

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH
W 2015 ROKU**

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2015 ROKU

Warszawa, 18 kwietnia 2016

NSA
NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

Warszawa 2016

SPIS TREŚCI

Wykaz wybranych skrótów	9
Wstęp	11
Część pierwsza	
Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego	
I. Wojewódzkie sądy administracyjne	17
1. Zagadnienia ogólne	17
2. Kontrola działalności administracji publicznej	18
3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone	20
II. Naczelny Sąd Administracyjny	22
1. Zagadnienia ogólne	22
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego	22
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne	23
4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne	29
5. Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	32
6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	33
Część druga	
Zagadnienia wynikające z orzecznictwa sądów wojewódzkich i Naczelnego Sądu Administracyjnego	
I. Izba Finansowa	37
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby	37
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby	38
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby	42
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Finansowej w opinii Biura Orzecznictwa	72
II. Izba Gospodarcza	84
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby	84

Spis treści

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby	85
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby	86
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej w opinii Biura Orzecznictwa	132
III. Izba Ogólnoadministracyjna	140
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby	140
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby	143
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby	144
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Ogólnoadministracyjnej w opinii Biura Orzecznictwa	196
IV. Zagadnienia procesowe	208
1. Zagadnienia ogólne	208
2. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	208
3. Postępowanie administracyjne	215
4. Podsumowanie	216
V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2015 r.	217
1. Uwagi wstępne	217
2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE	219
3. Stosowanie prawa UE w poszczególnych kategoriach spraw	224
4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej	252
5. Uwagi końcowe	254
VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych	255
1. Zagadnienia ogólne	255
2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych	255
3. Pytania prawne	270
4. Rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r. zainicjowane pytaniem prawnym sądów administracyjnych	272
5. Podsumowanie	275
VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej	277
1. Zagadnienia ogólne	277
2. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę	277
3. Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie	278

Spis treści

4. Wykonywalność orzeczeń sądów administracyjnych	282
5. Sygnalizacja	285
6. Podsumowanie	287
VIII. Zagadnienia legislacyjne	289
Część trzecia	
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego	
I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw	293
II. Biuro Orzecznictwa	294
1. Zagadnienia ogólne	294
2. Analiza orzecznictwa	294
3. Działalność wydawnicza	295
4. Działalność nadzorcza	295
5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych	296
6. Badanie zasadności wniosków	297
7. Wydział Prawa Europejskiego	297
III. Realizacja zadań ogólnooorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego	299
IV. Wydział Informacji Sądowej NSA	302
1. Zagadnienia ogólne	302
2. Udzielanie informacji i udostępnianie akt	302
3. Dostęp do informacji publicznej	303
4. Skargi, wnioski, petycje	305
5. Obsługa medialna	306
6. Statystyka	307
7. Działania nadzorcze	307
8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa BIP NSA, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach	308
9. Opracowanie założeń nowego systemu informatycznego	309
Załącznik	310

WYKAZ WYBRANYCH SKRÓTÓW

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (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.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93; Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 30, poz. 168 ze zm.; Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.; Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.; Dz.U. z 2013 r. poz. 1030 ze zm.)
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.; Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.)
p.b.	– ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.; Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.)
p.t.	– ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.; Dz.U. z 2014 r. poz. 243 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 2014 r. poz. 1647 ze zm.)
p.w.p.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2001 r. Nr 49, poz. 508 ze zm.; Dz.U. z 2013 r. poz. 1410 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE z dnia 26 października 2012 r. Nr C 326, s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE z dnia 26 października 2012 r. Nr C 326, s. 13)
u.f.p.	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.; Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.; Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.)
u.p.a.	– ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 ze zm.; Dz.U. z 2014 r. poz. 752 ze zm.)
u.p.c.c.	– ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. Nr 86, poz. 959 ze zm.; Dz.U. z 2015 r. poz. 626 ze zm.)
u.p.d.o.f.	– ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 80, poz. 350 ze zm.; Dz.U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.)

Wykaz wybranych skrótów

u.p.d.o.p.	– ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. Nr 21, poz. 86 ze zm.; Dz.U. z 2014 r. poz. 851 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 24, poz. 151 ze zm.; Dz.U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.)
u.p.o.l.	– ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.; Dz.U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.)
u.p.s.d.	– ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. Nr 45, poz. 207 ze zm.; Dz.U. z 2015 r. poz. 86 ze zm.)
u.p.t.u.	– ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.; Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.)
u.s.d.g.	– ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.; Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.; Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.)
u.z.p.p.r.	– ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.; Dz.U. z 2014 r. poz. 1649 ze zm.)
WKC	– rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.Urz. WE z 1992 r. Nr L 302, s. 1 ze zm.)

WSTĘP

W 2015 r. minęło 35 lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego, a za rok będziemy obchodzić 95. rocznicę powołania Najwyższego Trybunału Administracyjnego¹. Jubileusze te są dobrą okazją do przypomnienia kilku ważnych wydarzeń dla kształtowania modelu sądownictwa administracyjnego w Polsce.

Powołanie do życia Najwyższego Trybunału Administracyjnego było częściową realizacją – zawartą w art. 73 Konstytucji marcowej – zapowiedzi powołania systemu sądownictwa administracyjnego „z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”. Do kompetencji NTA przekazano orzekanie o legalności indywidualnych aktów administracyjnych organów administracji rządowej i samorządowej według klauzuli generalnej ograniczonej enumeracją negatywną, co oznaczało, że kontroli legalności podlegały wszystkie sprawy administracyjne z wyjątkiem nielicznych, wymienionych w ustawie. Druga wojna światowa położyła kres sądownictwu administracyjnemu w Polsce.

Reaktywowanie sądownictwa administracyjnego w Polsce nastąpiło w 1980 r.² Powołano wówczas jednoinstancyjny sąd centralny, w ramach którego działały ośrodki zamiejscowe, początkowo o bardzo ograniczonej liczbie sędziów i kognicji. Ustawodawca oparł zakres rzeczowy NSA na zamkniętym wyliczeniu kategorii spraw podlegających temu sądowi. Kontrolą sądową była objęta zaledwie niewielka część działań administracji.

Zasadnicza, bo modyfikująca dotychczasowy model właściwości NSA, zmiana nastąpiła z chwilą wejścia w życie ustawy z 1990 r. Istotą tej zmiany było przejście, przy określaniu właściwości NSA, z zasady enumeracji na klauzulę generalną obejmującą wszystkie decyzje administracyjne, z nielicznymi wyjątkami, oraz dopuszczenie możliwości zaskarżania ważniejszych postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym, w postępowaniach egzekucyjnym i zabezpieczającym w administracji. Z chwilą reaktywowania samorządu terytorialnego pojawiła się, również przewidziana w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, skarga na uchwały rady gminy, będąca ważnym instrumentem ochrony interesów jednostki.

Kolejny etap w kształtowaniu modelu sądownictwa administracyjnego jako organu wymiaru sprawiedliwości wiąże się z uchwaleniem w 1995 r. ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³, którą objęto całość przepisów określających organizację tego Sądu, jego zakres działania, jak również postępowanie sądowoadministracyjne. Powyższa ustawa poddała kontroli sądu nie tylko decyzje, lecz także inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej. Istotą wprowadzonego rozwiązania było objęcie kognicją sądu tych działań administracji publicznej, które nie przybierając formy decyzji administracyjnej lub postanowienia, mogły kształtować sytuację prawną obywatela.

¹ Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. RP Nr 37, poz. 237).

² Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 4, poz. 8).

³ Dz.U. Nr 74, poz. 368.

Ostatni przełomowy dla kształtu sądownictwa administracyjnego okres wiąże się z wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., której mocą sądy administracyjne (Naczelny Sąd Administracyjny) mają odrębność organizacyjną i judykacyjną. Stosownie do art. 176 ust. 1 w zw. z art. 184 postępowanie sądowoadministracyjne jest dwuinstancyjne. Zgodnie z treścią ustaw organizujących sądownictwo administracyjne uchwalonych w 2002 r.⁴ od 1 stycznia 2004 r. sądownictwo to ma w Polsce charakter dwuinstancyjny. Powołano wojewódzkie sądy administracyjne jako sądy pierwszej instancji, a Naczelny Sąd Administracyjny stał się sądem kasacyjnym, do którego zadań należy sprawowanie nadzoru nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych, w szczególności rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń tych sądów i podejmowanie uchwał wyjaśniających budzące poważne wątpliwości zagadnienia prawne. Do NSA należy ponadto rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej.

Z perspektywy minionych 35 lat funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce można wskazać na ukształtowanie się pewnych reguł, które są wyrazem przywiązania szczególnego znaczenia do ochrony praw jednostki i które stały się znakiem firmowym sądownictwa administracyjnego.

Sformułowana w wielu wyrokach, już w początkowym okresie funkcjonowania NSA, zasada, że decyzje ustalające obowiązki obywateli lub przyznające im uprawnienia mogą być wydawane wyłącznie na podstawie ustaw lub przepisów aktów wykonawczych wydanych na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, miała niewątpliwy wpływ na kształtowanie pozycji sądownictwa administracyjnego. Zajmując takie stanowisko, NSA wykluczył możliwość przyjmowania np. samoistnych uchwał Rady Ministrów za podstawę decyzji ingerujących w sferę praw i wolności obywatelskich, co w przeszłości było częstą praktyką. Sformułowana przez NSA zasada o braku możliwości kształtowania sytuacji prawnej jednostki aktami prawnymi o charakterze wewnętrznym stała się następnie przedmiotem szczegółowych i wyczerpujących wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego i ostatecznie znalazła normatywny wyraz w art. 93 Konstytucji RP. Tę inspirującą rolę orzecznictwa NSA można zauważyć również w stosunku do innych zasad, formułowanych wcześniej w wyrokach NSA, w szczególności dotyczących wymogów, jakim powinno odpowiadać prawotwórstwo administracyjne, będące podstawą decyzji administracyjnych. Taki charakter mają np. zasada proklamująca zakaz przekraczania granic upoważnienia ustawowego przez akty wykonawcze czy też wymóg publikacji przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym, niepozostający bez wpływu na realizację wolności i praw jednostki. Zasady te stanowiły trwały fundament wielu orzeczeń NSA jeszcze przed ich sformułowaniem w Konstytucji.

Naczelny Sąd Administracyjny – przez odwoływanie się w orzecznictwie do zasady zaufania obywatela do państwa, zasady określoności przepisów prawnych, ochrony praw nabytych, prawa do sądu, zakazu naruszania zasady *lex retro non agit* czy też do wymogu urzeczywistniania prawa do rzetelnej i sprawiedliwej procedury – ma też niemały udział w budowaniu i utrwalaniu zasady państwa prawa i wyprowadzonych z niej standardów państwa prawa. Naczelny Sąd Administracyjny inspirował też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przez zgłaszane do Trybunału przez Prezesa NSA wnioski abstrakcyjne

⁴ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

i przedstawiane przez składy orzekające pytania prawne w sprawie konstytucyjności aktu prawnego.

Minione 12 lat funkcjonowania nowego systemu sądownictwa administracyjnego pozwala na stwierdzenie, że nastąpiła znaczna poprawa sprawności orzeczniczej, a sprawy w sądach pierwszej instancji są rozpatrywane na bieżąco. Potwierdza to trafność rozwiązań ustrojowych przyjętych w Konstytucji oraz modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego określonego głównie w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁵.

Działalność sądów administracyjnych w 2015 r., podobnie jak w latach poprzednich, była skoncentrowana na trosce o efektywne funkcjonowanie sądów; zapewnia to ochronę obywateli przed arbitralnym działaniem władzy publicznej przez eliminację władczych aktów i czynności administracji publicznej wydanych bez podstawy prawnej lub z naruszeniem prawa. Zauważalny jest wzrost 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 I części *Informacji* oraz 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 Europejskiej⁶.

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 przyczyniła się w znacznym stopniu działalność kierownictwa NSA.

W minionym roku wprowadzono szereg zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷, które pozwolą na sprawniejsze załatwianie spraw i 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 określonym rozstrzygnięciu, w sytuacji gdy wszystkie okoliczności sprawy zostały wyjaśnione. Wprowadzone rozwiązania wychodzą naprzeciw postanowieniom art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁸ 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)

⁵ Dz.U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm.

⁶ Art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

⁷ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658).

⁸ Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., ratyfikowana przez RP 19 stycznia 1993 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 264 ze zm.).

oraz do zmniejszenia lub eliminacji skarg na przewlekłość postępowania. Poszerzono także zakres możliwości orzekania reformatoryjnego przez NSA.

Dbłość o sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach objętych właściwością NSA i 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 *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. Liczne przykłady rozstrzygnięć przesądzających o objęciu kontrolą sądowoadministracyjną tej części władztwa administracyjnego, podejmowanych także w składach powiększonych, możemy znaleźć w ukształtowanych poglądach orzecznich lat minionych i roku sprawozdawczego. 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 wówczas, gdy 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 szyskany lub ekscesu.

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 Konstytucji⁹, z normami Konstytucji RP.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych w Polsce wynika, że szczególny wpływ na proces wykładni stosowany przez te sądy ma Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał, przyjętymi przez siebie interpretacjami (procedura pytań prejudycjalnych), 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

⁹ „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.”

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.

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 osiągają coraz wyższy poziom merytoryczny.

Działalność orzecznicza sądów administracyjnych została przedstawiona w II części *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, w sytuacji gdy skład orzekający uzna, że zagadnienie prawne budzi poważne wątpliwości.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych 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 pierwszej części omówiono zagadnienia związane z działalnością w 2015 r. wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Część druga dotyczy zagadnień związanych z działalnością 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 oraz Konstytucji, funkcjonowania administracji publicznej, zagadnień legislacyjnych. Część trzecia – ostatnia – dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego. Dane statystyczne ułożone w odpowiednich tabelach stanowią załącznik do *Informacji*.

Część pierwsza

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

W 2015 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 77 012 skarg na akty i czynności¹ oraz 6517 skarg na beczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Ogółem z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 83 529 skarg. W porównaniu z 2014 r. wpływ skarg zmniejszył się o 633 sprawy, co stanowi 0,76% ogółu wpływu.

Z poprzedniego okresu pozostały 29 304 skargi na akty i czynności oraz 1687 skarg na beczynność organów i przewlekłe prowadzenie przez nie postępowania. Łącznie z poprzedniego okresu wojewódzkie sądy administracyjne miały do rozpatrzenia 30 991 spraw, co w połączeniu z wpływem (83 529 skarg) dawało do rozpatrzenia 114 520 spraw. Jest to o 2289 (2,04%) skarg więcej niż w 2014 r. Na okres następny pozostało do rozpatrzenia łącznie 33 167 skarg, czyli 2176 skarg więcej niż w 2014 r.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 74 910 skarg na akty i czynności, z czego 55 255 na rozprawie oraz 19 655 na posiedzeniu niejawnym. Spośród skarg załatwionych na rozprawie sądy uwzględniły 16 247 skarg, 35 432 oddaliły, 369 odrzuciły, a 3207 załatwiły w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym uwzględniono 257 skarg, 1013 oddalono, a 13 090 odrzucono. W odniesieniu do skarg na beczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania sądy załatwiły 6443 skargi, z czego na rozprawie 3126, a na posiedzeniu niejawnym 3317. Łącznie w 2015 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 81 353 skargi, co stanowi 97,39% wpływu skarg oraz 71,04% ogółu skarg do rozpatrzenia. W porównaniu z 2014 r. wskaźniki te są odpowiednio: wyższy o 0,86% i niższy o 1,35%.

Najwięcej skarg wpływa do WSA w Warszawie. W roku sprawozdawczym do tego sądu wpłynęło 27 736 skarg, co stanowi 33,21% ogółu wpływu do wojewódzkich sądów administracyjnych. Do WSA w Gliwicach wpłynęło 6747 skarg, do WSA w Poznaniu – 6332 skargi, do WSA w Krakowie – 5745 skarg, a do WSA we Wrocławiu – 5554 skargi. Podobnie jak w 2014 r. najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu – 1314, Gorzowie Wielkopolskim – 1707, Kielcach – 2087, Białymstoku – 2313 oraz Olsztynie – 2397.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 57 643. Osoby prawne wniosły 26 819 skarg, organizacje społeczne – 1231, prokurator – 680, a Rzecznik Praw Obywatelskich – 16. W postę-

¹ Liczba zawiera również skargi o wznowienie postępowania.

powaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 19 462 pełnomocników organów administracji publicznej, 8519 adwokatów, 12 176 radców prawnych, 3126 doradców podatkowych, 199 rzeczników patentowych, 533 prokuratorów oraz w 3 sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 40,14% skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do 4 miesięcy załatwiono 53,02%, a w terminie do 6 miesięcy – 72,9% wskazanych skarg. 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 22,03% decyzji i innych czynności organów administracyjnych. Dla porównania w 2014 r. współczynnik ten wyniósł 22,2%, w 2013 r. – 24,36%, w 2012 r. – 22,3%, w 2011 r. – 22,5%, a w 2010 r. – 23%.

Podobnie jak w latach poprzednich najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one 33,69% ogółu spraw załatwionych, a wyłączając skargi na bezczynność organu – 31,02%. Na 25 238 załatwionych skarg na akty i inne czynności organów w sprawach podatkowych sądy uwzględniły 5369 skarg, tj. 21,27% (w 2014 r. – 21,31%, a w 2013 r. – 23,87%).

W sprawach budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego oraz ochrony przeciwpożarowej na 6052 skargi załatwione uwzględniono 1460 skarg, tj. 24,12%, czyli więcej niż w 2014 r. (22,93%). Natomiast w sprawach dotyczących pomocy społecznej na 5916 skarg załatwionych uwzględniono 1197 skarg, to jest 20,23%.

Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w roku sprawozdawczym 6443 skargi na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, z czego 1893 skargi zostały uwzględnione (29,38%). W 2014 r. sądy załatwiły 6512 takich skarg, w 2013 r. – 5721, w 2012 r. – 4167, a w 2011 r. – 3582. Dane te świadczą o tym, że stopniowo wzrasta liczba skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania².

Na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelných organów wpłynęło 16 312 skarg. Z liczby tej sądy załatwiły wyrokiem 12 415 skarg, z czego uwzględniły 4061, co stanowi 32,71% uwzględnień do liczby załatwień wyrokiem. Dla porównania w 2014 r. wskaźnik ten wynosił 35,3%, w 2013 r. – 37,32%, w 2012 r. – 35,62%, w 2011 r. – 36,19%, a w 2010 r. – 35,59%.

Podobnie jak w latach poprzednich najwięcej skarg (3519) wpłynęło na akty administracyjne Ministra Finansów. Z liczby tej 2734 skargi załatwiono wyrokiem, z czego 1505 skarg uwzględniono (55,04%).

W przypadku skarg na akty administracyjne innych organów liczba spraw załatwionych wyrokiem wynosiła: Główny Inspektor Transportu Drogowego – na 1533 skargi załatwione uwzględniono 404 skargi, tj. 26,35%; Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – na 671 skarg załatwionych uwzględniono 165 skarg, tj. 24,59%.

² Zagadnienie to zostało szczegółowo omówione w rozdziale VII części II *Informacji*: „Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej” pkt 3 „Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie”.

2. Kontrola działalności administracji publicznej

Na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej ogółem wpłynęło 38 279 skarg, co stanowi 49,71% ogólnego wpływu skarg na akty i czynności.

Wyłączając dane dotyczące izb skarbowych, urzędów kontroli skarbowej i izb celnych, wpływ skarg na akty i czynności pozostałych terenowych organów administracji rządowej wyniósł w 2015 r. 12 341 skarg, z czego 8669 skarg załatwiono wyrokiem. Uwzględniono 2726 skarg, co oznacza, że 31,45% rozstrzygnięć tych organów zostało wyeliminowanych z obrotu prawnego. Najwięcej skarg wpłynęło w województwie mazowieckim (2967), małopolskim (1502) oraz dolnośląskim (962).

W 2015 r. wpłynęło 11 565 skarg na akty i czynności izb skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej. Sądy załatwiły wyrokiem 7798 skarg, z czego 1942 uwzględniły (24,9%). Dla porównania w 2014 r. wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły 27,3% skarg na akty i czynności izb skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej, natomiast w 2013 r. – 30,53%, a w 2012 r. – 26,06%. Najwięcej skarg wpłynęło w województwie mazowieckim (2316) i wielkopolskim (1177).

Ponadto do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęły 14 373 skargi na akty i czynności izb celnych. Sądy pierwszej instancji załatwiły wyrokiem 7172 skargi, z czego 1638 skarg zostało uwzględnionych, co stanowi 22,84% skarg załatwionych.

Na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych wpłynęły 16 883 skargi, co stanowi 21,92% ogólnego wpływu skarg na akty i czynności. Z liczby tej sądy załatwiły wyrokiem 13 077 skarg, z czego 3954 skargi uwzględniły (30,24%). Dla porównania w 2014 r. wpłynęło 19 635 skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych, w 2013 r. – 19 308, w 2012 r. – 16 217, a w 2011 r. – 14 385 skarg. 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 (2640), w tym na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Warszawie – 1845, wielkopolskim (1971), w tym na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Poznaniu – 991; śląskim (1751), w tym na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Katowicach – 1128; oraz małopolskim (1412), w tym na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Krakowie – 941 skarg. Natomiast najmniej skarg wpłynęło na rozstrzygnięcia SKO z siedzibą w Skierniewicach – 74 skargi, a z siedzibą w Ciechanowie – 76 skarg.

W sprawach ze skarg dotyczących samorządu terytorialnego, do sądów wpłynęło 2508 skarg, tj. 3% ogółu wpływu skarg. Wyrokiem załatwiono 1788 skarg, z czego uwzględniono 1078 skarg, tj. 60,29%. Dla porównania w 2014 r. sądy załatwiły 1735 spraw, uwzględnionych zostało 985 skarg, tj. 56,77%, a w 2013 r. sądy załatwiły 1745 takich skarg, z czego uwzględniły 1027 skarg, tj. 58,85%. Największy wpływ skarg odnotowano w WSA w Warszawie – 409, w WSA w Krakowie – 350, w WSA we Wrocławiu – 285, natomiast najmniej skarg wpłynęło do WSA w Białymstoku – 33 oraz w WSA w Rzeszowie – 44.

Najwięcej skarg dotyczyło samorządu gminnego – 2298 skarg, wyrokiem załatwiono 1658 skarg, z czego uwzględniono 1020, to jest 61,52%. Spośród 1633 skarg wniesionych w trybie art. 101 i 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ 1043 skargi załatwiono wyrokiem, w tym uwzględniono 645 (61,84%). Skarg organów nadzorczych na uchwały organów gmin w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. wpłynęło 421, z czego załatwiono wyrokiem 362 skargi, w tym uwzględniono – 329 (90,88%). Natomiast liczba skarg organów gminy na czyn-

³ Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

ności nadzorcze wyniosła 244, z czego załatwiono wyrokiem 253 skargi, w tym uwzględniono – 46 (18,18%).

Do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęły 144 skargi dotyczące samorządu powiatowego, wyrokiem załatwiono 89 skarg, z czego uwzględniono 38, tj. 42,7%. Spośród 61 skarg wniesionych w trybie art. 87 i 88 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴ załatwiono wyrokiem – 45, w tym uwzględniono – 17 (37,78%). Skarg organów nadzorczych na uchwały organów powiatów w trybie art. 81 ust. 1 u.s.p. wpłynęło 46, z czego załatwiono wyrokiem – 24, w tym uwzględniono – 19 (79,17%). Natomiast liczba skarg organów powiatów na czynności nadzorcze wyniosła 37, z czego załatwiono wyrokiem – 20, w tym uwzględniono – 2 (10%).

Wpływ skarg dotyczących samorządu województwa wyniósł 66, wyrokiem załatwiono 41 skargi, z czego uwzględniono – 20 (48,78%). Spośród 51 skarg wniesionych w trybie art. 90 i 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵ załatwiono wyrokiem – 32, w tym uwzględniono – 15 (46,88%). Skarg organów nadzorczych na uchwały organów województwa w trybie art. 82c ust. 1 u.s.w. wpłynęło 8, z czego załatwiono wyrokiem 6, w tym uwzględniono 5 (83,33%). Natomiast skarg organów województwa na czynności nadzorcze wpłynęło 7, wyrokiem załatwiono 3 skargi, lecz żadnej nie uwzględniono.

Ogółem załatwiono 2316 skarg na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego, w tym uwzględniono 1020 skarg (44,04%), samorządu powiatowego – 159 skarg, w tym uwzględniono 38 skarg (23,9%), natomiast samorządu województwa – 64 skargi, w tym uwzględniono 20 skarg (31,25%).

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 20 181 skarg kasacyjnych. Z liczby tej 1750 skarg zostało odrzuconych, a 18 641 przekazano do NSA (92,37%). Biorąc pod uwagę, że w 2015 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 81 353 skargi, sprawy przekazane do NSA stanowiły 22,91% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W 2014 r. wojewódzkie sądy administracyjne przekazały do NSA 18 103 skargi kasacyjne, w 2013 r. – 17 089, w 2012 r. – 14 983, w 2011 r. – 14 381, w 2010 r. – 11 574, a w 2009 r. – 9990 skarg kasacyjnych⁶.

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 2015 r. wszczęto 8 postępowań mediacyjnych, załatwiono zaś w tym trybie tylko 1 sprawę. Przyczynę tego zjawiska można uzasadnić szybkością i sprawnością rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Wynoszący obecnie 6–12 miesięcy okres rozpoznania większości spraw sprawia, że prowadzenie ewentualnego postępowania mediacyjnego nie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania.

Szczegółowe dane na temat wpływu oraz liczby załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym w latach 2004–2015 przedstawia następująca tabela.

⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm., dalej: u.s.p.

⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 596 ze zm., dalej: u.s.w.

⁶ Szczegółowe dane statystyczne zawarto w tabelach stanowiących załącznik do *Informacji*.

3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

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

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. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być zmiana art. 119 p.p.s.a., wprowadzona ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷, obowiązująca od 15 sierpnia 2015 r. i rozszerzająca katalog spraw mogących być rozpoznanych w tym trybie.

Przed zmianą, w myśl art. 119 p.p.s.a., sprawa mogła być rozpoznana w trybie uproszczonym, gdy decyzja lub postanowienie są 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 beczynność 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 2015 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym 1738 skarg, z czego uwzględniły 496 skarg. Poczynając od 2010 r., obserwuje się stopniowy wzrost liczby spraw rozpoznawanych w tym trybie. Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Załatwiono łącznie (SA+SAB)	902	1390	683	358	155	36	154	440	413	475	331	1738
Stanowi to % ogółu załatwień	1,08%	1,59%	0,87%	0,53%	0,26%	0,06%	0,24%	0,64%	0,61%	0,63%	0,41%	2,14%
Uwzględniono	506	884	454	295	109	21	62	203	233	251	190	496
% spraw załatwionych w post. upr.	56,1%	63,6%	66,5%	82,4%	70,3%	58,3%	40,3%	46,1%	56,4%	52,84%	57,4%	28,54%
Oddalono	333	506	229	63	46	15	84	237	178	215	134	1166

W minionym roku najwięcej spraw w trybie uproszczonym rozpoznano w WSA w Warszawie, tj. 430 spraw, w WSA w Gliwicach – 288 spraw, a w WSA we Wrocławiu – 217 spraw.

⁷ 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 zwłoki¹. 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. 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 2015 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęły 18 634 skargi kasacyjne² oraz 113 skarg o wznowienie postępowania. Z poprzedniego okresu pozostały do rozpatrzenia 22 064 skargi oraz 30 skarg o wznowienie postępowania. Ogółem NSA miał do rozpatrzenia 40 841 skarg kasacyjnych.

W 2015 r. ogółem rozpoznano 14 892 skargi kasacyjne, z czego na rozprawie – 12 644 skargi, tj. 84,9% ogółu skarg załatwionych, a na posiedzeniu niejawnym – 2248 spraw, tj. 15,1%. W 3461 przypadkach NSA uwzględnił skargę kasacyjną (23,24%), 9917 skarg kasacyjnych oddalił (66,59%), a 1514 załatwił w inny sposób (10,17%).

¹ Dz.U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

² Część skarg kasacyjnych, na podstawie odrębnych przepisów, wpływa bezpośrednio do NSA.

3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne...

Zauważalny jest wzrost wpływu skarg kasacyjnych. W 2015 r. liczba skarg kasacyjnych do rozpatrzenia zwiększyła się o 8,94% w porównaniu do roku poprzedniego. Od 2010 r. liczba skarg kasacyjnych do rozpoznania wzrosła aż o 95,21%.

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. Rozstrzygnięto 6442 skargi kasacyjne, co stanowi 43,26% ogółu rozpoznanych skarg kasacyjnych. Ponadto NSA rozpoznał 1563 skargi kasacyjne na interpretacje podatkowe (10,49%), a w sprawach budowlanych – 1156 skarg (7,76%).

Oprócz skarg kasacyjnych w 2015 r. NSA załatwił 6744 zażalenia na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, z czego w 1064 przypadkach uwzględnił zażalenie (15,78% uchyleń do ogółu załatwień zażaleń), w 5521 sprawach NSA oddalił zażalenie (81,86%), a 159 spraw załatwił w inny sposób (2,36%).

W roku sprawozdawczym NSA rozpatrzył ponadto 198 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 6 skarg uwzględniono, 69 oddalono, zaś 123 załatwiono w inny sposób.

W 2015 r. NSA załatwił 50,97% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy, a w terminie do 24 miesięcy – 90,08%. W odniesieniu zaś do skarg kasacyjnych – w terminie do 12 miesięcy załatwiono 26,45% spraw, tj. o 3,89% mniej niż w 2014 r. W przypadku zażaleń – 90,21% jest rozpoznawanych w terminie do 2 miesięcy, w terminie zaś do 12 miesięcy wskaźnik ten wynosi 99,93%.

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 Dziecka³ oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej⁴. Zgodnie z art. 187 § 2 p.p.s.a. uchwała składu siedmiu sędziów NSA jest w danej sprawie wiążąca. Natomiast w sytuacji, 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.⁵

W 2015 r. NSA podjął łącznie 17 uchwał, w tym 4 uchwały w trybie abstrakcyjnym (2 – na wniosek Prezesa NSA i 2 – na wniosek Prokuratora Generalnego). W trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. NSA podjął 13 uchwał.

Na podstawie art. 187 § 3 p.p.s.a. NSA w 2015 r. przejął 3 sprawy do merytorycznego rozpoznania (wyroki z: 13 kwietnia 2015 r., I OPS 4/14, 16 listopada 2015 r., I FSK 759/14, 20 lipca 2015 r., II FSK 1772/13).

³ Tzw. uchwały abstrakcyjne na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.

⁴ Tzw. uchwały konkretne na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 w zw. z art. 187 § 1 i z art. 264 p.p.s.a.

⁵ Np. uchwała z 19 października 2015 r., II OPS 2/15.

II. Naczelny Sąd Administracyjny

3.2. Dane statystyczne obrazujące działalność uchwałodawczą Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2010–2015

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

3.3. Przedmiot rozstrzygnięcia⁶

3.3.1. W 2015 r. działalność uchwałodawcza koncentrowała się głównie na zagadnieniach dotyczących przepisów prawa podatkowego, egzekucji należności pieniężnych, procedury sądowoadministracyjnej oraz innych problemów m.in. co do zakresu uprawnień spółdzielni mieszkaniowej sprawującej zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni, ochrony przyrody i środowiska, a także zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

3.3.2. Prawo podatkowe

1) Przedmiotem rozstrzygnięć były przepisy ordynacji podatkowej, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku akcyzowym.

W uchwale z 26 października 2015 r., I FPS 2/15 odniesiono się do rozumienia art. 54 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁷. NSA przesądził, że w razie uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania termin 3-miesięczny, o którym mowa w art. 54 § 1 pkt 7 o.p., należy liczyć – sumując okresy trwania postępowania przed organem pierwszej instancji – od dnia wszczęcia postępowania podatkowego do dnia doręczenia ponownej decyzji organu pierwszej instancji.

2) Do przepisów ustawy o podatku od towarów i usług⁸ odniesiono się w 5 uchwałach.

W uchwale z 16 października 2015 r., I FPS 6/15 NSA przesądził, że przekazanie nieruchomości wspólnikowi w zamian za nabycie przez spółkę jego udziałów w celu ich umorzenia podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 7 ust. 1 u.p.t.u.

W uchwale z 26 października 2015 r., I FPS 4/15 NSA orzekł, że w świetle art. 15 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 u.p.t.u. 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 z 26 października 2015 r., I FPS 3/15 NSA uznał, że w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2012 r. przepisy art. 89a oraz art. 89b u.p.t.u. uniemożliwiały dokonanie korekty z tytułu nieściągalnej wierzytelności, o której mowa w tych przepisach, w sytuacji gdy dłużnik w czasie dokonywania korekty był w trakcie postępowania upadłościowego.

W uchwale z 12 października 2015 r., I FPS 1/14 NSA przesądził, że w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2010 r. do 31 marca 2011 r., w stosunku do podmiotów z państw

⁶ Szczegółowe omówienie poszczególnych uchwał zamieszczono w części II *Informacji*.

⁷ Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.

⁸ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.).

trzecich, nieposiadających na terytorium kraju rezydencji podatkowej (siedziby, stałego miejsca zamieszkania, stałego miejsca prowadzenia działalności – a w przypadku ich braku – zwykłego miejsca prowadzenia działalności lub miejsca zwykłego pobytu), które nadal pozostawały zarejestrowane w kraju na potrzeby podatku od towarów i usług, realizacja zasady neutralności, przez umożliwienie tym podmiotom odzyskania podatku zapłaconego w cenie zakupów dokonanych na terenie kraju, odbywała się na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 3, ust. 1a–1g u.p.t.u. oraz przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2009 r. w sprawie zwrotu podatku od towarów i usług niektórym podmiotom⁹.

W odniesieniu do kwestii, czy czynność przeniesienia prawa własności nieruchomości z nakazu władzy publicznej w zamian za odszkodowanie, którego ekonomiczny ciężar poniesie wywłaszczony, można uznać za czynność opodatkowaną w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u., NSA w uchwale z 12 października 2015 r., I FPS 1/15 przesądził, że przeniesienie przez gminę (miasto na prawach powiatu) prawa własności nieruchomości z nakazu władzy publicznej w zamian za odszkodowanie stanowi dostawę towaru w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u., nieskutkującą ekonomicznym obciążeniem wywłaszczonego ciężarem uiszczenia podatku z tytułu tej czynności.

3) Do przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁰ odniesiono się w 2 uchwałach.

W uchwale z 12 grudnia 2015 r., II FPS 4/15 NSA przesądził, że w przypadku jednorazowego zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków (kosztów) poniesionych w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów, które następnie zostały zrefundowane ze środków stanowiących dochody (przychody) zwolnione z podatku dochodowego na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 47 i pkt 52 u.p.d.o.p., podatnik – stosownie do art. 16 ust. 1 pkt 58 u.p.d.o.p. – jest zobowiązany do zmniejszenia zrefundowanych kosztów uzyskania przychodów w miesiącu otrzymania dofinansowania.

W odniesieniu do zagadnienia prawnego, czy nagrody i premie wypłacone pracownikom przez podatnika podatku dochodowego od osób prawnych z dochodu po opodatkowaniu mogą stanowić koszty uzyskania przychodów tego podatnika NSA w uchwale z 22 czerwca 2015 r., II FPS 3/15 przesądził, 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. nagrody i premie wypłacone pracownikom przez podatnika podatku dochodowego od osób prawnych z dochodu po opodatkowaniu mogą stanowić koszty uzyskania przychodów tego podatnika. Należy odnotować, że w postanowieniu z 13 października 2015 r., II FSK 3069/13 skład orzekający zdecydował się odstąpić od ww. poglądu w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. i skierować ponowne pytanie prawne w tej kwestii¹¹.

4) Odnośnie do przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹² NSA, w uchwale z 22 czerwca 2015 r., II FPS 1/15 orzekł, że przychody sportowców mogą być zaliczone do źródła przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f.), jeżeli działalność sportowca spełnia kryteria określone w art. 5a pkt 6 tej ustawy i nie spełnia kryteriów z art. 5b ust. 1 tej ustawy.

⁹ Dz.U. Nr 224, poz. 1801 ze zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 851 ze zm.).

¹¹ Treść uchwały z 1 lutego 2016 r., II FPS 5/15 jest zbieżna z uchwałą II FPS 3/15.

¹² Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.).

5) W odniesieniu do przepisów ustawy o podatku akcyzowym¹³ NSA, w uchwale z 14 grudnia 2015 r., I GPS 1/15 zainicjowanej wnioskiem Prezesa NSA, przesądził, że w rozumieniu art. 13 ust. 1 oraz art. 102 ust. 1–3 u.p.a. podatnikiem jest spółka cywilna.

6) W kwestii egzekucji należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ordynacji podatkowej, w uchwale z 17 grudnia 2015 r., II GPS 1/15 NSA przesądził, że do zlecenia urzędowi skarbowemu wykonania w trybie art. 195a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy¹⁴ postanowienia prokuratora o zabezpieczeniu na majątku, wydanego na podstawie art. 293 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹⁵, konieczne jest wydanie przez prokuratora zarządzenia zabezpieczenia, o jakim stanowi art. 155a § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁶.

3.3.3. *Do przepisów postępowania sądowoadministracyjnego odniesiono się w dwóch uchwałach.*

1) W uchwale z 19 października 2015 r., I OPS 1/15 z wniosku Prokuratora Generalnego NSA uznał, że oddanie przed upływem przewidzianego prawem terminu pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej innego operatora niż operator wyznaczony w rozumieniu art. 83 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 178 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹⁷ nie skutkuje zachowaniem terminu w sytuacji, gdy pismo dostarczono sądowi po jego upływie¹⁸.

2) W kwestii, czy uchwała komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły podjęta na podstawie § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej¹⁹ stanowi inny niż określony w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., NSA w uchwale z 13 kwietnia 2015 r., I OPS 5/14 przesądził, że ww. uchwała komisji konkursowej nie jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

3.3.4. *Do zakresu uprawnień spółdzielni mieszkaniowej co do zarządu nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni odniesiono się w uchwale z 19 października 2015 r., II OPS 2/15.* W kwestii, czy wykonywany przez spółdzielnię mieszkaniową, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych²⁰, zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni uprawnia ją do samodzielnego dysponowania nieruchomością wspólną na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²¹, bez potrzeby uzyskania zgody właścicieli lokali mieszkalnych stanowiących odrębny przedmiot własności, wyłącznie w zakresie eksploatacji i utrzymania zarządzanej nieruchomości wspólnej, NSA uznał, że spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną posiada tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 prawa budowlanego jedynie w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej.

¹³ Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2014 r. poz. 752 ze zm.).

¹⁴ Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2012 r. poz. 1529 ze zm.

¹⁸ Do uchwały wniesiono zdanie odrębne.

¹⁹ Dz.U. Nr 60, poz. 373 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.

²¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne...

3.3.5. *Wskazania organu właściwego do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości objętej ochroną zabytków dotyczyła uchwała NSA z 19 października 2015 r., II OPS 3/15.* Rozstrzygając, na wniosek Prezesa NSA, kwestię organu właściwego do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości, na której znajduje się wpisany do rejestru zabytków układ urbanistyczny, ruralistyczny lub zespół budowlany w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b/ w zw. z art. 3 pkt 12 i 13 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²², NSA uznał, że zgodnie z art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²³ organem właściwym do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości, na której znajduje się wpisany do rejestru zabytków układ urbanistyczny, ruralistyczny lub zespół budowlany w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b/ w zw. z art. 3 pkt 12 i 13 ww. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jest wojewódzki konserwator zabytków.

3.3.6. *Do kwestii przepisów intertemporalnych zawartych w nowelizacji ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji²⁴ odniesiono się w uchwale z 19 października 2015 r., II OPS 1/15,* w której NSA przesądził, że przepis art. 14 ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji²⁵, ma zastosowanie do określania wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r., jeżeli wprowadzający pojazd nie dokonał wpłaty opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r. i postępowanie w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu tej opłaty zostało wszczęte po wejściu w życie powołanej ustawy nowelizującej z dnia 29 czerwca 2007 r.

3.3.7. *Zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i związanego z tym rozliczenia dotyczyła uchwała NSA z 13 kwietnia 2015 r., I OPS 3/14.* Z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: „Czy podstawą odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na rzecz byłego właściciela lub jego następcy prawnego, w sytuacji wystąpienia materialnoprawnych przesłanek z art. 136 ust. 3 w zw. z art. 137 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁶, może być zbycie tej nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego osobie trzeciej z pominięciem procedury przewidzianej w art. 136 ust. 1 i 2 tej ustawy?” zwrócił się do NSA Prokurator Generalny. W uchwale tej przesądzono, że jeżeli spełnione są przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, o których mowa w art. 136 ust. 3 w zw. z art. 137 u.g.n., podstawą odmowy zwrotu nieruchomości może być zbycie tej nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego osobie trzeciej z pominięciem procedury przewidzianej w art. 136 ust. 1 i 2 tej ustawy.

3.4. W uchwałach podjętych w 2015 r. podnoszono ważne kwestie merytoryczne dotyczące uprawnień jednostki w sporze z organem administracji publicznej. Można tam odnaleźć wskazania na potrzebę stosowania przez sądy administracyjne prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisów prawa zgodnie z europejskimi standardami ochrony praw człowieka. Przykłady powoływania się na konstytucyjne zasady przy interpretacji przepisów prawa możemy odnaleźć w uzasadnieniach uchwał rozstrzygających w powiększonym składzie zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości interpretacyjne.

²² Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.

²³ Dz.U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.

²⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 1162 ze zm.

²⁵ Dz.U. Nr 176, poz. 1236.

²⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

Prokonstytucyjna wykładnia przepisów prawa pozwoliła przesądzić w uchwale z 22 czerwca 2015 r., II FPS 3/15, że nagrody i premie wypłacone pracownikom przez podatnika podatku dochodowego od osób prawnych z dochodu po opodatkowaniu mogą stanowić koszty uzyskania przychodów tego podatnika. NSA stwierdził, że językowe brzmienie przepisów jednoznacznie wskazuje na to, iż wydatki na wypłatę nagród z dochodu po opodatkowaniu mają charakter kosztowy, a na gruncie prawa podatkowego przyjmuje się przede wszystkim dyrektywę prymatu wykładni językowej. Powołał się przy tym na zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej implikacją klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), oraz zasadę wyłączności ustawy przy stanowieniu norm dotyczących obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (art. 84 i art. 217 Konstytucji RP), zgodnie z którymi nie jest dopuszczalne wymaganie od podatnika ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, które nie wynikają wprost z wypowiedzi ustawodawcy, lecz zostały ukształtowane przez organy stosujące prawo na skutek metod wykładni pozajęzykowej.

Przesądzając w uchwale z 22 czerwca 2015 r., II FPS 1/15, że przychody sportowców mogą być zaliczone do źródła przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, jeżeli działalność sportowca spełnia kryteria określone w art. 5a pkt 6 u.p.d.o.f. i nie spełnia kryteriów z art. 5b ust. 1 tej ustawy, NSA wskazał, iż ustawodawca pozostawił swobodę wyboru formy działania sportowca osobom zainteresowanym, zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 20 i art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, a zatem nie ma przeszkód, aby indywidualny zawodnik prowadził działalność gospodarczą, której przedmiotem będzie świadczenie usług w postaci jego udziału w określonych zawodach sportowych w barwach określonego klubu. NSA powołał się przy tym na wynikającą z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego względną swobodę ustawodawcy w kształtowaniu obciążeń podatkowych²⁷ z uwzględnieniem zasady, że przepisy ustaw podatkowych muszą, zgodnie z art. 2 i art. 217 Konstytucji RP, być wystarczająco jasne, pozwalające na jednoznaczne rozróżnienie źródeł przychodów, zgodnie z zasadami przyzwoitej legislacji. Jeżeli dany rodzaj aktywności może być realizowany w różnych formach prawnych, przepisy podatkowe powinny wskazywać na konieczność zaliczenia ich do źródła, które nie odpowiada wybranej przez podatnika formie działalności.

Kwestię ochrony prawa własności i przesłanki wprowadzenia ograniczenia tego prawa zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji (ograniczenie prawa własności nie może naruszać istoty tego prawa) możemy odnaleźć w uzasadnieniu do uchwały z 19 października 2015 r., II OPS 2/15, przesądzającej, że spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, posiada tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane, w rozumieniu art. 3 pkt 11 prawa budowlanego, w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej. Rozstrzygnięcie to wymagało wyważenia interesów właścicieli wyodrębnionych lokali i stosunków własnościowych spółdzielni, w tym także jej członków niebędących właścicielami zamieszkiwanych nieruchomości. NSA uznał za zasadne przyjęcie poglądu, że przy braku dookreślenia przez ustawodawcę, na czym polega eksploatacja i utrzymanie nieruchomości wspólnej, którą stanowią część budynku i urządzenia niesłużące wyłącznie do użytku właścicieli lokali, spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną ma tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane w zakresie robót budowlanych, które służą eksploatacji i utrzymaniu części budynku

²⁷ M.in. w wyroku z 19 lipca 2007 r., K 11/06.

4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne

i urządzeń objętych współwłasnością. NSA podkreślił przy tym, że za takim rozumieniem art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w związku z przepisami prawa budowlanego przemawia także to, iż powierzenie zarządu nieruchomością wspólną spółdzielni mieszkaniowej jest ograniczeniem prawa własności pozostałych współwłaścicieli nieruchomości wspólnej, a zatem działania spółdzielni wykonującej zarząd nieruchomością wspólną, na gruncie prawa budowlanego, nie mogą wykraczać poza eksploatację i utrzymanie nieruchomości wspólnej, bez względu na to, czy działania te określi się jako czynności zwykłego zarządu, czy czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. Istota sprawy tkwi zaś w tym, jakie czynności dotyczące robót budowlanych służą eksploatacji i utrzymaniu nieruchomości wspólnej²⁸.

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

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. Zgodnie z art. 4 w zw. z art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a. NSA jest właściwy do rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile ustawa nie stanowi inaczej, oraz sporów kompetencyjnych między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

Warunkiem wydania przez NSA merytorycznego orzeczenia w tym przedmiocie jest istnienie sporu o właściwość lub sporu kompetencyjnego w znaczeniu prawnym. Spór taki może powstać w sprawie załatwianej przez organy administracji, należącej do spraw z zakresu administracji publicznej. Z istoty sporu o właściwość i sporu kompetencyjnego wynika, że spór może mieć miejsce w takiej sytuacji, kiedy istnieje materialnoprawna podstawa do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej przez organ administracji publicznej (najczęściej w drodze decyzji administracyjnej)²⁹.

4.1.1. *Przez spór o właściwość w świetle art. 4 p.p.s.a. należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy administracji publicznej jednocześnie uważają się za właściwe do załatwienia konkretnej sprawy (spór pozytywny) lub też żaden z nich nie uważa się za właściwy do jej załatwienia (spór negatywny).* Spór między organami jednostek samorządu terytorialnego, niemającymi wspólnego dla nich organu wyższego stopnia, jest sporem o właściwość, rozstrzyganym przez sąd administracyjny (art. 22 § 1 pkt 1 k.p.a.). Rozstrzyganie sporów o właściwość, należących do sądów administracyjnych, jest objęte właściwością Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a.)³⁰.

W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że spory o właściwość między organami administracji publicznej powstają w związku z odmienną oceną zakresu kompetencji tych organów określonych w ustawach, a jako spór o właściwość można określić obiektywnie istniejącą

²⁸ Por. wyrok TK z 5 lutego 2015 r., K 60/13.

²⁹ Postanowienie z 12 marca 2015 r., II GW 46/14.

³⁰ Np. postanowienia z: 30 grudnia 2015 r., I OW 225/15 i 22 grudnia 2015 r., I OW 220/15.

sytuację prawną, w której zachodzi rozbieżność poglądów między organami administracji publicznej co do zakresu ich działania, w tym przede wszystkim co do upoważnienia do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia tej samej sprawy administracyjnej³¹.

Przedmiotem sporów były w większości sprawy odnoszące się do wskazania organu właściwego do rozpoznania sprawy dotyczącej świadczenia z pomocy społecznej³², wskazania właściwego organu zobowiązanego do ponoszenia wydatków na opiekę i wychowanie małoletnich dzieci umieszczonych w placówce opiekuńczo-wychowawczej³³, wskazania właściwego organu do rozpoznania wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego³⁴ czy wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o zwrot zatrzymanego prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu³⁵.

Odnosząc się do właściwości organów administracji publicznej w sprawie wznowienia postępowania w sytuacji zmiany przepisów dotyczących właściwości organów administracji publicznej, NSA wskazał, że właściwy do wznowienia postępowania powinien być organ, który jest uprawniony do rozstrzygania danego rodzaju spraw według obowiązujących aktualnie przepisów o zakresie jego działania. Przyjęcie koncepcji sukcesji uprawnień z organów dotychczasowych – aktualnie wprowadzie istniejących, lecz już rzeczowo lub miejscowo niewłaściwych – na nowy organ gwarantuje „podążanie” kompetencji w ślad za nową strukturą organów i ich aktualnymi zadaniami. Celem postępowania w sprawie wznowienia jest zarówno weryfikacja przyczyn wznowienia, jak i ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną zawierającą wady formalne. Stanowisko, zgodnie z którym zmiana przepisów o właściwości rzeczowej po wydaniu decyzji ostatecznej powoduje przeniesienie kompetencji w zakresie wydania rozstrzygnięcia o wznowieniu postępowania na podstawie art. 150 § 1 w zw. z art. 149 k.p.a. na nowy organ, który uzyskał swe uprawnienia wskutek zmiany przepisów, zostało zaakcentowane w uchwale z 17 kwietnia 2012 r., II OPS 1/12, w której NSA zwrócił uwagę na różnice między postępowaniem w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji a postępowaniem wznowieniowym, w którym organy nadzoru posiadają kompetencje do merytorycznego rozpoznania sprawy. Istotne jest, że wszczęcie postępowania wznowieniowego rozpoczyna nowe postępowanie administracyjne w stosunku do postępowania prowadzonego w trybie zwykłym (instancyjnym). Organem właściwym do wznowienia postępowania powinien być zatem organ, któremu aktualnie obowiązujące przepisy o właściwości rzeczowej nadają tytuł prawny do sprawowania jurysdykcji administracyjnej w określonej kategorii spraw³⁶.

4.1.2. *Spór kompetencyjny toczy się między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej (art. 22 § 2 k.p.a.), np. pomiędzy Naczelnikiem Urzędu Skarbowego a Starostą w przedmiocie wskazania organu właściwego do wykonania orzeczenia sądu o przepadku pojazdu, natomiast spór o właściwość może toczyć się między organami jednostek samorządu terytorialnego a samorządowymi kolegiami odwoławczymi (art. 22 § 1 k.p.a.)*³⁷. Spór kompetencyjny dotyczy

³¹ Postanowienie z 22 grudnia 2015 r., I OW 203/15 i powołane tam postanowienie z 28 października 2005 r., I OW 215/05.

³² Postanowienie z 30 grudnia 2015 r., I OW 224/15.

³³ Postanowienie z 21 października 2015 r., I OW 142/15.

³⁴ Postanowienie z 12 marca 2015 r., II GW 46/14.

³⁵ Postanowienie z 30 grudnia 2015 r., I OW/176/15.

³⁶ Postanowienie z 27 listopada 2015 r., II OW 101/15.

³⁷ Postanowienie z 16 grudnia 2015 r., I OW 199/15.

4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne

właściwości rzeczowej organu, np. rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem Miasta a Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w przedmiocie wskazania organu właściwego do wydania decyzji nakazującej usunięcie odpadów³⁸.

Spór kompetencyjny może powstać tylko w ramach konkretnej sprawy administracyjnej, która jest przedmiotem prowadzonego postępowania albo co do której odmówiono nadania biegu postępowaniu, a zatem wówczas, gdy w postępowaniu przed organami chodzi o rozstrzygnięcie sprawy pomiędzy tymi samymi stronami, dotyczącej tego samego przedmiotu, przy zastosowaniu tej samej podstawy prawnej. Przedmiotem sporu kompetencyjnego nie może być ustalenie rodzaju sprawy i podstawy materialnoprawnej, na mocy której podlega rozpoznaniu i rozstrzygnięciu³⁹.

Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego polega na wskazaniu organu właściwego do załatwienia sprawy⁴⁰. Odwołując się do stanowiska przyjętego w uchwale z 19 października 2015 r., II OPS 3/15, NSA przyjął, że wpis do rejestru historycznego układu urbanistycznego jest w świetle ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wystarczającą przesłanką przyjęcia, że dokonanie na jego obszarze wycinki drzew lub krzewów wymaga uzyskania zezwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków⁴¹.

Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego przez wskazanie organu właściwego do załatwienia sprawy jest możliwe tylko wówczas, gdy organem właściwym jest jeden z organów pozostających w sporze. Organami pozostającymi w sporze jest natomiast organ, do którego skierowano określone żądanie i który uznał się za niewłaściwy, oraz organ, któremu to żądanie zostało przekazane do załatwienia w trybie art. 65 § 1 k.p.a. i który uznaje, że przekazanie nastąpiło wbrew jego właściwości określonej w stosownych przepisach, np. spór pomiędzy Wojewodą a Samorządowym Kolegium Odwoławczym w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania zażalenia na postanowienie Prezydenta Miasta nakładające grzywnę w celu przymuszenia do wykonania obowiązku rozbiórki tymczasowego obiektu budowlanego.⁴²

4.2. W 2015 r. NSA miał do rozpoznania 504 wnioski (wpłynęło 389, a 115 pozostało z okresu poprzedniego) o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość. Załatwiono 432 sprawy, w tym w 159 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy. 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. W przeciwnym razie wniosek o rozstrzygnięcie takiego sporu podlega oddaleniu⁴³.

Wskazane przykłady odnoszące się do zagadnień związanych z wykonywaniem przez NSA kompetencji określonej w art. 166 ust. 3 Konstytucji świadczą o licznych problemach,

³⁸ Postanowienie z 27 stycznia 2015 r., II OW 169/14.

³⁹ Postanowienie z 2 czerwca 2015 r., II OW 236/14 i powołane tam postanowienie z 3 lipca 2007 r., I OW 23/07.

⁴⁰ Postanowienie z 10 kwietnia 2015 r., II FW 14/14.

⁴¹ Postanowienie z 12 listopada 2015 r., II OW 50/15.

⁴² Postanowienie z 17 czerwca 2015 r., II OW 28/15.

⁴³ Postanowienie z 29 grudnia 2015 r., II OW 118/15 i powołane tam postanowienie z 16 lutego 2004 r., OW 39/04.

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 zwłoki⁴⁴ 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). Zgodnie z art. 4 ust. 3 ww. ustawy: "Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub NSA – właściwy do jej rozpoznania jest Naczelny Sąd Administracyjny". Skarga powinna być rozpoznana w terminie 2 miesięcy od jej wniesienia i może dotyczyć przewlekłości postępowania także przed NSA.

5.2. W 2015 r. wpłynęło 27 skarg na przewlekłość postępowania przed NSA oraz 168 skarg na przewlekłość postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi (wraz ze skargami pozostałymi z poprzedniego okresu łącznie do załatwienia było 208 skarg).

W odniesieniu do skarg dotyczących NSA, spośród 29 skarg załatwionych 2 uwzględniono, przyznając sumę pieniężną w wysokości 12 000 zł, 16 oddalono, natomiast 11 załatwiono w inny sposób.

Co do skarg na przewlekłość postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, to spośród załatwionych ogółem 169 skarg 4 zostały uwzględnione, 53 oddalone, a 112 skarg zostało załatwionych w inny sposób. Suma pieniężna w wysokości 9000 zł dotyczyła WSA w Białymstoku (4000 zł) i WSA w Warszawie (5000 zł).

Przyczynami uzasadniającymi uwzględnione skargi było długotrwałe prowadzenie postępowania spowodowane m.in. niepodejmowaniem przez sąd czynności w sprawie bądź podejmowaniem wadliwych czynności sądowych⁴⁵, które były przyczyną przedłużania postępowania. Przewlekłość postępowania może dotyczyć także czynności podejmowanych po wydaniu orzeczenia (sporządzenia uzasadnienia orzeczenia, doręczenia odpisów orzeczenia, rozpoznawania wniosku o przyznanie prawa pomocy po wydaniu orzeczenia, prawidłowego przedstawienia sprawy ze skargą kasacyjną). W przypadku skarg na przewlekłość postępowania przed NSA uwzględniono nie tylko czas oczekiwania na rozpoznanie skargi kasacyjnej, lecz także czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy przez sąd pierwszej instancji.

⁴⁴ Dz.U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

⁴⁵ Np. w sprawie II GPP 3/15 NSA uwzględnił także żądanie skarżącego w zakresie przyznania sumy pieniężnej, określając jej wysokość na kwotę 2000 zł, mając na uwadze czas oczekiwania na zarejestrowanie sprawy.

6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Powodem oddalenia skarg było ustalenie, że prawo strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, w rozumieniu ustawy, nie zostało naruszone⁴⁶. Konsekwentnie prezentowany jest pogląd, że nie można mówić o naruszeniu tego prawa, w sytuacji gdy postępowanie sądowe trwa krócej niż rok, a sąd podjął czynności umożliwiające wyznaczenie rozprawy. Nie można również mówić o naruszeniu prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli przedłużenie postępowania sądowego jest następstwem wyłącznie zachowań strony, która składa liczne, także oczywiście bezzasadne wnioski i zażalenia⁴⁷.

Podstawą odrzucenia skarg było wnoszenie ich po zakończeniu postępowania⁴⁸ albo przed upływem roku od rozpoznania poprzedniej skargi oraz 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, iż skarga jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu, jeżeli przed wniesieniem skargi postępowanie w sprawie zostało prawomocnie zakończone. Powodem odrzucenia skargi może być także niespełnienie obligatoryjnej przesłanki z art. 6 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy⁴⁹ lub brak uzasadnienia zarzutu⁵⁰, a także jej wniesienie przed upływem 12 miesięcy od merytorycznego rozpoznania poprzedniej skargi.

6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Podstawę do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego stanowią przepisy art. 285a p.p.s.a. 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. Celem wniesienia tej skargi nie jest wzruszenie kwestionowanego orzeczenia, lecz uzyskanie prejudykatu w sprawie o odszkodowanie w ramach postępowania przed sądem powszechnym⁵¹.

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. 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 wówczas, 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. Natomiast skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu ad-

⁴⁶ Np. w sprawach I GPP 1/14, II GPP 1/15, II GPP 6/15 i II GPP 7/15.

⁴⁷ W sprawach II FPP 10/14 i II FPP 1/15 NSA uznał, że przewlekłość nie nastąpiła, strona bowiem wносиła kolejne środki procesowe, co odsunęło w czasie wydanie rozstrzygnięcia.

⁴⁸ Np. w sprawie II FPP 2/15.

⁴⁹ Np. w sprawie II GPP 4/15.

⁵⁰ II FPP 6/15, II FPP 5/15, II FPP 4/15, II FPP 3/15.

⁵¹ Postanowienie z 4 listopada 2015 r., II FNP 11/15.

ministracyjnego nie przysługuje, jeżeli stronie przysługiwał środek odwoławczy i strona skorzystała z tego środka, albowiem zmiana lub uchylenie orzeczenia było możliwe.

W kwestii: od jakiego rodzaju orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia tego sądu, w orzecznictwie wyrażano dwa rozbieżne poglądy. W myśl dominującego w judykaturze stanowiska, wyrażonego 16 stycznia 2015 r. w sprawie II ONP 7/14, skład odrzekający uznał, że 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, co oznacza, iż skarga taka nie przysługuje, jeżeli stronie przysługiwał środek odwoławczy i strona skorzystała z tego środka. Okoliczność, że środek odwoławczy nie został uwzględniony, nie może prowadzić do konstatacji, iż zmiana lub uchylenie orzeczenia nie były w ogóle możliwe. Odmienna wykładnia art. 285a § 1 p.p.s.a., dopuszczająca wnoszenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, od którego została oddalona skarga kasacyjna, mogłaby prowadzić do podważenia oceny prawnej zawartej w prawomocnym wyroku NSA i w konsekwencji obejścia art. 285a § 3 p.p.s.a., który dopuszcza wnoszenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczeń NSA jedynie w przypadku, gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm Unii Europejskiej. Nie można pominąć faktu, że zgodnie z art. 285a § 3 zdanie drugie p.p.s.a. orzeczenia NSA traktuje się jak orzeczenia wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia⁵². W myśl odmiennego stanowiska, wyrażonego jedynie w 2 postanowieniach z 5 marca 2013 r., II FNP 17/11 i II FNP 18/11, skarga o stwierdzenie niezgodności jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, pozwalającym podważyć prawomocne orzeczenia sądu jako niezgodne z prawem, którego celem nie jest wzruszenie kwestionowanego orzeczenia, lecz jedynie uzyskanie prejudykatu w sprawie toczącej się przed sądem powszechnym o odszkodowanie. Skarga przysługuje także od prawomocnego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego zaskarżonego skargą kasacyjną, która następnie została oddalona, gdyż w p.p.s.a., a w szczególności jej art. 285a § 1, nie wprowadzono regulacji analogicznej do zawartej w art. 424¹ § 1 k.p.c., w myśl którego od wyroków sądu drugiej instancji, od których wniesiono skargę kasacyjną, oraz od orzeczeń Sądu Najwyższego skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie przysługuje. NSA wskazał, że gdyby przyjąć, iż zdanie drugie § 3 art. 285a p.p.s.a.: „orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego traktuje się jak orzeczenia wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi” uniemożliwia zaskarżanie skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, od którego oddalono skargę kasacyjną, norma zawarta w art. 285a § 1 p.p.s.a. nie znajdowałaby zastosowania w takim zakresie, na który wskazuje wykładnia systemowa przepisów konstytuujących instytucję analizowanej skargi. Redakcja § 2 art. 285a p.p.s.a.: „skarga, o której mowa w § 1, przysługuje również w wyjątkowych przypadkach od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych” pozwala twierdzić, że nieskorzystanie przez strony z przysługujących im środków prawnych stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 285a § 1 p.p.s.a., że wniesienie skargi jest możliwe także w sytuacji, gdy dane orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego

⁵² Np.: postanowienia z: 22 sierpnia 2012 r., I ONP 6/12, 16 października 2013 r., II ONP 6/13, 24 lipca 2014 r., I GNP 4/14, 12 grudnia 2014 r., I GNP 6/14, I GNP 8/14, I GNP 10/14 i I GNP 14/14 oraz 7 lutego 2014 r., I FNP 17/13.

było poddane kontroli NSA w trybie skargi kasacyjnej. Wszystko to zdaniem NSA oznacza, że w świetle wykładni systemowej wewnętrznej art. 285a § 1 i 2 p.p.s.a. zakresem normy zawartej w tym przepisie są objęte wszystkie prawomocne orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych, a więc zarówno te, które w ogóle nie były zaskarżone skargą kasacyjną, jak i te, które uprawomocniły się w wyniku oddalenia przez NSA skargi kasacyjnej, o ile ich zmiana lub uchylenie w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie były i nie są możliwe.

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.). Zgodnie z art. 285h § 1 p.p.s.a. NSA odrzuca na posiedzeniu niejawnym skargę, która nie spełnia wymagań określonych w art. 285e § 1 p.p.s.a.⁵³ oraz w art. 285f § 1⁵⁴. Również art. 285h § 2 p.p.s.a. stanowi, że skarga podlega odrzuceniu, jeżeli zmiana zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków prawnych była lub jest możliwa albo jeżeli nie zachodzi wyjątek, o którym mowa w art. 285a § 2. Wyjątkowość przypadku, o której mowa w art. 285a § 2 p.p.s.a., odnosi się również do przyczyn, które spowodowały, że strona nie wykorzystała przysługujących jej środków prawnych.

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. Nie można natomiast mówić o rażącym naruszeniu prawa, gdy na gruncie danego przepisu możliwy jest wybór różnych jego interpretacji, z których każda daje się uzasadnić stosownymi argumentami. Zakres odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego został ograniczony do przypadków oczywistego naruszenia tego prawa. Naruszenie prawa wspólnotowego może polegać na braku transpozycji tego prawa do porządku wewnętrznego, sprzeczności przepisów prawa krajowego z prawem wspólnotowym oraz niewłaściwej interpretacji prawa wspólnotowego. Odpowiedzialność odszkodowawczą państwa członkowskiego uzasadnia także niewystąpienie przez sąd krajowy rozpatrujący sprawę z pytaniem prawnym do TSUE, jeżeli istnieją ku temu przesłanki lub w danym wypadku jest taki obowiązek, a wywarło to wpływ na błędne zinterpretowanie prawa wspólnotowego lub jego niezastosowanie.

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 europejskim⁵⁵ oraz określić moment jej powstania⁵⁶. W sytuacji gdy nie występuje naruszenie norm prawa Unii Europejskiej, tym bardziej nie może być mowy o rażącym ich naruszeniu, a tylko taka postać naruszenia uzasadnia uwzględnienie skargi na podstawie art. 285k § 2 p.p.s.a.⁵⁷

⁵³ Np. postanowienia z: 21 sierpnia 2015 r., II GNP 1/15 i II GNP 3/15 oraz 10 grudnia 2015 r., II GNP 4/15, II GNP 5/15, II GNP 6/15.

⁵⁴ Postanowienia z: 1 września 2015 r., II FNP 10/15 i II FNP 9/15 oraz 22 października 2015 r., II FNP 8/15.

⁵⁵ Postanowienia z: 21 sierpnia 2015 r., II GNP 2/15, 6 maja 2015 r., II FNP 4/15 i II FNP 5/15, 30 kwietnia 2015 r., II FNP 3/15, 15 kwietnia 2015 r., II FNP 1/15, II FNP 2/15.

⁵⁶ Postanowienie z 4 listopada 2015 r., II FNP 11/15.

⁵⁷ Postanowienie z 6 października 2015 r., II GNP 7/15.

II. Naczelny Sąd Administracyjny

W 2015 r. wpłynęło 28 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA (wraz z 4 pozostałymi z okresu poprzedniego do załatwienia były 32 skargi) i 22 skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (wraz z 1 pozostałą z okresu poprzedniego do załatwienia były 23 skargi). Spośród 27 załatwionych skarg dotyczących orzeczeń NSA 8 oddalono, a 19 odrzucono. W odniesieniu do skarg na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych, spośród 20 załatwionych skarg wszystkie zostały odrzucone, m.in. z powodu niedochowania wymogu sporządzenia skargi przez adwokata lub radcę prawnego albo z powodu braków formalnych skargi, które nie podlegają usunięciu po wniesieniu skargi (dotyczy to m.in. skarg na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i polega na niewskazaniu okoliczności, które mogą usprawiedliwiać niewykorzystanie zwykłego środka zaskarżenia).

Przyczyną oddalenia skarg było m.in. ustalenie, że kwestionowane wyroki nie naruszają wskazanych przepisów prawa krajowego, a w szczególności przepisów prawa Unii Europejskiej⁵⁸, lub że nie było podstaw do stosowania przepisów unijnych⁵⁹. Przedmiotem 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 pierwszej instancji i były przedmiotem rozpoznania przez ten Sąd w wyroku zaskarżonym skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem⁶⁰. W odniesieniu do zarzutu dokonania wykładni prawa krajowego sprzecznej z normami prawa unijnego, a zwłaszcza dyrektywy 2002/96/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE), NSA stwierdził, że w świetle brzmienia dyrektywy oraz podstawy traktatowej jej wydania należy uznać za prawidłową implementację dyrektywy przez ustawodawcę krajowego⁶¹. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem, oparta na rażącym naruszeniu powołanego przepisu, nie miała usprawiedliwionych podstaw, w sytuacji gdy sąd działał zgodnie z normami prawa unijnego, gdyż wynikające z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozszerzenie prawa do odliczenia, o którym mowa w art. 168 lit. a/ dyrektywy 2006/112/WE, na przypadki nieświadomego uczestnictwa odbiorcy faktury w oszustwie podatkowym zostało w zaskarżonym wyroku uwzględnione⁶².

⁵⁸ Wyrok z 10 listopada 2015 r., I ONP 1/15.

⁵⁹ Wyrok z 1 czerwca 2015 r., II FNP 1/14.

⁶⁰ Wyroki z 29 września 2015 r., I FNP 6/15 i I FNP 4/15.

⁶¹ Wyrok z 7 grudnia 2015 r., II ONP 2/15.

⁶² Wyrok z 27 października 2015 r., I FNP 7/15.

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 i inne sprawy

1.1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2015 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
8824	5988	14 812	5095	34,39	9717

W 2015 r. do Izby Finansowej wpłynęło 5988 skarg kasacyjnych oraz 17 skarg o wznowienie postępowania, z czego 38,44% dotyczyło spraw z zakresu podatku od towarów i usług, 25,15% – podatku dochodowego od osób fizycznych, a 9,7% – podatku dochodowego od osób prawnych. Rozstrzygnięto 5119 skarg kasacyjnych¹ (o 179 więcej niż w roku ubiegłym), w tym 4135 spraw na rozprawie oraz 984 sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Wśród wszystkich skarg kasacyjnych zarejestrowanych w tym okresie statystycznym sprawy dotyczące interpretacji indywidualnych wydawanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych stanowiły 24,27% (1453 sprawy). Ponadto wpłynęło 47 skarg kasacyjnych od interpretacji indywidualnych wydawanych przez inne organy. Liczba skarg kasacyjnych dotyczących interpretacji stale pozostaje wysoka.

W 2015 r. do Izby wpłynęło 1706 zażaleń. Załatwiono 1694 zażalenia na orzeczenia sądów administracyjnych, z czego 49% dotyczyło problematyki prawa pomocy, 11,75% – wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 10,33% – uchybienia terminu, 0,94% (16 spraw) – wyłączenia sędziego, a 28% zażaleń dotyczyło innej problematyki. Na koniec 2015 r. zostały nierozpoznane 294 zażalenia, co stanowi dwumiesięczny wpływ tego typu spraw do Izby.

W 2015 r. do Izby wpłynęło 13 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych. Podjęto 9 uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne, 2 sprawy załatwiono w inny sposób, w tym 1 sprawę przejęto do rozpoznania w składzie 7 sędziów. Rozstrzygnięto także 2 spory kompetencyjne, wskazując organ właściwy do rozpoznania sprawy. Spośród 8 załatwionych skarg

¹ 5095 skarg kasacyjnych oraz 24 skargi o wznowienie postępowania.

na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (1 skarga dotycząca postępowania przed NSA) 2 skargi zostały oddalone, a w pozostałych orzeczono w inny sposób.

Do Izby wpłynęły 22 skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, 11 spraw dotyczyło orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, 11 – orzeczeń NSA. Składy orzekające nie uwzględniły żadnej skargi, 14 odrzuciły, 4 oddaliły.

W 2015 r. Izba nie wystąpiła z żadnym pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego, natomiast do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skierowano 5 pytań prejudycjalnych.

1.1.2. *Załatwienie spraw w 2015 r. zwiększyło się o 179 w stosunku do 2014 r. pomimo problemów organizacyjnych* (odejście 2 sędziów w stan spoczynku, 2 sędziów odebrało nominację, w tym 1 jeszcze na stanowisko zwolnione w 2014 r.). W prawie każdym składzie, który w 2015 r. rozstrzygał sprawy na rozprawie, brał udział sędzia delegowany; bez stałej obecności sędziów delegowanych nie byłoby możliwe wyznaczenie takiej liczby rozpraw (416).

Odnosnie do organizacji działalności orzeczniczej w Izbie Finansowej, sędziom przydzielanych było 3–6 spraw w referacie na każdej sesji, w zależności od stopnia ich złożoności oraz tożsamości poruszanej w nich problematyki. W sytuacji gdy pozwalał na to analogiczny charakter spraw, wyznaczanych było ich więcej, tj. nawet po kilkanaście w referacie (z uwagi na specyfikę spraw z zakresu podatku od towarów i usług ma to najczęściej miejsce w Wydziale I). Przydzielanie większej liczby spraw do referatu sędziego wiązało się też z wyznaczaniem na rozprawy spraw, w których przedmiocie NSA orzekł w składach powiększonych.

1.1.3. *Sprawy ze skarg kasacyjnych rozstrzygnięte w 2015 r. (5119) zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione*. Osoby prawne złożyły 1364 skargi, osoby fizyczne – 1844, organy – 1890. Organizacje społeczne złożyły 49 skarg kasacyjnych, prokurator złożył ich 5, natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich – 2.

Pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w Izbie Finansowej w 2435 sprawach, co stanowi 47,57% spraw załatwionych w Izbie na rozprawach. Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 291 sprawach (5,68%). Radcy prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania niebędących organami administracji, wystąpili w 722 sprawach (14,1%). Doradcy podatkowi niebędący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 725 sprawach (14,16%). Prokurator jako pełnomocnik strony uczestniczył w 11 sprawach (0,2%). Rzecznik Praw Obywatelskich i rzecznicy patentowi przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Izbie Finansowej nie wystąpili w żadnej sprawie.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Kontrola dokonywana przez wojewódzkie sądy administracyjne orzeczeń organów podatkowych w 2015 r. dotyczyła zarówno kwestii zastosowania przepisów prawa materialnego, jak i zastosowania przez organy przepisów prawa procesowego. Wojewódzkie sądy administracyjne orzekały na podstawie przepisów prawa krajowego. Z roku na rok wzrasta liczba spraw, w których sądy przy orzekaniu stosowały prounijną i prokonstytucyjną wykładnię przepisów prawa oraz posiłkowały się również orzecznictwem TK i TSUE.

Poniżej przedstawiono rozstrzygnięcia sądów pierwszej instancji prezentujące poglądy orzecznicze akceptowane przez Izbę.

2.1. Ordynacja podatkowa²

W odniesieniu do wątpliwości związanych z zagadnieniem interpretacji podatkowych wskazywano, że zgodnie z art. 14b § 5 o.p., w sytuacji gdy elementem zdarzenia przyszłego opisanego przez wnioskodawcę we wniosku o wydanie interpretacji jest okoliczność zaistniała w przeszłości w postaci toczącego się postępowania kontrolnego, zakończonego wynikiem kontroli, brak jest podstaw do odmiennej oceny ustaleń kontroli w toku postępowania interpretacyjnego (wyrok WSA w Warszawie z 29 lipca 2015 r., III SA/Wa 3988/14). Interpretację indywidualną wydaje się wówczas, gdy odnosi się ona do przepisów mogących mieć znaczenie dla sytuacji prawnopodatkowej zainteresowanego, z wyłączeniem przepisów skierowanych wyłącznie do organu podatkowego, dotyczących np. terminów do wydania decyzji w ramach postępowania podatkowego (wyroki WSA: w Łodzi z 24 lutego 2015 r., I SA/Łd 1347/14 i w Bydgoszczy z 8 stycznia 2015 r., I SA/Bd 1145/14).

W podejmowanych rozstrzygnięciach sądy pierwszej instancji uwzględniały również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do instytucji hipoteki skarbowej oraz przedawnienia zobowiązania podatkowego.

W kontekście wyroku TK SK 40/12 sądy administracyjne wskazywały, że wprawdzie niekonstytucyjność stwierdzona w tym wyroku dotyczy art. 70 § 6 o.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., to jednak powtórzona w art. 70 § 8 o.p. treść tego przepisu (uzupełniona o zastaw skarbowy) w brzmieniu obowiązującym po 1 stycznia 2003 r. oznacza także niekonstytucyjność tego przepisu (tak w nieprawomocnych wyrokach WSA: w Łodzi z 13 stycznia 2015 r., I SA/Łd 1273/14 i z 10 marca 2015 r., I SA/Łd 1231/14; w Poznaniu z 28 maja 2015 r., I SA/Po 1246/14; w Białymstoku z 9 września 2015 r., I SA/Bk 742/15; we Wrocławiu z 1 października 2015 r., I SA/Wr 272/15 i z 7 października 2015 r., I SA/Wr 1494/15 oraz w prawomocnym wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 czerwca 2015 r., I SA/Go 218/15).

Wyrok TK P 30/11³ w wielu sprawach miał znaczenie dla oceny zarzutu przedawnienia (nieprawomocne wyroki WSA: w Krakowie z 9 stycznia 2015 r., I SA/Kr 1412/14 i z 8 kwietnia 2015 r., I SA/Kr 92/15; w Warszawie z 23 marca 2015 r., III SA/Wa 2578/14; w Poznaniu z 5 sierpnia 2015 r., I SA/Po 979/14; w Gliwicach z 9 września 2015 r., III SA/Gl 2883/14; w Łodzi z 18 listopada 2015 r., I SA/Łd 1153/15; we Wrocławiu z 23 listopada 2015 r., I SA/Wr 152/15).

W sprawach związanych z formą rozstrzygnięć podejmowanych przez organy podatkowe, a także z informatyzacją procedury i wykorzystywaniem środków komunikacji elektronicznej sądy wskazywały, że uwzględnienie argumentów zażalenia na odmowę wydania zaświadczenia nakłada na organ odwoławczy prawny obowiązek wyeliminowania z obrotu zaskarżonego aktu, a więc wydanie rozstrzygnięcia w trybie art. 233 § 1 pkt 2 lit. b/, ewentualnie pkt 3 oraz § 2 o.p. (np. wyrok WSA w Gliwicach z 17 lutego 2015 r., I SA/Gl 704/14). W orzecznictwie wskazano również, że w przypadku braku zgody naczelnika urzędu skarbowego na przekazanie 1% podatku na organizację pożytku publicznego konieczne jest wydanie w tym przedmiocie decyzji (wyrok WSA w Gdańsku z 15 lipca 2015 r., I SA/Gd 683/15).

Potwierdzeniem złożenia deklaracji podatkowej za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest wyłącznie urzędowe poświadczenie odbioru, stanowiące odrębny dokument

² Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.

³ Dotyczący ustalania prawidłowości przerywania biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych z uwagi na wszczęcie wobec podatnika postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe bądź wykroczenie skarbowe.

elektroniczny, wysyłany przez organ bądź elektroniczną skrzynkę oddawczą (§ 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu przesyłania deklaracji i podań oraz rodzajów podpisu elektronicznego, którymi powinny być opatrzone⁴). Potwierdzenia terminowego złożenia zeznania za pośrednictwem systemu e-deklaracje nie może stanowić dokonanie płatności na właściwe konto urzędu skarbowego, jak również bezskuteczne pozostaje dowodzenie, że brak Urzędowego Poświadczenia Odbioru oznacza jedynie, iż system Ministerstwa Finansów nie zarejestrował złożenia zeznania (wyrok WSA w Łodzi z 2 czerwca 2015 r., I SA/Łd 388/15). Przyjmowano również, że nieuwzględnienie przez organ wniosku strony o doręczanie pism w formie elektronicznej stanowi niewątpliwie naruszenie art. 144a § 1 pkt 2 o.p., jednakże jest to naruszenie pozostające bez wpływu na treść rozstrzygnięcia, w przypadku gdy decyzja została stronie doręczona w innej formie i strona miała możliwość zapoznania się z jej treścią (zob. wyroki WSA: w Krakowie z 21 maja 2015 r., I SA/Kr 533/15; w Łodzi z 3 czerwca 2015 r., I SA/Łd 288/15).

2.2. Podatek od towarów i usług⁵

Istotny wpływ na kształt orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych wywarły orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Odnosząc się do wyroku TSUE z 29 września 2015 r. (sprawa C-276/14 *Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów*), sądy administracyjne wskazywały, że wyrok ten przesądził, iż art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2006/112/WE⁶ należy interpretować w ten sposób, że podmioty prawa publicznego, takie jak gminne jednostki budżetowe, nie mogą być uznane za podatników podatku od wartości dodanej, ponieważ nie spełniają kryterium samodzielności przewidzianego w tym przepisie. Stąd też wydatki ponoszone przez gminy na inwestycje wykorzystywane do realizacji ich zadań własnych służą czynnościom opodatkowanym, nawet jeżeli zostały one nieodpłatnie przekazane ich jednostkom organizacyjnym (WSA w Szczecinie w wyrokach z 18 listopada 2015 r., I SA/Sz 223/15 i I SA/Sz 210/15). Powyższy wyrok TSUE wyeliminował rozbieżności w tym przedmiocie, czego potwierdzeniem jest obecny kierunek rozstrzygnięć podejmowanych przez sądy pierwszej instancji (wyroki WSA: w Opolu z 13 listopada 2015 r., I SA/Op 384/15 i I SA/Op 515/15; w Poznaniu z 4 grudnia 2015 r., I SA/Po 1085/15–1088/15 i I SA/Po 1091/15–1092/15; w Bydgoszczy z 17 listopada 2015 r., I SA/Bd 827/15).

Stosując się do wytycznych TSUE zawartych w wyroku z 16 kwietnia 2015 r. (sprawa C-42/14 *Minister Finansów przeciwko Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w Warszawie*), wojewódzkie sądy administracyjne przyjmują, że: świadczenia dostawy energii cieplnej i elektrycznej, wody, wywozu nieczystości, wykorzystywane bezpośrednio przez najemcę, a dostarczane przez podmioty trzecie względem wynajmującego, co do zasady są świadczeniami niezależnymi od samej usługi najmu. Niemniej jednak, jeżeli elementy transakcji są ze sobą tak ściśle związane, że tworzą obiektywnie jedno niepodzielne świadczenie ekonomiczne, którego rozdzielenie miałoby charakter sztuczny, wówczas należy przyjąć, iż usługi te są wykonywane przez samego wynajmującego, który przenosi jedynie koszty świadczenia na najemcę (wyroki WSA: w Gdańsku z 10 czerwca 2015 r., I SA/Gd 655/15; w Poznaniu z 11 czerwca 2015 r., I SA/Po 841/15). O tym jednak, czy zostały spełnione kryteria przedstawione w wy-

⁴ Dz.U. z 2012 r. poz. 1537.

⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.).

⁶ Z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE Nr L 347, s. 1 ze zm.).

roku TSUE wydanym w sprawie C-42/14, decyduje sąd krajowy. Kryteria te mają bowiem charakter subiektywny, a co za tym idzie – należy oceniać je za każdym razem w kontekście konkretnych stanów faktycznych (wyroki WSA: w Kielcach z 6 maja 2015 r., I SA/Ke 187/15; we Wrocławiu z 14 lipca 2015 r., I SA/Wr 986/15–987/15; w Warszawie z 16 września 2015 r., III SA/Wa 2831/14).

Orzecznictwo TSUE odgrywa istotną rolę w kwestii prawa obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, wynikającą z faktur wystawionych przez podmioty nieistniejące lub niedokumentujące rzeczywistego przebiegu zdarzeń. Uwzględniając wyrok TSUE z 22 października 2015 r. wydany w sprawie C-277/14 *PPUH Stehcamp Sp. j. Florian Stefanek, Janina Stefanek, Jarosław Stefanek przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Łodzi*, WSA w Bydgoszczy, w wyroku z 20 października 2015 r., I SA/Bd 708/15, stwierdził, iż sankcjonowanie odmową możliwości skorzystania z tego prawa podatnika, który nie wiedział i nie mógł wiedzieć, że w ramach danej transakcji dostawca dopuścił się przestępstwa lub że inna transakcja wchodząca w skład łańcucha dostaw, wcześniejsza lub późniejsza w stosunku do tej, której dokonał ów podatnik, została zrealizowana z naruszeniem przepisów o VAT, jest niezgodne z zasadami funkcjonowania prawa do odliczenia przewidzianymi przez dyrektywę Rady 2006/112/WE (podobnie w wyrokach WSA w Opolu z 23 października 2015 r., I SA/Op 457/15–459/15). W odniesieniu do tego wyroku WSA w Warszawie w wyrokach z 28 października 2015 r. III SA/Wa 4039/14–4040/14 uznał, że świetle tego wyroku należy odmówić prawa do odliczenia, jeżeli na podstawie obiektywnych przesłanek zostanie udowodnione, iż skorzystanie z tego prawa wiązałoby się z przestępstwem lub nadużyciem. Przestępstwo podatkowe popełnione przez samego podatnika ma również miejsce, gdy podatnik wiedział lub powinien był wiedzieć, że przez nabycie towaru uczestniczył w transakcji związanej z przestępstwem w zakresie VAT, i powinien on, w świetle VI dyrektywy, zostać uznany za uczestniczącego w tym przestępstwie niezależnie od tego, czy osiąga korzyść z odsprzedaży towarów lub wykorzystania usług w ramach opodatkowanych transakcji dokonywanych przez niego na późniejszym etapie obrotu.

2.3. Podatek dochodowy od osób prawnych⁷

W przedmiocie prawa do transmisji/retransmisji wydarzeń sportowych w kontekście podatku dochodowego od osób prawnych oraz mając na uwadze poszczególne umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, zawarte pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Wielką Brytanią, Irlandią, Węgrami i Hiszpanią, uznano, że skoro prawa te (tj. prawa do transmisji/retransmisji wydarzeń sportowych) nie mogą być traktowane jako prawa autorskie, to na podstawie wyżej wymienionych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania brak jest podstaw do kwalifikowania ich jako należności licencyjnych. Przeciwna interpretacja byłaby nieuzasadnionym stosowaniem wykładni rozszerzającej, niedopuszczalnej w prawie podatkowym (wyrok WSA w Warszawie z 20 lutego 2015 r., III SA/Wa 1078/14). Rozstrzygając w kwestii możliwości zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków poczynionych przez spółkę akcyjną na dofinansowanie czesnego studiów licencyjnych dla pracownika, WSA w Warszawie, w wyroku z 29 kwietnia 2015 r., III SA/Wa 2679/14, nawiązując do podobieństwa między rozpatrywaną kwestią a orzecznictwem NSA w zakresie wydatków

⁷ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.).

związanych z aplikacją radcowską i kosztów późniejszej działalności gospodarczej, stwierdził, że wydatki poniesione na studia licencjackie pracownika w istocie mają charakter raczej osobisty i służą wyłącznie zdobyciu kwalifikacji zawodowych, a co za tym idzie – nie można uznać ich za koszt uzyskania przychodów z działalności gospodarczej, ponieważ nie spełniają przesłanek wyrażonych w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby⁸

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

3.1. Ordynacja podatkowa

3.1.1. *Interpretacje indywidualne.* W odniesieniu do zagadnienia niejednolitego stosowania prawa podatkowego w interpretacjach indywidualnych, o którym mowa w art. 14a § 2 pkt 2 o.p., NSA uznał, że jest to stan przekazania zainteresowanym wielu różniących się istotnie ocen w zakresie wykładni i stosowania prawa, który nie może zostać usunięty, uporządkowany i doprowadzony do wewnętrznej zgodności zaskarżeniem określonej interpretacji do sądu administracyjnego lub zmianą danej interpretacji przez Ministra Finansów. Sytuacja, gdy zostały wydane dwie różne indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego, z których następnie jedna, w terminie do wydania interpretacji ogólnej przepisów prawa podatkowego, zostaje – jako nieprawidłowa – na podstawie art. 14e § 1 o.p. zmieniona do stanu zgodności z drugą, nie stanowi niejednolitego stosowania prawa w interpretacjach indywidualnych, o którym mowa w art. 14a § 2 pkt 2 o.p. Przypadek niejednolitego stosowania prawa podatkowego w interpretacjach indywidualnych to niewątpliwie większy obszar sprzecznych i niezharmonizowanych ze sobą wykładni operacyjnych i ocen możliwości zastosowania prawa aniżeli wynikający z dwóch tylko interpretacji, z których jedna, jako nieprawidłowa, zostaje zmieniona zgodnie z obowiązującym prawem (wyrok z 6 listopada 2015 r., II FSK 2253/13).

Jeżeli spółka kapitałowa uzyskała prawo do zastosowania się do wydanej na jej wniosek pisemnej interpretacji indywidualnej, to spółka osobowa będąca jej następcą prawnym przejmie uprawnienie do zastosowania się do interpretacji w takim samym zakresie i na takich samych warunkach, jakie przysługiwały poprzednikowi (wyrok z 5 listopada 2014 r., I FSK 1551/13). Odmienne kwestię sukcesji podatkowej w kontekście interpretacji indywidualnych postrzegano w wyroku z 17 listopada 2015 r., II FSK 2085/13, w którym uznano, że następca prawny zainteresowanego może przejąć tylko uprawnienia gwarancyjne (ochronne), wynikające z interpretacji prawa podatkowego udzielonej w indywidualnej sprawie, i pod warunkiem, iż uprawnienia te przed przejęciem (połączeniem, przekształceniem) nabył sam zainteresowany. Następca prawny zainteresowanego może w związku z tym skorzystać z ochrony, o jakiej mowa w art. 14k i art. 14m o.p., lecz wyłącznie wówczas,

⁸ W niniejszym punkcie przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2015 r.

gdy zainteresowany, któremu udzielono interpretacji, zastosował się do niej przed dniem przekształcenia.

3.1.2. *Nadpłata*. Przepis art. 78 § 3 pkt 1 o.p. wiąże przyznanie oprocentowania nadpłaty z podważeniem wadliwej decyzji organu podatkowego, tzn. z sytuacją, gdy błędnie nałożono na podatnika zobowiązanie w wysokości wyższej niż wynikająca z prawa podatkowego, a następnie decyzja taka (także decyzja określająca zobowiązanie podatkowe) została uchylona lub zmieniona. Z kolei art. 78 § 3 pkt 2 o.p. również uzależnia przyznanie oprocentowania nadpłaty od podważenia wadliwej decyzji podatkowej (w tym także decyzji określającej), z tym zastrzeżeniem, że nakazuje naliczanie oprocentowania nie od dnia powstania nadpłaty, ale od dnia uchylecia lub zmiany takiej decyzji, i to wyłącznie wówczas, gdy organ nie przyczynił się do powstania przesłanki uchylecia lub zmiany decyzji oraz gdy nadpłata nie została zwrócona w terminie. Różnica między regulacją zawartą w art. 78 § 3 pkt 1 a regulacją z art. 78 § 3 pkt 1 i pkt 2 o.p. polega na tym, że w przypadku gdy organ nie przyczynił się do powstania przesłanki zmiany lub uchylecia decyzji podatkowej, z której wynikała wysokość zobowiązania podatkowego wyższa niż należna i która została wykonana przez podatnika, ale też nie zwrócił nadpłaty w terminie, oprocentowanie nadpłaty przysługuje od dnia zmiany lub uchylecia decyzji (pkt 2), a nie od dnia powstania nadpłaty (pkt 1). Natomiast w przypadku, gdy nadpłata powstała na skutek zadeklarowania i zapłaty przez podatnika podatku w kwocie wyższej niż należna, to nawet jeśli organ w późniejszej decyzji błędnie określa zobowiązanie podatkowe w wysokości jeszcze wyższej niż zadeklarowana przez podatnika, ale nie dochodzi do wykonania tej decyzji i decyzja ta zostaje uchylona, to brak jest podstaw do wypłaty oprocentowania, jeżeli nadpłata została zwrócona w terminie 30 dni, licząc od uchylecia wadliwej decyzji (wyrok z 3 lipca 2015 r., II FSK 1463/13).

W przypadku nadpłaty powstałej wskutek uchylecia decyzji ostatecznej, którą ustalono zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w art. 21 § 1 pkt 2 o.p., na podstawie przepisu ustawy podatkowej następnie uchylonego orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego⁹ jako niekonstytucyjnego, oprocentowanie w świetle art. 78 § 3 pkt 1 i 2 o.p. przysługuje: 1) od dnia powstania nadpłaty do dnia jej zwrotu, jeśli organ przyczynił się do powstania przesłanki zmiany lub uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania; 2) od dnia wydania decyzji rozstrzygającej postępowanie wznowieniowe co do istoty, jeśli organ nie przyczynił się do powstania przesłanki zmiany lub uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania, a nadpłata nie została zwrócona w terminie, o którym mowa w art. 77 § 1 pkt 1 lit. a/ o.p.; 3) w przypadku terminowego zwrotu nadpłaty – oprocentowanie nie przysługuje (wyrok z 25 marca 2015 r., II FSK 3963/14). Jeśli natomiast nadpłata powstała w wyniku orzeczenia TSUE, o którym mowa w art. 74 o.p., i organ dokonuje zwrotu podatku z tego tytułu, to obowiązek naliczenia i zapłaty oprocentowania obliczonego zgodnie z art. 78 § 5 pkt 1 o.p. zachodzi także wówczas, gdy wniosek o jej stwierdzenie i zwrot został złożony przed wydaniem orzeczenia przez TSUE, a wnioskodawca oparł wniosek o stwierdzenie nadpłaty na art. 75 § 1 lub § 2 o.p., nie zaś na art. 74 tej ustawy (wyrok z 11 lutego 2015 r., II FSK 118/13). Rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy stwierdzenia nadpłaty unicestwia skutki korekty deklaracji dołączonej do wniosku o jej stwierdzenie, składanego w trybie art. 75 § 2 pkt 1 lit. b/ i § 3 o.p. (wyrok z 20 stycznia 2015 r., II FSK 2464/14).

3.1.3. *Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych*. Stosowanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych jest poprzedzone postępowaniem, w którego wyniku określono zaległość podat-

⁹ Wyrok TK z 18 lipca 2013 r., SK 18/09.

kową, odsetki za zwłokę albo opłatę prolongacyjną. Postępowanie to nie sprowadza się do dokonywania czynności rachunkowych zmierzających do obliczania wysokości odsetek za zwłokę. Przyjęcie odmiennego zapatrywania pozbawiłoby podatnika *a priori* możliwości dochodzenia swych praw w sytuacji, gdy przepisy stosowane podczas określania odsetek za zwłokę, a następnie przyznawania ulg w spłacie podatku uznano za niekonstytucyjne. Natomiast rozstrzygnięcie, w którego wyniku organ podatkowy oblicza odsetki za zwłokę, ma charakter władczy. Kształtuje ono bowiem stosunek prawny, którego przedmiotem jest prawidłowa wysokość odsetek za zwłokę jako zobowiązania o charakterze akcesoryjnym wobec zobowiązania podatkowego (wyrok z 2 czerwca 2015 r., II FSK 1351/13).

Na podstawie art. 67a § 1 o.p. organ podatkowy może zastosować ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych, jeżeli w indywidualnej sprawie w tym przedmiocie ustali i oceni zaistnienie przesłanki ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. W przypadku stwierdzenia wymienionych przesłanek organ podatkowy może, ale nie ma obowiązku, zastosować ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych na zasadzie uzasadnionego uznania administracyjnego (wyrok z 21 sierpnia 2015 r., II FSK 1703/13).

Materialnoprawną podstawą rozpatrzenia wniosku o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, które stanowią pomoc *de minimis* dla podatnika prowadzącego działalność gospodarczą, jest art. 67b § 1 pkt 2 o.p. Norma zawarta w art. 67a znajduje w tym przypadku zastosowanie jedynie w zakresie przewidzianych w tym przepisie rodzajów ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (wyrok z 4 listopada 2015 r., II FSK 2396/13).

3.1.4. *Przedawnienie zobowiązań podatkowych.* Dla osiągnięcia skutku zawieszenia biegu terminu przedawnienia z art. 70 § 6 pkt 1 o.p. nie wystarczy przedstawienie podatnikowi zarzutu w sprawie o podejrzenie popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, lecz zarzut ten powinien dotyczyć tego zobowiązania podatkowego, którego bieg z art. 70 § 1 o.p. ma zostać zawieszony (wyrok z 14 lipca 2015 r., II FSK 1372/13).

W odniesieniu do zagadnień związanych z przestępstwami (wykroczeniami) skarbowymi zwrot użyty w art. 70 § 6 pkt 1 o.p., jakim jest „niewykonanie tego zobowiązania”, należy rozumieć szerzej niż tylko jako brak zapłaty powodujący uszczuplenie należności podatkowych. Znaczenia pojęcia „zobowiązanie” w rozumieniu art. 70 § 6 pkt 1 *in fine* o.p. nie można ograniczać tylko do definicji zobowiązania podatkowego ujętej w art. 5 o.p. (wyrok z 24 lutego 2015 r., I FSK 2017/13).

3.1.5. *Odsetki za zwłokę.* Przekształcenie istniejącego w trakcie roku podatkowego obowiązku uiszczenia zaliczek w obowiązek uiszczenia zobowiązania podatkowego za dany rok podatkowy nie przekreśla możliwości zastosowania obniżonej stawki odsetek, o której mowa w art. 56 § 1a o.p. (tj. stawki stanowiącej 75% stawki podstawowej), także wówczas, gdy podatnik skoryguje zeznanie roczne i ureguluje obciążające go w związku z tym zaległości z tytułu niezapłaconych w terminie płatności zaliczek na podatek. Z brzmienia art. 56 § 1a o.p. wynika, że złożenie prawnie skutecznej korekty deklaracji wraz z uzasadnieniem przyczyn korekty i zapłata w całości zaległości podatkowej w ciągu 7 dni od złożenia korekty uprawniają do zastosowania obniżonej stawki odsetek za zwłokę, tj. w wysokości 75% stawki podstawowej, o której mowa w § 1 art. 56 o.p. W § 1b art. 56 o.p. ustawodawca ograniczył krąg podatników, którzy mogą stosować obniżoną stawkę odsetek za zwłokę, wykluczając z tej grupy podatników składających korekty deklaracji po doręczeniu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej, a w przypadkach gdy nie stosuje się zawiadomienia – po zakończeniu kontroli podatkowej, oraz podatników korygujących deklaracje w wyniku

czynności sprawdzających. Obniżoną stawkę odsetek za zwłokę mogą stosować tylko ci podatnicy, którzy dokonali korekty deklaracji na skutek samokontroli rozliczeń podatkowych (wyrok z 18 marca 2015 r., II FSK 416/13).

3.1.6. *Doręczenia w postępowaniu podatkowym.* W kwestii doręczenia zastępczego w postępowaniu podatkowym uznano, że osoba zatrudniona do pomocy w prowadzeniu domu może być uznana za domownika w rozumieniu art. 149 o.p. Niezależnie od tego, czy adresowaną do skarżącej przesyłkę odebrała osoba rzeczywiście z nią spokrewniona, czy też osoba zatrudniona do pomocy w prowadzeniu domu, można przyjąć, że przy spełnieniu pozostałych kryteriów doręczenia w przypadku nieobecności adresata (art. 149 o.p.), a więc przy pełnoletniości osoby odbierającej przesyłkę oraz podjęciu się oddania pisma adresatowi, doręczenie musi być uznane za skuteczne, a dokument stwierdzający tę okoliczność – za dowód w sprawie, z zastrzeżeniem możliwości przeprowadzenia przeciwdowodu dla wykazania, iż niektóre utrwalone w nim okoliczności w rzeczywistości były inne (wyrok z 11 marca 2015 r., II FSK 426/13).

Użycie w art. 12 § 6 pkt 2 o.p. zwrotu „nadanie pisma” bez określenia jego charakteru oznacza, że przepis ten powinien mieć zastosowanie do wszystkich pism procesowych i oświadczeń składanych przez podatników, a dotyczących ich zobowiązań podatkowych. Umieszczenie go w dziale I ordynacji podatkowej, normującym przepisy ogólne w przedmiocie zobowiązań podatkowych (art. 1 pkt 1 o.p.), przemawia za taką jego wykładnią, która dotyczy także uprawnień materialnoprawnych podatników. Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo wpłynęło do organu podatkowego (zostało złożone w biurze podawczym). Wyjątkiem od tej zasady jest nadanie pisma w polskiej placówce pocztowej, co jest równoznaczne z wniesieniem go do organu. Oryginalny dowód nadania listu poleconego stanowi dostateczne potwierdzenie nadania pisma w polskiej placówce pocztowej. Jedynie w przypadku wysłania pisma w formie dokumentu elektronicznego do organu podatkowego ustawodawca przewidział wymóg otrzymania przez nadawcę urzędowego poświadczenia odbioru (wyrok z 22 lipca 2015 r., II FSK 1562/15).

3.1.7. *Żądanie strony przeprowadzenia dowodu w rozumieniu art. 188 o.p.* Żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu (art. 188 o.p.) należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu są okoliczności mające znaczenie dla sprawy, chyba że okoliczności te są stwierdzone wystarczająco innym dowodem. Norma wyrażona w tym przepisie sprzeciwia się temu, aby odmawiać żądaniu przeprowadzenia dowodu na okoliczności istotne dla wyniku sprawy z tego tylko względu, że organ już uznał, iż „okoliczności mające znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy zostały ustalone innymi dowodami zebranymi w toku postępowania”, lecz w sposób sprzeczny z tezą, którą zamierza dowodzić strona postępowania (wyrok z 26 maja 2015 r., I FSK 466/14).

3.1.8. *Przesłanka wydania decyzji o zabezpieczeniu wykonania zobowiązania podatkowego.* W myśl art. 33 § 1 o.p. zobowiązanie podatkowe przed terminem płatności może być zabezpieczone na majątku podatnika, a w przypadku osób pozostających w związku małżeńskim – także na majątku wspólnym, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że nie zostanie ono wykonane, a w szczególności gdy podatnik trwale nie uiszcza wymagalnych zobowiązań o charakterze publicznoprawnym lub dokonuje czynności polegających na zbywaniu majątku, które mogą utrudnić lub udaremnić egzekucję. W przypadku zabezpieczenia na majątku wspólnym małżonków przepis art. 29 § 2 o.p. stosuje się odpowiednio. Wymieniona tam przesłanka wydania decyzji o zabezpieczeniu wykonania zobowiązania podatkowego, jaką jest uzasadniona obawa, że zobowiązanie podatkowe nie zostanie wykonane, ma miejsce wówczas, gdy organ podatkowy wykaże, iż majątek podatnika, w kontekście przybliżonej kwoty zobowiązania

podatkowego, z uwzględnieniem ewentualnych odsetek za zwłokę, jest w takiej kondycji lub w wyniku działań podatnika może być w takiej kondycji, że brak zabezpieczenia może pozabawić wierzyciela publicznego, jakim jest organ podatkowy, zaspokojenia należnych od podatnika zobowiązań podatkowych (wyrok z 26 maja 2015 r., I FSK 538/14).

3.1.9. *Przesłanka nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności.* W wyroku z 12 czerwca 2015 r., I FSK 628/14 NSA przesądził, że wykazanie w postanowieniu o nadaniu decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności, iż w przeszłości podatnik wielokrotnie nieterminowo regulował należności publicznoprawne, może zostać uznane za spełnienie przesłanki z art. 239b § 2 o.p., tj. za uprawdopodobnienie przez organ podatkowy, że zobowiązanie wynikające z decyzji nie zostanie wykonane.

3.1.10. *Zakres zastosowania decyzji kasacyjnej.* Odnosząc się do przyczyn, które mogą uzasadniać zastosowanie decyzji kasacyjnej w postępowaniu prowadzonym w przedmiocie podatku od towarów i usług, NSA uznał, że w pojęciu przeprowadzenia postępowania dowodowego, zmierzającego do zbadania okoliczności faktycznych niezbędnych jeszcze dla załatwienia sprawy (jej rozstrzygnięcia), mieści się również oczekiwanie na takie dowody, które zależą od „wytworzenia” przez inny podmiot, by następnie stać się składową materiału dowodowego sprawy mającej być przedmiotem rozstrzygnięcia. Powyższe przemawia za tym, że art. 233 § 2 o.p. znajduje zastosowanie w sprawie dotyczącej określenia VAT za dany okres rozliczeniowy także w sytuacji, gdy dla rozstrzygnięcia tej sprawy niezbędne jest uwzględnienie określonych ustaleń faktycznych dotyczących okresu bezpośrednio go poprzedzającego, co do którego orzeka organ podatkowy (albo organ kontroli skarbowej) w innym postępowaniu (wyrok z 29 września 2015 r., I FSK 1732/14).

3.2. Podatek od towarów i usług

3.2.1. *Opodatkowanie nieodpłatnego przekazania wytworzonych towarów.* Przepis art. 7 ust. 2 u.p.t.u. w brzmieniu obowiązującym od 1 kwietnia 2011 r. do 31 marca 2013 r. należy tak interpretować, że opodatkowaniu podlegało nieodpłatne przekazanie wytworzonych przez podatnika towarów, jeżeli podatnikowi przysługiwało, w całości lub w części, prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów niezbędnych do ich wytworzenia. Przepis ten zrównuje czynności dokonane bez wynagrodzenia z czynnościami odpłatnymi, przy spełnieniu warunków wymienionych w tym przepisie i z zastrzeżeniem wynikającym z ust. 3 tego artykułu. Pojęcie „przy nabyciu”, zawarte w art. 7 ust. 2 u.p.t.u., należy rozumieć szeroko, tj. w pojęciu tym mieści się również nabycie poszczególnych środków produkcji służących wytworzeniu towarów przekazywanych nieodpłatnie (wyrok z 3 marca 2015 r., I FSK 2184/13).

3.2.2. *Pobór opłaty targowej jako usługa.* Spółka komunalna, która jako niezależny od gminy, działający na zasadzie ryzyka ekonomicznego podmiot gospodarczy zostaje przez gminę wyznaczona na inkasenta do poboru opłaty targowej, świadczy z tego tytułu na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 u.p.t.u. usługę opodatkowaną podatkiem od towarów i usług. Wykonywanie przez niezależny od gminy (miasta) podmiot gospodarczy obowiązków inkasenta opłaty targowej, jako świadczenie realizowane na rzecz osoby prawnej, w pełni spełnia warunki opodatkowanej usługi w ujęciu art. 8 ust. 1 pkt 3 u.p.t.u., stanowiąc świadczenie usługi zgodnie z nakazem organu władzy publicznej (wyrok z 12 maja 2015 r., I FSK 222/14).

3.2.3. *Opodatkowanie przekazania części lub całości majątku spółki osobowej.* W kwestii, czy po śmierci jednego z dwóch wspólników spółki jawnej wniesienie majątku tej spółki przez

drugiego wspólnika do nowo utworzonej spółki osobowej lub kapitałowej będzie podlegało opodatkowaniu VAT, NSA uznał, że art. 14 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. należy interpretować w ten sposób, iż przepis ten nie ma zastosowania w sytuacji, gdy po śmierci jednego z dwóch wspólników spółki jawnej drugi wspólnik wniósł majątek tej spółki do nowo utworzonej spółki osobowej lub kapitałowej. Przepis art. 14 u.p.t.u. oznacza skorzystanie przez polskiego ustawodawcę z opcji przewidzianej w art. 19 dyrektywy 2006/112/WE. *Ratio legis* art. 14 ustawy o VAT z 2004 r. jest opodatkowanie konsumpcji. Norma ta ma na celu zapobieżenie uniknięciu płacenia podatku należnego przez osoby fizyczne (byłych wspólników spółek niemających osobowości prawnej lub osoby, które prowadziły jednoosobową działalność gospodarczą). Opodatkowanie to może nastąpić jedynie wtedy, kiedy osoby te zatrzymają majątek spółki po jej likwidacji dla celów niezwiązanych z działalnością gospodarczą, bo jedynie wówczas występują w roli konsumentów (wyrok z 22 stycznia 2015 r., I FSK 1996/13).

3.2.4. *Odsetki za zwłokę a import towarów.* Wejście w życie z dniem 1 kwietnia 2011 r. art. 37 ust. 1a u.p.t.u. nie oznacza, że do tego dnia nie nalicza się na podstawie art. 51 § 1 o.p. w zw. z art. 53 § 1 i § 3 o.p. odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych w podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, będących następstwem wykazania przez podatnika w zgłoszeniu celnym podatku od towarów i usług w nieprawidłowej wysokości. Pobór odsetek określonych na zasadach art. 37 ust. 1a u.p.t.u. dotyczy importu towarów, dla którego obowiązek podatkowy powstał od 1 kwietnia 2011 r. Przyjęcie powyższej regulacji jako obowiązującej od 1 kwietnia 2011 r. i mającej zastosowanie do importu towarów, dla którego obowiązek podatkowy powstał od tego dnia, nie oznacza, że do 1 kwietnia 2011 r. nie naliczało się odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych będących następstwem wykazania przez podatnika w zgłoszeniu celnym podatku w nieprawidłowej wysokości (wyrok z 31 marca 2015 r., I FSK 1974/13).

3.2.5. *Usługa najmu a usługi dostawy mediów.* Biorąc pod uwagę wskazówki interpretacyjne zawarte w wyroku TSUE z 16 kwietnia 2015 r., C-42/14, ECLI:EU:C:2015:229, NSA uznał, że art. 29 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 i 2 u.p.t.u., w brzmieniu obowiązującym w 2011 r., należało tak interpretować, iż opłaty wynikające z eksploatacji lokalu przez najemcę: za energię cieplną, dostawę wody, odbiór ścieków i wywóz nieczystości nie powinny być co do zasady ujmowane do podstawy opodatkowania jako składniki czynszu z tytułu usługi najmu i w konsekwencji powinny zostać opodatkowane stawką odmienną od usługi najmu. Media w postaci zużycia wody, energii elektrycznej i ciepłej, odprowadzania ścieków powinny być uważane za odrębne świadczenia od usługi najmu, jeżeli najemca miał możliwość wyboru sposobu korzystania z danych towarów i usług przez decydowanie o wielkości zużycia (np. w oparciu o wskazania liczników albo liczbę osób korzystających z wynajmowanych pomieszczeń). W przypadku natomiasz wywozu nieczystości czynności te powinny być traktowane jako odrębne od usługi najmu, jeżeli najemca miał możliwość dokonania wyboru świadczeniodawcy tych usług. NSA zwrócił uwagę na przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁰ i wskazał, że o ile w stanie prawnym obowiązującym w 2011 r. właściciel miał możliwość dokonania wyboru odbiorcy nieczystości (a tym samym z postanowień umownych pomiędzy stronami umowy najmu mogło wynikać, że wynajmujący pozostawiał najemcy swobodny wybór odbiorcy nieczystości), to od 1 stycznia 2012 r., w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzyma-

¹⁰ Dz.U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.

manii czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹¹, wybór przedsiębiorcy odbierającego odpady dokonywany jest w drodze przetargu organizowanego przez wójta (prezydenta miasta lub burmistrza), a zatem ani wynajmujący, ani najemca nie mają możliwości dokonania wyboru świadczeniodawcy tych usług. Opłata za wywóz nieczystości stanowi w takim przypadku nieodłączny element usługi najmu i powinna być traktowana jako jedna usługa z najmem, o ile wynajmujący decyduje się na „przeniesienie” jej kosztu na najemcę (wyrok z 10 lipca 2015 r., I FSK 944/15).

3.2.6. *Obniżone stawki podatku od towarów i usług.* Preferencyjna stawka VAT (art. 41 ust. 1 u.p.t.u. w zw. z poz. 31 pkt 2 załącznika nr 10 do tej ustawy) nie ma zastosowania do sprzedaży napojów zawierających tłuszcz mlekowy, przy których przygotowywaniu wykorzystywany jest ekstrakt z kawy, niezależnie od jego udziału procentowego. Wyłączenie, w pkt 31 załącznika nr 10 do u.p.t.u., z możliwości zastosowania preferencyjnej stawki podatku dotyczy napojów, przy których przygotowywaniu wykorzystywany jest napar z kawy lub herbaty, niezależnie od udziału procentowego tego naparu w przygotowywanym napoju. Funkcją powołanej regulacji jest wyłączenie możliwości zastosowania obniżonej stawki podatku w odniesieniu do sprzedaży kawy i herbaty (wraz z dodatkami). Kawa, co do zasady, podlega opodatkowaniu 23% stawką podatku, tak więc przyjęcie, że sprzedaż napoju zawierającego tłuszcz mlekowy i dowolną ilość kawy (również w postaci ekstraktu kawowego) podlega niższemu opodatkowaniu niż kawa, która nie zawiera w ogóle tłuszczu mlekowego, mogłoby prowadzić do opodatkowania towarów podobnych różnymi stawkami. Każdy zatem napój z wywarem kawy lub herbaty powinien być opodatkowany tak jak kawa czy herbata (wyrok z 3 lipca 2015 r., I FSK 854/14).

W kwestii możliwości stosowania obniżonej stawki podatku w odniesieniu do określonych środków spożywczych (napojów), w wyroku z 16 listopada 2015 r., I FSK 759/14, wydanym w składzie siedmiu sędziów, NSA odwołał się bezpośrednio do art. 98 ust. 2 oraz załącznika nr III poz. 1 dyrektywy 2006/112/WE. Sąd ten podkreślił, że państwo członkowskie może – ale nie musi – wprowadzić stawki obniżone do kategorii dostaw towarów i świadczenia usług wymienionych w art. 98 dyrektywy. Użycie w tym przepisie słowa „może” co do możliwości odwołania się do nomenklatury scalonej oznacza, że w tym zakresie analizowane uregulowanie nie ma bezwzględnego charakteru, ale jedynie fakultatywny. Potencjalne stosowanie przez państwo członkowskie stawek obniżonych świadczy o tym, że w zakresie tych kategorii towarów i usług dyrektywa odstępuje od pełnej harmonizacji, co więcej – daje też swobodę państwu członkowskiemu na zróżnicowanie tych stawek, przewiduje bowiem możliwość wprowadzenia nie jednej, lecz dwóch stawek obniżonych, nie ogranicza przy tym różnicowania tych stawek w ramach jednej kategorii określonej w załączniku. Samo zawężenie w przepisach krajowych kategorii środków spożywczych, do których zastosowanie ma stawka obniżona, nie daje podstaw do przyjęcia, że przepis krajowy jest sprzeczny z prawem unijnym. Z art. 98 ust. 3 dyrektywy wynika, że opcja posługiwania się nomenklaturą scaloną ma służyć precyzyjnemu określeniu zakresu danej kategorii, w sytuacji zaś, gdy Polska posługuje się własną definicją środków spożywczych dla dokonania stosowania obniżonych stawek, ale nie przekracza zakresu danej kategorii, nie można tylko z tego powodu uznać, iż przepisy krajowe naruszają przepisy dyrektywy w zakresie opcji stosowania obniżonych stawek VAT. Nie bez znaczenia dla tej oceny jest też to, że polska klasyfikacja towarów opiera się w większości na nomenklaturze scalonej, oraz to, iż Komisja i Rada nie zakwestionowały

¹¹ Dz.U. Nr 152, poz. 897 ze zm.

przy stosowaniu stawek obniżonych w odniesieniu do towarów posługiwania się przez Polskę własną definicją, mimo że organy te mają pełny ogląd co do stosowania przez Polskę stawek obniżonych. O bezpośrednim skutku danego przepisu nie może być mowy, jeżeli państwo członkowskie i organy Unii Europejskiej posiadają margines swobody jego stosowania. Przepis art. 98 ust. 2 i 3 dyrektywy 112 nie sprzeciwia się zastosowaniu obniżonych stawek w podatku od towarów i usług na podstawie art. 41 ust. 2 i 2a u.p.t.u. w oparciu o Polską Klasyfikację Wyrobów i Usług. Analizując z kolei treść art. 41 ust. 2a u.p.t.u., NSA stwierdził, że selektywne stosowanie obniżonej stawki musi być dokonane z poszanowaniem zasady neutralności VAT, która to zasada sprzeciwia się różnemu traktowaniu na gruncie tego podatku podobnych towarów lub świadczenia usług znajdujących się w wyniku tego w konkurencji. Istotne jest w związku z tym zbadanie podobieństwa towarów objętych stawką podstawową w stosunku do wskazanych przez podatnika jako podobne, a objęte stawką obniżoną, gdyż dopiero taka analiza umożliwia ewentualne uznanie, że przyjęta stawka dla danego towaru jest niekonkurencyjna i naruszająca zasadę naturalności w kontekście innych towarów podobnych. Podstawowym kryterium decydującym o podobieństwie towarów (usług) jest ich charakter, a oceny podobieństwa produktów należy dokonywać z perspektywy konsumenta. Cechami, które należy uwzględnić przy tej ocenie, są – w przypadku środków spożywczych, w tym napojów – skład, smak, funkcja oraz ewentualnie inne właściwości, które mogłyby mieć wpływ na decyzję konsumenta co do wyboru danego towaru.

3.2.7. *Zwolnienie z VAT.* Istotą sprzedaży działki w trybie art. 209a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹², na której znajdują się elementy należące do budynku usytuowanego na odrębnej nieruchomości, takie jak schody, ganki, jest sprzedaż terenu niezabudowanego, do którego odnosi się art. 43 ust. 1 pkt 9 u.p.t.u., a nie gruntu zabudowanego obiektami, które nie pełnią samodzielnych funkcji budowlanych, zapewniają jedynie normalne użytkowanie budynku usytuowanego na innym gruncie. Przynależność części budynków (schodów, ganków itp.) do działek mających stanowić przedmiot sprzedaży ma charakter wyłącznie faktyczny, nieformalny, niemający znaczenia dla rozporządzania tymi fragmentami. Właściciel gruntu nie może nimi rozporządzać ani w sensie ekonomicznym, ani prawnym. Przynależność do gruntu, w razie przekroczenia granic działki w czasie zabudowy, trzeba odnosić do budynku jako całości. Budynek z kolei przypisany jest do gruntu, na którym znajduje się większa jego część. W takim przypadku przedmiotem dostawy będzie teren niezabudowany. Znajdujące się na nim obiekty przynależą bowiem w sensie ekonomicznym i prawnym do rozporządzających budynkiem znajdującym się na działce sąsiedniej i jako takie nie mogą decydować o zabudowanym charakterze sprzedawanych nieruchomości (wyrok z 4 marca 2015 r., I FSK 740/14).

Odnosząc się do zagadnienia zwolnienia z VAT tworzenia i pisania podręczników i komentarzy z zakresu prawa, NSA uznał, że działalność twórcza polegająca na tworzeniu, pisaniu podręczników czy komentarzy z zakresu prawa spełnia warunki pozwalające na zaliczenie jej do kategorii usług kulturalnych w rozumieniu art. 43 ust. 1 pkt 33 lit. b/ u.p.t.u. i w związku z tym korzysta z przewidzianego w tym przepisie zwolnienia od podatku. Ustawodawca krajowy nie wymaga, aby indywidualny twórca był podmiotem prawa publicznego lub innym równoważnym mu, jak to uczynił w art. 43 ust. 1 pkt 33 lit. a/ u.p.t.u. Co więcej, z mocy art. 43 ust. 18 u.p.t.u. w stosunku do indywidualnych twórców ustawodawca zrezygnował także z warunku, aby czynności wykonywane przez indywidualnego twórcę,

¹² Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

a zatem usługi kulturalne, nie mogły mu przynosić w sposób systematyczny zysków. Wszelkie usługi w zakresie kultury świadczone przez twórców, wynagradzane w formie honorariów, podlegają temu zwolnieniu, a jedynym ograniczeniem jest, aby określony podmiot działał jako twórca konkretnego utworu, a zatem z wyłączeniem innych osób niż pierwotny podmiot praw autorskich, spadkobierca czy inny następca prawny (wyrok z 11 czerwca 2015 r., I FSK 1988/13).

W kwestii zwolnienia z VAT usług rozliczenia dostaw na energię elektryczną NSA stwierdził, że usługi rozliczenia transakcji dokonywane przez giełdową izbę rozliczeniową na podstawie art. 5 ust. 4 i art. 15 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych¹³, których przedmiotem są kontrakty terminowe (forwardy) na dostawę energii elektrycznej, którymi obrót jest dokonywany w ramach Rynku Terminowego Towarowego Towarowej Giełdy Energii, stanowią usługi finansowe, mieszczące się w kategorii usług przewidzianych w art. 43 ust. 1 pkt 40 u.p.t.u. Usługę tę należy rozpatrywać w kategorii usługi złożonej, na którą składa się szereg czynności, w tym czynności natury technicznej, lecz nie mają one waloru przesądzającego o charakterze rzeczowej usługi, patrząc bowiem z punktu widzenia beneficjenta takiej usługi, elementem dominującym jest to, że spółka reguluje zobowiązania i przyjmuje płatności od członków należne z tytułu wykonanych transakcji. Działania spółki mają realny wpływ na wysokość realizowanych płatności i faktyczne przelewy pieniężne. Powyższe wskazuje, że w wyniku czynności spółki dochodzi do zmian w charakterze finansowym. Z prawnego zaś punktu widzenia na skutek dokonania przez spółkę płatności dochodzi do wygaśnięcia zobowiązania spółki o zapłatę ceny za nabyty przez członka izby kontrakt terminowy. Spółka też, oprócz wykonywania działalności w zakresie transakcji płatniczych, jest gwarantem wypłacalności poszczególnych członków. Tym samym czynności spółki składające się na usługę rozliczenia forwardów na dostawę energii elektrycznej nie mają charakteru czysto technicznego, lecz materializują prawa członków izby zarówno co do realizacji transakcji, jak i dokonania zapłaty. Należy tym samym uznać, że usługa ta ma charakter usługi finansowej, która mieści się w kategorii zwolnienia przewidzianego w art. 43 ust. 1 pkt 40 u.p.t.u. (wyrok z 5 lutego 2015 r., I FSK 942/14).

3.2.8. *Przedłużenie terminu zwrotu VAT.* Postanowienie o przedłużeniu terminu zwrotu różnicy podatku wydane w związku z weryfikacją rozliczenia podatnika w jednym z postępowań wskazanych w art. 87 ust. 2 u.p.t.u. wywiera skutki do czasu zakończenia tego postępowania, a w sytuacji wszczęcia innego postępowania weryfikacyjnego organ powinien wydać nowe postanowienie o przedłużeniu terminu zwrotu. Postanowienie o przedłużeniu terminu zwrotu VAT jest skuteczne do czasu zakończenia weryfikacji rozliczenia podatnika dokonanej w ramach procedury wskazanej w tym postanowieniu, a wraz ze zmianą procedury weryfikacji konieczne jest wydanie kolejnego postanowienia o przedłużeniu terminu zwrotu do czasu zakończenia weryfikacji rozliczenia podatnika w nowej procedurze. Przepis art. 87 ust. 2 u.p.t.u. wiąże weryfikację rozliczenia podatnika z konkretnym rodzajem postępowania, w ramach którego weryfikacja ta jest dokonywana. Wymienia w tym zakresie: czynności sprawdzające, kontrolę podatkową, postępowanie podatkowe oraz postępowanie kontrolne. Przedłużenie terminu zwrotu podatku następuje więc nie tyle do czasu zakończenia weryfikacji rozliczenia podatnika, ile do czasu zakończenia tej weryfikacji dokonywanej w ramach postępowań wymienionych w powołanym przepisie, tj. czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, postępowania podatkowego lub postępowania kontrolnego.

¹³ Dz.U. z 2010 r. Nr 48, poz. 284 ze zm.

Jeśli weryfikacja rozliczenia następowałaby poza wymienionymi postępowaniami, nie mogłaby być podstawą przedłużenia terminu zwrotu podatku na podstawie art. 87 ust. 2 u.p.t.u. Przedłużenie terminu zwrotu podatku musi wiązać się z konkretną procedurą postępowania weryfikacyjnego (która powinna być wskazana w postanowieniu) i obowiązuje do czasu zakończenia weryfikacji w tej właśnie procedurze. NSA podkreślił, że skoro każde z postępowanń wymienionych w art. 87 ust. 2 u.p.t.u. jest odrębnie regulowane m.in. co do zakresu, kompetencji organów i czasu trwania, a wybór procedury weryfikacji determinuje również podstawę prawną wydania postanowienia o przedłużeniu terminu zwrotu oraz tryb zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia, wpływając w ten sposób zarówno na kompetencje organu, jak i na ochronę prawną przysługującą podatnikowi, to zmiana postępowania, w ramach którego następuje weryfikacja rozliczenia podatnika, wymaga wydania nowego postanowienia o przedłużeniu terminu zwrotu VAT (wyrok z 11 lutego 2015 r., I FSK 621/14).

3.2.9. *Prawo do odliczenia podatku naliczonego z tytułu zakupu usług gastronomicznych.* W kwestii prawa do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego z tytułu zakupu usług gastronomicznych nabywanych na potrzeby gości hotelowych NSA wskazał, że podatnik, który nie świadczy kompleksowych usług w zakresie właściwym biuram podróży, obejmujących transport, zakwaterowanie, wyżywienie, ubezpieczenie turystów, nie świadczy usług, o których mowa w art. 119 u.p.t.u., tj. objętych procedurą szczególną, przewidującą uregulowania specyficzne dla działalności biur podróży i stanowiącą odstępstwo od ogólnych zasad opodatkowania VAT. Podatnik podatku od towarów i usług świadczący usługi hotelowe – co do zasady zaliczające się do szerszej kategorii usług turystyki, o których stanowi art. 88 ust. 1 pkt 4 lit. a/ u.p.t.u. – może, o ile usługi te są opodatkowane na zasadach innych aniżeli określone w art. 119 tej ustawy, rozliczyć podatek naliczony od nabytych usług gastronomicznych. Do takiej kategorii podatników jest bowiem adresowane wyłączenie restrykcji wynikającej z początkowej części normy zawartej w art. 88 ust. 1 pkt 4 u.p.t.u. (polegającej na pozbawieniu prawa do rozliczenia podatku naliczonego). Niedopuszczalne jest, by podatnik prowadzący działalność hotelową, nabywając usługi gastronomiczne w celu ich odsprzedaży na rzecz swoich kontrahentów, był pozbawiony prawa do odliczenia podatku naliczonego przy nabyciu tych usług. W ten sposób ciężar ekonomiczny podatku poniósłby nie ostateczny konsument, jakim jest gość hotelowy, ale przedsiębiorca. Pomimo uchylenia, z dniem 30 listopada 2008 r., przepisu art. 88 ust. 1 pkt 4 lit. a/ u.p.t.u., w aktualnym stanie prawnym podatnik prowadzący działalność hotelową, który korzystał z prawa do odliczenia podatku naliczonego przy nabyciu usług gastronomicznych, z uwagi na treść art. 176 dyrektywy 112 (klauzulę *stand still*), nadal ma prawo do odliczeń określonych w uchylonym przepisie, o ile tylko w dalszym ciągu spełnia przesłanki przewidziane w tej normie prawnej, uchylenie bowiem wymienionego unormowania, prowadzące do rozszerzenia ograniczenia prawa podatnika do pomniejszenia kwoty podatku należnego, nie znajduje oparcia w przepisach prawa wspólnotowego (wyrok z 2 lipca 2015 r., I FSK 763/14).

3.2.10. *Korekta faktury VAT a prawo do odliczenia wynikającego z tej faktury podatku naliczonego.* Faktura dotknięta wadą formalną, która z uwagi na wagę uchybienia może zostać skorygowana notą korygującą (np. dane nabywcy), umożliwia podatnikowi na podstawie art. 86 ust. 1 u.p.t.u. realizację prawa do odliczenia z niej podatku naliczonego w terminach przewidzianych w ustawie (art. 86 ust. 10 pkt 1 u.p.t.u.; od 1 stycznia 2014 r. – art. 86 ust. 10 i ust. 10b pkt 1 u.p.t.u.) niezależnie od tego, czy formalne wady faktury zostaną skorygowane – jeżeli nie zachodzi ryzyko oszustwa lub nadużycia (czynności udokumentowane fakturą zostały wykonane na rzecz podatnika i służyły jego działalności opodatkowanej). Faktura, która nie

została skorygowana, a jej wadliwość formalna jest na tyle poważna, że uniemożliwia ustalenie, jaki jest faktyczny (podmiotowy lub przedmiotowy) zakres transakcji wykazanych na fakturze, a tym samym, czy są one rzeczywistymi świadczeniami, co rodzi ryzyko oszustwa lub nadużycia oraz uniemożliwia kontrolę prawidłowego poboru podatku przez administrację podatkową, nie daje podatnikowi na podstawie art. 86 ust. 1 u.p.t.u. uprawnienia do odliczenia podatku naliczonego z takiej faktury, co nie narusza zasady neutralności i proporcjonalności (wyrok z 22 października 2015 r., I FSK 1131/14).

3.2.11. *Prawo do odliczenia podatku naliczonego z faktur nieodzwierciedlających rzeczywistych czynności.* W przypadku obiektywnego stwierdzenia, że pomiędzy faktycznymi a zafakturowanymi dostawami towarów istnieją rozbieżności, faktury te w zakresie, w jakim stwierdzają czynności, które nie zostały dokonane – w części dotyczącej tych czynności – nie dają nabywcy podstawy do odliczenia podatku naliczonego na podstawie art. 86 ust. 1 w zw. z art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a/ u.p.t.u. i nie ma co do zasady przesłanek, aby w zakwestionowanym zakresie korzystały z tzw. domniemania „dobrej wiary”, gdyż staranny nabywca nie powinien przyjmować faktur, które dokumentują czynności nieodzwierciedlające rzeczywistości. W przypadku gdy zostało udowodnione, iż nabywca otrzymał od dostawcy faktycznie mniejszą ilość towarów, niż wykazano na fakturach, już samo udowodnienie tej okoliczności wskazywałoby, że nabywca co najmniej nie dochował należytej staranności w obrotach ze swym dostawcą, gdyż o takich obiektywnych okolicznościach, jeżeli nie wiedział, to – wykazując się starannością i konfrontując nabywane towary (w tym też co do ich ilości) z otrzymanymi dokumentami potwierdzającymi dostawę – na pewno powinien wiedzieć (wyrok z 13 października 2015 r., I FSK 940/14).

3.2.12. *Nadużycie prawa a prawo do odliczenia podatku naliczonego.* Na gruncie podatku od towarów i usług nadużycie prawa w rozumieniu art. 58 § 2 k.c. w zw. z art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. c/ u.p.t.u. należy rozumieć jako zachowanie sprzeczne z celem gospodarczo-społecznym prawa do odliczenia podatku, wyrażonym w art. 86 ust. 1 tej ustawy, z uwagi na to, że mimo formalnego spełnienia przesłanki realizacji tego prawa zostało zasadniczo ukształtowane w celu uzyskania korzyści podatkowej, której przyznanie pozostawałoby w sprzeczności z celem tej normy. Na gruncie podatku od towarów i usług normę art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. c/ u.p.t.u. w zw. z art. 58 § 1 i § 2 k.c. należy postrzegać jako normatywny wyraz klauzuli nadużycia prawa, o której mowa w wyroku TSUE z 21 lutego 2006 r. w sprawie C-255/02 *Halifax plc i in.*, sprzeciwiającej się prawu podatnika do odliczenia podatku od wartości dodanej, jeżeli transakcje, z których wynika to prawo, stanowią nadużycie. Klauzulę nadużycia prawa na gruncie podatku od towarów i usług, w zakresie podatku naliczonego, należy wywieść zasadniczo z art. 58 § 2 k.c., który stanowi, że nieważna jest czynność prawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego (wyrok z 25 lutego 2015 r., I FSK 93/14).

3.2.13. *Odliczanie częściowe podatku według ustalonej proporcji.* Wypowiadając się w kwestii sposobu ustalenia obrotu dla celów proporcjonalnego odliczenia podatku naliczonego (tj. w przypadku gdy zakupy towarów i usług są wykorzystywane do wykonywania czynności zarówno opodatkowanych, jak i zwolnionych od podatku), NSA uznał, że art. 90 ust. 5 u.p.t.u. należy tak interpretować, iż przy kalkulacji wartości współczynnika struktury sprzedaży, o którym mowa w art. 90 ust. 3 u.p.t.u., nie należy uwzględniać sprzedaży środków trwałych, których sprzedaż nie stanowi integralnej części zwykłej działalności gospodarczej tego przedsiębiorstwa. *A contrario* oznacza to, że do współczynnika struktury sprzedaży, o którym mowa w art. 90 ust. 3 u.p.t.u., należy zaliczyć sprzedaż tych środków trwałych, która stanowi zwykłą działalność gospodarczą podatnika. Do obrotu, o którym mowa w art. 90 ust. 3

u.p.t.u., wlicza się sprzedaż tego mienia komunalnego gminy, które w ramach prowadzonej działalności gospodarczej gminy jest przeznaczone do sprzedaży. Chodzi tu o taki rodzaj sprzedaży środków trwałych podatnika (gminy), który stanowi regularny i oczywisty element określonej jego działalności. Należy zatem wyłączyć z tej sprzedaży te dobra inwestycyjne, które służą innym rodzajom działalności gospodarczej gminy, a z jakichś względów zostaną następnie zbyte, gdy zbycie to nie jest naturalną (regularną i oczywistą) konsekwencją (częścią) tej działalności. W takich natomiast przypadkach sprzedaż mienia komunalnego służącego działalności gospodarczej gminy musi być oceniana w kontekście normy art. 90 ust. 6 u.p.t.u., tzn. sporadyczności takiej sprzedaży, a od 1 stycznia 2014 r. – jej pomocniczego charakteru. Dla uznania czynności sprzedaży nieruchomości za sporadyczne (pomocnicze), czyli niewliczane do obrotu, o którym mowa w art. 90 ust. 3 u.p.t.u., należy ustalić, że są one dokonywane poza główną (zasadniczą) działalnością podatnika i nie stanowią koniecznego i stałego jej rozszerzenia oraz że opodatkowane VAT aktywa podatnika są wykorzystywane do wykonania tych czynności jedynie w niewielkim stopniu (wyrok z 29 września 2015 r., I FSK 1047/14).

3.2.14. *Rejestracja VAT.* Adresem siedziby podatnika podanym dla celów zgłoszenia rejestracyjnego w formularzu VAT-R „Zgłoszenie rejestracyjne w zakresie podatku od towarów i usług” na podstawie art. 96 ust. 1 u.p.t.u. jest adres zawierający co najmniej nazwę miejscowości i ulicy, numer budynku oraz lokalu, w którym faktycznie funkcjonuje zarząd przedsiębiorstwa podatnika i zapadają istotne decyzje dotyczące ogólnego nim zarządzania. W przypadku ustalenia przez organ podatkowy, że podany w zgłoszeniu rejestracyjnym adres nie ma rzeczywistego charakteru, nie jest spełniony jeden z warunków rejestracji, co skutkuje decyzją o odmowie rejestracji. Pojęcie „adres siedziby” podatnika nie oznacza adresu do doręczania korespondencji, lecz faktyczne miejsce, w którym funkcjonuje zarząd przedsiębiorstwa i zapadają istotne decyzje dotyczące ogólnego nim zarządzania. Lokal piwniczny, znajdujący się poza ewidencją porządkową lokalu budynku, w którym się mieści, nie spełnia w żadnym przypadku kryteriów „adresu siedziby” podatnika w rozumieniu części B.2 Formularza VAT-R „Zgłoszenie rejestracyjne w zakresie podatku od towarów i usług”. Podobnie za „adres siedziby” w tym rozumieniu (dla celów VAT) nie może być uznany adres udostępniany wielu podmiotom podlegającym wpisowi do rejestru przedsiębiorców w celu umożliwienia rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym, pod którym podmioty te nie wykonują faktycznie żadnej działalności, w tym funkcji zarządu (wyrok z 26 sierpnia 2015 r., I FSK 112/15).

3.3. Podatek akcyzowy

Sprawy dotyczące podatku akcyzowego zostały unormowane w ustawie z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym¹⁴, a obecnie w ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym¹⁵ oraz rozporządzeniach wykonawczych do tych ustaw. Weryfikując orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych, NSA szczególną uwagę skierował na interpretacje podatkowe w zakresie podatku akcyzowego oraz zgodność norm krajowych z przepisami unijnymi.

3.3.1. *Opodatkowanie podatkiem akcyzowym olejów smarowych o kodach CN 2710 19 17–2710 19 99.* Powołując się na wyrok TSUE z 12 lutego 2015 r. w sprawie C-349/13, NSA stwier-

¹⁴ Dz.U. Nr 29, poz. 257 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.

dził, że art. 1 ust. 3 lit. a/ dyrektywy 2008/118 przewidział dla państw członkowskich prawo do wprowadzenia lub utrzymywania podatków na wyroby inne niż wymienione w ust. 1. Dotyczy to więc również tych olejów smarowych, do których odnosi się art. 2 ust. 4 lit. b/ tiret pierwsze dyrektywy energetycznej. Natomiast jedynym ograniczeniem dotyczącym wprowadzenia tego podatku na wyroby inne niż wymienione w ust. 1 dyrektywy horyzontalnej jest to, aby podatek ten nie spowodował zwiększenia formalności przy przekraczaniu granic w handlu między państwami członkowskimi (wyrok z 19 czerwca 2015 r., I FSK 531/15).

3.3.2. *Nadpłata w podatku akcyzowym.* W kwestii nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu zapłaconej w cenie energii elektrycznej akcyzy NSA stwierdził, że należy uwzględnić podstawowe instytucje dotyczące stosunku podatkowoprawnego, takie jak obowiązek podatkowy, zobowiązanie podatkowe i podatek. W zakresie opodatkowania podatkiem akcyzowym energii elektrycznej, w ramach obowiązujących w tym okresie przepisów prawa, co do zasady podatnikiem jest zbywca energii elektrycznej – producent według przepisów krajowych, dystrybutor lub redystrybutor energii elektrycznej według przepisów wspólnotowych. Zauważył również, że na gruncie krajowego podatku akcyzowego co do zasady nabywca dokonujący transakcji wyrobami akcyzowymi nie jest podatnikiem podatku akcyzowego. Może stać się on podatnikiem tej daniny wówczas, gdy od nabywanego wyrobu nie została zapłacona akcyza (wyrok z 28 lipca 2015 r., I FSK 724/15).

3.3.3. *Opodatkowanie ubytków i niedoborów po wyprodukowaniu wyrobów akcyzowych w składzie podatkowym w sytuacji, gdy powstał wobec nich obowiązek podatkowy.* Twierdzenie, że art. 8 ust. 1 pkt 1 u.p.a. nie zawiera w swym zakresie niedoborów, skoro po wyprodukowaniu wyrobów akcyzowych w składzie podatkowym powstał już wobec nich obowiązek podatkowy, jest – zdaniem NSA – nieuprawnione. Zarówno ubytki, jak i niedobory podlegają opodatkowaniu na gruncie ustawy o podatku akcyzowym po ich powstaniu, różne są jedynie przepisy, które prowadzą do ich opodatkowania. W pierwszym przypadku jest to art. 42 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 45 ust. 1 u.p.a. (ubytki), w drugim zaś – art. 42 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 41 ust. 5 i w zw. z art. 45 ust. 1 u.p.a. (niedobory w transporcie) oraz art. 42 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 45 ust. 1 u.p.a. (niedobory powstałe w trakcie magazynowania). Następnie podkreślił, że tylko w przypadku wyrobów akcyzowych objętych potwierdzeniem odbioru zobowiązanie podatkowe nie powstaje i wygasa powstały w wyniku dokonania określonej czynności podlegającej opodatkowaniu obowiązek podatkowy ciąży na podatniku. Nie można uznać, że zobowiązanie nie powstaje, a obowiązek podatkowy wygasa również w stosunku do części wyrobów nieobjętych potwierdzeniem odbioru (wyrok z 2 lipca 2015 r., I FSK 623/15).

3.4. Podatek dochodowy od osób fizycznych

3.4.1. *Nabycie, zbycie i zamiana nieruchomości.* Odnosząc się do zagadnienia ponownego nabycia tej samej nieruchomości, NSA uznał, że w świetle wykładni językowej i systemowej art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a/ u.p.d.o.f.¹⁶, w brzmieniu obowiązującym od 2004 r. do 2007 r., nie znajduje uzasadnienia pogląd, iż nabycie w terminie dwóch lat tej samej nieruchomości, z której podatnik osiągnął przychód z odpłatnego zbycia w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ ww. ustawy (zgodnie z którym źródłami przychodów są odpłatne zbycie nieruchomości lub ich

¹⁶ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.).

części oraz udziału w nieruchomości), uniemożliwia skorzystanie ze zwolnienia w związku z wydatkami na nabycie budynku mieszkalnego oraz gruntu, na którym został wzniesiony. Zdaniem składu orzekającego art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a/ u.p.d.o.f., w którym uregulowano przypadki zwolnienia od podatku dochodowego przychodów uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości i praw majątkowych, nie uzależnia skorzystania z uregulowanego w nim zwolnienia podatkowego od nabycia innej nieruchomości lub lokalu mieszkalnego niż uprzednio zbyte, a z których przychód podatnik wykorzystał na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych (wyrok z 1 kwietnia 2015 r., II FSK 880/13).

Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2001 r. przychodem z odpłatnego zbycia nieruchomości lub praw majątkowych oraz innych rzeczy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f., jest ich wartość wyrażona w cenie określonej w umowie, pomniejszona o koszty odpłatnego zbycia. Jeżeli jednak cena, bez uzasadnionej przyczyny, znacznie odbiega od wartości rynkowej tych rzeczy lub praw, przychód ten określa organ podatkowy lub organ kontroli skarbowej w wysokości wartości rynkowej. Przychodem podlegającym zryczałtowanemu 10% podatkowi od zbycia nieruchomości i praw majątkowych – zarówno w przypadku sprzedaży, jak i przeniesienia prawa własności w drodze licytacji (w ramach postępowania egzekucyjnego, w celu zaspokojenia roszczeń wierzycieli) – jest ich wartość wyrażona w cenie określonej w umowie sprzedaży, pomniejszona wyłącznie o koszty sprzedaży (wyrok z 1 kwietnia 2015 r., II FSK 1082/13).

W kwestii zbycia nieruchomości przez podatnika prowadzącego działalność gospodarczą NSA wskazał, że działania podatnika w stosunku do stanowiących jego własność składników majątkowych (w tym mienia nieruchomego) wykazują cechy zorganizowania i ciągłości, w rozumieniu art. 5a pkt 6 u.p.d.o.f., gdy podejmowane przez niego czynności, związane z zagospodarowaniem tego mienia i rozporządzaniem nim, będą istotnie odbiegały od normalnego wykonywania prawa własności, a ponadto podatnik z operacji tych uczyni sobie lub ma zamiar uczynienia stałego (nie zaś okazjonalnego) źródła zarobkowania. Zgodnie z tym przepisem ilekroć w ustawie jest mowa o działalności gospodarczej albo pozarolniczej działalności gospodarczej – oznacza to działalność zarobkową: a) wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową; b) polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopalin ze złóż; c) polegającą na wykorzystywaniu rzeczy oraz wartości niematerialnych i prawnych – prowadzoną we własnym imieniu bez względu na jej rezultat, w sposób zorganizowany i ciągły, z której uzyskane przychody nie są zaliczane do innych przychodów ze źródeł wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–9. Przepis art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f. o tyle koresponduje z regulacją art. 5a pkt 6 *in fine* u.p.d.o.f., że ustalenie, iż do sprzedaży nieruchomości doszło w wykonaniu działalności gospodarczej, wyklucza możliwość opodatkowania uzyskanego w ten sposób przychodu według zasad dotyczących odpłatnego zbycia rzeczy lub określonych praw. Wprowadzone do art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f. zastrzeżenie: „jeżeli odpłatne zbycie nie następuje w wykonaniu działalności gospodarczej”, nie zostało powtórzone w kolejnych punktach art. 10 ust. 1 (punkty 1–2, 4–7 oraz 9), składających się na katalog przychodów podatkowych, które nie są zaliczane do przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej (wyrok z 9 kwietnia 2015 r., II FSK 773/13).

W odniesieniu do zbycia prawa do użytkowania wieczystego gruntu NSA stwierdził, że w świetle treści art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. c/ oraz art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f. przychodu z odpłatnego zbycia prawa użytkowania wieczystego gruntu, stanowiącego instytucję prawa rzeczowego, nie można utożsamiać z przychodem z odpłatnego zbycia prawa obligacyjnego wynikającego z decyzji administracyjnej w sprawie przyznania prawa użytkowania wieczystego, wydanej

na podstawie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy¹⁷ (wyrok z 28 kwietnia 2014 r., II FSK 425/13).

Jeżeli przedmiotem umowy zamiany (art. 603 k.c.) są dwie czynności prawne, dotyczące dwóch odrębnych nieruchomości, z których tylko jedna odpowiada przesłankom z art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ (źródłami przychodów są odpłatne zbycie nieruchomości lub ich części oraz udziału w nieruchomości) i art. 21 ust. 1 pkt 32a lit. a/ i c/ u.p.d.o.f. (zwolnienie z podatku dochodowego przychodów uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości i praw majątkowych), to zwolnieniem od podatku dochodowego należy objąć tylko jedną czynność odpłatnego zbycia, dotyczącą jednej nieruchomości zabudowanej domem mieszkalnym, z którym jest ona związana (wyrok z 15 maja 2015 r., II FSK 1366/13).

3.4.2. *Zwolnienie podatkowe dla żołnierzy.* Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 83 lit. a/ u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2011 r. wolne od podatku dochodowego są świadczenia przyznane żołnierzom wykonującym zadania poza granicami państwa w składzie jednostki wojskowej użytej w celu udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojuszniczych, misji pokojowej, akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom – z wyjątkiem wynagrodzenia za pracę oraz uposażeń i innych należności pieniężnych przysługujących z tytułu pełnienia służby, nie zaś żołnierzom wykonującym zadania poza granicami państwa poza składem takiej jednostki wojskowej (wyrok z 23 kwietnia 2015 r., II FSK 724/13).

3.4.3. *Preferencyjne opodatkowanie osoby samotnie wychowującej dziecko.* W kwestii sposobu ustalenia wysokości dochodu uzyskanego ze stosunku pracy przez pełnoletnie dziecko w kontekście możliwości skorzystania przez podatnika z preferencyjnego rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych jako osoby samotnie wychowującej dziecko oraz odliczenia ulgi na dziecko NSA przyjął, że dochód podlegający opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27 lub art. 30b w rozumieniu tego przepisu odpowiada kwocie dochodu pomniejszonej o odliczenia (składki na ubezpieczenia społeczne), gdyż dopiero ta kwota stanowi podstawę obliczenia podatku dochodowego w myśl art. 27 u.p.d.o.f. (wyrok z 23 kwietnia 2015 r., II FSK 675/13, także wyrok z 10 listopada 2015 r., II FSK 2163/13). Natomiast odmienne stanowisko zajął NSA w wyroku z 15 grudnia 2015 r., II FSK 3000/13, uznając, że uwzględnienie przy obliczaniu wysokości dochodów dziecka wnioskodawcy podlegających opodatkowaniu odliczenia na składki ubezpieczenia społeczne, określające w ten sposób limit dochodów podlegających opodatkowaniu, a następnie odliczenia od podatku pomniejszonego o kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne – powoduje w istocie kumulację ulg podatkowych.

3.4.4. *Spadek, zapis windykacyjny.* Od chwili wprowadzenia do porządku prawnego instytucji zapisu windykacyjnego, tj. od 23 października 2011 r., nie można przyjmować, że nabycie przedmiotu zapisu windykacyjnego przez zapisobiorcę windykacyjnego jest na gruncie ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn¹⁸ nabyciem w drodze spadku. Użyte w art. 23 ust. 1 pkt 45a lit. a/ u.p.d.o.f. określenie „środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne nabyte w drodze spadku” nie obejmuje ich nabycia tytułem zapisu windykacyjnego, jako że z chwilą otwarcia spadku przedmiot zapisu windykacyjnego nie wchodzi w skład spadku (wyrok z 30 kwietnia 2015 r., II FSK 776/13). Jeżeli skutek działu spadku nastąpią takie przesunięcia w ramach masy spadkowej, że każdy ze spadkobierców uzyska

¹⁷ Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.

¹⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 86 ze zm.

składniki majątkowe odpowiadające wartości jego udziału w całym majątku spadkowym (np. nieruchomości), a żaden z nich nie zostanie wzbogacony kosztem innego spadkobiercy, to zasadny jest wniosek, iż nie nastąpiło przysporzenie majątkowe w stosunku do udziału w masie spadkowej. Istota podatków dochodowych sprowadza się natomiast do obłożenia tą daniną przyrostu mienia z określonego źródła przychodów. Skoro w wyniku działu spadku nie doszło do przyrostu mienia spadkobiercy w stosunku do wartości nabytego uprzednio udziału spadkowego, to czynności takiej nie można utożsamiać z nabyciem nieruchomości (udziału w nieruchomości ponad udział w spadku w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ u.p.d.o.f.) (wyrok z 29 stycznia 2015 r., II FSK 3246/12).

Ekwiwalent za udział zmarłego wspólnika spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (równowartość), jako prawo majątkowe (art. 922 § 1 k.c.) przysługujące spadkobiercom (art. 183 § 1 k.s.h. oraz art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d.), podlega opodatkowaniu podatkiem od spadków i darowizn, a z chwilą wypłaty tych udziałów w pieniądzu spadkobiercom nie podlega, z uwagi na wyłączenie zawarte w art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f., ponownemu opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych (wyrok z 19 czerwca 2015 r., II FSK 1216/13).

3.4.5. *Koszty uzyskania przychodów.* W świetle art. 22 ust. 1e pkt 3 u.p.d.o.f. kosztami uzyskania przychodów, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 9 u.p.d.o.f., a więc nominalnej wartości akcji uzyskanych w zamian za wkład niepieniężny do spółki akcyjnej, będzie nie wartość aportu wniesionego na ich pokrycie, lecz jedynie faktyczna wartość wydatków poniesionych na wytworzenie (nabycie) tego aportu. W przypadku gdy przedmiotem wkładu do spółki akcyjnej jest aport, którego przedmiotem nie są ani środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne (art. 22 ust. 1e pkt 1 u.p.d.o.f.), ani też udziały lub akcje (art. 22 ust. 1e pkt 2 lit. a/-c/ u.p.d.o.f.), to zgodnie z art. 30b ust. 1 u.p.d.o.f. opodatkowaniu podlega dochód, a koszty uzyskania przychodu z nominalnej wartości akcji ustala się w wysokości wartości faktycznie poniesionych, a niezaliczonych do kosztów uzyskania przychodów, wydatków na nabycie składników majątkowych tego aportu (wyrok z 27 maja 2015 r., II FSK 993/13).

3.4.6. *Działalność gospodarcza.* Odnosząc się do kosztów obsługi prawnej przedsiębiorcy, NSA orzekł, że stanowią one koszty pośrednie związane z przychodem uzyskanym z prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej (art. 22 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 1 u.p.d.o.f.). Nie ma przy tym znaczenia, czy tego rodzaju wydatki są ponoszone na bieżącą obsługę prawną, czy też w związku z ustanowieniem pełnomocnika do reprezentowania przedsiębiorcy w konkretnych sprawach związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą (wyrok z 28 maja 2015 r., II FSK 865/13). Realizacja instytucji prawnej prokury uregulowanej w art. 109¹ k.c. nie skutkuje otrzymaniem przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 5a pkt 6 u.p.d.o.f. (wyrok z 21 sierpnia 2015 r., II FSK 1491/13).

3.4.7. *Zbycie akcji spółki komandytowo-akcyjnej.* Zgodnie z art. 22 ust. 1f pkt 1 u.p.d.o.f. w przypadku odpłatnego zbycia udziałów (akcji) w spółce objętych w zamian za wkład niepieniężny, na dzień zbycia tych udziałów (akcji), koszt uzyskania przychodów ustala się w wysokości nominalnej wartości objętych udziałów (akcji) albo wkładów z dnia ich objęcia, jeżeli te udziały (akcje) zostały objęte w zamian za wkład niepieniężny w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część, w tym również za wkład w postaci komercjalizowanej własności intelektualnej. Treść powyższego przepisu jest jasna i prowadzi do konkluzji, że kosztem uzyskania przychodów, o którym mowa w art. 30b ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 22 ust. 1f pkt 1 u.p.d.o.f., w sytuacji uzyskania przychodów z tytułu odpłatnego zbycia akcji spółki komandytowo-akcyjnej (w tym w celu ich umorzenia), objętych w zamian za

wkład niepieniężny w postaci innej niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część, jest wartość nominalna akcji z dnia ich objęcia, a nie koszt historyczny – koszt nabycia/objęcia wkładu niepieniężnego (wyrok z 14 października 2015 r., II FSK 2661/13).

3.5. Podatek dochodowy od osób prawnych

Sprawy z zakresu podatku dochodowego od osób prawnych dotyczyły przede wszystkim podstawowych elementów konstrukcyjnych tego podatku, tj. dochodu, przychodu oraz kosztów uzyskania przychodów.

3.5.1. *Dochód*. Wobec braku jego legalnej definicji, pojęcie „dochód” w rozumieniu art. 7 ust. 1 u.p.d.o.p. można postrzegać w kategoriach potocznego znaczenia tego wyrazu (dochód jako finansowa miara uzyskanych korzyści), co nie koliduje z jego ekonomicznym rozumieniem (dochód jako wartość dodana). Takie ujęcie dochodu może w konkretnych przypadkach modyfikować ustawodawca, lecz odejście od jego identyfikowania z korzyścią majątkową (element konieczny dochodu) wymagałoby wyraźnej wypowiedzi legislacyjnej (wyrok z 15 lipca 2015 r., II FSK 1211/13).

Z przepisu art. 12 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.p. wynika, że ustawodawca określa przychód z tytułu objęcia udziałów (akcji) w zamian za wkład niepieniężny w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część jako ich wartość nominalną. Wobec braku definicji legalnej pojęcia „wartość nominalna”, pojawiło się pytanie, czy wartość ta ma charakter stały, czy też – w razie wątpliwości – organy mogą stosować art. 14 ust. 1–3 u.p.d.o.p. i ustalić wartość objętych udziałów według kryteriów rynkowych. NSA stwierdził, że „w stanie prawnym obowiązującym w 2012 r. w świetle art. 12 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 14 ust. 1–3 u.p.d.o.p. organy podatkowe nie były uprawnione do określenia przychodu spółki wnoszącej aport z tytułu obejmowanych udziałów (akcji) w innej wysokości niż wartość nominalna objętych udziałów (akcji), a co się z tym wiąże, w takim przypadku znajdował zastosowanie wyłącznie art. 14 ust. 1 zdanie pierwsze wskazanej ustawy” (wyrok z 20 lipca 2015 r., II FSK 1772/13¹⁹).

Komplementariusz-akcjonariusz nie jest odrębną, nową kategorią udziałowców spółki komandytowo-akcyjnej w zakresie uzyskiwanych przychodów. Będzie on uzyskiwał ze spółki komandytowo-akcyjnej dwa rodzaje przychodów: po pierwsze – udział w zysku spółki komandytowo-akcyjnej przypadający komplementariuszowi (co do zasady proporcjonalny do wkładów, chyba że co innego wynika ze statutu spółki), po drugie – dywidendę przypadającą na akcje posiadane przez tego wspólnika (komplementariusza-akcjonariusza). Do obu rodzajów zysku należy zastosować odmienne reżimy opodatkowania podatkiem dochodowym (wyrok z 19 listopada 2015 r., II FSK 2351/13).

Odnosząc się do zagadnienia konsekwencji podatkowych przeniesienia własności nieruchomości przez sp. z o.o. na rzecz udziałowców w wyniku obniżenia kapitału zakładowego tej spółki, NSA uznał, że wydanie składników majątkowych tytułem wynagrodzenia za umarzone udziały nie stanowi odrębnej transakcji, gdyż – jak wynika z art. 199 § 1 i § 4 k.s.h. – jest jedynie realizacją zobowiązania wynikającego z określonego zdarzenia (jeżeli umowa spółki tak stanowi – umorzenie automatyczne). Umorzenie, niezależnie od tego, czy wynagrodzenie jest wypłacane w pieniądzu, czy jest świadczeniem niepieniężnym, jest jedynie elementem składowym jednego zdarzenia cywilnoprawnego, które powinno być rozpatrywane jako całość, określanego mianem umorzenia udziałów. Nie ma zatem podstaw,

¹⁹ Wydany w składzie siedmiu sędziów na podstawie art. 187 § 3 p.p.s.a.

aby dla celów podatkowych wyodrębnić w nim dwie czynności – nabycie udziałów własnych przez spółkę i zbycie części majątku (jako wypłata wynagrodzenia). Wypłata wynagrodzenia z tytułu umorzenia udziałów nie może więc być zrównana z czynnością odpłatnego zbycia rzeczy, o której mowa w art. 14 u.p.d.o.p. W wyniku umorzenia spółka nie otrzyma żadnego przysporzenia majątkowego od wspólnika, które powiększy jej majątek. Wręcz przeciwnie, majątek spółki faktycznie ulegnie zmniejszeniu, gdyż będzie ona zobowiązana do wypłacenia wynagrodzenia udziałowcowi z tytułu umorzenia udziałów (wyrok z 3 września 2015 r., II FSK 1680/13).

Stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.p. dochodem (przychodem) z udziału w zyskach osób prawnych jest dochód (przychód) faktycznie uzyskany z tego udziału (akcji), w tym także wartość niepodzielonych zysków w spółkach kapitałowych w przypadku przekształcenia tych spółek w spółki osobowe; przychód określa się na dzień przekształcenia. Wątpliwości powstały na tle użytego w tym przepisie pojęcia „niepodzielone zyski”: czy niepodzielony zysk spółki przekształcanej to tylko zysk niepodzielony pomiędzy jej wspólników, czy także zysk, co do podziału którego organ stanowiący spółki kapitałowej podjął stosowną uchwałę, ale podział ten nie polegał na zobowiązaniu spółki do wypłacenia zysku wspólnikom, tylko na przekazaniu go na kapitał zapasowy spółki (lub inny fundusz). NSA uznał, że skoro ustawodawca nie ograniczył pojęcia „podział zysku” tylko do podziału polegającego na jego rozdzieleniu pomiędzy wspólników spółki kapitałowej, co wiąże się z wykreowaniem zobowiązania spółki do wypłaty określonych części zysku poszczególnym jej wspólnikom, to należy uznać, że „podział zysku” to pojęcie ogólne, dotyczące zarówno przeznaczenia zysków do podziału między wspólników, jak i przeznaczenia ich na inne cele przewidziane w umowie spółki. Skoro zatem pojęcie „podział zysku” niekoniecznie oznacza podział tego zysku pomiędzy wspólników, uchwałę zgromadzenia wspólników o przeznaczeniu zysku w całości lub w części na inne cele, w tym na kapitał zapasowy, należy również uznać za uchwałę o podziale zysku. W konsekwencji podjęcia takiej uchwały oraz przekształcenia spółki kapitałowej w spółkę osobową nie powstanie dochód (przychód), o jakim stanowi art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.p., ponieważ – skoro zysk został podzielony – nie wystąpi „wartość niepodzielonych zysków” w rozumieniu tego przepisu (wyrok z 13 listopada 2015 r., II FSK 2094/13).

3.5.2. *Koszty uzyskania przychodów.* Najliczniejszą grupę orzeczeń w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych reprezentowały w orzecznictwie NSA wyroki dotyczące kosztów uzyskania przychodów. Jest to niejako naturalna konsekwencja otwartego charakteru art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., w którym ustawodawca posłużył się klauzulami generalnymi. Poza tym w praktyce stosowania prawa podatkowego tradycyjnie ujawniają się problemy związane z tzw. wyłączeniami kosztowymi.

W kwestii ogólnych zasad stosowania przez sądy administracyjne instytucji kosztów uzyskania przychodów oraz kryteriów kontroli sprawowanej w tym zakresie na gruncie podatku dochodowego od osób prawnych NSA wskazał, że ustawodawca wprowadził do art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. zwrot niedookreślony, którego użycie powoduje, iż organy podatkowe w procesie stosowania prawa są obowiązane dokonywać kwalifikacji stanów faktycznych z punktu widzenia ich celowości. W takich przypadkach kompetencja kontrolna sądu administracyjnego sprowadza się na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a. do oceny legalności działania organu podatkowego w przedmiocie oceny zgodności działania z prawem materialnym, a więc respektowania zasady celowości (wyrok z 2 czerwca 2015 r., II FSK 2249/13).

Rozstrzygając kwestię, czy pojęcie „koszt używania samochodu osobowego”, wymienione w art. 16 ust. 1 pkt 51 u.p.d.o.p., odnosi się tylko do wydatków eksploatacyjnych, takich

jak wydatki na paliwo, czy obejmuje również koszt najmu samochodu, NSA stanął na stanowisku, że ponoszone przez podatnika koszty czynszu z tytułu dzierżawy samochodu osobowego, jako niemieszczące się w pojęciu „koszty używania”, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 51 u.p.d.o.p., powinny być kwalifikowane na zasadach ogólnych określonych w art. 15 ust. 1 tej ustawy, z wyłączeniem limitu określonego w art. 16 ust. 1 pkt 51 u.p.d.o.p. (wyrok z 14 stycznia 2015 r., II FSK 3026/12).

Zagadnienie obrotu przedawnionymi wierzytelnościami było przedmiotem rozstrzygnięcia NSA w wyroku z 5 lutego 2015 r., II FSK 3113/12. Sprawa dotyczyła spółki, która rozważała dokonanie cesji przedawnionych wierzytelności na rzecz podmiotu zajmującego się profesjonalnie egzekucją wierzytelności. Cena sprzedaży ustalona na poziomie wartości rynkowej wierzytelności byłaby niższa od wartości nominalnej, a zatem skutkiem tej transakcji byłaby strata w wysokości różnicy pomiędzy wartością nominalną wierzytelności a ceną jej sprzedaży. W kwestii, czy strata z tytułu sprzedaży przedawnionych wierzytelności handlowych, które były uprzednio zaliczone do przychodów należnych spółki na podstawie art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p., będzie stanowić dla spółki koszt podatkowy, organ interpretacyjny odpowiedział na tak postawione pytanie negatywnie. Stanowiska tego nie podzieliły sądy administracyjne obu instancji. NSA, oddalając skargę kasacyjną, przesądził, że „zakresem przepisu art. 16 ust. 1 pkt 39 u.p.d.o.p. objęte są także wierzytelności uprzednio odpisane jako przedawnione, o ile zostały uprzednio zarachowane jako przychód należny na podstawie art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p.”

W sprawie dotyczącej zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków poniesionych w związku ze zmianą umowy spółki, tj. zapłaconego do tego aktu podatku od czynności cywilnoprawnych, NSA uznał, że „podatek od czynności cywilnoprawnych, zapłacony przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z tytułu wniesienia przez wspólników dopłat, nie stanowi kosztu uzyskania przychodów u tej spółki w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p.” (wyrok z 3 września 2015 r., II FSK 1581/13).

Faktura korygująca przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej, o których mowa w art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p., oraz faktura korygująca koszty uzyskania przychodów, inne niż bezpośrednio związane z przychodami, wskazane w art. 15 ust. 4d wymienionej ustawy, zmienia rozliczenia przychodów i kosztów w odniesieniu do okresu, w którym korygowana faktura (pierwotna) została wprowadzona do samoobliczenia podatku. Ocena ta została zaprezentowana na tle stanu faktycznego, w którym w trakcie wykonywania umowy nastąpiło zdarzenie zmieniające istotne jej elementy w postaci udzielonego *ex post* upustu lub rabatu albo też z innego powodu zmieniła się pierwotna cena umowna. W takim przypadku zdarzenie to jest dokumentowane fakturą korygującą. Faktura ta jest korygująca z tego powodu, że koryguje fakturę pierwotną, czyli wskazuje na określone zdarzenie w trakcie wykonania umowy kupna/sprzedaży, które zmienia pierwotnie określone jej wykonanie. Jeżeli nawet możliwość upustu czy rabatu została przewidziana warunkowo w umowie, nie oznacza to, że zostały one udzielone już od daty zawarcia udokumentowanej pierwszą fakturą umowy, czyli stanowiły zdarzenie zaistniałe w czasie wykonania umowy, zmieniające wskazaną w niej cenę wpływającą na przychód lub koszty. Z tego zasadniczego powodu zmiany wykonania zawartej i wykonywanej umowy kupna/sprzedaży, z której wynika przychód należny lub koszt uzyskania przychodów, dokumentowane fakturami korygującymi powinny się odnosić do tej umowy, rozliczanej podatkowo na podstawie dokumentującej ją (pierwotnej) faktury. Zgodnie z art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej stają się przedmiotem opodatkowania podatkiem dochodowym w rozliczeniu okresu podatkowego,

w którym stały się należne. Jeżeli w innym okresie wykonania umowy nastąpiła ich zmiana, to nie stanowi ona niezależnego zdarzenia, ale odnosi się do pierwotnego okresu uzyskania przychodów należnych – zmienionych następnie *ex post*. Koszty uzyskania przychodów z art. 15 ust. 4d u.p.d.o.p. są potrącalne w dacie ich poniesienia. Jeżeli jednak umowa statuująca te koszty zmieniła się w trakcie jej wykonania tak, że pierwotny koszt uległ zmianie, to nie jest to zdarzenie niezależne od pierwotnego kosztu; zmiana ta nie jest dodatkowym czy nowym kosztem, ale – jeżeli dotyczy wykonania tej samej umowy – zmienia koszt pierwotny, rozliczony już podatkowo (wyrok z 3 listopada 2015 r., II FSK 1861/13).

3.5.3. *Opodatkowanie dochodu uzyskanego przez nierezydenta*. Nierezydenci podlegają obowiązkowi podatkowemu tylko od dochodu, który osiągają na terytorium Polski. Sam fakt, że płatnik wynagrodzenia za usługi jest rezydentem danego państwa lub że takie wynagrodzenie jest ponoszone przez zakład położony w tym państwie, lub że usługi są wykorzystywane w tym państwie, nie stanowi dostatecznego motywu, aby to państwo miało prawo poddać ten dochód opodatkowaniu (wyrok z 8 grudnia 2015 r., II FSK 2520/13 oraz wyroki z: 5 listopada 2009 r., II FSK 2194/08, 23 kwietnia 2010 r., II FSK 2144/08, 2 czerwca 2011 r., II FSK 138/10, 4 marca 2015 r., II FSK 333/13 i II FSK 346/13). Odmienne poglądy zawarto np. na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych w wyroku z 1 grudnia 2015 r., II FSK 2243/13, w którym wywieziono, że stanowisko spółki, zgodnie z którym przychód uzyskiwany przez rezydenta Republiki Iraku nie jest osiągany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lecz jedynie pochodzi od spółki mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest prawidłowe. Należy bowiem zwrócić uwagę, że źródło wypłaconych świadczeniodawcy przychodów znajduje się bezspornie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W tym kraju znajduje się siedziba spółki produkująca leki i wyroby farmaceutyczne, na rzecz której osoba fizyczna będąca rezydentem Republiki Iraku świadczy usługi przy rejestracji tych produktów. Spółka osiąga więc przychody oraz ponosi koszty uzyskania przychodów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wypłacając rezydentowi Republiki Iraku z tytułu świadczonych usług wynagrodzenie, spółka produkująca leki i wyroby farmaceutyczne mogła je zgodnie z prawem zaliczać do kosztów uzyskania przychodów. Ten element kosztów stanowił natomiast comiesięczny przychód zleceniobiorcy, który podlega, co do zasady, opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Krytycznie pierwszy z ww. poglądów postrzegano również we wcześniejszym wyroku z 21 sierpnia 2014 r., II FSK 2121/12.

3.6. Podatek od czynności cywilnoprawnych

3.6.1. *Sankcyjne opodatkowanie pożyczki*. Z przepisu art. 7 ust. 5 pkt 1 u.p.c.c.²⁰ wynika, że podwyższone (sankcyjne) opodatkowanie ma zastosowanie w przypadku powołania się przez podatnika na fakt zawarcia umowy pożyczki, od której nie zapłacono podatku. Stawka podatku określona w art. 7 ust. 5 u.p.c.c. może mieć zatem zastosowanie, gdy spełnione są kumulatywnie następujące przesłanki: podatnik w warunkach określonych w tym przepisie powołuje się na dokonanie czynności cywilnoprawnej, a jednocześnie nie zapłacił należnego podatku od czynności, na którą się powołuje. Jeżeli w momencie powołania się podatnika na określoną w tym przepisie czynność cywilnoprawną należny od niej podatek nie jest zapłacony mimo upływu terminu jego płatności przewidzianego w art. 10 ust. 1 u.p.c.c., to wymiar

²⁰ Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 450 ze zm.).

podatku powinien nastąpić według stawki sankcyjnej. Nie ma w konsekwencji znaczenia, czy „powołanie się” miało miejsce po upływie 14 dni od powstania obowiązku podatkowego na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.c.c., a przed upływem 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym minął termin płatności podatku, czy po tych 5 latach, a więc gdy obowiązek podatkowy powstał na zasadach określonych w art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.c.c. Przewidziany w art. 9 pkt 10 lit. b/ u.p.c.c. warunek zwolnienia od podatku w postaci „złożenia deklaracji w sprawie podatku od czynności cywilnoprawnych właściwemu organowi podatkowemu w terminie 14 dni od daty dokonania czynności” nie wchodzi w grę przy ustalaniu przesłanek wymiaru stawki sankcyjnej opartej na treści art. 7 ust. 5 pkt 2 u.p.c.c. Logicznie brzmi zatem uwzględniająca treść unormowania z art. 9 pkt 10 lit. b/ tej ustawy konkluzja, że stawka 20% obciąża biorącego pożyczkę, o którym mowa w art. 9 pkt 10 lit. b/ (wskazanie podmiotowe na bliskie osoby, o których mowa w art. 4a u.p.s.d.), który nie dopełnił warunku udokumentowania otrzymania pieniędzy na rachunek bankowy. Fakt „powołania się” na pożyczkę w myśl regulacji zawartej w art. 7 ust. 5 pkt 2 u.p.c.c. nie miałby jakiegokolwiek sensu przy wcześniejszym złożeniu deklaracji w sprawie podatku od czynności cywilnoprawnych właściwemu organowi podatkowemu w terminie 14 dni od daty dokonania czynności (wyrok z 25 września 2015 r., II FSK 1901/13).

Dla określenia „powołuje się” czy „powołania się” znaczenie ma tylko forma tego powołania się, a nie rodzaj sprawy, w której podatnik powołał się na fakt zawarcia umowy pożyczki. Artykuł 7 ust. 5 u.p.c.c. znajdzie zastosowanie bez względu na to, czy czynności sprawdzające, postępowanie podatkowe, kontrola podatkowa lub postępowanie kontrolne dotyczą podatku od czynności cywilnoprawnych, czy też innych podatków (podatku dochodowego, podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego). Wprowadzenie art. 7 ust. 5 pkt 1 u.p.c.c. było reakcją ustawodawcy na praktykę powoływania się podatników podatku dochodowego od osób fizycznych co do opodatkowania przychodów nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych na fakt zawarcia umowy pożyczki. Ustawodawca nie ograniczył jednak wykładni tego przepisu i określenia „powołuje się” czy „powołania się” tylko do sytuacji, w której powołanie się odnosi się do pokrycia wydatków. Powołanie się może więc dotyczyć różnych przyczyn i być spowodowane różnymi przyczynami, które mogą być odmienne w zależności od podatku, w którym do powołania się dochodzi. Najważniejsze, by nastąpiło ono przed organem podatkowym lub organem kontroli skarbowej w toku czynności sprawdzających, postępowania podatkowego, kontroli podatkowej lub postępowania kontrolnego (wyrok z 2 kwietnia 2015 r., II FSK 573/13).

3.6.2. *Przekształcenie spółki z o.o. w spółkę komandytową.* Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. k/ i pkt 2 u.p.c.c. podatnicy od czynności cywilnoprawnych podlegają umowie spółki oraz zmiany tych umów, jeżeli powodują one podwyższenie podstawy opodatkowania tym podatkiem, z zastrzeżeniem ust. 3 pkt 4. Artykuł 1 ust. 3 pkt 3 u.p.c.c. stanowi, że w przypadku umowy spółki za zmianę umowy uważa się przekształcenie lub łączenie spółek, jeżeli ich wynikiem jest zwiększenie majątku spółki osobowej lub podwyższenie kapitału zakładowego. Zgodnie z art. 1a pkt 1 u.p.c.c. użyte w tej ustawie określenie „spółka osobowa” oznacza spółkę cywilną, jawną, partnerską, komandytową lub komandytowo-akcyjną. Stosownie zaś do art. 6 ust. 1 pkt 8 lit. f/ u.p.c.c. podstawę opodatkowania stanowi przy umowie spółki: przy przekształceniu lub łączeniu spółek – wartość wkładów do spółki osobowej powstałej w wyniku przekształcenia albo wartość kapitału zakładowego spółki kapitałowej powstałej w wyniku przekształcenia lub połączenia. Natomiast zgodnie z art. 9

pkt 11 lit. a/ u.p.c.c. zwalnia się z podatku od czynności cywilnoprawnych umowy spółek i ich zmiany: związane z przekształceniem lub łączeniem spółek w części wkładów do spółki albo kapitału zakładowego, których wartość była uprzednio opodatkowana podatkiem od czynności cywilnoprawnych lub podatkiem od wkładów kapitałowych do spółek kapitałowych na terytorium państwa członkowskiego innego niż Rzeczpospolita Polska albo od których zgodnie z prawem państwa członkowskiego podatek nie był naliczany. Analiza powołanych przepisów wskazuje, że opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych podlega różnica pomiędzy wartością majątku wniesionego do spółki komandytowej a wysokością opodatkowanego uprzednio kapitału zakładowego spółki z o.o. Podstawę do powyższego twierdzenia stanowi przede wszystkim treść regulacji dotyczących zwolnienia podatkowego, ustalenia podstawy opodatkowania, a także zmiany umowy spółki. Wymieniając enumeratywnie, są to przepisy: art. 9 pkt 11 lit. a/, art. 6 ust. 1 pkt 8 lit. f/ oraz art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.c.c. Pierwszy z powołanych przepisów normujący zwolnienie podatkowe wskazuje, że opodatkowaniu przy przekształceniu spółek podlegają wkłady do spółki ponad tę ich część, która podlegała już opodatkowaniu, czyli nadwyżka wkładów do spółki ponad ich wartość, która podlegała już opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych. O opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych wkładów do spółki stanowi też art. 6 ust. 1 pkt 8 lit. f/ u.p.c.c., który przewiduje wprost, że podstawę opodatkowania przy przekształceniu spółki stanowi wartość wkładów do spółki osobowej powstałej w wyniku przekształcenia. A zatem opodatkowaniu podlega wartość wkładów z samego przekształcenia, bez żadnych dodatkowych wkładów wnoszonych przy okazji przekształcenia. Wniesienie dodatkowych wkładów podlegałoby bowiem opodatkowaniu na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 8 lit. b/ u.p.c.c., który stanowi, że podstawą opodatkowania przy wniesieniu lub podwyższeniu wkładów do spółki osobowej jest wartość wkładów powiększających majątek spółki osobowej. W oparciu o zasadę *argumentum a minori ad maius*, skoro nie wolno podczas interpretacji przepisu pozbawić treści normatywnej jego części, to tym bardziej nieuzasadnione byłoby pominięcie podczas dokonywania wykładni przepisów prawa całej regulacji art. 6 ust. 1 pkt 8 lit. f/ i art. 1 ust. 1 pkt 3 u.p.c.c. Powyższe potwierdza art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.c.c., który stanowi, że opodatkowaniu podlega zmiana umowy spółki, w tym przekształcenie spółki z kapitałowej w osobową w zakresie podwyższenia podstawy opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych. W konsekwencji NSA uznał, że w przypadku zmiany umowy spółki polegającej na przekształceniu spółki z o.o. w spółkę komandytową opodatkowaniu – jako zwiększenie majątku spółki osobowej – będzie podlegać różnica pomiędzy wartością majątku wniesionego do spółki komandytowej a wysokością opodatkowanego uprzednio kapitału zakładowego spółki z o.o. (wyrok z 2 września 2015 r., II FSK 1797/13).

3.6.3. *Zwolnienie z podatku od czynności cywilnoprawnych nabycia gruntu rolnego.* Warunkiem zastosowania zwolnienia podatkowego, ustanowionego w art. 9 pkt 2 lit. a/ u.p.c.c., jest to, aby nabyte grunty stanowiły gospodarstwo rolne albo utworzyły gospodarstwo rolne, ewentualnie weszły w skład gospodarstwa rolnego będącego własnością nabywcy. Celem ustanowienia omawianego zwolnienia jest wspieranie zakładania gospodarstw rolnych i prowadzenia w nich produkcji oraz poprawa struktury agrarnej, przede wszystkim przez powiększenie obszaru gospodarstw rolnych. Z tego też względu o możliwości zastosowania zwolnienia decyduje przeznaczenie zakupionego gruntu, wyrażające się w sposobie jego użytkowania po nabyciu. Ze względu na szczególną cechę zwolnienia podatkowego, ustanowionego w art. 9 pkt 2 u.p.c.c., a także ze względu na konieczność ścisłego interpreto-

wania wyjątków, konieczne jest uwzględnienie celu społecznego tego zwolnienia. Skoro jest nim wspieranie działalności rolniczej i promowanie pożądanej struktury agrarnej, oparcie się wyłącznie na kryterium formalnym, wynikającym z definicji zawartej w ustawie z dnia 18 listopada 1984 r. o podatku rolnym²¹, jest niewystarczające. Trzeba bowiem zauważyć, że samo spełnienie warunku normy obszarowej gruntów, będących własnością lub znajdujących się w posiadaniu jednego podmiotu, nie stanowi czynnika decydującego o spełnieniu celu zwolnienia podatkowego. Należy więc uznać, że zastosowanie zwolnienia przewidzianego w art. 9 pkt 2 lit. a/ u.p.c.c. jest uzależnione nie tylko od spełnienia kryterium formalnego, rozumianego jako wypełnienie przewidzianej w art. 2 ust. 1 u.p.r. normy obszarowej gruntów zaewidencjonowanych jako rolne, ale także od przeznaczenia nabytego gruntu na działalność rolniczą (wyrok z 27 maja 2015 r., II FSK 1384/14).

3.6.4. *Podatek zapłacony od czynności bezwzględnie nieważnej.* W przypadku nieważności bezwzględnej czynność nie dochodzi do skutku i w konsekwencji nie powstaje obowiązek podatkowy w podatku od czynności cywilnoprawnych. Podatek zapłacony od czynności bezwzględnie nieważnej, jako nienależnie zapłacony, stanowi nadpłatę w rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 lub pkt 2 o.p. Podatnik może go odzyskać w trybie przepisów ordynacji podatkowej o stwierdzeniu nadpłaty. W przypadku natomiast nieważności względnej czynności zastosowanie ma zwrot podatku uregulowany w art. 11 ust. 1 u.p.c.c. W takim przypadku podatek od tej czynności jest należny w dacie jej dokonania i płatnik jest zobligowany do jego pobrania. W przeciwieństwie do tego, w przypadku nieważności bezwzględnej, czynność nie dochodzi do skutku i w konsekwencji nie powstaje obowiązek podatkowy w podatku od czynności cywilnoprawnych. W kwestii oprocentowania zwrotu podatku NSA wyjaśnił, że odsetki za zwłokę przysługują podatnikowi tylko wówczas, gdy przewiduje to przepis prawa. Ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych nie zawiera przepisu regulującego kwestię oprocentowania przy zwrocie podatku na podstawie art. 11 ust. 1 u.p.c.c. Stosownie natomiast do treści art. 76b o.p. do zwrotu podatku stosuje się odpowiednio przepisy art. 76, art. 76a, art. 77b i art. 80 o.p. Z brzmienia przepisu wynika, że wyliczenie to jest kompletne i nie zawiera odesłania do przepisów regulujących kwestię oprocentowania nadpłaty. Oznacza to, że w tym przypadku nie znajduje odpowiedniego zastosowania art. 72 § 1 i 2, art. 77 oraz art. 78 o.p. (wyrok z 2 kwietnia 2015 r., II FSK 719/13).

3.6.5. *Sprzedaż nieruchomości Lasów Państwowych.* Gospodarka nieruchomościami, rozumiana jako gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, została unormowana nie tylko w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ale także w szeregu innych ustaw, w tym w ustawie o lasach. W konsekwencji zawarte w art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. pojęcie „przepisy o gospodarce nieruchomościami” obejmuje także przepisy o gospodarowaniu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, zawarte w innych ustawach, w tym w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach²². Zastosowanie wyłączenia określonego w art. 2 ust. 1 lit. g/ u.p.c.c. powinno wiązać się z wykazaniem, że materialnoprawną podstawę czynności cywilnoprawnej stanowi konkretny przepis z zakresu gospodarki nieruchomościami, niezasadne jest jednak uznawanie za taki przepis wyłącznie przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiący bowiem materialnoprawną podstawę czynności przepis o gospodarce nieruchomościami może być także zawarty

²¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 1831 ze zm., dalej: u.p.r.

²² Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.

w innej ustawie. Taką inną ustawą jest także ustawa o lasach w zakresie, w jakim normuje podstawy i zasady sprzedaży nieprzydatnych Lasom Państwowym nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnych lokali mieszkalnych (wyrok z 11 lutego 2015 r., II FSK 2742/14).

3.7. Podatek od spadków i darowizn

3.7.1. *Opodatkowanie ekwiwalentu za udziały zmarłego wspólnika spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.* W kwestii, czy przychód spadkobierców zmarłego wspólnika z tytułu otrzymanej spłaty równowartości umorzonych udziałów w spółce będzie podlegać podatkowi od spadków i darowizn na podstawie ustawy o podatku od spadków i darowizn, czy będzie podlegać opodatkowaniu według zasad określonych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, NSA wskazał, że kwota równowartości udziału jest prawem majątkowym i wchodzi do spadku po zmarłym wspólniku. Oznacza to, że jako prawo majątkowe wchodzi do spadku i w konsekwencji z chwilą jego śmierci przechodzi na jedną lub kilka osób stosownie do przepisów ustawy o podatku od spadków i darowizn. Tym samym równowartość tego udziału, jako prawo majątkowe, które wchodzi w skład spadku, podlega opodatkowaniu podatkiem od spadków i darowizn. Nie budzi wątpliwości, że równowartość udziału oznacza, iż spadkobiercom przysługuje roszczenie o wypłatę ze spółki określonych kwot stosownie do ich udziałów w spadku. Do spadku więc nie wchodzi roszczenie spadkobierców, ale równowartość udziału zmarłego wspólnika jako prawo majątkowe. Roszczenia spadkobierców o wypłatę udziałów w tym prawie majątkowym to odzwierciedlenie tej równowartości od strony spadkobierców. Roszczenie to zostanie zaspokojone z chwilą prawomocnego ustalenia spadkobierców przez wypłatę stosownych kwot w pieniądzu i umorzenie udziałów spadkodawcy. Wypłata ta nie będzie oznaczać, że w tym momencie powstanie nowy przychód, który będzie podlegać (jako należność pieniężna) opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie stosuje się do przychodów podlegających przepisom tej ustawy. Roszczenie i jego realizacja przez spadkobierców jest jednym i tym samym przychodem, który nie może podlegać opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, gdyż – jako wchodzące do spadku prawo majątkowe – podlega opodatkowaniu podatkiem od spadków i darowizn (wyrok z 19 czerwca 2015 r., II FSK 1216/13).

3.7.2. *Opodatkowanie zasiedzenia.* Zgodnie z art. 7 ust. 4 u.p.s.d. przy nabyciu w drodze zasiedzenia z podstawy opodatkowania wyłącza się wartość nakładów na rzecz dokonanych przez nabywcę. Odnosząc się do wątpliwości, co jest nakładem i jaka jego wartość podlega wyłączeniu, NSA, odwołując się do treści art. 7 ust. 1 i ust. 4–5 u.p.s.d., wskazał, że jeżeli budynek stanowiący część składową gruntu będącego przedmiotem nabycia został wzniesiony przez osobę nabywającą nieruchomość przez zasiedzenie, z podstawy opodatkowania wyłącza się wartość tego budynku. Maksymalną wartością, jaka może być odliczona od podstawy opodatkowania w takim przypadku, jest zatem wartość nakładów w postaci wartości wniesionego budynku. W konsekwencji na wartość rzeczy nie wpływają ani wydatki na ubezpieczenie, ani podatek od nieruchomości. Wysokość odliczonych nakładów na rzecz nie może być wyższa od wartości samej rzeczy (wyrok z 3 lutego 2015 r., II FSK 3435/14).

3.7.3. *Nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych na podstawie umowy darowizny zawartej pod warunkiem rozwiązującym.* Odnosząc się do stanowiska organów podatkowych, że odwo-

łanie darowizny nie uchyla obowiązku podatkowego, bo umowa stała się ważna z chwilą spełnienia świadczenia, NSA uznał, że postanowienie zawarte w art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze u.p.s.d. oznacza, iż w przypadku umów zobowiązujących pod warunkiem rozwiązującym, do nabycia dochodzi z chwilą zawarcia umowy, a nie z chwilą spełnienia świadczenia, tj. wykonania zobowiązania. Ta okoliczność pozwala organowi podatkowemu przekształcić obowiązek podatkowy (art. 6 ust. 1 pkt 4 *in principio* u.p.s.d.) w zobowiązanie podatkowe. Organ ten z uwagi na treść art. 6 ust. 3 zdanie drugie u.p.s.d. powinien uwzględnić moment spełnienia się warunku. Jeżeli nastąpił on przed upływem 3 lat od dnia nabycia, będzie musiał tę decyzję uchylić, a jeśli później – to nie. W przypadku zaś umów rozporządzających (art. 6 ust. 1 pkt 4 *in fine* u.p.s.d.) nabycie, ze względu na zdanie pierwsze art. 6 ust. 3 u.p.s.d., i tak jest nabyciem z chwilą zawarcia umowy darowizny. Umowa została wykonana i świadczenie spełnione. Organ podatkowy może przekształcić obowiązek podatkowy w zobowiązanie podatkowe. Spełnienie się wówczas warunku rozwiązującego przy umowach rozporządzających i świadczeniach jednorazowych prowadzi do skutku, że albo zobowiązanie wygasło przez jego spełnienie i warunek rozwiązujący jest bezprzedmiotowy, albo darczyńcy służy roszczenie o zwrot świadczenia na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu, albo zachodzi możliwość zaistnienia obu tych sytuacji. Oznacza to, że w takich przypadkach organ podatkowy nie ma obowiązku uchylania decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego nawet wówczas, gdy warunek rozwiązujący spełnił się przed upływem 3 lat od dnia nabycia (wyrok z 22 stycznia 2015 r., II FSK 2899/12).

3.7.4. *Darowizna w postaci wpłat na mieszkanie budowane przez dewelopera*. Podatnik, który staje się właścicielem mieszkania na skutek wpłat dokonanych przez rodziców na rachunek dewelopera, otrzymuje od nich darowiznę pieniężną, a nie rzeczową. Chcąc skorzystać ze zwolnienia w podatku od spadków i darowizn, obdarowany musi dotrzymać 6-miesięcznego terminu zgłoszenia w stosunku do zapłaconych przez rodziców rat, a nie nabycia lokalu będącego ich rezultatem. W tym przypadku nie doszło bowiem do przekazania mieszkania, tylko pieniędzy na jego zakup, i to one powinny zostać zgłoszone we właściwym terminie (wyrok z 11 marca 2015 r., II FSK 311/13).

3.7.5. *Umowa najmu lokalu w podatku od spadków i darowizn*. Przepis art. 1 u.p.s.d. stanowi: „podatkowi od spadków i darowizn (...) podlega nabycie przez osoby fizyczne własności rzeczy znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub praw majątkowych wykonywanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (...)”. Przedmiot opodatkowania wskazany jest wyraźnie, po pierwsze, przez użycie sformułowań dotyczących „nabycia własności rzeczy” lub „nabycia (...) praw majątkowych”, po drugie, przez użycie łącznika podmiotowego „przez osoby fizyczne”. Natomiast odniesienie się do tytułu nabycia następuje przez wskazanie: dziedziczenia, zapisu, dalszego zapisu, polecenia testamentowego, darowizny, polecenia darczyńcy, zasiedzenia, nieodpłatnego zniesienia współwłasności, zachowku, jeżeli uprawniony nie uzyskał go w postaci uczynionej przez spadkodawcę darowizny lub w drodze dziedziczenia albo w postaci zapisu, nieodpłatnych: renty, użytkowania oraz służebności. Oznacza to, że ustawodawca zawęży przedmiot opodatkowania, jakim jest nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych, tylko do tych przypadków, gdy nabycie wynika z tych konkretnie wskazanych tytułów prawnych. W związku z powyższym wstąpienie w stosunek najmu lokalu na podstawie art. 691 k.c. nie kreuje przedmiotu podatku od spadków i darowizn i nie podlega temu podatkowi, mimo że nabycie tego prawa ma charakter nieodpłatny, a taka osoba nie jest podatnikiem (wyrok z 22 stycznia 2015 r., II FSK 3093/12).

3.8. Podatki i opłaty lokalne

3.8.1. *Opodatkowanie nieruchomości związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej.* Przepis art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.²³ definiuje pojęcie gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jako grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami, a także gruntów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b/, chyba że przedmiot opodatkowania nie jest i nie może być wykorzystywany do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych. Pojęcie względów technicznych nie zostało zdefiniowane w ustawie podatkowej. Względy techniczne, o których mowa w art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., wykluczające możliwość wykorzystywania budynku lub budowli w prowadzonej działalności gospodarczej, mogą także być wynikiem postępu technologicznego. Może on powodować, że zastosowane przy budowie budynku czy budowli rozwiązania techniczne nie pozwalają na jego użytkowanie zgodnie z przeznaczeniem z uwagi na zmianę wymagań dotyczących zasad bezpieczeństwa, będących skutkiem powstania nowych technologii. Bez przebudowy lub adaptacji korzystanie z budynku lub budowli zgodnie z ich pierwotnym przeznaczeniem może być niemożliwe ze względu na prawem określone warunki techniczne, przy czym niemożność ta ma charakter trwały, nawet wówczas, gdy możliwe jest (technicznie) dostosowanie budynku do nowych, obowiązujących norm technicznych. Dopóki zmiany takie nie zostaną dokonane (niezależnie od powodów, dla których nie są dokonywane), dopóty względy techniczne uniemożliwiają (w sposób obiektywny, niezależny od podatnika) korzystanie z budynku lub budowli do prowadzenia działalności gospodarczej. Istotna jest bowiem pierwotna przyczyna, która uniemożliwia korzystanie z przedmiotu opodatkowania, a nie następne powody, dla których nie doprowadzono przedmiotu opodatkowania do stanu używalności. Względy techniczne to przesłanka związana z przedmiotem opodatkowania. Formuła „nie jest i nie może być wykorzystywany” oznacza zatem, że z woli ustawodawcy niemożność wykorzystywania przedmiotu opodatkowania do prowadzonej działalności gospodarczej musi mieć charakter trwały, a więc nie tylko nie może on być wykorzystywany obecnie, ale również potencjalnie w przyszłości. Względy techniczne muszą wykluczać możliwość użycia budynku, gruntu, budowli do celów jakiegokolwiek działalności gospodarczej (wyrok z 10 września 2015 r., II FSK 1972/13).

W kwestii opodatkowania pomieszczeń zarządu i administracji Spółdzielni Mieszkaniowej, która prowadzi działalność gospodarczą, o której stanowi art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁴, i jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.s.d.g., do których to przepisów odsyła art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l., a jednym z przejawów działalności gospodarczej jest obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi mienie spółdzielni lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków, na co wskazuje art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych²⁵, NSA wskazał, że ustawodawca nie przewidział w art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. w ogóle wyłączenia dla części budynków (lokal) służących obsłudze administracyjnej działalności gospodarczej polegającej na zarządzaniu nieruchomościami mieszkalnymi, w tym stanowiącymi mienie spółdzielni mieszkaniowych lub nabyte

²³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.).

²⁴ Dz.U. 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

²⁵ Dz.U. 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm., dalej: u.s.m.

na podstawie ustawy mienie jej członków. Stąd brak jest normatywnych podstaw co do możliwości ustalania podstawy opodatkowania w tym zakresie w oparciu o jakąkolwiek proporcję czy strukturę zasobów lokalowych znajdujących się w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowej, a wynikającą z całkowitej powierzchni mieszkaniowej i użytkowej wszystkich lokali stanowiących zasób spółdzielni mieszkaniowej. NSA zaznaczył też, że brak jest normatywnych podstaw w art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. do ustalania podstawy opodatkowania przez ujmowanie *en block* wartości wszystkich budowli znajdujących się w posiadaniu przedsiębiorcy będącego spółdzielnią mieszkaniową i odnoszeniu jej do proporcji wynikającej z porównania powierzchni zajmowanej na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej do całkowitej powierzchni wszystkich zasobów lokalowych spółdzielni mieszkaniowej (wyrok z 10 listopada 2015 r., II FSK 2420/13).

Kontener telekomunikacyjny jest budowlą, a okoliczność, że w spornym obiekcie budowlanym kontenera telekomunikacyjnego znalazły się m.in. elementy statuujące pojęcie budynku, o którym mowa w art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. (związanie z gruntem, fundamenty i dach), nie oznacza, iż obiekt ten jest budynkiem w rozumieniu wskazanej regulacji prawnej. Normodawca w pojęciu budynku, o którym tu mowa, nie zawarł zapisu, iż nie może on być budowlą. Takie wykluczenie w stosunku do budynku pojawiło się natomiast w definicji budowli (art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l.). Dlatego też w sytuacji, gdy ustawodawca wymienia budynek jako jeden z rodzajów obiektu budowlanego, a do budowli zalicza każdy obiekt budowlany, to jeżeli dany budynek faktycznie wykracza poza jego ustawowo określone elementy, wówczas przestaje być budynkiem w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. Budynek taki staje się obiektem budowlanym ze wszystkimi cechami budowli. Przy dokonywaniu tego rodzaju kwalifikacji obiektów należy zawsze mieć na uwadze jego elementy funkcjonalne, czyli przeznaczenie, wyposażenie oraz sposób i możliwości wykorzystania tego obiektu jako całości. W cytowanym określeniu budowli zawartym w u.p.o.l. ustawodawca szczególnie podkreśla jego funkcjonalność przez zapis o „możliwości użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem”. W tym właśnie znaczeniu omawiany obiekt budowlany w postaci kontenera telekomunikacyjnego jest budowlą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., podlegającą opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości od jej wartości. O dokonaniu zatem właściwej kwalifikacji obiektu budowlanego jako budynku lub budowli do opodatkowania podatkiem od nieruchomości w rozumieniu u.p.o.l. powinno również decydować przeznaczenie (funkcja) danego obiektu (wyrok z 26 lutego 2015 r., II FSK 67/13).

3.8.2. *Podatnik podatku od nieruchomości.* Analizując kwestię określenia podatnika w podatku od nieruchomości w zakresie obiektów budowlanych wzniesionych na gruncie oddanym w wieczyste użytkowanie przez inny podmiot niż wieczysty użytkownik, NSA stwierdził, że art. 3 u.p.o.l. wiąże powstanie obowiązku podatkowego z prawem własności, użytkowania wieczystego nieruchomości bądź posiadaniem nieruchomości samoistnym, a w odniesieniu do nieruchomości państwowych i komunalnych – także posiadaniem zależnym. Biorąc pod uwagę regulacje zawarte w art. 235 k.c. oraz instytucję użytkowania wieczystego, która została uregulowana w dwóch aktach normatywnych, tj. kodeksie cywilnym (tytuł II) i ustawie o gospodarce nieruchomościami, NSA stwierdził, że podatnikiem podatku od nieruchomości budynków i urządzeń posadowionych na gruncie stanowiącym własność użytkownika wieczystego, a wzniesionych przez inną osobę, jest użytkownik wieczysty (wyrok z 26 marca 2015 r., II FSK 931/13).

3.8.3. *Obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości, deklaracja podatkowa.* W świetle art. 6 ust. 9 pkt 1 u.p.o.l. w zw. z art. 21 § 2 i 3 oraz art. 207 o.p. brak jest podstaw do tego, żeby wy-

prować obowiązek organu podatkowego objęcia jedną decyzją, o której mowa w art. 21 § 3 o.p., wszystkich przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości danego podatnika położonych na terenie jednej gminy. Brak objęcia decyzją organu podatkowego niezadeklarowanych przez podatnika przedmiotów opodatkowania położonych na terenie jednej gminy nie powoduje konieczności jej eliminowania z obrotu prawnego w drodze wznowienia postępowania podatkowego na podstawie art. 240 § 1 pkt 5 o.p., gdyż nieobjęty pierwotną decyzją przedmiot opodatkowania może zostać ujęty w kolejnej decyzji określającej wysokość zobowiązania, a zatem deklaracja podatnika dotycząca dotychczas niezadeklarowanych przez niego przedmiotów opodatkowania nie stanowi istotnego dla sprawy nowego dowodu, na skutek którego należałoby uchylić, po wcześniejszym wznowieniu postępowania, decyzję podatkową, która nie obejmowała tego później zadeklarowanego przedmiotu opodatkowania. W świetle art. 6 ust. 9 pkt 1 u.p.o.l. przepisy u.p.o.l., regulujące postępowanie podatkowe oparte na technice samoobliczenia, nie wprowadzają wyraźnego zakazu złożenia więcej niż jednej deklaracji na poszczególne przedmioty opodatkowania. Zakaz taki nie wynika bowiem ani z przyjętego przez ustawodawcę sposobu rozliczania, ani z przyjętej metody liczenia podstawy opodatkowania i stawek podatku. Stąd też w przypadku określenia zobowiązania w podatku od nieruchomości od przedmiotów opodatkowania wykazanych w jednej z deklaracji (z pominięciem niewykazanych przedmiotów opodatkowania) nie można mówić o rażącym naruszeniu prawa. Organ podatkowy może bowiem wydać następną decyzję, o ile będą zachodziły przesłanki, o jakich mowa w art. 21 § 3 o.p., w której orzeknie w pozostałym zakresie. Toteż podatnik, do którego należy kilka przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości we właściwości organu podatkowego, jest uprawniony do wykonania obowiązku z art. 6 ust. 9 pkt 1 u.p.o.l. bądź w jednej deklaracji, obejmującej wszystkie przedmioty opodatkowania we właściwości organu podatkowego, bądź poprzez złożenie odrębnej deklaracji dla każdego odrębnego przedmiotu opodatkowania. W każdej z tych sytuacji, gdy podatnik wykonuje obowiązek z art. 6 ust. 9 pkt 1 u.p.o.l., organ podatkowy jest uprawniony zakwestionować – odpowiednio – jedną z kilku deklaracji danego podatnika, niektóre z nich bądź wszystkie, stosownie do konkretnego stanu faktycznego i prawnego (wyrok z 13 maja 2015 r., II FSK 1833/13).

W podatku od nieruchomości zobowiązanie podatkowe osób prawnych, a także osób fizycznych, które są wraz z osobami prawnymi współwłaścicielami nieruchomości lub wspólnie je posiadają (z wyjątkiem osób tworzących wspólnotę mieszkaniową), powstaje, zgodnie z art. 21 § 1 pkt 1 o.p. w zw. z art. 6 u.p.o.l., z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie tego zobowiązania, tj. w sposób określony w art. 21 § 1 pkt 1 o.p. Z art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.o.l. jednoznacznie wynika, że jeżeli nieruchomość, której właścicielem jest Skarb Państwa, pozostaje w posiadaniu innego podmiotu (posiadacza) na podstawie umowy zawartej z właścicielem, Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa lub z innego tytułu prawnego (z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości) albo bez tytułu prawnego, to podatnikiem podatku od nieruchomości jest posiadacz, a nie właściciel – Skarb Państwa (wyrok z 12 lutego 2015 r., II FSK 3274/12).

3.8.4. *Opodatkowanie pojazdu nauki jazdy (podatek od środków transportowych).* Zwolnieniu od podatku od środków transportowych podlegają środki transportowe stanowiące zapasy mobilizacyjne, pojazdy specjalne oraz pojazdy używane do celów specjalnych w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym (art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l.). Ważne jest zatem wskazanie dowodów przesądzających o przynależności środka transportu do tej kategorii pojazdów.

Zgodnie z definicją z art. 2 pkt 36 p.r.d.²⁶ pojazd specjalny to pojazd samochodowy lub przyczepa przeznaczone do wykonywania specjalnej funkcji, która powoduje konieczność dostosowania nadwozia lub posiadania specjalnego wyposażenia. W pojeździe tym mogą być przewożone osoby i rzeczy związane z wykonywaniem tych funkcji. O tym, czy pojazd korzysta ze zwolnienia od podatku od środków transportowych na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. jako pojazd specjalny, przesądza fakt, czy mieści się on w definicji uregulowanej w art. 2 pkt 36 p.r.d., z której wynika, że istotną cechą tego pojazdu jest jego przeznaczenie. Pojazdy specjalne to takie pojazdy, w których ze względu na ich przeznaczenie do wykonywania specjalnych funkcji konieczne jest dostosowanie nadwozia lub posiadanie specjalnego wyposażenia. Zalicza się do nich pojazdy konstrukcyjne przystosowane do oczyszczania dróg i zimowego utrzymania dróg, pojazdy stanowiące ruchome urządzenia (koparki, koparko-spycharki, ładowarki, żurawie samochodowe, podnośniki, agregaty) lub służące do prowadzenia określonej działalności (ambulatoria, pojazdy pożarnicze, pojazdy pomocy drogowej, pogotowie techniczne, kina ruchome, sklepy, pojazdy radiofoniczne, pojazdy do prac wiertniczych, laboratoria techniczne, bankowozy, pojazdy sanitarne). Okoliczność, czy pojazd korzysta ze zwolnienia od podatku od środków transportowych jako pojazd specjalny, powinna być ustalona przy zachowaniu reguł postępowania dowodowego. Dla przesądzenia tej kwestii konieczna jest bowiem ocena, czy w świetle art. 2 pkt 36 p.r.d. pojazd ten jest pojazdem specjalnym zarówno pod względem specjalnej funkcji, jak i jej związku z dostosowaniem nadwozia, ewentualnie wyposażenia. Fakt zaliczenia środka transportowego do kategorii pojazdów specjalnych nie wynika tylko z aktualnego dowodu rejestracyjnego, ale może być ustalony również na podstawie innych dokumentów, takich jak karta pojazdu, świadectwo homologacji czy zaświadczenie o przeprowadzonym badaniu technicznym. Zamieszczenie przez organ dokonujący rejestracji pojazdu w dowodzie rejestracyjnym określonej adnotacji w rubryce „przeznaczenie” stanowiłoby wystarczający dowód do przyjęcia, że jest to pojazd specjalny, choć okoliczność ta może być ustalona także na podstawie innych dokumentów (wyrok z 10 lipca 2015 r., II FSK 1475/13).

3.9. Egzekucja świadczeń pieniężnych

3.9.1. *Egzekucja należności za pobyt w izbie wytrzeźwień.* W kwestii, czy Ośrodek dla Osób Nietrzeźwych posiada status wierzyciela dla przymusowego dochodzenia należności za pobyt w tym ośrodku, a co za tym idzie – czy był uprawniony do wystawienia w tym zakresie we własnym imieniu tytułu wykonawczego, NSA wskazał, że opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień są dochodami gminy na podstawie art. 54 ust. 1 u.s.g., gdyż do jednostek samorządu terytorialnego należą realizowane przez nie zadania wynikające z ustawy z 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Powyższe dowodzi, że skoro opłata ta jest dochodem gminy, to tym samym gmina jest wierzycielem, który może dochodzić jej przez swoje organy wykonawcze (prezydent) lub inne, ale posiadające umocowanie w tym zakresie (wyrok z 18 marca 2015 r., II FSK 384/13).

3.9.2. *Treść zawiadomienia o zajęciu.* W kwestii, czy pominięcie formy organizacyjno-prawnej spółki jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przy oznaczeniu strony zobowiązanej powoduje niespełnienie wymogów zawiadomienia o zajęciu, NSA zwrócił uwagę, że zawi-

²⁶ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm., dalej: p.r.d.).

domienie zostało scharakteryzowane w sposób ogólny w przepisie art. 67 u.p.e.a.²⁷ wspólnie dla zawiadomień o zajęciu prawa majątkowego zobowiązanego u dłużnika zajętej wierzytelności. W art. 67 § 2 pkt 1 u.p.e.a. wskazano, że zawiadomienie o zajęciu prawa majątkowego zobowiązanego u dłużnika zajętej wierzytelności zawiera m.in. oznaczenie zobowiązanego. Oznaczenie zobowiązanego będącego osobą prawną polega na wskazaniu jej firmy, formy organizacyjno-prawnej, nazwy oraz siedziby, a także ewentualnie innych danych (np. REGON, NIP), które również identyfikują dany podmiot. Dane te powinny obejmować też formę spółki kapitałowej przez wskazanie, że jest to np. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Przemawiają za tym przepisy art. 80 § 1 w zw. z art. 67 § 2 pkt 1 u.p.e.a. Konstatacja ta jednak nie oznacza, iż sam brak wpisania w treści zawiadomienia o zajęciu jedynie formy organizacyjno-prawnej podmiotu powoduje automatycznie wadliwość takiego zawiadomienia, a w konsekwencji także zajęcia. Identyfikacja określonego podmiotu może się odbywać również poprzez wskazanie określonych cech, które są właściwe wyłącznie dla określonego, unikalnego podmiotu. Są to wspólnie takie elementy, jak: adres siedziby, podanie firmy, podanie nr NIP i REGON. Z wszystkich tych elementów wymienionych w wystawionym zawiadomieniu można jednoznacznie określić i ustalić podmiot zobowiązany, a zatem brak określenia jedynie formy organizacyjno-prawnej zobowiązanego nie powoduje, że zawiadomienie o zajęciu nie spełniło wymogów z art. 80 § 1 u.p.e.a. Brak ten nie może zostać uznany za uzasadniony zarzut w rozumieniu art. 54 § 1 u.p.e.a. (wyrok z 21 kwietnia 2015 r., II FSK 802/13).

3.9.3. *Wystawienie tytułu wykonawczego.* W odniesieniu do charakteru prawnego pełnomocnictw udzielonych osobom, których podpisy widnieją na tytułach wykonawczych, w konsekwencji istnienia bądź braku po ich stronie upoważnienia do wystawienia tytułów wykonawczych w zastępstwie wierzyciela, tj. Prezesa Zarządu PFRON, NSA stwierdził, że ustanawiając pełnomocników Zarządu PFRON, Prezes PFRON nie mógł upoważnić ich do podejmowania czynności, które z założenia do zakresu zadań Zarządu PFRON nie należą. Stanowią one bowiem kompetencje władcze zastrzeżone wyłącznie na rzecz Prezesa Zarządu PFRON. Tak jak Zarząd nie jest upoważniony do wystawiania tytułów wykonawczych na potrzeby egzekucji administracyjnej wpłat na Fundusz, tak pełnomocnicy Zarządu PFRON nie mogą zostać przez Zarząd PFRON umocowani do dokonywania tego rodzaju czynności. Z przepisów ustawy o rehabilitacji wynika, iż funkcja Prezesa Zarządu PFRON ma charakter szczególny. Jest on obok zastępców członkiem, a zarazem reprezentantem Zarządu Funduszu, będącego jednym z jego organów o zakresie kompetencji określonym w art. 51 ustawy o rehabilitacji. Prezes Zarządu PFRON obejmuje działania władcze. We wskazanym w ustawie zakresie pełni on bowiem funkcję organu administracji publicznej, natomiast w postępowaniu egzekucyjnym w zakresie wpłat na Fundusz – dodatkowo również funkcję wierzyciela. W tej ostatniej sferze do jego zadań należy zaliczyć m.in. wystawianie tytułów wykonawczych, przy czym w świetle art. 49 ust. 3 ustawy o rehabilitacji jego kompetencja ma charakter wyłączny. Oznacza to, że czynność, o której mowa, z założenia nie mieści się w gestii Zarządu PFRON (wyrok z 15 grudnia 2015 r., II FSK 2500/15).

3.9.4. *Skarga na czynności egzekucyjne.* Odnosząc się do kwestii, czy małżonek zobowiązanego jest osobą uprawnioną do wszczęcia postępowania wskutek skargi na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego, NSA stwierdził, że taka skarga przysługuje jedynie zobowiązanemu, za którego uznano adresata tytułu wykonawczego. W myśl art. 54 ust. 1

²⁷ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.).

u.p.e.a. zobowiązanemu przysługuje skarga na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, że wymienione w nim środki zaskarżenia przysługują wyłącznie podmiotowi będącemu zobowiązanym. Zgodnie z zawartą w art. 1a pkt 20 u.p.e.a. definicją, ilekroć w ustawie jest mowa o zobowiązanym, rozumie się przez to osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, albo osobę fizyczną, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym. Zobowiązanym jest generalnie podmiot uchylający się od terminowego wykonania obowiązku. Przepis ten nie odnosi się jednocześnie w żaden sposób do przedmiotu egzekucji, z którego ma być zaspokojony egzekwowany obowiązek. Oznacza to, że podmiot, od którego nie można w świetle prawa żądać wykonania obowiązku, nawet w sytuacji objęcia go postępowaniem egzekucyjnym dotyczącym cudzego obowiązku, nie może skutecznie wnieść skargi na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora czy na przewlekłość postępowania egzekucyjnego (wyrok z 30 czerwca 2015 r., II FSK 1376/13).

3.9.5. *Obowiązek podlegający egzekucji w tytule wykonawczym.* Pojęcie „obowiązek podlegający egzekucji”, o którym mowa w art. 27 § 1 ust. 1 u.p.e.a., w przypadku egzekucji należności pieniężnej obejmuje nie tylko należność główną, ale i uboczną, którą są odsetki. Z treści art. 27 § 1 pkt 3 u.p.e.a. wynika, iż tytuł wykonawczy powinien zawierać: „treść podlegającego egzekucji obowiązku, podstawę prawną tego obowiązku oraz stwierdzenie, że obowiązek jest wymagalny, a w przypadku egzekucji należności pieniężnej także określenie jej wysokości, terminu, od którego nalicza się odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie, oraz rodzaju i stawki tych odsetek”. Powyższe oznacza, że pojęcie obowiązku, szczególnie w przypadku egzekucji należności pieniężnej, powinno być rozumiane szeroko. Warunek wynikający z art. 27 § 1 pkt 3 u.p.e.a. jest spełniony wówczas, gdy w poszczególnych pozycjach tytułu wykonawczego zostanie wskazana kwotowo wysokość odsetek, a także okres, od którego odsetki są naliczane, ich charakter i stawka. Przepis ten nie nakłada obowiązku wskazywania przerw w naliczaniu odsetek (wyrok z 5 listopada 2015 r., II FSK 2332/12).

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 ordynacji podatkowej w 2015 r. poruszono wiele zagadnień o charakterze procesowym i materialnoprawnym o doniosłym znaczeniu praktycznym, o czym mogą świadczyć zaprezentowane poniżej orzeczenia.

Do wyroków wzbogacających dotychczasowy dorobek orzeczniczy można zaliczyć m.in. wyrok NSA z 30 kwietnia 2015 r., I FSK 692/14. Stwierdzono w nim, że art. 306a § 3 o.p., zgodnie z którym „zaświadczenie potwierdza stan faktyczny lub prawny istniejący w dniu jego wydania”, należy rozumieć w ten sposób, iż na dzień wydania zaświadczenie organu potwierdza stan faktyczny lub prawny obejmujący wiedzę organu co do danych znajdujących się w jego posiadaniu – zarówno co do okresu bieżącego, jak i co do okresów poprzednich.

W związku z tym wnioskujący o wydanie zaświadczenia ma prawo oczekiwać, że w jego ramach uzyska także potwierdzenie, czy określony podatnik był w minionym okresie rozliczeniowym podatku od towarów i usług zarejestrowany jako podatnik VAT czynny lub zwolniony.

Generalnie na gruncie orzecznictwa z zakresu ordynacji podatkowej należałoby zwrócić jednak szczególną uwagę na judykaty dotyczące szeroko pojmowanej instytucji przedawnienia zobowiązania podatkowego.

W jednym z wyroków odnoszących się do wskazanej problematyki, na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2012 r., P 30/11, stwierdzono, że standardy konstytucyjne, wynikające z tego orzeczenia, wymagają do osiągnięcia przewidzianego w art. 70 § 6 pkt 1 o.p. skutku w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, zawiadomienia podatnika o przyczynie powodującej taki skutek, tzn. o wszczętym w określonym dniu postępowaniu w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe związane z tym zobowiązaniem, a niekoniecznie już o wystąpieniu skutku właściwego dla tej przyczyny (zob. wyrok NSA z 24 lutego 2015 r., I FSK 2017/13). Powyższy pogląd znalazł potwierdzenie w późniejszym orzecznictwie NSA (zob. wyroki z: 25 listopada 2015 r., I FSK 1107/14; 19 listopada 2015 r., II FSK 2751/13; 6 października 2015 r., I FSK 785/14–794/14; 27 sierpnia 2015 r., II FSK 3407/14; 25 sierpnia 2015 r., II FSK 3855/13; 5 sierpnia 2015 r., II FSK 1632/15; 16 czerwca 2015 r., I FSK 691/14).

W orzecznictwie sądów administracyjnych na tle przywołanego orzeczenia TK w 2015 r. ugruntował się pogląd, że dla powiadomienia podatnika będącego osobą prawną (spółką prawa handlowego) o wszczętym postępowaniu w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe za wystarczające może być uznane przedstawienie zarzutów członkowi zarządu takiej spółki (osoby prawnej). Stanowisko tego rodzaju w ślad za orzeczeniami z lat minionych (np. wyroków NSA z: 4 września 2013 r., I FSK 1381/12 i 15 listopada 2013 r., I FSK 1615/12) zostało w 2015 r. zaprezentowane także w wyrokach NSA z: 17 września 2015 r., II FSK 1744/13; 5 marca 2015 r., II FSK 3787/14; 6 lutego 2015 r., I FSK 2082/13.

Na początki kształtowania się określonej linii orzeczniczej na tle przepisów ordynacji podatkowej dotyczących przedawnienia może wskazywać także wyrok NSA z 11 czerwca 2015 r., I FSK 515/14. W orzeczeniu tym skład orzekający, odwołując się do orzecznictwa TSUE, wyraził pogląd, że wniosek o zwrot nadpłaty w podatku od towarów i usług, złożony po upływie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego (art. 70 § 1 o.p.), jest bezskuteczny, nawet w sytuacji, gdy ta nadpłata powstała w wyniku orzeczenia TSUE (art. 74 pkt 1 o.p.). Zdaniem NSA regulacja ta jest zgodna z zasadą równoważności i nie narusza zasady skuteczności prawa unijnego. Podatnik bowiem ma taką samą sytuację prawną, gdy nadpłata w podatku jest wynikiem orzeczenia TK i TSUE. Wcześniej pogląd zbliżony do przedstawionego stanowiska został wyrażony w wyrokach NSA z: 18 marca 2014 r., I GSK 1134/12 oraz 8 października 2014 r., I FSK 1512/13.

4.2. Podatek od towarów i usług

W omawianej kategorii spraw sądy dokonywały kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych przede wszystkim na podstawie przepisów ustawy 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 były zmuszone 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. Należy przy tym odnotować, że określone koncepcje orzecznicze były w 2015 r. kontynuowane i rozwijane.

Generalnie w 2015 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.

Podobnie jak w latach poprzednich, także w 2015 r. sądy administracyjne podnosiły, że prawo do odliczenia podatku naliczonego może zależeć od tzw. dobrej wiary (należytej staranności kupieckiej). Niemniej jednak w kontekście tego zagadnienia na szczególną uwagę zasługują następujące orzeczenia.

W wyroku z 13 października 2015 r., I FSK 940/14 NSA wskazał, że w przypadku obiektywnego stwierdzenia, iż pomiędzy faktycznymi a zafakturowanymi dostawami towarów istnieją rozbieżności, faktury te w zakresie, w jakim stwierdzają czynności, które nie zostały dokonane – w części dotyczącej tych czynności, nie dają nabywcy podstawy do odliczenia podatku naliczonego na podstawie art. 86 ust. 1 w zw. z art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a/ u.p.t.u. i nie ma co do zasady przesłanek, aby w zakwestionowanym zakresie co do ich rzetelności korzystały z tzw. domniemania dobrej wiary, gdyż staranny nabywca nie powinien przyjmować faktur, które dokumentują czynności nieodzwierciedlające rzeczywistości.

Podobnie w innym orzeczeniu stwierdzono, iż ustalenie, że do dostaw towarów nie doszło, czyni zbędnym badanie tzw. dobrej wiary podatnika. Niedokonanie dostawy towarów bowiem oznacza, że podatnik w pełni świadomie odliczył podatek z faktur, które nie dotyczą rzeczywiście wykonanych transakcji (zob. wyrok NSA z 27 listopada 2015 r., I FSK 1310/14).

Z kolei na zasadzie pewnego wyjątku w wyroku NSA z 30 listopada 2015 r., I FSK 1650/14 zwrócono uwagę, że mimo ustaleń w płaszczyźnie braku rzeczywistego obrotu towarem, w pewnych sytuacjach (przez wzgląd na szczególny sposób ułożenia relacji gospodarczych) badanie tzw. dobrej wiary i wyrażenie właściwych temu zagadnieniu ocen prawnych jest potrzebne.

Godzi się zauważyć i to, że w orzeczeniach wydanych w 2015 r., w których poruszano zagadnienie dobrej wiary, poszczególne składy orzekające sięgały po najnowsze orzecznictwo TSUE właściwe tej problematyce, tj. postanowienie z 6 lutego 2014 r. w sprawie C-33/13 *M. Jagiełło* (zob. np. wyroki WSA: w Łodzi z 14 kwietnia 2015 r., I SA/Łd 1416/14; w Warszawie z 22 października 2015 r., III SA/Wa 565/15; we Wrocławiu z 6 listopada 2015 r., I SA/Wr 1209/15) oraz z 22 października 2015 r. w sprawie C-277/14 *PPUH Stehcemp* (zob. m.in. wyrok NSA z 27 listopada 2015 r., I FSK 1310/14 oraz wyrok WSA w Rzeszowie z 17 listopada 2015 r., I SA/Rz 877/15). Przypomnienia wymaga i to, że wyrok TSUE w sprawie C-277/14 stanowi odpowiedź na pytanie prejudycjalne, skierowane przez NSA w sprawie I FSK 516/13, w którym na tle dostawy towarów przedstawiono m.in. problem możliwości badania, czy podatnik był w dobrej wierze w sytuacji, w której jako wystawca faktury widniał podmiot w znaczeniu prawnym nieistniejący, a jednocześnie nie zdołano ustalić faktycznego dostawcy towaru.

W kontekście prawa do odliczenia, stanowiącego jedną z podstawowych zasad podatku od towarów i usług, w orzecznictwie dostrzeżono także problem nadużycia prawa. W jednym z wyroków wprost wskazano, że w sprawach dotyczących tego podatku nadużycie prawa w rozumieniu art. 58 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²⁸ w zw. z art. 88

²⁸ Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.

ust. 3a pkt 4 lit. c/ u.p.t.u. należy rozumieć jako zachowanie sprzeczne z celem gospodarczo-społecznym prawa do odliczenia podatku, wyrażonym w art. 86 § 1 tej ustawy, z uwagi na to, iż mimo formalnego spełnienia przesłanki realizacji tego prawa zostało zasadniczo ukształtowane w celu uzyskania korzyści podatkowej, której przyznanie pozostawałoby w sprzeczności z celem tej normy (zob. wyrok NSA z 25 lutego 2015 r., I FSK 93/14).

W 2015 r. za sprawą wyroku TSUE z 16 kwietnia 2015 r. w sprawie C-42/14 WAM została ukształtowana linia orzecznicza dotycząca odpowiedniego rozliczania usługi najmu i usług mu towarzyszących (mediów). Uwzględniając powyższe orzeczenie, NSA w wyroku z 10 lipca 2015 r., I FSK 944/15 przyjął, że art. 29 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 i 2 u.p.t.u. (w brzmieniu obowiązującym w 2011 r.) należało tak interpretować, iż opłaty wynikające z eksploatacji lokalu przez najemcę: za energię ciepłą, dostawę wody, odbiór ścieków i wywóz nieczystości nie powinny być co do zasady ujmowane do podstawy opodatkowania jako składniki czynszu z tytułu usługi najmu i w konsekwencji powinny zostać opodatkowane stawką odmienną od usługi najmu (zob. także np. wyroki: NSA z 25 listopada 2015 r., I FSK 844/15; WSA w Gliwicach z 29 września 2015 r., III SA/GI 1621/15; WSA w Gdańsku z 29 września 2015 r., I SA/Gd 767/15; WSA w Warszawie z 25 września 2015 r., III SA/Wa 1663/15).

Wiele orzeczeń sądów administracyjnych z zakresu podatku od towarów i usług wydanych w 2015 r. dotyczyło zagadnień istotnych z punktu widzenia gmin. W procesie kształtowania się określonych kierunków orzeczniczych w tej materii szczególną rolę odegrały wyrok TSUE z 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14 *Gmina Wrocław* oraz uchwała NSA z 26 października 2015 r., I FPS 4/15. Na tle tych orzeczeń przyjęto, że gmina ma prawo odliczenia podatku naliczonego z faktur zakupowych związanych z realizacją inwestycji, które zostały następnie przekazane do gminnego zakładu budżetowego realizującego powierzone mu zadania własne tej gminy, jeżeli te inwestycje są wykorzystywane do sprzedaży opodatkowanej podatkiem od towarów i usług (zob. np. wyroki: NSA z 10 grudnia 2015 r., I FSK 1430/14; WSA w Poznaniu z 4 grudnia 2015 r.: I SA/Po 1083/15, I SA/Po 1084/15, I SA/Po 1089/15 i I SA/Po 1090/15; WSA w Szczecinie z 26 listopada 2015 r., I SA/Sz 711/15).

Z kolei w innym orzeczeniu przyjęto, że spółka komunalna, która jako niezależny od gminy, działający na zasadzie ryzyka ekonomicznego podmiot gospodarczy zostaje przez gminę wyznaczona na inkasenta do poboru opłaty targowej, świadczy z tego tytułu na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 u.p.t.u. usługę opodatkowaną podatkiem od towarów i usług (zob. wyrok NSA z 12 maja 2015 r., I FSK 222/14).

4.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych

W orzecznictwie sądów administracyjnych w 2015 r., na tle przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, podobnie jak w latach ubiegłych, przeważały zagadnienia dotyczące takich kwestii, jak: przychody z nieujawnionych źródeł, kwalifikacja określonych przysporzeń do konkretnego źródła przychodów, zwolnienia przedmiotowe od podatku dochodowego, koszty uzyskania przychodów.

4.3.1. *Opodatkowanie przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.* Orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących z nieujawnionych źródeł w 2015 r., podobnie jak w roku poprzednim, w istotnym stopniu odwoływało się do wyroku z 29 lipca 2014 r., P 49/13, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia

2007 r., z art. 2 w zw. z art. 84 i art. 217 Konstytucji RP i orzekł, że przepis ten traci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od opublikowania wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw RP.

Orzecznictwo NSA opowiadało się jednolicie za stosowaniem niekonstytucyjnego przepisu w okresie, na jaki TK odroczył utratę jego mocy. Pogląd taki wyrażono zarówno w wyrokach uchylających orzeczenia sądów administracyjnych pierwszej instancji, w których opowiadano się za odmową stosowania art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. jako niekonstytucyjnego (np. w wyrokach NSA z: 2 czerwca 2015 r., II FSK 98/15, uchylający wyrok WSA w Rzeszowie z 7 października 2014 r., I SA/Rz 582/14; 22 października 2015 r., II FSK 2175/15, uchylający wyrok WSA w Białymstoku z 28 kwietnia 2015 r., I SA/Bk 171/15; 3 grudnia 2015 r., II FSK 3034/15, uchylający wyrok WSA w Poznaniu z 28 kwietnia 2015 r., I SA/Po 614/14), jak i w wyrokach oddalających skargi kasacyjne (np. w wyrokach z: 22 lipca 2015 r., II FSK 1393/15 i 30 września 2015 r., II FSK 1934/15). NSA wskazywał, że TK, nakazując dalsze stosowanie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., wprost zastrzegł, iż zarówno organy administracyjne, jak i sądy dokonujące wykładni i stosujące przedmiotowe unormowanie będą zobowiązane kierować się wskazówkami dotyczącymi tego przepisu zamieszczonymi w wyroku z 18 lipca 2013 r., SK 18/09 oraz w wyroku z 29 lipca 2014 r., P 49/13. Oznacza to, że proces restytucji konstytucyjności i niwelowania wad zakwestionowanego przepisu może być realizowany już w okresie odroczenia w drodze jego odpowiedniej interpretacji i stosowania na gruncie konkretnych spraw. Sądy administracyjne kontrolujące legalność decyzji podatkowych wydanych na podstawie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. powinny zatem stosować powołany przepis prawa do chwili jego derogacji, aplikując wnioski i wytyczne wynikające z treści powołanych wyżej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przy uwzględnieniu konkretnych stanów faktycznych w zawisłych przed sądami sprawach.

4.3.2. *Określenie źródła przychodów w przypadku przychodów osiąganych przez sportowców.* W uchwale z 22 czerwca 2015 r., II FPS 1/15 przyjęto, że przychody sportowców mogą być zaliczone do źródła przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f.), jeżeli działalność sportowca spełnia kryteria określone w art. 5a pkt 6 u.p.d.o.f. i nie spełnia kryteriów z art. 5b ust. 1 u.p.d.o.f. W uchwale wskazano, że dozwolona prawem różnorodność form prawnych działania sportowców, wobec braku jednoznacznej odmiennej regulacji podatkowej, wywiera wpływ na przypisanie uzyskanych przez nich przychodów do różnych źródeł. Sportowiec może uzyskiwać przychody zarówno ze stosunku pracy, łączącego go z klubem, jak i z tytułu umowy cywilnoprawnej, zawartej poza prowadzoną działalnością gospodarczą i w jej ramach, a także otrzymywać przychody wynikające wyłącznie z faktu uprawiania sportu (bez istnienia stosunku prawnego między nim a klubem sportowym, przewidującego wypłatę wynagrodzenia za wzajemne świadczenie sportowca). W każdym z ww. przypadków przychody te mogą być przypisane do różnych źródeł przychodów. Do źródła wskazanego w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f. należy przypisać przychody osiągane przez sportowców z tytułu stosunku pracy, jaki wiąże ich z klubem. Wypłacane im wynagrodzenie stanowi bowiem świadczenie ze stosunku pracy, nie jest natomiast przychodem z uprawiania sportu. Do źródła z art. 10 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.f. należy zaliczać te przychody, które sportowiec uzyska z uprawiania sportu, rozumianego jako zajmowanie się (oddawanie się) ćwiczeniami i grami mającymi na celu poprawę jego kondycji psychofizycznej, bez zamiaru uczynienia z tego zajęcia źródła zarobkowania. Taki charakter mają nagrody, premie, koszty wyżywienia i zakwaterowania w czasie zawodów i szkoleń, stypendia sportowe. Jeżeli sportowiec świadczy na rzecz klubu usługi sportowe

w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej (w rozumieniu art. 5a pkt 6 i art. 5b ust. 1 u.p.d.o.f.), to przychody z tego tytułu nie stanowią przychodów z uprawiania sportu i powinny być zaliczone do przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f.).

Stosując ww. uchwałę, sądy administracyjne dokonywały oceny, czy organy podatkowe przeprowadzały analizę działalności sportowców w zakresie określonym treścią uchwały. W wyroku z 1 września 2015 r., II FSK 1204/13 NSA, uchylając wyrok sądu pierwszej instancji i uchylając zaskarżoną interpretację indywidualną Ministra Finansów, przyjął, że uchwała II FPS 1/15 może mieć zastosowanie także do działalności trenerów sportowych. Natomiast w wyroku z 22 października 2015 r., II FSK 621/15 NSA przyjął, że przychody osiągane przez siatkarza z tytułu „usług sportowo-reklamowych” mogą być zaliczone do przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, zwłaszcza wobec niewykazania przez organy podatkowe zaistnienia kryteriów określonych w art. 5b ust. 1 u.p.d.o.f.

4.3.3. *Zwolnienie od podatku świadczeń mieszkaniowych wypłacanych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową.* W orzecznictwie NSA w 2015 r. przyjmowano jednolicie, że świadczenia mieszkaniowe wypłacane żołnierzom na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²⁹ podlegały zwolnieniu od podatku dochodowego określonego w art. 21 ust. 1 pkt 47c u.p.d.o.f. W wyrokach z: 13 maja 2015 r., II FSK 1218/14 i II FSK 1305/14; 14 maja 2015 r., II FSK 94/14, II FSK 693/14 i II FSK 720/14; 26 maja 2015 r., II FSK 3632/13 i II FSK 715/14 wyrażano pogląd, zgodnie z którym z treści art. 21 ust. 1 pkt 49 oraz art. 52c ust. 1 i 2 u.p.d.o.f., które wprowadzają zwolnienia od podatku pewnych kategorii świadczeń wypłacanych na podstawie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, wynikało, że nie mogą być zwolnione inne wypłacane na podstawie tej ustawy należności. W tych orzeczeniach NSA wskazywał, że zwolnienie ustanowione w art. 21 ust. 1 pkt 47c u.p.d.o.f. (zgodnie z którym wolne od podatku dochodowego są kwoty otrzymane od agencji rządowych lub agencji wykonawczych, jeżeli agencje te otrzymały środki na ten cel z budżetu państwa) jest sformułowane na tyle szeroko, iż mogą z niego korzystać wszystkie podmioty otrzymujące takie świadczenia. Tym samym nie zyskał aprobaty pogląd przeciwny, wyrażony w wyroku z 1 lipca 2014 r., II FSK 1066/14.

Odnotowania wymagają jednak zdania odrębne zgłoszone do wyroków z 26 maja 2015 r., II FSK 3632/13 i II FSK 715/14, w których podniesiono, że brak jest podstaw do zastosowania zwolnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 47c u.p.d.o.f. do świadczeń mieszkaniowych. Wniosek taki miał wynikać wprost z systematyki zwolnień podatkowych, w ramach których ustawodawca potraktował w sposób indywidualny świadczenia o charakterze mieszkaniowym uregulowane ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Ponadto zdaniem Sądu z uzasadnienia ustawy wprowadzającej to zwolnienie wynikało, że celem ustawodawcy nie było zwolnienie na podstawie tego przepisu świadczeń mieszkaniowych otrzymywanych przez żołnierzy, lecz ujednolicenie zasad opodatkowania pomocy publicznej w zakresie przychodów z działalności gospodarczej i sytuacji podatkowoprawnej przedsiębiorców realizujących cele ustawowe za pomocą kwot otrzymanych od agencji rządowej, budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

4.3.4. *Opodatkowanie wynagrodzenia za usługi świadczone poza terytorium Polski.* Odnotowano różnice poglądów w orzecznictwie dotyczącym opodatkowania w Polsce podatkiem

²⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367 ze zm.

dochodowym od osób fizycznych należności wypłacanych przez podmioty mające siedzibę w Polsce osobom zamieszkującym i świadczącym usługi na rzecz tych podmiotów poza terytorium RP. W wyroku z 1 grudnia 2015 r., II FSK 2243/13 uznano, że o osiągnięciu przychodów na terytorium RP, w rozumieniu art. 29 u.p.d.o.f., świadczy położenie na tym terytorium źródła przychodów. Pogląd ten pozostaje w sprzeczności z dotychczas prezentowanym stanowiskiem: np. w wyroku z 23 kwietnia 2010 r., II FSK 2144/08 przyjęto, że wykonywanie na terenie innego państwa przez osobę mającą stałe miejsce zamieszkania w tym państwie czynności na podstawie umowy pośrednictwa i umowy świadczenia usług (art. 734 § 1 i 2 oraz art. 750 k.c.) i uzyskiwanie przez nią wynagrodzenia, bez względu na miejsce jego wypłaty, nie będzie podlegało ograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w Polsce na podstawie art. 3 ust. 2a i 2b u.p.d.o.f., a wypłacający to wynagrodzenie nie będzie zobowiązany do pobierania od niego zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f. Z kolei w wyroku z 2 czerwca 2011 r., II FSK 138/10 sformułowano tezę, zgodnie z którą dokonując wykładni art. 3 ust. 2a i 2b u.p.d.o.f., należy uwzględnić, że przez pojęcie „terytorium, z którym wiąże się osiągnięcie dochodów” należy rozumieć miejsce, gdzie dokonują się czynności lub położone są nieruchomości (źródło), które generują dochód i są jego przyczyną sprawczą. Terytorium takim nie jest obszar, na którym materializuje się efekt świadczonej usługi, z której wynagrodzenie generuje dochód osoby będącej rezydentem kraju innego niż Rzeczpospolita Polska.

4.4. Podatek dochodowy od osób prawnych

4.4.1. *Opodatkowanie nieodpłatnej umowy służebności przesyłu.* W sprawach dotyczących skutków podatkowych ustanowienia służebności przesyłu akceptowany był pogląd, zgodnie z którym zawarcie przez strony nieodpłatnej umowy ustanowienia służebności przesyłu na podstawie art. 305¹ k.c. nie stanowi dla przedsiębiorstwa, na rzecz którego tę służebność ustanowiono, nieodpłatnego lub częściowo odpłatnego otrzymania rzeczy lub praw, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. Składy orzekające podkreślały, że „przy uwzględnieniu zasady pewności prawa i określoności konstruowania obowiązku podatkowego w drodze ustawy, użyte w art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. określenie »otrzymanie nieodpłatnie lub częściowo odpłatnie rzeczy lub praw« należy rozumieć jako niewywołujące przychodu w sytuacji, gdy czynność prawna jest ze swej istoty zawsze nieodpłatna (nabycie następuje w drodze zasiedzenia służebności przesyłu lub gdy podatnik, korzystając z zasady swobody umów i kształtowania swej sytuacji prawnej, dokonuje czynności prawnej nieodpłatnie, w drodze umowy lub ugody sądowej). Przychód zaś powstawałby w takich przypadkach, gdy podatnik, zmieniając charakter czynności prawnej odpłatnej, dokonuje jej jako nieodpłatnej. W takim przypadku z istoty rzeczy powinien liczyć się na gruncie prawa podatkowego z negatywnymi konsekwencjami podatkowymi”. Stanowisko takie zostało wyrażone w wyrokach NSA z: 24 marca 2015 r., II FSK 503/13; 23 kwietnia 2013 r.: II FSK 1717/11, II FSK 1716/11, II FSK 1715/11 oraz 25 września 2013 r., II FSK 2642/11.

4.4.2. *Zaliczenie wstępnej opłaty leasingowej do kosztów uzyskania przychodów.* W orzecznictwie prezentowany był pogląd, zgodnie z którym wstępna opłata leasingowa jest kosztem pośrednim. Ma ona charakter samoistny i bezzwrotny względem rat leasingowych uiszczanych w okresie trwania umowy. W rezultacie należy ją wiązać nie tyle z całą umową rozumianą w wymiarze czasowym, ile z momentem jej zawarcia. Dotyczy ona bowiem nie tyle samego trwania usługi leasingu, lecz w ogóle prawa do skorzystania z przedmiotu leasingu,

skoro od jej uiszczenia uzależnione jest zawarcie umowy i wydanie tego przedmiotu. Jest to zatem opłata jednorazowa o odmiennym charakterze aniżeli raty leasingowe – dlatego należy zaliczyć ją do kosztów uzyskania przychodów w sposób określony w art. 15 ust. 4d u.p.d.o.p., tj. jednorazowo, a nie proporcjonalnie do okresu trwania umowy leasingu (zob. np. wyroki NSA z: 22 lipca 2015 r., II FSK 3396/14, 16 czerwca 2015 r., II FSK 1380/13, 18 lutego 2014 r., II FSK 483/12, 17 grudnia 2013 r., II FSK 2906/11, 14 czerwca 2013 r., II FSK 2120/11, 7 czerwca 2013 r., II FSK 1981/11, 9 marca 2012 r., II FSK 1591/10 oraz prawomocne wyroki: WSA w Bydgoszczy z 13 maja 2014 r., I SA/Bd 227/14 i WSA w Lublinie z 12 marca 2014 r., I SA/Lu 3/14).

4.4.3. *Zaliczenie nagród i premii do kosztów uzyskania przychodów.* W zakresie podatku dochodowego od osób prawnych rozbieżności w orzecznictwie zostały rozstrzygnięte mocą uchwały z 22 czerwca 2015 r., II FPS 3/15³⁰, dotyczącej 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 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych nagrody i premie wypłacane pracownikom przez podatnika podatku dochodowego od osób prawnych z dochodu po opodatkowaniu mogą stanowić koszty uzyskania przychodów tego podatnika”. Na pogląd wyrażony w uchwale wskazywano w orzecznictwie (zob. np. prawomocne wyroki WSA: w Warszawie z 13 października 2015 r., III SA/Wa 3521/14, we Wrocławiu z 16 lipca 2015 r., I SA/Wr 1054/15 i w Gliwicach z 8 lipca 2015 r., I SA/Gl 1463/14).

4.4.4. *Zaliczenie czynszu najmu samochodu do kosztów uzyskania przychodów.* W orzecznictwie sądów administracyjnych kontynuowana była także linia orzecznicza dotycząca sposobu zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków na wynajem samochodów osobowych. Sądy przyjmowały, że czynsz najmu samochodów stanowi koszt ponoszony w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów i nie mieści się w kategorii wydatków wyłączonych z kosztów uzyskania przychodów, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 51 u.p.d.o.p. Może więc być zaliczony do kosztów podatkowych na zasadach ogólnych wynikających z art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. (zob. wyroki NSA z: 3 grudnia 2015 r., II FSK 2273/13, 14 stycznia 2015 r., II FSK 3026/12, 20 sierpnia 2013 r., II FSK 2447/11, 17 października 2012 r., II FSK 467/11 i 16 marca 2012 r., II FSK 2030/10 oraz prawomocne wyroki WSA w: Gliwicach z 24 października 2013 r., I SA/Gl 745/13, Opolu z 23 października 2013 r., I SA/Op 524/13, Gdańsku z 17 września 2013 r., I SA/Gd 779/13 i Warszawie z 20 sierpnia 2013 r., III SA/Wa 621/13).

4.4.5. *Podatkowe skutki zmian podmiotowych w umowach leasingu.* W sprawach dotyczących skutków zmiany jednej ze stron umowy leasingu, w stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2013 r., dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko, zgodnie z którym sama tylko zmiana podmiotu umowy leasingu jest neutralna dla oceny skutków umowy i nie powoduje konieczności ponownej oceny pod kątem spełnienia warunków przewidzianych w art. 4a u.p.d.o.p. W wyroku z 24 września 2015 r., II FSK 1787/13 NSA podzielił pogląd wyrażony w wyroku z 21 czerwca 2013 r., II FSK 2216/11, że dokonana zmiana nie pojawiła się od 1 stycznia 2013 r. w związku z nowelizacją art. 17a pkt 2 przez dodanie po śred-

³⁰ Treść tej uchwały została potwierdzona w uchwale z 1 lutego 2016 r., II FPS 5/15.

niku zdania: „w przypadku zmiany strony lub stron tej umowy podstawowy okres umowy uważa się za zachowany, jeżeli inne postanowienia umowy nie uległy zmianie”³¹. Dokonana zmiana miała charakter wyłącznie interpretacyjny i nie wprowadziła nowej warstwy normatywnej w tym względzie. We wcześniejszym wyroku z 18 kwietnia 2012 r., II FSK 1755/10 NSA uznał, że ustawodawca nie uzależnia kwalifikacji danej umowy jako umowy leasingu od warunku zachowania niezmienności stron tej umowy w czasie jej trwania. Podobny pogląd wyrażono w wyroku NSA z 4 kwietnia 2015 r., II FSK 187/13.

4.4.6. *Ustalenie momentu rozliczenia pośrednich kosztów uzyskania przychodów.* W sprawach dotyczących ustalenia momentu rozliczenia pośrednich kosztów uzyskania przychodów jednomyślnie przyjmuje się, że o dacie poniesienia kosztu podatkowego nie mogą decydować przepisy prawa bilansowego. Za dzień poniesienia kosztu, o którym mowa w art. 15 ust. 4e u.p.d.o.p., według orzecznictwa należy uznawać dzień wpisania do ksiąg rachunkowych wydatku na podstawie faktury. 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, lecz jedynie datą technicznego wprowadzenia informacji do systemu (por. wyroki NSA z: 9 czerwca 2015 r., II FSK 1236/13, 6 maja 2015 r., II FSK 1071/13, 21 kwietnia 2015 r., II FSK 427/13, 1 kwietnia 2015 r.: II FSK 1604/13, II FSK 841/13 i II FSK 717/13, 11 marca 2015 r., II FSK 431/13, 26 lutego 2015 r., II FSK 1652/13, 11 grudnia 2014 r., II FSK 3074/12, 2 grudnia 2014 r., II FSK 255/13 i II FSK 188/13, 26 listopada 2014 r., II FSK 2596/12 i II FSK 115/13, 20 maja 2014 r., II FSK 1443/12, 4 kwietnia 2014 r., II FSK 1112/12, 14 grudnia 2012 r., II FSK 861/11, 31 października 2012 r., II FSK 480/11, 20 lipca 2012 r., II FSK 2406/11, 9 grudnia 2011 r., II FSK 1091/10, 20 lipca 2011 r., II FSK 414/10, 24 marca 2011 r., II FSK 240/11, 18 maja 2010 r., II FSK 1440/09 i II FSK 942/09, 23 marca 2010 r., II FSK 1733/08 oraz 9 marca 2010 r., II FSK 1731/08).

4.4.7. *Inne sprawy z zakresu podatku dochodowego od osób prawnych.* W orzecznictwie z zakresu podatku dochodowego od osób prawnych w 2015 r. odnotowano też kilka wyroków istotnych z punktu widzenia życia gospodarczego i praw podatników. W prawomocnym wyroku WSA w Gdańsku z 24 lutego 2015 r., I SA/Gd 1348/14 wyrażono pogląd, że w świetle art. 16 ust. 1 pkt 12 u.p.d.o.p. odsetki od kredytu inwestycyjnego mogą być zaliczone do bezpośrednich kosztów uzyskania przychodów po zakończeniu inwestycji, tj. od dnia oddania środka trwałego do używania.

Z kolei w prawomocnym wyroku WSA w Warszawie z 29 kwietnia 2015 r., III SA/Wa 2679/14 sformułowano tezę, że w świetle art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. wydatki poczynione przez pracodawcę na dofinansowanie czesnego studiów licencjackich dla pracownika nie mogą zostać zaliczone do kosztów uzyskania przychodów, jeżeli podnoszenie kwalifikacji nie wpływa na efekty prowadzonej działalności gospodarczej podatnika oraz nie ma związku z charakterem wykonywanej przez pracownika pracy.

Natomiast w prawomocnym wyroku z 30 kwietnia 2015 r., I SA/Gl 91/15 WSA w Gliwicach podniósł, że planowana zmiana w zakresie dotychczasowego składu spółek tworzących podatkową grupę kapitałową, nawet przy zachowaniu tego samego statusu dla spółki dominującej, uniemożliwia przedłużenie okresu funkcjonowania istniejącej grupy na podstawie art. 1a ust. 9 u.p.d.o.p. Zawiązana nową umową podatkowa grupa kapitałowa staje się odrębnym podatnikiem, który nie może korzystać z ochrony przewidzianej w art. 14k i art. 14m

³¹ Ustawa z dnia 16 listopada 2012 r. o redukcji niektórych obciążeń administracyjnych w gospodarce (Dz.U. z 2012 r. poz. 1342).

o.p. w związku z interpretacjami indywidualnymi wydanymi podatkowej grupie kapitałowej w trakcie obowiązywania wcześniejszej umowy.

4.5. Podatek od czynności cywilnoprawnych

4.5.1. *Uznanie spółki komandytowej za spółkę kapitałową w świetle przepisów ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych.* W 2015 r. sądy administracyjne kontynuowały przyjętą w latach wcześniejszych linię orzecznictwa co do możliwości uznania spółki komandytowej za spółkę kapitałową na gruncie przepisów ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Sądy podkreślały, że polska spółka komandytowa odpowiada wzorcowi nakreślonemu w art. 2 ust. 1 lit. c/ dyrektywy 2008/7 (art. 3 ust. 1 lit. c/ dyrektywy 69/335), tzn. spełnia łącznie następujące warunki: 1) jest spółką prowadzącą działalność skierowaną na zysk; 2) jej członkowie (wspólnicy) mają prawo zbytu swoich udziałów osobom trzecim bez uprzedniego upoważnienia; 3) odpowiadają za długi spółki do wysokości swoich udziałów.

Zauważano, że spółka komandytowa stanowi podmiot, w którym niezależnie od elementu personalnego związanego z osobą komplementariusza, występuje element wkładu kapitałowego, z którym wiążą się udziały komandytariusza, które mogą być przedmiotem obrotu. Nie budzi też wątpliwości, że odpowiedzialność komandytariusza jest ograniczona. Na spełnienie przez spółkę warunków z art. 2 ust. 1 lit. c/ dyrektywy 2008/7, w przypadku gdy jedynie część jej kapitału i członków spełnia przesłanki określone w tym przepisie, zwrócił uwagę Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 22 kwietnia 2015 r. w sprawie C-357/13 *Drukarnia Multipress*. Wprawdzie orzeczenie to dotyczy spółek komandytowo-akcyjnych, jednakże poczynione przez TSUE zastrzeżenie dotyczące warunku z art. 2 ust. 1 lit. c/ dyrektywy 2008/7 odnosi się również do konstrukcji polskiej spółki komandytowej. To wszystko pozwalało na konkluzję, że wytyczony przez przepisy dyrektywy 2008/7 (dyrektywy 69/335) 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 polskiego k.s.h.) i obejmuje również spółkę komandytową.

Powyższy pogląd wyrażono w wyrokach NSA z: 27 października 2015 r., II FSK 1962/13, 13 października 2015 r., II FSK 2069/13, 7 października 2015 r., II FSK 3923/13, 12 sierpnia 2015 r.: II FSK 1646/13 i II FSK 1647/13, 30 czerwca 2015 r.: II FSK 1593/13, II FSK 1592/13, II FSK 1862/13, II FSK 1859/13, II FSK 1645/13, II FSK 1644/13, II FSK 1591/13, II FSK 1671/13, II FSK 1590/13, II FSK 1589/13, II FSK 1623/13, II FSK 1402/13, II FSK 1596/13, II FSK 1422/13, II FSK 1423/13, II FSK 1425/13, II FSK 1421/13, II FSK 1424/13, II FSK 1595/13, II FSK 1464/13 i II FSK 1594/13, 25 lutego 2015 r., II FSK 126/13, 16 grudnia 2014 r.: II FSK 2893/12, II FSK 56/13, II FSK 2796/12, II FSK 55/13 i II FSK 2797/12, 18 września 2014 r., II FSK 2259/12 oraz 4 lipca 2014 r., II FSK 1915/12.

4.5.2. *Inne sprawy z zakresu podatku od czynności cywilnoprawnych.* W orzecznictwie z zakresu podatku od czynności cywilnoprawnych w 2015 r. odnotowano też kilka wyroków istotnych z punktu widzenia życia gospodarczego i praw podatników. W wyroku z 2 września 2015 r., II FSK 1797/13 NSA sformułował tezę, że z wykładni art. 1 ust. 3 pkt 3, art. 6 ust. 1 pkt 8 lit. f/ i art. 9 pkt 11 lit. a/ u.p.c.c. wynika, iż w przypadku zmiany umowy spółki, polegającej na przekształceniu spółki z o.o. w spółkę komandytową, opodatkowaniu jako zwiększenie majątku spółki osobowej będzie podlegać różnica pomiędzy wartością majątku wniesionego do spółki komandytowej a wysokością opodatkowanego uprzednio kapitału zakładowego spółki z o.o.

4.6. Egzekucja należności pieniężnych

4.6.1. *Uprawnienia wierzycielskie w zakresie opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień.* W 2015 r. akceptowano pogląd z lat wcześniejszych dotyczący problematyki w zakresie ustalenia podmiotu uprawnionego do żądania wykonania obowiązków pieniężnych objętych tytułami wykonawczymi w drodze postępowania egzekucyjnego za pobyt w izbie wytrzeźwień. W orzecznictwie jednolicie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym podmiotem uprawnionym do wystawienia tytułu wykonawczego za pobyt w izbie wytrzeźwień jest gmina reprezentowana przez prezydenta miasta (burmistrza, wójta) (zob. np. wyroki NSA z: 18 marca 2015 r., II FSK 360/14, II FSK 382/13 i II FSK 384/13 oraz 19 marca 2015 r., II FSK 671/13, II FSK 672/13 i II FSK 941/13).

4.6.2. *Właściwość organu egzekucyjnego uprawnionego do prowadzenia egzekucji administracyjnej należności pieniężnych.* W 2015 r. w orzecznictwie WSA w Gliwicach znalazła odzwierciedlenie ocena prawna zaprezentowana w uchwale NSA z 8 grudnia 2014 r., II FPS 5/14, dotycząca określenia właściwości organu egzekucyjnego uprawnionego do prowadzenia egzekucji należności pieniężnych. Tytułem przykładu należy wskazać wyroki, w których poszczególne składy orzekające wprost odwołały się do powyższej uchwały i argumentacji w niej zawartej. W wyroku z 13 kwietnia 2015 r., I SA/GI 56/15 WSA w Gliwicach w ślad za wyżej wymienioną uchwałą stwierdził, że z zestawienia treści art. 19 § 2 i art. 22 § 2 i 3 u.p.e.a. wynika, iż organy wykonawcze gminy o statusie miasta oraz Prezydent miasta stołecznego Warszawy są organami egzekucyjnymi właściwymi rzeczowo i miejscowo w zakresie egzekucji należności pieniężnych ustalonych lub stwierdzonych przez organ tej jednostki samorządu terytorialnego tylko w takich sytuacjach, gdy zobowiązany zamieszkuje lub ma siedzibę na terenie oddziaływania tej gminy bądź też na jej terenie położona jest znaczna część majątku zobowiązanego. Przy tym organ gminy jest organem egzekucyjnym tylko w takiej sytuacji, gdy jest jednocześnie wierzycielem. Natomiast w sytuacji, gdy zobowiązany zamieszkuje lub ma swą siedzibę na terenie innej gminy, w tym również takiej, która posiada status miasta, organem egzekucyjnym jest zawsze właściwy miejscowo naczelnik urzędu skarbowego jako organ egzekucyjny o kompetencji ogólnej, a także właściwy rzeczowo do egzekucji należności pieniężnych, które określa lub ustala organ wykonawczy gminy nieposiadającej statusu miasta. Przewidziany w art. 19 § 2 u.p.e.a. wyjątek od zasady prowadzenia egzekucji świadczeń pieniężnych przez naczelnika urzędu skarbowego należy interpretować w sposób ścisły, a nie rozszerzający (zob. także prawomocne wyroki WSA w Gliwicach z: 13 kwietnia 2015 r., I SA/GI 58/15, I SA/GI 133/15 i 8 kwietnia 2015 r., I SA/GI 55/15 oraz nieprawomocne wyroki z: 10 listopada 2015 r., I SA/GI 756/15, 22 października 2015 r., I SA/GI 604/15 i 14 października 2015 r., I SA/GI 431/15).

4.7. Podatek od nieruchomości

Wśród istotnych zagadnień poruszanych w orzecznictwie sądów administracyjnych z zakresu podatku od nieruchomości omówienia wymagają orzeczenia dotyczące opodatkowania budynków pozbawionych niektórych elementów wchodzących w skład ustawowej definicji budynku. Przykładowo, w wyroku z 6 października 2015 r., II FSK 321/14 NSA przyjął, że w świetle definicji z art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. obiekt budowlany pozostaje budynkiem nawet wówczas, gdy ze względów technicznych, prawnych czy faktycznych nie jest i nie może być wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem. Braku w obiekcie budowlanym

elementów niezbędnych do uznania go za budynek nie można utożsamiać ze złym stanem technicznym budynku (zob. także wyrok NSA z 21 lipca 2015 r., II FSK 1157/15). Natomiast w wyroku z 25 września 2015 r., II FSK 2086/13, dotyczącym opodatkowania podatkiem od nieruchomości parkingu (garażu) znajdującego się w bryle budynku, NSA stwierdził, że dla spełnienia przez obiekt budowlany przesłanki wydzielenia z przestrzeni za pomocą przegrod budowlanych nie jest konieczne zamknięcie obiektu ze wszystkich stron. Ustalenie podstawy opodatkowania w podatku od nieruchomości jest możliwe, jeśli istniejące przegrody – przy uwzględnieniu wszystkich kondygnacji – zakreslają granice obiektu. Parking (garaż) stanowi – jako najniższa kondygnacja – część budynku, a jego powierzchnia użytkowa powinna zostać zaliczona do podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Pojęcia przegrody budowlanej, o którym mowa w art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l., nie można zawęzić do ściany w tradycyjnym rozumieniu tego słowa, ale należy objąć tą kategorią również takie elementy struktury budynku, jak np. filary, słupy czy kolumny, które w sensie konstrukcyjnym mogą pełnić tę samą funkcję co ściana i które strukturalnie wydzielają budynek lub jego część z przestrzeni. W konsekwencji NSA uznał, że dla celów opodatkowania podatkiem od nieruchomości parking podziemny należy traktować jako budynek. Tym samym powierzchnia parkingu podziemnego jest powierzchnią użytkową, stanowiącą podstawę opodatkowania w podatku od nieruchomości dla budynków lub ich części. Dodatkowo NSA stwierdził również, że gdyby parking podziemny stanowił część budynku wyniesionego ponad powierzchnię ziemi (np. galerii, biurowca), należałoby opodatkowywać go jako część budynku, według skali przewidzianej dla budynków.

II. Izba Gospodarcza

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2015 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
5488	6061	11 549	4062	35,17	7487

W 2015 r. do Izby Gospodarczej NSA wpłynęło ogółem 6061 skarg kasacyjnych, co stanowiło 22,67% wzrost wpływu w stosunku do 2014 r. (4941). Odnotowano ponadto wpływ 67 skarg o wznowienie postępowania. Najczęściej skargi kasacyjne wnoszono w sprawach dotyczących podatku akcyzowego – 1897, działalności gospodarczej – 1127 oraz subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych – 807.

Najwięcej skarg kasacyjnych z zakresu właściwości rzeczowej Izby Gospodarczej NSA wpłynęło od orzeczeń WSA w Warszawie – 2315, WSA w Gliwicach – 591 i WSA w Poznaniu – 587.

Zdecydowaną większość stanowiły skargi kasacyjne wniesione przez stronę postępowania inną niż organ administracji (76,36%). W 22,62% przypadków skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji wnosili wyłącznie organ administracji, niewiele ponad 1% stanowiły sprawy, w których skargi kasacyjne od tego samego orzeczenia składały zarówno organ, jak i inna strona postępowania. Organy administracji wniosły ogółem 1433 skargi kasacyjne, spośród pozostałych skarg kasacyjnych 2134 pochodziły od osób fizycznych, 3985 – od osób prawnych, 4 od organizacji społecznych, po jednej skardze kasacyjnej wywiedli prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

W Izbie rozstrzygnięto 4062 sprawy ze skarg kasacyjnych, ponadto 33 sprawy w wyniku skargi o wznowienie postępowania sądowego. Na rozprawie rozpoznano 88,64% spośród załatwionych spraw, pozostałe 11,36% spraw – na posiedzeniu niejawnym.

W rozprawach wzięło udział 2049 pełnomocników organów administracji publicznej oraz jako pełnomocników stron: 539 adwokatów, 770 radców prawnych, 184 doradców podatkowych, 84 rzeczników patentowych. Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w 3 rozprawach, natomiast prokurator wziął udział w 2 rozprawach.

Wskaźnik stabilności orzecznictwa WSA odpowiadający proporcji liczby oddalonych skarg kasacyjnych do ogólnej liczby spraw załatwionych w Izbie Gospodarczej NSA w 2015 r. wynosił 66,05%. Wskaźnik ten był najwyższy dla WSA: w Bydgoszczy – 84,96%, w Łodzi – 83,51%, w Białymstoku – 81,69%, w Opolu – 74,65%, w Rzeszowie – 73,96%, w Poznaniu – 71,84%, w Olsztynie – 71,13%, w Warszawie – 68,97%, w Lublinie – 65,56%, w Kielcach – 61,86%, w Gliwicach – 61,66% i w Gorzowie Wielkopolskim – 61,40%, a najniższy w WSA: we Wrocławiu – 56,94%, w Gdańsku – 56,54%, w Szczecinie – 44,45% i w Krakowie – 35,05%.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2015 r.

W 2015 r. do Izby Gospodarczej NSA wpłynęło 1946 zażaleń od orzeczeń sądów pierwszej instancji, tj. o 22,62% więcej niż w 2014 r. Rozpoznano 1908 zażaleń, co stanowi ponad 25%

wzrost liczby załatwień w stosunku do roku poprzedniego. Do załatwienia w następnym okresie sprawozdawczym pozostały 183 zażalenia, co nieznacznie przekracza średnią wielkość miesięcznego załatwienia tego typu spraw w Izbie.

Blisko 57% spośród rozpoznanych zażaleń dotyczyło orzeczeń z zakresu prawa pomocy. W tej grupie zasadnych okazało się niewiele ponad 12% zażaleń. Wśród zażaleń na postanowienia w przedmiocie uchybienia terminowi zasadnych było 16,67%. Najwyższy wskaźnik uchybień dotyczył orzeczeń w przedmiocie wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności – 35,71%.

1.3. Pozostałe sprawy

W Izbie Gospodarczej NSA rozpoznano 50 sporów kompetencyjnych, przy czym w 34 przypadkach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy. Załatwionych zostało ponadto 10 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 1 skarga została uwzględniona. W 2015 r. wpłynęło również 9 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (w 2014 r. – 19). Spośród 7 załatwionych spraw 2 oddalono, 5 odrzucono, a 2 pozostały do rozpoznania w następnym okresie.

W omawianym okresie sprawozdawczym w Izbie Gospodarczej NSA podjęto 2 uchwały (1 zainicjowana postanowieniem składu orzekającego Izby Gospodarczej NSA, a 1 z wniosku Prezesa NSA w trybie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.)¹.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych jest dokonywana przede wszystkim w ramach kontroli instancyjnej. Obejmowała ona stosowanie przepisów zarówno prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Negatywna ocena odnosząca się do konkretnych orzeczeń prowadziła zasadniczo do ich wyeliminowania z obrotu prawnego w drodze uwzględnienia środka odwoławczego. Jedynie w 2 przypadkach do uchylenia orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego doprowadziło wznowienie postępowania sądowego.

Na tle rozpatrywanych spraw ujawniły się rozbieżności w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczące kwestii, czy spółka cywilna, czy też jej wspólnicy są podatnikami podatku akcyzowego. Wątpliwości te zostały rozstrzygnięte mocą uchwały składu siedmiu sędziów NSA (zob. uchwałę z 14 grudnia 2015 r., I GPS 1/15). Zaistniałe w konkretnej sprawie poważne wątpliwości co do tego, czy do zlecenia urzędowi skarbowemu wykonania w trybie art. 195a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy² postanowienia prokuratora o zabezpieczeniu na majątku, wydane na podstawie art. 293 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego³, konieczne jest wydanie przez prokuratora zarządzenia zabezpieczenia, o jakim stanowi art. 155a § 1 k.p.a., zostały rozstrzygnięte w uchwale z 17 grudnia 2015 r., II GPS 1/15. Zgodnie z art. 269 § 1 p.p.s.a. uchwały te mają charakter wiążący, tym samym prowadzą do ujednolicenia orzecznictwa sądowego.

¹ Omówione w I części *Informacji* oraz w dalszej części tego rozdziału.

² Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm., dalej: k.k.w.

³ Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm., dalej: k.p.k.

W 2015 r. żadne orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego z zakresu działalności Izby Gospodarczej nie zostało uznane za niezgodne z prawem w trybie działu VIIa p.p.s.a.

O wysokiej sprawności prowadzenia postępowań przez sądy pierwszej instancji w zakresie właściwości Izby Gospodarczej świadczy natomiast fakt, że w 2015 r. wpłynęło tylko 11 skarg na przewlekłość tych postępowań i tylko 1 z nich okazała się zasadna.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby⁴

3.1. Klasyfikacja taryfowa

Zagadnienia związane z klasyfikacją taryfową mają zasadnicze znaczenie dla naliczenia należności celnych, stąd kwestia przypisania określonych towarów do właściwego kodu taryfy celnej (oraz – w konsekwencji – określonej stawki celnej) przewijała się w sprawach zarejestrowanych w Izbie Gospodarczej w 2015 r. 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 postawienia 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 m.in. towarów określanych jako: ekrany LED posiadające możliwość wyświetlania zarówno obrazów statycznych, jak i obrazów wideo (zob. wyrok z 20 stycznia 2015 r., I GSK 1186/13), moduły-ekrany LED (zob. wyroki z 11 sierpnia 2015 r., I GSK 97/14 i z 26 listopada 2015 r., I GSK 890/14), ciekłokrystaliczny ekran LCD, stanowiący część monitora, bez wyjść AV/TV (zob. wyrok z 18 grudnia 2015 r., I GSK 1014/14), dekodery telewizji satelitarnej-cyfrowej (zob. wyrok z 4 marca 2015 r., I GSK 1411/14), laser do terapii naczyniowej (zob. wyrok z 20 listopada 2015 r., I GSK 825/14), pojazd typu pick-up (zob. wyrok z 20 stycznia 2015 r., I GSK 1933/13), pojazd kolekcjonerski (zob. wyrok z 18 grudnia 2015 r., I GSK 1096/14), dekoracje bożonarodzeniowe (zob. m.in. wyroki z 8 września 2015 r., I GSK 5/14, I GSK 65/14, I GSK 66/14 i I GSK 384/14, z 25 września 2015 r., I GSK 820/14 i I GSK 931/14), dekoracje wielkanocne (zob. wyroki z 8 września 2015 r., I GSK 122/14, I GSK 277/14, I GSK 284/14, I GSK 637/14 i I GSK 641/14 oraz z 25 września 2015 r., I GSK 603/14 i I GSK 627/14).

Spośród wymienionych grup spraw najliczniejsze – podobnie jak w 2014 r. – były te, które dotyczyły klasyfikacji taryfowej towarów określanych przez importerów jako dekoracje/artykuły bożonarodzeniowe i dekoracje/artykuły wielkanocne. W poszczególnych sprawach NSA akceptował stanowisko wyrażane przez organy celne, że w przypadku niektórych zgłaszanych towarów (np. stroików wykonanych ze sztucznych kwiatów poinsecji) ich opis

⁴ W niniejszym punkcie przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2015 r.

przemawia za uznaniem ich za kwiaty sztuczne klasyfikowane według reguły 1 ORINS do pozycji 6702 (obejmującej „kwiaty sztuczne, liście i owoce oraz ich części; artykuły wykonane ze sztucznych kwiatów, liści lub owoców”), niektórych zaś (np. figurek kur i kogutów, wykonanych z tworzywa sztucznego i piór) – za towary klasyfikowane według reguły 3b ORINS do pozycji 3926 (obejmującej „pozostałe artykuły z tworzyw sztucznych oraz artykuły z pozostałych materiałów objętych pozycjami od 3901 do 3914”). Przedmiotowe towary nie mogły być natomiast uznane za artykuły świąteczne klasyfikowane do pozycji 9505 (obejmującej „artykuły świąteczne, karnawałowe lub inne rozrywkowe, włączając akcesoria do sztuk magicznych i żartów”), nie są to bowiem artykuły wyłącznie zaprojektowane, wyprodukowane i rozpoznawalne jako artykuły świąteczne ani nie zawierają żadnych symboli, napisów, ornamentów pozwalających na przypisanie ich do określonego święta.

Analogiczną problematyką klasyfikacyjną NSA zajmował się w 2015 r. w kilku sprawach objętych symbolem 6301, czyli dotyczących wiążących informacji taryfowych dla towarów określonych m.in. jako „sztuczny kwiat bożonarodzeniowy, gałązka kwiatu poinsecji”, „główka kwiatu poinsecji”, „sztuczny kwiat bożonarodzeniowy – gałązka kwiatu poinsecji”, „gałązka drzewa iglastego oszroniona”, „sztuczny kwiat bożonarodzeniowy – łodyga poinsecji rozgałęziona x 3” (zob. m.in. wyroki z 25 września 2015 r.: I GSK 121/14, I GSK 165/14, I GSK 314/14, I GSK 393/14, I GSK 493/14). Ponadto wśród spraw objętych wspomnianym symbolem NSA kontrolował stanowisko WSA w sprawie wiążącej informacji taryfowej dotyczącej towaru w postaci sklejki składającej się z pięciu warstw drewna eukaliptusowego, posiadającej wycięte dwa podłużne otwory (120x40 mm), z wierzchnią i spodnią warstwą pokrytą filmem fenolowym, z jednostronnym nadrukiem znaku firmowego (o wymiarach 1275x545x6,5 mm), służącą do produkcji wózka kwiatowego (zob. wyrok z 13 listopada 2015 r., I GSK 939/14).

Zagadnienie właściwej klasyfikacji towarów było przedmiotem rozważań NSA również w niektórych sprawach objętych symbolem 6302, czyli dotyczących ograniczeń w obrocie towarowym z zagranicą (m.in. ceł antydumpingowych). W szczególności NSA kontrolował ocenę WSA o zgodności z prawem zaklasyfikowania przez organy celne towarów określonych jako „artykuły stalowe – liny ze stali węglowej, pokryte cynkiem, o przekroju poprzecznym od 3 do 12 mm” i „artykuły stalowe – liny ze stali węglowej, pokryte cynkiem, o przekroju poprzecznym od 12 do 24 mm” odpowiednio do kodów TARIC: 7312 10 81 13 (obejmującego „liny ze stali nierdzewnej niepokryte lub tylko powleczone lub pokryte cynkiem, o maksymalnym wymiarze przekroju poprzecznego przekraczającym 3 mm, ale nieprzekraczającym 12 mm”) i 7312 10 83 13 (obejmującego „liny ze stali nierdzewnej niepokryte lub tylko powleczone lub pokryte cynkiem, o maksymalnym wymiarze przekroju poprzecznego przekraczającym 12 mm, ale nieprzekraczającym 24 mm”), a nie do kodu 7312 90 00 90, obejmującego m.in. zawiesia, czyli liny zakończone pętlą (zob. wyrok z 8 października 2015 r., I GSK 237/14). W ramach spraw objętych omawianym symbolem NSA kontrolował również wyroki WSA, akceptujące stanowisko organów celnych, że towar w postaci taśmy samoprzylepnej z włókna szklanego powinien być klasyfikowany do kodu 7019 51 00 19, a nie do kodu 7019 51 00 90 (zob. wyroki z 15 października 2015 r., I GSK 241/14 i I GSK 525/14).

Problematyką właściwej klasyfikacji taryfowej towarów NSA zajmował się również w kilku sprawach objętych symbolem 6305, czyli dotyczących zwrotu należności celnych (zob. m.in. wyroki z 24 listopada 2015 r., I GSK 1817/14, I GSK 1845/14 i I GSK 1895/14). W sprawach tych chodziło o klasyfikację taryfową towaru opisanego jako dekodery telewizji satelitarnej – cyfrowe – do kodu TARIC 8528 71 13 00 (jak postulowała strona skarżąca) bądź do kodu TARIC 8528 71 19 00 (jak przyjęły organy celne). NSA uwzględnił w tych sprawach

skargi kasacyjne Dyrektora Izby Celnej, uznając, że Sąd pierwszej instancji dokonał własnych ustaleń (przez przyjęcie, iż „gniazdo Ethernet” stanowi modem), zamiast zbadać, czy ustalony w sprawie przez organy celne stan faktyczny nie narusza prawa, a zwłaszcza czy organy prawidłowo oceniły cechy charakterystyczne i obiektywne właściwości importowanego towaru, a tym samym czy prawidłowo przyjęły, że importowane urządzenia nie są wyposażone w „modem dostępu do Internetu”, w świetle wykładni CN dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 22 listopada 2012 r. w sprawach połączonych C-320/11, C-330/11, C-328/11 i C-383/11.

3.2. Dług celny

Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 9 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny⁵, 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 obowiązującymi przepisami wspólnotowymi. Długu celnego dotyczyły w mniejszym lub większym stopniu niemal wszystkie sprawy celne rozpoznane w 2015 r. w Wydziale I Izby Gospodarczej NSA, w kontrolowanych rozstrzygnięciach bowiem organy celne na ogół modyfikowały kwotę należności celnych.

W części ze spraw określenie kwoty należności celnych miało związek z przyjęciem przez organ celny klasyfikacji taryfowej towaru odmiennej niż wskazywana przez stronę postępowania celnego. Jednakże z uwagi na to, że orzecznictwo dotyczące klasyfikacji taryfowej zostało wskazane powyżej, w niniejszej części sprawozdania te kwestie nie będą powielane.

W znacznej grupie spraw dotyczących długu celnego NSA – podobnie jak w latach poprzednich – dokonywał kontroli instancyjnej wyroków WSA wydanych w sprawach dotyczących określenia kwoty należności celnych w związku z importem samochodów osobowych, deklarowanych jako pochodzące ze Szwajcarii (zob. m.in. wyroki z 20 stycznia 2015 r., I GSK 1074/13, I GSK 1390/13, I GSK 1549/13, I GSK 1575/13 i I GSK 2015/13, z 18 sierpnia 2015 r., I GSK 1075/13, I GSK 67/14 i I GSK 183/14). W sprawach tych sądy administracyjne co do zasady uznawały, że organy celne zgodnie prawem dokonywały weryfikacji wysokości należności celnych w związku z ustaleniem, iż załączone do zgłoszeń celnych dokumenty nie odzwierciedlały ceny, jaką importer rzeczywiście zapłacił zbywcy za pojazd.

Długu celnego dotyczyła również dość liczna grupa spraw związanych z nałożeniem – w odniesieniu do towaru w postaci śrub, nakrętek i podkładek stalowych sprowadzonych z Malezji – ostatecznego cła antydumpingowego, o jakim mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 91/2009 z dnia 26 stycznia 2009 r. nakładającym ostateczne cło antydumpingowe na przywóz niektórych elementów złącznych z żeliwa lub stali pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej⁶ oraz w rozporządzeniu wykonawczym Rady (UE) nr 723/2011 z dnia 18 lipca 2011 r. rozszerzającym ostateczne cło antydumpingowe nałożone rozporządzeniem (WE) nr 91/2009 na przywóz niektórych elementów złącznych z żeliwa lub stali pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej na przywóz niektórych elementów złącznych z żeliwa lub stali wysyłanych z Malezji, zgłoszonych lub niezgłoszonych jako pochodzące z Malezji⁷. W wyro-

⁵ Dz.Urz. WE z dnia 19 października 1992 r. Nr L 302, s. 1; polskie wydanie specjalne z 2004 r. rozdz. 2, t. 4, s. 307.

⁶ Dz.Urz. UE z dnia 31 stycznia 2009 r. Nr L 29, s. 1 ze zm.

⁷ Dz.Urz. UE z dnia 26 lipca 2011 r. Nr L 194, s. 6.

kach dotyczących tej problematyki NSA prezentował pogląd, że w stosunku do przedmiotowego towaru nie było podstaw do stosowania stawki cła antydumpingowego w wysokości 74,1%, określonej w rozporządzeniu wykonawczym Rady (UE) nr 924/2012 z dnia 4 października 2012 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 91/2009 nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz niektórych elementów złącznych z żeliwa lub stali pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej⁸, skoro zostało ono opublikowane po okresie objętym obowiązkiem rejestracją towaru przywiezionego z Malezji, lecz należało stosować stawkę w wysokości 85%, określoną w rozporządzeniu nr 91/2009 (zob. wyroki: z 22 października 2015 r., I GSK 257/14 i I GSK 258/14, z 3 grudnia 2015 r., I GSK 1533/15, z 17 grudnia 2015 r., I GSK 583/14, I GSK 584/14, I GSK 585/14, I GSK 659/14, I GSK 660/14, I GSK 661/14, I GSK 662/14, I GSK 663/14, I GSK 699/14, I GSK 774/14, I GSK 817/14, I GSK 818/14, I GSK 1094/14, I GSK 1121/14).

Inna grupa spraw dotyczyła kwestii zwrotu należności celnych na gruncie przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny⁹. W szeregu wyroków NSA uznał, że art. 246 § 2 kodeksu celnego dotyczy zwrotu nie tylko należności prawnie nienależnych, ale również należności prawnie należnych. Natomiast reasumując rozważania dotyczące wykładni art. 246 § 6 kodeksu celnego w kontekście zwrotu należności celnych dokonanej przez przyzmat wartości konstytucyjnych, NSA stwierdził, że w przypadku prawomocnego orzeczenia o uchyleniu decyzji uznającej zgłoszenie celne za nieprawidłowe oraz określającej wysokość należności celnych, decyzji wydanej przez organ celny z urzędu z naruszeniem przepisów prawa, przesłanka „nieprzewidzianych okoliczności”, o której mowa w art. 246 § 6 kodeksu celnego, powinna być interpretowana z uwzględnieniem zasady konstytucyjnej zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz reguły konstytucyjnej wynikającej z art. 77 ust. 1 Konstytucji, gwarantującej każdemu prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (zob. wyroki z 2 grudnia 2015 r., I GSK 534/14, I GSK 535/14, I GSK 536/14, I GSK 537/14, I GSK 538/14 i I GSK 539/14, a także z 3 grudnia 2015 r., I GSK 540/14, I GSK 541/14, I GSK 542/14, I GSK 543/14, I GSK 544/14, I GSK 545/14, I GSK 546/14 i I GSK 547/14).

Długu celnego dotyczyła również grupa spraw związanych z kwestią wpływu „prowizji od zakupu”, zdefiniowanej w art. 32 ust. 4 WKC, na wartość celną towaru i na podstawie opodatkowania podatkiem od towarów i usług (zob. wyroki z 13 listopada 2015 r., I GSK 465/14, I GSK 646/14, I GSK 526/14, I GSK 575/14, I GSK 647/14, I GSK 674/14 i I GSK 1203/14). NSA uznał, że wprawdzie „prowizja od zakupu” – na zasadzie art. 33 ust. 1 pkt e/ WKC – nie jest wliczana do wartości celnej, stanowi jednak element ustalania podstawy opodatkowania podatkiem od towarów i usług na mocy art. 29 ust. 15 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁰, stanowiącego wdrożenie do polskiego porządku prawnego postanowień art. 86 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej¹¹.

W kilku sprawach Naczelny Sąd Administracyjny oceniał również kwestię prawidłowości obliczenia wartości celnej oraz tzw. ceny wejścia dla towarów (pomidorów) sprowadzonych spoza terytorium Unii Europejskiej, a w rezultacie nieprawidłowego obliczenia należności celnych, tzw. ekwiwalentu taryfowego (zob. wyroki z 16 września 2015 r., I GSK 10/14, I GSK 11/14,

⁸ Dz.Urz. UE z dnia 10 października 2012 r. Nr L 275, s. 1.

⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

¹¹ Dz.Urz. UE z dnia 11 grudnia 2006 r. Nr L 347, s. 1 ze zm.

I GSK 33/14, I GSK 86/14, I GSK 87/14 i I GSK 799/14). NSA uznał za zgodny z prawem przyjęty w zaskarżonych decyzjach i zaakceptowany przez WSA sposób wyliczenia należności celnych, składający się z czterech etapów: 1) określenia wartości celnej towaru (przy zastosowaniu kursu celnego), 2) ustalenia ceny importowanego towaru na 100 kg masy netto towaru, 3) przeliczenia ceny wejścia oraz wartości ekwiwalentu taryfowego z zastosowaniem kursu brukselskiego i porównania wysokości ustalonej w ten sposób ceny z progami cen wejściowych ustalonych we Wspólnej Taryfie Celnej i 4) ustalenia należności celnej z zastosowaniem stawki celnej określonej we Wspólnej Taryfie Celnej.

Poza wskazanymi wyżej grupami spraw dotyczących tego samego rodzaju problematyki, Izba rozpoznawała w 2015 r. również wiele spraw, w których występowały jednostkowe (raczej niepowtarzające się w innych wyrokach) problemy prawne. Wśród nich można wymienić przykładowo następujące zagadnienia:

- odmowa rozłożenia na raty należności celnych (zob. wyrok z 20 stycznia 2015 r., I GSK 1299/13),
- odmowa umorzenia odsetek od należności celnych (zob. m.in. wyrok z 20 stycznia 2015 r., I GSK 1291/13),
- powstanie długu celnego w przywozie w stosunku do wina ze świeżych winogron w liczbie 1566 butelek o pojemności 0,75 l w związku z usunięciem tego towaru spod dozoru celnego (zob. m.in. wyrok z 20 stycznia 2015 r., I GSK 1507/13),
- odmowa umorzenia kwoty długu celnego z powodów podmiotowych, związanych z sytuacją rodzinną i materialną wnioskodawcy (zob. wyrok z 20 października 2015 r., I GSK 266/14),
- zwolnienie z należności celnych przywozowych paliwa przewożonego w standardowych zbiornikach pojazdów zgodnie z art. 107–111 rozporządzenia Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych¹² (zob. wyrok z 20 listopada 2015 r., I GSK 607/14),
- kwestia spełnienia przesłanek wymaganych do skorzystania ze zwolnienia z należności celnych w odniesieniu do mienia osobistego przywożonego przez osoby fizyczne, przenoszące swoje miejsce zamieszkania z państwa trzeciego na obszar celny Wspólnoty (zob. wyrok z 20 stycznia 2015 r., I GSK 1884/13).

3.3. Uznanie (weryfikacja) zgłoszenia celnego za nieprawidłowe oraz uznanie zgłoszenia celnego za nieprawidłowe i określenie kwoty podatku od towarów i usług

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 2015 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.

Wśród spraw związanych z omawianą problematyką na uwagę zasługuje sprawa, w której NSA odnosił się do wątpliwości, czy stałe wynagrodzenie wypłacane przez skarżącą jej agentowi (które w ramach postępowania dotyczącego należności celnych zostało uznane za prowizję od zakupu w rozumieniu art. 32 ust. 4 WKC) należy uwzględnić przy określaniu pod-

¹² Dz.Urz. UE z dnia 10 grudnia 2009 r. Nr L 324, s. 23.

stawy opodatkowania VAT w imporcie towarów. NSA w wyroku I GSK 526/14 stwierdził, że gdyby celem ustawodawcy unijnego było wprowadzenie zakazu wliczania do podstawy opodatkowania VAT tych elementów kosztowych związanych z importem, które nie podlegają uwzględnieniu przy określaniu wartości celnej towaru zgodnie z postanowieniami WKC, to zakaz taki wynikałby wprost z przepisów dyrektywy 2006/112/WE. Tymczasem jest przeciwnie, dyrektywa 2006/112/WE (oraz implementujące ją przepisy prawa polskiego) nakazuje uwzględnienie przy określeniu podstawy opodatkowania w imporcie towarów kosztów dodatkowych, które nie zostały włączone wcześniej (a więc przy określeniu wartości celnej). Zdaniem NSA przyjęcie stanowiska o braku możliwości uwzględniania przy określaniu podstawy opodatkowania VAT kwot prowizji niestanowiących elementu wartości celnej towaru powodowałaby, że trudno byłoby wskazać racjonalność obowiązku włączenia do podstawy opodatkowania tym podatkiem prowizji związanych z transakcją opodatkowaną. Prowizje inne niż prowizja od zakupu stanowią bowiem element wartości celnej importowanego towaru w oparciu o art. 32 ust. 1 lit. a/ pkt i WKC, a tym samym zwiększają tę wartość i w konsekwencji podstawę opodatkowania VAT z tytułu importu towarów określoną w art. 29 ust. 13 u.p.t.u. Nie ma zatem potrzeby objęcia definicją podstawy opodatkowania tych prowizji na podstawie art. 86 dyrektywy 2006/112/WE i art. 29 u.p.t.u., gdyż stanowią one podstawę opodatkowania jako element wartości celnej towaru. Jedynie prowizja od zakupu została wprost w WKC uznana za niepodlegającą włączeniu do wartości celnej, a więc przede wszystkim ta prowizja może stanowić element podstawy opodatkowania VAT importu towarów na zasadach wynikających z art. 86 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 2006/112/WE i art. 29 ust. 15 u.p.t.u. (prowizja ta nie została bowiem włączona wcześniej do podstawy opodatkowania, jako element wartości celnej towarów). Z powyższym poglądem koresponduje stanowisko wyrażone w sprawie I GSK 647/14.

Wśród spraw związanych z importem samochodów ze Szwajcarii na uwagę zasługują te sprawy, w których spór dotyczył ustalenia wartości celnej pojazdu. W sprawie I GSK 183/14 NSA wskazał, że zgodnie z art. 23 ust. 1 prawa celnego zgłaszający oblicza i wykazuje w zgłoszeniu celnym kwotę należności przywozowych lub wywozowych. Nie oznacza to, że rozliczenie to ma charakter definitywny. Przyjęcie zgłoszenia celnego i zwolnienie towaru nie jest bowiem równoznaczne z uznaniem zgłoszenia celnego za prawidłowe. Stąd też dane w nim zawarte korzystają niejako z domniemania prawdziwości do czasu ich podważenia w sposób prawnie dopuszczalny. Z przepisów regulujących procedury celne (art. 62, art. 63, art. 67 i art. 78 WKC oraz art. 23 prawa celnego) wynika, że organ celny dokonuje formalnej kontroli składanych przez podmiot dokumentów, stąd też weryfikacja co do ich rzetelności może przebiegać w kilku etapach oraz przy podjęciu przez organ celny dodatkowych czynności. Stosownie zaś do treści art. 30 WKC, konsekwencją skutecznego podważenia wartości celnej – w rozumieniu art. 29 tego rozporządzenia – jest ustalenie wartości celnej przy zastosowaniu w kolejności lit. a/, b/, c/ i d/ ustępu 2 art. 30 aż do pierwszej litery, na podstawie której będzie ona mogła zostać ustalona. Przytoczony przepis wskazuje więc jednoznacznie zasadę, że jeśli wartość celna nie może zostać ustalona metodą wartości transakcyjnej, to stosuje się metody zastępcze w kolejności określonej w ust. 2, i tak:

- a) metodę wartości transakcyjnej identycznych towarów sprzedanych do wywozu do WE w tym samym lub zbliżonym czasie (art. 30 ust. 2 lit. a/);
- b) metodę wartości transakcyjnej podobnych towarów (art. 30 ust. 2 lit. b/);
- c) metodę wartości opartej na cenie jednostkowej towarów importowanych, zwaną też metodą dedukcyjną (art. 30 ust. 2 lit. c/);

d) metodę wartości kalkulowanej (art. 30 ust. 2 lit. d/), w oparciu o: koszty lub wartość materiałów i produkcji; koszty zysków i koszty ogólne równe kwocie zazwyczaj uzyskiwanej ze sprzedaży towarów tej samej klasy lub rodzaju co towary wyceniane; koszty lub wartość transportu i ubezpieczenia oraz opłaty załadunkowe i manipulacyjne związane z transportem importowanych towarów; i w końcu:

e) metodę „ostatniej szansy” (art. 31).

Sekwencja stosowania metod ustalania wartości celnej wynika więc z przepisów prawa celnego, przepisy WKC narzucają obowiązek zachowania kolejności stosowania metod „zastępczych” ustalania wartości celnej.

Z powyższym poglądem koresponduje stanowisko wyrażone w sprawie I GSK 1075/13. Zdaniem NSA przyjęcie zgłoszenia celnego i dopuszczenie towaru do swobodnego obrotu na terenie kraju nie wyklucza możliwości podjęcia w późniejszym czasie czynności w celu zweryfikowania danych podanych w zgłoszeniu celnym, jak też nie uniemożliwia podważenia ich prawdziwości. Jest to konsekwencją przyjętej przez państwo formy rozliczania należności celnych opartej na samoobliczeniu. Rozliczenie to nie ma jednak charakteru definitywnego. Przyjęcie zgłoszenia celnego i zwolnienie towaru nie jest równoznaczne z brakiem możliwości podważenia prawdziwości tego zgłoszenia.

Warto również zwrócić uwagę na sprawę I GSK 534/14, która dotyczyła problemu wykładni art. 246 § 2 i § 4 kodeksu celnego. W tej sprawie NSA nie podzielił stanowiska autora skargi kasacyjnej, według którego ww. przepisy funkcjonują w obrocie prawnym niezależnie od siebie, ponieważ art. 246 § 2 kodeksu celnego dotyczy należności prawnie nienależnych, natomiast art. 246 § 4 kodeksu celnego odnosi się do należności w dacie ich uiszczenia prawnie należnych. NSA podkreślił, że kwestia umorzenia i zwrotu należności celnych podobnie została uregulowana w art. 236 WKC. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu należności celne przywozowe lub wywozowe podlegają zwrotowi, gdy okaże się, że w chwili uiszczenia kwota tych należności nie była prawnie należna lub że kwota ta została zaksięgowana niezgodnie z art. 220 ust. 2. Należności celne przywozowe lub wywozowe podlegają umorzeniu, gdy okaże się, że w chwili zaksięgowania kwota tych należności nie była prawnie należna lub że kwota ta została zaksięgowana niezgodnie z art. 220 ust. 2. W myśl zaś ust. 2 tego przepisu należności celne przywozowe lub wywozowe są zwracane lub umarzane po złożeniu wniosku przed upływem trzech lat, licząc od dnia powiadomienia dłużnika o tych należnościach. Wniosek należy złożyć we właściwym urzędzie celnym. Organy celne dokonują zwrotu lub umorzenia z urzędu, gdy same przed upływem tego terminu stwierdzą, że zaistniała jedna z okoliczności określonych w ust. 1 akapit pierwszy i drugi. Wobec tego przepis ten znajdzie zastosowanie w dwóch różnych sytuacjach. Pierwsza będzie mieć miejsce, gdy należność celna w chwili zaksięgowania lub uiszczenia nie była prawnie należna. W takim wypadku zdaniem NSA oczywiste jest, że nie można zaakceptować poboru należności publicznoprawnej, do której poboru nie ma podstawy prawnej. W tym zakresie instytucja art. 236 WKC pełni funkcję analogiczną do przepisów o nadpłacie podatku w ordynacji podatkowej. Druga sytuacja – zaksięgowanie niezgodnie z art. 220 ust. 2 WKC – dotyczy zwrotu należności prawnie należnych, ale od których księgowania, a tym samym i poboru, organy celne powinny odstąpić. Poza tym w treści art. 246 § 1 i § 2 kodeksu celnego znajduje się odesłanie do art. 229 § 3 tego kodeksu, którego pkt 3 dotyczy wprost należności prawnie należnych. Także art. 229 § 3 pkt 1 kodeksu celnego przez odesłanie do art. 226 § 2–4 tego kodeksu dotyczy należności prawnie należnych. Artykuł 226 § 3 kodeksu celnego stanowi bowiem jednoznacznie, że jeżeli kwota należności prawnie należnych jest wyższa od tej, która została ustalona na podstawie wiążącej informacji

taryfowej, organ celny rejestruje kwotę ustaloną na podstawie wiążącej informacji taryfowej. Według NSA analiza przepisów kodeksu celnego regulujących system zwrotu i umorzenia należności celnych, w sposób niebudzący wątpliwości, prowadzi do konstatacji, że art. 246 § 2 kodeksu celnego dotyczy zwrotu nie tylko należności prawnie nienależnych, ale również należności prawnie należnych. Tym samym twierdzenia skarżącej kasacyjnie odnoszące się do interpretacji art. 246 kodeksu celnego, wskazującej na dwie instytucje zwrotu – pierwszą opartą na podstawie art. 246 § 2, drugą zaś opartą na podstawie art. 246 § 4 – należało uznać za nieusprawiedliwione. Tożsame stanowisko zajął NSA w sprawie I GSK 535/14.

Odnosząc się do zagadnienia momentu, od którego należy liczyć 3-letni termin, o którym mowa w art. 246 § 4 kodeksu celnego, NSA w sprawie I GSK 535/14 stwierdził, że w myśl art. 230 tego kodeksu po zarejestrowaniu kwoty należności organ celny powiadamia o tym dłużnika (art. 230 § 1). Z powołanego przepisu wynika jedynie, że organ celny ma powiadomić dłużnika – czyli przekazać mu informację – o dokonaniu określonej czynności. Termin, w jakim można powiadomić dłużnika, odnosi się do organu pierwszej instancji i nie dotyczy decyzji ostatecznej, wydanej na skutek wniesionego środka odwoławczego. Organem upoważnionym do wydania decyzji określającej należności celne, a tym samym do powiadomienia dłużnika i rejestracji długu celnego, jest organ pierwszej instancji. Niezależnie zatem od dalszych losów decyzji w sprawie należności celnej dokonane przez organ celny pierwszej instancji powiadomienie wywołuje określone skutki prawne. W tym kontekście NSA podniósł, że zarejestrowanie kwoty jest czynnością materialno-techniczną i o skutecznym powiadomieniu nie przesądza legalność decyzji, w której znalazła się informacja o zarejestrowaniu kwoty należności celnych.

3.4. Podatek akcyzowy i opłata paliwowa

W orzecznictwie Izby Gospodarczej, zdecydowana większość spraw z zakresu podatku akcyzowego dotyczyła opodatkowania nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych oraz sprzedaży oleju opałowego. Liczną grupę stanowiły też sprawy dotyczące opodatkowania tym podatkiem sprzedaży energii elektrycznej. Jeśli chodzi o pozostałe sprawy z zakresu opodatkowania podatkiem akcyzowym, na uwagę zasługują m.in. sprawy, które dotyczyły: opodatkowania podatkiem akcyzowym olejów smarowych, piwa, jak również pomniejszenia zafakturowanej kwoty podatku akcyzowego o rabaty i obniżki ceny oraz określenia zobowiązania w podatku akcyzowym w stosunku do wyrobów akcyzowych w części nieobjętej potwierdzeniem (ADT). Sprawy dotyczące opłaty paliwowej stanowiły natomiast (podobnie jak w ubiegłym roku) nieliczną grupę ogółu rozpoznanych spraw.

3.4.1. *Opodatkowanie podatkiem akcyzowym samochodów osobowych.* W sprawach objętych tą problematyką NSA, zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie stanowiskiem, przyjmował, że decydującym kryterium dla klasyfikacji taryfowej samochodów należy poszukiwać w obiektywnych cechach i właściwościach tego towaru, takich jak te określone w pozycjach CN oraz uwagach do sekcji lub działów. Zasadnicze przeznaczenie do przewozu osób bądź towarów jest ustalane 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. 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 cha-

rakter przejściowy (tymczasowy), łatwo odwracalny, nienaruszający fabrycznej konstrukcji pojazdu, nie mogą mieć wpływu na klasyfikację taryfową (wyroki: z 21 stycznia 2015 r., I GSK 277/13, z 14 kwietnia 2015 r., I GSK 830/13, z 20 października 2015 r., I GSK 1876/14 i z 4 listopada 2015 r., I GSK 614/14).

Oceniając klasyfikację samochodów typu pick-up, NSA przyjmował, że istotne znaczenie ma kryterium odnoszące się do porównania długości przestrzeni towarowej do długości rozstawu osi w pojeździe. Do pozycji 8704 mogą być kwalifikowane takie pojazdy typu pick-up, w których maksymalna wewnętrzna długość podłogi powierzchni do transportu towarów jest większa niż 50% długości rozstawu osi pojazdu lub jeżeli posiadają więcej niż dwie osie (tak NSA w wyrokach: z 13 stycznia 2015 r., I GSK 1205/13, z 19 marca 2015 r., I GSK 516/13, z 25 czerwca 2015 r., I GSK 1867/13 i z 16 września 2015 r., I GSK 152/14).

W przypadku tzw. samochodów osobowo-towarowych konieczne jest wykazanie, że wnętrze pojazdu za kierowcą jest przystosowane do przewozu osób oraz że jest takie jak to, które posiadają kabiny samochodów osobowych, co wymaga stwierdzenia chociażby obecności siedzeń z pasami bezpieczeństwa czy też możliwości ich prostego zamontowania (bez potrzeby ingerowania w konstrukcję pojazdu). Sam fakt wyprodukowania pojazdu na ramie samochodu osobowego w sytuacji, gdy jednocześnie nie jest kwestionowana okoliczność, że pojazd ten został wyprodukowany z przeznaczeniem do przewozu towarów małągabarytowych oraz że jest on w tym celu użytkowany, nie pozwala na automatyczne zaklasyfikowanie go do pozycji CN 8703. W sytuacji kwestionowania przez stronę istotnych dla sprawy okoliczności organ powinien wykazać (za pomocą konkretnych dowodów), że dostosowanie pojazdu do przewozu towaru nie zmieniło w istocie jego osobowego charakteru, dokonane zmiany nie wymagały ingerencji w konstrukcję pojazdu i nie miały trwałego charakteru (wyroki: z 5 lutego 2015 r., I GSK 727/14, I GSK 872/14 i I GSK 831/14, z 4 lutego 2015 r., I GSK 528/14, I GSK 612/14 i I GSK 304/14 oraz z 3 lutego 2015 r., I GSK 1953/13).

Warto też zwrócić uwagę na pogląd wyrażony w wyroku z 11 sierpnia 2015 r., I GSK 2023/13, w którym NSA stwierdził, że zwrot „zasadnicze przeznaczenie do przewozu osób”, o którym mowa w pozycji CN 8703 Taryfy celnej, oznacza, iż chodzi o pojazdy, których zasadniczą podstawowa funkcja sprowadza się do transportu (przewozu) osób, przy czym bez znaczenia jest cel, w jakim ten transport (przewóz) się odbywa. Istotne jest, że pojazd ten służy do celów komunikacyjnych (transportowych). Dlatego też w pozycji CN 8703 zostały ujęte nie tylko np. limuzyny, taksówki, samochody sportowe, wózki golfowe, samochody kempingowe, ale także specjalistyczne pojazdy transportowe, takie jak ambulanse, więźniarki i pojazdy pogrzebowe. Zasadniczą (podstawową) funkcją tych pojazdów samochodowych jest bowiem przewóz (transport) osób bez względu na cel tego przewozu. Jeżeli więc pewne czynności medyczne podejmowane w ambulansie mają na celu przetransportowanie osoby do stacjonarnej placówki służby zdrowia, przy zabezpieczeniu należytej w tym momencie opieki medycznej także w celu ratowania życia czy zdrowia, to pojazdy tego rodzaju należy klasyfikować do pozycji CN 8703. Istotne jest, aby tego rodzaju pojazdy nie spełniały funkcji ruchomych przychodni rentgenowskich czy klinik lub temu podobnych, które to cechy są charakterystyczne dla pojazdów mechanicznych specjalnego przeznaczenia z pozycji CN 8705. Chodzi tu o samochody odpowiednio wyposażone, przystosowane do przewozu chorych (por. wyroki z 11 sierpnia 2015 r., I GSK 2022/13 i z 21 maja 2015 r., I GSK 1339/13).

Za prawidłowe NSA uznawał również klasyfikowanie nabywanych przez skarżących samochodów kempingowych do pozycji CN 8703 jako spełniających warunek zasadniczego

przeznaczenia do przewozu osób w oparciu o treść Not Wyjaśniających oraz definicję słownikową pojęcia „kamper”, z uwzględnieniem specyficznego wyposażenia, właściwego zasadniczo dla ludzi i ich przewozu, tj. miejsca do spania czy przygotowywania posiłków (tak w wyrokach: z 24 września 2015 r., I GSK 135/14, z 13 listopada 2015 r., I GSK 480/14 i z 18 listopada 2015 r., I GSK 1932/14).

3.4.2. *Opodatkowanie podatkiem akcyzowym oleju opałowego na cele opałowe.* 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 lub ich nieprawidłowością pod względem materialnym i formalnym. W odniesieniu do stanów prawnych obowiązujących pod rządami zarówno ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym¹³, jak i ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym¹⁴ NSA utrzymał wypracowaną w latach poprzednich w tym zakresie linię orzeczniczą (wyroki: z 18 lutego 2015 r., I GSK 1440/13, z 14 kwietnia 2015 r., I GSK 812/13, z 11 sierpnia 2015 r., I GSK 1986/13, z 28 października 2015 r., I GSK 238/14 i z 13 listopada 2015 r., I GSK 631/14).

Duże znaczenie z punktu widzenia orzecznictwa w sprawach opodatkowania podatkiem akcyzowym olejów opałowych miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 lutego 2015 r., SK 14/12¹⁵, w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją § 6 ust. 5 w zw. z § 5 pkt 1, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., oraz z § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego w zakresie, w jakim dotyczy przypadków nieświadomego przyjęcia przez sprzedającego oświadczenia o przeznaczeniu nabywanego oleju na cele opałowe zawierającego nieprawdziwe dane. W oparciu o ww. wyrok TK, rozpoznając skargi kasacyjne, NSA wskazywał, że od podatnika, który zamierza skorzystać z uprawnienia do obniżenia stawki podatkowej, należy wymagać szczególnie należytej staranności oraz organizowania obrotu wyrobami podlegającymi preferencjom podatkowym w taki sposób, aby uniknąć ewentualnych nadużyć, których ryzyko i konsekwencje zaistnienia będą go obciążać, chyba że zachodzi przypadek nieświadomego przyjęcia przez sprzedającego oświadczenia o przeznaczeniu nabywanego oleju na cele opałowe zawierającego nieprawdziwe dane. Jednakże ocena zaistnienia wskazanego braku świadomości nie może być dokonywana z pominięciem okoliczności stanu faktycznego sprawy, zwłaszcza zaś tych, które stan braku świadomości mogłyby potwierdzać, co należałoby odnieść do sytuacji przyjęcia kompletnego, pod względem formalnym i materialnym, oświadczenia o przeznaczeniu oleju opałowego na cele grzewcze i braku możliwości ich zweryfikowania, nie zaś do sytuacji przyjęcia oświadczenia wadliwego, a więc takiego, którego treść z gruntu uniemożliwia realizację celu, dla którego został wprowadzony wymóg odbierania oświadczeń od nabywców (wyroki: z 24 lutego 2015 r., I GSK 657/13, z 14 kwietnia 2015 r., I GSK 812/13 i z 28 kwietnia 2015 r., I GSK 811/13).

¹³ Dz.U. Nr 29, poz. 257 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2014 r. poz. 752 ze zm.

¹⁵ „Paragraf 6 ust. 5 w związku z § 5 pkt 1, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., oraz z § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz.U. Nr 27, poz. 269, Nr 98, poz. 885, Nr 125, poz. 1065 i Nr 216, poz. 1829 oraz z 2003 r. Nr 84, poz. 780, Nr 137, poz. 1305, Nr 145, poz. 1407 i Nr 187, poz. 1828) w zakresie, w jakim dotyczy przypadków nieświadomego przyjęcia przez sprzedającego oświadczenia o przeznaczeniu nabywanego oleju na cele opałowe zawierającego nieprawdziwe dane, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”

Uwzględniając skargę kasacyjną o wznowienie postępowania po wyroku TK, NSA w wyroku z 9 września 2015 r., I GSK 634/15 wskazał na konieczność dokonania oceny stanu faktycznego sprawy co do tego, czy oświadczenia o przeznaczeniu nabywanego oleju na cele opałowe zawierające nieprawidłowe dane zostały przyjęte przez sprzedającego świadomie czy nieświadomie (tak też w wyroku z 21 października 2015 r., I GSK 633/15). Z kolei w wyrokach z 18 listopada 2015 r., I GSK 1068/15, I GSK 1067/15, I GSK 1066/15 i I GSK 1065/15 NSA oddalił skargi o wznowienie postępowania, uznając, że z powołaniem się na podstawę wznowienia z art. 272 § 1 p.p.s.a. w skardze kasacyjnej nie wskazano i nie uzasadniono, które konkretnie oświadczenia o przeznaczeniu oleju opałowego zawierające nieprawdziwe dane podatnik przyjął nieświadomie, ani nie wykazano, którzy nabywcy oleju opałowego, składając nieprawdziwe dane zawarte w oświadczeniach, popełnili czyny przestępcze oraz czy taka kwalifikacja ich działania została potwierdzona prawomocnymi orzeczeniami.

W obrębie omawianej problematyki na uwagę zasługuje również pogląd zawarty w wyroku NSA z 24 kwietnia 2015 r. I GSK 1157/13, w którym wskazano, że warunkiem uwolnienia się od obowiązku zapłaty podatku akcyzowego jest samodzielne ustalenie przez podatnika nabywającego lub posiadającego wyroby akcyzowe w dacie ich nabycia lub wejścia w posiadanie, czy akcyza od tego wyrobu została zapłacona, ewentualnie zadeklarowana lub określona decyzją. Przysługuje mu wtedy zwolnienie od podatku akcyzowego na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 5 u.p.a., który stanowi, że zwolnienie od akcyzy stosuje się, gdy wynika to z konieczności uniknięcia wielokrotnego opodatkowania wyrobów akcyzowych. Jeśli zaś akcyza nie została zapłacona, zadeklarowana lub określona decyzją, to podatnik taki – jako nabywca lub posiadacz wyrobu akcyzowego, na którym spoczywa z tego tytułu obowiązek podatkowy, obowiązek złożenia deklaracji oraz uiszczenia podatku – jest zobowiązany do jej zapłaty.

3.4.3. *Opodatkowanie podatkiem akcyzowym energii elektrycznej.* W sprawach dotyczących opodatkowania podatkiem akcyzowym energii elektrycznej NSA, oparciu o uchwałę z 22 czerwca 2011 r., I GPS 1/11¹⁶, konsekwentnie prezentował stanowisko, że w sytuacji gdy podatnik – jako producent energii elektrycznej – nie wykazał, iż poniósł ciężar ekonomiczny deklarowanej i zapłaconej przez siebie akcyzy, nie może ubiegać się o zwrot tego podatku (wyroki z: 15 kwietnia 2015 r., I GSK 648/13 i 24 kwietnia 2015 r., I GSK 984/13). Z istoty tej uchwały wynika, iż art. 72 § 1 pkt 1 o.p. należy interpretować w taki sposób, aby uwzględnić podczas procesu ustalania wielkości nadpłaty w zakresie obrotu energią elektryczną uszczerbek majątkowy po stronie podatnika. Jeżeli taki uszczerbek nie nastąpił – czy to w wyniku odzyskania podatku w cenie otrzymanej z tytułu sprzedaży energii, czy też w inny sposób, np. zwrotu podatku z budżetu – nie można mówić o nadpłacie. Podatnik taki, gdyby dokonać na jego rzecz zwrotu nadpłaty, byłby dwukrotnie wzbogacony, gdyż dodatkowo, oprócz zwrotu podatku z budżetu oraz odzyskania go w cenie sprzedaży, uzyskałby po raz drugi taką samą kwotę podatku w trybie stwierdzenia nadpłaty (wyroki z 3 września 2015 r.: I GSK 291/14, I GSK 357/14 i I GSK 269/14). Obowiązkiem podatnika, który chce skorzystać ze zwolnienia podatkowego, było wykazanie, że rzeczywiście była produkowana energia w źródle niekonwencjonalnym oraz ile jej produkowano. Nie jest natomiast wystarczające wykazanie, że istniały warunki techniczne, aby energia taka mogła być produkowana (wyrok z 9 kwietnia 2015 r., I GSK 1785/13).

¹⁶ „W rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) nie jest nadpłatą kwota podatku akcyzowego uiszczona z tytułu sprzedaży energii elektrycznej w sytuacji, w której ten, kto ją uiszczył, nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego.”

W odniesieniu do kwestii opodatkowania nielegalnego poboru energii elektrycznej NSA stwierdził, że nielegalny pobór energii w rozumieniu ustawy – Prawo energetyczne nie jest tożsamy z pojęciem zużycia energii elektrycznej w rozumieniu ustawy o podatku akcyzowym. Przepisy prawa energetycznego, rozporządzeń wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy, w szczególności dotyczących ustalania opłat za nielegalny pobór energii elektrycznej, znajdują bezpośrednie zastosowanie jedynie przy ustalaniu praw i obowiązków stron umowy o dostawę energii elektrycznej. Przepis art. 88 ust. 2b u.p.a. stanowi o podmiocie, który określa szacunkową ilość nielegalnie pobranej energii elektrycznej, a nie podstawę opodatkowania dla przedmiotu opodatkowania w postaci zużycia energii elektrycznej, w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6 u.p.a. Z przepisu wskazującego, że określenie szacunkowej ilości nielegalnie pobranej energii elektrycznej powierzono innemu podmiotowi niż organ podatkowy, nie można wyprowadzać wniosku, iż czynności tego podmiotu są równoważne z ustaleniem zaistnienia czynności opodatkowanej lub podatnika, a w konsekwencji także podstawy opodatkowania w rozumieniu art. 88 ust. 2 i 2a w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 6 u.p.a. To na organach podatkowych spoczywa obowiązek wykazania przesłanek powstania obowiązku podatkowego oraz dokonania konkretyzacji tego obowiązku w decyzji poprzez ujawnienie określenia zobowiązania podatkowego w zakresie opodatkowania akcyzą nielegalnego poboru energii elektrycznej (wyrok z 27 stycznia 2015 r., I GSK 365/13).

Przedmiot opodatkowania akcyzą zdefiniowany jako zużycie energii elektrycznej przez nabywcę końcowego, jeżeli nie została od niej zapłacona akcyza w należnej wysokości i nie można ustalić podmiotu, który dokonał sprzedaży tej energii elektrycznej nabywcy końcowemu (art. 9 ust. 1 pkt 6 u.p.a.), obejmuje stany faktyczne odpowiadające sytuacji opisanym jako nielegalny pobór energii elektrycznej w rozumieniu art. 3 pkt 18 ustawy – Prawo energetyczne. Pobieranie energii elektrycznej bez zawarcia umowy, z całkowitym albo częściowym pominięciem układu pomiarowo-rozliczeniowego lub poprzez ingerencję w ten układ mającą wpływ na zafałszowanie pomiarów, wiąże się ze zużyciem energii elektrycznej nieopodatkowanej akcyzą przez sprzedawcę. W tej sprawie opodatkowana akcyzą energia została skradziona, a nie sprzedana. Podmiotem odpowiedzialnym za nielegalne zużycie energii elektrycznej, a w konsekwencji zobowiązanym do zapłaty z tego tytułu podatku akcyzowego, jest zatem jej nabywca końcowy (wyrok z 14 kwietnia 2015 r., I GSK 825/13).

3.4.4. *Opodatkowanie podatkiem akcyzowym olejów smarowych.* W kwestii nałożenia podatku akcyzowego w Polsce na oleje smarowe wykorzystywane do celów innych niż napędowe i grzewcze według reguł właściwych dla ujednoliconego podatku akcyzowego TSUE wypowiedział się w wyroku z 12 lutego 2015 r., C-349/13 zainicjowanym pytaniem prejudycjalnym skierowanym przez NSA sprawie I GSK 780/11¹⁷.

W wyroku z 10 marca 2015 r., I GSK 1086/13 NSA w oparciu o uchwałę z 29 października 2012 r., I GPS 1/12¹⁸ stwierdził, że art. 3 ust. 3 dyrektywy horyzontalnej (obecnie art. 1 ust. 3

¹⁷ „Czy art. 3 ust. 3 dyrektywy 92/12/EWG oraz aktualnie odpowiednio art. 1 ust. 3 lit. a/ i akapit pierwszy dyrektywy 2008/118/WE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one nałożeniu przez państwo członkowskie na oleje smarowe oznaczone kodami od CN 2710 19 71 do CN 2710 19 99, wykorzystywane do celów innych niż napędowe i grzewcze, podatku akcyzowego, według reguł właściwych dla ujednoliconego podatku akcyzowego nakładanego na konsumpcję produktów energetycznych?” Wyrok TSUE z 12 lutego 2015 r., C-349/13 omówiono w rozdziale V dotyczącym stosowania prawa UE.

¹⁸ „Objęcie podatkiem akcyzowym wyrobów, o których jest mowa w art. 2 pkt 2 w związku z pozycją 4 załącznika numer 2 i art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 29, poz. 257 ze zm.), w tym produktów energetycznych wykorzystywanych do celów innych niż paliwo silnikowe lub paliwa do ogrzewania, mieści się w upoważnieniu do wprowadzenia lub utrzymania podatków,

lit. a/ dyrektywy 2008/118/WE) przewidział dla państw członkowskich prawo do wprowadzenia lub utrzymywania podatków na wyroby inne niż wymienione w ust. 1, dotyczy to więc również tych olejów smarowych, do których odnosi się art. 2 ust. 4 lit. b/ tiret pierwsze dyrektywy energetycznej, a jedynym ograniczeniem dotyczącym wprowadzenia tego podatku na wyroby inne niż wymienione w ust. 1 dyrektywy horyzontalnej jest to, aby podatek ten nie spowodował zwiększenia formalności przy przekraczaniu granic w handlu między państwami członkowskimi. Również w uchwale w sprawie I GPS 1/12 NSA wskazał, powołując się na orzecznictwo Trybunału, iż dodatkowe formalności stanowią jedynie faktyczne utrudnienia na granicy państw członkowskich, nie zaś czynności, do których wykonania są zobowiązane podmioty już po dokonaniu przywozu do państwa docelowego. A zatem formalności będące następstwem istnienia podatku rozumianego jako konstrukcja prawna (w tym określone w art. 78 ust. 1 u.p.a.) nie powodują w żadnej mierze zwiększenia formalności przy przekraczaniu granic (wyroki: z 10 marca 2015 r., I GSK 1092/13, I GSK 1105/13, z 17 czerwca 2015 r., I GSK 428/15, I GSK 450/15 oraz z 18 czerwca 2015 r., I GSK 418/15)¹⁹.

3.4.5. *Pomniejszenie zafakturowanej kwoty podatku akcyzowego o rabaty i obniżki ceny.* W wyroku z 8 stycznia 2015 r., I GSK 1408/13 NSA stwierdził, że pozbawienie podatnika uprawnienia do zmiany podstawy opodatkowania stanowi ograniczenie przysługującego mu prawa własności poprzez obarczenie go ekonomicznym ciężarem tej części podatku akcyzowego, która powinna ulec obniżeniu proporcjonalnie do pomniejszonej podstawy opodatkowania, a który to ciężar powinien ponieść nabywca wyrobu. Faktura-korekta, odzwierciedlająca parametry sprzedaży wyrobu akcyzowego po uwzględnieniu okoliczności pomniejszających podstawę opodatkowania, powinna zawierać dane adekwatne do faktycznych okoliczności wykazanej w niej transakcji, a więc zarówno właściwą kwotę podatku należnego VAT, jak i stosowną do faktycznej podstawy opodatkowania kwotę podatku akcyzowego. Skoro „kwota należna” będąca podstawą opodatkowania podatkiem akcyzowym to kwota, jaka wynika z faktury ostatecznej dokumentującej dokonaną sprzedaż, to w sytuacji, kiedy strony odstąpiły od umowy sprzedaży i dla udokumentowania tego faktu została wystawiona faktura korygująca dokumentująca odstąpienie od sprzedaży, nie można uznać, że cena wynikająca z pierwotnie wystawionej faktury pozostaje ciągle „kwotą należną” z tytułu sprzedaży. W konkluzji NSA uznał, że w przypadku odstąpienia stron od umowy sprzedaży i wystawienia faktury korygującej, do sprzedaży na warunkach opisanych w fakturze pierwotnej nie doszło. Dopiero sprzedaż pojazdu następnemu nabywcy i powiązana z nią nowa faktura VAT jest podstawą ustalenia „kwoty należnej” będącej podstawą opodatkowania podatkiem akcyzowym (tak też w wyroku z 5 marca 2015 r., I GSK 1693/13).

Odmienny pogląd w tym zakresie NSA wyraził natomiast w późniejszym wyroku z 6 maja 2015 r., I GSK 1680/13. NSA stwierdził, że ustawa o podatku akcyzowym nie zawiera definicji legalnej pojęcia „kwota należna”. Mając na uwadze moment powstania obowiązku podatkowego, należy uznać, że jest to cena transakcyjna, należna w danym dniu (tj. dniu powstania obowiązku podatkowego), danym stanie wyrobu akcyzowego, w danych okolicznościach. Zdarzenia następujące po wydaniu wyrobu akcyzowego do konsumpcji, z woli ustawodawcy, nie mogą mieć wpływu na już ukształtowane zobowiązanie podatkowe. Po dokonaniu sprzedaży samochodu osobowego niezarejestrowanego na terytorium kraju, udokumentowanej

określonym w art. 3 ust. 3 dyrektywy Rady 92/12/EWG w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (Dz.Urz. UE. L 92.76.1).”

¹⁹ Szczegółowe omówienie zagadnienia zawarto w rozdziale V.

tzew. fakturą pierwotną oraz w stosunku do której powstał obowiązek podatkowy i została ustalona podstawa opodatkowania, nie ma możliwości zmiany momentu powstania obowiązku podatkowego i zmiany ustalonej już podstawy opodatkowania, a w konsekwencji zmiany kwoty akcyzy należnej od sprzedawcy.

3.4.6. *Określenie zobowiązania w podatku akcyzowym w stosunku do wyrobów akcyzowych w części nieobjętej potwierdzeniem (ADT).* W wyroku z 19 marca 2015 r., I GSK 1987/13 NSA stwierdził, że przepisy związane z zakończeniem procedury zawieszenia poboru akcyzy pozwalają na uznanie, iż tylko w przypadku wyrobów akcyzowych objętych potwierdzeniem odbioru zobowiązanie podatkowe nie powstaje i wygasa powstały w wyniku dokonania określonej czynności podlegającej opodatkowaniu obowiązek podatkowy ciążyący na podatniku. Ponadto stwierdził, że skoro organ podatkowy ma kompetencję do określenia wysokości zobowiązania podatkowego w związku z zakończeniem procedury zawieszenia poboru akcyzy w stosunku do wszystkich wyrobów, co do których podmiot prowadzący skład podatkowy nie otrzymał w terminie dwóch miesięcy potwierdzenia odbioru tych wyrobów (art. 42 ust. 1 pkt 3 u.p.a.), to tym bardziej ma kompetencję do określenia wysokości zobowiązania podatkowego w stosunku do tylko tych wyrobów, które nie zostały objęte potwierdzeniem w rozumieniu art. 41 ust. 5 u.p.a.

3.4.7. *Opodatkowanie piwa.* W wyroku z 3 listopada 2015 r., I GSK 396/15 NSA wskazał, że na gruncie przepisu regulującego zasady ustalania podstawy opodatkowania w podatku akcyzowym prawodawca posłużył się terminami specjalistycznymi z zakresu browarnictwa, lecz ich nie zdefiniował na potrzeby prawa podatkowego. Zdaniem NSA, skoro określony termin należy do terminów specyficznych w określonej dziedzinie wiedzy lub praktyki społecznej (a takimi są „ekstrakt brzezki podstawowej” oraz „ekstrakt rzeczywisty”), to należy przyjąć, że terminy te mają takie znaczenie, jak w tych dziedzinach. W ocenie NSA ekstrakt brzezki podstawowej w stopniach Plato w piwach smakowych w stanie prawnym obowiązującym w 2007 r. powinien być obliczony w oparciu o tę część ekstraktu piwa, która pochodzi z brzezki podstawowej poddanej fermentacji (ekstrakt rzeczywisty, czyli bez uwzględnienia składników, które zostały dodane po zakończeniu procesu fermentacji). Ekstrakt rzeczywisty w wyrobie gotowym, o którym mowa w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie sposobu ustalania podstawy opodatkowania piwa²⁰, jest zatem, przyjmując w pewnym uproszczeniu, ekstraktem w piwie bez substancji smakowych dodanych już po procesie fermentacji, który jednak ostatecznie znalazł się w wyrobie gotowym. Sposób obliczenia zawartości ekstraktu brzezki podstawowej, uwzględniający ekstrakt rzeczywisty – czyli składniki, które nie uległy przetworzeniu na alkohol lub dwutlenek węgla podczas procesu fermentacji, bez substancji słodzących (smakowych) dodanych już po procesie fermentacji – wynika zarówno z wykładni postanowień § 1 ust. 1 rozporządzenia, jak i z postanowień Polskiej Normy (tak w wyrokach z 3 listopada 2015 r., I GSK 398/15 i I GSK 397/15, z 5 listopada 2015 r., I GSK 513/15 i I GSK 522/15 oraz z 6 listopada 2015 r., I GSK 582/15, I GSK 584/15 i I GSK 542/15).

3.4.8. *Opłata paliwowa.* W kwestii dopuszczalności stwierdzenia nadpłaty w opłacie paliwowej, w wyroku z 14 kwietnia 2015 r., I GSK 817/13 NSA przypomniał, że założony opłatą paliwową cel znajdował uzasadnienie w obowiązku szybkiego i koniecznego ze względu na zobowiązania akcesyjne działania w postaci budowy, remontu i utrzymania autostrad oraz dróg ekspresowych. W ocenie NSA opłata paliwowa staje się należna z chwilą przyjęcia zgło-

²⁰ Dz.U. Nr 70, poz. 635.

szenia celnego i bez znaczenia prawnego pozostaje, na jakie cele po zwolnieniu oleju do obrotu został on wykorzystany. Powyższa ocena znajduje oparcie w uchwale z 7 lipca 2011 r., I GPS 2/11 oraz orzecznictwie NSA, zgodnie z którym opłacie paliwowej podlega wprowadzanie na rynek krajowy paliw silnikowych oraz gazu, które z uwagi na swoje właściwości mogą zostać wykorzystane do napędu pojazdów, o których mowa w tym przepisie. Również Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 12 stycznia 2012 r., Ts 245/09 stwierdził, że opłacie paliwowej podlega wprowadzenie na rynek krajowy paliw silnikowych, które mogą być jako paliwa samoistne potencjalnie wykorzystane do napędu pojazdów. Przyjęcie, że opłata paliwowa jest należna z tytułu wprowadzenia na rynek paliw silnikowych oraz gazu wykorzystywanych do napędu pojazdów, a więc potencjalnie przeznaczonych do tego celu, powoduje, iż późniejsze inne zastosowanie tych wyrobów nie ma dla należności z tytułu opłaty paliwowej znaczenia prawnego (tak też w wyrokach z 14 kwietnia 2015 r., I GSK 844/13 i I GSK 845/13).

3.5. Interpretacje w zakresie prawa akcyzowego

W 2015 r. NSA rozpoznał 14 skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, w których przedmiotem rozpoznania były interpretacje indywidualne Ministra Finansów w zakresie podatku akcyzowego. Przedmiotem interpretacji indywidualnych było opodatkowanie podatkiem akcyzowym energii elektrycznej, olejów smarowych o kodach CN 2710 19 71 – 2710 19 99, tytoniu do palenia, węgla oraz piwa. W odniesieniu do rozstrzygniętych spraw NSA wskazał m.in., co następuje.

- Nie każda czynność czy zjawisko w przedsiębiorstwie energetycznym pozostające w związku z produkcją energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu będą elementami procesu produkcji w rozumieniu art. 30 ust. 7 u.p.a. Użyty w tym przepisie zwrot „zużycie energii elektrycznej w procesie produkcji energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu” należy rozumieć jako wykorzystanie energii elektrycznej wyłącznie do czynności, które odnoszą się do produkcji energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu, a co za tym idzie – każde inne przeznaczenie niż „do produkcji” nie jest objęte zakresem zwolnienia. Za takim rozróżnieniem przemawia treść art. 30 ust. 6 u.p.a. oraz art. 14 ust. 1 lit. a/ dyrektywy energetycznej, w których zostało rozróżnione zużycie energii elektrycznej wykorzystywanej do produkcji energii elektrycznej oraz wykorzystywanej do utrzymania zdolności do produkcji energii elektrycznej (podtrzymywania procesów produkcyjnych), a także treść art. 15 ust. 1 lit. c/ tej dyrektywy w związku ze zwrotem „łączne wytwarzanie ciepła i mocy”, pozwalającym na stwierdzenie, że chodzi w rzeczywistości o wszelkie czynności (zjawiska), które można zaliczyć do samego procesu produkcji z wyłączeniem innych czynności (zjawisk), które – choć są z nim powiązane i służą temu procesowi – to jednak nie stanowią jego elementu (wyrok z 13 maja 2015 r., I GSK 1548/13).

- Zgodnie z art. 2 ust. 4 dyrektywy energetycznej dyrektywa ta nie ma zastosowania do produktów energetycznych wykorzystywanych do celów innych niż paliwo silnikowe lub paliwa do ogrzewania, co nie oznacza, iż państwa członkowskie są pozbawione możliwości wprowadzania własnych regulacji, niepodlegających harmonizacji z prawem wspólnotowym w tym zakresie. Taką możliwość dopuszcza również art. 3 ust. 3 dyrektywy horyzontalnej, stanowiąc, że państwa członkowskie mogą nakładać podatki na produkty inne niż wyroby akcyzowe, o ile nie będą one powodować zwiększenia formalności przy przekraczaniu granic w handlu pomiędzy państwami członkowskimi.

- W kwestii dopuszczalności opodatkowania podatkiem akcyzowym olejów smarowych, które są wykorzystywane do celów innych niż napędowe lub opałowe, NSA wskazał, że zakres zwolnienia wynikający z § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego²¹ jest węższy, niżby to wynikało z wyłączenia, o którym mowa w art. 2 ust. 4 lit. b/ dyrektywy energetycznej (dotyczącego wykorzystania wyrobów energetycznych do celów innych niż napędowe lub opałowe), nie obejmuje on bowiem olejów smarowych używanych do smarowania silników. Ustawodawca krajowy, wprowadzając przedmiotowe zwolnienie, z uwagi na niestosowanie reguł harmonizacyjnych, zachował również uprawnienie do określenia warunków jego stosowania (wyrok z 10 kwietnia 2015 r., I GSK 913/13).

- Powstanie straty (np. w wyniku kradzieży olejów smarowych) w procedurze zawieszenia poboru akcyzy w wyrobach akcyzowych wyprodukowanych w składzie podatkowym – czy to na etapie magazynowania, czy przemieszczania wyrobów akcyzowych – skutkuje zakończeniem wobec tych wyrobów procedury zawieszenia poboru akcyzy. Z dniem zakończenia procedury obowiązek podatkowy obciążający wyroby akcyzowe przekształca się w zobowiązanie podatkowe (w myśl art. 45 ust. 1 u.p.a.). Przepisami, które znajdują w tym zakresie zastosowanie, są: art. 42 ust. 1 pkt 3 u.p.a. dotyczący przemieszczania w zw. z art. 41 ust. 5 u.p.a. – co do różnicy niepotwierdzonej przez odbiorcę, natomiast w zakresie magazynowania – art. 42 ust. 1 pkt 5 u.p.a. Powołane przepisy związane z zakończeniem procedury zawieszenia poboru akcyzy pozwalają na uznanie, że tylko w przypadku wyrobów akcyzowych objętych potwierdzeniem odbioru zobowiązanie podatkowe nie powstaje i wygasa powstały w wyniku dokonania określonej czynności podlegającej opodatkowaniu obowiązek podatkowy ciążyący na podatniku. W myśl art. 47 ust. 2 u.p.a. magazynowanie wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy może odbywać się wyłącznie w składzie podatkowym. Utrata, niedobór wyrobów akcyzowych – olejów smarowych na etapie magazynowania (np. w obrazowym przypadku kradzieży) także skutkuje zakończeniem procedury zawieszenia poboru akcyzy w stosunku do tych wyrobów, nie podlegają one bowiem już od tego momentu tej procedurze. Zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 5 u.p.a. zakończenie procedury zawieszenia poboru akcyzy następuje z dniem naruszenia innych niż określone w pkt 3 i 4 warunków procedury zawieszenia poboru akcyzy, a gdy nie można ustalić dnia ich naruszenia – z dniem stwierdzenia takiego naruszenia przez uprawniony organ. W konsekwencji zakończenia procedury zawieszenia poboru akcyzy – jak wcześniej już zauważono – powstaje zobowiązanie podatkowe (art. 45 ust. 1 u.p.a.). Ubytki z art. 8 ust. 3 u.p.a. stanowią kategorię prawną, natomiast niedobory olejów smarowych są kategorią faktyczną (wyroki z 19 marca 2015 r., I GSK 1957/13, I GSK 1940/13 i I GSK 1987/13).

- Skoro przepis art. 14e § 1 o.p., stanowiący, że minister właściwy do spraw finansów publicznych może, z urzędu, zmienić wydaną interpretację ogólną lub indywidualną, jeżeli stwierdzi jej nieprawidłowość, uwzględniając w szczególności orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, nie zawiera ograniczeń czasowych zastosowania, to w sytuacji gdy zostanie stwierdzona nieprawidłowość interpretacji indywidualnej, w tym interpretacji milczącej, Minister Finansów może z urzędu zmienić ją w dowolnym czasie. Minister Finansów, dokonując zmiany interpretacji, powinien wskazać w sposób widoczny, że treść wcześniejszej interpretacji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią interpretowanych przepisów oraz że charakter tego naruszenia

²¹ Dz.U. Nr 159, poz. 1070.

powoduje, iż rozstrzygnięcie takie nie może być akceptowane jako akt wydany przez organ praworządneho państwa (wyrok z 8 października 2015 r., I GSK 208/14).

- Sytuacja odnosząca się do ubytków wyrobów węglowych oraz sposobu ich powstawania – różnice inwentaryzacyjne (niedobory bądź nadwyżki) wyrobów akcyzowych (węgla) podczas magazynowania powstałe w wyniku błędów pomiarowych – jest objęta hipotezą art. 9a ust. 1 pkt 6 u.p.a. jako użycie wyrobów węglowych do celów innych niż objęte zwolnieniem, dlatego stanowi przedmiot opodatkowania akcyzą. Zgodnie z art. 9a ust. 1 pkt 6 u.p.a. w przypadku wyrobów węglowych przedmiotem opodatkowania akcyzą jest użycie wyrobów węglowych do celów innych niż wskazane w art. 31a ust. 2, przy czym za takie użycie uważa się naruszenie warunków zwolnienia, jak i sprzedaż, dostawę wewnątrzwspólnotową albo eksport wyrobów węglowych przez podmiot korzystający ze zwolnienia, o którym mowa w art. 31a ust. 2, niebędący pośredniczącym podmiotem węglowym, zamiast użycia ich do celów zwolnionych. Z kolei z art. 31a ust. 2 wynika, że zwolnieniem od akcyzy objęte są wyroby węglowe zużywane na cele enumeratywnie wymienione w tym przepisie w pkt 1–9, w tym zużywane w procesie produkcji energii elektrycznej, a warunkiem tego zwolnienia jest prowadzenie ewidencji wyrobów węglowych zużywanych do celów zwolnionych – z wyłączeniem podmiotów, o których mowa w ust. 2 pkt 3 – która powinna zawierać informacje umożliwiające ustalenie ilości wysłanych lub otrzymanych wyrobów węglowych zwolnionych od akcyzy ze względu na przeznaczenie, terminu wysłania lub odbioru tych wyrobów, a także miejsca odbioru w przypadku ich przemieszczania oraz informacje o dokumentach dostawy i kodzie CN wyrobów węglowych. Wraz z dokumentem dostawy powinna być ona przechowywana do celów kontroli przez okres 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym ewidencja została sporządzona, a dokument dostawy został potwierdzony przez odbiorcę (ust. 6 i 7). Skoro warunkiem zwolnienia jest prowadzenie ewidencji wyrobów węglowych zużywanych do celów zwolnionych, to sytuację odnoszącą się do tej ilości wyrobów węglowych nabytych przez wnioskodawcę na cele uprawniające do zwolnienia, których ostatecznie do celów tych jednak nie zużył, należy oceniać nie inaczej, jak tylko z punktu widzenia art. 9a ust. 1 pkt 6 u.p.a. (wyrok z 30 kwietnia 2015 r., I GSK 1879/13).

- Wyprowadzenie ze składu podatkowego piwa niewadliwego (nieprzeterminowanego) z zapłaconą akcyzą do własnych magazynów lub sprzedaż kontrahentom i następnie jego zwrot (z uwagi na upływ terminu jego spożycia) nie mogą być uznane za reklamację tych wyrobów, a co za tym idzie – nie ma możliwości skorzystania z obniżenia podatku akcyzowego określonego w art. 83a u.p.a. W myśl tego przepisu, w przypadku reklamacji wyrobów akcyzowych z zapłaconą akcyzą uznanej przez podmiot prowadzący skład podatkowy podmiot ten może dokonać obniżenia kwoty akcyzy, do której zapłacenia jest zobowiązany, o kwotę akcyzy zapłaconej od reklamowanych wyrobów (ust. 1), przy czym podmiot prowadzący skład podatkowy może dokonać obniżenia, o którym mowa w ust. 1, w przypadku wykorzystania reklamowanych wyrobów akcyzowych do produkcji wyrobów akcyzowych (ust. 2 pkt 1) lub zniszczenia reklamowanych wyrobów akcyzowych w składzie podatkowym (ust. 2 pkt 2) (wyrok z 10 kwietnia 2015r., I GSK 1473/13).

3.6. Własność przemysłowa

Zdecydowana większość spraw (75) dotyczyła znaków towarowych, 13 spraw dotyczyło wynalazków, 3 sprawy odnosiły się do wzorów przemysłowych, przedmiotem 5 spraw był wzór użytkowy. Wzrosła liczba orzeczeń, a w konsekwencji rozstrzygniętych spraw, któ-

rych przedmiotem były znaki towarowe, natomiast zapadło znacznie mniej orzeczeń dotyczących wynalazków. Niewielka liczba spraw zarówno w 2015 r., jak i w 2014 r. dotyczyła wzorów przemysłowych i wzorów użytkowych. W przeważającej większości przedmiotem tych spraw było postępowanie w przedmiocie unieważnienia prawa. Zagadnienia dotyczące oznaczeń geograficznych i topografii układów scalonych nie były przedmiotem merytorycznych rozstrzygnięć NSA.

3.6.1. *Znaki towarowe.* Spośród rozstrzyganych spraw aż 59 wyroków NSA zostało wydanych w przedmiocie unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy. Dotyczy to postępowań rozstrzyganych przez Urząd Patentowy RP w trybie postępowania spornego, o którym mowa w art. 255 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej²². Podstawą wszczęcia postępowania administracyjnego przed Urzędem Patentowym RP w tych sprawach był wniosek lub sprzeciw składany zazwyczaj przez przedsiębiorcę konkurencyjnego w stosunku do uprawnionego do spornego znaku towarowego. Najczęstszymi podstawami unieważnienia wskazywanymi we wniosku były: brak dostatecznych znamion odróżniających, o których mowa w art. 129 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 2 p.w.p., jak również zgłoszenie w złej wierze w oparciu o art. 131 ust. 2 pkt 1 p.w.p. oraz kolizja praw z art. 132 ust. 2 pkt 2 p.w.p.

W sprawach dotyczących znaków towarowych NSA rozważał przede wszystkim następujące kwestie.

1. Unieważnienie prawa ochronnego na znak towarowy wszczęte na podstawie sprzeciwu dotyczyło wielu istotnych zagadnień, a w szczególności:

a) dopuszczalności rozszerzenia sprzeciwu o nowe podstawy unieważnienia po upływie 6 miesięcy od opublikowania w „Wiadomościach Urzędu Patentowego” informacji o udzieleniu prawa ochronnego;

b) rozważenia, czy sam fakt wiedzy uprawnionego – w chwili dokonywania zgłoszenia do rejestracji spornego znaku towarowego w Polsce – o używaniu przez wnoszącego sprzeciw identycznego oznaczenia zarejestrowanego przez niego jako znaku towarowego za granicą jest sam w sobie okolicznością wystarczającą dla wykazania złej wiary dokonującego takie zgłoszenie.

2. Unieważnienie prawa ochronnego na znak towarowy wszczęte na podstawie wniosku o unieważnienie prawa odnosiło się do wielu spornych zagadnień, a zwłaszcza:

a) kwestii nabycia przez sporny znak towarowy wtórnej zdolności odróżniającej stosownie do art. 165 ust. 1 pkt 2 p.w.p.; przesłanek powstania wtórnej zdolności odróżniającej oraz okresu, z którego powinny pochodzić dowody na jej wykazanie przez uprawnionego do spornego znaku towarowego;

b) kolizji praw z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych²³ w zw. z art. 315 ust. 3 p.w.p;

c) naruszenia art. 8 pkt 1 i 2 u.z.t. w zw. z art. 315 ust. 3 p.w.p.

Ad 1a) W kwestii, czy dopuszczalne jest wskazanie nowych podstaw unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy po upływie 6 miesięcy przewidzianych przez ustawodawcę w art. 246 ust. 1 p.w.p. na wniesienie sprzeciwu wobec prawomocnej decyzji Urzędu Patentowego RP o udzieleniu prawa ochronnego, NSA stwierdził, że po upływie terminu na złożenie sprzeciwu nie jest możliwe rozszerzenie sprzeciwu o nowe podstawy (okolicz-

²² Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.

²³ Dz.U. Nr 5, poz. 17 ze zm., dalej: u.z.t.

ności), do których uprawniony nie mógł się ustosunkować przed skierowaniem sprzeciwu do trybu postępowania spornego w przedmiocie unieważnienia prawa. Rozszerzenie sprzeciwu o nowe podstawy po upływie terminu na jego wniesienie naruszałoby bowiem zasadę wyrażoną w art. 246 ust. 1 p.w.p., z której wynika, iż każdy, nie mając interesu prawnego, może, ale tylko w terminie 6 miesięcy od opublikowania informacji o udzieleniu prawa, sprzeciwić się jego udzieleniu²⁴. Dlatego prawodawca w art. 246 ust. 1 p.w.p. rygorystycznie określił ramy czasowe do złożenia sprzeciwu, ustanawiając jednocześnie dodatkowe wymaganie dla jego złożenia sprowadzające się do tego, że wniesiony sprzeciw musi być umotywowany. W myśl bowiem art. 246 w ust. 2 p.w.p. podstawę sprzeciwu stanowią okoliczności, które (w ramach motywów przedstawionych w sprzeciwie) uzasadniają unieważnienie prawa ochronnego. To, że motywy sprzeciwu muszą zostać przedstawione w tym samym terminie co sprzeciw, daje się wyprowadzić ze zdania pierwszego art. 246 ust. 1 p.w.p., zgodnie z którym „każdy może wnieść umotywowany sprzeciw”, natomiast to, że motywacja sprzeciwu (co najmniej w zakresie zasadniczym wskazanym w ust. 2 tego przepisu) nie może wykraczać poza ramy 6 miesięcy od opublikowania w „Wiadomościach Urzędu Patentowego” informacji o udzieleniu prawa ochronnego, daje się wywieść ze zdania drugiego art. 246 ust. 1 p.w.p. – „w ciągu 6 miesięcy od publikacji w »Wiadomościach Urzędu Patentowego« informacji o udzieleniu prawa”. Pismo podmiotu żądającego unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy osoby uprawnionej spełnia wymagania sprzeciwu z art. 246 p.w.p., jeśli zawiera motywację tego żądania, a sprzeciw i ta motywacja powinny zostać wniesione do Urzędu Patentowego RP w terminie 6 miesięcy od dnia publikacji w WUP informacji o udzieleniu prawa ochronnego, gdyż jedynie przy łącznym spełnieniu tych warunków sprzeciw może zostać wniesiony przez każdego, a nie jedynie przez osobę, która wykaże się interesem prawnym w żądaniu unieważnienia prawa ochronnego uprawnionego. Podsumowując te rozważania, NSA sformułował tezę: „Wnoszący sprzeciw jest zobligowany do wskazania wszystkich okoliczności uzasadniających unieważnienie prawa ochronnego na znak towarowy w treści sprzeciwu, w okresie 6 miesięcy od opublikowania w »Wiadomościach Urzędu Patentowego« informacji o udzieleniu tego prawa. Rozszerzenie sprzeciwu o nowe podstawy po upływie terminu do jego wniesienia naruszałoby zasadę wyrażoną w art. 246 ust. 1 p.w.p., z której wynika, iż każdy, nie mając interesu prawnego, może, ale tylko w terminie 6 miesięcy od opublikowania informacji o udzieleniu prawa, sprzeciwić się jego udzieleniu. Wskazanie nowych podstaw unieważnienia, niezawartych w sprzeciwie, na etapie postępowania spornego przed Urzędem Patentowym RP, po upływie 6 miesięcy od opublikowania informacji o udzieleniu prawa ochronnego, jest niedopuszczalne, a w konsekwencji nowe podstawy sprzeciwu nie podlegają rozpoznaniu przez Urząd Patentowy RP, ponieważ pozostają one poza zakresem sprawy rozstrzyganej w postępowaniu spornym w rozumieniu art. 247 ust. 2 p.w.p.” (wyrok z 21 stycznia 2015 r., II GSK 2037/13).

Ad 1b) Odnosząc się do zagadnienia unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy z uwagi na przesłankę działania uprawnionego w złej wierze, NSA rozważał, czy sam fakt wiedzy uprawnionego – w chwili dokonywania zgłoszenia do rejestracji spornego znaku towarowego w Polsce – o używaniu przez wnoszącego sprzeciw identycznego oznaczenia zarejestrowanego przez niego jako znaku towarowego za granicą jest sam w sobie okolicznością wystarczającą dla wykazania złej wiary dokonującego takie zgłoszenie. Zdaniem NSA to wnoszący sprzeciw, żądając unieważnienia prawa, powinien dowodzić, że uprawniony działał

²⁴ Por. wyrok NSA z 13 maja 2014 r., II GSK 582/13.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby

w złej wierze (art. 131 ust. 2 pkt 1 p.w.p.). Kryterium decydującym, świadczącym o złej lub dobrej wierze uprawnionego, jest całokształt okoliczności dotyczący stanu świadomości uprawnionego w dacie zgłoszenia spornego znaku. Tylko zła wiara istniejąca w dacie zgłoszenia znaku do rejestracji jest podstawą do jego unieważnienia, tylko wtedy bowiem można mówić o istnieniu negatywnej przesłanki rejestracyjnej. Dla oceny złej wiary zgłaszającego istotne znaczenie ma zamiar naganny z punktu widzenia zasad uczciwości. Jest tak wówczas, gdy zgłoszenie znaku jest dokonywane w celu zablokowania zgłoszenia lub zablokowania używania oznaczenia podmiotowi używającemu to oznaczenie na rynku bądź wyeliminowania konkurenta z zamiarem przechwycenia jego klienteli. O złej wierze można mówić także wtedy, kiedy zgłoszenie znaku nastąpiło w celach spekulacyjnych bez zamiaru używania znaku, lecz po to, by uzyskać korzyści od podmiotu posiadającego znak²⁵. Sam fakt wiedzy uprawnionego – w chwili dokonywania zgłoszenia do rejestracji spornego znaku towarowego w Polsce – o używaniu przez wnoszącego sprzeciw identycznego oznaczenia zarejestrowanego przez niego jako znaku towarowego za granicą nie jest sam w sobie okolicznością wystarczającą dla wykazania złej wiary dokonującego takie zgłoszenie. To stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TSUE. W wyroku z 27 czerwca 2013 r. w sprawie *Malaysia Dairy Industries Pte. Ltd przeciwko Ankenævnet for Patenter og Varemærker* (C-320/12) Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, że okoliczność, iż dokonujący takiego zgłoszenia wie lub powinien wiedzieć, że osoba trzecia używa znaku towarowego za granicą w chwili dokonywania zgłoszenia, który można pomylić ze znakiem, o którego rejestrację wniesiono, nie wystarcza sama w sobie do tego, aby wykazać istnienie złej wiary dokonującego takie zgłoszenie. Podsumowując, NSA sformułował następującą tezę: „Sam fakt wiedzy uprawnionego – w chwili dokonywania zgłoszenia do rejestracji spornego znaku towarowego w Polsce – o używaniu przez wnoszącego sprzeciw identycznego oznaczenia zarejestrowanego przez niego jako znaku towarowego za granicą nie jest sam w sobie okolicznością wystarczającą dla wykazania złej wiary dokonującego takie zgłoszenie” (wyrok z 21 października 2015 r., II GSK 1912/14).

Ad 2a) W kwestii wykazania nabycia przez sporne oznaczenie wtórnej zdolności odróżniającej NSA przyjął, że dla oceny wykształcenia wtórnej zdolności odróżniającej w wyniku używania spornego znaku towarowego niezbędne jest wykazanie, iż dane oznaczenie kojarzone jest przez odbiorców tylko i wyłącznie z towarami pochodzącymi od konkretnego przedsiębiorcy, który tego oznaczenia używa na rynku. Sposób zatem używania znaku powinien skutkować asocjacją pomiędzy oznaczeniem a towarem oraz pomiędzy towarem a konkretnym przedsiębiorcą w świadomości przeciętnego odbiorcy towaru. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie zarówno ETS (obecnie: TSUE), jak i polskich sądów administracyjnych. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 4 maja 1999 r. w sprawie *Chiemsee* w połączonych sprawach C-108/97 i C-109/97 wypowiedział się na temat nabycia przez znak wtórnej zdolności odróżniającej, stwierdzając, że znak towarowy nabywa charakteru odróżniającego w następstwie jego używania, wówczas gdy znak stał się zdolny do identyfikowania produktu, w stosunku do którego wystąpiono o rejestrację znaku towarowego, jako pochodzącego z określonego przedsiębiorstwa i tym samym do odróżniania tego produktu od towarów innych przedsiębiorstw. Analogiczne stanowisko zajmuje NSA w orzecznictwie²⁶. Dopuszczalność wystąpienia z wnioskiem o unieważnienie prawa ochron-

²⁵ Por. m.in. wyrok NSA z 3 września 2013 r., II GSK 912/12.

²⁶ Zob. wyroki: z 11 czerwca 2014 r., II GSK 592/13; z 16 marca 2011 r., II GSK 369/10; z 14 października 2010 r., II GSK 1095/10.

nego po upływie 5 lat od udzielenia prawa na sporny znak towarowy z powodu braku pierwotnej zdolności odróżniającej jest uzależniona – stosownie do art. 165 ust. 1 pkt 2 p.w.p. – od nabycia przez ten znak wtórnej zdolności odróżniającej wskutek jego używania. Wtórna zdolność odróżniająca jest faktem podlegającym ocenie na podstawie dowodów, przy czym ciężar dowodu co do jej nabycia spoczywa na uprawnionym do znaku, który powinien przedstawić dowody na jej istnienie. Dla oceny wykształcenia wtórnej zdolności odróżniającej w wyniku używania spornego znaku towarowego niezbędne jest w szczególności wykazanie, że dane oznaczenie kojarzone jest przez odbiorców tylko i wyłącznie z towarami pochodzącymi od konkretnego przedsiębiorcy, który tego oznaczenia używa na rynku. Toteż sposób używania znaku powinien skutkować asocjacją pomiędzy oznaczeniem a towarem oraz pomiędzy towarem a konkretnym przedsiębiorcą w świadomości przeciętnego odbiorcy towaru (wyrok z 14 stycznia 2015 r., II GSK 1815/14).

Inne sprawy dotyczące znaków towarowych, które były przedmiotem orzeczeń NSA, to: stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w przedmiocie udzielenia prawa ochronnego na sporny znak towarowy – 1 wyrok; odmowa udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy – 2 wyroki; sprzeciw w sprawie udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy – 3 wyroki; wygaśnięcie prawa ochronnego na znak towarowy – 7 wyroków.

3.6.2. *Wynalazki.* Odnosząc się do zasadności zawieszenia postępowania przed Urzędem Patentowym RP w sytuacji zaistnienia zagadnienia wstępnego (prejudycjalnego), NSA stwierdził, że zagadnieniem wstępnym w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. mogą być wyłącznie kwestie prawne, które albo ujawniły się w toku postępowania i dotyczą istotnej dla sprawy przesłanki decyzji, albo z przepisów prawa materialnego wynika wprost konieczność rozstrzygnięcia danej kwestii prawnej. Chodzi przy tym o kwestie, których rozstrzygnięcie nie mieści się w kompetencjach organu prowadzącego postępowanie administracyjne w danej sprawie²⁷. Zawieszenie postępowania przez prowadzący daną sprawę organ administracji na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. znajduje o tyle uzasadnienie, o ile nie leży w gestii tego organu załatwienie innej sprawy, niezbędnej dla wyniku sprawy administracyjnej²⁸. Przyczyną zawieszenia postępowania administracyjnego nie może być okoliczność (okoliczności), którą organ prowadzący postępowanie administracyjne może ocenić we własnym zakresie, nawet wówczas, gdy okoliczność ta może być przedmiotem oceny dokonywanej także przez inne organy lub sądy w odrębnych postępowaniach²⁹. Wyrok wydany przez sąd powszechny na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji³⁰ nie ma charakteru prejudycjalnego w postępowaniu toczącym się przed Urzędem Patentowym RP w sprawie unieważnienia patentu. Ustalenia dokonane w takim wyroku mogą, co najwyżej, znaleźć posiłkowe zastosowanie w postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy – Prawo własności przemysłowej, a zwłaszcza w trybie postępowania spornego, którego jednym z celów jest unieważnienie patentu. Natomiast, o czym była już mowa, istotnych ustaleń dla wydania decyzji w przedmiocie unieważnienia patentu Urząd Patentowy RP powinien dokonać samodzielnie, po przeprowadzeniu wszechstronnego postępowania dowodowego, sąd administracyjny zaś ma obowiązek skontrolować takie rozstrzygnięcie w przypadku jego zaskarżenia³¹. Ochrona w postępo-

²⁷ Por. wyroki z 24 lutego 2012 r., II OSK 2378/10 oraz z 9 listopada 2011 r., II GSK 1148/10.

²⁸ Por. wyrok z 24 listopada 2011 r., II GSK 1181/10.

²⁹ Por. wyrok z 9 listopada 2011 r., II GSK 1147/10.

³⁰ Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm., dalej: u.z.n.k.

³¹ Wyrok z 7 lipca 2012 r., II GSK 2324/11.

waniu cywilnym, w zależności od pozycji naruszydciela, tj. od tego, czy naruszydciela posiada własne prawo wylądczne, a naruszenie realizowane jest poprzez udywanie tego własnego wynalazku, czy tey dala calkowicie bezprawnie, jest realizowana na podstawie przepisow u.z.n.k. lub na podstawie przepisow p.w.p. albo na podstawie obu tych ustaw. Sad powszechny bada zatem, czy doszlo do konkretnego naruszenia patentu, a wiec zakres jego dzialania i wydanego rozstrzygnięcia jest z istoty rzeczy znacznie węższy niz Urzedu Patentowego, który bada zaskarzoną prawidlowosc udzielenia patentu. Postępowania te nie pokrywaja sie ani sie nie zastępuja, a zatem rozstrzygnięcie sadu powszechnego oddalające powództwo o ustanowienie zakazu określonego dzialania nie przesadza o bezzasadności ządania unieważnienia patentu³².

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 dominowała problematyka umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na zasadach określonych w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³³ 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 społeczne³⁴. W sprawach tych NSA podtrzymał dotychczasową linię orzecniczą wykształconą na gruncie art. 28 ust. 1 u.s.u.s., akceptującą stanowisko ZUS, który generalnie odmawia umorzenia należności składowych w sytuacji, gdy nie zachodziła całkowita nieściągalność należności (wyrok z 8 września 2015 r., II GSK 910/15). Rygorystycznie w orzecnictwie przestrzegana jest zasada, wynikająca z art. 28 ust. 6 u.s.u.s., podyktowana interesem ubezpieczonych pracowników, odmawiająca umarzania należności składowych w części finansowanej przez ubezpieczonego, chyba że jest on jednocześnie płatnikiem składek (wyroki z 8 lipca 2015 r., II GSK 1440/14, z 10 czerwca 2015 r., II GSK 1158/14, z 9 kwietnia 2015 r., II GSK 516/14). Natomiast w orzecnictwie odnotowywane są, niezbyt liczne, przypadki umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia. Należności z tytułu składek od takich osób mogą być w uzasadnionych przypadkach umarzane pomimo braku ich całkowitej nieściągalności. 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. Z tego powodu w § 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego 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 za sobą zbyt ciężkie skutki dla niego i rodziny, w szczególności gdy zachodzą przypadki określone w pkt 1–3 (wyrok z 4 września 2015 r., II GSK 1759/14).

³² Wyrok z 29 lipca 2015 r., II GSK 1499/14.

³³ Dz.U. z 2015 r. poz. 121 ze zm., dalej: u.s.u.s.

³⁴ Dz.U. Nr 141, poz. 1365.

3.7.2. *Sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe.* Istota oraz cel obowiązku informacyjnego wyrażają się w potrzebie zapewnienia inwestorom dostępu do wszystkich istotnych informacji na temat spółek publicznych, co ma służyć zrationalizowaniu podejmowanych przez nich decyzji inwestycyjnych. Bez tych informacji decyzje inwestorów byłyby pozbawione waloru racjonalności wskutek pozbawienia lub ograniczenia ich w dostępie do niezbędnej wiedzy, a tym samym możliwości oceny rzeczywistej kondycji finansowej emitenta (wyrok z 22 kwietnia 2015 r., II GSK 581/14).

Zgodnie z art. 234a ust. 1 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych³⁵ na podmiot niedokonujący zawiadomienia, o którym mowa w art. 54 ust. 1 ustawy, może zostać nałożona kara pieniężna w wysokości 500 000 zł. Ukształtowany w tym ostatnim przepisie obowiązek zawiadomienia KNF o nabyciu lub objęciu akcji należy odnosić do zamiaru takiego nabycia. Za takim odczytaniem przepisu przemawia wykładnia systemowa, nakazująca wręcz uwzględnić treść pozostałych jednostek redakcyjnych art. 54, tzn. ust. 4 i 4a, odnoszących się do planowanego nabycia i związanego z tym prawa KNF do wyrażenia sprzeciwu lub wyznaczenia terminu, w którym nabycie lub objęcie akcji będzie mogło zostać dokonane. Przepis art. 54 ust. 4 u.f.i. stwarza po stronie KNF prawo decyzji, czy i kiedy akcje towarzystwa będą mogły zostać nabyte lub objęte przez podmiot zawiadamiający. Brak jest zatem podstaw do zaakceptowania stanowiska, że zgłoszenie do organu nadzoru zamiaru nabycia pakietu akcji w towarzystwie funduszy inwestycyjnych istnieje tylko wtedy, kiedy ów zamiar się zmaterializuje (wyrok z 15 kwietnia 2015 r., II GSK 450/14).

Zgodnie z art. 172 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi³⁶ na każdego, kto dokonuje manipulacji, o której mowa w art. 39 ust. 2 pkt 4 lit. b/ lub pkt 8, Komisja może, w drodze decyzji, nałożyć karę pieniężną do wysokości 200 000 zł lub karę pieniężną do wysokości dziesięciokrotności uzyskanej korzyści majątkowej albo obie te kary łącznie. Natomiast w ust. 2 postanowiono, że tej samej karze podlega, kto wchodzi w porozumienie mające na celu dokonanie manipulacji. Przepis art. 39 ust. 1 zakazuje manipulacji instrumentem finansowym, którą stanowi m.in. rozpowszechnianie za pomocą środków masowego przekazu, w tym Internetu, lub w inny sposób fałszywych lub niezetelnych informacji albo pogłosek, które wprowadzają lub mogą wprowadzać w błąd w zakresie instrumentów finansowych: a) przez dziennikarza – jeżeli nie działał z zachowaniem należytej staranności zawodowej albo jeżeli uzyskał z rozpowszechniania takich informacji bezpośrednią lub pośrednią korzyść majątkową lub osobistą dla siebie lub innej osoby, nawet działając z zachowaniem tej staranności, b) przez inną osobę – jeżeli wiedział lub przy dołożeniu należytej staranności mogła się dowiedzieć, że są to informacje nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd (ust. 2 pkt 4). Rozstrzygając zasadność kary na podstawie art. 172 ust. 2 w zw. z art. 39 ust. 2 pkt 4 lit. b/ ww. ustawy za publikację w „Gazecie Giełdy Parkiet”, w której przekazano nieprawdziwe informacje, które mogły wpłynąć, i zresztą wpłynęły, na wysokość akcji spółki oraz na wielkość ich obrotu, NSA wskazał, że wprowadzie ww. ustawa nie definiuje pojęcia „porozumienie”, ale na gruncie przepisu art. 172 ust. 2 ww. ustawy dla istoty porozumienia nie jest istotne jego zawarcie, lecz wejście w takie porozumienie, o ile godzi ono w wartości chronione przepisami tej ustawy. Konstrukcja przyjęta w ustawie o obrocie jest zbliżona do konstrukcji porozumienia znanego na gruncie art. 4 pkt 5 lit. b/ ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i kon-

³⁵ Dz.U. Nr 146, poz. 1546 ze zm., dalej: u.f.i.

³⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384 ze zm., dalej: ustawa o obrocie.

sumentów³⁷; przez porozumienie rozumie się także uzgodnienia dokonane w jakiejkolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki. Dla istoty porozumienia nie jest istotne osiągnięcie zamierzonego skutku. Wystarczająca jest możliwość wystąpienia takiego skutku. W świetle wyrażonego stanowiska dla bytu prawnego zagrożonego karą pieniężną uczestnictwa w porozumieniu, o którym mowa w art. 171 ust. 2 w zw. z art. 39 ust. 2 pkt 4 lit. b/ ustawy o obrocie, wystarczające jest więc dokonanie w jakiejkolwiek formie uzgodnionego działania dwóch lub więcej podmiotów, ukierunkowanego na rozpowszechnianie za pomocą środków masowego przekazu fałszywych lub nierzetelnych informacji albo pogłosek, które wprowadzają lub mogą wprowadzać w błąd w zakresie instrumentów finansowych, jeżeli podmiot uczestniczący w takim porozumieniu przy dołożeniu należytej staranności mógł się dowiedzieć, że informacje te są nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd (wyrok z 15 kwietnia 2015 r., II GSK 449/14).

W wyroku z 28 października 2015 r., II GSK 2000/14 NSA zajął się kwestią wykładni art. 8b ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu³⁸. Jak stwierdził, prawidłowa interpretacja tego przepisu powinna być zgodna z jego literalnym brzmieniem. Na gruncie omawianego przepisu, chroniącego interes publiczny w zakresie, o którym mowa, na podmiocie obowiązany spoczywa powinność podjęcia daleko idących działań mieszczących się w zakresie jego ustawowych kompetencji i doświadczenia zawodowego dla zidentyfikowania osoby beneficjenta rzeczywistego danej transakcji finansowej, jednakże nie można od niego wymagać większych działań niż te, które wyznaczają wymogi zachowania należytej staranności. Jeżeli nie dojdzie do identyfikacji beneficjenta rzeczywistego, przepis art. 8b ust. 3 pkt 2 ustawy nie powinien być powodem dla blokowania realizacji transakcji finansowych, które z powyższymi zagrożeniami nie mają związku, a co powinno być przedmiotem odpowiedniej oceny instytucji obowiązanej.

3.7.3. *Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych.* W odniesieniu do kwestii zakazu reklamy aptek NSA podtrzymał wcześniej prezentowany pogląd, że reklamą działalności apteki jest każda informacja, której celem jest zachęta do nabycia oferowanych przez aptekę towarów, a zatem każde działanie zmierzające do zwiększenia sprzedaży. Reklama, spełniająca łącznie kryteria przewidziane, zarówno dla reklamy produktu leczniczego (art. 52 i nast. prawa farmaceutycznego³⁹), jak i dla reklamy działalności aptek (art. 94a tego prawa), jest niedopuszczalna (wyroki II GSK 1844/14, II GSK 1365/14, II GSK 1025/14, II GSK 764/14).

W kwestii zezwoleń na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej NSA wskazał, że stosownie do treści art. 74 ust. 2 prawa farmaceutycznego wydanie zezwolenia w zakresie prowadzenia hurtowni farmaceutycznej następuje w formie decyzji administracyjnej podjętej przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego. W myśl art. 75 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy do wniosku o udzielenie zezwolenia należy dołączyć opinię wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego o przydatności lokalu przeznaczonego na hurtownię oraz opinię Państwowej Inspekcji Sanitarnej dotyczącą tego lokalu. Wskazane opinie odnoszą się do stanu technicznego i sanitarnego lokalu przeznaczonego na hurtownię farmaceutyczną. Oznacza to, że są to dokumenty, które wnioskodawca jest zobowiązany posiadać i załączyć do wniosku. O wydaniu decyzji decyduje właściwy organ po analizie całego materiału dowodowego i ustaleniu, że

³⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 184.

³⁸ Dz.U. Nr 46, poz. 276 ze zm.

³⁹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.).

wnioskodawca spełnia wszystkie ustawowe wymogi dotyczące wydania zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej (wyrok z 26 lutego 2015 r., II GSK 2270/13).

3.7.4. *Ubezpieczenia zdrowotne.* Obowiązek podlegania ubezpieczeniu społecznemu powstaje od dnia podania przez przedsiębiorcę daty rozpoczęcia wykonywania działalności, podlegającej obowiązkowi wpisania do ewidencji działalności gospodarczej, a nie daty faktycznego podjęcia działalności (art. 25 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴⁰). Wpis do ewidencji działalności gospodarczej stanowi podstawę do domniemania, że taka działalność jest faktycznie prowadzona. W świetle art. 33 u.s.d.g. nie podlegają weryfikacji te dane zawarte w ewidencji, które zostały wpisane na podstawie wniosku przedsiębiorcy. W tym więc zakresie domniemanie prawdziwości danych zawartych we wpisie jest niewzruszalne⁴¹ (wyrok z 7 maja 2015 r., II GSK 815/14).

Środki odwoławcze przewidziane w art. 152 i 154 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴² dotyczą całego rozstrzygnięcia o wyborze świadczeniodawcy (świadczeniodawców). Brak jest podstaw do ograniczania tego środka zaskarżenia wyłącznie do „sprawy” wnoszącego odwołanie, rozumianej jako rozpatrzenie okoliczności oceny tylko jego oferty z punktu widzenia zgodności z regulami przeprowadzenia postępowania o zawarcie umowy o udzielanie świadczeń⁴³. Z tego względu akta postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń – choć nie są automatycznie aktami administracyjnymi w sprawie wszczętej odwołaniem – mogą być, stosownie do potrzeb tego postępowania, włączone do akt sprawy administracyjnej. Może to być konieczne dla skonfrontowania oferty odwołującego się i jej oceny z ofertami konkurentów (wyrok z 9 lutego 2015 r., II GSK 1992/13).

3.8. Sprawy dotyczące działalności gospodarczej (alkohole, rybołówstwo, gry losowe), uprawnień zawodowych

3.8.1. *Alkohole.* W sprawach w zakresie odnoszącym się do stosowania ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴⁴ NSA odniósł się do przepisu art. 18 ust. 10 pkt 3 ustawy i wyjaśnił, że jego *ratio legis* polega na prewencyjnym zobowiązaniu osoby legitymującej się zezwoleniem na sprzedaż alkoholu do szczególnej współpracy w dziedzinie niwelowania niekorzystnych skutków, jakie wywołuje konsumpcja alkoholu, zwłaszcza przez osoby nieletnie bądź młodociane. Podmiot dysponujący zezwoleniem powinien z własnej inicjatywy podejmować działania zapobiegające negatywnym skutkom spożycia alkoholu w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W związku z tym ustawodawca wprowadził restrykcyjne przesłanki obligatoryjnego cofnięcia zezwolenia na sprzedaż alkoholu, jeżeli w okolicy jego sprzedaży dojdzie do co najmniej dwóch incydentów w przeciągu 6 miesięcy, a osoba dysponująca zezwoleniem nie zawiadomi o nich organów ścigania. Wskazany przepis zobowiązuje też uprawnionego z zezwolenia, do informowania organów ścigania o występujących przypadkach łamania porządku publicznego. Prawo sprzedaży alkoholu jest więc nie tylko uprawnieniem do czerpania z tego tytułu

⁴⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.

⁴¹ NSA nie podzielił poglądu wyrażonego w tej kwestii w wyroku z 24 lutego 2015 r., II GSK 2411/13.

⁴² Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

⁴³ Por. wyrok z 11 lipca 2012 r., II GSK 121/12.

⁴⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 1982 ze zm., dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości.

zysków, lecz rodzi także obowiązek współodpowiedzialności za ład i porządek publiczny (wyroki z 14 maja 2015 r., II GSK 426/14, II GSK 427/15 i II GSK 428/15).

Dokładne ustalenie przez organy, czy miała miejsce sprzedaż alkoholu osobie nieletniej, jest tym bardziej istotne, że każda, nawet jednorazowa, sprzedaż napoju alkoholowego osobie nieletniej w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej stanowi podstawę do cofnięcia przez uprawniony organ zezwolenia na obrót napojami alkoholowymi. W myśl art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a/ ustawy o wychowaniu w trzeźwości organ zezwalający został zobligowany do cofnięcia udzielonego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadku nieprzestrzegania określonych w ustawie zasad sprzedaży tych napojów, a w szczególności sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom nieletnim. Użycie w powyższym przepisie liczby mnogiej ogranicza się wyłącznie do podkreślenia, że jest wiele zasad sprzedaży napojów alkoholowych. Nie oznacza to jednak, że musi istnieć wiele przypadków nieprzestrzegania zasad sprzedaży tych napojów, aby wystąpiła przesłanka konieczna do podjęcia obligatoryjnej decyzji o cofnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (wyrok z 29 kwietnia 2015 r., II GSK 470/14; por. również wyrok z 17 lutego 2015 r., II GSK 2130/13).

W odniesieniu do art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w orzecnictwie sądów administracyjnych wskazywano wielokrotnie, co mieści się w pojęciu zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Należy przez to rozumieć ich rozmieszczenie w terenie, a w szczególności ich usytuowanie względem miejsc chronionych, takich jak np. szkoły czy inne placówki oświatowo-wychowawcze, lecz także inne obiekty, które rada gminy uzna za zasługujące na szczególną ochronę. Nie mieści się w ramach upoważnienia zawartego w art. 12 ust. 2 ustawy uprawnienie rady gminy do konkretyzowania, jak ma takie miejsce wyglądać (wyrok z 23 czerwca 2015 r., II GSK 1053/14). Upoważnienie do ustalenia „zasad usytuowania miejsc” oznacza rozmieszczenie w terenie z uwzględnieniem miejsc chronionych, czyli objętych bezwzględnym zakazem sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych uregulowanym wprost w przepisach art. 14 ust. 1 do ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (wyroki z 30 czerwca 2015 r.: II GSK 12/39/14 i II GSK 1240/14).

Objęty art. 41 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości katalog zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych nie jest katalogiem zamkniętym i może swym zakresem obejmować także inne działania niż te, które zostały wymienione w treści tego przepisu prawa, o ile będą one służyły zasadniczemu celowi, jakim jest profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz integracja społeczna osób uzależnionych od alkoholu. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego, realizując nałożone na nie zadania, przy wyborze środków służących do ich realizacji powinny kierować się tym, aby działania ich zmierzały do zrealizowania celów nakreślonych w art. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Tak więc także regulacje prawne prawa miejscowego odnoszące się do wykonania nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego zadań powinny uwzględniać wyrażone w ustawie cele, związane z ograniczeniem nadmiernej dostępności alkoholu, zwłaszcza dla młodzieży, oraz tworzeniem warunków motywujących do powstrzymywania się od spożywania alkoholu (wyrok z 7 lipca 2015 r., II GSK 1271/14).

3.8.2. *Rybołówstwo*. W sprawach ze skarg kasacyjnych z zakresu przepisów o rybołówstwie NSA wyjaśnił, że wadliwe jest założenie, iż specjalne zezwolenie połowowe jest skuteczne przez cały okres, na jaki zostało wydane – aż do czasu wyczerpania przyznanej nim kwoty połowowej. Granicę czasową, do jakiej połowy w oparciu o to zezwolenie mogą być

wykonywane, może stanowić przekroczenie ogólnej kwoty połowowej (art. 34 pkt 4 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie⁴⁵) bądź wprowadzenie, znajdującego oparcie w przepisach, zakazu połowów. Okoliczności te, wynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, nie naruszają zatem praw wynikających z uzyskanego specjalnego zezwolenia połowowego (wyrok z 16 lipca 2015 r., II GSK 785/15).

Z chwilą wejścia w życie przepisów art. 1 i 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 804/2007 z dnia 9 lipca 2007 r. ustanawiającego zakaz połowów dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25–32, wody WE) przez statki pływające pod banderą Polski⁴⁶ wykorzystywanie indywidualnych zezwoleń na połów dorsza w 2007 r. zostało generalnie zakazane, bez potrzeby podejmowania indywidualnych, administracyjnych rozstrzygnięć w takich sprawach i niezależnie od tego, w jakim stopniu te indywidualne zezwolenia (kwoty połowowe) zostały zrealizowane. Indywidualne zezwolenia pozostały więc w mocy, jednakże korzystanie z nich po wejściu w życie rozporządzenia nr 804/2007 stanowi naruszenie prawa, tj. naruszenie wspomnianych przepisów tego rozporządzenia. W odniesieniu do nałożonych kar za nieprzestrzeganie przepisów ustawy o rybołówstwie NSA zaznaczył, że w rozstrzyganych sprawach organ nakładający karę działał w ramach określonych w art. 63 ust. 4 ww. ustawy wytycznych nakazujących różnicowanie kar pieniężnych stosownie do rodzaju naruszenia i jego społecznej szkodliwości. Za miarę społecznej szkodliwości działania rybaka łowiącego po wyczerpaniu ogólnej kwoty połowowej można bowiem uznać wartość ryby nielegalnie złowionej⁴⁷ (wyroki z 22 lipca 2015 r., np.: II GSK 778/15, II GSK 779/15, II GSK 781/15, II GSK 782/15).

W odniesieniu do rozstrzygnięć po wyroku TK z 17 marca 2015 r., K 31/13 NSA wskazał, że § 2 pkt 22 rozporządzenia z dnia 21 kwietnia 2005 r., jakkolwiek dalej obowiązuje, to nie może być stosowany w zakresie, w którym określa wysokość dolnej granicy kary. Orzeczenie Trybunału oznacza, że obecnie organ wymierzający karę za określony delikt administracyjny może ją wymierzyć, stosując ustawowe kryterium szkodliwości naruszenia, o którym mowa w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, nie będąc związanym dolną granicą wysokości kary (wyrok z 16 lipca 2015 r., II GSK 786/15).

3.8.3. *Gry losowe*. Orzekając w sprawach z zakresu stosowania ustawy o grach hazardowych⁴⁸, NSA jednolicie w swoim orzecznictwie przyjmował, że przepisy przejściowe tej ustawy, w świetle dyrektywy 98/34/WE oraz wyroku TSUE z 19 lipca 2012 r., nie są przepisami technicznymi, gdyż nie mają one istotnego wpływu na właściwości oraz sprzedaż produktu.

Między innymi w wyroku z 25 listopada 2015 r., II GSK 181/14⁴⁹ NSA podniósł, że dyrektywa nr 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 informacyjnego⁵⁰ w art. 1 pkt 1 zawiera autonomiczną de-

⁴⁵ Dz.U. Nr 62, poz. 574 ze zm.

⁴⁶ Dz.Urz. UE z 2007 r. Nr L 180, s. 3, art. 1, 2 i 3.

⁴⁷ NSA zaznaczył, że do rozpatrywanych spraw nie odnosi się wyrok TK z 17 marca 2015 r., K 31/13, w którym Trybunał uznał § 2–§ 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie, w zakresie, w jakim określają dolne granice kar pieniężnych, za niezgodne z art. 63 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie.

⁴⁸ Ustawa z dnia 29 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 612 ze zm., dalej: u.g.h.).

⁴⁹ W uzasadnieniu wyroku NSA powołał także wyrok TSUE z 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C-217/11.

⁵⁰ Dz.Urz. WE z 1998 r. Nr L 204, s. 37 ze zm., dalej: dyrektywa nr 98/34/WE.

finicję produktu, a zatem w rozumieniu ww. przepisu „produktem” nie jest funkcja przypisana danemu urządzeniu, tj. automatowi do gier, lecz samoistnie ten właśnie automat do gier. Stanować on może przedmiot sprzedaży, a to dlatego, że to nie tyle możliwe do zaaplikowania (w drodze odpowiedniego programowania) funkcje, w tym funkcje umożliwiające grę hazardową, stanowią przedmiot ogólnorynkowego obrotu (sprzedaży), lecz że przedmiotem tego obrotu (sprzedaży) jest nośnik tych (obiektywnie zmiennych i wielu) funkcji, a mianowicie automat do gier. W uzasadnieniu tego wyroku podniesiono ponadto, że za uzasadnione należałoby uznać także to, aby oceny charakteru art. 135 ust. 2 u.g.h. dokonywać w relacji do poprzednio obowiązującego stanu prawnego. Zwłaszcza w kontekście spornej na tle przywołanego przepisu kwestii – a mianowicie dopuszczalności zmiany miejsca urządzania gry – należy podkreślić, że ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych nie przewidywała uprawnienia podmiotu, który uzyskał zezwolenie na urządzanie gier na automatach o niskich wygranych, do żądania zmiany miejsca urządzania gry, a rysujące się na tym tle zagadnienie zostało rozstrzygnięte dopiero uchwałą składu siedmiu sędziów NSA z 3 listopada 2009 r., II GPS 2/09. W uchwale tej wyjaśniono, że na podstawie art. 155 k.p.a. jest dopuszczalna zmiana decyzji w przedmiocie zezwolenia na urządzanie i prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych w zakresie odnoszącym się do określenia miejsca prowadzenia tych gier. Nie może jednak budzić żadnych wątpliwości, że z ustawy dawnej nie wynikało prawo przedsiębiorcy do żądania zmiany określonej w zezwoleniu lokalizacji punktu gier na automatach o niskich wygranych, jakkolwiek również nie wynikał z niej zakaz zmiany zezwolenia w tym zakresie. Za oczywiste należy uznać, że przedsiębiorcy prowadzący działalność hazardową – składając, na zasadach określonych w ustawie dawnej, wnioski i uzyskując zezwolenia przed dniem podjęcia wymienionej uchwały NSA – nie mogli zakładać, że wydane na ich rzecz ostateczne decyzje będą zmieniane na podstawie art. 155 k.p.a. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 lipca 2013 r., P 4/11, to, że przedsiębiorcy – inwestując w tworzenie maksymalnej liczby punktów gier na automatach o niskich wygranych, bez weryfikacji długotrwałych perspektyw prowadzenia tej działalności w poszczególnych punktach (zamiast uzyskiwania zezwoleń na urządzanie gier tylko w punktach, co do których istniała pewność albo co najmniej wysokie prawdopodobieństwo funkcjonowania przez cały okres objęty zezwoleniem) – przyjęli taką strategię biznesową, było kwestią ich wolnego wyboru, którego prawidłowości nie mogli być pewni. Z normy zawartej w art. 155 k.p.a. nie wynikało ich prawo podmiotowe. Przedsiębiorcy ci nie mogli być pewni rozstrzygnięć właściwych organów administracji oraz sądów administracyjnych w ich indywidualnych sprawach. W sytuacji więc, gdy na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego to praktyka stosowania prawa rozstrzygnęła kwestię dopuszczalności zmiany miejsca urządzania gry, odwołując się w tym względzie do art. 155 k.p.a., którego odpowiednik, tj. art. 253a o.p., w zakresie odnoszącym się do zmiany miejsca gry, współstanowi podstawę wydawania decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1 u.g.h., oraz decyzji dotyczącej zezwoleń, o których mowa w art. 129 ust. 1 tej ustawy, z ograniczeniem wynikającym z ust. 2 art. 135, jako przepisu szczególnego, to wydaje się, że z punktu widzenia istoty spornego w sprawie zagadnienia tym bardziej należałoby uwzględniać relacje między obydwoma stanami prawnymi. Zwłaszcza że zarówno z art. 155 k.p.a. (ustawa o grach i zakładach wzajemnych), jak i z art. 253a § 1 o.p. wynika, iż warunkiem koniecznym podejmowanych na ich podstawie decyzji jest to, aby przemawiał za tym interes społeczny (interes publiczny) lub słuszny (ważny) interes strony i nie sprzeciwiał się temu przepis szczególny. Brak jest podstaw, aby twierdzić, że zawarte w art. 135 ust. 2 u.g.h. uregulowanie, uniemożliwiające doko-

nanie zmiany zezwolenia w zakresie odnoszącym się do miejsca prowadzenia gier, ma samodzielny i istotny wpływ zarówno na właściwości, jak i na sprzedaż produktów, tj. – innymi słowy – na właściwości i sprzedaż automatów do gier (także m.in. wyroki: z 21 października 2015 r., II GSK 1629/15; z 28 października 2015 r., II GSK 1624/15, II GSK 1628/15, II GSK 1617/15; z 5 listopada 2015 r., II GSK 1623/15; z 17 grudnia 2015 r., II GSK 1–4/14).

W wykonaniu zawartego w wyroku TSUE z 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C-217/11 w sprawie *Fortuna i inni* zalecenia ustalenia przez sąd krajowy, czy przepisy przejściowe u.g.h. mogą wpływać w sposób istotny na właściwości lub sprzedaż automatów do gier o niskich wygranych, należy przyjąć, że przepisy przejściowe, w tym art. 129 ust. 2, tego kryterium uznania je za przepisy techniczne nie spełniają. Możliwego istotnego wpływu na spadek sprzedaży automatów do gry nie można bowiem zasadnie przypisać przepisom prawnym, które – po pierwsze – dotyczą zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gry na automatach o niskich wygranych, po drugie – zapewniają przez okres przejściowy utrzymanie dotychczasowego stanu w zakresie miejsc urządzania gry i liczby używanych automatów. Brak notyfikacji art. 129 ust. 2 nie stoi więc na przeszkodzie jego zastosowaniu (wyrok z 5 listopada 2015 r., II GSK 1690/15, a także wyroki z 3 listopada 2015 r., II GSK 2250/15, II GSK 1632/15).

W odniesieniu do spraw dotyczących cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach NSA wyjaśnił, że do stwierdzenia, iż doszło do rażącego naruszenia warunków określonych w koncesji, zezwoleniu lub regulaminie, czy też innych określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności, na którą udzielono koncesji lub zezwolenia, w rozumieniu przepisu art. 59 pkt 2 u.g.h. nie jest wystarczające ustalenie, że w określonej dacie warunki te nie odpowiadają tym określonym w koncesji, zezwoleniu, regulaminie lub przepisach prawa w sposób oczywisty i poważny, czyli rażący, ale niezbędne jest również stwierdzenie, że zostało to spowodowane działaniem lub zaniechaniem podmiotu, któremu udzielono zezwolenia lub koncesji. Spełnienie określonych warunków jest pierwotnie oceniane na datę przyznania koncesji lub zezwolenia i odnoszone do podmiotu starającego się o tę koncesję. Jeśli zatem na skutek okoliczności niezależnych od podmiotu, któremu przyznano koncesję lub zezwolenie, w późniejszej dacie zaistnieją okoliczności, w świetle których warunki te nie są już zachowane, nie można twierdzić, że to podmiot, któremu udzielono koncesji, warunki te narusza (wyrok z 21 października 2015 r., II GSK 1625/15).

Przepis art. 59 pkt 4 u.g.h. ma zastosowanie do podmiotów prowadzących działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych na podstawie zezwoleń udzielonych przed dniem wejścia w życie ustawy o grach hazardowych. Stanowi o tym wprost art. 138 ust. 2 u.g.h., w myśl którego do podmiotów, o których mowa w art. 129 ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 58 i art. 59, z tym zastrzeżeniem, że organem właściwym jest organ właściwy do udzielenia zezwolenia w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy. Ramy prawne, w zakresie ustawy o grach hazardowych, wyznaczały zatem te dwa przepisy – art. 59 pkt 4 i art. 138 ust. 2. Odesłanie w tym ostatnim przepisie do art. 129 ust. 1 służy jedynie zdefiniowaniu podmiotów, do których mają zastosowanie wymienione w art. 138 ust. 2 u.g.h. przepisy tej nowej ustawy (wyrok z 28 października 2015 r., II GSK 1689/15). W zakresie cofnięcia w całości lub w części zezwolenia wydanego dla określonego podmiotu na podstawie ustawy o grach i zakładach wzajemnych, w sytuacji orzekania w tym przedmiocie w czasie obowiązywania ustawy o grach hazardowych, znajduje zastosowanie regulacja zawarta w art. 59 tej ustawy (wyrok z 21 października 2015 r., II GSK 1626/15). Jednocześnie podkreślano, że art. 59 ust. 4 u.g.h. nie należy do przepisów, w których przedmiocie wypowiadał się TSUE. Regu-

lacja ta, dotycząca cofnięcia koncesji lub zezwolenia w przypadku zaprzestania lub niewykonania przez okres dłuższy niż 6 miesięcy działalności objętej koncesją lub zezwoleniem, nie należy do kategorii przepisów zawierających zakaz wydawania, przedłużania i zmiany zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami, które to zakazy mogą wpływać bezpośrednio na obrót tymi automatami (wyrok z 14 października 2015 r., II GSK 1650/15).

W sprawach dotyczących cofnięcia rejestracji automatu do gier w orzecznictwie NSA prezentowany był pogląd, że art. 23a i art. 23b u.g.h. mają odpowiednie zastosowanie do eksploatacji automatów i automatów o niskich wygranych przez podmioty prowadzące na podstawie art. 129 ust. 1 ustawy, do czasu wygaśnięcia udzielonego zezwolenia, działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, natomiast w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw⁵¹ jest mowa o „zachowaniu ważności do czasu cofnięcia zgodnie z art. 23b ust. 7 ustawy o grach hazardowych”. Z przepisu tego wynika, że naczelnik urzędu celnego, w drodze decyzji, cofa rejestrację przed jej wygaśnięciem, jeżeli zarejestrowane automat lub urządzenie do gier nie spełniają warunków określonych w ustawie. Realizacja wskazanej kompetencji nie może jednocześnie pomijać treści art. 23b ust. 1⁵² przywołanej ustawy. W okolicznościach określonych w przepisie art. 23b ust. 1 u.g.h. organ jest więc zobowiązany do przeprowadzenia dowodu z badania sprawdzającego, co stanowi konieczny warunek wydania decyzji, o której mowa w art. 23a ust. 7. Zwłaszcza że, jak wynika z art. 23a ust. 3 wymienionej ustawy, naczelnik urzędu celnego rejestruje automaty i urządzenia do gier spełniające warunki określone w ustawie, również na podstawie opinii jednostki badającej upoważnionej do badań technicznych automatów i urządzeń do gier (wyroki w sprawach: II GSK 1043/13, II GSK 1327/13, II GSK 2198/13, II GSK 9/14, II GSK 1613/15, II GSK 2213/13).

W odniesieniu do oceny relacji między art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 u.g.h., a w tym kontekście do zagadnienia stosowania art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. jako materialnoprawnej podstawy decyzji administracyjnej wydawanej w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za urządzenie gier na automatach poza kasynem gry, zauważono rozbieżności w orzecznictwie.

W wyroku z 17 września 2015 r., II GSK 1296/15 NSA, uznając, że przepisy art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. mają charakter techniczny, odmówił zastosowania przepisu art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h., funkcjonalnie sprzężonego z art. 14 ust. 1 u.g.h., który został uznany w wyroku TSUE z 19 czerwca 2012 r. za przepis o charakterze technicznym. Jednocześnie NSA uznał, że w tej sytuacji rozpatrywanie pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej kwestionujących zasadność wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. jest bezprzedmiotowe. Natomiast w wyroku z 24 listopada 2015 r., II GSK 2053/15 przyjęto, że opisane w art. 89 u.g.h. delikty administracyjne dotyczą różnych etapów urządzania gier na automatach. W świetle art. 6 ust. 1 i art. 23a ust. 1 tej ustawy działalność m.in. w zakresie gier na automatach może być prowadzona na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry, a warunkiem dopuszczenia do eksploatacji automatu do gier jest jego uprzednia rejestracja przez naczelnika urzędu celnego. Czynności związane z uzyskaniem stosownej koncesji i wymaganej rejestracji automatu niewątpliwie poprzedzają rozpoczęcie działalności gospodarczej w tym

⁵¹ Dz.U. Nr 134, poz. 779.

⁵² Na pisemne żądanie naczelnika urzędu celnego, w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że zarejestrowany automat lub urządzenie do gier nie spełnia warunków określonych w ustawie, podmiot eksploatujący ten automat lub urządzenie jest obowiązany poddać automat lub urządzenie badaniu sprawdzającemu.

zakresie i warunkują jej legalność. To zaś oznacza, że podmiot, który nie legitymuje się tymi dokumentami, działa nielegalnie i podlega karze pieniężnej (art. 89 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 1 u.g.h.). Skoro nielegalne działanie podmiotu zostało usankcjonowane w art. 89 ust. 1 pkt 1 u.g.h., to należy przyjąć, że kara za urządzenie gry na automatach poza kasynem gry, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2, dotyczy urządzającego te gry legalnie, lecz z naruszeniem warunków prowadzenia działalności w tym zakresie.

Z kolei w wyroku z 18 września 2015 r., II GSK 1599/15 NSA przyjął, że przepis art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. nie jest przepisem technicznym, w odróżnieniu od art. 14 ust. 1 u.g.h., nie kwalifikuje się bowiem do żadnej z grup przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy nr 98/34/WE, tj.: a) nie opisuje cech produktów; sankcje w nim przewidziane wiążą się z działaniem polegającym na urządzeniu gier niezgodnie z zasadami, a nie z nieodpowiadającymi standardom właściwościami produktów, ich jakością; b) nie stanowi „innych wymagań”, gdyż odnosi się do określonego sposobu prowadzenia działalności przez podmioty urządzające gry, a nie do produktów; nie określa warunków determinujących w sposób istotny skład, właściwości lub sprzedaż produktu; c) nie ustanawia żadnego zakazu; zapewnia respektowanie zasad określonych w innych przepisach (jest ich gwarantem). Powołany przepis wprowadza natomiast sankcję za działania niezgodne z prawem, ocena zaś tej niezgodności jest dokonywana na podstawie innych wzorców normatywnych. Z tego punktu widzenia należy więc mówić nie o „techniczności”, lecz o „stosowalności” tego przepisu w konkretnych sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych. O możliwości zastosowania bądź konieczności odmowy zastosowania art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. przesądzają okoliczności konkretnej sprawy i zestawienie, w jakim przepis ten występuje w ramach konstrukcji normy prawnej odnoszącej się do ustalonego stanu faktycznego.

W wyroku z 25 listopada 2015 r., II GSK 183/14 podkreślono, że jakkolwiek art. 14 oraz art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 90 ust. 1 i ust. 2 u.g.h. już *prima facie* stanowią unormowania pozostające ze sobą w relacji przepisów sprzężonych, to jednak wobec wyraźnego uznania przez TSUE (wyrok z 19 lipca 2012 r.) pierwszego spośród tych przepisów za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy nr 98/34/WE oraz wobec braku realizacji obowiązku jego notyfikacji należałoby dojść do wniosku o braku podstaw do stosowania art. 14 u.g.h. oraz art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 i art. 90 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy jako przepisów sankcjonujących w relacji do sankcjonowanego przepisu art. 14, i to niezależnie od tego, czy art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 tej ustawy należałoby oceniać jako przepisy techniczne. W związku z tym, że na gruncie konkretnych stanów faktycznych prowadziłoby to jednak do paradoksalnych, a przez to i dalece dysfunkcyjnych rezultatów stosowania wymienionych przepisów, i to zarówno w obrębie „porządku konstytucyjnego”, jak i „porządku unijnego”, należy postawić pytanie, czy art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 90 ust. 1 i ust. 2 u.g.h. można w ogóle uznać za przepisy techniczne, a przez to podlegające obowiązkowi notyfikacji zgodnie z dyrektywą transparentną, a ponadto czy wymienione przepisy ustawy o grach hazardowych pozostają w tego rodzaju związku z technicznym przepisem art. 14 tej ustawy, który to związek zawsze i bezwarunkowo – a więc bez względu na elementy konkretnego stanu faktycznego – uzasadnia odmowę ich zastosowania jako podstawy nałożenia kary pieniężnej, ilekroć podmiot urządzający gry na automatach czyni to poza kasynem gry. NSA podkreślił, że za (oczywistą) konsekwencję tożsamości podstaw aksjologicznych obowiązywania systemu prawa krajowego oraz prawa unijnego należałoby uznać to, że również prawo unijne – a więc tak samo jak prawo krajowe – sprzeciwia się powoływaniu się na wynikające z jego uregulowań albo wyinterpretowane z niego przez TSUE uprawnienia, w sytuacji gdy miałyby to polegać wy-

łącznie na tworzeniu stanów faktycznych (stanów rzeczy) pozornie tylko odpowiadających tym uprawnieniom w celu skorzystania z nich, przy jednoczesnym braku istnienia ku temu usprawiedliwionych oczekiwań i podstaw, to jest takich, które znajdowałyby uzasadnienie w prawnie chronionych wartościach. W kontekście istoty sporu prawnego powstałego w rozpatrywanej sprawie obrazuje to przykład sytuacji, w której automat do gier zręcznościowych okazuje się jednak automatem do gier hazardowych wykorzystywanym do urządzania tych gier bez uprzedniej jego rejestracji oraz bez uzyskania przez podmiot urządzający grę wymaganego zezwolenia (koncesji), jak również sytuacja urządzania gier na automatach z naruszeniem koncesji poprzez urządzanie tych gier poza przeznaczonym do tego miejscem, czy też w końcu przykład tego rodzaju skrajnej już sytuacji, gdy bez rejestracji automatu przeznaczonego do urządzania na nim gier hazardowych dany podmiot po prostu świadomie urządza na nim gry hazardowe. Z punktu widzenia przedstawionych argumentów za oczywiste należy więc uznać to, że fakt ujawnienia oraz wykazania przez uprawniony organ państwa urządzania gier hazardowych na automatach w takich okolicznościach, jak te przykładowo wskazane, oraz wydania przez ten organ orzeczenia w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej nie daje podstaw do powoływania się – w związku z brakiem notyfikacji art. 14 u.g.h. – na niestosowność art. 89 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy. Przedstawione podejście do spornej kwestii, niezależnie od dotychczas przedstawionych argumentów, znajduje potwierdzenie również i w tym stanowisku Trybunału Sprawiedliwości, z którego wynika, że nikt nie może powoływać się na normy prawa unijnego w celach nieuczciwych lub stanowiących nadużycie⁵³. W wyroku z 2 grudnia 2015 r., II GSK 397/14 podkreślono ponadto, że z art. 89 ust. 1 i ust. 2 u.g.h. wynika, iż na jego gruncie ustawodawca penalizuje różne rodzaje zachowań, których znamiona, tak podmiotowe, jak i przedmiotowe, w celu ich zindywidualizowania, określił w różny i odbiegający od siebie sposób, to jest tak, aby między niepożądanymi z punktu widzenia przepisów prawa zachowaniami wprowadzić ściśle dystynkcje oraz aby zróżnicować wymierzane za ich dopuszczenie się sankcje administracyjne, o czym wyraźnie przekonuje treść regulacji zawartej w art. 89 ust. 2 u.g.h. Opis znamion deliktu, o którym mowa w pkt 2 ust. 1 art. 89 u.g.h., należy odnieść do tzw. czynności wykonawczej. Chodzi mianowicie o urządzającego (urządzanie) gry na automatach poza kasynem gry. Tak przedstawiający się opis deliktu administracyjnego prowadzi do wniosku, że podmiotem, który może go popełnić, jest każdy podmiot (osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej), który taką grę na automatach, w niedozwolonym do tego miejscu, a więc poza kasynem gry, urządza. I to bez względu na to, czy legitymuje się koncesją na prowadzenie kasyna gry, której przecież – jak to wynika z art. 6 ust. 4 u.g.h. – nie może uzyskać ani osoba fizyczna, ani jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, ani też osoba prawna niemająca formy spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, które to spółki prawa handlowego, jako jedyne, o koncesję taką mogą się ubiegać.

3.8.4. *Uprawnienia zawodowe. Adwokaci.* Przyznaną Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do wyrażania sprzeciwu co do dokonania wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich, w układzie prawa ustrojowego, należy kwalifikować do kompetencji o charakterze nadzorczym wobec podmiotu zdecentralizowanego, tj. wobec samorządu zawodowego (art. 1 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze⁵⁴). W sytuacji gdy korzystanie przez Ministra

⁵³ Por. np. wyrok z 18 grudnia 2014 r. w połączonych sprawach C-131/13, C-163/13 i C-164/13.

⁵⁴ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2015 r. poz. 615 ze zm.).

Sprawiedliwości z uprawnienia do wniesienia sprzeciwu jest ograniczone w czasie materialnoprawnym terminem, o którym mowa w art. 69a ust. 1 prawa o adwokaturze, to bezskuteczny upływ tego terminu skutkuje z mocy prawa wygaśnięciem kompetencji nadzorczych organu. Wobec charakteru tego terminu oznacza to również brak jakichkolwiek prawnych podstaw do restytucji wymienionych kompetencji nadzorczych (wyrok z 18 marca 2015 r., II GSK 288/14).

W art. 75i ust. 1 prawa o adwokaturze (w brzmieniu obowiązującym w dacie przeprowadzenia egzaminu na aplikację adwokacką) wynika, że egzamin wstępny na aplikację adwokacką polega na rozwiązaniu testu jednokrotnego wyboru, co wyklucza pytania zawierające propozycje odpowiedzi, z których więcej niż jedną należałoby uznać za prawidłową, jak i pytania zawierające wyłącznie propozycje odpowiedzi, które należałoby uznać za nieprawidłowe. Ustawodawca przesądził zatem, że test egzaminacyjny nie może zawierać pytań obejmujących kwestie sporne w doktrynie i w orzecznictwie, czy też pytań, na których udzielenie jednej prawidłowej odpowiedzi jest uzależnione od przyjęcia dodatkowych założeń niewynikających z treści pytania, jak również przesądził o poziomie wiedzy prawnej niezbędnej do skutecznego ubiegania się o przyjęcie na aplikację adwokacką poprzez wyłączenie z testu pytań obejmujących zagadnienia prawne, na które więcej niż jedna odpowiedź może zostać uznana za prawidłową (wyrok z 8 stycznia 2015 r., II GSK 1999/13). Zgodnie z art. 75a ust. 3 ww. ustawy egzamin wstępny polega na sprawdzeniu wiedzy kandydata na aplikanta adwokackiego, a kryterium, w oparciu o które nabór na aplikację adwokacką, w formie egzaminu, jest przeprowadzany, jest wiedza z zakresu określonych ustawą dziedzin obowiązującego prawa (wyrok z 8 stycznia 2015 r., II GSK 2016/13).

Naczelna Rada Adwokacka podejmuje uchwałę w sprawie Regulaminu odbywania aplikacji adwokackiej na podstawie art. 58 pkt 12 lit. b/ oraz innych przepisów prawa o adwokaturze, z których wynika, że aplikanci adwokaccy z mocy prawa należą do adwokatury (art. 2), która m.in. ustala zasady odbywania aplikacji adwokackiej (art. 58 pkt 12 lit. b/), odpowiada za ich kształcenie i sprawuje nadzór nad kształceniem aplikantów (art. 3 pkt 4 w zw. z art. 58 pkt 3), dysponując, w oparciu o zawarte w ustawie upoważnienie, uprawnieniem do stosowania konkretnych środków nadzoru personalnego w postaci skreślenia określonej osoby z listy aplikantów w przypadkach, o których mowa w art. 79 ww. ustawy, a także orzekając, poprzez swoje organy, w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej swoich członków, a więc i aplikantów adwokackich (art. 80 i nast. przywołanej ustawy). Intencją ustawodawcy było zatem stworzenie więzi podległości organizacyjnej między aplikantami a organami samorządu adwokackiego. Istotnym elementem treści stosunku podległości organizacyjnej są więc z jednej strony określone obowiązki aplikantów adwokackich związane z ich kształceniem, z drugiej zaś – skorelowane z nimi uprawnienia organów adwokatury do ich egzekwowania poprzez stosowanie środka nadzoru personalnego, o którym mowa w art. 79 ust. 2 prawa o adwokaturze. Powyższe świadczy o istnieniu organizacyjnej i funkcjonalnej więzi o charakterze podległości w relacji między aplikantem adwokackim a organem samorządu adwokackiego, co w konsekwencji, w świetle przywoływanych już przepisów ustawy – Prawo o adwokaturze, zwłaszcza zaś jej art. 58 pkt 3 i pkt 12 lit. b/ oraz art. 79 ust. 2, nie pozostaje bez wpływu na ocenę odnośnie do dopuszczalności ustanowienia i skonkretyzowania w Regulaminie odbywania aplikacji adwokackiej jednolitych kryteriów oceny ziszczenia się przesłanki skreślenia z listy aplikantów adwokackich, o której mowa w ust. 2 art. 79 przywołanej ustawy, a tym samym i na ocenę odnośnie do wiążącego dla aplikanta adwokackiego charakter postanowień tego Regulaminu (wyrok z 10 czerwca 2015 r., II GSK 984/14).

3.8.5. *Uprawnienia zawodowe. Radcowie prawni.* Istotą egzaminu radcowskiego jest sprawdzenie przygotowania prawnej osoby przystępującej do egzaminu radcowskiego (zdającego) do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu radcy prawnego. W świetle art. 6 ust. 1 i art. 36⁵⁵ ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁵⁵ decydujący dla uchwały w sprawie wyniku egzaminu radcowskiego jest, zebrany w sprawie i podlegający ocenie według zasady swobodnej oceny dowodów, materiał dowodowy, który stanowią rozwiązane zadania ze wszystkich części egzaminu i wystawione przez dwóch niezależnych od siebie egzaminatorów oceny cząstkowe z kolejnych zadań na etapie postępowania przed Komisją Egzaminacyjną oraz dodatkowo pisemne opinie dotyczące zasadności podniesionych w odwołaniu zarzutów wraz ze stanowiskiem opiniujących na etapie postępowania przed Komisją Egzaminacyjną II stopnia (wyrok z 19 lutego 2015 r., II GSK 66/14).

3.8.6. *Uprawnienia zawodowe. Notariusze.* W sprawach z zakresu stosowania ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie⁵⁶ dominowały te, w których kwestię sporną stanowiło zagadnienie odnoszące się do rozumienia pojęcia „odbycie aplikacji notarialnej”, a w tym kontekście – do instytucji zaświadczenia o odbyciu tej aplikacji.

Zaświadczenie potwierdzające odbycie aplikacji notarialnej może być wydane, jeśli aplikant ją odbył i jeżeli nabył wiedzę i umiejętności niezbędne do wykonywania zawodu notariusza. Jest ono urzędowym potwierdzeniem określonych faktów lub stanu prawnego (art. 217 § 2 k.p.a.). Żądanie wydania zaświadczenia o odbyciu aplikacji notarialnej, której aplikant w istocie nie odbył, ponieważ nie wypełnił wszystkich obowiązków z aplikacją związanych, nie może być uwzględnione. Prawną podstawę odmowy wydania takiego zaświadczenia stanowią zarówno przepisy art. 72 § 1 i 2 ustawy – Prawo o notariacie, jak i mające w tym przypadku zastosowanie przepisy art. 217 § 2 i art. 219 k.p.a. Odmowa wydania zaświadczenia potwierdzającego odbycie aplikacji notarialnej jest oczywistą, prawnie uzasadnioną odmową potwierdzenia faktu, który nie zaistniał, bo aplikant w istocie aplikacji nie odbył, ponieważ nie wypełnił wszystkich obowiązków objętych programem aplikacji (wyrok z 8 kwietnia 2015 r., II GSK 565/14, por. także wyroki z 8 kwietnia 2015 r., II GSK 559/14 oraz z 3 marca 2015 r., II GSK 112/14).

3.8.7. *Uprawnienia zawodowe. Doradcy podatkowi i biegli rewidenty.* W sprawach z tego zakresu NSA stwierdził m.in., że Polska implementowała dyrektywę 2006/43/WE w ustawie o biegłych rewidentach. Przyjęła określone dyrektywą wysokie wymagania dotyczące etyki, wykształcenia, szkoleń, egzaminów, natomiast nie skorzystała z możliwości rezygnacji z tych wymagań w stosunku do osób posiadających praktykę określoną w art. 11 dyrektywy. Z uwagi na cel dyrektywy, jakim było osiągnięcie harmonizacji wymogów co do badania sprawozdań, a także na wyjaśnienie w preambule do dyrektywy, iż państwo może (ma prawo) wprowadzić bardziej rygorystyczne wymogi, oraz ze względu na fakultatywne sformułowanie użyte w art. 11 dyrektywy, z którego wynika, że państwo może (ma prawo) zatwierdzić jako biegłego rewidenta osobę, która nie spełnia wymogów dotyczących wykształcenia z art. 6, ale ma stosowną praktykę i zdała egzamin, należy uznać, że wprowadzenie wyjątku określonego w art. 11 dyrektywy nie było obowiązkiem państwa, lecz jedynie jego uprawnieniem. Niewprowadzenie zatem do ustawy polskiej odpowiednika art. 11 dyrektywy 2006/43/WE nie stanowi wadliwej implementacji dyrektywy (wyrok z 6 maja 2015 r., II GSK 765/14).

⁵⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 507 ze zm.

⁵⁶ Dz.U. z 2014 r. poz. 164 ze zm.

3.8.8. *Uprawnienia zawodowe. Komornicy.* Status komornika – działającego przy sądzie rejonowym funkcjonariusza publicznego, podlegającego nadzorowi judykacyjnemu prezesa tego sądu – wynika, z obowiązującej od 1 stycznia 2002 r. ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz zmianie niektórych innych ustaw⁵⁷. Z datą wejścia w życie ustawy nowelizującej komornik stał się organem samodzielnym i samofinansującym. Zawarte w art. 11 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji⁵⁸ sformułowanie „komornika powołuje Minister Sprawiedliwości” nie oznacza nawiązania stosunku pracy w drodze powołania w rozumieniu art. 68 kodeksu pracy, gdyż mimo zbieżności terminologicznej jest to tylko powierzenie danej osobie funkcji organu egzekucyjnego. W związku z tym również odwołanie skarżącego ze stanowiska komornika nie oznacza rozwiązania stosunku pracy w rozumieniu przepisów kodeksu pracy (postanowienie z 21 stycznia 2015 r., II GZ 933/14).

3.8.9. *Uprawnienia zawodowe. Biegli sądowi i tłumacze przysięgli.* Pojęcie rękojmi zostało zdefiniowane jako „poręczenie, zagwarantowanie czegoś, gwarancja, zabezpieczenie, pewność, zapewnienie o czymś, przyrzeczenie czegoś”. Kryterium „rękojmi należytego wykonywania obowiązków” ma zatem służyć zagwarantowaniu odpowiedniego poziomu moralnego i zawodowego biegłego sądowego. Jego spełnienie jest wymagane od kandydata niezależnie od spełnienia przez niego pozostałych warunków dotyczących kwalifikacji zawodowych (§ 12 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości). Ocena spełnienia warunku rękojmi dotyczy prognozowania przyszłych zachowań kandydata do wykonywania obowiązków biegłego, a tych zaś nie sposób wnioskować inaczej niż z prezentowanej przez kandydata na biegłego postawy etycznej i moralnej, a także sposobu jego postępowania, zwłaszcza oceny wykonywania dotychczasowej pracy. Naczelny Sąd Administracyjny w swym orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że rękojmia należytego wykonywania zawodu wynika z dotychczasowego zachowania kandydata oraz z danych o nim (wyrok z 10 czerwca 2015 r., II GSK 986/14).

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.* Przewidziany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵⁹ mechanizm ustalania wysokości wpłat i wypłat wyrównawczych działa na zasadzie naczyń połączonych. Przepis art. 25 ww. ustawy stanowi, że część regionalną subwencji ogólnej dla województw uboższych ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat dokonanych przez województwa o wyższych dochodach. Niezbędne jest więc rozważenie, w jakim stopniu ustalenie wpłat danego województwa na określonym poziomie procentowym jego dochodów własnych wpłynie na dochody województw uboższych i czy to obniżenie nie będzie stanowiło zagrożenia dla wykonywania jego zadań samorządowych, a więc czy nie będzie prowadziło do naruszenia w stosunku do niego gwarancji konstytucyjnych, przewidzianych w art. 166 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Ustalenie, że dane województwo znajduje się w trudnej

⁵⁷ Dz.U. Nr 130, poz. 1452.

⁵⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. z 2015 r. poz. 790 ze zm.).

⁵⁹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2015 r. poz. 513 ze zm.).

sytuacji finansowej, nie jest wystarczające do odpowiedniego zmniejszenia wpłaty (wyroki z 4 września 2015 r., II GSK 62/15 i II GSK 112/15).

3.9.2. *Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego.* Zagadnienia budżetowe samorządu terytorialnego były zdominowane przez sprawy dotyczące udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli i szkół na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty⁶⁰.

Zgodnie z przyjętym w orzecznictwie poglądem⁶¹ pojęcie wydatków bieżących, w rozumieniu art. 90 ust. 3d u.s.o., nie może być utożsamiane z takim terminem z ustawy o finansach publicznych⁶². To, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z wydatkiem bieżącym pokrywanym przez dotację, należy łączyć z realizacją zadań konkretnej placówki oświatowej. Spełnienie takiego warunku może być również odnoszone od niektórych wydatków rzeczowych. Bezsprzecznie z dotacji nie mogą być finansowane wydatki rzeczowe pośrednio związane z realizacją zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, a także profilaktyki społecznej. Takimi wydatkami mogą być te, które choć mają charakter rzeczowy, są jednak ponoszone w celu realizacji kształcenia, wychowania i opieki. Ten tok argumentacji potwierdza sam ustawodawca w noweli art. 90 ust. 3d u.s.o. z dnia 20 lutego 2015 r., która wprowadza zamknięty katalog celów, na które ma być wykorzystana dotacja, ale i tu możliwe są wydatki rzeczowe (wyrok z 8 października 2015 r., II GSK 1885/14).

3.9.3. *Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.* Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g.⁶³ rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia organowi wykonawczemu gminy absolutorium z tego tytułu należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Uchwała o nieudzieleniu absolutorium, zgodnie z art. 90 ust. 2 u.s.g., pod względem zgodności z prawem jest poddana kontroli regionalnej izby obrachunkowej, a pod względem szeroko rozumianej zasadności zostaje poddana kontroli wyborców, którzy głosując w referendum za odwołaniem lub przeciw odwołaniu wójta, tj. konkretnej osoby pełniącej tę funkcję, oceniają tę właśnie osobę i jednocześnie oceniają prawidłowość działania rady gminy odmawiającej udzielenia absolutorium. W procesie udzielenia absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi, jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za istnienie owych rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet (wyrok z 12 marca 2015 r., II GSK 231/14).

3.9.4. *Zamówienia publiczne.* W przepisie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi⁶⁴ ustawodawca przewidział obowiązek złożenia przez oferenta dokumentów dopiero w sytuacji, w której jego oferta została uznana za najkorzystniejszą. Oznacza to, że przy dokonywaniu czynności wyboru oferty najkorzystniejszej na zasadach określonych art. 17 ust. 1 ww. ustawy koncesjodawca nie dokonuje oceny dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu. Obowiązek złożenia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, jak i weryfikacja tych dokumentów przez koncesjodawcę nie należą do etapu poprzedzającego wybór oferty najkorzystniejszej. Tym samym ocena, czy wybrany oferent należycie wypełnił swój obo-

⁶⁰ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej: u.s.o.).

⁶¹ Np. wyrok z 21 listopada 2014 r., II GSK 1299/13.

⁶² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

⁶³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.).

⁶⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 113.

wiązek złożenia stosownych dokumentów i czy dokumenty te zostały przez koncesjodawcę prawidłowo zweryfikowane, nie podlega kontroli w sprawie ze skargi na czynność wyboru najkorzystniejszej oferty. Stwierdzenie przez koncesjodawcę, że oferent, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą, nie złożył dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału, skutkuje tym, iż z wybranym na podstawie art. 17 ust. 1 ww. ustawy oferentem nie dojdzie do zawarcia umowy. Umowa taka może być wówczas zawarta z oferentem, który złożył najkorzystniejszą ofertę spośród pozostałych ofert spełniających wymagania określone w opisie warunków koncesji. Zawarcie umowy należy zaś do czynności zaskarżalnych do sądu administracyjnego (art. 27 ust. 1 ustawy) i w postępowaniu w tym przedmiocie kontroli może podlegać także prawidłowość weryfikacji dokumentów, o których mowa w art. 18 ust. 1 ww. ustawy (wyrok z 22 października 2015 r., II GSK 1096/15).

3.9.5. *Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ordynacji podatkowej.* W omawianej grupie dominowały sprawy umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne.

Oceniając istnienie „uzasadnionych przyczyn umorzenia”, o których mowa w art. 28 ust. 3a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, oraz wykładając § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne⁶⁵, należy mieć na względzie, że wolą ustawodawcy było niedopuszczenie do wikłania się dłużników w coraz większą biedę i niemożność wyjścia z zadłużeń. Ustawodawca po to bowiem stworzył możliwość umarzania należności składkowych (także ściągalnych), a nawet objął je całkowitą „abolicją” w ustawie z dnia 31 grudnia 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą⁶⁶, aby umożliwić egzystencję podmiotom zadłużonym, zapewnić ich powrót do normalnego życia oraz terminowe regulowanie zobowiązań bez konieczności ubiegania się o pomoc społeczną i pogrążania się w spiralę zadłużeń (wyrok z 8 września 2015 r., II GSK 1807/14). Prawidłowo stosowane umorzenie składek powinno mobilizować do aktywności w poszukiwaniu pracy i dawać nadzieję na powrót do samodzielnej egzystencji. Kontrola sądowa decyzji odmawiającej umorzenia powinna w każdym przypadku koncentrować się na sprawdzeniu, czy interes obywatela i interes publiczny były przez organ należycie rozumiane i należycie wyważone. Rozstrzygnięcia spychające obywatela na margines i powodujące konieczność korzystania przez niego z pomocy społecznej naruszają prawo, gdyż celem omawianych uregulowań jest ochrona interesów jednostki i rodziny, nie zaś finansów ZUS (wyrok z 19 czerwca 2015 r., II GSK 2757/14).

Organ, przy rozstrzyganiu kwestii umorzenia należności z tytułu mandatu karnego z art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, powinien uwzględniać realne możliwości ściągnięcia należności, tak aby nie wszczynać postępowania egzekucyjnego w sprawie, w której występuje prawdopodobieństwo (graniczące z pewnością), że nie uzyska się w jego efekcie jakichkolwiek kwot. Organ nie może rozszerzać swojego uprawnienia w zakresie umarzania należności pochodzących z prawomocnych mandatów karnych kredytowanych przez wskazywanie, że w ramach badania występowania ważnego interesu publicznego zobowiązany jest do respektowania zasady prewencyjnego oddziaływania wymierzonej skarżącemu mandatem grzywny. Stanowisko, że umorzenie grzywny karnej doprowadzi do tego,

⁶⁵ Dz.U. Nr 141, poz. 1365.

⁶⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 1551.

iż ukarany nie zrozumie swojego wadliwego zachowania, jest nieprawidłowe. Minister Finansów nie jest organem powołanym do karania za wykroczenia związane z niewłaściwym poruszaniem się po drogach publicznych, czy też egzekwowania grzywny w sensie ociążnienia celu tej kary (prewencji szczególnej). Nieprawidłowe jest twierdzenie, iż od momentu przyjęcia mandatu karnego do czasu wniosku o umorzenie należności z tego tytułu w sytuacji majątkowej wnioskodawcy musi zajść zmiana na niekorzyść. Nie jest tak, że przyjmując mandat w określonych warunkach finansowych, w których funkcjonuje ukarany, jest on pozbawiony możliwości wnioskowania o umorzenie tej należności, jeżeli w jego sytuacji – m.in. majątkowej – nie nastąpiła jakakolwiek zmiana. Ta negatywna przesłanka nie jest przewidziana przez przepisy prawa, nie może być zatem stosowana (wyrok z 10 czerwca 2015 r., II GSK 1092/14).

3.9.6. *Pomoc finansowa i inne regulacje związane z członkostwem w Unii Europejskiej.* Różnicowanie przydziałów kwot połowowych na podstawie kryterium długości statku rybackiego (§ 5 ust. 2 i § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu i warunków wykorzystania ogólnej kwoty połowowej⁶⁷) narusza zasadę zrównoważonej eksploatacji zasobów morskich i związaną z nią dyrektywę zmniejszania floty wspólnotowej w rozumieniu art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa⁶⁸ (wyrok z 31 marca 2015 r., II GSK 355/14).

Jedyny termin na złożenie wniosku o wypłatę kolejnej raty pomocy finansowej został określony w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁶⁹; w § 6 ust. 1 tego rozporządzenia określono tylko datę początkową, od której termin ten rozpoczyna bieg (wyrok z 18 czerwca 2015 r., II GSK 1201/14).

Jeżeli nie dojdzie do skutecznego zwiększenia powierzchni użytków rolnych objętych programem w terminie określonym przez ustawodawcę (§ 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich⁷⁰), producent rolny nie może ubiegać się o przyznanie płatności na te działki rolne w kolejnych latach realizacji przedsięwzięcia (wyrok z 26 maja 2015 r., II GSK 2310/13).

Składanie przez utworzone podmioty kilkudziesięciu odrębnych wniosków i zgłaszanie w nich działek rolnych, które – zgłoszone łącznie – nie kwalifikowałyby się do przyznania pomocy z uwagi na przekroczenie powierzchni 300 hektarów lub uprawniałyby do zmniejszenia płatności, jest stworzeniem sztucznych warunków – w rozumieniu art. 5 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich⁷¹ (wyrok z 2 października 2015 r., II GSK 2112/14).

⁶⁷ Dz.U. Nr 282, poz. 1653.

⁶⁸ Dz.Urz. WE z 2002 r. Nr L 358, s. 59 ze zm.

⁶⁹ Dz.U. Nr 81, poz. 550 ze zm.

⁷⁰ Dz.U. Nr 174, poz. 1809.

⁷¹ Dz.Urz. UE z dnia 23 grudnia 2006 r. Nr L 368, s. 74.

Wpisanie podmiotu do rejestru, o którym mowa w art. 207 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, nie uzasadnia wstrzymania wykonania decyzji w przedmiocie zobowiązania do zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich (postanowienie z 25 marca 2015 r., II GSK 321/15).

3.10. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷²

Odnosząc się do zasady przejrzystości reguł oceny projektów, NSA wskazał, że zasada ta nakłada na instytucję zarządzającą nakaz jasnego, precyzyjnego i dostępnego dla wszystkich wnioskodawców (beneficjentów) określenia kryteriów kwalifikowania projektów. Badanie naruszenia tej zasady wymaga więc przeanalizowania opisu kryteriów i źródeł, na podstawie których są one oceniane. Ustalenie, czy kryteria zostały prawidłowo skonstruowane i stypizowane przez instytucję zarządzającą, tym samym nie powinno odbywać się jedynie na podstawie treści pisma informującego o ocenie projektu (wyrok z 3 lipca 2015 r., II GSK 1303/15).

Ubieganie się o dofinansowanie wydatków w ramach dwóch różnych projektów stanowi uchybienie zakazowi podwójnego finansowania i – podobnie jak niespełnienie takich warunków, jak wymogi dotyczące podmiotu mogącego ubiegać się o wsparcie czy rodzaju projektów podlegających dofinansowaniu – wskazuje na braki wniosku, które nie podlegają uzupełnieniu i uzasadniają odrzucenie wniosku. Istota przeprowadzenia konkursu polega na wyłonieniu projektów wnioskodawców, z którymi umowy mogą być zawarte w zgodzie z obowiązującymi przepisami wspólnotowymi, krajowymi i regulacjami danego programu. Fakt, że umowa o dofinansowanie projektu wybranego w analizowanej procedurze może być podpisana po spełnieniu przez wnioskodawcę wszystkich wymogów (pkt 5.4. regulaminu⁷³), oznacza, iż spełnienie tych wymogów podlega kontroli aż do czasu podpisania umowy, nawet mimo pozytywnego przejścia wcześniejszych etapów procedury konkursowej. Nie znaczy to jednak, że braki istniejące w dacie złożenia wniosku (oprócz tych, które podlegają uzupełnieniu czy możliwości poprawy na zasadzie określonej w pkt 5.1. regulaminu) mogą być sanowane w toku postępowania konkursowego. Dopuszczenie do sanowania pierwotnej wadliwości wniosku prowadziłoby bowiem do możliwości „warunkowego” uczestniczenia w konkursie i w istocie naruszałoby zasadę równego traktowania beneficjentów (wyrok z 16 lutego 2015 r., II GSK 113/15).

W sytuacji gdy nastąpiło wyczerpanie środków na etapie postępowania w zakresie procedury odwoławczej i organ, zgodnie z art. 30i pkt 1 u.z.p.p.r., pozostawił protest bez rozpatrzenia, sąd administracyjny jest zobowiązany dokonać kontroli oceny projektu, a nie jedynie faktu wyczerpania alokacji. Nieprzeprowadzenie bowiem w tej sytuacji sądowej kontroli oceny projektu oznaczałoby, że ewentualne naruszenia prawa przy jego ocenie pozostawałyby poza zakresem jakiejkolwiek kontroli (wyrok z 29 lipca 2015 r., II GSK 1535/15).

Czynność polegająca na podpisaniu przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i beneficjenta cywilnoprawnej umowy o dofinansowanie projektu nie jest czynnością, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Ustawodawca nie przewidział kognicji sądów admi-

⁷² Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2014 r. poz. 1649 ze zm.).

⁷³ Chodzi tu o regulamin Konkursu na dofinansowanie projektów ze środków RPO WP na lata 2007–2013 w ramach osi priorytetowej I Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka Działanie 1.4 Promocja gospodarcza i aktywizacja inwestycyjna regionu Schemat A Projekty inwestycyjne (dalej: regulamin konkursu).

nistracyjnych w zakresie samego procesu zawarcia umowy o dofinansowanie. Podpisanie umowy o dofinansowanie nie stanowi czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Umowa o dofinansowanie projektu ma charakter cywilnoprawny i nie zmienia tego okoliczność, że specyfika takiej umowy polega na połączeniu rozwiązań konstrukcyjnych, charakterystycznych dla prawa zobowiązań, z elementami prawa publicznego, obejmującymi tryb oraz zakres przedmiotowy i podmiotowy tych umów⁷⁴. Brak jest podstaw do przyjęcia, że podpisanie umowy o dofinansowanie stanowi władcze potwierdzenie przez organ administracji publicznej jakiegokolwiek uprawnienia lub obowiązku beneficjenta, którego źródłem jest przepis prawa (postanowienie z 3 grudnia 2015 r., II GSK 3159/15).

Procedura przyznania dofinansowania przebiega dwuetapowo, tj. administracyjno-cywilnie. Sądy administracyjne są właściwe na etapie poprzedzającym przyznanie dofinansowania projektu, natomiast na etapie zawarcia i wykonania umowy o dofinansowanie projektu właściwe są sądy powszechne. Rolą sądu administracyjnego, z woli ustawodawcy, jest więc ustalenie, czy dany projekt na etapie postępowania konkursowego nie został oceniony w sposób naruszający prawo, co wynika z treści art. 30c ust. 3 pkt 1–3 u.z.p.p.r., zawierającego katalog sposobów rozpoznania skargi przez sąd administracyjny. Po zakończeniu postępowania sądowoadministracyjnego i po ostatecznym rozpatrzeniu danego projektu, prowadzącym – bądź nie – do zawarcia umowy o dofinansowanie, rozpoczyna się etap, na którym zasadniczą rolę odgrywa w razie sporu sąd cywilny (postanowienie z 12 maja 2015 r., II GSK 653/15).

Spośród spraw dotyczących odzyskiwania kwot przeznaczonych na dofinansowanie projektów, wykorzystanych z naruszeniem procedur lub niezgodnie z przeznaczeniem, zdecydowana większość dotyczyła problematyki formy prawnej ustalenia i nałożenia korekty finansowej, ostatecznie rozstrzygniętej uchwałą z 27 października 2014 r., II GPS 2/14. W rozpoznanych sprawach składy orzekające jednolicie stosowały tę uchwałę, przyjmując, że ustalenie i nałożenie korekty finansowej, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a u.z.p.p.r., nie wymaga wydania decyzji administracyjnej (m.in. wyroki: II GSK 146/14, II GSK 279/14, II GSK 519/14, II GSK 635/14, II GSK 1133/14, II GSK 1806/14, II GSK 2079/13, II GSK 2287/13, II GSK 1391/14, II GSK 1541/14, II GSK 2076/14, II GSK 2104/14).

W minionym roku w dalszym ciągu utrzymała się rozbieżność poglądów obejmujących stosowanie art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. w sprawach, w których organem właściwym do wydania decyzji w przedmiocie zwrotu środków jest zarząd województwa jako instytucja zarządzająca. W sprawach II GSK 2119/14, II GSK 2104/14, II GSK 50/14, II GSK 2194/13, II GSK 2728/14 składy orzekające prezentowały pogląd, że art. 24 § 1 pkt 5 lub (i) art. 27 § 1 k.p.a. nie mają w takiej sytuacji zastosowania. Uzasadniając taki pogląd, składy orzekające zwracały uwagę na to, że dla oceny możliwości zastosowania art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. – w przypadku rozpoznawania przez instytucję zarządzającą sprawy wszczętej wnioskiem o ponowne jej rozpatrzenie na podstawie art. 207 ust. 12 ustawy o finansach publicznych – należy uwzględnić, oprócz przepisów tej ustawy, przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o samorządzie województwa, które statuuja pozycję instytucji zarządzającej w procesie realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych. Podkreślano, iż z przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wynika, że poli-

⁷⁴ Zob. J. Jaśkiewicz, komentarz do art. 30 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w: *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2014.

tyka rozwoju jest prowadzona m.in. przez samorząd województwa, a zarząd województwa jest instytucją zarządzającą, która w odniesieniu do regionalnego programu operacyjnego jest odpowiedzialna za jego przygotowanie i realizację. Do zadań instytucji zarządzającej, zgodnie z art. 26 tej ustawy, należy nie tylko dokonywanie płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów (pkt 11), ale także prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów (pkt 14), oraz odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań, o której mowa w przepisach o finansach publicznych (pkt 15), a także ustalanie i nakładanie korekt finansowych. Natomiast z przepisów ustawy o samorządzie województwa wynika, że do zadań zarządu należy przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i regionalnych programów operacyjnych oraz ich wykonywanie (art. 41 ust. 2 pkt 4). Zarząd Województwa jest organem wykonawczym województwa (art. 31 ust. 1), który liczy 5 osób, w skład którego wchodzi marszałek województwa jako jego przewodniczący, wicemarszałek lub 2 wicemarszałków i pozostali członkowie (ust. 2). Uchwały Zarządu Województwa zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej (ust. 4). W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos marszałka województwa (ust. 5). Decyzje wydane przez Zarząd Województwa w sprawach z zakresu administracji publicznej podpisuje marszałek. Stosownie natomiast do art. 207 ustawy o finansach publicznych organ pełniący funkcję instytucji zarządzającej lub instytucji pośredniczącej wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, oraz sposób zwrotu środków, z uwzględnieniem ust. 2 (ust. 9). Od decyzji, o której mowa w ust. 9, wydanej przez instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą, o której mowa w ust. 11, beneficjent może złożyć odwołanie do właściwej instytucji zarządzającej; w przypadku wydania decyzji w pierwszej instancji przez instytucję zarządzającą beneficjent może zwrócić się do tej instytucji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (ust. 12). Z treści ust. 12 powołanego przepisu wynika, że przewiduje on tożsame rozwiązanie jak art. 127 § 3 k.p.a., który daje (jako gwarancję zapewnienia dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego) możliwość ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ niemający organu wyższego stopnia w danym systemie organów, przy czym z wcześniej powołanych przepisów wynika, że ustawowy skład zarządu uniemożliwia wyznaczenie zupełnie innego składu orzekającego niż ten, który wydał pierwotne rozstrzygnięcie w sprawie (odmiennie niż w przypadku składów orzekających samorządowych kolegiów odwoławczych). Tym samym przyjęcie stanowiska co do możliwości stosowania omawianych przepisów k.p.a. prowadziłoby w efekcie do paraliżu decyzyjnego.

Natomiast w sprawach II GSK 2002/13 i II GSK 1983/14 NSA stanął na stanowisku, że na gruncie ustawy o finansach publicznych kompetencje instytucji zarządzającej do wydawania decyzji, o której stanowi art. 207 ust. 9 tej ustawy, nie są niezbywalne. W sytuacji wyłączenia Zarządu ze względu na konieczność orzekania w oznaczonym składzie organu i niemożności rozpatrzenia ponownego wniosku w innym składzie osobowym – organem właściwym zgodnie z art. 17 pkt 1 k.p.a. jest samorządowe kolegium odwoławcze.

W sprawach dotyczących zwrotu środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów, w których przesłankę zwrotu stanowiło naruszenie procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu, NSA uznał, że Agencja Rozwoju Regionalnego, zobowiązana do zwrotu środków, jest podmiotem prawa publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia

2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷⁵. Działalność Agencji jest adresowana do ogółu zainteresowanych jej ofertą. Agencja zaspokaja określonego rodzaju potrzeby o charakterze powszechnym, rozumiejąc tę powszechność jako ogólnodostępność jej oferty (działalność na rzecz wszystkich zainteresowanych). Takie rozumienie zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym nie odbiega znaczeniowo od użytego w art. 1 pkt 9 dyrektywy 2004/17/WE pojęcia „zaspokajanie potrzeb w interesie ogólnym”. W interesie ogólnym leży bowiem zaspokajanie potrzeb dotyczących ogółu, czyli potrzeb o charakterze powszechnym (wyrok z 28 października 2015 r., II GSK 2764/14).

Nie każde naruszenie prawa przy wydatkowaniu środków z budżetu Unii Europejskiej skutkuje obowiązkiem nałożenia korekty i żądania ich zwrotu. Nie jest wystarczające do stwierdzenia nieprawidłowości – w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 – wykazanie zaistnienia możliwości utrudnienia uczciwej konkurencji, określonej w art. 7 ust. 1 p.z.p. Mimo że takie działanie może stanowić naruszenie prawa zamówień publicznych, to nie będzie mogło ono być automatycznie zakwalifikowane jako nieprawidłowość, o której mowa w art. 2 pkt 7 rozporządzenia unijnego. Nałożenie korekt finansowych nie wynika z samego faktu naruszenia przez beneficjenta procedur, lecz z okoliczności, że takie działanie lub zaniechanie powoduje lub mogłoby powodować szkody w budżecie Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku (wyrok z 25 września 2015 r., II GSK 1704/14).

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

3.11.1. *Prawo energetyczne*. W minionym roku w grupie spraw dotyczących prawa energetycznego NSA rozpoznał tylko dwie sprawy: II GSK 2038/13 z 5 lutego 2015 r. oraz II GSK 469/14 z 29 kwietnia 2015 r.

Ta ostatnia dotyczyła postępowania w sprawie zatwierdzenia taryfy – szczególnego rodzaju postępowania toczącego się przez Prezesa URE względem posiadających koncesję przedsiębiorców energetycznych, działających w warunkach ograniczonej konkurencji, w ramach tzw. monopolu naturalnego. Naczelny Sąd Administracyjny, uchylając zaskarżony wyrok WSA w Warszawie, podał, że zgodnie z art. 12 § 1 k.p.a. na organie (Prezesie Urzędu Regulacji Energetyki) spoczywa powinność działania w sprawie wnikliwie i szybko z użyciem możliwie najprostszych środków prowadzących do jej załatwienia.

Postępowanie w sprawie zatwierdzenia taryfy może wymagać postępowania wyjaśniającego. Powinno ono zakończyć się, do czego organ powinien dążyć, nie później niż w ciągu miesiąca. Toteż po upływie tego terminu Prezes URE, stosownie do art. 36 § 1 k.p.a., obowiązany jest zawiadomić stronę, podając przyczyny zwłoki, i wskazać nowy termin załatwienia sprawy. Niewywiązanie się z tego obowiązku jest uchybieniem organu, co samo przez się nie przesądza o niezakończonym postępowaniu w terminie z rażącym naruszeniem prawa, o ile organ niezałatwienie sprawy w terminie usprawiedliwi ważnymi powodami (wyrok z 5 lutego 2015 r., II GSK 2038/13).

3.11.2. *Prawo telekomunikacyjne*. W kwestii stosowania art. 11 ust. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁷⁶ NSA wskazał, że przepis art. 11 ust. 9 u.s.d.g.

⁷⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., dalej: p.z.p.

⁷⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

odwołuje się w swojej treści do nadrzędnego interesu publicznego, stanowiąc, że jeżeli organ nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, iż wydał rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej. Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁷, do której to definicji odsyła art. 5 pkt 7 u.s.d.g. Tak więc nadrzędny interes publiczny, o którym mowa w art. 11 ust. 9 u.s.d.g., to interes zdefiniowany w ustawie o świadczeniu usług. Dyrektywa nr 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym⁷⁸ wyłącza ze swojego stosowania 13 obszarów. W odniesieniu do usług rozpowszechniania radiowego z mocy art. 2 pkt 2 lit. g/dyrektywy o usługach akt ten nie ma zastosowania do działalności w zakresie usług audiowizualnych, w tym usług kinematograficznych, niezależnie od sposobu ich produkcji, dystrybucji i transmisji, a także rozpowszechniania radiowego. Artykuł 11 ust. 9 u.s.d.g. nie mógł zatem mieć zastosowania w sprawie dotyczącej usług w zakresie rozpowszechniania radiowego. Przesądza o tym zarówno przepis dyrektywy o usługach, jak i przepis prawa krajowego – ustawy o świadczeniu usług (wyroki z 7 października 2015 r., II GSK 1921/14 i II GSK 2627/14).

Zgodnie z art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne⁷⁹, gdy według przeprowadzonej oceny, o której mowa w ust. 3, wysokość opłat ustalonych przez operatora jest nieprawidłowa, Prezes UKE ustala wysokość opłat lub ich maksymalny albo minimalny poziom, stosując sposoby ustalania opłat wskazane zgodnie z ust. 1a, biorąc pod uwagę promocję efektywności i zrównoważonej konkurencji oraz zapewnienie maksymalnych korzyści dla użytkowników końcowych. Ustalenie opłat następuje w odrębnej decyzji. Przeprowadzenie zaś testu i wydanie komunikatu nie spowodowało ustalenia przez Prezesa UKE opłat zgodnie z art. 39 i art. 40 p.t. Prezes UKE nie mógł dopuścić ubiegającej się instytucji – na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. – do udziału w postępowaniu administracyjnym, o którym mowa w komunikacie, gdyż w tym zakresie przed tym organem nie toczyło się żadne postępowanie administracyjne (wyroki z 15 lipca 2015 r.: II GSK 1480/14 i II GSK 1727/14).

3.11.3. *Prawo geologiczne i górnicze.* W odniesieniu do podwyższonej opłaty eksploatacyjnej za wydobycie kopaliny bez wymaganej koncesji NSA wskazał, że przepis art. 140 ust. 1 i ust. 3 pkt 3 u.p.g.g.⁸⁰, na podstawie którego wymierzono podwyższoną opłatę eksploatacyjną, nie mówi wprost, komu opłata powinna być wymierzona. Jednakże kwestia ta jest oczywista: opłatę wymierza się temu, kto wydobywał kruszywo bez wymaganej koncesji (wyrok z 13 maja 2015 r., II GSK 703/14).

Oddalając skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji oddalającego skargę na decyzję organu w przedmiocie wymierzenia kary administracyjnej na podstawie art. 175 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.g.g., NSA wskazał, że plan ruchu odkrywkowego zakładu górniczego powinien uwzględniać nie tylko sposób prowadzenia robót górniczych, ale również m.in. systemy eksploatacji złoża, zwałowania i składowania, organizację i sposób zabezpieczenia zakładu górniczego na czas przestoju. Opracowanie „planu ruchu zakładu” (bez jego za-

⁷⁷ Dz.U. Nr 47, poz. 278 ze zm., dalej: ustawa o świadczeniu usług.

⁷⁸ Dz.Urz. UE z dnia 27 grudnia 2006 r. Nr L 376, s. 36, dalej: dyrektywa o usługach.

⁷⁹ Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.

⁸⁰ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 163, poz. 981 ze zm., dalej: u.p.g.g.).

twierdzenia) jest jedynie „projektem planu”, a zatem dokumentem, na podstawie którego nie można prowadzić ruchu zakładu. Decyzje zatwierdzające plany ruchu zakładu górniczego sporządzone według zasad określonych w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r. zostały utrzymane w mocy na podstawie art. 214 ust. 1 u.p.g.g. Oznacza to, że po wejściu w życie ustawy z 2011 r. nie trzeba dostosowywać treści „starych” planów ruchu zakładów górniczych do wymagań nowych przepisów. Zgodnie z art. 105 ust. 1 u.p.g.g. ruch zakładu prowadzi się zgodnie m.in. z planem ruchu, a takim planem będzie zarówno plan zatwierdzony decyzją wydaną przed 1 stycznia 2012 r., jak i plan zatwierdzony decyzją wydaną po 31 grudnia 2011 r., ale na poprzednich zasadach – co sanuje przepis art. 222 u.p.g.g. Według ustawy z 1994 r. plan ruchu dla zakładu górniczego sporządzało się na podstawie warunków określonych w koncesji oraz na podstawie projektu zagospodarowania złoża. Plan taki wymagał zatwierdzenia przez organ nadzoru górniczego po uprzednim zaopiniowaniu go przez organ właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (zob. art. 64 ust. 4) i powinny znaleźć się w nim tylko te zagadnienia, które występowały lub mogły występować w zakładzie górniczym, dla którego był sporządzony. W ustawie z 2011 r. utrzymany został obowiązek sporządzenia planu ruchu zakładu górniczego i zatwierdzenia go przez organ nadzoru. Nie ma jednak potrzeby tworzenia go w dwóch częściach, została także stworzona możliwość dokonywania zmian w planie ruchu w trybie uproszczonym (wyrok z 13 maja 2015 r., II GSK 721/14).

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

W tej kategorii spraw dominowały sprawy dotyczące nakładania kar za przejazd po drogach publicznych pojazdu bez zezwolenia lub z naruszeniem jego warunków.

Samo stwierdzenie zaistnienia naruszenia obowiązków lub warunków przewozu nie uzasadnia odpowiedzialności załodowcy, ponieważ to organ, zgodnie z art. 13g ust. 1b pkt 2 u.d.p.⁸¹, ma obowiązek ustalenia okoliczności na podstawie zebranych dowodów, wskazujących jednoznacznie na wpływ lub godzenie się załodowcy na powstanie naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego (por. wyroki II GSK 1810/14, II GSK 1811/14, II GSK 2419/14, II GSK 2630/14).

W odniesieniu do wykładni art. 13 ust. 1 u.d.p. NSA akceptował wyrażany w roku ubiegłym pogląd, że na potrzeby stosowania art. 13k ust. 1 u.d.p. przejazd należy traktować jedno działanie tego samego kierującego, polegające na poruszaniu się określonym pojazdem po drodze płatnej, integralne pod względem czasu i miejsca (wykonywane nieprzerwanie, na tej samej płatnej drodze). NSA powołał się na postanowienie P 36/13, w którym TK podzielił pogląd sądu pytającego, że prokonstytucyjna wykładnia tego przepisu nie dopuszcza możliwości kumulacji kar pieniężnych za jeden czyn polegający na przejeździe danym odcinkiem drogi krajowej bez uiszczenia opłaty elektronicznej w zależności od liczby tzw. bramownic znajdujących się na tym odcinku, które zarejestrowały brak opłaty (por. wyroki II GSK 1721/13, II GSK 1722/13, II GSK 1735/13).

Karą administracyjną za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia jest kara pieniężna, którą na podstawie art. 40 ust. 12 u.d.p. wymierza – a nie może wymierzyć – zarządca drogi. De-

⁸¹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 260 ze zm., dalej: u.d.p.).

cyzja o wymierzeniu kary pieniężnej z art. 40 ust. 12 u.d.p. nie ma elementów uznania administracyjnego (m.in. wyroki: II GSK 296/13, II GSK 338/13, II GSK 1552/12, II GSK 1553/13).

W orzecznictwie NSA pojawił się nowy pogląd co do braku właściwego oznakowania płatnej drogi znakiem T-34. O ile zasadą jest, że brak właściwego oznakowania płatnej drogi znakiem T-34 uniemożliwia automatyczne nałożenie z tego tytułu kary, o tyle wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której brak takiego znaku nie będzie oznaczał wyłączenia odpowiedzialności za przejazd bez uiszczenia opłaty, jeżeli organ ustali, że kierujący wjechał na drogę płatną, mając świadomość istnienia odpłatności (a na to może wskazywać np. jego ukaranie w przeszłości za przejazd bez opłaty), i nie uiścił opłaty; w takiej sytuacji brak znaku T-34 nie będzie stanowił przeszkody do nałożenia kary (wyroki II GSK 1661/14, II GSK 1660/14).

Rozstrzygając spór kompetencyjny pomiędzy Burmistrzem a Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) dotyczący kompetencji organu do wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego jednej z miejskich dróg, która jest odcinkiem drogi krajowej, NSA uznał, że organem uprawnionym jest Burmistrz. Zdaniem NSA, przy nowych odcinkach dróg, a zwłaszcza obwodnicach miast, nowa droga przebiega w innym miejscu, aby nie tamować ruchu ulicznego w danym mieście. Toteż dotychczasowa droga straci kategorię drogi krajowej, stając się drogą gminną, dla której zarządcą jest burmistrz (art. 19 ust. 2 pkt 4 u.d.p.). W tych rodzajach spraw nie ma istotnego znaczenia, że droga ta, obok zaspokajania potrzeb lokalnych, służy również potrzebom ruchu ponadlokalnego. Przepis art. 10 ust. 5 u.d.p. nie uzależnia bytu drogi gminnej od zaspokajania wyłącznie potrzeb społeczności lokalnej (postanowienia II GW 19/15, II GW 20/15, II GW 21/15).

W kwestii ciężaru dowodu obowiązek wykazania okoliczności – objętych hipotezą art. 29 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców⁸² oraz art. 13 ust. 1 lit. b/ rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85⁸³ – obciąża przedsiębiorcę, gdyż to on wywodzi skutki prawne wynikające z tych przepisów i to jemu znane są okoliczności, które pozwoliłyby zastosować wyłączenie m.in. obowiązku zachowania przerw w prowadzeniu pojazdu oraz dziennego i tygodniowego okresu wypoczynku. Wprawdzie w postępowaniu administracyjnym to na organie spoczywa ciężar udowodnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia, jednakże na stronie ciąży obowiązek współdziałania z organem i przedstawienia konkretnych dowodów na poparcie swoich twierdzeń, zwłaszcza gdy postępowanie zmierza do nałożenia na stronę obowiązków, a nieudowodnienie konkretnego faktu może prowadzić do wydania decyzji dla niej niekorzystnej (wyrok II GSK 188/14).

3.13. Sprawy dotyczące egzekucji należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ordynacji podatkowej

W wyroku z 6 sierpnia 2015 r., II GSK 1110/14 NSA stwierdził, że w postępowaniu egzekucyjnym nie stosuje się przepisów ogólnej procedury administracyjnej o zawieszeniu postępowania, w tym art. 97 k.p.a., określającego przesłanki takiego zawieszenia. Wynika to z art. 56

⁸² Dz.U. Nr 92, poz. 879 ze zm.

⁸³ Dz.Urz. UE z 2006 r. Nr L 102, s. 1 ze zm.

ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸⁴, który zawiera samodzielne, charakterystyczne dla tego postępowania przesłanki zawieszenia postępowania. Przewidziane w art. 56 § 1 pkt 5 u.p.e.a. odesłanie do przesłanek zawieszenia postępowania egzekucyjnego zawartych w innych ustawach dotyczy uregulowań szczególnych, nie zaś unormowań zawartych w k.p.a. W konsekwencji w postępowaniu egzekucyjnym nie stosuje się przepisów ogólnej procedury administracyjnej o zawieszeniu postępowania, w tym art. 97 k.p.a., określającego przesłanki takiego zawieszenia.

W wyroku z 27 sierpnia 2015 r., II GSK 499/14 NSA podzielił dotychczasowy pogląd wyrażany w orzecnictwie, zgodnie z którym organ egzekucyjny ma prawo domniemywać, że korzystającym z drogi publicznej jest właściciel pojazdu, któremu przysługuje prawo korzystania z danego pojazdu. Natomiast w sytuacji gdy korzystającym z drogi publicznej jest inna osoba, a nie właściciel pojazdu, to w ramach zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej zaległych opłat właściciel może zgłosić zarzut błędu co do osoby zobowiązanego. Może on w trybie art. 33 pkt 4 u.p.e.a. wskazać osobę korzystającą z jego pojazdu i drogi publicznej. Skoro samochód, którym korzystano z drogi publicznej, został zgłoszony do rejestracji jedynie przez jednego współmałżonka i został on wskazany w ewidencji oraz w dowodzie rejestracyjnym jako właściciel pojazdu, to organ – ustalając właściciela pojazdu – mógł oprzeć się na tych dowodach. Okoliczność, że samochód był składnikiem ustawowej małżeńskiej wspólności majątkowej, nie ma żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Skoro właściciel pojazdu nie wykazał, że w dacie powstania egzekwowanego obowiązku to nie on użytkował przedmiotowy pojazd, organy prawidłowo uznały go za zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym.

3.14. Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości

Większość spraw z tego zakresu dotyczyła jakości produktów rolno-spożywczych i stosowanych w związku z tym kar pieniężnych za wprowadzenie do obrotu handlowego fałszowanego artykułu rolno-spożywczego, wprowadzenie do obrotu artykułów rolno-spożywczych nieodpowiedniej jakości handlowej, wprowadzenie do obrotu partii produktów nieprawidłowo oznakowanych (II GSK 1149/14, II GSK 1198/14, II GSK 624/14, II GSK 2369/13, II GSK 2322/13, II GSK 2333/13, II GSK 2407/13, II GSK 2210/13, II GSK 1868/13).

W wyroku z 7 października 2015 r., II GSK 1916/14 NSA uznał, że na podstawie art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁸⁵ sprzedawca detaliczny jest wprowadzającym artykuł rolno-spożywczy do obrotu. Kwestię tę rozstrzyga powyższa ustawa, definiując pojęcie obrotu (art. 3 pkt 4) przez odesłanie do art. 3 pkt 8 rozporządzenia (WE) nr 178/2002⁸⁶. Obrotem w rozumieniu ustawy o jakości jest zatem wprowadzenie na rynek, czyli posiadanie żywności lub pasz w celu sprzedaży, z uwzględnieniem oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub nie, oraz sprzedaż, dystrybucja i inne formy dysponowania. Wynika z tego w sposób jedno-

⁸⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

⁸⁵ Dz.U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577 ze zm., dalej: ustawa o jakości.

⁸⁶ Rozporządzenie (WE) Nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. WE z 2002 r. Nr L 31, s. 1, art. 3 pkt 8).

znaczny, że na użytek art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy o jakości przez wprowadzającego do obrotu artykułu rolno-spożywczego należy rozumieć każdego, kto dokonuje wyżej wymienionych czynności, a zatem również sprzedawcę detalicznego niebędącego producentem artykułu oferowanego do sprzedaży.

W odniesieniu do zwrotu: „wprowadzenie w błąd” NSA wskazał, że nie został on ustawowo zdefiniowany. Dla jego wyjaśnienia można sięgnąć do art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom, w której wskazano, że działanie wprowadzające w błąd ma miejsce, jeżeli w jakikolwiek sposób powoduje lub może powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął. Chodzi zatem o wszelkie komunikaty mogące prowadzić do mylnych wyobrażeń o oznaczonych nimi produktach, a w konsekwencji skłonić konsumenta do nabycia produktu, którego w innych okolicznościach (tj. gdyby wiedział o rzeczywistym charakterze produktu) by nie nabył. Dane oznaczenie, by mogło być uznane za wprowadzające w błąd, nie musi wprowadzać w błąd faktycznie; wystarczy jedynie, że powstanie ryzyko (potencjalna możliwość) wprowadzenia w błąd. Błąd musi mieć charakter istotny, tj. dany przekaz musi mieć zdolność do kierowania zachowaniami rynkowymi konsumentów. Jeżeli dany przekaz jest mylący, ale nie ma wpływu na decyzję w kwestii nabycia produktu, to okoliczność ta nie powinna być kwalifikowana jako wprowadzająca w błąd. Ustalenie zatem ryzyka wprowadzenia w błąd przez dany przekaz należy przeprowadzić, uwzględniając zobiektywizowane i abstrakcyjne „domniemane oczekiwanie” takiego przeciętnego konsumenta (wyrok z 22 maja 2015 r., II GSK 912/14).

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

4.1. Sprawy celne

Problematyka z zakresu spraw celnych rozpoznawanych przez Izbę Gospodarczą 2015 r. dotyczyła zagadnień występujących także w poprzednich latach. W większości rozpoznawane były sprawy z zakresu klasyfikacji taryfowej, weryfikacji zgłoszeń celnych co do wartości towaru, pochodzenia towaru, określenia długu celnego, refundacji wywozowej czy zwrotu należności celnych.

Wśród spraw celnych nie pojawiły się nowe istotne problemy ani rozbieżności. Orzecznictwo Izby Gospodarczej w sprawach celnych jest ugruntowane i jednolite.

4.1.1. Dług celny i klasyfikacja taryfowa, cła antydumpingowe. Podobnie jak w ubiegłym roku, ważnym zagadnieniem były kwestie długu celnego i właściwej klasyfikacji towarów, które były przedmiotem kontroli sądów w sprawach dotyczących ograniczeń w obrocie towarowym z zagranicą wynikających z kwoty ceł antydumpingowych, podlegających retrospektywnemu zaksięgowaniu.

Przedmiotem sporu było stosowanie stawek cła antydumpingowego na towary pochodzące z Chin i Malezji (np. sprawy: I GSK 774/14, I GSK 817/14, I GSK 663/14, I GSK 818/14, I GSK 585/14, I GSK 1094/14, I GSK 1121/14, I GSK 869/14, I GSK 638/14, I GSK 827/14). Problem dotyczył zagadnienia obowiązywania w czasie przepisów regulujących zastosowanie stawki cła antydumpingowego. NSA, uchylając wyroki sądów pierwszej instancji, powołał się na

wyrok TSUE z 6 czerwca 2013 r. w sprawie C-667/11, który potwierdził możliwość stosowania ceł antydumpingowych z mocą wsteczną i wskazał, że stawka cła „dla wszystkich innych przedsiębiorstw” wynosi 85% dla towaru przywiezionego przed wejściem w życie rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 723/2011, tj. przed 27 lipca 2011 r. NSA uznał, że zmieniona rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) nr 924/2012 stawka cła antydumpingowego (74,1%) mogła mieć zastosowanie do należności z tego tytułu naliczanych od przywozu towaru zgłoszonego po wejściu tego rozporządzenia w życie, tj. po 11 października 2012 r., a co za tym idzie – do towaru objętego przedmiotowym zgłoszeniem miała zastosowanie stawka cła antydumpingowego (85%) wprowadzona rozporządzeniem Rady (WE) nr 91/2009.

4.1.2. *Refundacja wywozowa*. Jednym z warunków uzyskania refundacji wywozowej jest dokonanie przywozu towaru do kraju przeznaczenia, przy czym produkt uważa się za przywieziony, jeśli formalności celne – w szczególności te, które dotyczą pobrania należności przywozowych w państwie trzecim – zostały dokonane. Zagadnienie to było przedmiotem orzekania w Izbie Gospodarczej w licznych sprawach: I GSK 769/14, I GSK 767/14, I GSK 869/14, I GSK 768/14, I GSK 779/14, I GSK 638/14.

W kwestii dotyczącej kary pieniężnej za nienależną refundację wywozową NSA akceptował stanowisko ustalone przez organy celne, że deklaracja celna o tym samym numerze identyfikacyjnym jak deklaracja złożona przez spółkę, uzyskana z kirgiskiej administracji celnej, nie potwierdzała spełnienia warunku uprawniającego do otrzymania refundacji wywozowej. Z deklaracji wynikało, że towar wyeksportowany do Kirgistanu nie został zgłoszony do procedury dopuszczenia do obrotu, lecz do procedury wprowadzenia towaru do wolnego obszaru celnego, a zastosowanie takiej procedury nie potwierdzało dokonania formalności celnych w zakresie pobrania należności przywozowych i nie dawało podstawy do rozliczenia wypłaconej refundacji wywozowej. A zatem wypłacona skarżącej refundacja – na podstawie przedstawionego przez nią nieautentycznego dokumentu celnego – była refundacją nienależną i zgodnie z art. 49 ust. 1 rozporządzenia nr 612/2009 z dnia 7 lipca 2009 r. ustanawiającego wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych⁸⁷ podlegała zwrotowi wraz z odsetkami. NSA uznał, że skoro beneficjentem refundacji wywozowej była skarżąca spółka, to ją właśnie obciążały wszelkie stwierdzone nieprawidłowości, które spowodowały lub mogły spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem.

4.1.3. *Zwrot należności celnych*. W sprawach I GSK 534/14, I GSK 535/14, I GSK 537/14, I GSK 538/14 spór dotyczył możliwości równoległego prowadzenia dwóch postępowań: postępowania wymiarowego i postępowania dotyczącego zwrotu należności celnych. NSA stwierdził, że postępowanie dotyczące zwrotu należności celnych może być wszczęte w okresie prowadzenia postępowania dotyczącego wymiaru cła. Natomiast rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu może zapaść dopiero po zakończeniu postępowania dotyczącego wymiaru cła. Organ celny w tym czasie jest uprawniony do zgodnego z prawem przedłużania postępowania w zakresie zwrotu cła aż do momentu ostatecznego zakończenia postępowania wymiarowego. Dokonując wykładni art. 246 § 6 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny⁸⁸ w kontekście zwrotu należności celnych dokonanej przez pryzmat wartości konstytu-

⁸⁷ Dz.Urz. UE z dnia 17 lipca 2009 r. Nr L 186, s. 1 ze zm.

⁸⁸ Dz.U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802 ze zm.

tuczynnych NSA stwierdził, że w przypadku prawomocnego orzeczenia o uchyleniu decyzji uznającej zgłoszenie celne za nieprawidłowe oraz określającej wysokość należności celnych, decyzji wydanej przez organ celny z urzędu z naruszeniem przepisów prawa, przesłanka „nieprzewidzianych okoliczności”, o której mowa w art. 246 § 6 kodeksu celnego, powinna być interpretowana z uwzględnieniem zasady konstytucyjnej zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz reguły konstytucyjnej wynikającej z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującej każdemu prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

4.1.4. *Ustalenie wartości celnej.* Ponadto NSA rozstrzygał sprawy, w których istota sporu między stronami dotyczyła prawidłowości obliczenia wartości celnej oraz tzw. ceny wejścia dla towarów (pomidorów) sprowadzonych spoza terytorium Unii Europejskiej, a w konsekwencji nieprawidłowego obliczenia należności celnych, tzw. ekwiwalentu taryfowego. Polega on na pobieraniu opłat celnych, tzw. cła *ad valorem*, oraz – w sytuacji gdy cena importowa towaru jest niższa od ceny wejścia ustalonej dla danego gatunku owoców i warzyw – cła dodatkowego (tzw. ekwiwalentu taryfowego). W rozpoznawanych sprawach wartość celna pomidorów została określona w oparciu o cenę FOB (*Free on Board*) produktów powiększoną o koszty ubezpieczenia i przewozu do granic obszaru celnego Wspólnoty. Zadaniem sądów obu instancji organy prawidłowo zastosowały do określenia wartości celnej towaru kurs waluty wynikający z § 1 rozporządzenia z dnia 22 kwietnia 2004 r., natomiast do określenia ceny wejścia wskazanej we Wspólnej Taryfie Celnej oraz określenia należności celnych przywozowych z zastosowaniem stawek celnych wyrażonych w euro zastosowały kurs waluty wynikający z art. 18 ust. 1 WKC. Prawidłowo również dokonały ustalenia należności celnych na podstawie art. 139 ust. 1 lit. a/ i ust. 6 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1580/2007, art. 18 ust. 1 WKC oraz art. 169–172 RWKC (sprawy: I GSK 86/14, I GSK 87/14, GSK 10/14, I GSK 11/14, I GSK 33/14).

4.2. Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych

W sprawach dotyczących prawa farmaceutycznego dominowały orzeczenia rozstrzygające zagadnienia zakazu reklamy aptek. Poglądy orzecznicze w tej kwestii są jednolite, co zostało wskazane w orzecznictwie Izby. W 2015 r. utrzymano zasadniczo trend przyjęty w latach poprzednich, uszczegóławiając nieznacznie elementy wypełniające pojęcie „reklama apteki”. Watre uwagi jest wskazanie w licznych orzeczeniach, że „stanowi reklamę zarówno leków, jak i sprzedającej je apteki przedstawienie listy leków o obniżonej, promocyjnej cenie, wykazanej przez porównawcze zestawienie ceny niższej, stosowanej przez aptekę, obok ceny wyższej, określonej jako »cena typowa«, »cena stara« lub w inny sposób sugerujący, iż apteka okresowo sprzedaje lek po obniżonej, promocyjnej cenie”⁸⁹ (wyroki z 20 maja 2015 r., II GSK 746/14; z 6 maja 2015 r., II GSK 386/14; z 28 kwietnia 2015 r., II GSK 557/14 i II GSK 1152/14; z 3 lipca 2015 r., II GSK 37/15, II GSK 1365/14 i II GSK 1366/14; z 7 lipca 2015 r., II GSK 459/14 i II GSK 2438/14; z 4 września 2015 r., II GSK 1844/14; z 15 października 2015 r., II GSK 1894/14 oraz wyroki: WSA w Warszawie z 17 października 2008 r., VII SA/Wa 698/08; z 1 lutego 2008 r., VII SA/Wa 1960/07; NSA z 26 czerwca 2014 r., II GSK 668/13). Warto także dodać, że w wyroku z 4 września 2015 r., II GSK 1841/14 NSA wywiódł, iż w pojęciu ważnego interesu publicz-

⁸⁹ Por. wyrok SN z 2 października 2007 r., II CSK 289/07.

nego, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, mieści się niewątpliwie 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 w rezultacie do ich nadużywania. Do tego prowadzi zaś niewątpliwie aż nadto obecna i sugestywna reklama zarówno leków, jak i aptek, tj. miejsc, w których leki są oferowane do sprzedaży. Z tych względów obrót lekami musi być i jest reglamentowany przez państwo.

4.3. Ubezpieczenia zdrowotne

W tej kategorii symbolowej w orzecznictwie sądów administracyjnych w minionym roku wystąpiły sprawy dotyczące m.in.: refundacji kosztów zastosowania leków; obowiązku podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu przez osoby, które po zgłoszeniu prowadzenia działalności gospodarczej w ewidencji CEIDG faktycznie jej nie prowadziły; kontroli wyników konkursów ofert o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej; refundacji kosztów leczenia w innym państwie członkowskim UE; charakteru prawnego skierowania do sanatorium; dopuszczalności zawarcia umowy dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego na podstawie czynności konkludentnych.

Zgodnie z art. 82 ust. 1 w zw. z art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁹⁰ w zw. z art. 13 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁹¹ warunkiem podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego jest wykonywanie działalności gospodarczej wynikające z wpisu tej działalności do odpowiedniego systemu ewidencjonowania CEIDG (wyrok z 24 lutego 2015 r., II GSK 2359/13). Obowiązek ubezpieczenia podlega zawieszeniu na okres zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej jednakże pod warunkiem, iż przedsiębiorca wystąpił z wnioskiem o wpisanie do ewidencji informacji o zawieszeniu prowadzenia działalności gospodarczej (wyrok z 7 maja 2015 r., II GSK 815/14). W orzecznictwie NSA z 2015 r. można odnaleźć również stanowisko przeciwne, w którym uznano dopuszczalność przeprowadzenia dowodu na okoliczność faktyczną, że pomimo istnienia wpisu do ewidencji działalność gospodarcza w rzeczywistości nie jest lub nie była wykonywana, co oznacza, iż w zakresie odnoszącym się do ustalenia podmiotów objętych ubezpieczeniem zdrowotnym nie ma znaczenia, czy i od kiedy dany podmiot stał się przedsiębiorcą, lecz wyłącznie to, czy faktycznie prowadzi działalność gospodarczą. Dokonując oceny, czy dany podmiot prowadzi działalność gospodarczą, będącą przesłanką stwierdzenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego, czy też jej nie prowadzi, należy uwzględnić wszystkie zgromadzone w sprawie dowody (wyrok z 21 stycznia 2015 r., II GSK 2053/13). Stanowisko to utrwała pogląd NSA zaprezentowany w wyrokach z 25 kwietnia 2014 r., II GSK 262/13 i z 8 stycznia 2014 r., II GSK 1620/12, w których wskazano, że dla ustalenia okresów podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego decydujące są okresy faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej, a nie daty dokonania wpisu bądź wykreślenia.

W kwestii dopuszczalności kontynuacji postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie wyrażenia zgody na leczenie poza granicami kraju w sytuacji śmierci wnioskodawcy NSA stwierdził, że świetle konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia brak jest podstaw do przyjęcia, że ustawodawca wyłączył prawo do żądania zwrotu poniesionych

⁹⁰ Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

⁹¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.

już kosztów leczenia. NSA wskazał, że w skład masy spadkowej wchodzi m.in. prawo żądania zwrotu tych wydatków jako prawo o charakterze majątkowym, jest bowiem związane z uprawnieniem majątkowym pacjenta, a skoro jest ono dziedziczne, to uzasadnia to prowadzenie postępowania z udziałem następców prawnych zmarłego wnioskodawcy. Przedmiotem postępowania w sprawie o udzielenie zgody na leczenie poza granicami kraju, poza wyrażeniem zgody na leczenie, jest także zgoda na finansowanie leczenia ze środków publicznych (wyroki z 10 czerwca 2015 r., II GSK 988/14 i II GSK 989/14).

4.4. Finanse publiczne

W minionym roku w ramach tej kategorii spraw sądy administracyjne zajmowały się takimi zagadnieniami, jak: czy do zlecenia urzędowi skarbowemu wykonania postanowienia prokuratora o zabezpieczeniu na majątku konieczne jest wydanie przez prokuratora zarządzenia zabezpieczenia; obowiązki w zakresie wydatkowania dotacji oświatowych; obowiązki w zakresie wnoszenia opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiowo-telewizyjnych; forma ustalenia opłaty za korzystanie z cmentarza komunalnego; udzielanie pomocy osobom niepełnosprawnym z PFRON; pobieranie opłat w ramach strefy płatnego parkowania.

Zagadnienie budzące rozbieżności w orzecznictwie, dotyczące kwestii konieczności wydania przez prokuratora zarządzenia zabezpieczenia z art. 155a § 1 u.p.e.a. przy zleceniu urzędowi skarbowemu wykonania w trybie art. 195a k.k.w. postanowienia prokuratora o zabezpieczeniu na majątku, wydane na podstawie art. 293 § 1 k.p.k., zostało rozstrzygnięte w uchwale z 17 czerwca 1966 r., II GPS 1/15⁹².

Odnosząc się do zasad egzekucji zaległej opłaty abonamentowej za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych stwierdzono, że obowiązek uiszczenia takiej opłaty powstaje z mocy samej ustawy, bez wezwania, i jest realizowany w terminach i w wysokości określonej ustawą o opłatach abonamentowych (art. 3 ust. 1 i 4), ponieważ przepisy art. 15 § 1 i 5 u.p.e.a. dopuszczają wyjątek od przewidzianej w § 1 tego artykułu zasady kierowania takiego upomnienia, wydane zaś na podstawie upoważnienia zawartego w art. 15 § 5 rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w § 13 pkt 2 stanowi, że postępowanie egzekucyjne może być wszczęte bez uprzedniego doręczenia upomnienia w przypadkach, gdy zobowiązany ma ustawowy obowiązek obliczenia i uiszczenia należności pieniężnej bez wezwania (wyrok z 7 października 2015 r., II GSK 1818/14).

Następna grupa orzeczeń w tym symbolu dotyczyła kwestii dofinansowania wynagrodzeń osób niepełnosprawnych zatrudnionych w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej ze środków PFRON w świetle ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁹³.

W wyroku z 27 maja 2015 r., II GSK 679/14 NSA stwierdził, że w świetle art. 26b ust. 7 ustawy o rehabilitacji miesięczne dofinansowanie na osoby niepełnosprawne z tytułu zatrudnienia, o którym mowa w art. 26b ust. 1, nie przysługuje do wynagrodzenia pracownika w części finansowanej ze środków publicznych, bez żadnych wyjątków. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej są jednostkami sektora finansów publicznych finan-

⁹² Omówienie w I części *Informacji*.

⁹³ Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm., dalej: ustawa o rehabilitacji.

sującymi swoją działalność, w tym wynagrodzenia pracowników, w całości ze środków publicznych. Środkami tymi są również środki pozyskiwane z tytułu umów o świadczenia zdrowotne zawierane z podmiotami nieubezpieczonymi, jak również środki uzyskiwane z umów najmu czy dzierżawy. W konsekwencji wszystkie przychody samodzielnych publicznych ZOZ-ów (pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz z innych źródeł) są, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, środkami publicznymi (art. 5 ust. 1 pkt 5). Z tego powodu miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych przez publiczne ZOZ-y jest wykluczone. NSA tym wyrokiem podtrzymał swoją dotychczasową linię orzecniczą z 2014 r., wyrażoną m.in. w wyrokach: z 8 stycznia 2014 r., II GSK 1541/12; z 22 stycznia 2014 r., II GSK 1624/12; z 16 kwietnia 2014 r., II GSK 331/13, II GSK 28/13, II GSK 332/13 i II GSK 448/13. W ten nurt wpisują się także inne wyroki NSA z 2015 r., np.: z 7 maja 2015 r., II GSK 496/14 i II GSK 1685/14 oraz z 15 lipca 2015 r., II GSK 1363/14, w których NSA wywiódł, że przyjęcie stanowiska, iż wyłączenie z zakresu dofinansowania na osoby niepełnosprawne z tytułu zatrudnienia, obowiązujące do 30 września 2012 r. na podstawie art. 26b ust. 7 ustawy o rehabilitacji, nie obejmuje samodzielnych publicznych ZOZ-ów, jest w istocie wykładnią *contra legem*, prowadzącą do odrzucenia przez organ stosujący prawo obowiązującego przepisu prawa i próby zastąpienia go inną normą, dającą podstawę do przyznania samodzielnemu publicznemu ZOZ-owi takiego dofinansowania. Natomiast w wyroku z 25 lutego 2014 r., II GSK 1738/12 NSA wyraził odmienny pogląd w tej kwestii, stwierdzając, że wprowadzona z dniem 1 stycznia 2012 r. zmiana do art. 26b ustawy o rehabilitacji przez dodanie ust. 8 była w zasadzie następstwem wieloletniej praktyki wypłaty dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych pracodawcom będącym publicznymi zakładami opieki zdrowotnej, co potwierdza pogląd, iż nie było wolą ustawodawcy wyłączenie uprawnień tych pracodawców do uzyskania dofinansowania na osoby niepełnosprawne z tytułu zatrudnienia. Stanowisko to pozostaje w ścisłym związku z jednym z nurtów występującym w orzecznictwie NSA z 2014 r. (por. np. wyroki: z 24 stycznia 2014 r., II GSK 1759/12; z 25 lutego 2014 r., II GSK 1802/12 i II GSK 1738/12).

4.5. Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych

W orzecznictwie sądów administracyjnych w 2015 r. dominowały w szczególności sprawy związane ze zwrotem nienależnie pobranej lub wypłaconej w nadmiernej wysokości pomocy unijnej. Wciąż aktualna pozostawała kwestia formy prawnej korekty finansowej wydawanej w toku postępowania zwrotowego. Pozostałe zagadnienia prawne występujące w orzecznictwie w ubiegłym roku dotyczyły dystrybucji pomocy unijnej w dwóch płaszczyznach: pierwszej, związanej z pomocą udzielaną rolnikom; drugiej, związanej z realizacją programów regionalnych. Nie zauważono rozbieżności.

W odniesieniu do zagadnienia prawnego dotyczącego przesłanek wyłączenia obowiązku zwrotu nienależnie lub w nadmiernej wysokości pobranej płatności na podstawie art. 73 ust. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 NSA uznał, że możliwość wyłączenia obowiązku zwrotu nienależnie dokonanej płatności w rozumieniu art. 73 ust. 4 ww. rozporządzenia wymaga spełnienia łącznie dwóch przesłanek: płatność dokonana wynika z błędu organu, a błąd nie mógł zostać wykryty przez rolnika. Pomyłka organu może zaś zaistnieć wówczas, gdy na podstawie niespornych okoliczności faktycznych wyliczył on kwotę płatności przy zastosowaniu błędnych stawek, lub może wynikać z powodu błędów rachunkowych (wyrok

z 27 maja 2015 r., II GSK 835/14). Tożsame stanowisko NSA zaprezentował w wyroku z 29 maja 2015 r., II GSK 683/14. W wyroku z 18 czerwca 2015 r., II GSK 1389/14 NSA dodał ponadto, że obowiązkiem organów administracji publicznej jest uwzględnienie ww. przesłanek z urzędu, na każdym etapie postępowania administracyjnego. Natomiast w wyroku z 30 czerwca 2015 r., II GSK 1292/14 NSA wskazał, że organ – jako profesjonalista dysponujący wiedzą, doświadczeniem i fachowym zapleczem – jest zobowiązany znać zasady przyznawania płatności i właściwie je stosować. Skoro organ zauważył błąd dopiero po kilku latach, to nie jest przekonujące twierdzenie, że skarżący mógł wykryć błąd w zwykłych okolicznościach.

4.6. Działalność gospodarcza

W orzecznictwie Izby Gospodarczej NSA dotyczącym ustawy o grach hazardowych od września 2015 r. występuje rozbieżność odnośnie do charakteru art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. oraz do tego, czy wobec braku notyfikacji tego przepisu w Komisji Europejskiej mógł on być podstawą do wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie niektórych przepisów ustawy o grach hazardowych. Brak jednolitości dotyczy zarówno tego, czy przepis ten 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, jak i tego, czy konsekwencją braku jego notyfikacji może być odmowa jego zastosowania⁹⁴. W tej kwestii rozważa się wystąpienie o rozstrzygnięcie tego zagadnienia prawnego w drodze uchwały abstrakcyjnej wydanej w powiększonym składzie.

W kwestii organizowania zakładów wzajemnych istotą sporu była wątpliwość, czy działalność polegająca na urządzaniu zakładów wzajemnych z dopuszczeniem odgadywania wyników przyszłych zdarzeń drogą internetową stanowi rażące naruszenie warunków prowadzenia takiej działalności, określonych w zezwoleniu i w przepisach ustawy o grach hazardowych, w szczególności w art. 14 ust. 3 w brzmieniu obowiązującym do 13 lipca 2011 r. i w brzmieniu po tej dacie. Zdaniem NSA przepis art. 14 ust. 3 u.g.h. w brzmieniu obowiązującym do 13 lipca 2011 r. w ogóle nie dopuszczał przyjmowania zakładów wzajemnych poza punktami przyjmowania takich zakładów. Po zmianie, która weszła w życie 14 lipca 2011 r., przyjmowanie zakładów wzajemnych przez Internet zostało dozwolone, stosownie do udzielonego zezwolenia (wymagało więc zezwolenia). NSA uznał, że art. 14 ust. 3 u.g.h. i inne przepisy regulujące zakłady wzajemne nie dotyczą produktów. Przede wszystkim jednak nie dotyczą usług społeczeństwa informacyjnego w rozumieniu art. 1 pkt 2 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 informacyjnego⁹⁵. Nie można zatem uznać tego przepisu za przepis techniczny w rozumieniu art. 1 pkt 11 tej dyrektywy. Usługą społeczeństwa informacyjnego, w rozumieniu art. 1 pkt 2 dyrektywy 98/34/WE, jest usługa, która normalnie, a więc według pewnej normy, prawidłowo albo zwykle, charakteryzuje się: odpłatnością, świadczeniem jej na odległość, drogą elektroniczną i na żądanie odbiorcy usług (wyrok z 19 listopada 2015 r., II GSK 2558/15).

⁹⁴ Zagadnienie to zostało szczegółowo omówione w punkcie poświęconym zagadnieniom wynikającym z orzecznictwa Izby.

⁹⁵ Dz.Urz. WE z 1998 r. Nr L 204, s. 37 ze zm.

4.7. Podatek akcyzowy

W minionym roku sądy administracyjne zajmowały się w szczególności zagadnieniami związanymi z opodatkowaniem samochodów osobowych, piwa, olejów opałowych, olejów smarowych, podmiotowością prawnopodatkową spółki cywilnej. Sporna w latach minionych kwestia dotycząca podmiotowości prawnopodatkowej spółki cywilnej została rozstrzygnięta w uchwale z 14 grudnia 2015 r., I GPS 1/15, omówionej w I i II części *Informacji*.

W kwestii opodatkowania podatkiem akcyzowym oleju opałowego na cele opałowe wątpliwości interpretacyjne zostały rozstrzygnięte w wyroku TK z 12 lutego 2015 r., SK 14/12. Po tym wyroku w orzecznictwie jednolicie przyjmowano, że od podatnika, który zamierza skorzystać z uprawnienia do obniżenia stawki podatkowej, można i należało wymagać, aby wykazał się szczególnie należyłą starannością i tak zorganizował obrót wyrobami podlegającymi preferencjom podatkowym, aby uniknąć ewentualnych nadużyć, których ryzyko i konsekwencje zaistnienia będą go obciążać, chyba że oczywiście nie miał na nie wpływu, co należałoby odnieść również do przypadków nieświadomego przyjęcia przez sprzedającego oświadczenia o przeznaczeniu nabywanego oleju na cele opałowe zawierającego nieprawdziwe dane (tak NSA w wyrokach: z 24 lutego 2015 r., I GSK 657/13, z 14 kwietnia 2015 r., I GSK 812/13 i z 28 kwietnia 2015 r., I GSK 811/13).

W odniesieniu do zagadnienia pomniejszenia zafakturowanej kwoty podatku akcyzowego o rabaty i obniżki ceny NSA wskazał, że w ustawie o podatku akcyzowym brak jest regulacji dotyczącej uwzględniania rabatów, upustów potransakcyjnych w podstawie opodatkowania, odmiennie niż uczynił to ustawodawca w innych ustawach podatkowych. Po dokonaniu sprzedaży samochodu osobowego niezarejestrowanego na terytorium kraju, udokumentowanej tzw. fakturą pierwotną, oraz w stosunku do której powstał obowiązek podatkowy i została ustalona podstawa opodatkowania nie ma możliwości zmiany momentu powstania obowiązku podatkowego i zmiany ustalonej już podstawy opodatkowania, a w konsekwencji zmiany kwoty akcyzy należnej od sprzedawcy. Zdarzenia następujące po wydaniu wyrobu akcyzowego do konsumpcji, z woli ustawodawcy, nie mogą mieć wpływu na już ukształtowane zobowiązanie podatkowe. Po wydaniu wyrobu akcyzowego do konsumpcji nie można pomniejszyć podstawy opodatkowania podatkiem akcyzowym o rabaty udzielane na podstawie innych stosunków prawnych niż sprzedaż. Nie kwestionując samej zasadności udzielania rabatów promujących sprzedaż, NSA zastrzegł, że ich udzielanie nie może się odbywać kosztem obniżania należnego podatku akcyzowego (wyrok z 6 maja 2015 r., I GSK 1412/13). Tym samym NSA nie podzielił stanowiska wyrażonego w wyrokach z 9 maja 2013 r., I FSK 445/13, 7 lutego 2014 r., I FSK 465/13 oraz 27 listopada 2014 r., I GSK 367/13 i zaproponowanej w nich wykładni art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.a., uznawszy, że wykracza ona poza granice możliwego sensu słów zawartych w tekście prawnym i nie powinna być dokonywana w państwie prawnym. We wspomnianych kontestowanych wyrokach, dokonując wykładni art. 10 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 82 ust. 1 u.p.a., NSA stwierdził, że przy uwzględnieniu art. 2 w zw. z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, należy je rozumieć w ten sposób, iż w przypadku zmniejszenia podstawy opodatkowania sprzedaży samochodu osobowego podatnikowi przysługuje uprawnienie do korekty podatku akcyzowego wykazanego w fakturze sprzedaży tego samochodu, dokonanej w trybie określonym w art. 29 ust. 4 u.p.t.u., co wymaga wykazania w wystawionej fakturze korygującej skorygowanej kwoty podatku akcyzowego, adekwatnej do pomniejszonej podstawy opodatkowania.

III. Izba Ogólnoadministracyjna

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2015 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % ogółu	Pozostało
7752	6585	14 337	5735	40	8602

W 2015 r. do Izby Ogólnoadministracyjnej wpłynęło 6585 skarg kasacyjnych (w 2014 r. – 6658) oraz 29 skarg o wznowienie postępowania (w 2014 r. – 36). W stosunku do ogólnej liczby wpływu skarg kasacyjnych w 2015 r. najwięcej skarg kasacyjnych wniesiono w sprawach z zakresu budownictwa – 1273 (19,33%), zagospodarowania przestrzennego – 695 (10,55%), wywłaszczeń – 633 (9,61%), informacji publicznej i prawa prasowego – 540 (8,20%), pomocy społecznej – 503 (7,64%), gospodarki mieniem – 470 (7,14%), ochrony środowiska i ochrony przyrody – 407 (6,18%), stosunków pracy i stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych – 349 (5,30%).

W porównaniu z 2014 r. wpływ skarg kasacyjnych zmniejszył się o 1,11%, a liczba rozpoznanych skarg kasacyjnych wzrosła o 12,19%¹. Liczba skarg kasacyjnych pozostałych do załatwienia na następny okres zwiększyła się o 850 skarg kasacyjnych, tj. o 10,96%.

Najwięcej skarg kasacyjnych wpłynęło z WSA w: Warszawie – 2885, Krakowie – 603, Poznaniu – 408, Wrocławiu – 340, Gliwicach – 329, Lublinie – 280, Łodzi – 278, Rzeszowie – 238, Gdańsku – 236, Białymstoku – 216, Szczecinie – 200, a najmniej z WSA w: Kielcach – 170, Bydgoszczy – 137, Olsztynie – 124, Gorzowie Wielkopolskim – 77 i Opolu – 64.

Odnotowano spadek liczby uchylonych orzeczeń sądu pierwszej instancji i przekazanych do ponownego rozpoznania w stosunku do ogólnej liczby załatwionych spraw o 109 spraw (w 2015 r. – 592 sprawy, tj. 10,32%, a w 2014 r. – 701 spraw, tj. 13,07%). Odnotowano wzrost liczby uchylonych orzeczeń sądu pierwszej instancji i rozpoznanych skarg w stosunku do ogólnej liczby załatwionych spraw o 151 spraw (w 2015 r. – 708 spraw, tj. 12,35%, w 2014 r. – 557 spraw, tj. 10,39%).

W 2015 r. oddalono 4038 skarg kasacyjnych (w 2014 r. – 3827). Wskaźnik oddalonych skarg kasacyjnych do ogólnej liczby załatwionych spraw wyniósł 70,41% (w 2014 r. – 71,37%).

Wskaźnik stabilności orzecznictwa do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2015 r. w danym WSA w tej grupie spraw był najwyższy w WSA w: Kielcach – 88,74%, Szczecinie – 79,02%, Łodzi – 75,90%, Gliwicach – 75,69%, Olsztynie – 75,00%, Białymstoku – 73,60%, Lublinie – 73,53%, Gdańsku – 72,06%, Poznaniu – 71,17%, Warszawie – 70,98%, a najniższy w WSA w: Bydgoszczy – 68,46%, Wrocławiu – 67,47%, Gorzowie Wielkopolskim – 66,28%, Opolu – 65,43%, Rzeszowie – 63,09% i Krakowie – 58,09%.

W 2015 r. skargi kasacyjne zostały wniesione w większości przez osoby fizyczne – 3508, przez osoby prawne zaś w 2777 sprawach. Organizacje społeczne wniosły 269 skarg kasacyjnych, prokuratorzy – 28, a Rzecznik Praw Obywatelskich – 3.

¹ Nie uwzględnio skarg o wznowienie postępowania.

1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw...

W postępowaniu przed NSA w rozstrzygniętych sprawach w 2015 r. wzięło udział 993 pełnomocników organów administracji publicznej. Jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania adwokaci występowali w 1001 sprawach, a radcy prawni – w 1217 sprawach. Prokurator wziął udział w 28 sprawach oraz w jego imieniu 2 radców prawnych i 1 pracownik prokuratury. W imieniu Rzecznika Praw Obywatelskich wziął udział radca prawny oraz 10 pracowników.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2015 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % ogółu	Pozostało
99	3231	3330	3142	94,35%	188

W 2015 r. do Izby Ogólnoadministracyjnej wpłynęło 3231 zażaleń (w 2014 r. – 2640). Odnotowano zwiększenie wpływu zażaleń na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych o 22,39%. Liczba rozpoznanych zażaleń wzrosła o 17,63%. Liczba zażaleń pozostałych do załatwienia na następny okres wzrosła o 89,9%. W sprawach o ukaranie grzywną za nieprzekazanie w terminie skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy (art. 55 p.p.s.a.) wpłynęło 51 zażaleń (w 2014 r. – 62).

Najwięcej zażaleń wpłynęło z WSA w: Warszawie – 1480, Krakowie – 252, Wrocławiu – 250, Poznaniu – 202, Gdańsku – 192, Gliwicach – 162, Lublinie – 108 i Rzeszowie – 105, a najmniej z WSA w: Białymstoku – 94, Łodzi – 91, Szczecinie – 85, Olsztynie – 84, Bydgoszczy – 45, Opolu – 33, Kielcach – 29 i Gorzowie Wielkopolskim – 19.

W stosunku do ogólnej liczby wpływu zażaleń, w roku sprawozdawczym wpłynęła następująca liczba zażaleń z podziałem ze względu na przedmiot zaskarżenia: 1290 (39,93%) – na postanowienia dotyczące prawa pomocy, 962 (29,77%) – na inne postanowienia, 455 (14,08%) – na postanowienia dotyczące wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu, 387 (11,98%) – na postanowienia w przedmiocie przywrócenia terminu do dokonania czynności sądowej, 137 (4,24%) – na postanowienia w przedmiocie wyłączenia sędziego.

Odnotowano spadek liczby uchylonych orzeczeń sądu pierwszej instancji i przekazanych do ponownego rozpoznania w stosunku do ogólnej liczby załatwionych spraw o 22 sprawy (w 2015 r. – 136 spraw, tj. 4,33%, a w 2014 r. – 112 spraw, tj. 4,19%) i wzrost liczby uchylonych orzeczeń sądu pierwszej instancji w stosunku do ogólnej liczby załatwionych spraw o 176 spraw (w 2015 r. – 320 spraw, tj. 10,18%; w 2014 r. – 144 sprawy, tj. 5,39%). Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2015 r. wyniósł 83,26% (w 2014 r. – 82,25%).

Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2015 r. w danym WSA w tej grupie spraw jest najwyższy w WSA w: Olsztynie – 90,36%, Szczecinie – 89,75%, Gliwicach – 89,70%, Warszawie – 86,43%, Lublinie – 85,96%, Wrocławiu – 85,06%, Gdańsku – 82,35%, Rzeszowie – 80,39%, Opolu – 80,00%, a najniższy w WSA w: Kielcach – 79,31%, Poznaniu – 77,18%, Bydgoszczy – 76,19%, Gorzowie Wielkopolskim – 75,00%, Łodzi – 74,19%, Krakowie – 71,31% i Białymstoku – 71,28%.

1.3. Pozostałe sprawy

W 2015 r. wpłynęło 436 wniosków (w 2014 r. – 490), w tym 356 wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość oraz 70 wniosków o wyznaczenie

innego sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziów albo do rozpoznania sprawy. Na rozprawie rozpoznano 455 wniosków i w 123 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, 22 wnioski z tego zakresu oddalono. Na posiedzeniu niejawnym załatwiono 300 spraw – odrzucono 36 wniosków.

W sprawach skarg na przewlekłość postępowania wpłynęło 176 skarg (w 2014 r. – 211). W porównaniu do 2014 r. wpływ zmniejszył się o 16,59%. Spośród rozpoznanych 180 skarg (w tym 10 skarg pozostałych z poprzedniego okresu) 5 skarg uwzględniono (w 2014 r. – 5 skarg), 60 skarg oddalono (w 2014 r. – 83 skargi), 115 skarg odrzucono (w 2014 r. – 121 skarg), a 6 skarg pozostało do załatwienia na następny okres. W 5 sprawach przyznano stronom sumy pieniężne (łącznie 19 000 zł), uwzględniając rodzaj sprawy, jej znaczenie dla strony, przyczyny przewlekłości oraz czas trwania postępowania. Wysokość tych kwot wahała się od 10 000 zł do 2000 zł².

W sprawach o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wpłynęło 19 skarg (w 2014 r. – 16). Spośród 22 załatwionych spraw (w tym 4 skargi z poprzedniego okresu) 20 skarg zostało odrzuconych, 2 skargi oddalone, a 1 skarga pozostała do załatwienia na następny okres³.

W 2015 r. wpłynęło 7 wniosków o podjęcie uchwały: w trybie abstrakcyjnym 3 wnioski – 1 wniosek Prezesa NSA, 1 wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i 1 wniosek Prokuratora Generalnego, a w 4 sprawach składy orzekające przedstawiły do rozstrzygnięcia zagadnienia prawne. W składzie siedmiu sędziów załatwiono 7 spraw, w tym 3 wnioski z poprzedniego okresu: 1 – z wniosku Prezesa NSA, 2 – z wniosków Prokuratora Generalnego i 4 zagadnienia prawne przedstawione przez skład orzekający. Podjęto 6 uchwał, 1 sprawę przejęto do merytorycznego rozpoznania i wydano wyrok, a 3 wnioski pozostały do załatwienia na następny okres.

1.4. Wpływ i załatwienie spraw w 2015 r.

W 2015 r. do Izby Ogólnoadministracyjnej wpłynęło łącznie 10 508 spraw (w 2014 r. – 10 062), 7971 spraw pozostało do załatwienia z poprzedniego okresu (w 2014 r. – 6724), 9575 spraw załatwiono, co stanowi 51,82% ogółu spraw (w 2014 r. – 8815, tj. 52,51% ogółu spraw), a 8904 sprawy pozostały do załatwienia na okres następny. Składy orzekające rozpoznawały sprawy na 500 rozprawach oraz 1093 posiedzeniach niejawnych (w 2014 r. – 480 rozpraw i 1055 posiedzeń niejawnych). 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	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % ogółu	Pozostało
SK	7763	6614	14 377	5760	40,06%	8617
Z	99	3254	3353	3149	93,92%	204
W	92	438	530	457	86,23%	73
PS	3	7	10	7	70%	3
PP	10	176	186	180	96,77%	6
NP	4	19	23	22	95,65%	1
RAZEM	7971	10 508	18 479	9575	51,82%	8904

² Dane statystyczne dotyczą łącznie spraw NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych.

³ Dane statystyczne dotyczą łącznie spraw NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych...

Dane dotyczące skarg kasacyjnych, zażaleń, wniosków obejmują skargi o wznowienie postępowania według poniższej tabeli:

Rodzaj spraw	Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % ogółu	Pozostało
SK	11	29	40	25	62,5%	15
Z	–	23	23	7	30,43%	16
W	–	2	2	2	100%	–
RAZEM	11	54	65	34	52,31%	31

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby należy ocenić pozytywnie. W odniesieniu do sprawności postępowania odnotowano znaczne zmniejszenie się liczby spraw, w których skargi kasacyjne są przedstawiane do rozpoznania po upływie 6 miesięcy od wniesienia skargi kasacyjnej, a przyczyną przedłużającego się postępowania międzyinstancyjnego o ponad 8 miesięcy było rozpatrywanie wniosków i zażaleń w zakresie przyznania prawa pomocy oraz duża liczba uczestników postępowania w danej sprawie⁴. Zdarzały się nieliczne przypadki wadliwego przedstawiania spraw ze środkami zażalenia dotyczące najczęściej niepobrania wpisu od skargi kasacyjnej lub zażalenia. Stwierdzono liczne przypadki nadawania wadliwego symbolu⁵, co ma związek z rozpoznawaniem sprawy przez właściwy wydział wojewódzkiego sądu administracyjnego i właściwą Izbę NSA, ale także rzutuje na prawidłowość sprawozdań statystycznych.

W odniesieniu do uzasadnień wyroków sądów pierwszej instancji odnotowano przypadki wadliwych sformułowań, które mogłyby negatywnie wpłynąć na dalszy bieg sprawy. NSA, uchylając zaskarżone orzeczenia, wskazywał na potrzebę korelacji pomiędzy sentencją a uzasadnieniem (w sprawie I OSK 1849/13), prawidłowej konstrukcji uzasadnień (w sprawach I OSK 918/14, I OSK 1232/15, I OSK 1486/14, I OSK 1419/14, I OSK 1174/14, I OSK 914/14, I OSK 933/13). W sprawie I OSK 228/15 NSA wskazał na błędną kwalifikację przez Sąd pierwszej instancji powiadomienia o wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej, które jest aktem określonym w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W sprawie I OSK 1463/13 podstawą uchylenia była błędna ocena interesu prawnego strony w postępowaniu odwoławczym.

W kilku sprawach NSA uznał, że postępowanie prowadzone przez sąd pierwszej instancji było dotknięte wadą nieważności określoną w art. 183 § 2 p.p.s.a., np. w sprawach I OSK 2501/14 i I OSK 620/14 NSA wskazał, iż strony postępowania zostały pozbawione możliwości obrony swoich praw. W sprawie I OSK 1420/15 podstawą uchylenia wyroku było przeprowadzenie postępowania z naruszeniem art. 32 i art. 149 p.p.s.a. (z udziałem podmiotu, który nie ma samoistnej zdolności sądowej – art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). Także w sprawie I OSK 1285/13 NSA uznał uchylony wyrok za obarczony wadą nieważności, o której mowa w art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a., został bowiem skierowany do osoby zmarłej.

⁴ Np.: WSA w Bydgoszczy: II SA/Bd 1263/13; WSA w Warszawie: VII SA/Wa 2222/13, VII SA/Wa 618/14, IV SA/Wa 1959/14, I SA/Wa 2014/13.

⁵ Symbole określono w § 56 ust. 1 zarządzenia nr 14 Prezesa NSA z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych.

Podstawą do stwierdzenia nieważności postępowania przed sądem pierwszej instancji na zasadzie art. 183 § 2 pkt p.p.s.a., uchylenia zaskarżonego wyroku i odrzucenia skargi w oparciu o art. 189 p.p.s.a. było stwierdzenie przez NSA niedopuszczalności drogi sądowej (sprawy: II OSK 1803/13, II OSK 920/14, II OSK 891/14 i II OSK 590/14).

Podane wyżej przykłady zauważonych uchybień w działalności orzeczniczej sądów pierwszej instancji stanowią niewielką część spraw rozstrzyganych przez wojewódzkie sądy administracyjne i z roku na rok ich liczba maleje. Jest to rezultatem nadzoru judykacyjnego Izby. Należy dodać, że w latach minionych nastąpiła znaczna poprawa poziomu orzecznictwa sądów pierwszej instancji dzięki licznym konferencjom i naradom poświęconym zagadnieniom związanym ze stosowaniem prawa.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby⁶

3.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego

3.1.1. *Wśród wyroków analizujących problematykę statusu strony w postępowaniach nieważnościowych dotyczących udzielonego pozwolenia na budowę wyraźnie zarysowała się linia orzecznicza, która dopuściła do udziału w nich także inne podmioty niż wymienione w art. 28 ust. 2 prawa budowlanego⁷, na podstawie art. 28 k.p.a., np.: właściciela sieci elektroenergetycznej przebiegającej przez nieruchomość, na której zaprojektowano określone zamierzenie budowlane, a usytuowanej w sposób utrudniający realizację planowanej inwestycji (wyrok z 15 stycznia 2015 r., II OSK 1446/13); właściciela sieci gazowej, ze względu na kolizyjne usytuowanie tej sieci z budową kiosku i zagrożeniami dla jej prawidłowego funkcjonowania (wyrok z 23 kwietnia 2015 r., II OSK 2178/13); właściciela sieci ciepłowniczej przebiegającej przez nieruchomość (grunt), na której zaprojektowano zamierzenie budowlane, szczególnie, gdy planowany do realizacji obiekt budowlany wprowadza ograniczenia w poszanowaniu występujących w obszarze oddziaływania uzasadnionych interesów właściciela sieci – art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b. (wyrok z 28 kwietnia 2015 r., II OSK 2318/13). W wyroku z 21 lipca 2015 r., II OSK 3037/13 NSA uznał istnienie legitymacji do żądania wszczęcia postępowania nieważnościowego w sprawie udzielonego pozwolenia na budowę przez współwłaścicieli działki stanowiącej wspólny dojazd do należących do nich nieruchomości, jak i nieruchomości objętej badanym zamierzeniem budowlanym (prywatnej drogi wewnętrznej) z uwagi na zmiany, jakie będą wiązać się z obsługą komunikacyjną nieruchomości należących do poszczególnych współwłaścicieli. Natomiast w wyrokach z 15 stycznia 2015 r., II OSK 1445/13, II OSK 1574/13, II OSK 1627/13, II OSK 1628/13 NSA przyznał z kolei przymiot strony w rozumieniu art. 28 ust. 2 p.b. właścicielowi (zarządcy) drogi wewnętrznej w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego, połączonego z tą drogą za pomocą zjazdu, a w wyroku z 19 maja 2015 r., II OSK 2518/13 uznał interes prawny właściciela nieruchomości władnącej (nawet niegraniczącej bezpośrednio z nieruchomością inwestora) uzasadniający jego udział w postępowaniu naprawczym prowadzonym na podstawie art. 50 i art. 51 p.b. w stosunku do inwestycji realizowanej na nieruchomości obciążonej w związku z ingerencją w szerokość przejazdu bramowego.*

⁶ W niniejszym punkcie przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2015 r.

⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.).

NSA zwracał także uwagę na potrzebę rozszerzenia kręgu stron w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. W wyroku z 6 czerwca 2015 r., II OSK 1634/13 podkreślono, że ograniczenie stron w takich sprawach wynikające z art. 59 ust. 7 p.b. nie ma zastosowania w postępowaniu, o którym mowa w art. 57 ust. 7 tej ustawy, kiedy ma miejsce przystąpienie do nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. W takim przypadku ma zastosowanie art. 28 k.p.a. Podobnie w wyroku z 6 października 2015 r., II OSK 259/14 NSA uznał za konieczne zbadanie interesu prawnego właściciela lokalu do żądania przeprowadzenia weryfikacji w trybie nadzwyczajnym decyzji odmawiającej inwestorowi udzielenia pozwolenia na użytkowanie.

3.1.2. *W odniesieniu do art. 29 p.b. NSA wskazał, że nie jest możliwe nakazanie rozbiórki urządzenia związanego z prowadzeniem gospodarki łowieckiej, skoro jego budowa nie wymaga pozwolenia (wyrok z 30 października 2015 r., II OSK 487/14). Natomiast tymczasowe obiekty budowlane wymienione w art. 3 pkt 5 p.b. wymagają pozwolenia na budowę, z zastrzeżeniem wyjątku, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 12 (wyrok z 30 października 2015 r., II OSK 486/14), np. barakowóz – pojazd bez silnika przystosowany do łączenia go z innym pojazdem i przemieszczania po drogach jako przyczepy – może być uznany za tymczasowy obiekt budowlany po ustawieniu go na gruncie (wyroki z 20 października 2015 r.: II OSK 408/15, II OSK 469/15, II OSK 633/15, II OSK 925/15, II OSK 1137/15).*

Przepis art. 29 ust. 1 pkt 2 p.b. nie ma na celu wskazania minimalnego obszaru działki, ale wprowadza ograniczenie liczby obiektów, które można wybudować bez pozwolenia na budowę. A zatem nie tylko na działce o powierzchni minimum 500 m², ale także na działce o mniejszej powierzchni możliwe jest wybudowanie maksymalnie dwóch obiektów bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę (wyrok z 18 lutego 2015 r., II OSK 1715/13).

3.1.3. *W odniesieniu do postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, w świetle art. 33 ust. 1 p.b. etapowanie zamierzenia budowlanego jest dopuszczalne, jeżeli docelowo przewidyje się budowę więcej niż jednego obiektu (wyrok z 6 listopada 2015 r., II OSK 533/14).*

3.1.4. *Odnośnie do sposobu zakończenia postępowania prowadzonego w trybie art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b. niewykonanie obowiązku, o którym mowa w tym przepisie, obejmuje zarówno stan obiektywnej bierności adresata w wykonaniu decyzji wydanej w tym trybie, jak i stan, w którym nie można było zatwierdzić przedstawionego projektu budowlanego ze względu na jego sprzeczność z przepisami prawa albo też przedstawienie przez adresata tej decyzji rozwiązań, które nie uwzględniały nałożonego obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych. W takich sytuacjach organ, w decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego (art. 51 ust. 4), określa dalsze losy obiektu budowlanego, tj. wydaje decyzję, o której mowa w art. 51 ust. 5 p.b. (wyrok z 19 maja 2015 r., II OSK 2517/13).*

Kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego powinna być nakładana na inwestora, a na właściciela obiektu budowlanego jedynie w takim przypadku, kiedy zostało przeniesione na niego pozwolenie na budowę przed tym, jak wymagalne stały się obowiązki wynikające z art. 54 lub art. 55 p.b. (wyroki z 17 lipca 2015 r., II OSK 124/14 i II OSK 3049/13). Nałożenie kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego na inwestorów, którzy przenieśli swoje uprawnienia właścicielskie na jednego z nich, powinno być poprzedzone badaniem okoliczności przystąpienia do nielegalnego użytkowania obiektu, w szczególności, w jaki sposób doszło do przystąpienia do nielegalnego użytkowania i ewentualnie czy pozostali inwestorzy mieli wpływ na przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego przez jednego z nich (wyrok z 23 czerwca 2015 r., II OSK 2809/13). Dla nałożenia na inwestora kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego w określonej wysokości konieczne

jest nie tylko ustalenie faktu przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego, lecz także określenie kategorii obiektu i współczynnika jego wielkości oraz tego, czy kara ta nie jest przedawniona (wyrok z 19 listopada 2015 r., II OSK 631/14). Za wystarczające uznano również dokonanie zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub złożenie wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie chociażby przez jednego z inwestorów. Obowiązki inwestora wynikające z prawa budowlanego nie rodzą konsekwencji prawnych w zakresie wspólności majątkowej (wyrok z 10 marca 2015 r., II OSK 1909/13).

3.1.5. *W odniesieniu do zagadnień związanych z przepisami ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*⁸ wskazywano, że w przypadku tych podmiotów, którym przepis specustawy drogowej nakazuje wysyłanie zawiadomienia o wydaniu decyzji, termin do wniesienia odwołania biegnie od dnia doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (wyrok z 4 marca 2015 r., II OSK 2389/14). Rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 17 ust. 1 specustawy drogowej organ może nadać decyzji nieostatecznej oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która wprowadzie uzyskała przymiot ostateczności, lecz – z uwagi na termin określony w art. 16 ust. 2 specustawy drogowej – nie może być jeszcze wykonana (wyrok z 4 marca 2015 r., II OSK 1718/14). Przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę drogi nie ma znaczenia dla oceny decyzji o pozwoleniu na budowę drogi w postępowaniu o stwierdzenie nieważności. Kontrola decyzji w postępowaniu nieważnościowym powinna być prowadzona w trybie art. 31 ust. 1 specustawy, łącznie z uwzględnieniem szczególnych zasad przedawnienia, które przewiduje ten przepis (wyrok z 28 stycznia 2015 r., II OSK 1541/13).

3.2. Sprawy dotyczące dróg, ruchu drogowego i lotnictwa

3.2.1. *W kwestiach związanych z zagadnieniami dotyczącymi prawa o ruchu drogowym*⁹ wypowiedział się NSA w uchwale z 13 kwietnia 2015 r., I OPS 4/14, przesądzając, że „opłaty, o których mowa w art. 130a, stanowią wydatek właściciela, o którym mowa w art. 130a ust. 1 i 2 tej ustawy, i mają zastosowanie w stosunku do właściciela pojazdu od chwili usunięcia pojazdu z drogi. Nie mogą być natomiast stosowane do ustalania wynagrodzenia dozorczy w sytuacji, gdy właściciel nie odbiera pojazdu, a obowiązek uiszczenia stosownej należności związanej z pozostawieniem pojazdu na parkingu obciąża Skarb Państwa, który stał się właścicielem pojazdu przechowywanego na parkingu”. W przedmiocie zwrotu koniecznych wydatków związanych z dozorem oraz wynagrodzenia za dozór na podstawie art. 102 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰ NSA stwierdził, że organ, określając wysokość należnych koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru i wynagrodzenia za dozór konkretnego samochodu osobowego, powinien ustalić rzeczywiste, konkretne wydatki poniesione przez danego dozorcę na wykonywanie dozoru tego samochodu i sposób ich obliczenia oraz uwzględnić zakres obowiązków dozorczy i okoliczności towarzyszące przechowywaniu, warunki sprawowania pieczy oraz wielkość składowanego samochodu i powierzchnię niezbędną do jego składowania w sposób zapewniający jego właściwości (wyrok z 9 lipca 2015 r., I OSK 3023/13). Uprawnieniu dozorczy do domagania się

⁸ Dz.U. z 2013 r. poz. 687 ze zm., dalej: specustawa drogowa.

⁹ Ustawa z dnia 20 marca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm., dalej: u.p.r.d.).

¹⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

wynagrodzenia od organu za wykonywanie dozoru odpowiada obowiązek dozorczy przechowywania rzeczy ze starannością zapobiegającą utracie jej wartości. Dopiero należyte wywiązanie się z tego obowiązku, a zatem czuwania nad niepogorszeniem się wartości ruchomości, skutkuje zapłatą za wykonywany dozór (wyrok z 10 lutego 2015 r., I OSK 1010/13).

3.2.2. *Orzekając w przedmiocie uprawnień do prowadzenia pojazdów*, NSA zajął stanowisko, że skoro weryfikacja wniosku osoby zainteresowanej następuje w dniu rozstrzygnięcia żądania, a prawo jazdy wydawane jest wyłącznie osobie, która osiągnęła minimalny wiek do kierowania pojazdami odpowiedniej kategorii, to spełnienie warunku przewidzianego w art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami¹¹ należy oceniać w dniu wydania omawianej decyzji (wyroki z 26 listopada 2015 r., I OSK 513/14 i I OSK 514/14). Natomiast w przypadku gdy strona przed wejściem w życie ustawy o kierujących pojazdami, tj. przed 19 stycznia 2013 r., spełniała wymagania przewidziane przepisami ustawy o ruchu drogowym i złożyła z wynikiem pozytywnym praktyczny egzamin oraz miała ukończone 18 lat, lecz wniosek ten został przekazany przez Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego właściwemu organowi już pod rządami ustawy, która wprowadziła wymóg ukończenia 24 lat jako jedną z przesłanek wydania prawa jazdy ww. kategorii, to w takiej sytuacji prawo jazdy powinno być wydane jako potwierdzenie posiadanych uprawnień (wyrok z 29 września 2015 r., I OSK 55/14).

W orzecnictwie podtrzymano dotychczasową linię orzecniczą, zgodnie z którą przekroczenie 24 punktów nakłada na organ obowiązek skierowania kierującego pojazdem silnikowym na badania psychologiczne. Obowiązek ten wynika z art. 124 ust. 1 pkt 2 lit. b/u.p.r.d. i nie pozostawia organom żadnego marginesu uznaniowości (wyrok z 21 stycznia 2015 r., I OSK 1446/13). Usunięcie 6 punktów w wyniku szkolenia, o jakim mowa w art. 130 ust. 3 u.p.r.d., może nastąpić tylko do czasu uzyskania przez kierowcę 24 punktów (wyroki z 28 stycznia 2015 r., I OSK 1188/13 i z 24 lipca 2015 r., I OSK 2800/13). Wezwanie kierującego pojazdem do poddania się sprawdzeniu stanu zdrowia jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy nasuną się zastrzeżenia co do jego stanu zdrowia. Nie wystarczą same wątpliwości, iż kierujący może być w takim stanie i tym samym nie gwarantuje bezpiecznego prowadzenia pojazdu. Okoliczności ustalone przez organ muszą z dużą dozą prawdopodobieństwa wskazywać, że w stosunku do kierującego mogą występować przeciwwskazania zdrowotne co do jego dalszego udziału w ruchu (wyrok z 28 stycznia 2015 r., I OSK 1476/13).

3.2.3. *W wyroku z 24 kwietnia 2015 r., I OSK 1936/13 NSA stwierdził, że samo wystąpienie usterki technicznej nie zwalnia przewoźnika lotniczego od odpowiedzialności, skoro nie zostało wykazane, aby wystąpienie tej usterki było wynikiem okoliczności pozostających poza jego panowaniem* w rozumieniu art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (EWG) nr 295/91. Zdaniem NSA do sfery panowania przez przewoźnika lotniczego nad zaistniałymi okolicznościami należy nie tylko eksploatacja statku powietrznego i dokonywanie jego przeglądów technicznych, ale także ponoszenie ryzyka gospodarczego w ramach prowadzonej działalności za wystąpienie usterek technicznych, gdy usterki te powstają w związku z eksploatacją statku powietrznego w ramach prowadzonej działalności lotniczej.

¹¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. Nr 30, poz. 151 ze zm.).

3.3. Sprawy z zakresu obywatelstwa, ewidencji ludności, imion i nazwisk oraz akt stanu cywilnego

3.3.1. *W odniesieniu do zagadnienia wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wydania paszportu na okres 10 lat* NSA uznał, że fakt wydania wnioskodawcy paszportu tymczasowego, na czas trwania postępowania o wydanie paszportu na okres 10 lat, nie przesądza o tym, iż w tej sprawie zostało wszczęte i toczyło się postępowanie o wydanie paszportu na okres 10 lat, jeśli postępowanie o wydanie paszportu z wniosku skarżącego nie zostało skutecznie wszczęte z uwagi na braki formalne wniosku¹². W tej sytuacji organ nie miał obowiązku zakończenia tego postępowania w formie decyzji o odmowie wydania paszportu. Taka decyzja może być wydana jedynie w przypadku, gdy wniosek spełnia warunki formalne i jest opłacony, a brak jest materialnoprawnych przesłanek wydania paszportu, ewentualnie w sytuacjach, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o dokumentach paszportowych (wyrok z 22 maja 2015 r., II OSK 480/15).

3.3.2. *Uznając za dopuszczalny wniosek o uzupełnienie treści aktu urodzenia sporządzonego pod rządami dekretu z dnia 25 września 1945 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego*¹³ poprzez wprowadzenie drugiego imienia matki, NSA stwierdził, że w sytuacji, w której jednemu z rodziców zostały nadane dwa imiona, które bezsprzecznie wynikają z wcześniej wydanego aktu stanu cywilnego rodzica, przez dane, które są przewidziane przez prawo i podlegają ujawnieniu w akcie urodzenia dziecka z największą dokładnością, należy rozumieć obydwa imiona rodzica. Wniosek ten wynika z wykładni art. 51 ust. 1 w zw. z art. 61 ww. dekretu w zw. z art. 36 ustawy z dnia 29 września 1985 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego¹⁴ (wyrok z 3 września 2015 r., II OSK 90/14).

3.4. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem

3.4.1. *W kwestii związanej z interesem prawnym strony w sprawach dotyczących roszczeń wynikających z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy*¹⁵ kontynuowano dotychczasową linię orzeczniczą, w myśl której urzędy likwidacyjne, powołane dekretem z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i polonickich¹⁶, nie zostały upoważnione do reprezentowania byłych właścicieli nieruchomości „warszawskich”, w tym do składania tzw. wniosków dekretowych (wyrok z 17 lipca 2015 r., I OSK 2951/13), 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, o ile uprawnienie swoje wywodzi z tytułu prawnorzecz-

¹² Wniosek obciążony brakami formalnymi, niespełniający wymogów określonych w § 3 ust. 1 w zw. z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 lipca 2002 r. w sprawie wzorów oraz trybu wydawania paszportów, dokumentów wymaganych do ich otrzymania, a także trybu postępowania funkcjonariuszy Straży Granicznej w przypadku ujawnienia w czasie kontroli granicznej wad w paszportach (Dz.U. Nr 114, poz. 991 ze zm.), obowiązującego do 27 sierpnia 2006 r., a następnie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2006 r. w sprawie dokumentów paszportowych oraz trybu postępowania w przypadku ujawnienia fałszerstw lub wad w tych dokumentach oraz sytuacji ich zniszczenia (Dz.U. Nr 152, poz. 1090 ze zm.).

¹³ Dz.U. Nr 48, poz. 272 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264 ze zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm., dalej: dekret warszawski.

¹⁶ Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.

wego. Przyjęto, że taki tytuł posiada aktualny właściciel wyodrębnionego lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku usytuowanym na gruncie dawnej nieruchomości „warszawskiej” (wyroki: z 27 maja 2015 r., I OSK 2508/14, z 28 maja 2015 r., I OSK 2005/14, z 9 lipca 2015 r., I OSK 2527/14 i z 9 października 2015 r., I OSK 1904/14). Natomiast w tego rodzaju postępowaniu interesu prawnego nie posiada najemca ww. lokalu (wyroki: z 15 stycznia 2015 r., I OSK 259/13, z 4 marca 2015 r., I OSK 2055/13, z 8 kwietnia 2015 r., I OSK 1885/13) ani osoba legitymująca się posiadaniem tzw. promesy, udzielonej na podstawie uchwały Rady Narodowej m.st. Warszawy (wyrok z 3 lutego 2015 r., I OSK 1338/13), ani też źródłem interesu prawnego w tym przypadku nie mogą być przepisy art. 4 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o popieraniu budownictwa¹⁷ oraz art. 224 § 2 kodeksu cywilnego.

Podtrzymano stanowisko, że oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości „warszawskiej” osobie trzeciej – mimo istnienia nierozpoznanego wniosku „dekretowego” albo w przypadku 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 (wyroki: z 19 maja 2015 r., I OSK 2315/13, z 9 lipca 2015 r., I OSK 2251/13 i I OSK 2576/13, z 15 lipca 2015 r., I OSK 2559/13 oraz z 23 października 2015 r., I OSK 387/14). Brak jest także możliwości wydania pozytywnej decyzji „dekretowej”, gdy nieruchomość jest zajęta pod drogę publiczną (wyroki: z 11 marca 2015 r., I OSK 1441/13 i z 16 września 2015 r., I OSK 3000/13).

Przyjmowano jednolicie, że pomimo braku ustalenia miejsca publikacji ogólnego planu m.st. Warszawy, zatwierdzonego uchwałą Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z dnia 31 stycznia 1961 r. nr 4/13, miał on jednak moc obowiązującą, gdyż przepisy ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o odbudowie m.st. Warszawy¹⁸, określające tryb wejścia w życie planu zabudowy, przestały obowiązywać *per desuetudinem* (wyroki: z 25 marca 2015 r., I OSK 1712/13, z 9 lipca 2015 r., I OSK 2627/13 i z 15 lipca 2015 r., I OSK 2663/13). W kwestiach dotyczących planu zagospodarowania przestrzennego wyrażono pogląd, iż dla skonkretyzowania przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym miarodajne są także dokumenty inne niż planistyczne, określające przeznaczenie gruntu (wyrok z 8 kwietnia 2015 r., I OSK 1877/13) oraz że rozporządzenie Ministra Odbudowy z dnia 27 stycznia 1948 r. w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy¹⁹ nie zawierało wymogu dokładnego oznaczenia gruntów z wyszczególnieniem numerów hipotecznych i nazwisk dotychczasowych właścicieli, a zatem wystarczające było oznaczenie obszaru przez np. wskazanie osi ulic, ogłoszenie zaś o objęciu gruntu w posiadanie przez gminę miał prawo podpisać także wiceprezydent miasta st. Warszawy (wyroki: z 9 stycznia 2015 r., I OSK 1321/13 i z 20 sierpnia 2015 r., I OSK 2684/13).

3.4.2. Na tle zbiegu roszczeń opartych na przepisach art. 7 dekretu warszawskiego i art. 215 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. gospodarce nieruchomościami²⁰ NSA stwierdził, że prowadzenie postępowania na podstawie art. 215 u.g.n. jest możliwe tylko w sytuacji, w której były właściciel nieruchomości „warszawskiej” lub jego następcy prawni nie uzyskali lub nie mogą już uzyskać prawa użytkowania wieczystego do gruntu – na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego (wyrok z 15 października 2015 r., I OSK 958/15).

¹⁷ Dz.U. Nr 52, poz. 270 ze zm.

¹⁸ Dz.U. Nr 52, poz. 268.

¹⁹ Dz.U. Nr 6, poz. 43.

²⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

Na tle postępowań prowadzonych w trybie stwierdzenia nieważności decyzji kontynuowano pogląd, że w przypadku, gdy ustanowienie użytkowania wieczystego na gruncie nieruchomości „warszawskiej” (jej części) na rzecz osoby trzeciej następowało na podstawie decyzji administracyjnej albo w trybie dwuetapowym (umowę poprzedzała decyzja administracyjna), to skutek nieodwracalny wywoływała ta decyzja, a nie orzeczenie administracyjne odmawiające przyznania prawa własności czasowej (wyroki z: 3 lutego 2015 r., I OSK 1178/13, 9 lipca 2015 r., I OSK 2318/14 i I OSK 2934/13). W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., P 46/13 NSA przyjął, że nie byłoby obecnie możliwe stwierdzenie nieważności decyzji o odmowie przyznania własności czasowej, wydanej w 1954 r. (wyrok z 3 czerwca 2015 r., I OSK 2360/13).

3.4.3. *W sprawach prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*²¹ w odniesieniu do wykładni art. 1 ust. 2 w kontekście opuszczenia przez byłych właścicieli mienia już znacjonalizowanego lub skolektywizowanego, powołując się na uchwałę I OPS 11/13, NSA jednolicie przyjmował, że przekształcenia własnościowe, które nastąpiły po 1939 r., nie miały wpływu na przysługiwanie uprawnionym prawa do rekompensaty, określonego w art. 2 cytowanej ustawy (wyroki z 19 lutego 2015 r., I OSK 1491/13 i z 9 lipca 2015 r., I OSK 3076/13). Pojęcie okoliczności „związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r.” (a więc jedynie łączących się z nią), użyte w art. 1 ust. 2 ustawy z 2005 r., jest sformułowaniem szerszym od zwrotu „wynikanie bezpośrednio z wojny rozpoczętej w 1939 r.”, gdyż ta ostatnia wypowiedź odnosi się tylko i wyłącznie do sytuacji, w których występuje bezpośrednia relacja przyczynowo-skutkowa (wyrok z 3 listopada 2015 r., I OSK 3150/14). Podobnie, szerokie rozumienie przesłanki „zmuszania” (art. 1 ust. 2 ustawy), jak i związku różnych jej przyczyn z wojną przyjęto także w wyroku z 10 marca 2015 r., I OSK 1516/13. Natomiast odmiennie, w wyroku z 11 marca 2015 r., I OSK 1528/13 NSA stwierdził, że przymus opuszczenia Kresów Wschodnich wiązał się z „bezpośrednim i adekwatnym związkiem przyczynowo-skutkowym z wojną rozpoczętą w 1939 r.”

W odniesieniu do nieruchomości położonych na terenie tzw. Litwy kowieńskiej zgodnie przyjmowano, że ustawodawca nigdy nie zakładał i nie zakłada, aby można było – w trybie ustawy z 2005 r. – dochodzić prawa do rekompensaty w sytuacji, gdy pozostawiona poza obecnymi granicami państwa polskiego nieruchomość nigdy nie znajdowała się na jego terytorium (wyroki z 7 maja 2015 r., I OSK 2274/13 i z 17 listopada 2015 r., I OSK 467/14).

W kwestii składu majątku „pozostawionego” NSA oceniał jego istnienie w kontekście przepisów prawa obowiązujących w dacie dokonywania odpowiednich czynności prawnych, tj. przepisów obowiązujących przed wybuchem II wojny światowej (wyroki: z 22 stycznia 2015 r., I OSK 1021/13, z 6 lutego 2015 r., I OSK 1295/13 i z 18 lutego 2015 r., I OSK 1389/13).

3.4.4. *Dokonując analizy przepisów dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze ziem odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska*²² oraz dekretu z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziem Odzyskanych²³, NSA uznał, że prawo do rekompensaty zostało już w całości skompensowane (wyrok z 22 stycznia 2015 r., I OSK 1064/13).

²¹ Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm., dalej: ustawa z 2005 r.

²² Dz.U. Nr 49, poz. 279.

²³ Dz.U. Nr 46, poz. 340.

Dokonując oceny przesłanek podmiotowych, warunkujących przyznanie uprawnień zabużańskich, NSA zwrócił uwagę, że ustawa z 2005 r., określając krąg osób uprawnionych do rekompensaty, nie posługuje się pojęciami określającymi krewnych czy powinowatych byłego właściciela mienia (np. współmałżonek, rodzice czy dzieci), lecz postanawia, że uprawnienie, przysługujące byłemu właścicielowi pozostawionych nieruchomości, może (w przypadku jego śmierci) przysługiwać tylko tej osobie, która po jego śmierci w jego prawa legalnie wstąpiła. W przypadku zatem śmierci właściciela nieruchomości zabużańskich jego nieślubna córka jest obowiązana wylegitymować się tytułem spadkobiercy (wyrok z 3 listopada 2015 r., I OSK 1516/15).

W kwestiach proceduralnych składy orzekające zgodnie przyjmowały, 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 11 marca 2015 r., I OSK 1668/13, z 19 czerwca 2015 r., I OSK 2411/13, z 9 lipca 2015 r.: I OSK 2270/14, I OSK 2271/14 i I OSK 2272/14). Podtrzymano również pogląd zakładający dopuszczalność stosowania w sprawach zabużańskich art. 155 k.p.a. (wyrok z 14 maja 2015 r., I OSK 2204/13).

Odnosząc się do postępowania dowodowego, NSA uznał, że oświadczenia świadków z podpisami notarialnie poświadczonymi co do zasady mogą stanowić dowód w sprawie, ale nie jako jedyny dowód na okoliczność pozostawiania nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 6 ust. 5 ustawy z 2005 r. ustawodawca w sposób jednoznaczny skonkretyzował, że w przypadku braku urzędowego opisu mienia i orzeczenia wydanego przez Powiatowy Urząd Repatriacyjny dowodami świadczącymi o pozostawieniu nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej mogą być oświadczenia dwóch świadków, które muszą jednak spełniać warunki określone w tym przepisie (wyroki z 27 marca 2015 r., I OSK 1787/13 i I OSK 1767/13, a także z 9 lipca 2015 r., I OSK 2407/13). Wniosekodawca musi wykazać się aktywnością, aby udowodnić spełnienie przesłanek warunkujących potwierdzenie prawa do rekompensaty (wyroki z 26 marca 2015 r., I OSK 1264/13, z 7 maja 2015 r., I OSK 1551/13).

3.4.5. *Na potrzeby ustalenia wysokości opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*²⁴ sumowanie okresów, na jakie ustanowiono to prawo, gdy czas jego trwania przedłużono, a więc gdy pierwszy z okresów już upłynął, nie ma żadnego uzasadnienia prawnego (wyrok z 22 października 2015 r., I OSK 2981/14).

Uprawnienie do nieodpłatnego przekształcenia uzyskali tylko użytkownicy wieczystości tzw. nieruchomości warszawskich wymienieni w art. 1 ust. 1a pkt 2. Zbycie przez użytkownika wieczystego nieruchomości warszawskiej prawa użytkowania wieczystego przed skorzystaniem z prawa do nieodpłatnego przekształcenia nie przenosi na nabywcę innych uprawnień niż będącego przedmiotem umowy prawa użytkowania wieczystego. Inny jest zakres następstwa prawnego w razie sukcesji generalnej na skutek spadkobrania. Wówczas, z mocy art. 922 § 1 k.c., prawa i obowiązki majątkowe zmarłego przechodzą z chwilą jego śmierci na jedną lub kilka osób. Spadkobierca zaś, jak stanowi art. 925 k.c., nabywa spadek z chwilą otwarcia spadku, co następuje w chwili śmierci spadkodawcy. Korzystanie przez spadkobiercę z instytucji uregulowanej w art. 5 ustawy jest uzasadnione tym, że wstępuje on w prawa swego „poprzednika” prawnego, z których ten nie mógł skorzystać (wyrok z 15 stycznia 2015 r., I OSK 777/14).

²⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2012 r. poz. 83, dalej: ustawa o przekształceniu).

W kwestii, 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 o przekształceniu, przysługuje spółce komandytowej, istotny dla rozstrzygnięcia jest wyrok TK z 10 marca 2015 r., K 29/13. Osoby prawne, takie jak spółki prawa handlowego²⁵, nie posiadały uprawnienia do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw. Tym samym prawa takiego nie posiadały spółki osobowe komandytowe, które uprawnienie swe wywodzą z uprawnień osób prawnych (wyroki z 9 października 2015 r., I OSK 1683/14 i I OSK 2768/14).

W sytuacji, gdy postępowanie podziałowe zostało wszczęte z urzędu na podstawie art. 97 ust. 3 pkt 1 u.g.n., zbędne jest wydawanie postanowienia opiniującego zgodność proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 93 ust. 4). W takim wypadku wystarczy ocena organu, że wymagana zgodność występuje, po czym organ zleca geodecie uprawnionemu opracowanie projektu podziału i jeżeli projekt ten będzie spełniał wymagania przewidziane w § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości²⁶, powinien zostać zatwierdzony (wyrok z 12 listopada 2015 r., I OSK 450/14). Wraz z podziałem ewidencyjnym, wydzieleniem działki gruntu pod drogę publiczną, następuje jednocześnie zmiana właściciela tej nieruchomości z mocy prawa. Jest to sytuacja, w której w toku administracyjnego postępowania o podział nieruchomości wraz z podziałem ewidencyjnym (geodezyjnym) dokonuje się jednocześnie podział prawny nieruchomości. Przejście prawa własności nie następuje jednak na podstawie decyzji administracyjnej, lecz z mocy ustawy. Decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości nie może rozstrzygać o skutkach prawnorzeczowych wynikających z treści normy prawnej określonej w art. 98 ust. 1 u.g.n., skoro z woli ustawodawcy skutki te wynikają z mocy samego prawa. Dotyczy to tak rozstrzygnięcia, jak i uzasadnienia decyzji. Nie budzi wątpliwości, że zamieszczenie w sentencji decyzji podziałowej rozstrzygnięcia o skutkach prawnorzeczowych wypełnia dyspozycję art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Jeśli nie w rozstrzygnięciu decyzji, lecz w jej uzasadnieniu w sposób władczy organ administracji stwierdził o przejściu prawa własności, określając dodatkowo, których działek to przejście praw dotyczy i na jaki podmiot, to należy uznać, że uczynił to bez podstawy prawnej. Z całą pewnością charakteru rozstrzygnięcia nie ma natomiast wypowiedź organu zawarta w uzasadnieniu decyzji ograniczająca się do zacytowania w decyzji przepisu prawa, bez wskazania konkretnej działki i podmiotu, na którego rzecz ma przejść własność (wyrok z 20 maja 2015 r., I OSK 2302/13).

Skoro decyzja wydawana w oparciu o art. 63 ust. 2 u.g.n. ma charakter uznaniowy, to w konsekwencji musi być ona wydawana z poszanowaniem zasad obowiązujących dla tego rodzaju decyzji. Oznacza to, że taka decyzja nie może być dowolna, a zatem jej wydanie musi być poprzedzone oceną całokształtu okoliczności mających w danym przypadku znaczenie, i to zarówno przy uwzględnieniu interesu społecznego, jak i słusznego interesu strony (wyrok z 27 października 2015 r., I OSK 217/14).

²⁵ 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.

²⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 268, poz. 2663.

3. Zagadnienia wynikające z orzecnictwa Izby

3.4.6. W świetle aktualnie obowiązujących przepisów u.g.n. ustawowym wymogiem dla dokonania zbycia nieruchomości wchodzącej w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa jest zgoda wojewody udzielona w formie zarządzenia. Ustawodawca, dokonując nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r.²⁷, wprowadził bardzo istotne zmiany, do czasu bowiem nowelizacji zbycie nieruchomości przez starostę mogło nastąpić na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wojewodę, w wyniku zaś nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca wprowadził wymóg uzyskania zgody wojewody w formie zarządzenia. Wprowadzenie formy zarządzenia musi prowadzić do wniosku, że zarządzenie wojewody nie jest czynnością prawną w rozumieniu art. 56 k.c., zawierającą oświadczenie woli w rozumieniu art. 60 k.c., gdyż w tym ostatnim przypadku ustawodawca zastrzegłby formę aktu notarialnego, nie zaś zarządzenia. Jeśli w dniu sporządzenia aktu notarialnego (umowy sprzedaży nieruchomości na rzecz powiatu) starosta nie dysponował zgodą wojewody na zbycie przedmiotowych nieruchomości, to poprzez zbycie dopuszczono się naruszenia art. 23 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 11 ust. 2 u.g.n. Musi to skutkować przyjęciem, że dokonanie zbycia nieruchomości bez zgody wojewody powoduje także dalsze konsekwencje dla oceny możliwości wydzierżawienia lub innego rozporządzenia nieruchomościami nabytymi bez wymaganej ustawowo zgody (wyrok z 27 stycznia 2015 r., I OSK 1985/14, także wyroki z 27 stycznia 2015 r., I OSK 1984/14, z 27 marca 2014 r., I OSK 3043/13 i z 27 marca 2014 r., I OSK 44/14).

3.5. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej

Orzeczenia objęte tą problematyką były wydawane przede wszystkim w przedmiocie przywrócenia stosunków wodnych na gruncie lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom; w zakresie tym orzekano głównie na podstawie art. 29 ust. 3 prawa wodnego²⁸.

W zakresie budownictwa wodnego i pozwoleń wodnoprawnych przyjęto między innymi, że operat wodnoprawny, o którym mowa w art. 131 ust. 2 pkt 1 prawa wodnego, stanowiący podstawę określenia zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód, należy uznać za dokument prywatny, nawet jeśli operat ten ma walor opinii biegłego. Opinia biegłego jest bowiem sporządzana wyłącznie na żądanie organu administracyjnego, skierowane wprost do osoby posiadającej wiadomości specjalne. Operat wodnoprawny jest zaś dołączany przez wnioskodawcę do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego (wyrok z 1 października 2015 r., II OSK 220/14). Operat ten, jako szczególny środek dowodowy, może zostać zakwestionowany. Podstawę do jego podważenia musi stanowić inny dowód, np. kontrraport lub ekspertyza, niewystarczające zaś są lakoniczne, niepoparte dowodami twierdzenia strony przeciwnej. Zasięg oddziaływania zamierzania określony w operacie stanowi podstawę do określenia istnienia interesu prawnego strony w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, w myśl art. 127 ust. 7 pkt 4 i pkt 5.

Odstąpienie od zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegowej, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar, o których mowa w art. 27 ust. 1 prawa wodnego, stosownie do treści ust. 3 tego przepisu jest możliwe, jeżeli jest to niezbędne dla obronności państwa lub bezpieczeństwa publicznego. Przez pojęcie „bezpieczeństwo publiczne” należy

²⁷ Dz.U. Nr 6, poz. 70.

²⁸ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.).

rozumieć zapobieganie takim zdarzeniom, które mogłyby wywoływać istotny, negatywny wpływ na dobra chronione prawem, takie jak życie, zdrowie czy funkcjonowanie instytucji publicznych. Elementem niezbędnym przy dokonywaniu oceny dopuszczalności wydania takiego zwolnienia powinna być perspektywa wystąpienia niebezpieczeństwa o charakterze powszechnym, tj. mogącym zagrozić wielu obywatelom. Niewystarczającą okolicznością jest konieczność zapewnienia ochrony przed włamaniami i napadami właścicielom działek znajdujących się na nieruchomości zlokalizowanej w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu powierzchniowych wód publicznych. Zbyt szerokie rozumienie i nadmierny liberalizm w stosowaniu art. 27 ust. 3 powołanej ustawy mogłyby w rezultacie prowadzić do zniweczenia zasady powszechnego dostępu do wód. Postępowanie w sprawie ustalenia dostępu do wód publicznych nie dotyczy uprawnień wszystkich zainteresowanych korzystaniem z tych wód. Stosownie do art. 28 ust. 2 prawa wodnego właściciel nieruchomości przyległej do wód objętych powszechnym korzystaniem jest obowiązany zapewnić dostęp do wody w sposób umożliwiający to korzystanie; części nieruchomości umożliwiające dostęp do wody wyznacza wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji. Jednakże przepisy tej ustawy nie określają procedury wyznaczania dostępu do wody. Toteż postępowanie w zakresie wyznaczenia takiego dostępu, stosownie do art. 61 § 1 k.p.a., jest wszczynane z urzędu, gdyż jego przedmiotem jest określenie ciężących na jednostce obowiązków. Jednocześnie, ponieważ w toku postępowania toczącego się na podstawie art. 28 ust. 2 prawa wodnego organ orzeka wyłącznie o obowiązkach właściciela nieruchomości przyległej do wód, tylko właściciel ten ma interes prawny do bycia stroną postępowania. Zgodnie z art. 28 ust. 2 tej ustawy właściciel nieruchomości jest zobligowany do zapewnienia dostępu do wody, jednakże znoszenie uciążliwości związanych z dostępem do wody należy rozumieć jako korzystanie z samej wody i jej brzegu, nie zaś z dowolnego fragmentu nieruchomości przyległej. Zakresu działania powołanego wcześniej przepisu nie można utożsamiać ze służebnością przechodu, która jest kwestią należąca do problematyki prawa cywilnego i podlega kognicji sądów powszechnych (wyroki z 23 kwietnia 2015 r., II OSK 2291/13 i z 3 września 2015 r., II OSK 43/14).

3.6. Sprawy z zakresu komunalizacji mienia

Podobnie jak w latach poprzednich, większość rozstrzyganych spraw inicjowały skargi kasacyjne Polskich Kolei Państwowych SA (PKP SA) od wyroków rozstrzygających skargi na decyzje Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej (KKU), 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 samorządowych²⁹. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą NSA konsekwentnie prezentował pogląd, że warunkiem stwierdzenia nabycia przez gminę prawa własności nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej jest stan prawny nieruchomości w dniu 27 maja 1990 r. Zgodnie z art. 6 ust. 1 obowiązującej wówczas ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości sformułowanie „należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego” oznaczało przynależność mienia państwowego do tych podmiotów rozumianą jako posiadanie określonego tytułu prawnego – oddanego w zarząd lub użytkowanie państwowej jednostce organizacyjnej. Ustanowienie zarządu wymagało stosownej formy prawnej, tj. decyzji lub umowy, co jednoznacznie wyini-

²⁹ Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm., dalej: ustawa komunalizacyjna.

kało z art. 38 ust. 2 obowiązującej wówczas ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Jeśli określone mienie ogólnonarodowe należało do innego podmiotu w sensie faktycznym, a podmiot ten nie legitymował się odpowiednim tytułem prawnym, to użytkowanie mienia było objęte komunalizacją z mocy prawa. Prawo zarządu przedsiębiorstwa do nieruchomości mogło wynikać wyłącznie ze stosownego aktu indywidualnego, w szczególności z decyzji uprawnionych organów państwowych o przekazaniu nieruchomości w zarząd, a nie z ogólnych aktów normatywnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym³⁰. Uprawnień do spornych nieruchomości Spółka PKP nie mogła też wywodzić z przepisów art. 34 i art. 34a ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”³¹ (sprawy: I OSK 3106/14, I OSK 625/14, I OSK 1867/14, I OSK 2585/14, I OSK 2619/13).

Z art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej wynika, że o ile dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do: 1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, 2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 pełnią funkcję organu założycielskiego, 3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1 – staje się w dniu wejścia w życie tej ustawy, a więc 27 maja 1990 r., z mocy prawa mieniem właściwych gmin. Przedmiotem komunalizacji jest mienie ogólnonarodowe (państwowe), a komunalizacji nie podlega mienie należące do innych podmiotów, stanowiące ich własność. Przepis art. 5 dekretu warszawskiego³² stanowi natomiast, że budynki oraz inne przedmioty, znajdujące się na gruntach, przechodzących na własność m.st. Warszawy, pozostają własnością dotychczasowych właścicieli, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zgodnie zaś z art. 8 tego dekretu w razie nieprzyznania dotychczasowemu właścicielowi gruntu wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy wszystkie budynki, położone na gruncie, przechodzą na własność gminy, która obowiązana jest wypłacić właścicielowi ustalone w myśl art. 9 odszkodowanie za budynki, nadające się do użytkowania lub naprawy. Od chwili wejścia w życie powyższego dekretu budynki znajdujące się na nieruchomości stawały się przedmiotem odrębnej własności dotychczasowego właściciela, dekret wprowadził bowiem czasowe odstępstwo od zasady *superficies solo cedit*. Status prawny utrzymywał się w razie uwzględnienia wniosku. Natomiast w wypadku odmowy uwzględnienia wniosku albo w razie bezskutecznego upływu terminu do jego złożenia budynek z powrotem stawał się częścią składową nieruchomości gruntowej, co następowało z mocy prawa. Wydanie innych decyzji w sprawie odmowy przyznania prawa własności czasowej do gruntu wywołało ten skutek, że na dzień 27 maja 1990 r. wniosek dekretowy nie został rozpoznany, a więc budynek stanowił – stosownie do art. 5 dekretu – odrębną od gruntu nieruchomość budynkową, niebędącą własnością właściciela gruntu, a więc Skarbu Państwa. Wobec tego budynek ten, nie będąc wówczas częścią składową gruntu, nie podlegał komunalizacji (I OSK 206/14).

Gminą właściwą w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej nie zawsze musi być gmina położenia nieruchomości³³. Zwrot „gmina właściwa” należy jednak interpretować in-

³⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. z 1948 r. Nr 43, poz. 312) nie było źródłem ustanowienia prawa zarządu PKP do konkretnych nieruchomości, nawet gdy nieruchomości te pozostawały w jego faktycznym władaniu.

³¹ Dz.U. Nr 84, poz. 948 ze zm., obecnie: Dz.U. z 2014 r. poz. 1160 ze zm.

³² Zob. przypis 15, s. 148.

³³ Tak też TK w wyroku z 14 listopada 2000 r., K 7/00.

dywidualnie, w zależności od konkretnego przypadku. Istotna jest przynależność określonej nieruchomości w dniu 27 maja 1990 r. do organu (gminy), co ustala się przez wyjaśnienie, który terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego reprezentował i realizował uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa do niej w dniu wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej z 1990 r.³⁴ (I OSK 929/14).

3.7. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

Fakt, iż z obrotu prawnego została wyeliminowana decyzja zatwierdzająca podział działki ewidencyjnej, nie oznacza, że prowadzenie postępowania rozgraniczeniowego jest niemożliwe. Przedmiotem rozgraniczenia nieruchomości jest ustalenie zasięgu prawa własności w stosunku do gruntów sąsiednich. Legalną definicję nieruchomości zawiera art. 46 § 1 k.c. Podstawowym kryterium więc dla bytu prawnego pojęcia nieruchomości jest istnienie prawa własności. Rozgraniczaniu podlegają wyłącznie nieruchomości gruntowe, albowiem tylko w tym przypadku może powstać wątpliwość co do przebiegu ich granicy (lub granic) na gruncie. Istnienie dwóch nieruchomości, które stanowią przedmiot własności dwóch różnych osób, pomiędzy którymi istnieje spór co do przebiegu granicy między tymi nieruchomościami, a w konsekwencji spór co do zasięgu prawa własności, sprawia, że w przypadku wystąpienia przez właściciela jednej z nieruchomości z wnioskiem o rozgraniczenie nie można twierdzić, iż brak jest przedmiotu w sprawie o rozgraniczenie (wyrok z 8 września 2015 r., I OSK 2404/14).

Podstawowa zasada prowadzenia ewidencji gruntów i budynków sprowadza się do ciągłej aktualizacji w operacie ewidencyjnym zbioru informacji podmiotowych i przedmiotowych, na podstawie dokumentów powstałych w zasadzie poza postępowaniem ewidencyjnym (decyzji administracyjnych, orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, aktów normatywnych) czy wytworzonych w toku postępowania ewidencyjnego w związku z obowiązkiem utrzymywania operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu prowadzącego ewidencję dokumentami i materiałami źródłowymi (§ 44 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków³⁵). W pojęciu „aktualizacja” ewidencji gruntów i budynków mieści się także usuwanie (prostowanie) błędnych wpisów bazy danych ewidencyjnych. O możliwości dokonywania z urzędu przez organ ewidencyjny zmian nawet na mocy dokumentów będących podstawą wcześniejszych wpisów przesądza treść § 54 ust. 1 pkt 1 i art. 54 ust. 6 ww. rozporządzenia (wyrok z 16 lipca 2015 r., I OSK 2476/13).

3.8. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

W odniesieniu do zagadnień z zakresu prawa ochrony środowiska większość rozstrzygnięć dotyczyła problematyki decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

Zgodnie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o oce-

³⁴ Podobnie wcześniej wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 13 grudnia 2001 r., III RN 153/00 (OSNP 2000, nr 8, poz. 175).

³⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2001 r. Nr 38, poz. 454).

nach oddziaływania na środowisko³⁶ przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu przez zgłaszanie uwag i wniosków zapewniają przepisy art. 33 i odniesienie się do nich przez właściwy organ prowadzący to postępowanie zgodnie z dyspozycją art. 37 pkt 1 i 2 tej ustawy. Nie oznacza to oczywiście ustawowego obowiązku ich uwzględnienia, gdyż statusu prawnego podmiotu działającego w ramach procedury udziału społeczeństwa nie należy mylić i utożsamiać ze statusem strony postępowania w rozumieniu art. 28 i 29 k.p.a. (wyrok z 20 października 2015 r., II OSK 401/14).

Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko zawsze jest wymagane przed rozpoczęciem realizacji projektowanego przedsięwzięcia, ponieważ wynika to z samej istoty tej oceny w rozumieniu także art. 3 pkt 8 ustawy środowiskowej. Ma to bowiem na celu rozważenie wpływu na środowisko danego przedsięwzięcia, zanim zostanie zrealizowane, które określa treść osnowy decyzji środowiskowej. Ponadto musi ona spełniać wymagania nałożone nie tylko przez przepis art. 107 § 1–3 k.p.a., lecz także przez przepis art. 85 ust. 2 ustawy środowiskowej. Wynika to również z art. 2 ust. 1 i art. 8 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/EU z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko³⁷, która została implementowana do prawa polskiego ustawą środowiskową. *Ratio legis* tej dyrektywy oznacza, że „najlepsza polityka ochrony środowiska naturalnego polega raczej na zapobieganiu powstawaniu zanieczyszczeń i zagrożeń u źródła niż na późniejszych próbach przeciwdziałania ich skutkom”. Co więcej, art. 2 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, że ocena oddziaływania na środowisko musi być dokonana na możliwie najwcześniejszym etapie procesu inwestycyjnego. Właściwy organ musi brać pod uwagę nie tylko dotychczasowy sposób zagospodarowania przedmiotowej nieruchomości, lecz także w istocie samowolnie już zrealizowane na niej dane przedsięwzięcie, jeżeli wniosek o wydanie decyzji środowiskowej odnośnie do treści osnowy tej decyzji co do jej zakresu przedmiotowego dotyczy w praktyce tożsamego już zrealizowanego przedsięwzięcia (wyrok z 10 listopada 2015 r., II OSK 542/14).

Umożliwienie organizacji ekologicznej na podstawie art. 44 ust. 2 ustawy środowiskowej wniesienia odwołania nie oznacza automatycznego uznania jej za stronę postępowania przed organem pierwszej instancji. Jeżeli w postępowaniu przed organami pierwszej instancji powyższa organizacja ekologiczna nie miała statusu strony, to organ nie ma także obowiązku doręczania jej decyzji, ponieważ informację o wydaniu decyzji organizacje ekologiczne uzyskują w drodze publicznego obwieszczenia. Nie jest to również pierwszy moment, w którym organizacja może dowiedzieć się o toczącym się postępowaniu, ponieważ publicznie obwieszcza się także informację o wszczęciu określonego postępowania oraz informację o istotnych czynnościach procesowych (wyrok z 12 maja 2015 r., II OSK 2036/13).

Projekt zabudowy na terenie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego z uwagi na wprowadzone zakazy na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁸ podlega ocenie, jaki wpływ ma to zamierzenie na zachowanie podlegającego ochronie krajobrazu. Właściwy organ musi dokonać tej oceny pod kątem możliwości realizacji tego

³⁶ Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm, dalej: ustawa środowiskowa.

³⁷ Dz.Urz. UE z 2012 r. Nr L 26, s. 1.

³⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 1651.

przedsięwzięcia w świetle celu priorytetowego, który determinował utworzenie danego zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (wyrok z 19 listopada 2015 r., II OSK 671/14).

3.9. Sprawy z zakresu edukacji i szkolnictwa wyższego

3.9.1. *Odnosząc się do zagadnienia dotyczącego możliwości zastosowania w określonym stanie faktycznym art. 33 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw*³⁹, NSA wskazał, że ww. przepis dotyczy możliwości wyboru trybu postępowania o nadanie tytułu profesora, co oznacza, iż postępowanie to musi być wszczęte na mocy uchwały właściwej rady, żeby zainteresowany mógł skutecznie wносить o rozpoznanie jego sprawy na podstawie przepisów dotychczasowych. Datą początkową wskazanego w art. 33 ust. 2 ustawy nowelizującej 2-letniego terminu dotyczącego postępowań o nadanie stopnia doktora i doktora habilitowanego oraz postępowań tzw. profesorskich (do 30 września 2013 r.) jest data uchwały rady naukowej o wszczęciu danego postępowania o nadanie tytułu naukowego. A zatem wniosek złożony 9 września 2013 r. o wyznaczenie recenzentów w postępowaniu o nadanie tytułu profesora nie mógł być procedowany w trybie przepisów ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki⁴⁰, gdyż postępowanie profesorskie w niniejszej sprawie zostało wszczęte uchwałą Rady Wydziału z 5 grudnia 2013 r., a więc ewidentnie po 30 września 2013 r. (wyroki z 4 listopada 2015 r.: I OSK 1376/15, I OSK 1639/15, z 22 października 2015 r., I OSK 1293/15 oraz z 29 kwietnia 2015 r., I OSK 2881/14).

Zgodnie z art. 191a ust. 5–6 ustawy o stopniach naukowych w razie wątpliwości co do charakteru dyplomu uzyskanego za granicą opinię lub zaświadczenie wydaje minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego w trybie określonym w dziale VII k.p.a. W toku postępowania o wydanie zaświadczenia niedopuszczalne jest kompletowanie w tym postępowaniu materiału dowodowego, mającego służyć wydaniu zaświadczenia określonej treści, ponieważ treść zaświadczenia powinna opierać się na już posiadanych przez organ ewidencjach, rejestrach czy zbiorach danych. Możliwość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego na skutek złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia sprowadza się zatem do zbadania okoliczności wynikających z posiadanych przez organ ewidencji, rejestrów i innych danych (wyrok z 10 lipca 2015 r., I OSK 1006/15).

Zawieszenie w prawach studenta następuje w drodze decyzji administracyjnej, ponieważ dotyczy ono sfery praw i obowiązków studenta oraz wywiera bezpośredni skutek także na zewnątrz uczelni, albowiem zawieszonemu w okresie zawieszenia nie będzie przysługiwał status studenta uczelni wyższej. Podstawę materialnoprawną decyzji o zawieszeniu studenta w prawach studenta może stanowić art. 214 ust. 5 lub art. 219 ust. 4 ustawy o stopniach naukowych, ponieważ przepisy te formułują przesłanki, które muszą być spełnione, aby móc zawiesić studenta w jego prawach. Natomiast żaden z nich nie określa prawnej formy działania, w której zawieszenie ma zostać orzeczone przez organ uczelni. Z charakteru rozstrzygnięcia w sprawie zawieszenia studenta oraz z wywoływanych przez nie skutków prawnych wynika, że następuje ono w formie decyzji administracyjnej. Jest to rozwiązanie trafne, ponieważ tylko w ten sposób można zapewnić studentowi odpowiednie gwarancje procesowe obrony własnego inte-

³⁹ Dz.U. Nr 84, poz. 455.

⁴⁰ Dz.U. Nr 65, poz. 595 ze zm., dalej: ustawa o stopniach naukowych.

resu prawnego. W konsekwencji od wydanej przez rektora uczelni w pierwszej instancji decyzji o zawieszeniu studenta w prawach studenta w przypadku uporczywego nieusprawiedliwionego niestawienia się na wezwanie rzecznika dyscyplinarnego do spraw studentów w postępowaniu wyjaśniającym lub na posiedzenie komisji dyscyplinarnej mimo prawidłowego zaawidomienia przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 207 ust. 2 ustawy o stopniach naukowych w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. Powyższej konkluzji nie zmienia fakt, że decyzja wydawana na podstawie art. 219 ust. 4 omawianej ustawy jest swoistym środkiem zabezpieczającym sprawny przebieg postępowania dyscyplinarnego. Jeżeli bowiem organ uczelni uzna, że niezbędna jest natychmiastowa wykonalność tej decyzji, to może jej nadać rygor natychmiastowej wykonalności stosownie do art. 108 k.p.a. w zw. z art. 207 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych (wyrok z 17 listopada 2015 r., I OSK 1383/15).

Dla oceny dopuszczalności powołania opinii biegłych lekarzy psychiatrów w postępowaniu dyscyplinarnym przepisy kodeksu postępowania karnego mają odpowiednie zastosowanie. Dla oceny dopuszczalności zastosowania art. 202 § 1 k.p.k.⁴¹ podstawowe znaczenie ma preambuła ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego w brzmieniu: „(...) zdrowie psychiczne jest fundamentalnym dobrem osobistym człowieka (...)”, a dobro to podlega szczególnej ochronie. Konsekwentnie przyjmuje się, że „badanie stanu zdrowia psychicznego oskarżonego nie powinno stanowić reguły, lecz przeciwnie – powinno zawsze wynikać z konkretnych okoliczności, wskazujących na możliwość wystąpienia zaburzeń psychicznych. Dowód z opinii biegłych lekarzy psychiatrów dopuszcza, wydając w tym przedmiocie postanowienie, tylko sąd albo w postępowaniu przygotowawczym – prokurator, a w wypadku gdy to ostatecznie postępowanie prowadzi inny uprawniony do tego organ, postanowienie w tym przedmiocie wydaje prokurator nadzorujący takie postępowanie”. Artykuł 202 § 1 k.p.k. ze względu na ingerencję w fundamentalne dobro osobiste człowieka należy stosować tylko w postępowaniu, w którym orzekają organy powołane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W postępowaniu dyscyplinarnym art. 202 § 1 k.p.k. nie ma zastosowania (wyrok z 3 lipca 2015 r., I OSK 738/15).

3.9.2. *Odnośnie do zarzutu naruszenia § 8 ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 września 2008 r. NSA podniósł, że w treści przytoczonego przepisu brak jest podstaw do wpisania adnotacji dotyczących możliwości wskazania ram czasowych integracji dziecka w ramach grupy rówieśniczej poza nauczaniem indywidualnym, a także orzeczenia o potrzebie zatrudnienia dodatkowego nauczyciela wspomagającego, i to na podstawie konsultacji z rodzicami dziecka.* Odmiennej wykładni przytoczonego przepisu ww. rozporządzenia nie uzasadnia również treść art. 7 i art. 24 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r., ponieważ realizacja unormowań zawartych w Konwencji następuje poprzez wprowadzenie do obrotu prawnego każdego państwa będącego stroną tej umowy stosownych szczegółowych uregulowań prawnych i to one, a nie sama Konwencja, stanowią źródło ewentualnych roszczeń obywateli w indywidualnych sprawach (wyrok z 28 lipca 2015 r., I OSK 1095/15).

Realizacja kompetencji wynikającej z art. 5 ust. 5g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴² przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego następuje przy zachowaniu współdziałania z organem sprawującym nadzór pedagogiczny oraz reprezentatywną organizacją związkową w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Ko-

⁴¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm., dalej: k.p.k.).

⁴² Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej: u.s.o.

misji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Dodatkowym elementem procedury przekazania jest obowiązek powiadomienia, w terminie 6 miesięcy przed dniem przekazania szkoły lub placówki do prowadzenia osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, pracowników szkoły lub placówki, a także zakładowej organizacji związkowej o terminie przekazania szkoły lub placówki, jego przyczynach, prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników, a także nowych warunkach pracy i płacy. Procedura przekazania jest złożona, wieloetapowa, a jej zachowanie wymaga podjęcia czynności z zachowaniem współdziałania i zachowaniem wymogu zawiadomienia w terminie 6 miesięcy przed dniem przekazania szkoły lub placówki pracowników szkoły oraz zakładowej organizacji związkowej. Niewłaściwe określenie nazwy uchwały nie daje podstaw prawnych do wyprowadzenia konsekwencji uzasadniających stosowanie sankcji nieważności. Ponadto art. 5 ust. 51 u.s.o. reguluje termin 6 miesięcy przed dniem przekazania szkoły lub placówki powiadomienia pracowników i zakładowej organizacji związkowej o terminie przekazania prowadzenia szkoły lub placówki, jego przyczynach, prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników, a także nowych warunkach pracy i płacy, a nie termin podjęcia uchwały o przekazaniu (wyrok z 3 lipca 2015 r., I OSK 818/15).

Skoro właściwa jednostka samorządu terytorialnego nie zapewniła możliwości kształcenia dziecka w formie odpowiedniej do orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, to rodzice mogli wybrać odpowiednią placówkę, w której obowiązek kształcenia specjalnego w trakcie rocznego przygotowania przedszkolnego był realizowany. Natomiast odmowa zwrotu kosztów przejazdu dziecka do wybranego przedszkola mogłaby nastąpić wówczas, gdyby organ wykazał, że nie jest to najbliższe przedszkole w stosunku do miejsca zamieszkania dziecka mogące zapewnić realizację orzeczenia (wyrok z 29 kwietnia 2015 r., I OSK 3298/14).

Zgodnie z ustawą o systemie oświaty w celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę powołuje komisję konkursową, w której składzie jest również przedstawiciel rady rodziców. A zatem do składu komisji konkursowej może być powołany każdy członek rady rodziców, w tym także jej przewodniczący. Wybór swojego przedstawiciela dokonuje rada rodziców, która działa m.in. na podstawie uchwalonego regulaminu. Podjęcie uchwały w sprawie wyboru przedstawiciela rady rodziców jako kandydata na członka komisji konkursowej powinno się odbyć w trybie tajnym. Ponadto niezgodna z prawem czynność wyboru przedstawiciela rady rodziców do składu komisji konkursowej nie może być legalizowana przez sam fakt podjęcia prac przez komisję i prowadzić do zgodnego z prawem wyłonienia kandydata na dyrektora szkoły. Uznanie, że przedstawiciel rady rodziców został nieprawidłowo wybrany do składu komisji, dawało podstawę do unieważnienia konkursu z powodu nieprawidłowości w postępowaniu konkursowym, które mogły mieć wpływ na wynik konkursu (wyrok z 10 września 2015 r., I OSK 659/15).

Zarządzenie organu prowadzącego szkołę powierzające stanowisko jej dyrektora, wydane na podstawie art. 36a ust. 4 u.s.o., jest aktem podlegającym kontroli wojewodów w trybie sprawowanego nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, jest to bowiem akt władczy organu administracji publicznej, wydany na podstawie przepisów prawa administracyjnego, choć wywołuje skutki także w zakresie prawa pracy, jeśli chodzi o osobę, do której jest skierowany. Niewyłonienie kandydata w wyniku konkursu oznacza, że konkurs został przeprowadzony zgodnie z regułami, a zatem przez komisję konkursową, działającą w składzie i przy *quorum* wymaganym przepisami, która wykonała swoje prace – wszystkie czynności – również w zgodzie z przepisami, jednak wynik konkursu nie został rozstrzygnięty na korzyść żadnego z uczestniczących w nim kandydatów na stanowisko dyrektora. Natomiast absencja

członków komisji konkursowej jest równoznaczna z nieprzeprowadzeniem konkursu w ogóle (wyroki z 12 maja 2015 r., I OSK 3287/14 oraz z 6 maja 2015 r., I OSK 2634/14).

Niedopełnienie wymogu, wynikającego z art. 251 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych w zw. z art. 34 ust. 2 tej ustawy, przez organizację związkową zwalnia organ prowadzący szkołę lub placówkę z obowiązku powołania przedstawiciela takiej międzyzakładowej organizacji związkowej do składu komisji konkursowej, ponieważ to na organizacji związkowej spoczywa ciężar wykazania, że spełnia kryteria pozwalające na powołanie jej przedstawiciela do komisji konkursowej (wyroki z 27 października 2015 r., I OSK 1425/15, I OSK 1426/15).

3.9.3. *Zarządzenie organu gminy w przedmiocie zwrotu kosztów przejazdu niepełnosprawnych oraz ich rodziców, opiekunów lub opiekunów prawnych z miejsca zamieszkania do przedszkola, szkoły lub ośrodka umożliwiającego realizację rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki jest aktem nienormatywnym organu gminy, podjętym w sprawie z zakresu administracji publicznej, określającym zasady i sposób realizacji obowiązku wynikającego z art. 14a ust. 4 u.s.o., tj. zwrotu kosztów przejazdu niepełnosprawnych do i z właściwej placówki edukacyjnej.* Zarządzenie to jest prawną formą działania o charakterze władczym, za pomocą której wójt konkretyzuje sposób realizacji ustawowego obowiązku, w sytuacji gdy ustawa nie określa tego sposobu realizacji statuowanego w niej obowiązku. Do podjęcia takiego zarządzenia wystarczająca jest ogólna delegacja ustawowa z art. 30 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, zawierająca upoważnienie dla wójta do realizacji zadań z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym i wykonywania budżetu, w zw. z art. 14a ust. 4 u.s.o., który konkretyzuje ten obowiązek odnośnie do dowozu do placówek edukacyjnych osób niepełnosprawnych (wyrok z 13 sierpnia 2015 r., I OSK 1124/15).

W sprawach przyznawania stypendium szkolnego dochód wypłacony „z dołu” (a więc po upływie okresu, którego dotyczy) dolicza się do dochodu za minione miesiące. Kwotę tego dochodu należy więc uwzględnić w równych częściach w dochodzie rodziny w miesiącach, za które świadczenie zostało przyznane. Zgodnie z art. 8 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej „dochód jednorazowy” ma charakter świadczenia incydentalnego, uzyskanego w okresie 12 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku lub w okresie pobierania świadczenia z pomocy społecznej. Z kolei w art. 8 ust. 12 tej ustawy mowa jest o „uzyskaniu jednorazowo dochodu należnego za dany okres”. Zasiłek rodzinny ma charakter świadczenia okresowego, a więc powtarzalnego, stąd brak jest podstaw do zakwalifikowania go do świadczeń jednorazowych, o których mowa w ust. 11 (wyroki z 30 lipca 2015 r., I OSK 1049/15, I OSK 1050/15 oraz I OSK 1051/15).

W sprawie dotyczącej przyjęcia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów NSA podniósł, że zgodnie z art. 90f pkt 1 u.s.o. rada gminy, uchwalając regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, określa w szczególności sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1. „Sposób” to metoda, forma, zasady działania. Skoro rada gminy została upoważniona w delegacji ustawowej do określenia sposobu ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1, to wykonanie upoważnienia ustawowego nie może polegać na ustaleniu w uchwale konkretnych kwot stypendium w zależności od dochodu w rodzinie ucznia (wyrok z 28 maja 2015 r., I OSK 535/15).

3.9.4. *Przepis § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 października 2003 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie praktycznej nauki zawodu nadał nowe brzmienie*

przepisom § 10 ust. 4 i 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu. Przepis § 10 ust. 4 cytowanego rozporządzenia ma w istocie charakter przepisu przejściowego, który reguluje uprawnienia powstałe w czasie obowiązywania wcześniej uchylonych przepisów. Zmiana rozporządzenia polegała na uregulowaniu sytuacji tych instruktorów praktycznej nauki zawodu, którzy ukończyli przed dniem 6 stycznia 1993 r. kurs pedagogiczny, a nie spełniali warunków przygotowania pedagogicznego do pełnienia funkcji instruktora praktycznej nauki zawodu wprowadzonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1992 r. w sprawie organizowania i finansowania praktycznej nauki zawodu, praw i obowiązków podmiotów organizujących tę naukę oraz uczniów odbywających praktyczną naukę zawodu i warunków określonych rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu. Rozporządzenie zmieniające, wprowadzając możliwość potwierdzenia przygotowania pedagogicznego także na podstawie ukończenia kursu pedagogicznego przed dniem 6 stycznia 1993 r., wskazało ponadto, że musi to być kurs pedagogiczny uprawniający do pełnienia funkcji instruktora praktycznej nauki zawodu. Ukończenie szkolenia dotyczącego przygotowania pedagogicznego do pracy w charakterze wykładowcy nie jest zatem tożsame z ukończeniem szkolenia jako instruktor praktycznej nauki zawodu o którym mowa w § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu (wyrok z 17 czerwca 2015 r., I OSK 434/15).

Granice domniemania kompetencji są wyznaczone przepisami prawa, w tym art. 5c u.s.o., który dokonuje podziału kompetencji organu prowadzącego pomiędzy sejmik województwa (art. 5c pkt 1), zarząd województwa (art. 5c pkt 2 i 3) i marszałka województwa (art. 5c pkt 3), przypisując kompetencję w zakresie unormowanym w art. 34a u.s.o. marszałkowi województwa. Ustawowy podział kompetencji organu prowadzącego szkołę pomiędzy sejmik województwa, zarząd województwa i marszałka województwa wyłącza przyjęcie domniemania kompetencji na rzecz zarządu województwa, o czym przesądza z mocy prawa art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa w zw. z art. 5c u.s.o. Przesłanka wyłączająca zastosowanie sankcji nieważności nie ma zastosowania do uchwał będących aktami prawa miejscowego. W zakresie uchwał organów samorządu województwa, które nie są aktami prawa miejscowego, dopuszczalność zastosowania sankcji nieważności jest obwarowana przesłanką terminu. Przesłanka wyłączająca stosowanie sankcji nieważności jest obwarowana spełnieniem obowiązku przedstawienia wojewodzie, zgodnie z art. 81 ustawy o samorządzie województwa, przez marszałka województwa uchwały sejmiku województwa oraz uchwały zarządu województwa podlegających nadzorowi w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Uchybienie temu obowiązkowi prawnemu wyłącza zastosowanie przesłanki ograniczającej stosowanie sankcji nieważności. Zakres obowiązku przedstawienia uchwał wojewodzie nie został wyznaczony przedmiotowo wyłącznie do uchwał stanowiących akt prawa miejscowego, lecz obejmuje również uchwały, które nie stanowią prawa miejscowego, co jest związane z kompetencją organu nadzoru nieograniczoną do aktów prawa miejscowego (wyrok z 31 marca 2015 r., I OSK 2801/14).

3.10. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

Odnosząc się do kwestii interesu prawnego właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości położonych poza obszarem objętym zaskarżonym planem, NSA uznał, że art. 144 k.c. może być powoływany w celu uzasadnienia twierdzenia, iż miejscowy plan

zagospodarowania przestrzennego – dalej: m.p.z.p. – narusza interes prawny właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości położonych poza obszarem objętym tym planem. Zachodzi to, jeżeli właściciel nieruchomości objętej planem przy wykonywaniu swego prawa podejmuje działania, które ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych, zakłócają korzystanie z nieruchomości sąsiednich; wówczas właścicielowi nieruchomości sąsiedniej przysługuje roszczenie mające na celu ochronę jego prawa własności. Kryteria przeciętnej miary, o której mowa w tym przepisie, mogą być ustalane przy uwzględnieniu norm o charakterze administracyjnoprawnym, w tym wynikających z m.p.z.p. Istnieje bezpośredni związek pomiędzy ustaleniami planu dla nieruchomości w nim uwzględnionej a sytuacją prawną właścicieli nieruchomości sąsiednich. Związek ten polega na tym, że ustalenia planu – przez to, że stanowią podstawę dla określenia przeciętnej miary w rozumieniu art. 144 k.c. dla nieruchomości objętej planem – oddziałują na zakres praw właścicieli nieruchomości sąsiednich. Jest to zależność polegająca na tym, że im więcej może właściciel nieruchomości wyjściowej, tym więcej musi znosić właściciel nieruchomości sąsiedniej (postanowienie z 8 grudnia 2015 r., II OSK 2868/15).

W kwestiach dotyczących zachowania zasad i trybu sporządzania studium i planu miejscowego NSA podkreślił, że przepis art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴³ mówi o sporządzaniu planu miejscowego z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Wymóg ustawowy z art. 16 ust. 1 u.p.z.p. jest spełniony, jeśli rysunek planu miejscowego został sporządzony na dokumentach odpowiadających w swej treści urzędowym kopiom tych map, w tym sporządzonych z wykorzystaniem technik komputerowych, oraz na urzędowych kopiach tych map nadesłanych organom gminy w formie elektronicznej (wyrok z 16 września 2015 r., II OSK 2023/14).

Prawo własności (użytkowanie wieczyste) korzysta z najszerszych gwarancji ustawowych i ponadustawowych (art. 21 Konstytucji), lecz nie ma charakteru absolutnego. Konstytucja w art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 dopuszcza możliwość ograniczenia prawa własności, ale z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazu nadmiernej – w stosunku do chronionej wartości – ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla których osiągnięcia ustanawia się określone ograniczenia, przy czym ograniczenia te powinny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych (wyroki z 24 lutego 2015 r., II OSK 1761/13, z 27 maja 2015 r., II OSK 2615/13).

Moc wiążąca planu zagospodarowania przestrzennego województwa w stosunku do aktów planistycznych gminy i skutki związania planem wojewódzkim organów gminy powinny być oceniane w odniesieniu do treści konkretnego planu województwa i ustaleń w nim przyjętych. Nie można z góry wykluczyć możliwości naruszenia uprawnień czy interesu prawnego gminy przez to, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa determinuje treść studium i m.p.z.p. Nie oznacza to jednak, że z samego tylko faktu, iż gmina znajduje się na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego województwa, można wywodzić naruszenie jej interesu prawnego czy uprawnienia (wyrok z 25 lutego 2015 r., II OSK 1598/13).

⁴³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. poz. 199 ze zm., dalej: u.p.z.p.).

Zakres zmian w projekcie m.p.z.p., na skutek uwzględnienia uwag, ma wpływ na podjęcie przez radę gminy decyzji o powtórzeniu niektórych etapów postępowania unormowanego w art. 17 u.p.z.p. Skutki braku ponowienia określonych czynności planistycznych w przypadku uwzględnienia przez organ planistyczny uwag dotyczących projektu należy oceniać na gruncie konkretnego przypadku. Kryterium powinien być tu stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed uwzględnienia uwag. Ponadto, przy rozważaniu ewentualnej potrzeby ponowienia czynności planistycznych należy uwzględnić charakter i rozmiar dokonanych zmian, a także np. konflikt interesów różnych grup właścicieli działek. Przy ocenie niezbędności, o jakiej mowa w art. 17 pkt 13 i art. 19 u.p.z.p., należy ważyć interesy zainteresowanych stron (wyrok z 10 listopada 2015 r., II OSK 555/14).

Odnosząc się do określenia miejsc dostępnych dla ludności w przypadku inwestycji generujących pola elektromagnetyczne, NSA stwierdził, że przy ocenie oddziaływania pól elektromagnetycznych na środowisko trzeba mieć na uwadze nie tylko, jaka legalna zabudowa istnieje w chwili obecnej, ale również jaka zabudowa może powstać w przyszłości zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym. Jeśli przepis nie określa cezury czasowej dla dokonania oceny, czy dane miejsce jest miejscem dostępnym dla ludności, to należy przyjąć, że ustawodawca, mówiąc w art. 124 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska o miejscach dostępnych dla ludności, ma na uwadze miejsca dostępne dla ludzi nie tylko w dacie składania przez inwestora wniosku, ale także w przyszłości – przy uwzględnieniu obowiązującego porządku prawnego, w tym aktów prawa miejscowego oraz istniejących w obrocie prawnym decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (wyrok z 7 października 2015 r., II OSK 323/14).

3.11. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

3.11.1. *Przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych lub leśnych na inne cele, zdaniem NSA, nie oznacza jeszcze, że możliwe jest ich użytkowanie zgodnie z przeznaczeniem przewidzianym w planie, z pominięciem przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁴, o tym bowiem, czy dany grunt jest gruntem leśnym w rozumieniu przepisów ww. ustawy, decyduje wyłącznie to, czy spełnia on przesłanki z art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁴⁵ w zw. z art. 2 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. albo pozostałe przesłanki z art. 2 ust. 2 pkt 2 lub 3 u.o.g.r.l. (wyrok z 3 września 2015 r., II OSK 6414).*

Przewidziana w art. 28 ust. 1 u.o.g.r.l. opłata w wysokości dwukrotnej należności ma charakter prewencyjno-represyjny. Sankcja administracyjna jest wymierzana za naruszenie obowiązku wynikającego z dyrektywy administracyjnej ustanowionej w art. 11 ust. 1. Ma zniechęcać do naruszania obowiązku uzyskania zezwolenia i zapobiegać powtórnemu naruszeniu określonych obowiązków w przyszłości (wyrok z 15 września 2015 r., II OSK 121/14).

W przypadku gdy podmiot dokona faktycznego wyłączenia gruntu rolnego z produkcji rolnej, bez wcześniejszego uzyskania decyzji zezwalającej na takie wyłączenie, a nastąpi to w sytuacji, gdy grunty te są przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego na określony cel nierolny (a więc istniała prawna możliwość wydania decyzji na podstawie art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l., ale podmiot nie wystąpił z takim wnioskiem), wówczas organ może wydać

⁴⁴ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 909 ze zm., dalej: u.o.g.r.l.).

⁴⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 2100 ze zm.

decyzję zezwalającą *post factum* na wyłączenie gruntów rolnych, ustalając należność podwyższoną o 10%. W takim przypadku następuje „legalizacja” wcześniejszego wyłączenia gruntów rolnych dokonanego bez wymaganej decyzji (wyrok z 31 marca 2015 r., II OSK 2056/13).

Odnosząc się do instytucji umorzenia należności i opłat rocznych uregulowanej w art. 12 ust. 16 u.o.g.r.l., NSA stwierdził, że może ona mieć zastosowanie w tych przypadkach, gdy zobowiązanie z tytułu należności i opłat jest wymagalne, ale nie zostało jeszcze uregulowane, czyli nie doszło do jego wygaśnięcia. Wygaśnięcie zobowiązania powoduje, że instytucja umorzenia nie może być zastosowana. Uregulowanie należności, czy też uregulowanie danej opłaty rocznej, sprawia, że zobowiązania te wygasają, tym samym nie mogą być przedmiotem wniosku o ich umorzenie. Możliwość ewentualnego umorzenia przyszłych opłat rocznych będzie mogła być rozważana stosownie do treści art. 12 ust. 16 u.o.g.r.l. po złożeniu wniosku dotyczącego opłaty rocznej za dany rok. Nie ma bowiem jednego terminu wymagalności dla opłat rocznych. Dla każdej z opłat jest odrębny termin, stąd też wniosek o umorzenie opłaty rocznej powinien dotyczyć opłaty wymagalnej za dany rok (wyrok z 8 kwietnia 2015 r., II OSK 2094/13).

3.11.2. Z przepisu § 4 ust. 2 pkt 4 lit. a/ i § 5 ust. 2 pkt 2 lit. a/ rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 wynika podstawowa zasada, że pomoc na zalesienie nie jest przyznawana, jeżeli grunty są położone na obszarze Natura 2000, chyba że planowane zalesienie nie jest sprzeczne z planami ochrony. Zalesienie gruntów położonych na obszarze Natura 2000 może mieć miejsce tylko wówczas, gdy dla tego obszaru zostały opracowane plany ochrony, a planowane zalesienie nie będzie sprzeczne z tymi planami (wyrok z 31 marca 2015 r., II OSK 2065/13).

3.11.3. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów⁴⁶ przewiduje możliwość wszczęcia postępowania scaleniowego na wniosek większości właścicieli gospodarstw rolnych, położonych na projektowanym obszarze scalenia, lub na wniosek właścicieli gruntów, których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru scalenia (art. 3 ust. 2 ustawy), bądź z urzędu przy spełnieniu przesłanek wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy. W obu przypadkach organ „może” wszcząć postępowanie scaleniowe. Nawet zatem zaistnienie przesłanek z art. 4 ust. 1 ustawy nie stwarza obowiązku wszczęcia takiego postępowania. Oznacza to, że organ po otrzymaniu wniosku podmiotu zainteresowanego scaleniem rozważa najpierw spełnienie przesłanek z art. 4 ust. 1 ustawy scaleniowej, a następnie – zasadność wszczęcia postępowania, mając na uwadze cele scalenia, o których mowa w art. 1 ustawy (wyrok z 24 marca 2015 r., II OSK 1927/14).

3.11.4. Dla oceny charakteru prawnego terminu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴⁷ w brzmieniu obowiązującym w dacie jej wydawania, kluczowe znaczenie ma fakt, że przekazanie nieruchomości do Agencji Nieruchomości Skarbu Państwa w żaden sposób nie zmieniło struktury własnościowej takiej nieruchomości. Powyższe wynika m.in. z treści art. 5 ust. 1 i 2 u.g.n.r.S.P. Przepis ten stanowił, że Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2 (ust. 1). Agencja, obejmując we władanie składniki mienia Skarbu Państwa, wstępuje w prawa i obowiązki z nimi

⁴⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 ze zm., dalej: ustawa scaleniowa.

⁴⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 2014 ze zm., dalej: u.g.n.r.S.P.

związane w stosunku do Skarbu Państwa oraz osób trzecich (ust. 2). A zatem decyzja wydana na podstawie art. 17 ust. 1 u.g.n.r.S.P. ma charakter jedynie porządkujący, w oparciu bowiem o jej treść nieruchomości nią objęte zostały przekazane do zasobu Agencji, nie stając się jednocześnie jej własnością (wyrok z 23 kwietnia 2015 r., II OSK 2293/13).

3.11.5. *W odniesieniu do obowiązków podmiotu posiadającego zezwolenie na dopuszczenie środka ochrony roślin do obrotu, zawierającego substancję czynną dopuszczoną do stosowania w środkach ochrony roślin przez Komisję Europejską, wskazano, że zgodnie z art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) 2229/2004 z dnia 3 grudnia 2004 r. ustanawiającego dodatkowe szczegółowe zasady wdrażania czwartego etapu programu pracy określonego w art. 8 ust. 2 dyrektywy Rady 91/414/EWG⁴⁸ każdy producent nowego państwa członkowskiego, zamierzający zapewnić włączenie substancji czynnej do załącznika I do dyrektywy 91/414/EWG wymienionej w zał. I do ww. rozporządzenia miał obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej, innym osobom zgłaszającym daną substancję czynną i państwu członkowskiemu pełniącemu rolę sprawozdawcy informacji określonych w zał. V do tego rozporządzenia. Samo wypełnienie obowiązków określonych w art. 4 ww. rozporządzenia, bez przedłożenia dokumentacji, o której mowa w art. 6, nie jest wystarczające do zatwierdzenia substancji czynnej do stosowania w środkach ochrony roślin i wobec tego dopuszczalne było cofnięcie zezwolenia na dopuszczenie do obrotu i stosowania środka ochrony roślin (wyroki z 1 października 2015 r., II OSK 228/14, II OSK 229/14, II OSK 230/14).*

3.11.6. *Organy inspekcji weterynaryjnej, nakładając zakaz wprowadzenia do obrotu zwierząt wynikający m.in. z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego⁴⁹ w zw. z art. 7 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001 z dnia 22 maja 2001 r. ustanawiającego zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii i § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie określenia spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych przez powiatowego lekarza weterynarii⁵⁰, nie mają obowiązku ustalać ilości zanieczyszczenia w postaci ości rybich czy mączki rybnej, stwierdzonego w kontrolowanej paszy. O wpływie białka zwierzęcego na stan bydła zadecydował normodawca europejski w rozporządzeniu 999/2001 na podstawie opinii naukowych właściwych instytucji badawczych⁵¹ (wyrok z 1 lipca 2015 r., II OSK 2889/13).*

3.11.7. *Podstawą interesu prawnego organizacji społecznej zajmującej się ochroną zwierząt mógł być art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt⁵², w którym ustawowo przyznano organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy uprawnienie do zaopiniowania projektu programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Źródłem interesu prawnego skarżącego stowarzyszenia nie mogą być postanowienia jego statutu. Interes prawny musi wynikać z normy prawnej, a więc normy powszechnie obowiązującej i ustanowionej przez uprawniony podmiot władzy państwowej (wyrok z 18 czerwca 2015 r., II OSK 2776/13).*

3.11.8. *Stwierdzenie zawarte w pkt 3 preambuły do rozporządzenia Komisji (UE) nr 51/2013 z dnia 16 stycznia 2013 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 152/2009 w odniesieniu do metod analitycznych oznaczania składników pochodzenia zwierzęcego do celów urzędowej kontroli pasz, które*

⁴⁸ Dz.Urz. UE z dnia 24 grudnia 2004 r. Nr L 379, s. 13.

⁴⁹ Dz.U. z 2006 r. Nr 17, poz. 127 ze zm.

⁵⁰ Dz.U. z 2007 r. Nr 2, poz. 20 ze zm.

⁵¹ Pkt 4, 10 preambuły rozporządzenia 999/2001.

⁵² Dz.U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.

nie obowiązywało w czasie wydawania zaskarżonej decyzji, nie świadczy o wadliwości metody mikroskopowej w zakresie ustalania składników pochodzenia zwierzęcego w paszach, lecz jedynie mówi o tym, że metoda ta nie pozwala na określenie ich ilości w paszach. Sąd zauważył, że wydanie ww. rozporządzenia nr 51/2013 zlikwidowało tę nieprawidłowość. Jednocześnie zauważono, że załącznik VI do rozporządzenia (WE) nr 152/2009 odnoszący się do metod analizy dotyczących oznaczania składników pochodzenia zwierzęcego do celów urzędowej kontroli pasz, mający zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, w punkcie 1 stanowi, iż składniki pochodzenia zwierzęcego w paszach oznacza się metodą mikroskopii świetlnej lub łańcuchową reakcją polimerazy. Wobec zastosowania w sprawie tej drugiej metody nie ulegało wątpliwości, że organy administracji, ustalając stan faktyczny, posłużyły się prawidłową metodą (wyrok z 15 maja 2015 r., II OSK 2515/13).

Odnosząc się do związku pomiędzy prawem żywnościowym a wymogami, które należy spełnić przy karmieniu zwierząt hodowlanych, NSA wskazał, że po środki wyliczone w art. 54 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt⁵³, w tym po ograniczenie obrotu żywymi zwierzętami, uprawnione do tego organy mogą sięgnąć także w razie naruszenia norm prawa paszowego i dotyczącego zdrowia tych zwierząt (wyrok z 13 maja 2015 r., II OSK 2485/13).

3.11.9. *Dokonując wykładni pojęcia „obszar działalności objęty zezwoleniem”, który zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵⁴ jest obligatoryjnym elementem zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, nie można pominąć istotnej dla powyższego kwestii, że zezwolenie jest formą reglamentacji działalności gospodarczej prowadzonej w związku z nałożonym na gminę obowiązkiem zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wyłapywania. Publiczny charakter tego zadania własnego oraz obowiązek spełnienia wymagań określonych w uchwale rady gminy uprawnia do stwierdzenia, że „obszar działalności objętej zezwoleniem” to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane (wyrok z 17 marca 2015 r., II OSK 2136/13).*

3.11.10. *Przepis art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym⁵⁵ określa warunki podmiotowe i przedmiotowe do uzyskania prawa własności gruntu. Prawo to służy właścicielom budynków, jeśli chodzi o podmiot tej normy, a budynki muszą znajdować się na działce gruntu, która wchodziła w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu, co odnosi się do przedmiotu jej unormowania. Oznacza to, że aby ubiegać się o prawo nieodpłatnego nabycia własności działki, należy legitymować się tytułem własności do budynków – być zatem ich właścicielem. Przepis art. 6 ustawy przyznaje roszczenie każdemu właścicielowi budynków, bez względu na to, kiedy i jak je nabył. Niespełnienie przesłanki istnienia na działce gruntu budynków skutkuje wydaniem decyzji odmawiającej nieodpłatnego przyznania własności działki pod budynkami (wyrok z 20 maja 2015 r., II OSK 2514/13).*

3.11.11. *Odnosząc się do decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o odmowie stwierdzenia nieważności orzeczenia Wojewódzkiej Komisji Ziemskiej w Bydgoszczy, którą unieważniono dokument*

⁵³ Dz.Urz. UE z 2004 r. Nr L 165, s. 1.

⁵⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.

⁵⁵ Dz.U. Nr 10, poz. 53.

nadania ziemi, NSA stwierdził, że według art. 12 ust. 2 dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej „Obszar ten dla gospodarstw nowo utworzonych w zasadzie nie może wynosić więcej niż 5 ha ziemi średniej jakości, a dla gospodarstw ogrodniczo-warzywniczych nie może przekraczać 2 ha”. NSA uznał, że pierwsza norma prawna zawarta w przepisie art. 12 ust. 2 dekretu nie normuje hipotetycznego stanu faktycznego w sposób ustanawiający przesłanki jednoznacznie przesądzające o wielkości gospodarstw nowo utworzonych, tak jak unormowano to w normie drugiej tego przepisu. Ze sformułowania „w zasadzie nie może wynosić więcej niż 5 ha ziemi średniej jakości” nie można wyprowadzić, że przekroczenie tego obszaru stanowi rażące naruszenie prawa. Tak byłoby, gdyby przyjęto taką regulację, jak w drugiej normie, w której stanowi się, że obszar dla gospodarstw ogrodniczo-warzywnych nie może przekroczyć 2 ha. Nie jest zasadny zarzut, że w art. 12 ust. 2 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej przyjęto sformułowanie o charakterze bezwzględny. Sformułowanie „w zasadzie” nie wykluczało dopuszczalności większego obszaru gospodarstw nowo utworzonych. Ma również znaczenie, że obszar ten odniesiono do ziemi średniej jakości. Taka konstrukcja regulacji hipotetycznego stanu faktycznego zapisanego w normie pierwszej art. 12 ust. 2 dekretu o reformie rolnej wyłącza zaliczenie jej do normy prawnej, której naruszenie kwalifikuje się do rażącego naruszenia prawa (wyrok z 13 stycznia 2015 r., II OSK 1398/13).

3.12. Sprawy z zakresu wywłaszczania nieruchomości

3.12.1. *Operat szacunkowy.* W sprawach dotyczących oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego aprobowano wcześniej przyjęty pogląd, iż organy i sąd rozpoznający sprawę są zobligowane ocenić wartość dowodową operatu szacunkowego zarówno w zakresie podejścia, jak i metody oraz techniki szacowania przyjętej przez rzeczoznawcę majątkowego. Operat szacunkowy stanowi opinię biegłego, która podlega ocenie nie tylko pod względem formalnym, lecz także materialnym. Organ rozpoznający sprawę ma obowiązek zbadać, czy przedłożony operat jest zgodny ze stosownym przepisem, ale również czy jest logiczny i zupełny. W przypadku wątpliwości lub niejasności należy żądać wyjaśnień lub uzupełnienia wyceny, a nawet zlecić wykonanie nowego operatu. Pozycja rzeczoznawcy majątkowego w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵⁶ jest zbliżona do statusu osoby zaufania publicznego. Jeżeli natomiast strona kwestionuje operat szacunkowy sporządzony na zlecenie organu, to powinna przedstawić przeciwdowód z opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Wykorzystanie tej drogi oceny operatu zależy jednak od inicjatywy strony (wyroki z 18 sierpnia 2015 r., I OSK 2720/13 i z 13 listopada 2015 r., I OSK 399/14).

3.12.2. *Odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości.* Instytucja wywłaszczenia w obowiązującym systemie prawnym, zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, może być dokonana wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Realizacja tej konstytucyjnej zasady znalazła wyraz m.in. w art. 129 ust. 5 u.g.n.⁵⁷, który regulował kwestie dotyczące uregulowania roszczeń powstałych przed 1 stycznia 1998 r. w sprawach, w których wydano decyzje o wywłaszczeniu, lecz bez ustalenia odszkodowania. NSA uznał, że przepis art. 129 ust. 5 u.g.n. daje podstawę do uregulowania roszczeń powstałych przed 1 stycznia 1998 r. w sprawach,

⁵⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.

⁵⁷ Wprowadzony do tej ustawy ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), która weszła w życie 22 września 2004 r.

w których wydano decyzje o wywłaszczeniu, lecz bez ustalenia odszkodowania, gdyż nie było ono przewidziane przez akt normatywny stanowiący podstawę wywłaszczenia. Znosi on różnicę pomiędzy sytuacją prawną podmiotów wywłaszczonych bez odszkodowania z uwagi na brak regulacji prawnych w tym zakresie a podmiotami wywłaszczonymi na podstawie aktów przewidujących odszkodowanie, które zostały tego odszkodowania z różnych przyczyn pozbawione. Zobowiązanie do uregulowania roszczeń odszkodowawczych, sprzed daty wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, za wywłaszczone bez odszkodowania z mocy prawa nieruchomości urzeczywistnia zasadę ochrony własności wyrażoną w art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, jak również czyni zadość art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵⁸, który podkreśla konieczność utrzymywania uzasadnionego prawnie zaufania obywateli do państwa i prawa pochodzącego od państwa, jako elementu składającego się na zasadę praworządności oraz zobowiązującego władze do eliminowania dysfunkcyjnych regulacji z systemu prawnego i naprawiania pozaprawnych praktyk (wyrok z 9 stycznia 2015 r., I OSK 2754/13).

W kwestii wydania wywłaszczonej nieruchomości, w rozumieniu art. 18 ust. 1e specustawy drogowej, i ewentualnego podwyższenia kwoty należnego odszkodowania NSA przyjął, że warunkiem umożliwiającym powiększenie odszkodowania o 5% jest niezwłoczne wydanie przez dotychczasowego właściciela nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie później niż w terminie do 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Przez wydanie nieruchomości należy rozumieć podjęcie i ujawnienie takich czynności przez dotychczasowego jej właściciela, które zapewnią nowemu właścicielowi (inwestorowi) realną możliwość wykonywania w stosunku do niej wszelkich działań wynikających z prawa własności, a więc przede wszystkim posiadania, używania, pobierania pożytków, przetworzenia i rozporządzania rzeczą. Czynność ta nie musi być potwierdzona dokumentem, lecz powinna być dostatecznie ujawniona w sposób ogólnie przyjęty, a dowodzona może być wszelkimi środkami dowodowymi, też *per facta concludentia*, byle dotarła do adresata (nowego właściciela). Skorzystanie z odwołania nie może negatywnie oddziaływać na prawa strony, a jego wniesienie przesunęło termin „uostatecznienia” się decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, skoro nie doszło do wykazania przeniesienia posiadania i umożliwienia inwestorowi korzystania z nieruchomości w sposób właścicielski. W tej materii trzeba też zważyć, że jakkolwiek podwyższenie odszkodowania jest obligatoryjne w razie spełnienia omawianych przesłanek, to brak jest powodów do nakładania na organ obowiązku pouczenia o powyższym. Ponadto, choć z zasady działania organów administracyjnych wynika obowiązek ustalenia stanu faktycznego sprawy, to jednak z uwagi na wyjątkowość instytucji obowiązek wykazania tej istotnej okoliczności w równym stopniu spoczywa na stronie, która powinna z organem w tym zakresie współdziałać (wyrok z 14 lipca 2015 r., I OSK 2517/13).

Przy ustalaniu odszkodowania w trybie specustawy drogowej nie można pominąć regulacji określonej w art. 20b tej ustawy. Literalne odczytanie przepisu art. 18 specustawy i pominięcie regulacji zawartej w art. 20b wywołuje ten skutek, że odszkodowanie za grunty przejęte od Lasów Państwowych nie spełnia wymogu słusznego odszkodowania. Ponadto z art. 20b ust. 3 specustawy wynika, że koszty wycinki drzew i krzewów w wieku do 20 lat

⁵⁸ Sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r., a ratyfikowanego przez Polskę 10 października 1994 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 26, poz. 175).

oraz ich uprzątnięcia ponosi właściwy zarządca drogi, a zatem wyłącznie koszty wycinki drzew powyżej lat 20 ponoszą Lasy Państwowe, przy czym mowa o wycinie drzew z pozostawieniem pni i korzeni drzew. W sytuacji doliczenia do odszkodowania za grunt również odszkodowania za drzewostan Lasy Państwowe otrzymałyby w zakresie drzewostanu podwójną rekompensatę, co naruszałoby zasadę wyrażoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Słuszne odszkodowanie powinno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczonego dobra. Innymi słowy, odszkodowanie powinno dawać właścicielowi bądź użytkownikowi wieczystemu możliwość odtworzenia analogicznego stanu, jaki miał przed pozbawieniem praw do nieruchomości (wyrok z 22 stycznia 2015 r., I OSK 1121/13).

3.13. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych

3.13.1. *Odnosząc się do kwestii zwolnienia policjanta ze służby w Policji w oparciu o art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁵⁹, NSA stwierdził, że dla biegu terminu przewidzianego w tym przepisie nie jest istotne, czy zawieszenie policjanta w czynnościach służbowych nastąpiło w trybie administracyjnym, czy na skutek zastosowania wobec niego środka zapobiegawczego. W tym zakresie decydujące znaczenie ma wyłącznie data zawieszenia, a nie także podstawa prawna zastosowania takiej instytucji. Do 12 miesięcy zawieszenia, po których upływie dopuszczalne jest zwolnienie policjanta ze służby, wlicza się wszystkie okresy zawieszenia policjanta w czynnościach służbowych. Gdyby celem ustawodawcy było powiązanie przewidzianych skutków prawnych tylko z zawieszeniem policjanta w ściśle określonym trybie oraz wyłącznie z zawieszeniem na tej samej podstawie prawnej, to bez wątpienia wprowadziłby w tym zakresie odpowiednie zastrzeżenia. Uchylenie środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych oznacza jedynie, że zdezaktualizował się cel, dla którego taki środek został zastosowany. Jeżeli pozostaje w toku postępowanie karne, w związku z którym zawieszono policjanta w czynnościach służbowych, to nie można w ogóle mówić, by przyczyna takiego zawieszenia ustała. Rozwiązania przyjęte w ustawie o Policji wskazują, że interesy zawieszonego policjanta ustawodawca zabezpieczył przez instytucje przewidziane w art. 42 ust. 7 ustawy o Policji oraz wprowadzenie gwarantowanego okresu ochronnego, który jak wynika z treści art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji, wynosi maksymalnie 12 miesięcy. Okres ten nie podlega wydłużeniu w zależności od tego, na jakiej podstawie prawnej i w jakim trybie policjant został zawieszony w czynnościach służbowych (wyrok z 26 sierpnia 2015 r., I OSK 794/14).*

3.13.2. *W sprawach dotyczących odmowy wydania zaświadczenia potwierdzającego fakt pełnienia przez funkcjonariuszy służb mundurowych służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu lub zdrowiu, uzasadniających podwyższenie podstawy wymiaru emerytury, o którym mowa w § 4 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków podwyższania emerytur funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej⁶⁰, NSA powołał się na wyrok TK z 27 maja 2014 r., U 12/13,*

⁵⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 355 ze zm.

⁶⁰ Dz.U. Nr 86, poz. 734 ze zm.

w którym orzeczono, że § 4 pkt 1 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w zakresie, w jakim stanowi o bezpośrednim zagrożeniu życia lub zdrowia, jest niezgodny z art. 15 ust. 6 w zw. z ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁶¹ oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. NSA stwierdził, że – wobec zakresowej niekonstytucyjności § 4 pkt 1 cyt. rozporządzenia – wydane na podstawie tego przepisu postanowienia, opierające się na elemencie normy prawnej zakwestionowanym przez Trybunał Konstytucyjny, zostały wydane z naruszeniem prawa materialnego – w zakresie podstaw rozstrzygnięcia wniosku o wydanie zaświadczenia – mającym wpływ na wynik sprawy (wyroki z 8 października 2015 r., I OSK 293/14 oraz z 30 stycznia 2015 r., I OSK 3044/13).

3.13.3. *W sprawie dotyczącej odmowy skierowania do wojskowej komisji lekarskiej o zmianę kategorii zdrowia z E na A NSA wskazał, że zgodnie z art. 28 ust. 4–4d ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶² wniosek zainteresowanego może być skutecznym narzędziem zmiany ostatecznego orzeczenia ustalającego kategorię zdolności do służby wojskowej A lub B. Osobom, wobec których wydano ostateczne orzeczenie ustalające kategorię zdolności do czynnej służby wojskowej D lub E, ustawa odmawia prawa skierowania do powiatowej komisji lekarskiej. Przepis art. 28 ust. 4c ww. ustawy jednoznacznie stanowi o zakazie kierowania takich osób do powiatowej komisji lekarskiej w celu zmiany kategorii zdolności do czynnej służby wojskowej. Ma on kategoriyczny charakter, niepozostawiający organowi żadnej sfery uznania co do możliwości innego rozstrzygnięcia. Ponadto przepis art. 29 ust. 3a ww. ustawy nie zezwala na kierowanie w czasie pokoju osób, którym ustalono kategorię zdolności do czynnej służby wojskowej D lub E, do wojskowej komisji lekarskiej. Przepisy tej ustawy nie przewidują bowiem możliwości weryfikacji raz orzeczonej kategorii zdolności do czynnej służby wojskowej D lub E, poza przypadkami określonymi w art. 28 ust. 4d ww. ustawy, tzn. poza przypadkiem, gdy takie ostateczne orzeczenie zostało wydane z naruszeniem przepisów prawa (wyrok z 23 października 2015 r., I OSK 854/14).*

3.13.4. *Udokumentowanie przyczyny uniemożliwiającej rozpoczęcie i korzystanie z urlopu wypoczynkowego – w przypadku choroby: przedstawienie zaświadczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do służby – obciąża policjanta. Wypełnienie tego obowiązku leży w interesie policjanta, który urlop wypoczynkowy lub jego część – niewykorzystane z powodu czasowej niezdolności do służby z powodu choroby – zamierza wykorzystać w późniejszym terminie, a w razie zwolnienia ze służby – przy ubieganiu się o ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. W przypadku gdy policjant mimo posiadania zaświadczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do służby z powodu choroby w dacie rozpoczęcia i trwania urlopu wypoczynkowego faktu tego nie ujawnia, to zasadne jest uznanie, że nie zamierza on wykorzystać wynikających z niego uprawnień. Dla wystąpienia skutków zaświadczeń lekarskich niezbędne jest ich ujawnienie w określonym czasie, a więc w dacie ich wystawienia. Fakt przedłożenia zaświadczeń lekarskich za okresy pokrywające się z okresami udzielonego urlopu wypoczynkowego ponad pół roku od zakończenia okresu niezdolności do służby z powodu choroby i prawie pół roku po zwolnieniu ze służby w Policji, a przede wszystkim*

⁶¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 667 ze zm.

⁶² Dz.U. z 2012 r. poz. 461 ze zm.

już po wykorzystaniu urlopu wypoczynkowego, nie stanowi podstawy do stwierdzenia, że wskutek niezdolności do służby z powodu choroby urlopu tego nie wykorzystano i w związku ze zwolnieniem ze służby przysługuje ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, o którym mowa w art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji (wyrok z 22 października 2015 r., I OSK 442/14).

Policjantowi przywróconemu do służby na mocy orzeczenia sądu, któremu na podstawie art. 42 ust. 5 ustawy o Policji wypłacono świadczenie pieniężne za czas pozostawania poza służbą, nie przysługuje ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy. W okresie pozostawania poza służbą, który nie jest okresem służby ani też okresem uznawanym za okres służby, lecz jedynie okresem podlegającym wliczeniu do okresu służby, policjant przywrócony do służby orzeczeniem sądu nie pozostaje w stosunku służbowym. W tym okresie policjantowi nie przysługują świadczenia wiążące się ze stosunkiem służbowym, w tym prawo do urlopu, i to niezależnie od tego, czy służbę podjął, czy też nie. Ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy jest surogatem urlopu wypoczynkowego, a prawo do ekwiwalentu pieniężnego – prawem pochodnym od prawa do urlopu wypoczynkowego. Oznacza to, że ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy może przysługiwać wyłącznie wtedy, kiedy policjant nabył prawo do urlopu wypoczynkowego. W przeciwnym razie prawo to nie istnieje (wyrok z 14 października 2015 r., I OSK 327/14).

W sprawie dotyczącej odmowy przyznania i wypłaty odsetek ustawowych od należności pieniężnych z tytułu odbywania w trybie stacjonarnym studiów podyplomowych za granicą NSA uznał, że z przepisów art. 19 ust. 1, art. 24 ust. 1 i art. 53 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie żołnierzy zawodowych⁶³ wynika, iż odbywanie studiów poza granicami państwa, na skutek skierowania przez Ministra Obrony Narodowej, nie jest równoznaczne z pełnieniem zawodowej służby wojskowej poza granicami państwa. Zgodnie z art. 53 ww. ustawy żołnierz zawodowy może być kierowany na studia lub naukę do szkoły wojskowej albo nie-wojskowej oraz na staż, kurs lub specjalizację w kraju lub za granicą. Przepis art. 19 ust. 1 ww. ustawy zawiera zatem wyłączenie, jako odrębnej kategorii, pełnienia służby poza granicami, nie wymienia natomiast odbywania studiów za granicą. Nie można stawiać znaku równości między pełnieniem służby poza granicami państwa a odbywaniem tam studiów w wyniku skierowania. Pełnienie służby odbywa się w ramach obowiązków, skierowanie na studia jest zaś uprawnieniem żołnierza. Z takim rozróżnieniem sytuacji korespondują przepisy o uposażeniu i innych należnościach pieniężnych, odrębnie od tych należności traktując świadczenia, mogące służyć w przypadku skierowania na studia poza granicami kraju (wyrok z 30 czerwca 2015 r., I OSK 2312/13).

3.13.5. *Podstawowym celem i zadaniem związków zawodowych jest reprezentowanie i obrona praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy*⁶⁴. Związki zawodowe zostały wyposażone w szereg instrumentów umożliwiającym im realizację postawionych przed nimi zadań, m.in.: prawo uczestniczenia w procesie legislacyjnym, jeżeli dotyczy on zadań związków zawodowych, np. w formie opiniowania założeń i projektów aktów prawnych podejmowanych w tym zakresie (art. 19 u.z.z.). Oznacza to, że wszelkie uprawnienia związków zawodowych mają charakter służebny w stosunku do praw i wolności ludzi pracy. Przyznane organizacjom związkowym uprawnienia i kompetencje przysługują jedynie w takim zakresie,

⁶³ Dz.U. Nr 179, poz. 1750 ze zm.

⁶⁴ Artykuł 59 Konstytucji RP i art. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 167, dalej u.z.z.).

w jakim jest to niezbędne dla realizacji powierzonych im zadań. Skoro ustawodawca przewidział w art. 30 ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela⁶⁵ szczególny tryb uczestnictwa związku zawodowego w procedurze tworzenia prawa, to przepis ten jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 19 ust. 2 u.z.z., który na zasadzie *lex specialis derogat legi generali* wyłącza wymóg przeprowadzenia procedury określonej w ustawie o związkach zawodowych. Ograniczenia procedury jedynie do zastosowania art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela przy podejmowaniu uchwały gminy w przedmiocie wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania nauczycielom niektórych składników wynagrodzenia (art. 19 ust. 1 u.z.z. i art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela) nie naruszają konstytucyjnie zagwarantowanej wolności działania związków zawodowych. Przepis art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela – określając, że regulamin, o którym mowa w art. 30 ust. 6 tej ustawy, podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli – przewiduje mocniejszą formę udziału związków zawodowych w procesie legislacyjnym, niż została wskazana w art. 19 ust. 2 u.z.z., a więc zapewnia związkom zawodowym możliwość realizacji postawionych przed nimi zadań. Poza tym, ocena prawna Sądu I instancji znajduje potwierdzenie w dyrektywach wykładni systemowej i celowościowej. W istniejącym stanie prawnym stosowanie obu procedur prowadziłoby jedynie do przedłużenia procesu legislacyjnego, a w przypadku sporu między obiema organizacjami związkowymi – nawet do jego przewlekłości, co na pewno nie służyłoby obronie praw i interesów zawodowych oraz socjalnych ludzi pracy (wyrok z 28 lipca 2015 r., I OSK 1073/15).

3.14. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

Na podstawie art. 26 ust. 3 pkt 7 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁶⁶ zakład ubezpieczeń może korzystać z dostępu do dokumentacji medycznej, za zgodą pacjenta, również po śmierci pacjenta. Przepis ten określa bowiem obowiązek placówki medycznej, rozumianej jako zakład administracyjny wykonujący funkcje z zakresu administracji publicznej, udostępnienia dokumentacji medycznej zmarłego pacjenta zakładowi ubezpieczeń w oparciu o wyrażoną przez niego za życia zgodę w ramach zawartej umowy ubezpieczenia (wyrok II OSK 730/15).

Do opinii komisji bioetycznej podjętej w trybie art. 37r w zw. z art. 37l ust. 1 prawa farmaceutycznego⁶⁷ nie mają zastosowania przepisy k.p.a. Komisja Bioetyczna nie jest „organem państwowym”, podejmując opinię w trybie przepisu art. 37r ust. 1 prawa farmaceutycznego nie rozstrzygała ona sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej, albowiem decyzję taką w przedmiocie pozwolenia na prowadzenie badania klinicznego podejmuje organ administracji publicznej – minister właściwy do spraw zdrowia (obecnie: Prezes Urzędu Produktów Lekowych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych). Opinia komisji bioetycznej nie rozstrzyga o istocie sprawy, w której chodzi o podjęcie badania klinicznego, ani nie kończy postępowania wywołanego wnioskiem o rozpoczęcie badania klinicznego, nie jest zatem decyzją administracyjną w rozumieniu przepisu art. 104 § 1 k.p.a. (wyroki II OSK 2613/14 i II OSK 2614/14).

⁶⁵ Dz.U. z 2014 r. poz. 191, dalej: Karta Nauczyciela.

⁶⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 159 ze zm.

⁶⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.).

3.15. Sprawy dotyczące uprawnień mieszkaniowych

W kwestii, czy nabycie przez funkcjonariusza Biura Ochrony Rządu od Skarbu Państwa lokalu mieszkalnego (będącego w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej) za cenę ustaloną na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁸, tj. z zastosowaniem 90% bonifikaty, jest pomocą finansową w rozumieniu art. 79 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu⁶⁹, NSA stwierdził, że funkcjonariusz Biura Ochrony Rządu, który nabył lokal mieszkalny w wyżej opisanym trybie otrzymał środki finansowe na jego uzyskanie ze środków budżetu państwa, a zatem nie przysługuje mu, na podstawie art. 79 ust. 3 pkt 2 ustawy o Biurze Ochrony Rządu, równoważnik pieniężny, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu. Otrzymanie środków finansowych na nabycie lokalu lub domu ze środków budżetu państwa przez funkcjonariusza lub jego małżonka eliminuje go z kręgu uprawnionych do pobierania równoważnika za brak lokalu (wyrok z 27 listopada 2015 r., I OSK 1621/14).

W świetle art. 163 k.p.a. w zw. z § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznawania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego⁷⁰ pozbawianie funkcjonariusza w niezmiennych okolicznościach faktycznych i prawnych prawa do świadczenia wypłacanego od kilkunastu lat, tylko z tego powodu, że organ doszedł do wniosku, iż proponowana policjantowi niekorzystna zmiana sposobu dojazdu do służby spowoduje, że miejscowość dotychczas uznawana za niepobliską zmieni swój charakter na pobliską, jest nie do pogodzenia z zasadami sprawiedliwości społecznej (wyrok z 27 listopada 2015 r., I OSK 728/14).

3.16. Sprawy dotyczące samorządu terytorialnego

Wskazanie na podstawie uchwały rady gminy jako reprezentanta interesów gminy burmistrza (wójta, prezydenta) na członka zarządu spółki wodnej nie stanowi naruszenia zakazu, o jakim mowa w art. 4 pkt 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. NSA uznał, że jest to uzasadnione przede wszystkim prokonstytucyjną wykładnią ww. przepisu, będącą w zgodzie z zasadą proporcjonalności (wyrok z 8 stycznia 2015 r., II OSK 3117/14).

Przepisy normujące wygaszanie mandatu radnego nie mają charakteru bezwzględnego. Nie można automatycznie przyjmować, że jakiekolwiek korzystanie przez radnego z mienia komunalnego stanowi wykorzystanie mienia komunalnego w rozumieniu art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷¹, powodujące skutek w postaci wygaśnięcia mandatu radnego na podstawie art. 190 ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁷² (wyrok z 21 stycznia 2015 r., II OSK 2967/14).

Przepis art. 39 ust. 4 u.s.g., przy uwzględnieniu odesłania zawartego w art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, pozwala organowi stanowiącemu gminy na

⁶⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367 ze zm.

⁶⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.

⁷⁰ Dz.U. z 2013 r. poz. 1130 ze zm.

⁷¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.

⁷² Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm.

dokonanie przeniesienia kompetencji organu wykonawczego związanych z załatwieniem spraw indywidualnych nie tylko w formie decyzji, ale także innych aktów i czynności zmierzających do załatwienia spraw indywidualnych (m.in. czynności materialno-technicznych, sprawozdawczych i kontrolnych), określonych przepisami ordynacji podatkowej, które będą się wiązać z wykonywaniem zadań związanych z szeroko rozumianymi sprawami opłat za usuwanie odpadów, związanymi z wykonywaniem zadań gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku (wyrok z 24 lutego 2015 r., II OSK 2289/14).

Dokonując wykładni przepisów art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷³ w zw. z art. 8 ust. 2a i art. 18 ust. 2 pkt 11 u.s.g., NSA stwierdził, że w zakresie wyrażenia przez gminę zgody na zawarcie z powiatem porozumienia dotyczącego współrealizacji inwestycji dotyczącej budowy chodnika w ciągu drogi powiatowej zastosowanie mają przepisy ustawy o samorządzie gminnym dotyczące zawierania porozumień międzygminnych (wyrok z 26 lutego 2015 r., II OSK 2299/14).

Przepis art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷⁴ wskazuje obligatoryjną minimalną treść, jaka powinna być przedmiotem uregulowania w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wprowadzającej na obszarze działania tej jednostki program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Wymienione w tym przepisie ustawy elementy, które „w szczególności” ma zawierać program współpracy, należy uznać za elementy obligatoryjne treści uchwały (wyrok z 13 marca 2015 r., II OSK 2658/14).

Przepis art. 11 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego mówi o osobie skazanej prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności. W pojęciu tym mieści się zarówno orzeczenie bezwzględnego wykonania kary, jak i orzeczenie warunkowego zawieszenia jej wykonania. Tym samym ustawodawca uznaje, że osoby, które dopuściły się czynu karalnego zagrożonego określonym rodzajem kary, stają się niegodne piastowania funkcji w urzędach publicznych, a co za tym idzie – tracą prawo wybieralności. W przypadku popełnienia przez radnego przestępstwa określonego w art. 158 § 1 kodeksu karnego nie ma znaczenia fakt skazania go na najniższy wymiar warunkowo zawieszanej kary. W takiej sytuacji organ powinien stwierdzić wygaśnięcie mandatu radnego z powodu utraty prawa wybieralności na podstawie art. 383 § 1 pkt 2 i art. 11 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego. Odmienne natomiast byłaby traktowana sytuacja, w której nie doszłoby do skazania, lecz jedynie do warunkowego umorzenia postępowania (wyrok z 7 października 2015 r., II OSK 2276/15).

Mimo że przepis art. 25 ust. 2 u.s.g. nie określa żadnych warunków ani kryteriów, jakimi miałyby kierować się rada gminy przy podejmowaniu decyzji o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego lub o odmowie jej wyrażenia, to kompetencja rady gminy do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy nie daje prawa do odmowy w każdej sytuacji. Dotknięta wadliwością byłaby taka uchwała, której motywby byłyby nie do pogodzenia z zasadami porządku prawnego i która nie miałaby oparcia w stanie faktycznym, w jakim wypowiedzenie zostało dokonane (wyrok z 9 lipca 2015 r., II OSK 625/15).

Przepis art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁷⁵ dotyczy pracowników samorządowych bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy, ma on zatem zastosowanie również do pracowników powołanych i wybieranych.

⁷³ Dz.U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.

⁷⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536.

⁷⁵ Dz.U. z 2014 r. poz. 1202 ze zm.

Przepis art. 4 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, dokonując klasyfikacji stanowisk, abstrahował od podstawy zatrudnienia na wskazanych stanowiskach, co daje asumpt do twierdzenia, że osoba piastująca funkcję skarbnika gminy, zatrudniona na podstawie powołania, zajmuje jedno z kierowniczych stanowisk urzędniczych. Z brzmienia art. 30 ust. 2 ww. ustawy bezspornie wynika, że naruszenie zakazów, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, powoduje odwołanie pracownika samorządowego ze stanowiska. Odwołanie to może dotyczyć wyłącznie pracownika powołanego na stanowisko, a więc m.in. i skarbnika gminy. Z art. 34 ust. 1 ww. ustawy wynika, że do pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2, nie stosuje się przepisów art. 31 i art. 32 tej ustawy. Jeśli bowiem przyjąć, że osoby zatrudnione na podstawie powołania nie należą do kręgu pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, do których odnosi się dyspozycja art. 30 omawianej ustawy, to jej art. 34 ust. 1 również byłby zbędny (wyrok z 7 lipca 2015 r., II OSK 1435/15).

Odmowa pozytywnego załatwienia zgłoszenia o dokonanie wpisu do rejestru związków międzygminnych, o którym mowa w art. 68 u.s.g., oznacza odmowę uznania uprawnienia gmin, które to działanie ministra może być zaskarżone do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a brak działania ministra może być przedmiotem skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (wyrok z 27 października 2015 r., II OSK 269/15).

3.17. Sprawy cudzoziemców

Wniosek o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach⁷⁶ składa się na urzędowym formularzu według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2011 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, fotografii dołączanych do wniosku oraz wzoru stempla potwierdzającego złożenie wniosku⁷⁷, wydanego na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach⁷⁸. Weryfikacja prawdziwości danych i oświadczeń złożonych na urzędowym formularzu wniosku stanowi jeden z elementów postępowania wyjaśniającego zainicjowanego wnioskiem, któremu nadano bieg (wyroki z 18 listopada 2015 r., II OSK 669/14 i II OSK 1017/14). Złożenie wniosku lub przedstawienie dokumentów zawierających nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje – art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy abolicyjnej – może stanowić samoistną podstawę prawną do wydania decyzji odmawiającej udzielenia cudzoziemcowi, o którym mowa w art. 1 tej ustawy, wydania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok z 14 lipca 2015 r., II OSK 2977/13).

Na nabycie nieruchomości – na gruncie ustawy z dnia 20 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców⁷⁹ w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 15 marca 1996 r.

⁷⁶ Dz.U. Nr 191, poz. 1133 ze zm., dalej: ustawa abolicyjna.

⁷⁷ Dz.U. Nr 23, poz. 124.

⁷⁸ Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.

⁷⁹ Dz.U. z 2014 r. poz. 1380 ze zm.

o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców⁸⁰ obowiązującą od 4 maja 1996 r. – przez małżonka – obywatela polskiego ze skutkiem do majątku wspólnego konieczne jest uzyskanie zezwolenia przez małżonka–cudzoziemca nawet w sytuacji, gdy stroną czynności prawnej jest wyłącznie małżonek–obywatel polski. Przepisy tej ustawy dotyczą nabycia prawa w własności lub prawa użytkowania wieczystego na podstawie każdego zdarzenia prawnego, czyli także z mocy prawa (wyrok z 28 października 2015 r., II OSK 370/14).

Przedłużenie wizy Schengen na podstawie art. 33 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy⁸¹ jest dopuszczalne tylko w takiej sytuacji, gdy łączny okres pobytu cudzoziemca, wliczając w to okres pobytu na podstawie przedłużanej wizy, nie przekroczy 90 dni w każdym 180-dniowym okresie ważności wizy. Taka konkluzja wynika z wykładni systemowej i celowościowej wskazanego przepisu, który należy interpretować w zgodności z innymi przepisami kodeksu wizowego (art. 1 ust. 1 oraz art. 2 pkt 2 lit. a/) oraz w duchu idei wspólnej polityki wizowej Unii Europejskiej, dotyczącej krótkotrwałych pobytów cudzoziemców na terenie państw członkowskich strefy Schengen (wyrok z 25 czerwca 2015 r., II OSK 2859/13).

Wniosek o zarejestrowanie pobytu złożony na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁸² jest jedynie wówczas skuteczny, gdy pochodzi od cudzoziemca. Posiadanie obywatelstwa polskiego stanowi negatywną przesłankę zarejestrowania przez obywatela UE pobytu na terytorium Polski (wyrok z 24 września 2015 r., II OSK 107/14).

3.18. Sprawy dotyczące kościołów i związków wyznaniowych

Ocena istnienia interesu prawnego Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich powinna być uwarunkowana ściśle określonymi okolicznościami faktycznymi. To, czy w danej sprawie ma zastosowanie art. 7 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej⁸³, zależy od analizy statutu nowo rejestrowanej gminy w celu ustalenia i wskazania różnic pomiędzy nową gminą a gminą wyznaniową żydowską w rozumieniu ww. ustawy, odnoszących się do kwestii zasad nabywania członkostwa, posiadania prawa wewnętrznego odrębnego od prawa gmin wyznaniowych żydowskich zrzeszonych w Związku oraz niezależności organizacyjnej (wyrok z 21 stycznia 2015 r., II OSK 1492/13).

Przesądając, że orzeczenia Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej utworzonej na podstawie art. 38a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności i sumienia wyznania⁸⁴ są objęte kognicją sądów administracyjnych, NSA uzasadnił, iż w sprawie jest wiążąca interpretacja zaprezentowana w wyroku TK z 13 marca 2013 r., K 25/10⁸⁵. Wskazał ponadto, że skoro

⁸⁰ Dz.U. Nr 45, poz. 198.

⁸¹ Dz.Urz. UE z dnia 15 września 2009 r. Nr L 243, s. 1 ze zm.

⁸² Dz.U. z 2014 r. poz. 1525 ze zm.

⁸³ Dz.U. z 2014 r. poz. 1798 ze zm., dalej: u.p.g.ż.

⁸⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 321, poz. 1965 ze zm.

⁸⁵ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wydawanie orzeczeń przez zespół orzekający Komisji Regulacyjnej stanowi przejaw szeroko pojętej działalności administracji publicznej. W związku z tym do działalności Komisji mają zastosowanie ogólne regulacje prawa administracyjnego. W szczególności przez pojęcie „odwołania” (art. 33 ust. 5 u.p.g.ż.) należy rozumieć zwykły środek odwoławczy w toku procedury administracyjnej. Brzmienie art. 33 ust. 5 u.p.g.ż., wedle którego „Od orzeczenia zespołu orzekającego nie

Konstytucja w art. 190 ust. 1 przesądziła, iż orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, to moc powszechnie obowiązująca wyroku TK nie ogranicza się tylko do skutku derogacyjnego, ale oddziałuje na wszystkie przepisy zawierające normę uznaną za niekonstytucyjną, choć oddziaływanie to ma różny wymiar. W wypadku przepisów brzmiących analogicznie do tych, co do których wypowiedział się TK, nie można w procesie ich wykładni nie uwzględniać stanowiska i argumentacji Trybunału (postanowienie z 17 listopada 2015 r., II OSK 422/15).

W odniesieniu do zagadnienia następstwa prawnego związanego ze zniesieniem Komisji Majątkowej⁸⁶ oraz tego, czy doszło do utraty przez stronę zdolności sądowej umożliwiającej umorzenie postępowania, NSA wskazał, że w ww. ustawie brak jest przepisów określających ogólnego następcę prawnego zniesionej Komisji Majątkowej w zakresie przedmiotowych postępowań. NSA wywiódł, że nie można przyjąć, iż ogólnym następcą prawnym Komisji Majątkowej został minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Również na podstawie przepisów innych aktualnie obowiązujących ustaw nie można ustalić ogólnego następcy prawnego Komisji Majątkowej. Skoro zatem Komisja Majątkowa została zniesiona w drodze ustawy, to do ustawodawcy należało i nadal należy określenie jej ogólnego następcy prawnego również w sprawach, w których strony zakończonego postępowania regulacyjnego podjęły próbę obrony swych praw w drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Nie można więc przyjąć, że brak następcy prawnego Komisji Majątkowej jest definitywny i nieusuwalny, gdyż nadal ustawodawca ma możliwość wskazania w drodze ustawy podmiotu, któremu będą przysługiwały kompetencje zniesionej Komisji Majątkowej. Brak jest więc przesłanki umorzenia postępowania kasacyjnego w tej sprawie przed upływem trzyletniego terminu, o którym mowa w art. 130 § 1 zdanie drugie p.p.s.a. Termin ten rozpoczął bieg od dnia wydania przez NSA postanowienia o odmowie podjęcia zawieszonego postępowania z uwagi na utratę zdolności sądowej przez Komisję Majątkową, tj. od 23 grudnia 2013 r. Z postanowienia z 23 grudnia 2013 r. wynika, że od daty jego wydania przyczyną zawieszenia postępowania stała się utrata zdolności sądowej przez organ, którego działanie jest przedmiotem skargi (postanowienia z 29 stycznia 2015 r., II OSK 687/07 i II OSK 742/07).

3.19. Sprawy dotyczące przejęcia mienia z naruszeniem prawa

W kwestii dotyczącej przejęcia gospodarstw rolnych NSA podkreślił, że wskazany w art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin⁸⁷ tryb odpłatnego przejęcia gospodarstwa rolnego na rzecz państwa był formą sprzedaży – odpłatnego przeniesienia własności nieruchomości na rzecz państwa, ale dokonywaną w formie decyzji administracyjnej. Przepis ten nie ma

przysługuje odwołanie”, oznacza, że postępowanie regulacyjne jest jednoinstancyjne. Nie wyklucza to przysługiwania innych środków prawnych. Dotyczy to nie tylko nadzwyczajnych środków zaskarżenia od orzeczenia Komisji w toku postępowania administracyjnego. Z art. 33 ust. 5 u.p.g.ż. nie wynika, że została zamknięta droga sądowa od orzeczenia Komisji. Przepis ten nie zawiera treści przypisywanej mu przez wnioskodawcę i nie zamyka drogi sądowej w sprawie kontroli zgodności z prawem orzeczenia składu orzekającego Komisji Regulacyjnej.

⁸⁶ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2011 r. Nr 18, poz. 89).

⁸⁷ Dz.U. Nr 32, poz. 140 ze zm.

żadnego powiązania z przepisami dotyczącymi przekazania gospodarstwa rolnego następcy. Odpłatne przeniesienie własności w trybie art. 53 ust. 3 ustawy następuje na wniosek właściciela gospodarstwa rolnego i nie ma tutaj znaczenia, czy są następcy, którzy mogliby prowadzić to gospodarstwo. To wola właściciela gospodarstwa rolnego decyduje, czy nastąpi przeniesienie własności na rzecz państwa w tym trybie. W takiej sytuacji ewentualni następcy, którzy nie mają żadnego tytułu prawnego do nieruchomości, nie są stronami postępowania prowadzonego w tym trybie. Przepis art. 53 ustawy posługuje się pojęciem „gospodarstwo rolne”, ale nie zawiera definicji tego pojęcia. W związku z tym przepis ten nie może być podstawą rozważań, czy dana nieruchomość stanowi gospodarstwo rolne (wyrok z 19 marca 2015 r., I OSK 1798/13). Przepis art. 53 ust. 1 ww. ustawy posługuje się zamiennie zwrotem „gospodarstwo rolne” i pojęciem „nieruchomość”. Podobnie art. 54 w ust. 1 stanowi o nieruchomości, a w ust. 2 reguluje jedynie maksymalny obszar nieruchomości – 3 ha. W art. 75 ust. 1 tej ustawy brak jest definicji gospodarstwa rolnego, jak też odesłania do innych aktów prawnych w tym zakresie. NSA za uprawnioną uznał konkluzję, że ustawa ta nie regulowała minimalnego obszaru przejmowanej w tym trybie nieruchomości (gospodarstwa rolnego). Jeżeli zatem przepis może być różnie rozumiany, to taka sytuacja nie skutkuje nigdy oceną wydanego w oparciu o jeden z możliwych wniosków interpretacyjnych aktu jako rażąco wadliwego (wyrok z 20 sierpnia 2015 r., I OSK 2863/13).

W sprawie stwierdzenia nieważności decyzji odmawiającej zwrotu nieruchomości zajętej przez Skarb Państwa na podstawie art. 21 ust. 1 lit. c/ ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego wrogich elementów⁸⁸ NSA odniósł się w aspekcie procesowym do kwestii doręczenia decyzji. Wskazał, że obowiązujący kodeks postępowania administracyjnego przewiduje sformalizowane sposoby doręczania decyzji i dokumentowania takiego doręczenia. Gdy jednak aktualnie prowadzone postępowanie dotyczy rozstrzygnięć wydanych przed kilkudziesięcioma laty, ocena skuteczności czynności procesowych ówczesznie podejmowanych musi być dokonywana w sposób wszechstronny, z poszanowaniem także interesu społecznego, związanego z zasadą ochrony trwałości decyzji. Za dopuszczalne i zgodne z ogólnymi zasadami prowadzenia postępowania dowodowego NSA uznał w takich przypadkach ustalanie istotnych dla sprawy okoliczności związanych z doręczeniem decyzji z uwzględnieniem wszelkich danych, które mogą uzasadniać wniosek, że decyzja ta weszła do obrotu prawnego. W tym kontekście wniosków organów administracji nie można traktować jako przyjęcia „fikcji doręczenia”, są one bowiem w dopuszczalny sposób oparte na rozumowaniach praktycznych. NSA podkreślił jednak, że akceptacja dla takich praktyk nie oznacza, iż dla wejścia decyzji do obrotu prawnego wystarczający jest sam znaczny upływ czasu od daty wydania decyzji, jej wejście do obrotu prawnego powinno być każdorazowo oceniane w oparciu o możliwe do uzyskania dowody pośrednie (wyrok z 1 kwietnia 2015 r., I OSK 2737/14).

W odniesieniu do przesłanek nieważności decyzji w przedmiocie przejęcia gospodarstwa rolnego w trybie ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o zmianie dekretu z dnia 18 kwietnia 1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw, związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym⁸⁹ jako istotną NSA uznał okoliczność, że w trakcie postępowania odwoławczego wydano Akt Własności Ziemi na rzecz współwłaścicieli będących adresatami decyzji wywłaszczeniowej. Zaznaczono, że Akt Własności Ziemi pochodził z późniejszej daty i uzyskał przymiot ostateczności oraz prawomocności i mimo deklaratoryjnego charakteru wy-

⁸⁸ Dz.U. Nr 17, poz. 96.

⁸⁹ Dz.U. Nr 39, poz. 174.

woływał daleko idące implikacje w sferze prawa prywatnego. Akty własności były bowiem wydawane w celu uporządkowania i usankcjonowania własności gospodarstw rolnych, a co najważniejsze – w zakresie prawa własności stawały się dowodami wiążącymi dla wszystkich organów oraz sądów, w szczególności stały się podstawą do ujawniania praw własności w księgach wieczystych. Natomiast wprowadzony bezwzględny zakaz wzruszania aktów własności ziemi skutkował tym, że od 1 stycznia 1992 r. została wyłączona ich kontrola zarówno administracyjna, jak i sądowa. Organ rozpoznający odwołanie 3 marca 1979 r. powinien mieć zatem na uwadze, że utrzymując w mocy decyzję o przejęciu gospodarstwa, stwarza stan prawny, w którym jednocześnie w obrocie będzie obowiązywać późniejszy Akt Własności Ziemi. Takie działanie organów obydwu instancji wówczas działających naruszyło zasadę wyrażoną w art. 6 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji państwowej powinny prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa (wyrok z 1 kwietnia 2015 r., I OSK 1884/13).

3.20. Sprawy dotyczące posiadania broni i materiałów wybuchowych

Większość spraw z tego zakresu dotyczyła odmowy wydania pozwolenia na broń oraz cofnięcia pozwolenia na broń. Podstawę odmowy wydania albo cofnięcia pozwolenia na broń stanowiły orzeczenia lekarskie oraz psychologiczne, wydawane w trybie przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 września 2000 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się lub posiadających pozwolenie na broń⁹⁰.

W postępowaniu administracyjnym dotyczącym pozwolenia na broń palną istnieje szczególne ograniczenie dowodowe. Fakt, czy ktoś nie należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2–4 ustawy o broni i amunicji⁹¹, może być stwierdzony wyłącznie na podstawie orzeczenia wydanego przez określone osoby w trybie, o którym mowa w przepisach ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia. Przeprowadzenie innego dowodu przeciwko orzeczeniu lekarskiemu wydanemu w trybie przewidzianym w rozporządzeniu jest niedopuszczalne (wyrok z 19 kwietnia 2015 r., II OSK 2144/13).

W świetle art. 17 ust. 4 ustawy o broni i amunicji przyczyną odmowy wydania pozwolenia na broń jest nieprzedstawienie przez wnioskodawcę wymaganego orzeczenia lekarskiego i psychologicznego. Termin na wniesienie odwołania przez organ Policji od orzeczenia lekarskiego i psychologicznego wynosi 45 dni (§ 8 ust. 3 rozporządzenia). W tym terminie organ może skutecznie zakwestionować przedstawione przez wnioskodawcę orzeczenie, sprawiając, że traktuje się je jako niebyłe, a zdolność psychofizyczna składającego wniosek o wydanie pozwolenia na broń podlega ponownej ocenie, której wnioski są formułowane przez uprawnione podmioty w nowym orzeczeniu. O zakończeniu biegu terminu, w którym możliwe jest zainicjowanie przez organ Policji postępowania weryfikacyjnego w odniesieniu do złożonego orzeczenia, można mówić wyłącznie w przypadku, gdy orzeczenie to zostało organowi prowadzącemu postępowanie przedłożone przez wnioskodawcę. Odmowę podania się przez zainteresowanego badaniom psychologicznym w trybie odwoławczym należy kwalifikować w sposób tożsamy z nieprzedstawieniem przez składającego wniosek wymaganego orzeczenia psychologicznego, o którym mowa w przepisie art. 17 ust. 4 ustawy o broni i amunicji (wyrok z 29 kwietnia 2015 r., II OSK 2355/13).

⁹⁰ Dz.U. Nr 79, poz. 898 ze zm.

⁹¹ Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2012 r. poz. 576 ze zm.).

Co do dopuszczalności zastosowania przepisów ustawy o broni i amunicji w brzmieniu obowiązującym po 10 marca 2011 r. w sprawach dotyczących pozwolenia na broń w odniesieniu do zdarzeń, które nastąpiły pod rządami poprzednio obowiązującego stanu prawnego, NSA w wyrokach z 3 września 2015 r., II OSK 39/14 i z 24 września 2013 r., II OSK 908/12 uznał, że skazanie za przestępstwo umyślne, jeszcze przed wydaniem pozwolenia na broń, które z uwagi na treść obowiązującego wówczas prawa nie stanowiło przeszkody w wydaniu pozwolenia, stało się wobec znowelizowania ustawy o broni i amunicji przesłanką obligatoryjnego cofnięcia pozwolenia na broń. W wyroku z 30 stycznia 2015 r., II OSK 1559/13 NSA stwierdził, że przepisy ustawy o broni i amunicji w brzmieniu obowiązującym po 10 marca 2011 r. mogą mieć zastosowanie w sprawach dotyczących cofnięcia pozwolenia na broń wywołanych zdarzeniami, które nastąpiły pod rządami uprzednio obowiązującego stanu prawnego⁹². A zatem organy orzekające były zobowiązane do oceny faktu zaistniałego przed zmianą zastosować przepis art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a/ ustawy o broni i amunicji (prawomocnego skazania za przestępstwo popełnione z winy umyślnej) w brzmieniu wprowadzonym przez ustawę zmieniającą z dnia 5 stycznia 2011 r. Należy zwrócić uwagę na powtarzające się także w 2015 r. sprawy, w których prawomocny wyrok sądu karnego, skazujący osobę ubiegającą się o pozwolenie na broń lub je posiadającą za popełnienie umyślnego przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, musiał skutkować odmową wydania lub cofnięciem pozwolenia na broń. W takich przypadkach w związku z treścią art. 15 ust. 1 pkt 6a nie mógł mieć żadnego znaczenia prawny argument, że czyn, którego dopuścił się wnioskujący, nie ma związku z bronią bądź ochroną życia lub zdrowia. Według ustawodawcy, poczynając od 10 marca 2011 r., skazanie za każde przestępstwo umyślne jest sankcjonowane orzeczeniem o cofnięciu pozwolenia na broń bądź odmową jego wydania. Treść art. 15 ust. 1 pkt 6a od tej daty pozwala przyjąć, że przesłankę zagrożenia wypełnia sam fakt skazania (wyroki z 10 marca 2015 r., II OSK 1913/13 i z 10 listopada 2015 r., II OSK 552/14 oraz z 19 sierpnia 2015 r., II OSK 3142/13).

3.21. Sprawy z zakresu pomocy społecznej

3.21.1. W kwestii wykładni art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych⁹³ w odniesieniu do starającego się o świadczenie pielęgnacyjne, który jest posiadaczem gospodarstwa rolnego, NSA zwrócił uwagę, że już w tezie uchwały z 11 grudnia 2012 r., I OPS 5/12 jednoznacznie wskazuje się, iż to prowadzenie gospodarstwa rolnego (nie zaś jego posiadanie) stanowi negatywną przesłankę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Prowadzenie gospodarstwa rolnego oznacza stałą i osobistą działalność rolnika mającą charakter wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z tym prowadzeniem. Prowadzenie gospodarstwa rolnego może polegać również tylko na zarządzaniu nim. Natomiast samo posiadanie lub własność gospodarstwa nie mogą być kwalifikowane jako jego prowadzenie, jeżeli nie wiąże się z nimi wykonywanie wyżej określonej działalności rolniczej. Konieczne jest więc ustalenie, czy osoba ubiegająca się o świadczenie pielęgnacyjne rzeczywiście prowadzi gospodarstwo rolne, osiągając z tego tytułu jakiekolwiek dochody, czy też jest jedynie jego właścicielem, a w gospodarstwie tym nie jest wykonywana żadna działalność rolnicza (wyrok z 30 kwietnia 2015 r., I OSK 2880/13). Ustawodawca wyraźnie odróżnia rolnika (art. 4, art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu

⁹² Por. wyroki NSA z 27 listopada 2013 r., II OSK 1318/12 i z 24 września 2013 r., II OSK 908/12.

⁹³ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm., dalej: u.ś.r.).

społecznym rolników⁹⁴) od małżonka rolnika (art. 5, art. 10 ust. 1a pkt 1, art. 13 ust. 8 pkt 1, ust. 9 pkt 1, ust. 10 ww. ustawy). Do bycia ubezpieczonym w KRUS małżonek rolnika nie musi pracować w gospodarstwie rolnika – wystarczy, że pracuje w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym (art. 5 *in fine* ustawy), a to nie stanowi prowadzenia osobiście i na własny rachunek gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (wyrok z 13 stycznia 2015 r., I OSK 905/14).

3.21.2. *Stosowanie przepisu art. 15b ust. 5 u.ś.r. powinno być poprzedzone dokonaniem przez organy administracji ustaleń w zakresie zarówno dbałości kobiety o zdrowie w czasie ciąży (pozostawiania w tym okresie pod opieką lekarską), jak i dołożenia przez kobietę należytej staranności w dochowaniu terminu poddania się tej opiece.* Należy uwzględnić, że w pewnych przypadkach kobieta, której nie da się zarzucić braku troski o zdrowie własne i płodu, może rozpocząć opiekę medyczną w terminie późniejszym, niż określony w art. 15b ust. 5 u.ś.r., ze względu na niezależne od niej czynniki. Mogą to być w szczególności czynniki o charakterze biologicznym (np. brak możliwości rozpoznania ciąży w jej wczesnym etapie) bądź faktycznym (np. brak możliwości zarejestrowania się na badania lekarskie lub poddania się badaniu lekarskiemu w odpowiednim terminie). Pozbawienie matki dziecka prawa do zapomogi wyłącznie ze względu na wystąpienie tego typu okoliczności – tj. okoliczności, za które matka nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności – byłoby nie tylko niezgodne z *ratio legis* art. 15b ust. 5 u.ś.r., lecz także prowadziłoby do naruszenia art. 71 ust. 2 Konstytucji i zasady sprawiedliwości społecznej zawartej w art. 2 Konstytucji (wyrok z 20 listopada 2015 r., I OSK 1003/14). Jeżeli z przyczyn leżących po stronie placówki medycznej nie udzielono świadczeń w dniu zgłoszenia, lecz w terminie późniejszym, który nastąpił po upływie 10. tygodnia ciąży, to termin, od którego kobieta ciężarna znajduje się pod opieką medyczną, powinien być liczony od daty zgłoszenia się w placówce. Osoba uprawniona do świadczeń rodzinnych nie może być obciążona negatywnymi konsekwencjami polegającymi na odmowie udzielenia świadczenia (wyrok z 19 stycznia 2015 r., I OSK 2242/13).

3.22. Sprawy z zakresu bezrobocia

3.22.1. *W sprawach dotyczących uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych dla 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 nadal prezentował stanowisko, że zgodnie z art. 65 ust. 2 i 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁹⁵ w zw. z art. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004⁹⁶ decydujące znaczenie ma miejsce zamieszkania wnioskodawcy w okresie ostatniego zatrudnienia lub pracy na własny rachunek, w rozumieniu w art. 1 lit. j/ rozporządzenia z dnia 29 kwietnia 2004 r. Przy odkodowaniu znaczenia tego pojęcia należy mieć na uwadze treść decyzji Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego nr U2 z dnia 12 czerwca 2009 r. w sprawie zakresu art. 65 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004. Wskazany akt prawny

⁹⁴ Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.

⁹⁵ Dz.Urz. UE z dnia 30 kwietnia 2004 r. Nr L 166, s. 1.

⁹⁶ Dz.Urz. UE z dnia 30 października 2009 r. Nr L 284, s. 1.

nakazuje zawężającą wykładnię pojęcia „zamieszkanie”, ponadto wskazuje na konieczność kierowania się przy jego interpretacji brzmieniem przepisu art. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r. nr 987/2009. W tym ostatnim przepisie określono kryteria oraz w jakiej kolejności podlegają one badaniu. Oznacza to, że w pierwszej kolejności należy brać pod uwagę okoliczności dotyczące czasu i ciągłości pobytu oraz sytuacji danej osoby, czyli kwestie obiektywne zmierzające do ustalenia ośrodka interesów życiowych strony. Natomiast okoliczności subiektywne, takie jak zamiar danej osoby, są rozstrzygające wtedy, kiedy uwzględnienie kryteriów w oparciu o okoliczności wymienione w ust. 1 nie pozwala na ustalenie miejsca zamieszkania bezrobotnego (wyroki z 15 stycznia 2015 r., I OSK 1609/13, z 23 stycznia 2015 r., I OSK 1818/13 i I OSK 1888/13).

3.22.2. *W sprawach dotyczących odmowy przyznania zasiłku dla bezrobotnych osobie, która przed rejestracją w urzędzie pracy w 2012 r. jako niania sprawowała opiekę nad dziećmi na podstawie umowy o świadczenie usług, tzw. umowy uaktywniającej w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁹⁷, NSA uznał, że okres świadczenia takich usług na podstawie umowy uaktywniającej – z uwagi na niewiszczenie składek na Fundusz Pracy (brak obowiązku oraz możliwości dobrowolnego opłacania tych składek) – nie mógł być zaliczony do okresu uprawniającego do zasiłku. W ówczesnym stanie prawnym zwolnienie nian i ich pracodawców z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy oraz brak możliwości dobrowolnego opłacania składek, a w konsekwencji brak możliwości uzyskania przez nianie prawa do zasiłku dla osób bezrobotnych, było celowym zabiegiem ustawodawcy, o czym jednoznacznie świadczy uzasadnienie projektu ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Uwzględnienie okresów świadczenia usług na podstawie umowy uaktywniającej oraz zaliczenie ich do okresu uprawniającego do zasiłku stało się możliwe dopiero z dniem 27 maja 2014 r., na mocy ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw⁹⁸, przez dodanie art. 71 ust. 2 pkt 6, zgodnie z którym do 365 dni, o których mowa w ust. 1 pkt 2, zalicza się również okresy świadczenia usług na podstawie umowy uaktywniającej. Powyższa zmiana potwierdza prawidłowość wskazanej wykładni art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. c/ ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁹⁹ (wyroki z 28 stycznia 2015 r., I OSK 1403/13 i I OSK 1404/13).*

3.22.3. *Ze sformułowania „w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania” wynika, że okres 18 miesięcy liczy się do dnia poprzedzającego rejestrację. Norma prawna zawarta w art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy o promocji zatrudnienia określa zdarzenie, od którego liczy się 365 dni w okresie 18 miesięcy, stanowiąc, że tym zdarzeniem jest dzień zarejestrowania. Ponadto, jeśli termin 18 miesięcy miałby być liczony inaczej niż wstecz bezpośrednio od dnia poprzedzającego dzień rejestracji, to jego wyznaczenie stałoby się bezprzedmiotowe. W konsekwencji oznaczałoby to, że obliczenie 365 dni uprawniających do nabycia prawa do zasiłku następowałoby w oparciu o wszystkie miesiące poprzedzające dzień zarejestrowania, w których bezrobotny mógł być zatrudniony, nawet kilkadziesiąt lat wstecz. Intencje ustawodawcy są czytelne, a przyjęte rozwiązanie nie narusza zasady proporcjonalności. Okres 18 miesięcy to nieco ponad 540 dni, z czego uprawniony przez okres 365 dni powinien być zatrudniony lub spełnić inne przesłanki wymienione w poszczególnych przepisach pkt 2 ust. 1 art. 71 ustawy o promocji zatrudnienia. Co więcej, w przepisach ust. 2 do 4 tego artykułu*

⁹⁷ Dz.U. Nr 45, poz. 235 ze zm.

⁹⁸ Dz.U. z 2014 r. poz. 598 ze zm.

⁹⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 149 ze zm., dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

przewidziano wyjątki na korzyść uprawnionego. Toteż okres 365 dni zatrudnienia oblicza się w okresie wyłącznie 18 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień zarejestrowania (wyrok z 27 października 2015 r., I OSK 521/14¹⁰⁰).

3.22.4. *Stosownie do art. 33 ust. 4 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia (z zastrzeżeniem art. 75 ust. 3), jeżeli bezrobotny nie spełnia warunków, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, starosta pozbawia taką osobę statusu bezrobotnego.* Takie sformułowanie przepisu oznacza, że w każdym przypadku wystąpienia wskazanych w ustawie przesłanek utraty statusu bezrobotnego organ jest zobowiązany wydać stosowną decyzję, potwierdzając tym samym utratę statusu bezrobotnego, która to utrata następuje od daty zdarzenia powodującego w myśl regulacji ustawowej taki skutek, a nie dopiero po doręczeniu decyzji (wyrok z 5 marca 2015 r., I OSK 2044/13).

3.23. Sprawy dotyczące uprawnień kombatanckich

3.23.1. *W odniesieniu do kwestii potwierdzenia represji NSA uznał, że art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁰¹, zgodnie z którym okresem nieskładkowym, wpływającym na wysokość świadczeń emerytalno-rentowych, jest również okres niewykonywania pracy w okresie przed dniem 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych, nie więcej jednak niż 5 lat, w praktyce dotyczy najczęściej osób zwolnionych z pracy z przyczyn politycznych, które ze względu na prezentowaną postawę (działalność polityczną, społeczną, kulturalną) następnie przez krótszy lub dłuższy czas nie mogły znaleźć zatrudnienia.* Do uzyskania potwierdzenia okoliczności pozostawania bez pracy na skutek represji politycznych nie jest wystarczające przekonanie strony o tym, że jej sytuacja na rynku pracy jest konsekwencją tych represji. Dokumenty oraz zeznania świadków powinny w sposób realny i konkretny wskazywać na stosowanie represji i związaną z tym niemożność znalezienia pracy (wyrok z 3 września 2015 r., II OSK 2536/14).

Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego¹⁰² nie wyklucza przyznania uprawnień z niej wynikających także osobom małoletnim, jednak wyłącznie w sytuacjach w niej określonych. Przepis art. 2 pkt 31 ustawy o kombatanach nie przewiduje przyznania uprawnień kombatanckich w sytuacji, gdy osoba małoletnia pozostawała pod opieką osoby dorosłej (wyrok z 16 czerwca 2015 r., II OSK 2765/13).

3.23.2. *Odnosząc się do zagadnień dotyczących świadczenia pieniężnego z tytułu pracy przymusowej, NSA podkreślił, że art. 2 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich¹⁰³ nie stanowi podstawy normatywnej do weryfikacji wszystkich decyzji odmawiających świadczenia pieniężnego, jakie zapadły przed*

¹⁰⁰ W wyroku tym NSA nie podzielił wyrażonego w kilku orzeczeniach sądów administracyjnych poglądu, zgodnie z którym zasiłek dla bezrobotnych przysługuje bezrobotnemu za każdy dzień kalendarzowy po upływie 7 dni od dnia zarejestrowania się we właściwym powiatowym urzędzie pracy, jeżeli w okresie dowolnych 18 miesięcy poprzedzających (nawet niebezpośrednio) dzień aktualnego zarejestrowania się w charakterze bezrobotnego łącznie przez co najmniej 365 dni osoba ta była zatrudniona i osiągała wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia, od którego istnieje obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy.

¹⁰¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.

¹⁰² Dz.U. z 2012 r. poz. 400.

¹⁰³ Dz.U. z 2011 r. Nr 72, poz. 380.

3. Zagadnienia wynikające z orzecnictwa Izby

wejściem w życie tej ustawy, tj. przed 20 kwietnia 2011 r., ale odnosi się wyłącznie do tych decyzji, w których przyczyną odmowy było zastosowanie kryterium „geograficznego” miejsca deportowania. Ma to zatem zasadnicze znaczenie także dla zakresu prowadzonego postępowania wyjaśniającego w sprawach, w których podstawą orzekania jest art. 2 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. (wyrok z 19 sierpnia 2015 r., II OSK 3102/13).

3.24. Sprawy dotyczące kultury i sztuki

Jeżeli roboty budowlane prowadzone przy zabytku stanowiły ingerencję w chroniony układ urbanistyczny i w ten sposób oddziaływały na nieruchomość sąsiednią również objętą ochroną tego układu, wymuszając na nim – chociażby potencjalnie – działania ingerujące w substancję lub wygląd tego budynku, a przez to zmianę w układzie funkcjonalnym tego obszaru, to właściciel nieruchomości sąsiedniej ma interes prawny w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 36 pkt 11 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁰⁴ (wyroki z 16 czerwca 2015 r., II OSK 2519/13 i II OSK 2549/14).

Wojewódzki konserwator zabytków prowadzi postępowanie wyłącznie w aspekcie ochrony tych zabytków, natomiast w kwestii uzyskania pozwolenia na zmianę sposobu korzystania z obiektu budowlanego właściwy jest organ administracji architektoniczno-budowlanej. Z treści art. 36 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wynika, aby zgoda właściciela zabytku stanowiła warunek dopuszczalności wystąpienia z wnioskiem przez najemcę lokalu w budynku objętym ochroną konserwatorską, dotyczącym zmiany sposobu korzystania z zabytku. Za taką wykładnią cyt. przepisu przemawia także взгляд na to, że z mocy art. 5 ustawy opieka nad zabytkiem jest sprawowana nie tylko przez właściciela, ale także przez posiadacza zabytku. Również posiadacz jest zobowiązany do zapewnienia warunków opieki nad zabytkiem (wyrok z 8 lipca 2015 r., II OSK 2941/13).

Jeśli ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidują formę ochrony zabytków, o jakiej mowa w art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a więc istnieje forma ochrony zabytków przewidziana w tym przepisie, to wówczas konserwator zabytków, wydając decyzję na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 tej ustawy, ma uprawnienie i obowiązek uwzględnić obowiązujący porządek prawny, w tym ocenić wnioski o wydanie pozwolenia także w aspekcie obowiązującego na danym terenie prawa miejscowego (wyrok z 21 lipca 2015 r., II OSK 2227/13).

3.25. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych

3.25.1. *Przetwarzanie danych osobowych, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych¹⁰⁵, jest dopuszczalne wtedy, kiedy jest to niezbędne do realizacji obowiązku wynikającego z przepisów. W sytuacji gdy stwierdzono nieważność umowy cywilnoprawnej, będącej podstawą wystawienia faktur podatku od towarów i usług, przedsiębiorca nadal może przetwarzać dane osobowe strony umowy w zakresie jej imienia, nazwiska, adresu zameldowania i numeru NIP na podstawie art. 32 § 1, art. 86 § 1 oraz art. 88 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia*

¹⁰⁴ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.; aktualnie: Dz.U. z 2014 r. poz. 1446).

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm., dalej: u.o.d.o.).

1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁰⁶. Zgodnie bowiem z art. 32 § 1 o.p. płatnicy i inkasenci obowiązani są przechowywać dokumenty związane z poborem lub inkasem podatków do czasu upływu terminu przedawnienia zobowiązania płatnika lub inkasenta. Według art. 86 § 1 o.p. podmioty zobowiązane do prowadzenia ksiąg podatkowych przechowują księgi i związane z ich prowadzeniem dokumenty do czasu upływu okresu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Stosownie zaś do art. 88 § 1 o.p. wystawiający rachunki zostali zobowiązani kolejno je numerować i przechowywać kopie tych rachunków, w kolejności ich wystawienia, do czasu upływu okresu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku (art. 70 § 1 o.p.). Zgodnie natomiast z art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o rachunkowości¹⁰⁷ dowody księgowe i dokumenty inwentaryzacyjne przechowuje się w jednostce, z zastrzeżeniem ust. 4, w oryginalnej postaci, w ustalonym porządku dostosowanym do sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w podziale na okresy sprawozdawcze, w sposób pozwalający na ich łatwe odszukanie. Roczne zbiory dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych oznacza się określeniem nazwy ich rodzaju oraz symbolem końcowych lat i końcowych numerów w zbiorze. Według art. 73 ust. 3 ustawy o rachunkowości po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego za dany rok obrotowy dokumentację przyjętych zasad rachunkowości, księgi rachunkowe oraz sprawozdania finansowe, w tym również sprawozdanie z działalności jednostki, przechowuje się odpowiednio w sposób określony w ust. 1. NSA podkreślił, że obligatoryjny okres przechowania tych dokumentów oraz ksiąg wynika bezpośrednio z art. 74 ustawy o rachunkowości i wynosi 5 lat. Należy zatem uznać, że przedsiębiorca przez okres 5 lat od końca roku kalendarzowego, za który zostały wystawione faktury za usługi, jest uprawniony do przetwarzania danych osobowych zapisanych na fakturach m.in. na potrzeby postępowania kontrolnego prowadzonego przez organy administracji skarbowej. Ponadto przedsiębiorca jest zobowiązany przechowywać wystawione faktury, niezależnie od istnienia podstawy prawnej do jej wystawienia (wyrok z 10 lipca 2015 r., I OSK 2498/13).

3.25.2. *W kwestii, czy banki i inne podmioty upoważnione do udzielania kredytów mogą – i jak długo – przetwarzać dane osobowe kredytobiorcy, w stosunku do którego roszczenia uległy przedawnieniu, NSA wskazał, że przedawnienie roszczenia jest pojęciem wykreowanym na gruncie prawa cywilnego, odrębnym od pojęcia, jakim jest wygaśnięcie zobowiązania, i nie powoduje wygaśnięcia zobowiązania, które dalej istnieje. Stosownie do art. 117 § 1 k.c. terminem przedawnienia jest taki termin, który ogranicza pod względem czasowym dochodzenie roszczenia majątkowego, a skutkiem jego bezskutecznego upływu nie jest wygaśnięcie roszczenia, lecz niemożność jego dochodzenia. Podstawowym przypadkiem wygaśnięcia zobowiązania jest spełnienie zobowiązania w sposób przewidziany w art. 354 § 1 k.c. Prawo cywilne przewiduje też inne przypadki wygaśnięcia zobowiązania, np. świadczenie w miejsce wykonania, potrącenie, złożenie do depozytu sądowego, odnowienie, czy też zwolnienie z długu. Przedawnienie roszczenia przysługującego bankowi względem kredytobiorcy pozostaje natomiast bez wpływu na legalność przetwarzania jego danych osobowych przez bank. Przesłanką legalizującą przetwarzanie danych osobowych będzie w takiej sytuacji m.in. art. 105a ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe¹⁰⁸. W myśl powołanego przepisu przetwarzanie przez banki, inne*

¹⁰⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.

¹⁰⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

¹⁰⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 128 ze zm.

instytucje ustawowo upoważnione do udzielania kredytów, instytucje pożyczkowe oraz podmioty, o których mowa w art. 59d ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim¹⁰⁹, a także instytucje utworzone na podstawie art. 105 ust. 4, informacji stanowiących tajemnicę bankową i informacji udostępnionych przez instytucje pożyczkowe oraz podmioty, o których mowa w art. 59d ustawy o kredycie konsumenckim, w zakresie dotyczącym osób fizycznych może być wykonywane, z zastrzeżeniem art. 104, art. 105 i art. 106–106d, w celu oceny zdolności kredytowej i analizy ryzyka kredytowego. W interesie bezpieczeństwa finansowego państwa oraz porządku publicznego leży bowiem zachowanie danych osoby, która nie wywiązała się z zaciągniętych zobowiązań finansowych (wyrok z 4 grudnia 2015 r., I OSK 599/14).

3.25.3. *NSA odniósł się do zagaznienia, czy działanie polegające na „przekierowaniu” przez W. SA wprost ze swoich stron na stronę zawierającą dane osobowe skarżącego (prowadzoną przez W.F.I. z USA) może być uznane za działanie w ramach administrowania danymi osobowymi i ich przetwarzania, czy też nie podlega ono takiej reglamentacji.* Zagadnienie to jest niezmiernie istotne w dobie powszechnie dostępnych urządzeń mobilnych i informacji krążących w sieci Internet, których fizyczne umiejscowienie (serwer z danymi) może być poza zasięgiem ustawodawstwa danego państwa, jednakże skutek (możliwość zapoznania się z informacjami) następuje na terenie danego państwa. Zdaniem NSA za przetwarzanie danych osobowych może być uznane także ich pośrednie udostępnianie (np. poprzez przekierowanie do innej domeny internetowej), nawet jeżeli dany podmiot danymi tymi fizycznie nie dysponuje. Podkreślenia wymaga, że nie może podlegać ochronie prawnej działanie podmiotów, które w sposób bezrefleksyjny dokonują świadomego odesłania do stron internetowych, które mogą naruszać chronione prawem polskim dane osobowe. Niewątpliwie, jeżeli przekierowanie takie nie łączy się z fizycznym posiadaniem danych udostępnionych na innej stronie internetowej, należy to uwzględniać w procesie oceny danego podmiotu jako przetwarzającego dane osobowe i nimi administrującego, jednakże brak posiadania danych nie wyłącza sam przez się możliwości uznania danego podmiotu za ich administratora. Oczywiście nie jest tak, że każde przekierowanie czy stworzenie innych warunków do wyszukania danych przez jedną witrynę internetową w zasobach innej będzie od razu mieścić się w ramach instytucji uregulowanych w ustawie o ochronie danych osobowych. Automatyzm w tym zakresie oznaczałby *de facto* skrajne podejście do tej kwestii. Okazać by się bowiem mogło, że np. producenci powszechnie dostępnych narzędzi komunikacji codziennej, jakimi są smartfony, oraz dostarczanych wraz z nimi programów do przeszukiwania zasobów internetowych byłiby zobowiązani – w skrajnym przypadku – do takiego ich konfigurowania, aby te z założenia zapewniały możliwość odgórnego filtrowania informacji dostępnych w Internecie (i nie chodzi tu tylko o dostępne wyszukiwarki internetowe), co powodowałoby zbyt daleko idącą ingerencję w „narzędzia” do poruszania się w świecie wirtualnym oraz oderwanie od kwestii sposobu posługiwania się nimi i ochrony danych osobowych przed rzeczywistymi, a nie tylko potencjalnymi, naruszeniami. Z drugiej jednak strony, nie ma i nie może być zgody na to, by każde przekierowanie, które nie wiąże się z posiadaniem danych chronionych prawem, z założenia traktować jako nienaruszające przepisów ustawy. Stan taki mógłby stanowić podstawę do omijania polskich przepisów o ochronie danych osobowych przez „wyprowadzanie” danych chronionych spod jurysdykcji krajowej, np. poprzez zamieszczanie ich na serwerze zagranicznym przy jednoczesnym tworzeniu odesłań do zasobów udostępnionych przez inny podmiot, dostępnych

¹⁰⁹ Dz.U. z 2014 r. poz. 1497 ze zm.

bez większego problemu na terenie kraju czy z innego miejsca na świecie (wyrok z 9 kwietnia 2015 r., I OSK 2926/13).

3.25.4. *W kwestii nakazania przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 5 u.o.d.o. udostępnienia danych osobowych osób na potrzeby wniesienia pozwu do sądu przez jednostkę wnioskującą o te dane NSA stwierdził, że w takim przypadku konieczne jest wnikliwe przeanalizowanie i zweryfikowanie przez organ, iż zamiar tej jednostki skorzystania z prawa do sądu jest realny i rzeczywisty.* Niedopuszczalne jest bowiem powoływanie się na wolę skorzystania z przysługującego prawa do sądu po to, aby w istocie jedynie poznać dane osobowe innej osoby – stanowiłoby to niezasługujące na ochronę nadużycie art. 23 ust. 1 pkt 5 u.o.d.o. Z tego względu Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych musi w świetle art. 7 i art. 77 k.p.a. w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 5 u.o.d.o. dokładnie ustalić zamiary podmiotu wnioskującego o udostępnienie mu danych na potrzeby postępowania sądowego, w szczególności, czy w warunkach konkretnego stanu faktycznego powoływanie się przez tę osobę na wolę wszczęcia postępowania sądowego nie ma charakteru pozornego. Organ jest zatem zobowiązany ocenić realność podawanej podstawy faktycznej uruchomienia w konkretnej sprawie postępowania sądowego. Udostępnienie danych osobowych, w myśl art. 23 ust. 1 pkt 5 u.o.d.o., musi być niezbędne (wyrok z 10 listopada 2015 r., I OSK 1173/14).

3.25.5. *W kwestiach uregulowanych w sposób szczególny w ustawie o Policji i w przepisach wykonawczych kontrola legalności przetwarzania danych powinna uwzględniać przede wszystkim zasady wynikające z tych szczególnych unormowań.* Nie można zapominać, że informacje gromadzone przez Policję, w tym dane osobowe, mają służyć realizacji ustawowych celów nałożonych na tę formację. Zalicza się do nich m.in. wykrywanie i ściganie sprawców przestępstw. Z uwagi na szczególny charakter zbioru, jakim jest Krajowy System Informacyjny Policji (KSIP), jak również ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, przy ocenie legalności przetwarzania danych osobowych w KSIP nie można stosować wyłącznie ustawy o ochronie danych osobowych, nie uwzględniając szczególnych uregulowań tej materii zawartych w ustawie o Policji i przepisach wykonawczych, które mają stanowić gwarancję dla realizacji zadań ustawowych przez Policję (wyrok z 17 lipca 2015 r., I OSK 182/14). Aktem regulującym przetwarzanie danych osobowych przez organy Policji jest ustawa o Policji. Zgodnie z art. 20 ust. 1 tej ustawy Policja, z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 19, może uzyskiwać informacje, w tym także niejawnie, gromadzić je, sprawdzać oraz przetwarzać. Stosownie do art. 20 ust. 2a ustawy o Policji Policja może pobierać, uzyskiwać, gromadzić, przetwarzać i wykorzystywać w celu realizacji zadań ustawowych informacje, w tym dane osobowe, o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych przez ustawę jako przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, osobach o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swoją tożsamość oraz o osobach poszukiwanych, także bez ich wiedzy i zgody. Jak stanowi ust. 17 ww. artykułu, dane osobowe zebrane w celu wykrycia przestępstwa przechowuje się przez okres niezbędny do realizacji ustawowych zadań Policji. Organy Policji dokonują weryfikacji tych danych po zakończeniu sprawy, w ramach której dane te zostały wprowadzone do zbioru, a ponadto nie rzadziej niż co 10 lat od dnia uzyskania lub pobrania informacji, usuwając zbędne dane. NSA uznał, iż z powołanych wyżej przepisów wynika, że organy Policji są uprawnione do przetwarzania danych osób również po zakończeniu prowadzonych przez nie postępowań, nie wyłączając danych osób, w stosunku do których skazanie uległo zatarciu. Sąd podkreślił, że to organy Policji dokonują oceny przydatności zebranych informacji. Ponadto NSA zauważył, że ocena or-

ganów Policji w tym zakresie podlega kontroli Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych i sądu administracyjnego (wyrok z 12 listopada 2015 r., I OSK 1242/14).

3.26. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

3.26.1. *W orzecnictwie NSA w 2015 r. przyjmowano szerokie ujęcie informacji publicznej, nawiązujące do art. 61 Konstytucji RP.* Do zakresu tego pojęcia zaliczano w związku z tym informacje dotyczące: not obciążeniowych i powództw cywilnych kancelarii sejmowej (wyrok z 31 marca 2015 r., I OSK 1372/14), operatów szacunkowych (wyrok z 9 kwietnia 2015 r., I OSK 1057/14), korzystania z instytucji zapewniających prawidłową realizację zadań ustawowych przez parlamentarzystów (wyrok z 21 stycznia 2015 r., I OSK 840/14), treści dokumentów wytworzonych i kierowanych do władz publicznych przez oficjalne organizacje poselskie w związku z wykonywaniem obowiązków poselskich (wyrok z 13 maja 2015 r., I OSK 1314/14), sposobu korzystania przez posłów z pojazdów służbowych (wyrok z 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1648/14). Status taki przyznawano również informacjom odnoszącym się do funkcjonariuszy publicznych, dokumentom wskazującym na poziom ich kompetencji (wyroki z 4 grudnia 2015 r., I OSK 2305/14 i 2230/14) oraz na ich awanse i kwalifikacje (wyrok z 28 stycznia 2015 r., I OSK 634/14). Akceptowano przy tym pogląd, zgodnie z którym kryterium decydującym o udostępnieniu poszczególnych dokumentów w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej¹¹⁰ nie jest ich autorstwo, lecz to, że służą one realizowaniu zadań publicznych i zostały wytworzone na zlecenie organów administracji publicznej oraz w celu realizacji zadań publicznych (wyrok z 2 kwietnia 2015 r., I OSK 1025/14). Do pojęcia informacji publicznej zaliczano zatem także dokumenty prywatne, takie jak: wnioski o dofinansowanie (wyrok z 18 lutego 2015 r., I OSK 752/14), umowy najmu zawarte przez spółkę wykonującą zadania publiczne lub gospodarującą mieniem publicznym (wyrok z 3 czerwca 2015 r., I OSK 1603/14), treść innych umów cywilnych (wyrok z 6 lutego 2015 r., I OSK 650/14 czy z 13 maja 2015 r., I OSK 634/15), a także dane o zabytkach wpisanych do rejestru zabytków (wyrok z 18 marca 2015 r., I OSK 958/14).

3.26.2. *Wypowiadając się co do zarobków osób zatrudnionych w administracji publicznej, składy orzekające podkreślały, że dane te stanowią informację o wydatkach podmiotu publicznego na wynagrodzenia pracowników.* Można zatem żądać szczegółowych danych dotyczących wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia konkretnej grupy pracowników zatrudnionych na określonym stanowisku, a także pracownika, który jako jedyny zajmuje określone stanowisko w ramach struktury organizacyjnej podmiotu publicznego. Kiedy jednak udostępnienie takiej informacji wskazuje wprost na konkretną osobę fizyczną, dochodzi wówczas do kolizji dwóch konstytucyjnych praw jednostki, tj. prawa do prywatności i prawa do informacji publicznej, które muszą być rozważane indywidualnie, przy czym nie wyłącza to *a priori* ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne (wyrok z 18 lutego 2015 r., I OSK 695/14, podobnie wyrok z 30 września 2015 r., I OSK 1854/14). Podkreślano, że charakter informacji publicznej ma także informacja o wysokości zarobków osoby zatrudnionej przez podmiot publiczny, niebędącej osobą pełniącą funkcje publiczne. Jej status wpływa jednak na zakres ochrony wynikającej z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (wyrok z 18 lutego 2015 r., I OSK 796/14).

¹¹⁰ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 2058, dalej: u.d.i.p.).

3.26.3. W orzecznictwie pojawiało się również okazjonalnie wąskie rozumienie informacji publicznej, odwołujące się do sprawy publicznej, która nie obejmuje spraw prywatnych, niepublicznych (wyrok z 30 września 2015 r., I OSK 2093/14). Stąd podkreślano niekiedy, że nie stanowią informacji publicznej dokumenty prywatne (wyrok z 6 lutego 2015 r., I OSK 631/14), wnioski lub załączniki do wniosku przy ubieganiu się o fundusze publiczne (wyrok z 16 października 2015 r., I OSK 2022/14), czy informacje niesłużące dobru powszechnemu, lecz zaspokajaniu prywatnych potrzeb w sporze cywilnym (wyrok z 11 marca 2015 r., I OSK 918/14).

3.26.4. Pojęcie informacji publicznej było też ograniczane przez wyłączenie z jego zakresu tzw. dokumentów wewnętrznych. W orzecznictwie występowała przy tym rozbieżność co do sposobu ujmowania tych dokumentów. Z jednej strony traktowano je bowiem szeroko: jako wszelkie dokumenty robocze (wyrok z 30 września 2015 r., I OSK 1725/14) czy pisma niemające waloru oficjalnego. Stąd zaliczano do nich oświadczenia Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Telekomunikacji Polskiej SA będące elementem uzgodnień i wyjaśnień dokonywanych w ramach postępowania (wyrok z 14 października 2015 r., I OSK 1947/14) czy dokumenty organizacyjne i porządkowe nieprzesadzające kierunku działania organu w konkretnej sprawie, jak księgi wejść i wyjść danego urzędu (wyrok z 2 grudnia 2015 r., I OSK 2337/15). W tym kontekście wskazywano na charakter numerów służbowych telefonów komórkowych i podkreślano, że dotyczą one sfery wewnętrznej funkcjonowania podmiotu publicznego, ponieważ służą do wewnętrznego komunikowania się osób wykonujących przypisane im zadania publiczne. Charakter informacji publicznej posiadają zatem jedynie dane o publicznie dostępnych numerach telefonów wskazane w Biuletynie Informacji Publicznej (wyrok z 14 października 2015 r., I OSK 2056/14).

Status dokumentów wewnętrznych przypisywano również materiałom szkoleniowym wykorzystywanym w edukacji pracowników (wyrok z 4 lutego 2015 r., I OSK 502/14) oraz ekspertyzom (wyrok z 24 września 2015 r., I OSK 1681/14). Odmienny pogląd wyrażono natomiast w odniesieniu do ekspertyz w wyroku z 21 lipca 2015 r., I OSK 1607/14, w którym przyjęto, że opinia prawna sporządzona i podpisana przez radcę prawnego, będącego jednocześnie pracownikiem organu, w sprawie dotyczącej wywłaszczenia może stanowić informację publiczną jako całościowy wyraz oceny pochodzący od konkretnego pracownika.

3.26.5. Zakres pojęcia informacji publicznej ograniczano także poprzez koncepcję tzw. informacji technicznej przy jednoczesnym podkreślaniu płynności występującej pomiędzy nimi granicy. Stąd wskazywano, że dane o charakterze technicznym mogą stanowić informację publiczną, jednak analiza ich charakteru prawnego i związku z funkcjonowaniem sfery publicznej może być dokonana tylko na gruncie konkretnej, indywidualnej sprawy (wyrok z 24 kwietnia 2015 r., I OSK 1174/14).

Na tle stosunku u.d.i.p. do przepisów szczególnych pojawiła się natomiast wątpliwość co do zakwalifikowania jako informacji publicznej wniosków Prokuratora Generalnego o ułaskawienie wraz z uzasadnieniami na podstawie art. 565 § 1 k.p.k. NSA w wyroku z 5 marca 2015 r., I OSK 1948/14 wskazał, że postępowanie o ułaskawienie ma charakter szczególny, a żądane dokumenty procesowe nie mają charakteru informacji publicznej. Od tego wyroku wniesiono zdanie odrębne. Stwierdzono w nim, że wnioski, o których udostępnienie w trybie powołanej ustawy wystąpiła strona przeciwna, stanowią informację publiczną, a wyrok NSA, akceptując formalnie szerokie pojęcie informacji publicznej, funkcjonujące w orzecznictwie sądów administracyjnych, w praktyce poprzez zabiegi interpretacyjne, oparte na wykładni art. 6 u.d.i.p., zmierza do ograniczenia tego pojęcia.

3.26.6. W orzecznictwie charakterystyczny jest też nadal podział informacji publicznej na dwa rodzaje: proste i przetworzone. Wskazuje się przy tym, że informacją prostą jest informacja, którą

można udostępnić w posiadanej formie (z zachowaniem ograniczeń z art. 5 u.d.i.p.), a jej wyodrębnienie ze zbiorów nie jest związane z koniecznością poniesienia kosztów osobowych i finansowych trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami zobowiązanego. Jeżeli jednak proces anonimizacji jest obszerny, suma informacji prostych może tworzyć informację przetworzoną (wyroki: z 23 stycznia 2015 r., I OSK 315/14, z 28 stycznia 2015 r., I OSK 547/14, z 5 marca 2015 r., I OSK 864/14, I OSK 865/14 czy I OSK 866/14, z 12 czerwca 2015 r., I OSK 1523/14). Jednocześnie konsekwencją przyjmowania charakteru przetworzonego informacji jest wąsko rozumiane pojęcie szczególnego interesu publicznego. Wskazuje się bowiem, że interesem takim dysponuje jedynie wnioskodawca, który ma realne możliwości wykorzystania uzyskanych danych w celu usprawnienia funkcjonowania organów publicznych (wyroki: z 6 lutego 2015 r., I OSK 583/14, z 5 marca 2015 r., I OSK 863/14, I OSK 864/14, I OSK 865/14 czy I OSK 866/14, z 15 maja 2015 r., I OSK 1056/14, z 24 czerwca 2015 r., I OSK 1400/14, z 30 września 2015 r., I OSK 1851/14 czy I OSK 1852/14). Nieco szerzej ujęto jedynie pojęcie szczególnego interesu publicznego w wyroku z 13 maja 2015 r., I OSK 1313/14, gdzie odniesiono je do wartości danej informacji dla społeczeństwa.

W węższym zakresie zwracano natomiast uwagę na odrębne tryby udostępniania informacji. Spory dotyczyły głównie kwalifikacji przez organy publiczne wniosków dziennikarzy do postępowania w sprawie ponownego wykorzystania informacji. W orzecnictwie zakwestionowano takie stanowisko i wskazano, że z uwagi na wykładnię funkcjonalną wnioski takie powinny być rozpatrywane w ramach trybu dostępu do informacji publicznej (wyroki: z 21 stycznia 2015 r., I OSK 404/14, z 6 lutego 2015 r., I OSK 681/14, z 9 kwietnia 2015 r., I OSK 1029/14 czy z 19 czerwca 2015 r., I OSK 1332/14).

3.27.7. *Jednym z warunków udostępnienia informacji przez podmiot zobowiązany jest jej posiadanie, które coraz częściej podlega kontroli.* Podkreślano przy tym, że ewentualne niedopełnienie obowiązków nie może negatywnie odbijać się na uprawnieniach osoby pragnącej skorzystać z prawa do informacji (wyrok z 29 maja 2015 r., I OSK 1354/14 czy z 28 kwietnia 2015 r., I OSK 3058/14). Wskazywano też, iż podmiot, który zamierza zawiadomić stronę, że nie posiada jakichkolwiek wnioskowanych informacji, powinien po pierwsze w tym zakresie złożyć wobec strony oświadczenie, a po drugie twierdzenie takie w całości uwiarygodnić, przy czym oświadczenie musi być jednoznaczne w swojej treści. Powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu żadnych dokumentów należy przy tym rozpatrywać w kontekście zasad przewidzianych w art. 8, art. 9 i art. 11 k.p.a., a tym samym powinno ono wskazywać, dlaczego organ nie posiada żadnej informacji (podobnie wyroki: z 26 lutego 2015 r., I OSK 1011/14, z 8 kwietnia 2015 r., I OSK 126/15, z 28 kwietnia 2015 r., I OSK 1956/14, I OSK 3161/14, I OSK 3225/14, z 29 kwietnia 2015 r., I OSK 2374/14, I OSK 1955/14, I OSK 1595/14, I OSK 1596/14, z 30 kwietnia 2015 r., I OSK 1701/14, I OSK 1752/14). W wyroku z 24 kwietnia 2015 r., I OSK 3059/14 podkreślono, że na podmiocie zobowiązanym spoczywa ciężar wykazania przesłanek uniemożliwiających udostępnienie informacji. Nie można tego żądać od wnioskodawcy (podobnie wyrok z 8 kwietnia 2015 r., I OSK 71/15). Nie musi on też udowadniać, że adresat wniosku posiada żądane informacje (wyroki z 29 kwietnia 2015 r., I OSK 1595/14 czy I OSK 1596/14, podobnie wyrok z 30 kwietnia 2015 r., I OSK 1752/14).

3.26.8. *Sądy w szerokim zakresie kontrolowały decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej.* Dotyczyło to w szczególności decyzji odmownych z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy. Podkreślano, że ograniczenie to przybiera postać wyjątku, stąd tajemnica przedsiębiorcy musi być oceniana w sposób obiektywny, oderwany od woli danego przedsiębiorcy, oraz z uwzględnieniem mechanizmu proporcjonalności (wyroki: z 12 lutego 2015 r., I OSK 759/14

czy z 30 września 2015 r., I OSK 1773/14). Zwracano uwagę, że tajemnicą przedsiębiorcy mogą być objęte informacje dotyczące gospodarowania przez telewizję publiczną środkami nie pochodzącymi z opłat abonamentowych (wyrok z 27 lutego 2015 r., I OSK 876/14). Szeroko wypowiedziano się też co do występowania w badanych sprawach przesłanki materialnej i formalnej. Podkreślano prawidłowość oceny tych przesłanek w sytuacji, gdy informacje dotyczyły planowanej strategii działania podmiotów, zawartej w dokumentach o szczególnym charakterze dla spółek będących stronami postępowania – do których dostęp miały jedynie wybrane osoby (wyrok z 1 października 2015 r., I OSK 1872/14), bądź gdy mogły mieć wpływ na warunki cen i usług konkurujących operatorów alternatywnych (wyrok z 5 listopada 2015 r., I OSK 2108/14). W niektórych przypadkach sąd zakwestionował jednakże istnienie tajemnicy przedsiębiorcy z uwagi na brak przesłanki materialnej (wyroki: z 2 czerwca 2015 r., I OSK 1608/14, z 16 czerwca 2015 r., I OSK 1581/14). Wskazywano bowiem, że w zakres tej tajemnicy nie mogą wchodzić informacje dotyczące gospodarowania publicznymi środkami finansowymi w ramach umowy koncesyjnej (wyrok z 2 grudnia 2015 r., I OSK 2385/14). W sprawach takich podkreślano znaczenie prawidłowego postępowania wyjaśniającego (wyroki z 17 listopada 2015 r., I OSK 2129/14, I OSK 2130/14 czy z 25 listopada 2015 r., I OSK 1879/14, I OSK 1880/14), jak i wymóg jasnego sformułowania przedmiotu wniosku (wyrok z 14 października 2015 r., I OSK 1980/14).

W odniesieniu do decyzji o odmowie udzielenia informacji ze względu na ochronę informacji niejawnych szczególne znaczenie przyznawano przesłance materialnej. Podkreślano bowiem, że informacja niejawna jest chroniona bez względu na to, czy osoba uprawniona do jej nadania uznała za stosowne oznaczyć ją odpowiednią klauzulą. Wskazano przy tym, że nieuprawnione ujawnienie informacji w zakresie technicznych możliwości śledzenia połączeń telefonicznych oraz komunikacji w sieci Internet za pomocą słów kluczowych spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, co pozwala uznać takie informacje za podlegające reżimowi przewidzianemu dla ochrony informacji niejawnych, bez względu na to, czy takiej informacji nadano klauzulę tajności (wyrok z 18 sierpnia 2015 r., I OSK 1679/14). NSA wypowiadał się też co do istnienia przesłanki materialnej, mimo że nie budziło wątpliwości samo nadanie klauzuli tajności, przy czym w zasadzie potwierdzał prawidłowość stanowiska organów. Wskazywał zatem przykładowo, że ujawnienie informacji mogłoby mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez Ministra Skarbu Państwa zadań w zakresie procesu prywatyzacji, co przedkłada się na interesy ekonomiczne Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok z 17 września 2015 r., I OSK 1507/14). Niekiedy dokonywał powtórnej oceny, podkreślając, że obowiązek podporządkowania się ocenie prawnej może być wyłączony w razie istotnej zmiany stanu faktycznego. Do takiej zmiany okoliczności zaliczył przeprowadzenie przez organ ponownej analizy zagrożenia oraz nadanie w jej wyniku klauzuli tajności (wyrok z 23 stycznia 2015 r., I OSK 295/14).

Kontrowersje dotyczyły elementów formalnych decyzji odmownych. Na tym tle zarysowały się dwa poglądy. W jednym z nich stwierdzono, że wskazany w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. wymóg zawarcia w uzasadnieniu decyzji o odmowie udostępnienia informacji imion, nazwisk i funkcji osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, dotyczy osób, które brały udział w podejmowaniu decyzji, a nie osób spoza organu (wyrok z 24 czerwca 2015 r., I OSK 1409/14). W innym z kolei stwierdzono, że przez pojęcie „zajęcie stanowiska w toku postępowania o udostępnienie informacji publicznej”, w znaczeniu określonym w art. 16 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p., należy rozumieć pisemne stanowisko podmiotu innego

niż organ wydający decyzję, mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Poza aktami wydawanymi w trybie art. 106 k.p.a. jako zajęcie stanowiska należy rozumieć również m.in. różnego rodzaju opinie prawne i inne pisma sporządzone w formie odrębnego aktu (wyrok z 1 października 2015 r., I OSK 1860/14).

W wyroku z 1 października 2015 r., I OSK 1860/14 wskazano, że wymóg z art. 16 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p. nie oznacza obowiązku pełnego identyfikowania podmiotów. Dlatego organ, wydając decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p., nie może w uzasadnieniu podać danych osób, których prywatność chce chronić. W przeciwnym razie wydawanie decyzji w wielu przypadkach byłoby zbędne, a ochrona prywatności miałaby iluzoryczny charakter (podobnie wyrok z 8 lipca 2015 r., I OSK 1530/14).

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).

3.27. Sprawy dotyczące ochrony informacji niejawnych

Na gruncie art. 30 ust. 7 w zw. z art. 27 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹¹¹ stwierdzono, że dla ustalenia dopuszczalności wszczęcia postępowania sprawdzającego wobec osoby, której odmówiono wydania poświadczenia bezpieczeństwa, znaczenie prawne ma data doręczenia decyzji, a nie data wydania decyzji. Wszczęcie przez organ wobec tożsamego podmiotu dwóch postępowań na odrębnych (materiałnych) podstawach prawnych, których jednak hipotetyczne stany faktyczne pokrywają się, nie powinno nastąpić (wyrok z 12 lutego 2015 r., I OSK 236/15).

Zasada ochrony informacji niejawnych wyłącza stosowanie art. 7 k.p.a. w zakresie, w jakim nakazuje on uwzględnienie słusznego interesu obywatela do granic konfliktu z interesem społecznym. W postępowaniu sprawdzającym uwzględnia się wyłącznie interes publiczny – interes ochrony informacji niejawnych. Wątpliwości w tym postępowaniu rozstrzyga się na rzecz odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa (wyrok z 8 października 2015 r., I OSK 2087/15).

3.28. Świadczenia w drodze wyjątku

W sprawach, których przedmiotem były świadczenia udzielane na podstawie art. 83 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹¹², NSA podzielał utrwalony pogląd, że łączne wystąpienie przesłanek określonych w art. 83 ust. 1 tej ustawy warunkuje przyznanie świadczenia w drodze wyjątku. Przesłanki te jednocześnie wyznaczają granice uznania administracyjnego. Świadczenie przyznawane w drodze wyjątku nie ma charakteru świadczenia socjalnego ani roszczeniowego. Są finansowane z budżetu państwa (art. 84 ustawy), a nie z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Podkreślano, że brak niezbędnych środków utrzymania jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do przyznania świadczenia w drodze wyjątku. Przedmiotowe świadczenie nie może być bowiem przyznawane na zasadzie powszechności i nie może zastępować świad-

¹¹¹ Dz.U. Nr 182, poz. 1228.

¹¹² Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.

czeń z pomocy społecznej czy innych form pomocy materialnej przewidzianych dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji bytowej. Sama nawet najtrudniejsza sytuacja materialna danej osoby nie jest podstawą do przyznania świadczeń w drodze wyjątku (wyrok z 8 września 2015 r., I OSK 1311/15).

Fundamentalną zasadą przyznawania świadczeń na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy jest całkowita niezdolność do pracy wnioskodawcy, orzeczona w trybie przewidzianym prawem przez lekarza orzecznika ZUS (komisję lekarską), nie zaś stwierdzona przez każdego innego lekarza lub wynikająca z subiektywnego przekonania wnioskodawcy (por. wyroki z 11 marca 2015 r., I OSK 2728/14 i z 13 sierpnia 2015 r., I OSK 211/15).

Opieka nad członkiem rodziny nie może być kwalifikowana w kategoriach „szczególnych okoliczności”, nie jest to bowiem przeszkoda w podjęciu zatrudnienia, której nie można usunąć (wyrok z 11 marca 2015 r., I OSK 2897/14).

Nie można wykluczyć przyznania świadczenia w drodze wyjątku osobom przebywającym w zakładach karnych w ośrodkach terapeutycznych. Zapewnienie warunków niezbędnych do życia jest obowiązkiem państwa względem osób odbywających kary pozbawienia wolności i stanowi realizację praw osobistych zagwarantowaną przepisem art. 41 ust. 4 Konstytucji RP, jednakże wadliwe jest przyjęcie, że skoro obywatel przebywa w zakładzie karnym, to z tego powodu świadczenie w drodze wyjątku mu nie przysługuje. Bez zbadania pozostałych przesłanek, o których mowa w art. 83 ust. 1 powołanej ustawy, odmowa przyznania świadczenia stanowi naruszenie prawa materialnego (wyrok z 12 marca 2015 r., I OSK 3084/14).

Przepisy omawianej ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. nie przewidują zbiegu świadczenia w drodze wyjątku z innymi świadczeniami ustawowymi przyznawanymi przez organy emerytalno-rentowe. Podkreślano, że przepis art. 83 ust. 1 powołanej ustawy wprost wyłącza możliwość otrzymywania świadczenia w drodze wyjątku przez osoby pobierające własne świadczenia emerytalne lub rentowe (nie mają one możliwości ubiegania się o świadczenie wyjątkowe na zasadzie wyboru świadczenia korzystniejszego), a także przez osoby posiadające własne źródła dochodu (wyroki z 11 marca 2015 r., I OSK 2728/14, z 8 września 2015 r., I OSK 1311/15, z 25 listopada 2015 r., I OSK 2271/15, z 18 grudnia 2015 r., I OSK 1520/15).

3.29. Sprawy dotyczące lustracji

Zgodnie z art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o IPN¹¹³ organ obowiązany jest do odnalezienia i udostępnienia wnioskodawcy dokumentów znajdujących się w zasobach archiwalnych IPN, a nie do ustalenia, czy był on tajnym współpracownikiem, tajnym informatorem lub pomocnikiem przy operacyjnym zdobywaniu informacji. Organ w postępowaniu o udostępnienie dokumentów na podstawie ich treści ocenia jedynie, czy dotyczyły one skarżącego oraz czy zostały wytworzone przez niego lub przy jego udziale w ramach czynności wykonywanych w związku z jego pracą lub służbą w organach bezpieczeństwa państwa albo w związku z czynnościami wykonywanymi w charakterze tajnego informatora lub pomocnika przy operacyjnym zdobywaniu informacji. W tym postępowaniu organ nie bada oryginalności i prawdziwości stwierdzeń zawartych w tych dokumentach. Nie jest uprawniony do ich weryfikowania i prowadzenia postępowania dowodowego mającego na celu ustalenie prawdziwości zdarzeń podanych w dokumentach. Formułuje jedynie wnioski

¹¹³ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. Nr 63, poz. 424 ze zm., dalej: ustawa o IPN).

wynikające z treści odnalezionych dokumentów. Organ nie ponosi odpowiedzialności za treść dokumentów, których sam nie wytworzył, a które udostępnił stronie, realizując jej konstytucyjne uprawnienie. W przypadku gdy wnioskodawca zaprzecza stwierdzeniom zawartym w udostępnionych mu kopiach dokumentów, stosownie do treści art. 35b ust. 1 i ust. 2 ustawy o IPN ma prawo załączyć do zbioru dotyczących go dokumentów własne uzupełnienia, sprostowania, uaktualnienia, wyjaśnienia oraz dokumenty lub ich kopie. Dane już zawarte w dokumentach nie ulegają zmianie. Uzupełnienia, sprostowania, uaktualnienia, wyjaśnienia oraz dokumenty lub ich kopie dołącza się do zbioru dokumentów z oznaczeniem ich w sposób pozwalający na ich odróżnienie od dokumentów zgromadzonych przez IPN w trybie art. 25. NSA uznał, że analiza regulacji prawnej zawartej w ustawie o IPN prowadzi do wniosku, iż w postępowaniu o udostępnienie dokumentów organ nie jest uprawniony do ustalenia, czy współpraca skarżącego z organami bezpieczeństwa w charakterze tajnego informatora była świadoma, a więc czy wypełniała definicję współpracy określoną w art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz o treści tych dokumentów. Ocena, czy kontakty osoby z określonym organem bezpieczeństwa państwa mogą być uznane za tajną i świadomą współpracę w rozumieniu art. 3a ust. 1 wyżej wskazanej ustawy, odbywa się w postępowaniu lustracyjnym. Sąd orzekający w sprawie lustracyjnej ocenia zebrane dowody przez pryzmat przesłanek znamionujących współpracę, przy uwzględnieniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r., K 2/07 oraz z 10 listopada 1998 r., K 39/97 (wyrok z 3 lipca 2015 r., I OSK 551/15).

3.30. Sprawy inne

3.30.1. *W tej grupie spraw dominują te, których istotą jest właściwość sądów administracyjnych wynikająca z charakteru zaskarżonych aktu, czynności czy bezczynności.* Tytułem przykładu można wskazać postanowienie z 14 stycznia 2015 r., I OSK 3272/14, którym NSA przesądził, że skarga na bezczynność Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie podjęcia czynności mającej na celu wzruszenie orzeczenia sądu powszechnego nie podlega kontroli legalności sprawowanej przez sądy administracyjne. Także w wyroku z 21 stycznia 2015 r., I OSK 1129/13 przesądzono, że sprawa skargi na postanowienie Prezesa ZUS w przedmiocie zwrotu odwołania od decyzji o odmowie wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji tegoż Prezesa należy do właściwości sądu powszechnego¹¹⁴. W postanowieniach z 3 lutego 2015 r., I OSK 123/15 i z 25 marca 2014 r., I OSK 3048/13 uznano, że czynność Ministra Skarbu Państwa w przedmiocie odstąpienia od przeprowadzenia przetargu publicznego na nabycie akcji Skarbu Państwa w spółce i jego zamknięcia bez rozstrzygnięcia nie mieści się w katalogu czynności uregulowanych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W postanowieniach z 17 lipca 2015 r., I OSK 1718/15 i z 8 września 2015 r., I OSK 1945/15 NSA opowiedział się przeciwko dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej w sprawach – odpowiednio – przewlekłego prowadzenia postępowania przygotowawczego przez prokuratora i bezczynności prezesa sądu rejonowego w wydaniu zaświadczenia o sprawach prowadzonych z udziałem wnioskodawcy, dochodząc do przekonania, że podmioty te procedują wedle własnych autonomicznych przepisów, stąd kognicja sądów administracyjnych jest wyłączona.

¹¹⁴ W uzasadnieniu powołano się na uchwały: Sądu Najwyższego z 23 marca 2011 r., I UZP 3/10 i NSA z 11 czerwca 2013 r., I OPS 1/13.

Natomiast w postanowieniu z 24 lutego 2015 r., I OSK 2517/14 przesądzono, że odmowa dostępu do udziału w sesji rady gminy jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnienia wynikającego z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.) i podlega kognicji sądów administracyjnych. W postanowieniu z 28 sierpnia 2015 r., I OSK 1994/15 przesądzono, że właściwości sądów administracyjnych nie podlega informacja w przedmiocie ujęcia składników mienia w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej.

3.30.2. W wyroku z 1 kwietnia 2015 r., I OSK 2247/14 wyrażono pogląd, że bezczynność w wydaniu zaświadczenia podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, a skargę można wnieść przed rozpoznaniem zażalenia na niezatwierdzenie sprawy w terminie. Wydanie zaświadczenia jest bowiem czynnością materialno-techniczną, a wniesienie zażalenia w trybie art. 37 §1 k.p.a. jest jedynie warunkiem formalnym rozpoznania skargi.

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 z zakresu prawa budowlanego duże znaczenie miała uchwała z 19 października 2015 r., II OPS 2/15¹¹⁵. NSA w powiększonym składzie rozstrzygnął o zakresie uprawnień zarządu nieruchomością wspólną, przesądzając, że spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni, na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych¹¹⁶, posiada tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane, w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹¹⁷, w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej. Mocą tej uchwały zostały wyeliminowane rozbieżności w orzecznictwie.

4.1.2. W odniesieniu do uchwały z 10 stycznia 2011 r., II OPS 2/10, co do której w orzecznictwie występowały kontrowersje dotyczące możliwości dokonywania przez organy nadzoru budowlanego w ramach postępowania prowadzonego na podstawie art. 51 p.b. oceny, czy inwestor posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, w orzecznictwie NSA w 2015 r., poza wyrokami incydentalnie wyrażającymi poglądy odrębne (por. wyrok z 13 października 2015 r. II OSK 335/14), w przedmiotowym zakresie wykształciła się jednolita linia orzecznicza jako zdecydowanie dominująca już po podjęciu uchwały. Przyjęto, że powyższa uchwała przesądza jedynie, że przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 p.b. 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 podejmując powyższą uchwałę, NSA uznał – i wyraził to w jej uzasadnieniu – iż

¹¹⁵ Omówiona w I części *Informacji*.

¹¹⁶ Dz.U. z 2013 r. poz. 1222 ze zm.

¹¹⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

nie można wykluczyć, że organ nadzoru budowlanego, prowadząc postępowanie uregulowane w art. 51 p.b., po ustaleniu, iż 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 p.b. i wyda stosowne do ustalonego stanu faktycznego rozstrzygnięcie, którym może być decyzja nakazująca przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania bądź rozbiórkę obiektu budowlanego. W takim przypadku, jak wskazał NSA, 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. Za taką interpretacją przepisów prawa budowlanego regulujących tryb postępowania organów nadzoru budowlanego w przypadku samowolnego wykonywania robót budowlanych przemawia również art. 4 p.b., 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 (wyroki NSA: z 26 stycznia 2015 r., II OSK 1611/13, z 31 marca 2015 r., II OSK 2079/13, z 29 kwietnia 2015 r., II OSK 2367/13, z 7 października 2015 r., II OSK 320/14, z 28 października 2015 r., II OSK 435/14, z 9 grudnia 2015 r., II OSK 870/14; prawomocne wyroki: WSA w Białymstoku z 27 stycznia 2015 r., II SA/Bk 622/14 i z 19 marca 2015 r., II SA/Bk 31/15, WSA w Gliwicach: z 5 lutego 2015 r., II SA/Gl 962/14 i z 14 października 2015 r., II SA/Gl 302/15, WSA w Krakowie: z 25 lutego 2015 r., II SA/Kr 4/15, z 26 lutego 2015 r., II SA/Kr 36/15 i z 24 kwietnia 2015 r., II SA/Kr 171/15, WSA w Bydgoszczy z 16 czerwca 2015 r., II SA/Bd 1439/14, WSA w Rzeszowie z 21 lipca 2015 r., II SA/Rz 211/15, WSA w Olsztynie z 25 sierpnia 2015 r., II SA/Ol 449/15, WSA w Gdańsku z 7 października 2015 r., II SA/Gd 231/15).

4.1.3. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹⁸ właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

W orzecznictwie zauważono rozbieżne poglądy co do rozumienia tego przepisu. Zgodnie z pierwszym poglądem uznano, że art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy należy rozumieć w ten sposób, iż właściciel nieruchomości może wyposażyć nieruchomość w przydomową oczyszczalnię ścieków nawet wtedy, kiedy została już wybudowana sieć kanalizacyjna, do której ta nieruchomość mogłaby być przyłączona (por. NSA w wyroku z 27 stycznia 2015 r., II OSK 1520/13). Możliwość wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków nawet wtedy, kiedy istnieje już sieć kanalizacyjna, stwarza bowiem konkurencję dla takiego przedsięwzięcia. Podniesiono też, że właściciele nieruchomości, nawet ci, którzy nie przyłączyli swych nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, mogą być zobowiązani do poniesienia części kosztów jej budowy poprzez wniesienie opłaty adiacenckiej ustalonej na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹⁹. Uznano, że także względy ochrony środowiska nie przesądzają o zasadności odmiennej wykładni art. 5 ust. 1

¹¹⁸ Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.

¹¹⁹ Dz.U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.

pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ze zdania drugiego powołanego przepisu wynika bowiem, że ustawodawca uznaje za jednakowo przydatne do utrzymania czystości i porządku przez właścicieli nieruchomości przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej oraz wyposażenie jej w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Te dwa sposoby usuwania ścieków są zatem równoważne także z punktu widzenia ochrony środowiska.

Zwolennicy drugiego poglądu – częściej wyrażanego w orzecznictwie – uznają, że w razie wybudowania sieci kanalizacyjnej przez gminę właściciele nieruchomości mają w pierwszej kolejności obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, co wynika z art. 5 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy oraz z § 26 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹²⁰. Przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest już wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uzależnia nałożony na jego podstawie na właścicieli nieruchomości obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej od jej istnienia. Przewiduje też wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona. Przesłanką zobowiązania do podłączenia się do sieci jest fakt jej istnienia oraz realna, technicznie wykonalna możliwość podłączenia. Uznano, że wykładnia powołanych przepisów jednoznacznie wskazuje, iż zgoda na wykonanie na działce budowlanej przydomowej oczyszczalni ścieków może być udzielona tylko wtedy, kiedy inwestor wykaże, że nie ma żadnej możliwości przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej czy ciepłowniczej. Właściciel nieruchomości może zatem realizować prawo do budowy oczyszczalni ścieków jedynie w sytuacji, gdy budowa kanalizacji nie jest uzasadniona, jak i w sytuacji, gdy jest ona uzasadniona, ale sieć taka nie została jeszcze zrealizowana. Stwierdzono zatem, że przepis ustawy, iż w razie wybudowania sieci kanalizacyjnej przez gminę właściciele nieruchomości mają obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, jednak przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych, dotyczy wszystkich stanów faktycznych, w których doszło do budowy przydomowej oczyszczalni ścieków przed wybudowaniem kanalizacji sanitarnej (por. NSA w wyrokach: z 9 października 2013 r., II OSK 1072/12, z 3 lipca 2014 r., II OSK 238/13, oraz wyroki: WSA w Gdańsku z 14 kwietnia 2010 r., II SA/Gd 49/10, WSA w Poznaniu z 10 stycznia 2013 r., II SA/Po 968/12 i z 15 lipca 2015 r., II SA/Po 229/15 – prawomocne).

4.1.4. *Przepis art. 11f ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹²¹ jako uregulowanie lex specialis w stosunku do przepisów k.p.a.* Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy drogowej wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych doręczają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy oraz za-

¹²⁰ Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

¹²¹ Por. przypis 8, s. 146.

wiadamiają o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym oraz w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, na stronach internetowych tych gmin, a także w prasie lokalnej. Ponadto wysyłają zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne.

W orzecznictwie stwierdzono, że w art. 11f ust. 3 specustawy drogowej, stanowiącym uregulowanie *lex specialis* w stosunku do przepisów k.p.a., ustawodawca wprowadził instytucję indywidualnego zawiadomienia o wydaniu decyzji: przez doręczenie (dotyczy wyłącznie wnioskodawcy), przez doręczenie zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przez zawiadomienie (dotyczy właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji), w drodze obwieszczeń (pozostałym stronom). Stwierdzono, że skoro ustawodawca w art. 11f ust. 3 specustawy drogowej jednoznacznie postanawia, iż doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne, to nie można przyjmować, że zawiadomienie o wydaniu decyzji nie ma żadnego znaczenia procesowego. W przypadku podmiotów, którym przepis specustawy drogowej nakazuje wysyłanie zawiadomienia o wydaniu decyzji, termin do wniesienia odwołania biegnie zatem od dnia doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Indywidualne doręczanie zawiadomień o wydanej decyzji zwiększa pewność, że ta kategoria podmiotów, których prawa doznają istotnej ingerencji – decyzja wiąże się z odjęciem prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości w całości lub części – uzyskują wiadomość o wydaniu decyzji. Wprawdzie specustawa drogowa przewiduje uproszczony tryb postępowania w sprawach administracyjnych związanych z realizacją dróg publicznych, lecz nie może to usprawiedliwiać naruszania podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Inne rozumienie tych norm prawnych naruszałoby, gwarantowaną Konstytucją, ochronę prawa własności (por. wyroki NSA z 2 września 2014 r., II OSK 962/14, z 4 marca 2015 r., II OSK 2389/14). Powyższy pogląd prawny został również wyrażony przez NSA w wyroku z 14 listopada 2012 r., II OSK 2198/12¹²² i chociaż zapadł on na tle ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹²³, to w orzecznictwie uznano, że podobieństwo zastosowanych konstrukcji prawnych pozwala przenieść go na grunt specustawy drogowej. W obu tych ustawach, pomimo nieco odmiennej redakcji przepisów, dokonano zróżnicowania sytuacji prawnej trzech ww. kręgów osób i uzależniono sposób obliczania terminów do wniesienia odwołania od przynależności do którejś z tych grup, modyfikując przy tym zastosowanie odpowiednich przepisów k.p.a.

W orzecznictwie został także wyrażony odmienny pogląd, zgodnie z którym nie można domniemywać, że zawiadomienie w trybie art. 11f ust. 3 specustawy drogowej na adres wskazany w katastrze nieruchomości wywołuje skutek zastępczego doręczenia decyzji, a posiada jedynie walor informacyjny i nie wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do złożenia odwołania. Zgodnie z art. 49 k.p.a., jeżeli przepis szczególny tak stanowi (w tym przypadku art. 11f ust. 3 specustawy drogowej), możliwość zawiadomienia strony przez obwieszczenie jest skuteczna po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia. W rezul-

¹²² ONSAiWSA 2013, nr 6, poz. 111.

¹²³ Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.

tacie takiej regulacji dla wnioskodawcy termin przewidziany na złożenie odwołania jest liczony od dnia doręczenia decyzji. Natomiast co do pozostałych stron obowiązuje reguła określona w art. 49 k.p.a. Oznacza to zarazem, że termin do złożenia odwołania (art. 129 § 2 k.p.a.) jest liczony od dnia domniemanego prawnie doręczenia decyzji (por. wyroki NSA z 8 października 2013 r., II OSK 2097/13 i z 15 października 2014 r., II OSK 1997/14, postanowienie NSA z 10 lipca 2014 r., II OSK 1770/14).

Przedstawione zagadnienie w 2015 r. było przedmiotem narad w Izbie Ogólnoadministracyjnej NSA.

4.2. Zagospodarowanie przestrzenne

Odnotowano rozbieżność w kwestii, kto (jaki podmiot) może być dopuszczony do udziału w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika w sprawie ze skargi na uchwałę w przedmiocie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W postanowieniu z 17 lipca 2015 r., II OZ 667/15 w kwestii dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika w sprawie ze skargi na uchwałę w przedmiocie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjęto, że wykładnia art. 33 § 2 p.p.s.a. powinna umożliwiać szeroki dostęp do postępowania sądowoadministracyjnego każdemu, jeżeli wynik postępowania dotyczy jego interesu prawnego, który nie zawsze musi wynikać z prawa rzeczowego, co urzeczywistnia realizację konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego wyrażonych w art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹²⁴.

Natomiast w myśl ugruntowanego orzecznictwa (por. np. postanowienia NSA z: 26 maja 2015 r., II OZ 473/15 i II OZ 471/15; 5 maja 2015 r., II OZ 349/15; 9 kwietnia 2015 r., II OZ 328/15; 15 kwietnia 2015 r., II OZ 229/15; 13 lutego 2009 r., II OZ 134/09) w świetle art. 33 p.p.s.a. dopuszczenie podmiotu do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika może mieć miejsce wyłącznie w tym postępowaniu sądowym, które w wyniku złożenia skargi staje się niejako następstwem postępowania administracyjnego. Nieprzypadkowo bowiem ustawodawca posłużył się pojęciem „postępowanie administracyjne”, które jest pojęciem prawnym i nawiązuje do regulacji zawartej w art. 1 k.p.a., która to jedynie postępowania enumeratywnie wymienione w tym przepisie uznaje za „postępowanie administracyjne”. Do tak rozumianego „postępowania administracyjnego” odwołuje się również przepis art. 33 § 2 p.p.s.a., statuujący przesłanki dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym. Interes prawny osoby, która zgłasza swój udział w postępowaniu na prawach strony, musi się zatem odnosić do postępowania administracyjnego (por. postanowienia z: 2 lipca 2010 r., II OZ 623/10; 27 marca 2012 r., II OZ 217/12). Skarga innej osoby, która zainicjowała to postępowanie sądowe, powinna dotyczyć aktu wydanego w postępowaniu administracyjnym. Tymczasem w sprawie dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mamy do czynienia z załatwieniem sprawy administracyjnej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w rozumieniu k.p.a. Postępowanie takie jest bowiem odrębnym postępowaniem, którego zakres reguluje u.p.z.p.¹²⁵ Odrębność tego postępowania dotyczy nie tylko podjęcia uchwały w sprawie miejscowego planu

¹²⁴ Podobnie w postanowieniach z: 28 listopada 2005 r., II FZ 730/05 i 26 kwietnia 2012 r., II OZ 338/12.

¹²⁵ Por. przypis 43, s. 163.

zagospodarowania przestrzennego, ale także wniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na tę uchwałę na podstawie przepisów u.s.g. (por. postanowienia z: 28 kwietnia 2015 r., II OZ 345/15; 13 listopada 2014 r., II OZ 1160/14; 25 lipca 2014 r., II OZ 722/14; 21 stycznia 2014 r., II OZ 3/14; 27 czerwca 2013 r., II OZ 524/13; 16 października 2012 r., II OZ 903/12; 5 listopada 2010 r., II OZ 703/10; 7 lipca 2010 r., II OZ 657/10; 22 stycznia 2008 r., II OZ 1361/07).

Przedstawiony, odmienny od dominującego, pogląd wyrażono w 2015 r. tylko w jednym orzeczeniu. Uprzednio NSA w tym samym składzie prezentował ten sam odmienny pogląd w 2013 r., w postanowieniu z 14 czerwca 2013 r., II OZ 457/13, i wówczas również zapadło tylko jedno postanowienie wyrażające ww. stanowisko.

4.3. Sprawy dotyczące gospodarki mieniem

W omawianej kategorii spraw w 2015 r. nie stwierdzono rozbieżności w orzecznictwie ani kwestii, które wpływałyby negatywnie na jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych w tym przedmiocie. W orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że zgodnie z art. 93 ust. 3 u.g.n. podział nieruchomości nie jest możliwy nawet wtedy, kiedy plan miejscowy nie stoi temu na przeszkodzie, jeśli nie może być zapewniony nowo powstałym działkom dostęp do drogi publicznej w sposób wskazany w art. 93 ust. 3 i art. 99 u.g.n. (wyroki NSA z: 28 lipca 2015 r., I OSK 2525/13, 24 marca 2015 r., I OSK 1693/13).

W odniesieniu do art. 1 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości¹²⁶ NSA wskazał, że przepis ten stanowi wyjątek od zasady legitymowania się prawem użytkowania wieczystego na dzień 13 października 2005 r., będącego niezbędnym warunkiem do żądania przekształcenia prawa. Każda osoba fizyczna i prawna będąca właścicielem lokalu, której udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego, może ubiegać się o przekształcenie, nawet gdy prawo użytkowania wieczystego lub udział w tym prawie uzyskała po 13 października 2005 r. Znaczenie tego przepisu jest takie, że o przekształcenie prawa mogą ubiegać się właściciele lokali, jeżeli posiadają udział w prawie użytkowania wieczystego nie tylko wtedy, kiedy prawo użytkowania zostało ustanowione przed 13 października 2005 r., lecz także po tej dacie. Celem ustawy było umożliwienie osobom, które posiadają do nieruchomości prawo użytkowania wieczystego, przekształcenie tego prawa w prawo własności. Ustęp 2 art. 1 ustawy daje uprawnienie do żądania przekształcenia prawa nie tylko właścicielom budynków, ale także właścicielom lokali (wyrok z 3 listopada 2015 r., I OSK 3264/14).

4.4. Sprawy dotyczące komunalizacji mienia

W orzecznictwie nie odnotowano rozbieżności. Nadal jednolicie przyjmuje się, że stroną w postępowaniu komunalizacyjnym jest Skarb Państwa i właściwa gmina, na której rzecz następuje przekształcenie własnościowe, a także inne podmioty, ale tylko wówczas, gdy wykażą tytuł prawny do przedmiotowej nieruchomości. Posiadanie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym to ustalenie przepisu prawa materialnego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu (np. wyroki NSA z: 20 sierpnia 2015 r., I OSK 2781/13, 12 czerwca 2015 r., I OSK 2270/13, 4 marca 2015 r., I OSK 1624/13 i I OSK 1625/13).

¹²⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 83.

4.5. Sprawy dotyczące geodezji i kartografii

W wielu orzeczeniach NSA przypominał, że zgodnie z art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne możliwość uzyskania danych z ewidencji gruntów i budynków, zawierających dane osobowe podmiotów, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 i art. 51, ogranicza przesłanka posiadania interesu prawnego (właściciel nieruchomości, a w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego także podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu znajdują się te nieruchomości, w odniesieniu zaś do gruntów, dla których nie można ustalić ich właścicieli – podmioty, które władają tymi gruntami na zasadach samoistnego posiadania) (wyroki NSA z: 21 października 2015 r., I OSK 254/14, 8 września 2015 r., I OSK 2889/13, 26 sierpnia 2015 r., I OSK 2871/13, 24 czerwca 2015 r., I OSK 2402/13, 21 października 2015 r., I OSK 1299/14).

Przedmiotem jawnych i powszechnie dostępnych, udzielanych w trybie art. 24 ust. 2 prawa geodezyjnego i kartograficznego, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, na żądanie każdego, mogą być tylko informacje o charakterze przedmiotowym (np. wyroki NSA z: 25 czerwca 2015 r., I OSK 2437/13, 26 sierpnia 2015 r., I OSK 2871/13, 25 czerwca 2015 r., I OSK 2437/13).

Prawo geodezyjne i kartograficzne nie ma zastosowania, jeśli wniosek o udostępnienie danych z ewidencji gruntów i budynków o numerach działek i numerach ksiąg wieczystych nieruchomości będących własnością lub w użytkowaniu wieczystym złożono w celu uzyskania informacji potrzebnych dłużnikowi na użytek toczącego się postępowania egzekucyjnego (np. wyroki z: 8 września 2015 r., I OSK 2889/13, 26 sierpnia 2015 r., I OSK 2871/13, 23 kwietnia 2015 r., I OSK 2103/13).

4.6. Sprawy dotyczące edukacji

W omawianej kategorii spraw w 2015 r. nie stwierdzono rozbieżności w orzecznictwie ani kwestii, które wpływałyby negatywnie na jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych w tym przedmiocie, a uchwałą z 13 kwietnia 2015 r., I OPS 5/14 NSA przesądził o braku kognicji NSA do badania uchwały komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły podjętej na podstawie § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej.

Brak uprzedniej umowy określającej zasady zwrotu kosztów przejazdu dziecka do przedszkola zawartej między gminą a rodzicami dziecka nie przesądza o bezskuteczności roszczeń skarżących o zwrot poniesionych kosztów. Skoro właściwa jednostka samorządu terytorialnego nie zapewniła możliwości kształcenia dziecka w formie określonej w orzeczeniu, rodzice mogli wybrać odpowiednią placówkę. Natomiast odmowa zwrotu kosztów przejazdu dziecka do wybranego przez rodziców przedszkola mogłaby nastąpić wówczas, gdyby organ wykazał, że nie jest to najbliższe przedszkole, mogące zapewnić realizację orzeczenia, w stosunku do miejsca zamieszkania dziecka (wyrok z 29 kwietnia 2015 r., I OSK 3298/14).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym nadal jednolicie przyjmuje się, że piastun organu nie może być powołany na członka komisji konkursowej mającej wyłonić jego samego na kandydata na stanowisko dyrektora szkoły. Przedstawicielem takiego organu będzie więc osoba upoważniona przez piastuna organu do prowadzenia określonego rodzaju spraw

w imieniu piastuna organu i na jego rzecz (np. wyroki NSA z: 23 czerwca 2015 r., I OSK 741/15, I OSK 742/15 i I OSK 743/15, 26 maja 2015 r., I OSK 369/15, 27 stycznia 2015 r., I OSK 1678/14).

4.7. Sprawy dotyczące rolnictwa i leśnictwa

W omawianej kategorii spraw w 2015 r. nie stwierdzono rozbieżności w orzecznictwie ani kwestii, które wpływałyby negatywnie na jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych w tym przedmiocie.

Pewne wątpliwości wywołuje kwestia możliwości obciążenia właściciela odebranego zwierzęcia kosztami jego utrzymania w przypadku przekazania do innej jednostki zaliczanej do kategorii „inne osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej albo osoby fizyczne”. Odnośnie do powołanego zagadnienia należy zwrócić uwagę na stanowisko wyrażone w wyroku NSA z 9 września 2015 r., II OSK 100/14, w którym uznano, że jeśli chodzi o koszty utrzymania, to przysługują one jedynie w sytuacji przekazania zwierzęcia do schroniska dla zwierząt zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹²⁷. Powierzenie odebranego zwierzęcia jednostce zaliczanej do kategorii „inne osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej albo osoby fizyczne” następuje nieodpłatnie i jedynie w przypadku braku zgody podmiotu właściwego, w tym przypadku schroniska dla zwierząt. W tej sytuacji obciążenie dotychczasowego właściciela lub opiekuna kosztami utrzymania psa jest nieuzasadnione. Zgodnie z przepisem art. 7 ust. 4 u.o.z. właściciela obciążają bowiem jedynie koszty „transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia”, a nie jakiegokolwiek inne opłaty, np. odrębna opłata za przyjęcie psa do schroniska.

Odmienne stanowisko zajął NSA w wyroku z 11 lutego 2009 r., II OSK 148/08, uznając za zgodne z prawem odpłatne umieszczenie odebranych zwierząt w hotelu dla zwierząt. Wykładania art. 7 ust. 1 pkt 1 u.o.z. nie może prowadzić do kwestionowania dopuszczalności umieszczenia zwierząt w miejscu innym niż schronisko dla zwierząt tylko z tego względu, że pobyt zwierzęcia w hotelu dla zwierząt jest o wiele bardziej kosztowny dla właściciela odebranych zwierząt.

4.8. Sprawy dotyczące wywłaszczeń i zwrotu nieruchomości

4.8.1. W odniesieniu do zagadnienia dotyczącego zwrotu wywłaszczonej nieruchomości rozbieżności w orzecznictwie zostaną wyeliminowane po rozstrzygnięciu zawartym w uchwale z 13 kwietnia 2015 r., I OPS 3/14, w której NSA stwierdził, że jeżeli spełnione są przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, o których mowa w art. 136 ust. 3 w zw. z art. 137 u.g.n., podstawą odmowy zwrotu nieruchomości może być zbycie tej nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego osobie trzeciej z pominięciem procedury przewidzianej w art. 136 ust. 1 i 2 tej ustawy.

4.8.2. W dalszym ciągu utrzymuje się rozbieżność w orzecznictwie NSA co do zakresu stosowania uchwały NSA z 20 maja 2010 r., I OPS 14/09, w której przyjęto, że w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną o wywłaszczeniu nieruchomości i ustaleniu wysokości odszkodowania pobiera się wpis stały także wówczas, gdy skarżący kwestionuje tylko wysokość ustalonego odszkodowania.

¹²⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 856 ze zm., dalej: u.o.z.

W postanowieniu z 8 września 2015 r., I OZ 1022/15 NSA, nawiązując do powyższej uchwały, przyjął, że skarga wniesiona w sprawie, w której organ administracji orzekł w oddzielnej decyzji o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, nie może być inaczej traktowana pod względem wpisu niż sprawa, w której oba elementy (wywłaszczenie i odszkodowanie) zawarto w jednej decyzji; prowadziłoby to do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji osób, które są w takiej samej sytuacji, bo różniące się tylko formalnie – pod względem liczby decyzji; stawiałoby to ponadto osoby, które sprzeciwiają się wywłaszczeniu, w lepszej sytuacji niż te, które z tym faktem się godzą, kwestionują tylko wysokość należnego odszkodowania. Tym postanowieniem NSA podzielił stanowisko, zajęte w wyrokach z 14 lipca 2015 r., I OSK 2517/13 i I OSK 2531/13, a także w postanowieniach z: 12 maja 2015 r., I OZ 447/15 i 8 października 2014 r., I OZ 764/14, że zarówno wówczas, gdy przedmiotem skargi jest odszkodowanie kwestionowane wraz z wywłaszczeniem, jak i wówczas, gdy strona skarży oddzielną decyzję o odszkodowaniu, należy pobierać wpis stały. Nie podzielił natomiast odmiennego stanowiska przyjętego m.in. w postanowieniach z: 27 maja 2015 r., I OZ 541/15, 9 kwietnia 2015 r., I OZ 298/15, 10 października 2014 r., I OZ 1014/13, a także w postanowieniach z: 10 lipca 2015 r., I OZ 751/15, 15 lipca 2015 r., I OZ 734/15, 17 lipca 2015 r., I OZ 840/15 i I OZ 817/15, w których uznano, że skarga wniesiona w sprawie, w której organ administracji orzekł w oddzielnej decyzji o ustaleniu i przyznaniu określonej kwoty odszkodowania, jest objęta wpisem stosunkowym, gdyż przedmiotem zaskarżenia w rozumieniu przepisu art. 215 § 1, art. 216 i art. 231 p.p.s.a. jest należność pieniężna.

W wyroku z 17 września 2015 r., I OSK 90/14 NSA uznał, że art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. ma zastosowanie nie tylko do wywłaszczeń, które nastąpiły pod rządami tej ustawy, tj. od 1 stycznia 1998 r., lecz także do wywłaszczenia dokonanego w stanie prawnym obowiązującym przed tą datą, za które dotychczas nie przyznano odszkodowania, i to zarówno w przypadku, gdy przewidziane przez akt normatywny będący podstawą wywłaszczenia odszkodowanie nie zostało ustalone, jak i w przypadku, kiedy obowiązujący wówczas akt prawny przewidywał wywłaszczenie bez odszkodowania (tak w art. 11 ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach¹²⁸). NSA podniósł, że takie stanowisko „zdaje się przeważać” w orzecznictwie sądów administracyjnych, wskazując na wyroki NSA z: 19 listopada 2014 r., I OSK 713/13, 1 marca 2013 r., I OSK 1854/11, 23 stycznia 2013 r., I OSK 147/13 i 21 grudnia 2009 r., I OSK 1111/08. Nie podzielił natomiast odmiennej interpretacji art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. (że nie ma on zastosowania do stanów faktycznych – zdarzeń sprzed 1 stycznia 1998 r., chyba że w dniu wejścia w życie tej ustawy toczyło się postępowanie wywłaszczeniowe – art. 233 u.g.n.) przyjętej „w części orzecznictwa sądowoadministracyjnego”. Ta odmienna interpretacja przyjęta była m.in. w wyrokach WSA: w Bydgoszczy z 25 lipca 2012 r., II SA/Bd 435/12, w Poznaniu z: 4 marca 2009 r., II SA/Po 746/08 i 6 lutego 2008 r., III SA/Po 688/07, w Rzeszowie z 9 sierpnia 2006 r., II SA/Rz 260/06 oraz w wyroku NSA z 12 maja 2009 r., I OSK 710/08.

W orzecznictwie wyrażono także pogląd, który w sposób jednoznaczny wskazywał, że art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. ma zastosowanie do wywłaszczeń, które miały miejsce przed 1 stycznia 1998 r. tylko w przypadku, gdy ówczesne przepisy przewidywały odszkodowanie – warunkiem zastosowania tego przepisu jest stwierdzenie, że doszło do pozbawienia (odjęcia, przejęcia, ograniczenia) prawa własności, za które należy się odszkodowanie (tak np. wyrok WSA w Gliwicach z 17 stycznia 2013 r., II SA/Gl 938/12). Jest to stanowisko wyraźnie

¹²⁸ Dz.U. Nr 31, poz. 138.

odmienne od jednoznacznego stanowiska wyrażonego we wskazanym na wstępie wyroku NSA z 17 września 2015 r., I OSK 90/14, a także we wcześniejszym wyroku NSA z 19 listopada 2014 r., I OSK 713/13, że nie jest to warunek zastosowania art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. (stosuje się go także wtedy, kiedy ówczesne przepisy wyłączały odszkodowanie).

Poza orzeczeniami, które zostały wymienione w uzasadnieniu wyroku NSA z 17 września 2015 r., I OSK 90/14, jako opowiadające się za stosowaniem art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. do wyłączeń, których dokonano przed 1 stycznia 1998 r., należy też wskazać wyroki: WSA w Łodzi z 22 lutego 2011 r., II SA/Łd 1413/10 oraz NSA z: 27 kwietnia 2009 r., I OSK 650/08, 6 marca 2012 r., I OSK 397/11, 31 lipca 2012 r., I OSK 1084/11, 23 maja 2012 r., I OSK 731/11 i 16 kwietnia 2015 r., I OSK 2035/15. W uzasadnieniu wyroku NSA z 17 września 2015 r., I OSK 90/14 podano, że to stanowisko aktualnie przeważa w orzecznictwie NSA, z zastrzeżeniem co do tego, czy odnosi się ono także do spraw, w których obowiązujący poprzednio akt prawny wyłączał prawo do odszkodowania.

4.8.3. W wyroku z 18 sierpnia 2015 r., I OSK 2700/113 NSA w kwestii zobowiązania do zapłaty kosztów postępowania (wynagrodzenie rzeczoznawcy majątkowego za sporządzenie operatu szacunkowego) wydane na podstawie art. 264 § 1 i 2 k.p.a. w sprawie ustalenia odszkodowania w trybie specustawy drogowej odniósł się do zagadnienia prawidłowości sądowej wykładni przepisów art. 22 ust. 1 tej ustawy w zw. z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego¹²⁹. Skład orzekający podniósł, że NSA pierwotnie stał on na stanowisku, iż treść art. 22 ust. 1 specustawy drogowej oznacza, że dotyczy on nie tylko samego odszkodowania, ale również innych kosztów stanowiących koszt nabycia nieruchomości pod drogi z mocy samego prawa (art. 12 ust. 4 tej ustawy) – kosztem tego nabycia jest nie tylko kwota odszkodowania, lecz także koszty służące jego ustaleniu, w tym koszty sporządzenia operatu szacunkowego (tak np. wyroki NSA z 10 czerwca 2011 r.: I OSK 1184/10, I OSK 1183/10, I OSK 1243/10, I OSK 1245/10, I OSK 1244/10 i I OSK 1246/10). W późniejszych orzeczeniach NSA przyjął jednak pogląd odmienny, według którego odstępstwo od zasady ogólnej z art. 262 § 1 k.p.a. może nastąpić tylko na podstawie przepisu szczególnego o brzmieniu niebudzącym żadnych wątpliwości interpretacyjnych, a przepis art. 22 ust. 1 specustawy drogowej nie jest przepisem szczególnym w stosunku do regulacji zawartej w k.p.a. Nie jest on bowiem przepisem procesowym, lecz przepisem prawa materialnego, określającym zasady finansowania zadań z zakresu inwestycji drogowych, utrzymania i ochrony infrastruktury drogowej oraz zarządzania drogami. Z przepisu tego nie wynika natomiast jednoznacznie obowiązek poniesienia przez stronę postępowania kosztów sporządzenia operatu szacunkowego (tak np. wyroki NSA z 15 czerwca 2011 r.: I OSK 89/11, I OSK 88/11, I OSK 433/11, I OSK 434/11, I OSK 1547/10, I OSK 1916/10 i z 14 czerwca 2011 r.: I OSK 1248/10, I OSK 1380/10, I OSK 1381/10, I OSK 1482/10).

4.9. Sprawy z zakresu obywatelstwa, ewidencji ludności, imion i nazwisk oraz akt stanu cywilnego

W tej kategorii spraw dostrzeżono rozbieżność dotyczącą interpretacji pojęcia „domownik”, o którym mowa w kontekście doręczenia zastępczego. Zgodnie z art. 72 § 1 p.p.s.a., jeżeli doręczający nie zastanie adresata w mieszkaniu, może doręczyć pismo dorosłemu domownikowi. Według natomiast z art. 43 k.p.a. w przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorosłemu domownikowi, jeżeli podejmie się oddania pisma

¹²⁹ Dz.U. Nr 267, poz. 2251 ze zm.

adresatowi. Zgodnie zaś z art. 149 o.p. w przypadku nieobecności adresata w miejscu zamieszkania albo pod adresem do doręczeń w kraju pisma doręcza się za pokwitowaniem pełnoletniemu domownikowi.

W postanowieniu z 25 czerwca 2015 r., II OSK 1504/15 NSA podniósł, że domownikiem, w rozumieniu art. 72 p.p.s.a., upoważnionym do odbioru korespondencji jest każda dorosła osoba mieszkająca w tym samym co adresat domu lub mieszkaniu, która pozostaje z nim we wspólnym gospodarstwie domowym, lub krewny czy powinowaty zamieszkujący razem z adresatem, nawet jeśli prowadzi odrębne gospodarstwo domowe (tak też w postanowieniu z 10 grudnia 2015 r., I OZ 1640/15). Natomiast w wyrokach z 21 kwietnia 2015 r., I FSK 809/13 i II FSK 810/13 NSA wskazał, że status domownika mają zamieszkujący z adresatem pisma w jednym mieszkaniu lub domu jego dorośli krewni i powinowaci, niezależnie od tego, czy równocześnie prowadzą z nim wspólne gospodarstwo domowe.

Odmienny pogląd wyrażono w postanowieniu z 17 września 2015 r., II GZ 482/15, w którym NSA stwierdził, że za domownika należy uznać osobę spokrewnioną z adresatem pisma, ale warunkiem koniecznym powinno być zamieszkiwanie tej osoby pod wskazanym adresem, tj. ustalenie, iż należy ona do wspólnego gospodarstwa domowego (tak też w postanowieniu z 10 kwietnia 2015 r., II OZ 243/15). Natomiast w wyroku z 18 lutego 2015 r., II OSK 1732/13 NSA podniósł, że domownik nie musi pozostawać we wspólnym gospodarstwie domowym z adresatem pisma, a adresat nie musi wyrażać zgody na odebranie przez domownika korespondencji. Sąd nie zaznaczył tu kwestii pokrewieństwa lub powinowactwa osoby odbiegającej korespondencję.

4.10. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

4.10.1. *W tej kategorii spraw dostrzeżono rozbieżność w kwestii, czy pisma składane w indywidualnych sprawach przez podmioty, których interesów sprawy te dotyczą, mają walor informacji publicznej.* W wyroku z 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1638/14 NSA stwierdził, że przepisy u.d.i.p.¹³⁰ nie mogą służyć realizacji celów, dla których właściwe są inne tryby postępowań; w tym nie są środkiem pozwalającym na gromadzenie dowodów w sprawach przed organami państwa, np. do realizacji roszczenia z zakresu stosunku cywilnoprawnego, możliwego do załatwienia na gruncie postępowania przed sądem powszechnym. Domaganie się informacji publicznej w sprawie indywidualnej, w której możliwe jest uzyskanie danych w innym trybie, jest niezgodne z celem cytowanej ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Odmienny pogląd wyraził NSA w wyroku z 9 stycznia 2015 r., I OSK 230/14, uznając, że dokumenty urzędowe będące w posiadaniu przedsiębiorstwa energetycznego nie tracą charakteru informacji publicznej, w przypadku gdy ich udostępnienia domaga się osoba fizyczna pozostająca lub mogąca pozostawać w sporze cywilnoprawnym z tym przedsiębiorstwem. Odmienne zapatrywania są sprzeczne z celem regulacji ustawowych i konstytucyjnych dotyczących dostępu do informacji publicznej, a ponadto byłyby one nielogiczne. Ocena, czy określona informacja stanowi informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p., nie może być odmienna w zależności od tego, kto ubiega się o jej udostępnienie. Zainteresowany, kierując wniosek do podmiotu zobowiązanego, nie musi wykazywać, w jakim celu żądana informacja publiczna jest mu potrzebna. Jedynie w przypadku żądania dotyczącego udzielenia informacji publicznej przetworzonej konieczne jest wykazanie, że jej udostępnienie jest szcze-

¹³⁰ Por. przypis 110, s. 189.

gólnie istotne dla interesu publicznego. Ponadto tylko wówczas, gdy istnieje alternatywny tryb dostępu do żądanej informacji publicznej, wyłączone jest stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, o czym stanowi art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Jednak możliwości zwrócenia się z analogicznym wnioskiem do właściwych organów administracji publicznej o wydanie kserokopii ewentualnych decyzji administracyjnych, będących przedmiotem zainteresowania skarżącego, nie należy utożsamiać z istnieniem alternatywnego trybu dostępu do żądanej informacji publicznej. To wnioskodawca bowiem decyduje o tym, od którego z ewentualnych dysponentów informacji publicznej chciałby ją uzyskać (tak też w wyrokach: z 24 kwietnia 2015 r., I OSK 1280/14, z 24 września 2015 r., I OSK 1709/14).

4.10.2. *W kwestii, czy Polski Związek Łowiecki (PZŁ) jest podmiotem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej, w wyroku z 8 stycznia 2015 r., 589/14 NSA wskazał, że PZŁ, w tym jego organy, to podmioty wykonujące zadania publiczne, w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., a przez to można je uznać za zobowiązane do udzielenia informacji publicznej na podstawie przepisów u.d.i.p.* Protokoły i uchwały z posiedzeń organu PZŁ mieszczą się w zakresie rzeczowym pojęcia „informacja publiczna” (tak też w wyrokach z 8 stycznia 2015 r., I OSK 824/14, I OSK 825/14). Natomiast w wyroku z 7 października 2015 r., I OSK 1928/14 NSA uznał, że nie każda informacja będąca w dyspozycji PZŁ bądź odnosząca się do jego funkcjonowania będzie informacją publiczną podlegającą udostępnieniu przez ten Związek w trybie u.d.i.p., lecz tylko ta, która odnosi się do wykonywania zadań publicznych lub gospodarowania mieniem publicznym. Wskazano, że odpowiedź na pytania o zmiany w zarządzie koła łowieckiego i odnotowywanie tych zmian nie stanowi ani informacji bezpośrednio odnoszącej się do wykonywania przez PZŁ zadań publicznych wskazanych w przepisach prawa, ani do gospodarowania mieniem publicznym (także wyrok z 7 października 2015 r., I OSK 1974/14).

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 oraz interwencji ustawodawcy¹. 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, przyczyniła się w znaczącym stopniu do tego, by przepisy ustawy procesowej nie budziły wątpliwości w ich stosowaniu.

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 pomijanych – nieświadomie lub celowo – 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.*

Zakres kognicji sądów administracyjnych określają art. 1 § 1 p.u.s.a. oraz art. 3 § 1 p.p.s.a., z których wynika, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności organów administracji publicznej w zakresie zgodności z prawem wydawanych przez te organy m.in. aktów i czynności władczych. Z przepisów tych wynikają wymogi względnie szerokiego badania legalności rozstrzygnięć organów administracji, a także obowiązek odniesienia się do zarzutu nieważności uchwały wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością podniesionego w trybie art. 252 § 4 k.s.h. (wyrok z 27 października 2015 r., I FSK 831/14)². Kontroli sądowoadministracyjnej pod względem zgodności z prawem podlega rozstrzygnięcie organu, wydane w przedmiocie interpretacji prawa podatkowego, co do jego zakresu i sposobu zastosowania (wyrok z 16 stycznia 2015 r., I FSK 81/14).

2.1.2. *W sprawach dotyczących charakteru aktu prawnego przesądzającego o poddaniu go kontroli sądowoadministracyjnej NSA wypowiadał się w 2015 r. do co tego, czy konkretne akty lub czynności stanowią przedmiot kontroli sądów administracyjnych w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 i 8 p.p.s.a.*

Analizując orzecznictwo w tym zakresie, NSA podkreślał, że kontroli sądowoadministracyjnej są poddane władcze działania organów uczelni, m.in. wydawanie dyplomów

¹ 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).

² W wyroku tym NSA powołał się na uchwałę Sądu Najwyższego z 18 września 2013 r., III CZP 13/13, dotyczącą art. 252 § 4 k.s.h., w której zajęto stanowisko, że upływ terminów do wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały nie wyłącza postawienia zarzutu nieważności uchwały.

ukończenia studiów (art. 207 ust. 1 p.s.w.³), a w związku z tym także przewlekłość postępowania w sprawie wydania dyplomu ukończenia studiów jest objęta – zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. – kognicją sądów administracyjnych (wyrok z 13 marca 2015 r., I OSK 1623/14). W przypadku gdy ukończenie szkoły wyższej nie wymagałoby decyzji administracyjnej, lecz jedynie wydania dyplomu ukończenia studiów świadczącego o nadaniu osobie tytułu zawodowego, wówczas kontrolą sądową na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. byłaby objęta wspomniana czynność sporządzenia i wydania dyplomu. Kontroli sądu administracyjnego podlega „rozstrzygnięcie stwierdzające złożenie egzaminu magisterskiego i postanawiające o nadaniu tytułu magistra” (postanowienie z 30 stycznia 2015 r., I OSK 74/15). Co do aktów organów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury ustawodawca zdecydował, że kontroli sądów administracyjnych podlegają jedynie akty zakładowe zewnętrzne, a więc rozstrzygnięcia, które mają znaczenie dla praw i obowiązków aplikanta, przesądzające o nawiązaniu, odmowie nawiązania, przekształceniu bądź rozwiązaniu z nim stosunku zakładowego. Takiego charakteru nie ma np. rozstrzygnięcie w kwestii zezwolenia na odbywanie praktyk w terminie późniejszym, jest ono bowiem decyzją wewnętrzną, podejmowaną w ramach programu i toku aplikacji (wyrok z 16 stycznia 2015 r., I OSK 2725/13).

Kontroli sądowoadministracyjnej nie podlega uchwała komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły (uchwała z 13 kwietnia 2015 r., I OPS 5/14), a czynność zgłoszenia do prowadzonego przez Ministra Finansów, na podstawie art. 207 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, rejestru podmiotów wykluczonych z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich nie podlega zażaleniu do sądu administracyjnego, gdyż skarga przysługująca na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nie może dotyczyć sytuacji, kiedy określone obowiązki wynikają wprost z przepisów prawa (postanowienie z 9 czerwca 2015 r., II GSK 1036/15).

2.2. Wiążące sąd administracyjny ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa (art. 11 p.p.s.a.)

Wprowadzenie do postępowania sądowoadministracyjnego reguły wyrażonej w art. 11 p.p.s.a. sprawia, że adresatami tej zasady stają się także pośrednio organy administracji, które w kontrolowanej przez sąd sprawie czyniły ustalenia faktyczne (wyrok z 1 kwietnia 2015 r., I FSK 54/14). Związanie sądu administracyjnego ustaleniami wyroku karnego wynikające z art. 11 p.p.s.a. należy rozumieć w ten sposób, że przepis ten zakazuje sądowi podważania ustaleń organu administracji publicznej zgodnych z ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego oraz nakazuje akceptację ustaleń organu administracyjnego zgodnych z ustaleniami wyroku skazującego (wyrok z 25 lutego 2015 r., I GSK 231/13). Wyrok karny ma zastosowanie nie tylko do osoby skazanej, lecz także w stosunku do podmiotów, na rzecz których skazany podejmował czyny objęte dyspozycją art. 62 § 2 k.k.s.⁴ (wyrok z 13 maja 2015 r., I FSK 292/14).

³ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2012 r. poz. 572 ze zm., dalej: p.s.w.).

⁴ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2013 r. poz. 186 ze zm.).

2.3. Pełnomocnicy

Pełnomocnictwo operujące ogólnym pojęciem „sądy”, bez wskazania wybranej kategorii z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP oraz niewskazujące konkretnej sprawy lub przedmiotu postępowania, jest pełnomocnictwem ogólnym do prowadzenia spraw przed sądami administracyjnymi, o którym mowa w art. 36 pkt 1 p.p.s.a. (postanowienie z 13 maja 2015 r., II FZ 342/15).

Osoba pozostająca w separacji może, stosownie do art. 35 § 1 p.p.s.a., być pełnomocnikiem małżonka (postanowienie z 31 marca 2015 r., II GZ 109/15).

Nieobecność pełnomocnika wywołana kolizją terminu rozprawy z terminami innych rozpraw, o której pełnomocnik strony zawiadomił sąd, wskazując jednocześnie na niemożność ustanowienia substytutu, stanowi przeszkodę znaną sądowi, której nie można przewyciężyć. Jednak wskazana przyczyna nieobecności powinna stanowić podstawę odroczenia tylko wtedy, kiedy pełnomocnik w sposób bezsporny wykaże, że zaistniałej kolizji terminów nie jest w stanie przewyciężyć (wyrok z 27 lutego 2015 r., I FSK 1855/13).

Określony w art. 29 p.p.s.a. obowiązek wykazania umocowania do działania w imieniu spółki konkretnych osób fizycznych wchodzących w skład organu zarządzającego, a także sposobu jej reprezentacji w przypadku zarządu wieloosobowego oznacza, że organy lub osoby uprawnione do działania w imieniu jednostek organizacyjnych muszą udowodnić, że mają prawo do działania za stronę (postanowienie z 14 stycznia 2015 r., I FSK 2007/14).

2.4. Zdolność sądowa i procesowa

Zdolność sądowa, o której mowa w art. 25 p.p.s.a., dotyczy wyłącznie skarżących i uczestników postępowania na prawach strony. Nie dotyczy organów, które mają zdolność sądową w postępowaniu administracyjnym, co wynika z treści art. 32 p.p.s.a. (postanowienie z 13 stycznia 2015 r., II GSK 2897/14).

Osoba, która złożyła w organach nadzoru budowlanego prośbę o informację o okolicznościach uzasadniających wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów⁵ w postępowaniu wyjaśniającym w takiej sprawie ani nie ma interesu prawnego w rozumieniu art. 50 § 1 p.p.s.a. (wyrok z 21 stycznia 2015 r., II GSK 2956/14).

2.5. Pisma w postępowaniu sądowym

Brak formalny pisma skierowanego do sądu administracyjnego w postaci braku odpisu środka odwoławczego, tj. zażalenia, jest brakiem istotnym, uniemożliwiającym, w świetle art. 49 § 1 w zw. z art. 47 § 1 p.p.s.a., nadanie prawidłowego biegu takiemu pismu (postanowienie z 12 lutego 2015 r., II FZ 1988/14). Wezwanie strony do uzupełnienia braku formalnego pisma procesowego musi być na tyle precyzyjne, aby nie budziło wątpliwości, wezwanie bowiem do usunięcia braków formalnych ma na celu stworzenie realnych możliwości do ich usunięcia, nie zaś wykonanie wezwania sądu w tej sprawie. Sankcja z art. 58 § 1 p.p.s.a. jest związana z nieusunięciem braków formalnych, a nie z niewykonaniem wezwania do ich usunięcia (postanowienie z 27 kwietnia 2015 r., II GSK 609/15).

⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 932 ze zm.

2.6. Skarga

Zawistość sprawy sądowoadministracyjnej nie wyklucza wszczęcia przez organ administracji publicznej postępowania w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności decyzji lub wznowienia postępowania administracyjnego. Z treści art. 54 § 3 oraz art. 56 p.p.s.a. wynika, że organ może korygować ostateczne rozstrzygnięcie w dopuszczonych obowiązującymi przepisami granicach, jednak wyłącznie do czasu złożenia skargi na to rozstrzygnięcie i podjęcia przez sąd jego kontroli. Toczące się postępowanie sądowe mające na celu zbadanie legalności określonej decyzji nie stoi na przeszkodzie uruchomieniu postępowania mającego na celu wznowienie postępowania w sprawie zakończonej kontrolowaną przez sąd decyzją, z zastrzeżeniem obowiązku wstrzymania toku postępowania nadzwyczajnego do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowego (wyrok z 31 marca 2015 r., II GSK 59/14).

W przypadku zastosowania trybu wezwania do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 52 § 3 p.p.s.a., i nieudzielenia przez organ odpowiedzi na to wezwanie skargę do sądu administracyjnego można wnieść, w myśl art. 53 § 2 p.p.s.a., między trzydziestym a sześćdziesiątym dniem, licząc od dnia wniesienia wezwania, natomiast jeżeli odpowiedź zostanie udzielona – termin do wniesienia skargi wynosi trzydzieści dni od dnia doręczenia odpowiedzi (postanowienie z 20 sierpnia 2015 r., II FSK 1830/15).

2.7. Wstrzymanie wykonania decyzji

Wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności obliguje stronę do podania okoliczności mających uzasadniać wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji. Wskazanie niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków wymaga podania chociażby okoliczności, które sąd, rozpoznając wniosek, mógłby ocenić (postanowienie z 30 września 2015 r., I FZ 338/15). Wnioskodawca powinien wykazać, że w jego przypadku przesłanki wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji zostały spełnione, ponieważ to na nim spoczywa ciężar ich uprawdopodobnienia (np. postanowienia z: 1 grudnia 2015 r., II GZ 779/15, 18 grudnia 2015 r., II GZ 898/15). Uzasadnienie wniosku powinno odnosić się do konkretnych zdarzeń (okoliczności) świadczących o tym, że w stosunku do wnioskodawcy wstrzymywanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności jest uzasadnione (postanowienie z 17 kwietnia 2015 r., I FSK 382/15). Przymusowa realizacja zobowiązań podatkowych w drodze egzekucji ze swej istoty jest dolegliwa i powoduje obciążenie w sferze majątkowej zobowiązanego, jednak instytucja wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji nie służy zabezpieczeniu strony przed jakimikolwiek skutkami egzekucji, lecz jedynie przed takimi, których ewentualne wygranie sporu sądowego by nie naprawiło (postanowienie z 15 października 2015 r., I FZ 389/15).

2.8. Terminy

Nadanie pisma zawierającego skargę w formie paczki spełnia wymogi wynikające z treści art. 83 § 3 p.p.s.a. „Oddanie pisma” należy bowiem interpretować jako przekazanie go operatorowi pocztowemu w celu doręczenia adresatowi, dlatego datę nadania paczki należało potraktować równoznacznie z wniesieniem skargi do sądu (postanowienie z 9 czerwca

2015 r., I GSK 924/15). Oddanie przed upływem przewidzianego prawem terminu pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej innego operatora niż operator wyznaczony w rozumieniu art. 83 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 178 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe⁶ nie skutkuje zachowaniem terminu w sytuacji, gdy pismo dostarczono sądowi po jego upływie (uchwała z 19 października 2015 r., I OPS 1/15).

Wniosek o przywrócenie terminu złożony równocześnie ze skargą kasacyjną podlega odrzuceniu jako przedwczesny, a tym samym niedopuszczalny w rozumieniu art. 88 p.p.s.a. W sytuacji gdy strona złożyła skargę kasacyjną od postanowienia o odrzuceniu skargi, początek biegu terminu do złożenia wniosku o przywrócenie terminu do uzupełnienia jej braków formalnych będzie wyznaczać data doręczenia orzeczenia rozstrzygającego w przedmiocie skargi kasacyjnej. Wniosek o przywrócenie terminu można złożyć po prawomocnym ustaleniu, że doszło do uchybienia terminowi (postanowienie z 6 października 2015 r., I FZ 329/15).

Dla oceny spełnienia przez stronę przesłanki braku winy w uchybieniu terminu (art. 86 § 1 p.p.s.a.) bez znaczenia jest, jaka jednostka chorobowa wystąpiła w przypadku skarżącego, w sytuacji gdy z zaświadczenia lekarskiego wynika, że chory powinien leżeć, a z okoliczności sprawy wynika, że strona nie mogła skorzystać z pomocy osób trzecich (postanowienie z 10 czerwca 2015 r., II GZ 265/15).

2.9. Postępowanie dowodowe

Celem postępowania dowodowego prowadzonego na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. nie jest ustalenie stanu faktycznego niezbędnego do załatwienia sprawy administracyjnej, lecz jedynie umożliwienie prawidłowej kontroli działalności administracji publicznej⁷, sądy administracyjne bowiem są powołane do weryfikacji (pod względem zgodności z prawem) wydanych w tych sprawach aktów lub podejmowanych czynności. Zarzut naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. można będzie postawić skutecznie, gdy sąd przeprowadzi inny dowód niż dowód z dokumentu bądź dokona samodzielnych ustaleń stanu faktycznego, bądź gdy bezzasadnie odmówi przeprowadzenia dowodu z dokumentu, który mógłby się przyczynić do wyjaśnienia kwestii legalności zaskarżonego aktu (wyrok z 26 lutego 2015 r., I FSK 158/14).

Z regulacji art. 106 § 3 p.p.s.a. wynika, że w tym postępowaniu może być dopuszczony jedynie dowód z dokumentów, przy czym ma to być dowód uzupełniający, a więc taki, który nie był przedstawiony i oceniony w postępowaniu administracyjnym zakończonym zaskarżaną decyzją. Przeprowadzenie dowodu (dopuszczenie dowodu) jest dokonywane na podstawie postanowienia wydanego na rozprawie, wpisanego do protokołu bez wyodrębnionej sentencji, ponieważ na to postanowienie nie przysługuje zażalenie. Dopuszczając dowód, sąd powinien wskazywać, jakie okoliczności mają nim być stwierdzone (wyrok z 21 stycznia 2015 r., I FSK 91/14).

Wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed NSA polega na kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia w zakresie wskazanym w zarzutach przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach powołanych podstaw kasacyjnych, a zatem w tym postępowaniu, co do zasady, wyłączone jest stosowanie art. 106 § 3 p.p.s.a. (wyrok z 18 lutego 2015 r., II GSK 55/14).

⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 1529 ze zm.

⁷ Por. wyroki z: 9 sierpnia 2010 r., I GSK 992/09, 27 kwietnia 2010 r., II GSK 539/09.

2.10. Uzasadnienie wyroku

Zgodnie z art. 141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięźle przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Prawidłowo skonstruowane uzasadnienie daje rękojmię, że sąd administracyjny dołożył należytej staranności przy podejmowaniu zaskarżonego orzeczenia. Pozwala poznać przesłanki podjęcia rozstrzygnięcia oraz prześledzić tok rozumowania sądu. Uzasadnienie wyroku sądu pierwszej instancji ma przy tym charakter informacyjny względem stron postępowania sądowoadministracyjnego, stanowiąc dla nich niezbędną płaszczyznę dla należytego wywiedzenia zarzutów skargi kasacyjnej, a ponadto umożliwia NSA ocenę zasadności przesłanek, na których oparto zaskarżone orzeczenie, co jest niezbędne dla przeprowadzenia prawidłowej kontroli instancyjnej. Właściwie sporządzone uzasadnienie wyroku powinno zawierać ustosunkowanie się do wszystkich zarzutów skargi i ocenę ich zasadności w aspekcie wpływu na legalność kontrolowanych aktów (wyrok z 5 maja 2015 r., I FSK 384/14).

W sytuacji gdy sąd pierwszej instancji nie odnosi się do zawartych w skardze zarzutów naruszenia przepisów postępowania albo czyni to w sposób nader lakoniczny i ogólnikowy, uniemożliwia to sądowi kasacyjnemu przeprowadzenie kontroli instancyjnej w zakresie podniesionych zarzutów skargi kasacyjnej, bazujących zasadniczo na naruszeniu tych przepisów. Konsekwencją tego faktu jest stwierdzenie wadliwości, która stanowi podstawę skutecznego zarzutu kasacyjnego wynikającego z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. (wyrok z 21 stycznia 2015 r., I FSK 1269/13). Zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną, w sytuacji gdy uzasadnienie wyroku nie zawiera wszystkich elementów wymienionych w tym przepisie i gdy w ramach przedstawiania stanu sprawy sąd pierwszej instancji nie wskaże, jaki i dlaczego stan faktyczny przyjął za podstawę orzekania (wyrok z 20 stycznia 2015 r., I FSK 2081/13).

2.11. Zażalenie

Na postanowienia kończące postępowanie, o których mowa w art. 194 § 1 pkt 1a–1b p.p.s.a., wydane po wejściu w życie ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, lecz w postępowaniu wszczętym przed jej wejściem w życie (tj. przed 15 sierpnia 2015 r.), przysługuje zażalenie. Z mocy art. 2 ww. ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. zmiany w zakresie art. 194 stosuje się również do postępowań wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r. (takich jak w sprawie). Znowelizowany art. 194 § 1 pkt 1a p.p.s.a. przewiduje natomiast zażalenie na postanowienie o odrzuceniu skargi m.in. z powodu nieuzupełnienia w terminie jej braków. Niemniej ze wskazanego przepisu przejściowego wynika zarazem, że do postępowań wszczętych przed 15 sierpnia 2015 r. znajduje zastosowanie art. 173 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu sprzed nowelizacji, który przewidywał (w poprzednim stanie prawnym) skargę kasacyjną od postanowienia kończącego postępowanie, tj. m.in. o odrzuceniu skargi (bez względu na przyczynę). Stosownie do regulacji przejściowej dopiero do postępowań wszczętych po wejściu w życie ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. stosuje się art. 173 § 1 p.p.s.a. w nowym brzmieniu, które wyklucza skargę kasacyjną m.in. od postanowienia o odrzuceniu skargi z powodu nieuzupełnienia w terminie jej braków. Wątpliwości, czy od postanowień kończących postępowanie, o których mowa w art. 194 § 1 pkt 1a–1b p.p.s.a., wydanych wprawdzie po 15 sierpnia 2015 r., lecz w postępowaniu wszczętym przed

wejściem w życie ustawy nowelizującej, służy skarga kasacyjna, czy też zażalenie, należy rozstrzygać w drodze wykładni funkcjonalnej i systemowej, tj. biorąc pod uwagę z jednej strony *ratio legis* omawianych zmian (usprawienie postępowania odwoławczego), a z drugiej – relację art. 173 § 1 p.p.s.a. (również w brzmieniu przed nowelizacją) i art. 194 p.p.s.a. jako *lex generalis* i *lex specialis* (postanowienie 21 grudnia 2015 r., I FSK 2194/15). Odmienne stanowisko w tej sprawie zawarto w postanowieniu z 1 grudnia 2015 r., II OSK 2823/15.

2.12. Wznowienie postępowania

W kontekście art. 272 § 1 p.p.s.a. podstawę do wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego może stanowić niekonstytucyjny przepis prawa materialnego, pod warunkiem że był on przedmiotem oceny legalności zaskarżonego aktu. Tak przesądzono w uchwale z 28 czerwca 2010 r., II GPS 1/10, w której uznano, że przepis art. 272 § 1 p.p.s.a. stanowi podstawę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego w każdym przypadku, gdy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub ustawą obejmuje akt normatywny, jaki stosował lub powinien był zastosować sąd administracyjny lub organ administracji publicznej w danej sprawie (wyrok z 3 lutego 2015 r., I FSK 1526/13). Natomiast nieuprawnione jest stanowisko dopuszczające możliwość wznowienia postępowania w sytuacji orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z Konstytucją przepisów „analogicznych” do przepisów, które stanowiły podstawę wydania rozstrzygnięcia w danej sprawie. Taka wykładnia byłaby sprzeczna z brzmieniem art. 272 § 1 p.p.s.a., które wyraźnie odnosi się do „aktu normatywnego (...), na podstawie którego zostało wydane orzeczenie”. Akceptacja takiej wykładni sprawiłaby, że to sąd administracyjny kreowałby nieistniejącą w przepisach p.p.s.a. przesłankę wznowieniową (postanowienie z 11 sierpnia 2015 r., I GSK 1050/15).

2.13. 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.). Podtrzymywano 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 zaś 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. W licznych orzeczeniach wydanych w 2015 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: 22 stycznia 2015 r., II GZ 940/14, 17 czerwca 2015 r., I GZ 339/15, 7 lipca 2015 r., II GZ 344/15, 9 września 2015 r., I GZ 625/15, 17 września 2015 r., II GZ 480/15, 24 listopada 2015 r., II GZ 721/15).

3. Postępowanie administracyjne

W kilku orzeczeniach odniesiono się do zagadnień związanych z postępowaniem administracyjnym.

Rozstrzygnięcie Rzecznika Praw Pacjenta wydane na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁸ jest aktem indywidualnym, który należy traktować jako decyzję administracyjną na płaszczyźnie gwarancji procesowych. Z nakazu odpowiedniego stosowania k.p.a. do postępowania prowadzonego przez Rzecznika, w zakresie nieuregulowanym w art. 49–53 ww. ustawy, wynika, że wszystkie gwarancje, jakie przysługują adresatowi decyzji administracyjnej na podstawie k.p.a., mają także zastosowanie do adresata „decyzji” Rzecznika (postanowienie z 17 listopada 2015 r., II OSK 2670/15).

Naruszenie zakazu *reformationis in peius* wynikającego z art. 139 k.p.a. ma miejsce w sytuacji, gdy decyzja organu odwoławczego powoduje pogorszenie sytuacji prawnej odwołującego się w zakresie tego samego stosunku prawnego (tej samej podstawy prawnej orzekania), który został orzeczony decyzją organu pierwszej instancji. Artykuł 139 k.p.a. ustanawia niedopuszczalność orzekania przez organ odwoławczy (rozpoznający wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) na niekorzyść strony, która zaskarżyła decyzję organu pierwszej instancji, czyli nie może ona uzyskać mniej praw ani też nie mogą zostać na nią nałożone nowe, dodatkowe obowiązki poza tymi, które już wynikają z zaskarżonej decyzji (wyrok z 7 października 2015 r., I OSK 1223/15).

Postępowanie w sprawie zaświadczeń ma na celu potwierdzenie faktów lub stanu prawnego. Artykuł 218 § 1 k.p.a. określa źródła potwierdzenia faktów lub stanu prawnego, a § 2 tego przepisu, pozwalając organowi na prowadzenie postępowania wyjaśniającego przed wydaniem zaświadczenia, rozszerza zakres art. 218 § 1 k.p.a. Artykuł 218 § 2 w zw. z art. 7 k.p.a. wyłącza formalistyczne postępowanie organu właściwego do wydania zaświadczenia. Ograniczenie się wyłącznie do czynności oceny potwierdzenia faktów lub stanu prawnego na podstawie prowadzonej aktualnie ewidencji, rejestrów bądź innych danych znajdujących się w posiadaniu organu stanowi naruszenie art. 218 § 2 k.p.a., mające wpływ na wynik sprawy (wyrok z 2 października 2015 r., II OSK 149/14).

Odnosząc się do sytuacji, w której organ odwoławczy uchylił w części decyzję organu pierwszej instancji, nie wydając rozstrzygnięcia o utrzymaniu w mocy tej decyzji w pozostałej części, NSA wskazał, że określone w art. 2 i 7 Konstytucji zasady wymagają od organów podatkowych konkretyzacji zobowiązania podatkowego w decyzji podatkowej, nie tylko w decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji, ale również przez organ odwoławczy w rozstrzygnięciu wydanym na podstawie art. 233 ordynacji podatkowej (wyrok z 10 czerwca 2015 r., I GSK 436/15).

W sprawach dotyczących relacji pomiędzy postępowaniem zainicjowanym wnioskiem skarżącego o stwierdzenie nadpłaty a postępowaniem wszczętym przez organ w celu określenia kwoty zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym NSA w pełni podzielił stanowisko zaprezentowane w uchwale z 27 stycznia 2014 r., II FPS 5/13. Oznacza to, że organ podatkowy musi każdorazowo wydać merytoryczne rozstrzygnięcie w sprawie wniosku o stwierdzenie nadpłaty, niezależnie od tego, czy w obrocie prawnym istnieje czy nie istnieje decyzja określająca wysokość zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym za wnio-

⁸ Dz.U. z 2012 r. poz. 159 ze zm.

skowany okres opodatkowania, poza przypadkami, gdy uniemożliwiają to inne względy formalne, np. złożenie wniosku przez osobę nieuprawnioną, wydanie decyzji o nadpłacie w tym samym przedmiocie, cofnięcie wniosku o nadpłatę (wyroki z: 15 października 2015 r., I GSK 404/14, I GSK 397/14 i I GSK 399/14, 21 października 2015 r., I GSK 411/14 i I GSK 408/14 oraz 6 listopada 2015 r., I GSK 776/14, I GSK 658/14 i I GSK 891/14).

W kwestii zawieszenia przedawnienia zobowiązania podatkowego po wyroku TK P 30/11 NSA stwierdzał, że zawieszenie biegu terminu przedawnienia w związku z wszczęciem postępowania o przestępstwo lub wykroczenie skarbowe będzie skuteczne, o ile podatnik zostanie powiadomiony o tym fakcie przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego (wyroki z: 18 listopada 2015 r., I GSK 824/14, 17 listopada 2015 r., I GSK 490/14 i 6 listopada 2015 r., I GSK 520/14).

Rozpoznanie wniosku o zapłatę odsetek od kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego nie jest sprawą administracyjną, wymagającą rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej, gdyż należności pieniężne wpłacane z tytułu kar za zajęcie pasa drogowego są pozabudżetowymi środkami publicznymi, do których nie mają zastosowania przepisy ordynacji podatkowej (postanowienie z 10 lutego 2015 r., II GSK 2298/13).

4. Podsumowanie

Powyżej przedstawiono wybrane wypowiedzi orzecznicze odnoszące się do zagadnień związanych ze stosowaniem przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, kodeksu postępowania administracyjnego, a także ordynacji podatkowej. 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-letnie 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 2015 r.

1. Uwagi wstępne

W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich¹, zagadnienia prawa unijnego pojawiają się przede wszystkim przy rozpoznawaniu spraw² z zakresu podatków pośrednich, w tym podatku od towarów i usług³ i podatku akcyzowego⁴, jak również w sprawach z zakresu podatków dochodowych⁵, podatku do czynności cywilnoprawnych⁶, prawa celnego⁷, transportu drogowego⁸ i lotniczego⁹, ochrony środowiska¹⁰ i zagospodarowania przestrzennego¹¹, nadzoru sanitarnego¹², weterynaryjnego¹³ i farmaceutycznego¹⁴,

¹ Zob. *Informacje o działalności sądów administracyjnych z lat 2005–2014*.

² Wybrane orzeczenia z tych dziedzin zostały szerzej powołane w dalszej części niniejszego opracowania, przy czym uwzględniono orzeczenia prawomocne (z wyjątkiem orzeczeń, przy których zaznaczono, że są one nieprawomocne).

³ Zob. np. wyrok NSA z 29 stycznia 2015 r., I FSK 2094/13; wyroki: WSA w Kielcach z 29 stycznia 2015 r., I SA/Ke 663/14; WSA w Gdańsku z 6 maja 2015 r., I SA/Gd 213/15; WSA w Łodzi z 22 lipca 2015 r., I SA/Łd 637/15; WSA w Warszawie z 19 sierpnia 2015 r., III SA/Wa 2694/14; WSA w Szczecinie z 18 listopada 2015 r., I SA/Sz 270/15.

⁴ Zob. np. wyroki NSA z: 10 marca 2015 r., I GSK 1086/13, 17 czerwca 2015 r., I GSK 428/15; wyroki: WSA w Łodzi z 20 maja 2015 r., III SA/Łd 329/15; WSA w Poznaniu z 9 września 2015 r., III SA/Po 176/15; WSA we Wrocławiu z 30 października 2015 r., I SA/Wr 1475/15.

⁵ Zob. np. wyroki NSA z: 18 sierpnia 2015 r., II FSK 1713/13, 3 listopada 2015 r., II FSK 2361/13; wyroki: WSA w Warszawie z 30 marca 2015 r., III SA/Wa 1683/14, z 28 października 2015 r., III SA/Wa 3924/14; WSA w Gliwicach z 9 czerwca 2015 r., I SA/Gl 1339/14.

⁶ Zob. np. wyroki NSA z: 1 października 2015 r., II FSK 1732/13, 18 sierpnia 2015 r., II FSK 2510/13, 1 grudnia 2015 r., II FSK 2432/13; wyroki: WSA we Wrocławiu z 2 marca 2015 r., I SA/Wr 2453/14; WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2015 r., III SA/Wa 2979/14; WSA w Kielcach z 26 czerwca 2015 r., I SA/Ke 323/15; WSA w Krakowie z 18 września 2015 r., I SA/Kr 1093/15.

⁷ Zob. np. wyrok NSA z 24 listopada 2015 r., I GSK 1817/14; wyroki: WSA w Warszawie z 15 stycznia 2015 r., V SA/Wa 1640/14; WSA w Krakowie z 22 września 2015 r., III SA/Kr 846/15; WSA w Lublinie z 12 marca 2015 r., III SA/Lu 752/14; WSA w Łodzi z 23 lipca 2015 r., III SA/Łd 219/15; WSA w Olsztynie z 7 października 2015 r., I SA/Ol 399/15; WSA w Gdańsku z 22 października 2015 r., III SA/Gd 325/15.

⁸ Zob. np. wyrok NSA z 5 marca 2015 r., II GSK 188/14; wyroki: WSA w Warszawie z 11 lutego 2015 r., VI SA/Wa 1157/14; WSA w Olsztynie z 12 lutego 2015 r., II SA/Ol 1301/14; WSA w Krakowie z 9 czerwca 2015 r., III SA/Kr 323/15; WSA w Rzeszowie z 22 lipca 2015 r., II SA/Rz 155/15; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27 sierpnia 2015 r., II SA/Go 365/15.

⁹ Zob. wyroki NSA z: 24 kwietnia 2015 r., I OSK 1936/13, 24 kwietnia 2015 r., I OSK 2333/13, 5 listopada 2015 r., I OSK 727/14; wyroki WSA w Warszawie np. z: 21 stycznia 2015 r., VII SA/Wa 1101/14, 20 lutego 2015 r., VII SA/Wa 2020/14, 11 marca 2015 r., VII SA/Wa 2179/14, 19 czerwca 2015 r., VII SA/Wa 1802/14, 17 września 2015 r., VII SA/Wa 1937/14.

¹⁰ Zob. np. wyroki NSA z: 12 maja 2015 r., II OSK 2036/13, 1 października 2015 r., II OSK 228/14, 10 listopada 2015 r., II OSK 542/14 oraz wyrok WSA w Warszawie z 26 lutego 2015 r., IV SA/Wa 2492/14.

¹¹ Zob. np. wyrok NSA z 25 lutego 2015 r., II OSK 972/14; wyrok WSA w Warszawie z 10 marca 2015 r., IV SA/Wa 2256/14.

¹² Zob. np. wyroki NSA z: 22 kwietnia 2015 r., II OSK 273/14, 14 września 2015 r., II OSK 3159/13; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 czerwca 2015 r., II SA/Go 297/15.

¹³ Zob. np. wyroki NSA z: 13 maja 2015 r., II OSK 2485/13, 1 lipca 2015 r., II OSK 2889/13.

¹⁴ Zob. np. wyroki NSA z: 4 września 2015 r., II GSK 1844/14, 3 lipca 2015 r., II GSK 1365/14, 13 maja 2015 r., II GSK 764/14 oraz wyroki WSA w Warszawie z: 26 lutego 2015 r., VI SA/Wa 2550/14, 27 kwietnia

ochrony danych osobowych, dostępu do informacji publicznej, zabezpieczenia społecznego, gier i zakładów wzajemnych¹⁵, prawa rolnego i pomocy finansowej ze środków UE w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych¹⁶, w sprawach cudzoziemców¹⁷ oraz własności przemysłowej¹⁸.

Prawo Unii Europejskiej jest powoływane przez sądy administracyjne zarówno w wydawanych wyrokach i postanowieniach, jak i w uchwałach podejmowanych przez NSA¹⁹.

Przy rozpoznawaniu spraw z elementem unijnym sądy powoływały zarówno przepisy pierwotnego, jak i pochodnego prawa UE. Przywoływały obowiązek prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego i zapewnienia pierwszeństwa prawu europejskiemu. Korzystały także z możliwości bezpośredniego zastosowania przepisów rozporządzeń i dyrektyw. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) było również powoływane przez sądy administracyjne w celu wskazania wykładni danego przepisu prawa europejskiego mającego zastosowanie w sprawie, a także przy dokonywaniu oceny możliwości zastosowania prawa unijnego w rozpoznawanych sprawach.

Sądy administracyjne sięgały dotychczas i nadal sięgają do postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁰ oraz do dorobku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), w szczególności w sprawach dotyczących gwarancji prawa do sądu (skutecznego środka odwoławczego, prawa pomocy)²¹, ochrony prawa własności i mienia zabużańskiego²², w sprawach cudzoziemców²³ i obywatelstwa²⁴, wolności sumienia i wyznania²⁵. Orzeczenia EKPC były powoływane w uzasadnieniach rozstrzygnięć sądów administracyjnych jako dodatkowe uzasadnienie zastosowanych standardów konstytucyjnych²⁶.

2015 r., VI SA/Wa 3019/14, 30 czerwca 2015 r., VI SA/Wa 307/15, 15 lipca 2015 r., VI SA/Wa 410/15, 6 października 2015 r., VI SA/Wa 34/15.

¹⁵ Zob. np. wyroki NSA z: 21 października 2015 r., II GSK 1629/15, 25 listopada 2015 r., II GSK 183/14; wyroki: WSA z Poznaniu z 15 stycznia 2015 r., I SA/Po 824/14; WSA w Bydgoszczy z 3 czerwca 2015 r., II SA/Bd 264/15; WSA we Wrocławiu z 5 sierpnia 2015 r., III SA/Wr 11/15; WSA w Warszawie z 23 października 2015 r., V SA/Wa 1978/15.

¹⁶ Zob. np. wyroki NSA z: 14 stycznia 2015 r., II GSK 1955/13, 5 marca 2015 r., II GSK 21/14; wyroki: WSA w Krakowie z 12 lutego 2015 r., III SA/Kr 1062/14; WSA w Warszawie z 18 lutego 2015 r., VIII SA/Wa 589/14; WSA w Lublinie z 31 marca 2015 r., III SA/Lu 863/14; WSA w Gdańsku z 14 kwietnia 2015 r., I SA/Gd 1659/14; WSA w Kielcach z 27 maja 2015 r., I SA/Ke 233/15.

¹⁷ Zob. wyroki NSA z: 26 maja 2015 r., II OSK 1979/13, 25 czerwca 2015 r., II OSK 2859/13, 24 września 2015 r., II OSK 107/14 oraz np. wyroki WSA w Warszawie z: 12 lutego 2015 r., IV SA/Wa 2379/14, 18 marca 2015 r., IV SA/Wa 2240/14, 14 kwietnia 2015 r., IV SA/Wa 1606/14.

¹⁸ Zob. wyroki NSA z: 14 stycznia 2015 r., II GSK 1815/14, 17 lutego 2015 r., II GSK 2271/13, 24 marca 2015 r., II GSK 371/14, 13 maja 2015 r., II GSK 462/14.

¹⁹ Zob. uchwały NSA z: 12 października 2015 r., I FPS 1/15, 12 października 2015 r., I FPS 1/14, 26 października 2015 r., I FPS 4/15.

²⁰ 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: EKPC lub Konwencja).

²¹ Zob. np. wyroki NSA z: 22 maja 2015 r., II GSK 935/14, 18 sierpnia 2015 r., I GSK 1740/14; postanowienia NSA z: 6 maja 2015 r., I OZ 424/15, 29 września 2015 r., II OZ 872/15.

²² Zob. np. wyroki NSA z: 17 września 2015 r., I OSK 14/14, 3 listopada 2015 r., I OSK 1516/15, 13 listopada 2015 r., I OSK 460/14.

²³ Zob. np. wyrok NSA z 24 września 2015 r., II OSK 116/14.

²⁴ Zob. wyrok NSA z 6 maja 2015 r., II OSK 2419/13.

²⁵ Zob. wyrok NSA z 21 stycznia 2015 r., II OSK 1492/13.

²⁶ Zob. np. wyroki NSA z: 9 stycznia 2015 r., I OSK 2754/13, 21 stycznia 2015 r., II OSK 1492/13, 9 stycznia 2015 r., I OSK 2754/13.

2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE

W przypadku Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁷ sądy administracyjne powoływały KPP przede wszystkim, by wskazać, że określone prawa jednostki są gwarantowane nie tylko w Konstytucji RP czy EKPC, ale również w ramach systemu prawa UE. W szczególności dotyczyło to prawa do sądu²⁸, prawa własności²⁹, zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary – w kontekście charakteru sankcji administracyjnych³⁰. Postanowienia KPP były powoływane także m.in. w sprawach dotyczących: ochrony danych osobowych³¹ czy ochrony zdrowia³². Sądy powoływały również art. 51 KPP dotyczący zakresu jej stosowania, aby ustalić, czy KPP może być powołana i stosowana w danej sprawie³³.

2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE

2.1. Pytania prejudycjalne do TSUE

W 2015 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi w 5 sprawach. Wszystkie pytania prejudycjalne zostały skierowane przez Izbę Finansową NSA.

2.1.1. *Postanowieniem z 5 lutego 2015 r., I FSK 255/14 (sygn. sprawy przed TSUE: C-229/15 Mateusiak)* NSA skierował pytanie dotyczące wykładni art. 18 lit. c/ dyrektywy 2006/112/WE³⁴, w szczególności tego, czy przepis ten należy tak rozumieć, że po upływie okresu korekty, o której stanowi art. 187 dyrektywy, środki trwałe podatnika, z tytułu nabycia których odliczył VAT, w momencie zaprzestania przez niego działalności nie powinny podlegać opodatkowaniu i być ujmowane w spisie likwidacyjnym, skoro minął normatywnie określony czas korekty podatku naliczonego z tytułu ich nabycia, wynikający z założonego czasu zużycia tych środków w działalności gospodarczej podatnika, czy też niezależnie od okresu korekty środki trwałe w momencie zaprzestania działalności gospodarczej podatnika podlegają opodatkowaniu.

2.1.2. *Postanowieniem z 27 maja 2015 r., I FSK 544/14 (sygn. sprawy przed TSUE: C-393/15 ESET)* NSA skierował pytanie, czy art. 168 i art. 169 lit. a/ dyrektywy 2006/112/WE nie stoją na przeszkodzie temu, aby w przypadku oddziału zarejestrowanego dla celów VAT w jednym państwie członkowskim i wykonującego głównie czynności wewnątrzzakładowe na rzecz jednostki macierzystej z siedzibą w innym państwie członkowskim, a sporadycznie także czynności opodatkowane w państwie rejestracji oddziału, podatnik miał prawo do odliczenia podatku naliczonego w państwie, w którym zarejestrowany jest oddział, mimo że ten podatek jest związany z czynnościami wykonywanymi przez jednostkę macierzystą w innym państwie członkowskim.

²⁷ Dz.Urz. UE z 2010 r. Nr C 83, s. 389, dalej: KPP.

²⁸ Zob. np. wyroki NSA z: 24 września 2015 r., II OSK 107/14, 22 maja 2015 r., II GSK 935/14.

²⁹ Zob. wyrok NSA z 24 lutego 2015 r., I OSK 1502/13.

³⁰ Zob. np. wyroki WSA w Warszawie z: 6 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1217/15, 12 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1214/15.

³¹ Zob. np. wyrok NSA z 9 grudnia 2015 r., I OSK 1850/14.

³² Zob. np. wyroki NSA z: 3 lipca 2015 r., II GSK 2857/14, 6 maja 2015 r., II GSK 386/14, 19 marca 2015 r., II GSK 313/14, 4 lutego 2015 r., II GSK 2089/13.

³³ Zob. np. wyrok NSA z 6 października 2015 r., II GNP 7/15.

³⁴ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE z 2006 r. Nr L 347, s. 1 i nast., dalej: dyrektywa 2006/112/WE).

2.1.3. *Postanowienie z 26 sierpnia 2015 r., I FSK 906/14 (sygn. sprawy przed TSUE: C-605/15 Aviva)*. W rozpatrywanej sprawie wątpliwości NSA dotyczyły tego, czy przepis krajowy dotyczący zwolnienia z VAT niezależnej grupy osób, nieprzewidujący żadnych przesłanek czy procedur stanowiących o spełnieniu warunku zakłócenia konkurencji, jest zgodny z art. 132 ust. 1 lit. f/ dyrektywy 2006/112/WE w zw. z art. 131 dyrektywy, jak też z zasadą efektywności, zasadą pewności prawa i zasadą uzasadnionych oczekiwań. Dodatkowo NSA poszukiwał odpowiedzi na pytanie, jakie należy zastosować kryteria oceny spełnienia warunku zakłócenia konkurencji przewidzianego w art. 132 ust. 1 lit. f/ dyrektywy 2006/112/WE oraz czy przy udzielaniu odpowiedzi na to pytanie ma wpływ okoliczność, że usługi świadczone są przez niezależną grupę osób na rzecz członków podlegających jurysdykcji różnych państw członkowskich.

2.1.4. *Postanowienie z 21 września 2015 r., I FSK 864/14*. Skierowane w sprawie pytanie prejudycjalne dotyczyło problemu zakwalifikowania przeniesienia własności nieruchomości grunтовой (rzeczy) przez podatnika VAT na rzecz: a) Skarbu Państwa – w zamian za zaległości podatkowe z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa lub b) gminy, powiatu lub województwa – w zamian za zaległości podatkowe z tytułu podatków stanowiących dochody ich budżetów skutkujące wygaśnięciem zobowiązania podatkowego. NSA powziął wątpliwość, czy takie transakcje stanowią czynność podlegającą opodatkowaniu (odpłatną dostawę towaru) w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a/ oraz art. 14 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE.

2.1.5. *Postanowienie z 12 października 2015 r., I FPS 2/14*. Pytanie składu poszerzonego Izby Finansowej NSA dotyczyło przesądzenia prawidłowej wykładni dyrektywy 2006/112/WE, a w szczególności tego, czy twórcy, artyści wykonawcy oraz inne uprawnione podmioty świadczą usługę w rozumieniu art. 24 pkt 1 i art. 25 lit. a/ dyrektywy 2006/112/WE na rzecz producentów i importerów magnetofonów i innych podobnych urządzeń oraz czystych nośników, od których organizacje zbiorowego zarządzania pobierają na ich rzecz, ale we własnym imieniu, opłaty od tych urządzeń i nośników z tytułu ich sprzedaży. Dodatkowo NSA wskazał, że przy udzieleniu odpowiedzi pozytywnej na powyższe pytanie konieczne jest przesądzenie, czy organizacje zbiorowego zarządzania, pobierając opłatę od urządzeń i nośników z tytułu ich sprzedaży przez producentów i importerów, działają jako podatnicy określani w art. 28 dyrektywy 2006/112/WE, obowiązani do dokumentowania tych czynności fakturą w rozumieniu art. 220 ust. 1 pkt 1 tej dyrektywy, wystawioną na rzecz producentów i importerów magnetofonów i innych podobnych urządzeń oraz czystych nośników, wykazując pobrany z tytułu opłat VAT jako należny, a w momencie redystrybucji pobranych opłat na rzecz twórców, artystów wykonawców oraz innych uprawnionych podmiotów te ostatnie dokumentują otrzymanie opłat fakturą z uwzględnionym VAT wystawioną na rzecz organizacji zbiorowego zarządzania pobierającej opłaty.

2.2. Orzeczenia prejudycjalne w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

2.2.1. *Postanowienie Trybunału z 5 lutego 2015 r. w sprawie C-275/14 Jednostka Innowacyjno-Wdrożeniowa Petrol S.C. Paczuski Maciej i Puławski Ryszard przeciwko Ministrowi Finansów*. W odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez NSA³⁵ TSUE orzekł, że art. 2 ust. 3

³⁵ Postanowienie NSA z 12 września 2013 r. o skierowaniu pytań prejudycjalnych w sprawie I FSK 454/13.

2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE

akapit drugi dyrektywy 2003/96/WE³⁶ należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak będące przedmiotem postępowania głównego, nakładającym podatek akcyzowy na dodatki objęte kodem 3811 nomenklatury scalonej zawartej w załączniku I do rozporządzenia (EWG) nr 2658/87³⁷, zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1031/2008³⁸, w stawce innej niż mająca zastosowanie do paliwa silnikowego, do którego dodatki te są dodawane. Dodatkowo Trybunał stwierdził, że art. 2 ust. 3 akapit drugi dyrektywy 2003/96/WE należy interpretować w ten sposób, iż jednostka może powołać się na niego przeciwko właściwemu krajowemu organowi w ramach sporu przed sądami krajowymi w celu wykluczenia stosowania uregulowania krajowego niezgodnego z tym przepisem.

2.2.2. *Wyrok Trybunału z 12 lutego 2015 r. w sprawie C-349/13 Minister Finansów przeciwko Oil Trading Sp. z o.o.* W odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez NSA³⁹ TSUE orzekł, że art. 3 ust. 3 dyrektywy 92/12/EWG⁴⁰ oraz art. 1 ust. 3 dyrektywy 2008/118/WE⁴¹ należy interpretować w ten sposób, iż 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 rzeczony dyrektywy, jeżeli fakt objęcia rzeczonych produktów tym podatkiem nie powoduje formalności przy przekraczaniu granic w handlu pomiędzy państwami członkowskimi.

2.2.3. *Wyrok Trybunału z 26 marca 2015 r. w sprawie C-499/13 Marian Macikowski przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Gdańsku.* W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA⁴² TSUE orzekł, że art. 9, art. 193 i art. 199 ust. 1 lit. g/ dyrektywy 2006/112/WE należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwiają się one przepisowi prawa krajowego, takiemu jak będący przedmiotem postępowania głównego, który w ramach sprzedaży nieruchomości w trybie egzekucji nakłada na płatnika, czyli komornika sądowego, który dokonał tej sprzedaży, obowiązek obliczenia, pobrania i zapłaty podatku od wartości dodanej od kwoty uzyskanej z owej transakcji w wymaganym terminie. Dodatkowo TSUE wskazał, że zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się ona przepisowi prawa krajowego, takiemu jak będący przedmiotem postępowania głównego, na podstawie którego komornik sądowy odpowiada całym swoim majątkiem za kwotę podatku od wartości dodanej od kwoty uzyskanej ze sprzedaży nieruchomości dokonanej w trybie egzekucji, w wy-

³⁶ Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.Urz. UE z 2003 r. Nr L 382, s. 51 ze zm., dalej: dyrektywa 2003/96/WE).

³⁷ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz.Urz. WE z 1987 r. Nr L 256, s. 1 ze zm., dalej: rozporządzenie (EWG) nr 2658/87).

³⁸ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1031/2008 z dnia 19 września 2008 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz.Urz. UE z 2008 r. Nr L 291, s. 1).

³⁹ Postanowienie NSA z 5 marca 2013 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I GSK 780/11.

⁴⁰ Dyrektywa Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (Dz.Urz. WE z 1992 r. Nr L 76, s. 1 ze zm., dalej: dyrektywa 92/12/EWG).

⁴¹ Dyrektywa Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG (Dz.Urz. UE z 2008 r. Nr L 9, s. 12 ze zm., dalej: dyrektywa 2008/118/WE).

⁴² Postanowienie NSA z 21 lutego 2013 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I FSK 221/12.

padku gdy nie wykona on obowiązku pobrania i wpłacenia tego podatku, pod warunkiem że dany komornik sądowy faktycznie posiada wszelkie instrumenty prawne w celu wykonania tego obowiązku, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego. Odpowiadając na trzecie ze skierowanych przez NSA pytań, TSUE uznał, że art. 206, 250 i 252 dyrektywy 2006/112/WE oraz zasadę neutralności podatkowej należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwiają się one przepisowi prawa krajowego, takiemu jak będący przedmiotem postępowania głównego, na podstawie którego wskazany w tym przepisie płatnik ma obowiązek obliczyć, pobrać i wpłacić kwotę podatku od wartości dodanej z tytułu sprzedaży towarów dokonanej w trybie egzekucji, bez możliwości odliczenia kwoty podatku naliczonego w okresie od początku okresu rozliczeniowego do daty pobrania podatku od podatnika.

2.2.4. *Wyrok Trybunału z 16 kwietnia 2015 r. w sprawie C-42/14 Minister Finansów przeciwko Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w Warszawie*. W odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez NSA⁴³ TSUE orzekł, że art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 1 i art. 24 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE należy interpretować w ten sposób, iż w ramach najmu nieruchomości dostawy energii elektrycznej, energii cieplnej i wody oraz wywóz nieczystości, zapewniane przez podmioty trzecie na rzecz najemcy bezpośrednio zużywającego te towary i usługi, należy uważać za dokonywane przez wynajmującego, w sytuacji gdy stroną umów o te świadczenia jest wynajmujący przenoszący jedynie koszty świadczeń na najemcę. Dodatkowo TSUE wskazał, że dyrektywę należy interpretować w ten sposób, iż najem nieruchomości i związane z nim: dostawę wody, energii elektrycznej, energii cieplnej oraz wywóz nieczystości co do zasady należy uważać za kilka odrębnych i niezależnych świadczeń, które powinno się oceniać oddzielnie z punktu widzenia podatku od wartości dodanej, chyba że elementy transakcji, także te wskazujące względy ekonomiczne zawarcia umowy, są ze sobą tak ściśle związane, iż tworzą obiektywnie tylko jedno niepodzielne świadczenie ekonomiczne, którego rozdzielenie miałoby charakter sztuczny. Zadaniem sądu krajowego jest dokonanie niezbędnej oceny przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności, w jakich ma miejsce najem i spełniane są towarzyszące mu świadczenia, a w szczególności przy uwzględnieniu treści samej umowy.

2.2.5. *Wyrok Trybunału z 22 kwietnia 2015 r. w sprawie C-357/13 Drukarnia Multipress sp. z o.o. przeciwko Ministrowi Finansów*. W odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez WSA w Krakowie⁴⁴ TSUE orzekł, że art. 2 ust. 1 lit. b/ i c/ dyrektywy 2008/7/WE⁴⁵ należy interpretować w ten sposób, iż spółkę komandytowo-akcyjną prawa polskiego uznaje się za spółkę kapitałową w rozumieniu owego przepisu, nawet jeżeli jedynie część jej kapitału i członków może spełnić przesłanki przewidziane w tym przepisie.

2.2.6. *Wyrok Trybunału z 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14 Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów*. W odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez NSA⁴⁶ TSUE orzekł, że art. 9 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE należy interpretować w ten sposób, iż podmioty prawa publicznego, takie jak gminne jednostki budżetowe będące przedmiotem po-

⁴³ Postanowienie NSA z 22 października 2013 r. o skierowaniu pytań prejudycjalnych w sprawie I FSK 1389/12.

⁴⁴ Postanowienie WSA w Krakowie z 12 kwietnia 2013 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego w sprawie I SA/Kr 188/13.

⁴⁵ Dyrektywa Rady 2008/7/WE z dnia 12 lutego 2008 r. dotycząca podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (Dz.Urz. UE z 2008 r. Nr L 46, s. 11 ze zm., dalej: dyrektywa 2008/7/WE).

⁴⁶ Postanowienie NSA z 10 grudnia 2013 r. o skierowaniu pytań prejudycjalnych w sprawie I FSK 311/12.

2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE

stępowania głównego, nie mogą być uznane za podatników podatku od wartości dodanej, ponieważ nie spełniają kryterium samodzielności przewidzianego w tym przepisie.

2.2.7. Wyrok Trybunału z 22 października 2015 r. w sprawie C-277/14 PPUH *Stehcemp sp.j. Florian Stefanek, Janina Stefanek, Jarosław Stefanek przeciwko Ministrowi Finansów*. W odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez NSA⁴⁷ TSUE orzekł, że przepisy dyrektywy 77/388/EWG⁴⁸ zmienionej dyrektywą 2002/38/WE⁴⁹ należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwiają się one przepisom krajowym, takim jak w postępowaniu głównym, które odmawiają podatnikowi prawa do odliczenia podatku od wartości dodanej należnego lub zapłaconego od dostarczonych mu towarów z uwagi na to, że faktura została wystawiona przez podmiot, który w świetle kryteriów przewidzianych przez te przepisy należy uważać za podmiot nieistniejący, i nie ma możliwości ustalenia tożsamości rzeczywistego dostawcy towarów, chyba że zostanie wykazane, w świetle obiektywnych przesłanek i bez wymagania od podatnika, aby dokonał ustaleń, do których nie jest on zobowiązany, iż ów podatnik wiedział lub powinien był wiedzieć, że rzeczona dostawa wiązała się z przestępstwem w zakresie podatku od wartości dodanej, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

2.3. Wykonanie orzeczeń TSUE

W wyniku wydania przez TSUE w 2015 r. orzeczeń prejudycjalnych sądy administracyjne podjęły zawieszone postępowania w sprawach, w których uprzednio wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi⁵⁰. Rozstrzygając sprawy analogiczne do tych, w których sądy wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi, powoływały orzeczenia TSUE i wynikające z nich wytyczne (m.in. orzeczenia w sprawach: C-276/14 *Gmina Wrocław*⁵¹ oraz C-42/14 *Wojskowa Agencja Mieszkaniowa w Warszawie*⁵²).

2.4. Odmowa wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

Powodem odmowy przez sąd wystąpienia z pytaniami prejudycjalnymi było uznanie, że występujące w sprawie zagadnienie prawne nie wymaga korzystania z procedury przewidzianej w art. 267 TFUE lub jest dostatecznie wyjaśnione w orzecznictwie TSUE⁵³.

⁴⁷ Postanowienie NSA z 6 marca 2014 r. o skierowaniu pytań prejudycjalnych w sprawie I FSK 516/13.

⁴⁸ Szósta dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz.Urz. WE z 1977 r. Nr L 145, s. 1 ze zm., dalej: dyrektywa 77/388/EWG).

⁴⁹ Dyrektywa Rady 2002/38/WE z dnia 7 maja 2002 r. zmieniająca oraz tymczasowo zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG w odniesieniu do systemu podatku od wartości dodanej stosowanego do usług radiowych i telewizyjnych oraz niektórych usług świadczonych drogą elektroniczną (Dz.Urz. WE z 2002 r. Nr L 128, s. 41).

⁵⁰ Postanowienia NSA z: 17 marca 2015 r., I FSK 454/13, I GSK 780/11, 15 kwietnia 2015 r., I FSK 221/12, 14 maja 2015 r., I FSK 1389/12, 21 października 2015 r., I FSK 311/12, 18 listopada 2015 r., I FSK 516/13; postanowienie WSA w Krakowie z 21 września 2015 r., I SA/Kr 188/13.

⁵¹ Zob. np. wyrok NSA z 10 grudnia 2015 r., I FSK 1418/14; wyroki: WSA w Poznaniu z 4 listopada 2015 r., I SA/Po 67/15; WSA w Opolu z 13 listopada 2015 r., I SA/Op 384/15; WSA w Szczecinie z 18 listopada 2015 r., I SA/Sz 223/15; WSA w Bydgoszczy z 17 listopada 2015 r., I SA/Bd 827/15.

⁵² Zob. np. wyroki: WSA w Kielcach z 6 maja 2015 r., I SA/Ke 187/15; WSA w Gdańsku z 10 czerwca 2015 r., I SA/Gd 655/15; WSA w Poznaniu z 11 czerwca 2015 r., I SA/Po 841/15; WSA we Wrocławiu z 14 lipca 2015 r., I SA/Wr 986/15; WSA w Warszawie z 16 września 2015 r., III SA/Wa 2831/14.

⁵³ Zob. np. wyroki NSA z: 13 maja 2015 r., II GSK 462/14, 26 maja 2015 r., I GSK 1506/13, 16 września 2015 r., I GSK 514/14, 30 listopada 2015 r., I FSK 1650/14; wyrok WSA w Kielcach z 29 stycznia 2015 r., I SA/Ke 686/14.

2.5. Zawieszenie postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne

W związku z wystąpieniem prejudycjalnym w danej sprawie zawieszano postępowanie sądowe. Sądy administracyjne zawieszały również postępowania w innych sprawach niż te, w których zadano pytanie prejudycjalne, ze względu na to, że problem podniesiony w pytaniach prejudycjalnych skierowanych uprzednio przez sądy administracyjne był analogiczny do podniesionego w rozpatrywanej przez nie sprawie⁵⁴.

3. Stosowanie prawa UE w poszczególnych kategoriach spraw

3.1. Sprawy podatkowe

W sprawach podatkowych prawo unijne stosowane było 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 dotyczących podatków dochodowych.

3.1.1. *Podatek od towarów i usług*. Przy rozstrzyganiu skarg sądy administracyjnie, odnosząc się do powołanych przez podatników i organy podatkowe przepisów dyrektyw unijnych i orzecznictwa TSUE, dokonywały wykładni przepisów polskich z uwzględnieniem wymogów prounijnej wykładni prawa krajowego oraz zapewnienia prawu unijnemu pierwszeństwa i skuteczności. Najczęściej chodziło o ocenę polskich przepisów w świetle brzmienia i celów dyrektywy 2006/112/WE. Orzecznictwo sądów unijnych powoływane było w sprawach z zakresu VAT zarówno przy rozstrzyganiu konkretnych problemów, jak i w bardziej ogólnym kontekście. Sądy administracyjne szeroko odwołują się do generalnych koncepcji wykształconych w orzecznictwie TSUE, takich jak zasada neutralności i powszechności VAT, zasada proporcjonalności czy prawo podatnika do odliczenia podatku naliczonego na poprzednich fazach obrotu⁵⁵. Prawo unijne powoływane było również przy rozpatrywaniu kwestii zwrotu VAT pobranego niezgodnie z prawem unijnym⁵⁶.

Ze względu na ścisły stopień harmonizacji zakładany przez dyrektywy unijne zdecydowana większość spraw z zakresu VAT wymagała dokonywania przez sądy administracyjne oceny zgodności polskich przepisów z normami prawa UE. Wśród zagadnień związanych z prounijną wykładnią przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁵⁷ rozstrzyganych przez sądy administracyjne w 2015 r. można wskazać przykładowo problematykę zastosowania zwolnień w podatku od towarów i usług⁵⁸, opodatkowania

⁵⁴ Zob. np. postanowienia: WSA w Warszawie z 26 lutego 2015 r., III SA/Wa 1108/14; WSA w Szczecinie z 22 kwietnia 2015 r., I SA/Sz 1402/14; WSA w Opolu z 19 października 2015 r., I SA/Op 505/15.

⁵⁵ Zob. np. wyrok NSA z 29 stycznia 2015 r., I FSK 2094/13; wyroki: WSA w Kielcach z 29 stycznia 2015 r., I SA/Ke 663/14; WSA w Gdańsku z 6 maja 2015 r., I SA/Gd 213/15; WSA w Łodzi z 22 lipca 2015 r., I SA/Łd 637/15; WSA w Warszawie z 19 sierpnia 2015 r., III SA/Wa 2694/14; WSA w Szczecinie z 18 listopada 2015 r., I SA/Sz 270/15.

⁵⁶ Zob. np. wyrok NSA z 11 czerwca 2015 r., I FSK 515/14; wyroki WSA w Warszawie z: 10 czerwca 2015 r., III SA/Wa 60/15, 14 października 2015 r., III SA/Wa 221/15.

⁵⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

⁵⁸ Zob. np. wyroki NSA z: 15 maja 2015 r., I FSK 382/14, 11 czerwca 2015 r., I FSK 1988/13; wyroki: WSA w Gdańsku z 4 lutego 2015 r., I SA/Gd 1010/14; WSA w Krakowie z 23 czerwca 2015 r., I SA/Kr 721/15; WSA w Warszawie z 21 sierpnia 2015 r., III SA/Wa 3136/14; WSA we Wrocławiu z 5 października 2015 r., I SA/Wr 1037/15.

świadczeń złożonych⁵⁹, zastosowania doktryny nadużycia prawa podatkowego⁶⁰, uznania podmiotu za podatnika VAT⁶¹, stosowania stawki obniżonej⁶², opodatkowania sprzedaży działek budowlanych przez osobę fizyczną⁶³ czy opodatkowania zbycia zorganizowanej części przedsiębiorstwa⁶⁴. Orzeczenia sądów administracyjnych w zakresie VAT zawierające odniesienie do przepisów prawa UE zostały również omówione w części drugiej w rozdziale I pkt 3 niniejszej *Informacji*.

3.1.2. *Podatek akcyzowy*. Większość spraw z aspektem prawa unijnego dotyczyła opodatkowania nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych oraz sprzedaży olejów smarowych⁶⁵.

W wyroku z 10 marca 2015 r., I GSK 1086/13, wydanym po wyroku TSUE z 12 lutego 2015 r. w sprawie *Oil Trading Poland*, C-349/13 (ECLI:EU:C:2015:84)⁶⁶, NSA stwierdził, że art. 1 ust. 3 lit. a/ dyrektywy 2008/118/WE przewidywał dla państw członkowskich prawo do wprowadzenia lub utrzymywania podatków na wyroby inne niż wymienione w ust. 1, dotyczy to więc również tych olejów smarowych, do których odnosi się art. 2 ust. 4 lit. b/ tiret pierwsze dyrektywy 2003/96/WE. Natomiast jedynym ograniczeniem dotyczącym wprowadzenia tego podatku na wyroby inne niż wymienione w ust. 1 dyrektywy 92/12/EWG jest to, aby podatek ten nie spowodował zwiększenia formalności przy przekraczaniu granic w handlu między państwami członkowskimi. NSA dokonał wykładni językowej pojęcia zawartego w art. 3 ust. 3 dyrektywy 92/12/EWG (obecnie art. 1 ust. 3 dyrektywy 2008/118/WE): „podatki te nie spowodują zwiększenia formalności związanych z przekraczaniem granicy w handlu między państwami członkowskimi”, przyjmując, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż jeśli celem formalności nałożonej na importera produktu objętego podatkiem krajowym jest zapewnienie

⁵⁹ Zob. np. wyroki NSA z: 10 lipca 2015 r., I FSK 944/15, 25 września 2015 r., I FSK 563/14; wyroki: WSA we Wrocławiu z 14 kwietnia 2015 r., I SA/Wr 62/15; WSA w Gdańsku z 10 czerwca 2015 r., I SA/Gd 655/15; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 lipca 2015 r., I SA/Go 279/15; WSA w Gliwicach z 29 września 2015 r., III SA/Gl 1621/15.

⁶⁰ Zob. np. wyrok NSA z 8 grudnia 2015 r., I FSK 1179/14; wyroki: WSA w Bydgoszczy z 6 maja 2015 r., I SA/Bd 157/15; WSA w Gdańsku z 11 marca 2015 r., I SA/Gd 1380/14; WSA w Warszawie z 17 lipca 2015 r., III SA/Wa 3838/14; WSA we Wrocławiu z 9 października 2015 r., I SA/Wr 1205/15.

⁶¹ Zob. np. wyrok NSA z 12 maja 2015 r., I FSK 222/14; uchwałę NSA z 26 października 2015 r., I FPS 4/15; wyroki: WSA w Gdańsku z 13 maja 2015 r., I SA/Gd 296/15; WSA w Gliwicach z 21 maja 2015 r., III SA/Gl 64/15; WSA w Krakowie z 22 września 2015 r., I SA/Kr 1246/15; WSA w Poznaniu z 4 grudnia 2015 r., I SA/Po 1087/15.

⁶² Zob. np. wyroki NSA z: 1 czerwca 2015 r., I FSK 744/14, 3 lipca 2015 r., I FSK 854/14; wyroki: WSA w Łodzi z 4 lutego 2015 r., I SA/Łd 1130/14; WSA w Gdańsku z 5 maja 2015 r., I SA/Gd 294/15; WSA w Warszawie z 29 lipca 2015 r., III SA/Wa 3864/14.

⁶³ Zob. np. wyrok NSA z 17 grudnia 2015 r., I FSK 1455/14; wyroki: WSA w Gliwicach z 21 maja 2015 r., III SA/Gl 64/15; WSA w Gdańsku z 13 maja 2015 r., I SA/Gd 296/15; WSA w Warszawie z 12 czerwca 2015 r., III SA/Wa 3192/14; WSA w Łodzi z 17 czerwca 2015 r., I SA/Łd 46/15; WSA w Krakowie z 22 lipca 2015 r., I SA/Kr 891/15; zob. również część drugą rozdział I pkt 3 niniejszej *Informacji*.

⁶⁴ Zob. np. wyroki NSA z: 22 stycznia 2015 r., I FSK 1996/13, 25 czerwca 2015 r., I FSK 572/14; wyroki: WSA w Gdańsku z 13 października 2015 r., I SA/Gd 662/15.

⁶⁵ Zob. np. wyroki NSA z: 21 stycznia 2015 r., I GSK 277/13, 14 kwietnia 2015 r., I GSK 830/13, 18 czerwca 2015 r., I GSK 418/15, 20 października 2015 r., I GSK 1876/14; wyroki: WSA w Warszawie z 7 stycznia 2015 r., V SA/Wa 1622/14; WSA w Łodzi z 13 stycznia 2015 r., III SA/Łd 789/14; WSA w Poznaniu z 5 lutego 2015 r., III SA/Po 495/14; WSA w Gliwicach z 5 marca 2015 r., III SA/Gl 1405/14; WSA w Gdańsku z 14 kwietnia 2015 r., I SA/Gd 144/15; WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2015 r., I SA/Wr 221/15; WSA w Szczecinie z 26 sierpnia 2015 r., I SA/Sz 581/15; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2 września 2015 r., I SA/Go 318/15; WSA w Opolu z 7 października 2015 r., I SA/Op 448/15; WSA w Krakowie z 4 listopada 2015 r., I SA/Kr 568/15.

⁶⁶ Omówionym w pkt 2.2.2. niniejszego rozdziału.

uregulowania zobowiązania z tytułu tego podatku, to formalność taka jest związana ze zdarzeniem powodującym powstanie obowiązku podatkowego, czyli z nabyciem wewnątrzwspólnotowym, a nie z przekroczeniem granic w rozumieniu wyżej wymienionego przepisu. W związku z powyższym NSA uznał, że formalności będące następstwem istnienia podatku nie powodują w żadnej mierze zwiększenia formalności przy przekraczaniu granic⁶⁷.

Warto zwrócić również uwagę na wyrok z 24 kwietnia 2015 r., I GSK 1157/13, w którym NSA stwierdził, iż zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym obowiązek podatkowy powstaje z dniem wykonania czynności podlegających opodatkowaniu, chyba że ustawa stanowi inaczej. Powołując wyrok TSUE w sprawie *van de Water*, C-325/99 (EC-LI:EU:C:2001:201), wskazał, że samo przechowywanie produktu podlegającego opodatkowaniu akcyzą w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 92/12/EWG stanowi dopuszczenie do konsumpcji, w przypadku gdy produkt ten jest przechowywany poza procedurą zawieszenia i od tego produktu nie został jeszcze pobrany podatek zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa unijnego i prawa krajowego. Zgodnie zaś z art. 6 ust. 1 dyrektywy 92/12/EWG podatek akcyzowy staje się wymagalny w momencie dopuszczenia do konsumpcji lub w momencie wystąpienia ubytków, które muszą podlegać podatkowi akcyzowemu zgodnie z art. 14 ust. 3 dyrektywy. A zatem fakt przechowywania wyrobu akcyzowego bez uiszczenia od niego podatku akcyzowego skutkuje powstaniem obowiązku podatkowego. Konsekwencją powstania obowiązku podatkowego jest obowiązek złożenia deklaracji dla podatku akcyzowego oraz zapłaty tego podatku. Zdaniem NSA, aby uwolnić się od obowiązku zapłaty podatku akcyzowego, podatnik nabywający lub posiadający wyroby akcyzowe w dacie ich nabycia lub wejścia w posiadanie zobowiązany jest do samodzielnego ustalenia, czy akcyza od tego wyrobu została zapłacona, ewentualnie zadeklarowana lub określona decyzją. Przysługuje mu wtedy zwolnienie od podatku akcyzowego na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 5 u.p.a., który stanowi, że zwolnienie od akcyzy stosuje się, gdy wynika to z konieczności uniknięcia wielokrotnego opodatkowania wyrobów akcyzowych. Jeśli zaś akcyza nie została zapłacona, zadeklarowana lub określona decyzją, to podatnik taki – jako nabywca lub posiadacz wyrobu akcyzowego, na którym spoczywa z tego tytułu obowiązek podatkowy, obowiązek złożenia deklaracji oraz uiszczenia podatku – jest zobowiązany do jej zapłaty. Treść art. 4 ust. 3 i ust. 5 oraz art. 11 ust. 2 pkt 1 u.p.a. potwierdza zasadę braku kolejności opodatkowania podatkiem akcyzowym, gdyż nabywca lub posiadacz wyrobu może się uwolnić od opodatkowania jedynie w przypadku wykazania, że podatek na wcześniejszym etapie obrotu został zapłacony, zadeklarowany lub określony decyzją, a nie poprzez wskazanie podmiotów, które wcześniej dokonały obrotu tym wyrobem.

Z kolei zasadniczym problemem w sprawie zakończonej wyrokiem NSA z 5 maja 2015 r., I GSK 1133/13 było to, czy przepisy u.p.a. zawierają prawidłowe i pełne wykonanie dyrektywy Rady 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych⁶⁸ w zakresie dotyczącym zwolnienia przewidzianego w art. 27 ust. 1 lit. d/ dyrektywy oraz jakie jest znaczenie tej implementacji w odniesieniu do wyrobów importowanych z obszaru państw trzecich. NSA zwrócił uwagę, że w orzecznictwie NSA brak jest zgodności co do oceny prawidłowości implementacji art. 27

⁶⁷ Podobnie też w NSA w wyrokach z 10 marca 2015 r., I GSK 1092/13, I GSK 1105/13 oraz z 17 czerwca 2015 r., I GSK 428/15, I GSK 450/15 i z 18 czerwca 2015 r., I GSK 418/15 oraz w orzecznictwie WSA, np. wyroki: WSA w Łodzi z 20 maja 2015 r., III SA/Łd 329/15; WSA w Gliwicach z 16 czerwca 2015 r., III SA/Gl 670/15; WSA w Poznaniu z 9 września 2015 r., III SA/Po 176/15; WSA we Wrocławiu z 30 października 2015 r., I SA/Wr 1475/15.

⁶⁸ Dz.Urz. WE z 1992 r. Nr L 316, s. 21 ze zm., dalej: dyrektywa 92/83/EWG.

ust. 1 dyrektywy 92/83/EWG do prawa krajowego. Dla rozstrzygnięcia sprawy konieczne jest prawidłowe zinterpretowanie zwolnienia przewidzianego w art. 27 ust. 1 dyrektywy 92/83/EWG w powiązaniu z motywami preambuły. Zwolnienia, o których mowa w art. 27 ust. 1 dyrektywy 92/83/EWG, mają charakter obligatoryjny w stosunku do obrotu między państwami członkowskimi, natomiast poszczególne państwa członkowskie są upoważnione do określenia zasad i warunków stosowania tych zwolnień, aby zapobiec nadużyciom związanym z korzystaniem ze zwolnienia od akcyzy, w szczególności w zakresie tak wrażliwego towaru, jakim jest alkohol etylowy. Powoduje to, zdaniem NSA, że zwolnienie z art. 27 ust. 1 lit. d/ dyrektywy 92/83/EWG należy rozumieć jako obowiązkowe zwolnienie z podatku akcyzowego alkoholu etylowego przeznaczonego do produkcji produktów leczniczych w sytuacji przemieszczenia się tego produktu wewnątrz Unii Europejskiej. Natomiast zagadnienie dotyczące ewentualnego dalszego zwolnienia od akcyzy takiego alkoholu została pozostawiona przez prawodawcę unijnego do uregulowania przez poszczególne państwa członkowskie. W ocenie NSA ustawodawca krajowy dokonał prawidłowej implementacji art. 27 ust. 1 lit. d/ dyrektywy 92/83/EWG. W myśl art. 30 ust. 9 pkt 2 u.p.a. zwalnia się z akcyzy alkohol etylowy zawarty w produktach leczniczych. Tym samym nie ulega wątpliwości, iż przepis art. 32 ust. 4 pkt 3 lit. b/ u.p.a. obejmuje swoim zakresem sytuacje przemieszczania alkoholu etylowego, który ma stanowić komponent do produkcji lekarstw. Tym samym polski ustawodawca, dokonując implementacji przepisu art. 27 ust. 1 lit. d/ dyrektywy, w ocenie NSA, mógł dokonać zawężenia zwolnienia od akcyzy, różnicując warunki zwolnienia od rodzaju transakcji, tj. od sposobu w jaki alkohol etylowy dopuszczono do konsumpcji. Krajowa regulacja zawarta w art. 32 ust. 4 pkt 3 lit. b/ u.p.a. – zgodnie z prawem unijnym – wyłącza z katalogu zwolnień z akcyzy import alkoholu etylowego spoza UE używanego do produkcji produktów leczniczych. Polskie przepisy pozwalające na zwolnienie z akcyzy alkoholu używanego do produkcji produktów leczniczych, tylko w przypadku dostarczenia ze składu podatkowego na terytorium kraju do podmiotu zużywającego, nabycia wewnątrzwspólnotowego przez zarejestrowanego handlowca w celu zużycia przez niego jako podmiot zużywający lub zużycia przez podmiot prowadzący skład podatkowy występujący jako podmiot zużywający, są zgodne z regulacjami dyrektywy, które prawidłowo implementują. Z przepisu tego jasno wynika, że przewidziane w nim zwolnienie określonych produktów od akcyzy, choć wyraźne, lecz nie jest bezwarunkowe, gdyż jest ono dokonywane „na warunkach” określonych przez poszczególne państwa członkowskie w celu „zagwarantowania prawidłowego i uczciwego stosowania takich zwolnień oraz zapobiegania wszelkim ewentualnym wypadkom uchylania się, omijania lub naruszania tych przepisów”. W konsekwencji, stosownie do art. 27 ust. 1 lit. d/ dyrektywy 92/83/EWG, to państwa członkowskie zwalniają produkty objęte tą dyrektywą z ujednoliconego podatku akcyzowego, ale na warunkach, które zostaną przez nie określone. Oznacza to, że dane państwo, na którego terenie powinno nastąpić opodatkowanie ujednoliconym podatkiem akcyzowym, musi zwolnić określone produkty, ale na warunkach przez siebie ustalonych. Tym samym swoboda państwa jest ograniczona do możliwości określenia warunków takiego zwolnienia. Z tej możliwości skorzystał polski ustawodawca, nie naruszając art. 27 ust. 1 lit. d/ dyrektywy 92/83/EWG. NSA uznał, że określone w polskich przepisach akcyzowych warunki, o których mowa w art. 27 ust. 1 lit. d/ dyrektywy 92/83/EWG (dyrektywy strukturalnej), odpowiadają określonemu w tym przepisie celowi ich ustanowienia, tj. zagwarantowaniu prawidłowego i uczciwego stosowania takich (przewidzianych w dyrektywie) zwolnień oraz zapobieganiu wszelkim ewentualnym wypadkom uchylania się, omijania lub naruszania tych przepisów. NSA zwrócił również uwagę,

że z dotychczasowego orzecznictwa TSUE wynika ogólny wniosek, iż zwolnienie produktów objętych art. 27 ust. 1 dyrektywy 92/83/EWG stanowi zasadę, a odmowa jego przyznania – wyjątek. Przyznane omawianym przepisem państwom członkowskim uprawnienie do określania warunków „w celu zagwarantowania prawidłowego i uczciwego stosowania takich zwolnień oraz zapobiegania wszelkim ewentualnym wypadkom uchylania się, omijania lub naruszania tych przepisów” nie może podważać bezwarunkowego charakteru obowiązku zwolnienia przewidzianego w tym przepisie (zob. wyrok w sprawie *Repertoire Culinaire*, C-163/09, ECLI:EU:C:2010:752, pkt 51; wyrok w sprawie *Włochy przeciwko Komisji*, C-482/98, ECLI:EU:C:2000:672, pkt 50; wyrok w sprawie *Profisa*, C-63/06, ECLI:EU:C:2007:233, pkt 18).

3.1.3. *Podatek od czynności cywilnoprawnych*. W dziedzinie podatku od czynności cywilnoprawnych w 2015 r. prawo unijne pojawiało się w szczególności w kontekście dwóch zagadnień: wykładni postanowień dyrektywy 69/335/EWG⁶⁹ oraz zastępującej ją dyrektywy 2008/7/WE w celu przesądzenia dopuszczalności opodatkowania czynności podwyższenia kapitału spółki w świetle zasady *stand-still*⁷⁰ oraz uznania spółki komandytowo-akcyjnej za spółkę kapitałową w rozumieniu przepisów powyższych dyrektyw. W odniesieniu do drugiego z ww. zagadnień w kilku orzeczeniach sądy administracyjne uznały, że polska spółka komandytowo-akcyjna powinna być uznana za spółkę kapitałową w rozumieniu przepisów unijnych, z uwzględnieniem orzeczenia TSUE w sprawie *Drukarnia Multipress*⁷¹.

3.1.4. *Podatki dochodowe*. W sprawach z dziedziny podatków dochodowych prawo unijne powoływane jest rzadziej. Wynika to ze znacznie węższego zakresu harmonizacji podatków bezpośrednich na poziomie prawa wtórnego UE. Niemniej jednak prawo UE było w 2015 r. powoływane w zakresie podatków dochodowych np. w odniesieniu do przepisów dyrektywy 2009/133/WE⁷² czy też dyrektywy 2005/36/WE⁷³. W tych sprawach prawo unijne powoływane było również w kontekście zgodności polskich przepisów z zakazem dyskryminacji wyrażonym w art. 18 TFUE oraz zasadą swobodnego przepływu kapitału (art. 63 ust. 1 TFUE)⁷⁴.

3.1.5. *Podatek od gier*. W 2015 r. prawo unijne było często powoływane w sprawach z zakresu podatku od gier. W rozpatrywanych sprawach podatnicy zarzucali niezgodność z prawem

⁶⁹ Dyrektywa Rady z dnia 17 lipca 1969 r. dotycząca podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (Dz.Urz. WE z 1969 r. Nr L 249, s. 25 ze zm.).

⁷⁰ Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 2 marca 2015 r., I SA/Wr 2453/14; wyrok WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2015 r., III SA/Wa 2979/14; wyrok WSA w Kielcach z 26 czerwca 2015 r., I SA/Ke 323/15; wyrok NSA z 18 sierpnia 2015 r., II FSK 2510/13; wyrok WSA w Krakowie z 18 września 2015 r., I SA/Kr 1093/15; wyrok NSA z 1 października 2015 r., II FSK 1732/13; wyrok NSA z 1 grudnia 2015 r., II FSK 2432/13.

⁷¹ Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 11 sierpnia 2015 r., I SA/Wr 983/15; wyrok WSA w Opolu z 10 czerwca 2015 r., I SA/Op 292/15; wyrok WSA w Warszawie z 24 września 2015 r., III SA/Wa 1393/15; wyrok WSA w Gliwicach z 28 września 2015 r., I SA/Gl 583/15; wyrok NSA z 11 grudnia 2015 r., II FSK 2465/13.

⁷² Dyrektywa 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 (Dz.Urz. UE z 2009 r. Nr L 310, s. 34 ze zm.) – zob. np. wyroki NSA z: 21 kwietnia 2015 r., II FSK 518/13, 26 maja 2015 r., II FSK 1014/13, 21 sierpnia 2015 r., II FSK 1488/13, 24 września 2015 r., II FSK 1777/13.

⁷³ Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.Urz. UE z 2005 r. Nr L 255, s. 22 ze zm.) – zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 10 czerwca 2015 r., III SA/Wa 3294/14.

⁷⁴ Zob. np. wyroki NSA z: 18 sierpnia 2015 r., II FSK 1713/13, 3 listopada 2015 r., II FSK 2361/13; wyroki: WSA w Warszawie z 30 marca 2015 r., III SA/Wa 1683/14, 28 października 2015 r., III SA/Wa 3924/14; WSA w Gliwicach z 9 czerwca 2015 r., I SA/Gl 1339/14.

UE art. 139 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁷⁵. Sądy administracyjne rozstrzygały powyższą kwestię jednolicie, uznając, że przepis ten nie stanowi przepisu technicznego w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE⁷⁶, a więc nie odnosi się do niego obowiązek notyfikacji. Sądy podkreślały, że art. 139 ust. 1 u.g.h. stanowi wyraz autonomii państwa członkowskiego w sferze kształtowania polityki podatkowej. Za nieuzasadniony uznawano zarzut, że o charakterze technicznym art. 139 ust. 1 u.g.h. świadczy fakt, iż wpływa on, poprzez zmniejszenie zyskowności tego typu działalności, na ograniczenie popytu na nowe automaty o niskich wygranych. Sądy podkreślały, że nawet 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. W konsekwencji sądy administracyjne orzekały, że skoro art. 139 ust. 1 u.g.h. ma charakter przepisu fiskalnego, a nie technicznego, to jego notyfikacja nie była konieczna i może on stanowić podstawę określenia wysokości zobowiązania podatkowego podatników prowadzących gry na automatach o niskich wygranych⁷⁷.

3.2. Prawo celne

W 2015 r. rozpoznano wiele spraw odnoszących się do klasyfikacji taryfowej towarów. Przy rozstrzyganiu tych spraw NSA zwracał uwagę na wynikający z art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92/EWG z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC) obowiązek stosowania przepisów prawa celnego w sposób jednolity na całym obszarze celnym Unii. Orzeczenia sądów administracyjnych w tej dziedzinie dotyczyły weryfikacji zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej i określenia klasyfikacji taryfowej towaru, a w konsekwencji wymiaru należności celnych, a także określenia kwoty długu celnego⁷⁸. W znacznej grupie spraw dotyczących długu celnego NSA (podobnie jak w latach poprzednich) orzekał w sprawach odnoszących się do określenia kwoty należności celnych w związku z importem samochodów osobowych, deklarowanych jako pochodzące ze Szwajcarii⁷⁹.

Długu celnego dotyczyła również dość liczna grupa spraw związanych z nałożeniem – w odniesieniu do towaru w postaci śrub, nakrętek i podkładek stalowych sprowadzonych z Malezji – ostatecznego cła antydumpingowego, o jakim mowa w rozporządzeniu Rady

⁷⁵ Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm., dalej: u.g.h.

⁷⁶ Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz.Urz. WE z 1998 r. Nr L 204, s. 37 ze zm., dalej: dyrektywa 98/34/WE).

⁷⁷ Zob. np. wyroki NSA z: 6 maja 2015 r., II FSK 992/13, 26 listopada 2015 r., II GSK 186/14; wyrok WSA w Olsztynie z 6 sierpnia 2015 r., I SA/Ol 392/15.

⁷⁸ Zob. np. wyroki NSA z 24 listopada 2015 r., I GSK 1817/14, I GSK 1845/14 i I GSK 1895/14; wyroki: WSA w Warszawie z 15 stycznia 2015 r., V SA/Wa 1640/14, 10 marca 2015 r., V SA/Wa 3057/14, 18 marca 2015 r., V SA/Wa 3546/14; WSA w Krakowie z 22 września 2015 r., III SA/Kr 846/15; WSA w Lublinie z 12 marca 2015 r., III SA/Lu 752/14; WSA we Wrocławiu z 19 maja 2015 r., III SA/Wr 832/14; WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2015 r., III SA/Po 1599/14; WSA w Łodzi z 23 lipca 2015 r., III SA/Łd 219/15; WSA w Olsztynie z 7 października 2015 r., I SA/Ol 399/15; WSA w Gdańsku z 22 października 2015 r., III SA/Gd 325/15.

⁷⁹ Zob. np. wyroki NSA z: 20 stycznia 2015 r., I GSK 1074/13, I GSK 1390/13, I GSK 1549/13, I GSK 1575/13 i I GSK 1515/13, 18 sierpnia 2015 r., I GSK 1075/13, I GSK 67/14 i I GSK 183/14 oraz wyroki: WSA w Lublinie z 22 stycznia 2015 r., III SA/Lu 1111/14; WSA w Łodzi z 23 lipca 2015 r., III SA/Łd 219/15.

(WE) nr 91/2009 z dnia 26 stycznia 2009 r. nakładającym ostateczne cło antydumpingowe na przywóz niektórych elementów złącznych z żeliwa lub stali pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej⁸⁰ oraz rozporządzeniu wykonawczym Rady (UE) nr 723/2011 z dnia 18 lipca 2011 r. rozszerzającym ostateczne cło antydumpingowe nałożone rozporządzeniem (WE) nr 91/2009 na przywóz niektórych elementów złącznych z żeliwa lub stali pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej na przywóz niektórych elementów złącznych z żeliwa lub stali wysyłanych z Malezji, zgłoszonych lub niezgłoszonych jako pochodzące z Malezji⁸¹. W tych sprawach NSA uznawał, że w stosunku do tego towaru nie było podstaw do stosowania stawki cła antydumpingowego określonej w rozporządzeniu wykonawczym Rady (UE) nr 924/2012 z dnia 4 października 2012 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 91/2009 nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz niektórych elementów złącznych z żeliwa lub stali pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej⁸², skoro zostało ono opublikowane po okresie objętym obowiązkową rejestracją towaru przywiezionego z Malezji, lecz należało stosować stawkę określoną w rozporządzeniu 91/2009⁸³.

Długu celnego dotyczyła również grupa spraw związanych z kwestią wpływu „prowizji od zakupu”, zdefiniowanej w art. 32 ust. 4 WKC, na wartość celną towaru i na podstawie opodatkowania podatkiem od towarów i usług⁸⁴. NSA uznał, że wprowadzie „prowizja od zakupu” – na mocy art. 33 ust. 1 lit. e/ WKC – nie jest wliczana do wartości celnej, jednakże stanowi element ustalania podstawy opodatkowania podatkiem od towarów i usług na mocy art. 29 ust. 15 u.p.t.u., stanowiącego wdrożenie do polskiego porządku prawnego postanowień art. 86 dyrektywy 2006/112/WE.

Wśród rozpoznanych w 2015 r. spraw dotyczących uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe oraz uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe i określenia kwoty podatku od towarów i usług należy zwrócić uwagę na sprawę, w której NSA odnosił się do wątpliwości, czy stałe wynagrodzenie wypłacane przez skarżącą jej agentowi (które w ramach postępowania dotyczącego należności celnych zostało uznane za prowizję od zakupu w rozumieniu art. 32 ust. 4 WKC) należy uwzględnić przy określaniu podstawy opodatkowania VAT w imporcie towarów. NSA w wyroku z 13 listopada 2015 r., I GSK 526/14 stwierdził, że gdyby celem ustawodawcy unijnego było wprowadzenie zakazu wliczania do podstawy opodatkowania VAT tych elementów kosztowych związanych z importem, które nie podlegają uwzględnieniu przy określaniu wartości celnej towaru zgodnie z postanowieniami WKC, to zakaz taki wynikałby wprost z przepisów dyrektywy 2006/112/WE. Tymczasem dyrektywa 2006/112/WE oraz implementujące ją przepisy prawa polskiego nakazują uwzględnienie przy określaniu podstawy opodatkowania w imporcie towarów kosztów dodatkowych, które nie zostały włączone wcześniej (a więc przy określaniu wartości celnej). Zdaniem NSA przyjęcie stanowiska o braku możliwości uwzględniania przy określaniu podstawy opodatkowania VAT kwot prowizji niestanowiących elementu wartości celnej towaru powodowałoby, że trudno byłoby wskazać racjonalność obowiązku włączenia do podstawy opodatkowania tym

⁸⁰ Dz.Urz. UE z 2009 r. Nr L 29, s. 1 ze zm.

⁸¹ Dz.Urz. UE z 2011 r. Nr L 194, s. 6.

⁸² Dz.Urz. UE z 2012 r. Nr L 275, s. 1.

⁸³ Zob. np. wyroki NSA z: 22 października 2015 r., I GSK 257/14 i I GSK 258/14, 3 grudnia 2015 r., I GSK 1533/15, 17 grudnia 2015 r., I GSK 583/14, I GSK 584/14, I GSK 585/14, I GSK 659/14, I GSK 660/14, I GSK 661/14, I GSK 662/14, I GSK 663/14, I GSK 699/14, I GSK 774/14, I GSK 817/14, I GSK 818/14, I GSK 1094/14, I GSK 1121/14.

⁸⁴ Zob. np. wyroki NSA z 13 listopada 2015 r., I GSK 465/14, I GSK 646/14, I GSK 526/14, I GSK 575/14, I GSK 647/14, I GSK 674/14 i I GSK 1203/14.

podatkiem prowizji związanych z transakcją opodatkowaną. Prowizje inne niż prowizja od zakupu stanowią bowiem element wartości celnej importowanego towaru w oparciu o art. 32 ust. 1 lit. a/ pkt i/ WKC, a tym samym zwiększają tę wartość i w konsekwencji podstawę opodatkowania VAT z tytułu importu towarów określoną w art. 29 ust. 13 u.p.t.u. Nie ma zatem potrzeby objęcia definicją podstawy opodatkowania tych prowizji na podstawie art. 86 dyrektywy 2006/112/WE i art. 29 u.p.t.u., gdyż stanowią one podstawę opodatkowania jako element wartości celnej towaru. Jedynie prowizja od zakupu została wprost w WKC uznana za niepodlegającą włączeniu do wartości celnej, a więc przede wszystkim ta prowizja może stanowić element podstawy opodatkowania VAT importu towarów na zasadach wynikających z art. 86 ust. 1 lit. b/ dyrektywy 2006/112/WE i art. 29 ust. 15 u.p.t.u. (prowizja ta nie została bowiem włączona wcześniej do podstawy opodatkowania jako element wartości celnej towarów)⁸⁵.

3.3. Transport drogowy

Orzeczenia dotyczące transportu drogowego odnosiły się do nakładania kar pieniężnych za wykonywanie przewozu drogowego z naruszeniem przepisów o transporcie drogowym⁸⁶. 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 rozporządzeń unijnych: rozporządzenia Rady (EWG) nr 3820/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego⁸⁷, rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym⁸⁸ oraz rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85⁸⁹. Tytułem przykładu można wskazać wyrok z 5 marca 2015 r., II GSK 188/14 dotyczący kar za przekroczenie czasu wykonywania transportu drogowego, w którym NSA wyraził pogląd, że okoliczności objęte hipotezą art. 29 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców⁹⁰ oraz art. 13 ust. 1 lit. b/ rozporządzenia 561/2006 powinien wykazać przedsiębiorca, gdyż to on wywodzi skutki prawne wynikające z tych przepisów i to jemu znane są okoliczności, które pozwoliłyby zastosować wyłączenie m.in. z obowiązku zachowania przerw w prowadzeniu pojazdu oraz dziennego i tygodniowego okresu wypoczynku. Z kolei w wyroku z 15 października 2015 r., II GSK 2034/14 NSA stwierdził, że art. 13 ust. 1 rozporządzenia 561/2006 ustanawiający wyjątki od stosowania przepisów art. 5–9 tego rozporządzenia, w punkcie określonym literą „h” wymienia m.in. przewozy pojazdami używanymi

⁸⁵ Podobnie NSA w wyroku z 13 listopada 2015 r., I GSK 647/14.

⁸⁶ Zob. np. wyrok NSA z 5 marca 2015 r., II GSK 188/14; wyroki: WSA w Warszawie z 11 lutego 2015 r., VI SA/Wa 1157/14; WSA w Olsztynie z 12 lutego 2015 r., II SA/Ol 1301/14; WSA w Krakowie z 9 czerwca 2015 r., III SA/Kr 323/15; WSA w Rzeszowie z 22 lipca 2015 r., II SA/Rz 155/15; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27 sierpnia 2015 r., II SA/Go 365/15; WSA w Opolu z 22 września 2015 r., II SA/Op 300/15; WSA w Łodzi z 7 października 2015 r., III SA/Łd 666/15; WSA w Poznaniu z 3 listopada 2015 r., III SA/Po 441/15.

⁸⁷ Dz.Urz. WE z 1985 r. Nr L 370, s. 1 ze zm.

⁸⁸ Dz.Urz. WE z 1985 r. Nr L 370, s. 8 ze zm.

⁸⁹ Dz.Urz. UE z 2006 r. Nr L 102, s. 1 ze zm.

⁹⁰ Dz.U. Nr 92, poz. 879 ze zm.

w związku z utrzymaniem i kontrolą dróg. Nie chodzi jednak o wszystkie przewozy związane z budową dróg, gdyż tak szeroka interpretacja godziłaby w sposób oczywisty w bezpieczeństwo drogowe i wyłączałyby spod reguł rozporządzenia ogromną liczbę przewozów. Chodzi natomiast przede wszystkim o przewozy związane z zapewnieniem prawidłowego stanu dróg będących w eksploatacji i niedopuszczenie do przedłużania się na tych drogach stanu nieprawidłowego, prowadzącego do zakłócenego ich użytkowania. Tylko konieczność szybkiego doprowadzenia dróg do stanu właściwego i bezpiecznego uzasadnia odejście od reguł dotyczących czasu pracy kierowców. Budowa nowych dróg w ogólności nie stanowi uzasadnienia odejścia od reguł bezpieczeństwa związanego z przestrzeganiem czasu pracy przez kierowców.

3.4. Transport lotniczy

Istota sporu w sprawie dotyczącej naruszenia prawa przez przewoźnika lotniczego poprzez zaniechanie wypłaty na rzecz podróżnego odszkodowania, zakończonej wyrokiem z 24 kwietnia 2015 r., I OSK 1936/13, sprowadzała się do kwestii oceny, czy usterka techniczna – niesprawność komputera sterującego pracą jednego z silników – mogła być zakwalifikowana jako nieoczekiwana wada spowodowana okolicznościami, których nie można było uniknąć pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków, a które na podstawie art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) 261/2004⁹¹ zwalniają przewoźnika z obowiązku wypłaty rekompensaty.

Odwołując się do art. 5 ust. 3 rozporządzenia 261/2004 oraz motywu 15 preambuły tego aktu, NSA wskazał, że odpowiedzialność przewoźnika lotniczego jest wyłączona tylko wtedy, kiedy przewoźnik dowiedzie, iż odwołanie lotu (lub duże opóźnienie – jak wynika z wyroku TSUE w sprawie *Sturgeon i in.*, C-402/07 i C-432/07, ECLI:EU:C:2009:716) jest spowodowane zaistnieniem nadzwyczajnych okoliczności, których nie można było uniknąć pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków. W rozpoznawanej sprawie okolicznościami takimi były nieoczekiwane wady mogące wpłynąć na bezpieczeństwo lotu. Na podstawie analizy stanu faktycznego NSA stwierdził, że wprawdzie usterka zaistniała nieoczekiwanie, ale – wbrew ocenie dokonanej przez sąd pierwszej instancji – jej zaistnienie nie może być uznane za wynik nadzwyczajnych okoliczności, których nie można było uniknąć pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków w rozumieniu powołanego rozporządzenia, ponieważ przewoźnik nie wykazał, co było źródłem powstania tej usterki. NSA podkreślił, że wniosek taki jest konsekwencją zastosowania wykładni przepisu art. 5 ust. 3 rozporządzenia 261/2004 dokonanej przez TSUE w wyroku w sprawie *Wallentin-Hermann*, C-549/07 (ECLI:EU:C:2008:771), która na mocy art. 267 lit. b/ Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ma wiążący charakter zarówno dla organów administracji, jak i sądów krajowych stosujących przepisy aktów wydanych przez organy UE. Kierując się dokonaną przez TSUE wykładnią, NSA stwierdził, że samo wystąpienie usterki technicznej nie zwalnia przewoźnika lotniczego od odpowiedzialności, skoro nie zostało wykazane, aby wystąpienie tej usterki było wynikiem okoliczności pozostających poza jego panowaniem w rozumieniu art. 5 ust. 3 rozporządzenia 261/2004. Do sfery panowania przez przewoźnika lotniczego nad zaistniałymi okolicznościami należy bowiem nie tylko eksploatacja statku powietrznego i dokonywanie jego przeglądów technicznych, ale

⁹¹ Rozporządzenie (WE) 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 nr 295/91/WE (Dz.Urz. UE z 2004 r. Nr L 46, s. 1 ze zm., dalej: rozporządzenie 261/2004).

także ponoszenie ryzyka gospodarczego w ramach prowadzonej działalności za wystąpienie usterek technicznych, gdy usterki te powstają w związku z eksploatacją statku powietrznego w ramach prowadzonej działalności lotniczej. Zastosowana w sprawie wykładnia art. 5 ust. 3 rozporządzenia 261/2004 znajduje potwierdzenie także w postanowieniu TSUE z 14 listopada 2014 r. w sprawie *Siewert*, C-394/14 (ECLI:EU:C:2014:2377), w którym przyjęto za podstawę dokonania wykładni powołanego przepisu wskazany wyżej wyrok TSUE w sprawie *Wallentin-Hermann*, C-549/07. Wykładnia art. 5 ust. 3 rozporządzenia 261/2004 przedstawiona w powołanym postanowieniu TSUE jest wiążąca także w rozpoznawanej sprawie w postępowaniu kasacyjnym, ponieważ przedmiotem tego postępowania jest ocena zastosowania powołanego przepisu i nie ma znaczenia okoliczność wydania analizowanego postanowienia TSUE z 14 listopada 2014 r. po wydaniu zaskarżonego w sprawie wyroku WSA, skoro postanowienie to nie tworzy normy prawnej, lecz jedynie ją interpretuje, co oznacza – z mocy art. 267 lit. b/TFUE – konieczność zastosowania tej interpretacji przy wydawaniu rozstrzygnięć uwzględniających interpretowaną przez TSUE normę prawną.

3.5. Nadzór sanitarny

Istota sporu w rozstrzygniętej wyrokiem z 22 kwietnia 2015 r., II OSK 273/14 sprawie, która dotyczyła oceny legalności decyzji organu nadzoru sanitarnego nakładającej na przedsiębiorstwo farmaceutyczne karę pieniężną za nieprzestrzeganie przepisów w zakresie znakowania środków spożywczych, sprowadzała się do rozstrzygnięcia zagadnienia, czy oświadczenie zdrowotne w oznakowaniu suplementu diety powinno odnosić się do produktu jako całości, czy też tylko do składnika odżywczego lub innej substancji w świetle przepisu przejściowego art. 28 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności⁹², zgodnie z którym oświadczenia zdrowotne, o których mowa w art. 13 ust. 1 lit. a/, mogą być stosowane od daty wejścia w życie niniejszego rozporządzenia do dnia przyjęcia wykazu, o którym mowa w art. 13 ust. 3, na odpowiedzialność podmiotów działających na rynku spożywczym, pod warunkiem że są one zgodne z niniejszym rozporządzeniem i mającymi do nich zastosowanie istniejącymi przepisami krajowymi i bez uszczerbku dla zastosowanych środków bezpieczeństwa, o których mowa w art. 24.

Zgodnie z art. 5 rozporządzenia 1924/2006 oświadczenie zdrowotne może odnosić się tylko do składnika odżywczego lub innej substancji, przy czym zastosowanie oświadczeń zdrowotnych odnoszących się do produktu jako całości wymagało przeprowadzenia stosownej procedury określonej w art. 18 tego rozporządzenia, czego strona w rozpoznawanej sprawie nie dokonała, dlatego mogła stosować oświadczenia zdrowotne tylko na zasadzie określonej w przepisie art. 28 ust. 5 powyższego rozporządzenia. Natomiast zgodnie z treścią art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁹³ oznakowanie środka spożywczego nie może m.in. zawierać oświadczeń żywieniowych lub zdrowotnych niezgodnych z przepisami rozporządzenia 1924/2006.

NSA ustalił, że w rozpoznawanej sprawie oświadczenia zdrowotne zostały zastosowane do produktów wprowadzonych do obrotu w okresie od kwietnia 2011 r. do marca 2012 r., a wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych, o których mowa w art. 13 ust. 3 rozpo-

⁹² Dz.Urz. UE z 2006 r. Nr L 404, s. 9 ze zm., dalej: rozporządzenie 1924/2006.

⁹³ Dz.U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 ze zm.

rozporządzenia 1924/2006, został wprowadzony rozporządzeniem Komisji (UE) nr 432/2012 z dnia 16 maja 2012 r. ustanawiającym wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności, innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci, które to rozporządzenie stosuje się od 14 grudnia 2012 r. Z przepisu przejściowego art. 28 ust. 5 rozporządzenia 1924/2006 wynika, że oświadczenia zdrowotne, o których mowa w art. 13 ust. 1 lit. a/, mogą być stosowane od daty wejścia w życie tego rozporządzenia do dnia przyjęcia wykazu, o którym mowa w art. 13 ust. 3, na odpowiedzialność podmiotów działających na rynku spożywczym, pod warunkiem że są zgodne m.in. z tym rozporządzeniem. NSA, odwołując się do orzecznictwa TSUE – wyroku w sprawie *Hermann*, C-609/12 (ECLI:EU:C:2014:252), uznał, że oświadczenia zdrowotne stosowane zgodnie ze środkiem przejściowym przewidzianym we wskazanym wyżej przepisie rozporządzenia 1924/2006 także muszą spełniać wymogi tego rozporządzenia.

NSA przyjął, że z art. 10 rozporządzenia 1924/2006 jednoznacznie wynika, iż zasadą jest zakaz stosowania oświadczeń zdrowotnych, a zezwolenie na ich stosowanie jest wyjątkiem. Z dalszych przepisów tego aktu Sąd wywiódł, że przepis art. 13 ust. 1 lit. a/ ustanawia wyjątki od ogólnej reguły konieczności uzyskania zezwolenia na stosowanie oświadczenia zdrowotnego i nie może być wykładany rozszerzająco. Skoro zatem oświadczenie zdrowotne, bez konieczności zachowania określonych procedur, może opisywać lub powoływać się na rolę składnika odżywczego lub innej substancji we wzroście, rozwoju i funkcjach organizmu, które są wymienione w wykazie określonym w ust. 3, to nie można twierdzić, że zwolnienie z konieczności uzyskania zezwolenia na stosowanie danego oświadczenia zdrowotnego obejmuje także oświadczenie zdrowotne, które nie powołuje się na rolę składnika odżywczego lub innej substancji, lecz dotyczy produktu jako całości.

W wyroku z 14 września 2015 r., II OSK 3159/13 NSA odniósł się do zagadnienia, czy możliwe jest objęcie procedurą nadzorowania jakości mikrobiologicznej i fizykochemicznej, a w konsekwencji wprowadzenie do obrotu w opakowaniach jednostkowych wody niegazowanej, powstałej na bazie wody źródlanej, lecz niebędącej naturalną wodą źródlaną, poddawanej procesom filtracji przez złoża jonowymienne, ultrafiltracji i naświetlaniu lampą UV i produkowanej przez prywatnego producenta. Rozpoczęcie takiej działalności przez producenta wiązało się z koniecznością zmiany w rejestrze zakładów podlegających urzędowej kontroli w zakresie produkcji i dystrybucji wody. NSA zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a/ dyrektywy Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi⁹⁴ przez pojęcie wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi należy rozumieć wszelką wodę w stanie pierwotnym lub po uzdatnieniu przeznaczoną do picia, gotowania, przygotowywania żywności lub innych celów domowych, niezależnie od jej pochodzenia i od tego, czy jest dostarczana z sieci dystrybucyjnej, cystern, czy też w butelkach lub pojemnikach, więc również wodę, jaką zamierza produkować spółka. Dyrektywa 98/83/WE została implementowana przez przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁹⁵ oraz wydanego na jej podstawie art. 13 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi⁹⁶. W art. 2 pkt 18 lit. a/ u.z.z.w. przyjęto analogiczne rozumienie pojęcia wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Powołując

⁹⁴ Dz.Urz. WE z 1998 r. Nr L 330, s. 32–54.

⁹⁵ Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm., dalej: u.z.z.w.

⁹⁶ Dz.U. z 2007 r. Nr 61, poz. 417.

wyrok TSUE w sprawie *von Colson*, 14/83 (ECLI:EU:C:1984:153), NSA podkreślił, że na organach państw członkowskich, w tym na sądach, spoczywa obowiązek wykładni przepisów prawa krajowego w zgodzie z dyrektywami, który jest konsekwencją obowiązku osiągnięcia rezultatu przewidzianego w dyrektywie. W rezultacie, w ocenie NSA, wykładnia przepisów u.z.z.w. oraz przepisów rozporządzenia wykonawczego związana z rozpatrzeniem wniosku spółki nie może odbywać się w oderwaniu od celów i treści dyrektywy 98/83/WE.

NSA zwrócił uwagę, że definicja wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi zawarta w u.z.z.w. powtarza definicję zawartą w dyrektywie 98/83/WE, a zatem obejmuje wszelką wodę, niezależnie od tego, czy jest dostarczana z sieci dystrybucyjnej, cystern, w butelkach czy pojemnikach. W konsekwencji takiej wykładni należy zdaniem NSA uznać, że skoro art. 13 u.z.z.w. zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego stanowi o określeniu przez właściwego ministra m.in. wymagań dotyczących jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi czy sposobu oceny przydatności wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, to przepisy ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r. znajdują zastosowanie do wszelkiej wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi zdefiniowanej w art. 2 pkt 18 u.z.z.w., z zastrzeżeniem tych rodzajów wód, które podlegają przepisom szczególnym, np. mineralnych czy leczniczych.

NSA wskazał także, iż przepisy dyrektywy 98/83/WE nie dość, że obejmują wodę dostarczaną w opakowaniach jednostkowych (butelkach lub pojemnikach), to również wprost regulują wymogi, jakie powinna spełniać taka woda (normy jakości i punkt zgodności). W myśl art. 6 ust. 1 lit. c/ dyrektywy 98/83/WE wartości parametryczne wynikające z jej art. 5 mają być przestrzegane w przypadku wody w butelkach lub pojemnikach przeznaczonych do sprzedaży, w punkcie, gdzie woda jest umieszczana w butelkach lub pojemnikach. Podobne rozwiązanie zawiera zresztą § 3 ust. 3 pkt 3 ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 marca 2007 r., w którym wskazano, że punktem, w którym woda musi spełniać wymagania, o których mowa w § 2, jest w przypadku wody wprowadzanej do jednostkowych opakowań – punkt czerpalny wody, w którym woda jest pobierana do napełnienia butelek lub pojemników.

Dodatkowo NSA zwrócił uwagę, że zarówno z treści preambuły do dyrektywy 98/83/WE, jak i z jej art. 1 („Cel”), art. 2 („Definicje”) i art. 3 („Wyłączenia”) wynika, iż dyrektywa odnosi się do jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a jej celem jest ochrona zdrowia ludzkiego przed szkodliwymi skutkami wszelkiego zanieczyszczenia wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi przez zapewnienie, że jest zdatna do użycia i czysta. Skoro zatem przepisy dyrektywy 98/83/WE wprost regulują jakość wody w opakowaniach jednostkowych i nie dopuszczają generalnego wyłączenia takiej wody spod jej regulacji, wyłączenia takiego nie można usprawiedliwiać odwołaniem się do art. 8 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności⁹⁷, zgodnie z którym prawo żywnościowe ma na celu ochronę interesów konsumentów i powinno stanowić podstawę dokonywania przez konsumentów świadomego wyboru związanego ze spożywaną przez nich żywnością. Cele wskazane w tym przepisie są bowiem realizowane właśnie przez przepisy dyrektywy 98/83/WE, której zadaniem jest harmonizacja prawa państw członkowskich w odniesieniu do jakości wody pitnej na potrzeby ochrony interesów konsumentów.

⁹⁷ Dz.Urz. UE z 2002 r. Nr L 31, s. 1–24, dalej: rozporządzenie 178/2002.

W wyroku z 11 czerwca 2015 r., II SA/Go 297/15 WSA w Gorzowie Wielkopolskim oddalił skargę na decyzję organu nadzoru sanitarnego w przedmiocie nakazu unieruchomienia stołówki pracowniczej oraz zaprzestania działalności cateringowej z powodu zbiorowego zatrucia pokarmowego u pacjentów szpitala, którzy spożywali posiłek dostarczony i przygotowany wcześniej w stołówce prowadzonej przez skarżącego. Materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia stanowiły przepisy art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁹⁸ oraz art. 7 ust. 1 rozporządzenia 178/2002/WE. Stosownie do treści art. 27 ust. 1 ustawy, w razie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych, państwowy inspektor sanitarny nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień. Jeżeli naruszenie wymagań, o których mowa w ust. 1, spowodowało bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, państwowy inspektor sanitarny nakazuje m.in. unieruchomienie zakładu pracy lub jego części lub zaprzestanie innych działań. Z kolei zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia 178/2002 w szczególnych okolicznościach, gdy po dokonaniu oceny dostępnych informacji stwierdzono niebezpieczeństwo zaistnienia skutków szkodliwych dla zdrowia, ale nadal brak jest pewności naukowej, w oczekiwaniu na dalsze informacje naukowe umożliwiające bardziej wszechstronną ocenę ryzyka mogą zostać przyjęte tymczasowe środki zarządzania ryzykiem konieczne do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia.

Sąd stwierdził, że wymagania w odniesieniu do przedsiębiorców zajmujących się przetwarzaniem i obrotem żywnością wprowadzone przepisami krajowego i unijnego prawa mają uzasadnienie w ważnych względach interesu publicznego. Celem regulacji prawa żywnościowego jest zapewnienie możliwie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego. Punkt 10 preambuły rozporządzenia 178/2002 stanowi, że doświadczenie wykazało, iż konieczne jest przyjęcie środków, których celem jest zagwarantowanie, aby niebezpieczna żywność nie była wprowadzana do obrotu, i zagwarantowanie istnienia systemów, które identyfikują i odpowiadają na problemy bezpieczeństwa żywności w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania rynków wewnętrznych oraz aby chronić zdrowie ludzkie. Stąd przedsiębiorcy prowadzący działalność związaną z żywnością mogą w najlepszy sposób określić bezpieczny system dostarczania żywności i zapewnić bezpieczeństwo żywności, którą dostarczają, i powinni być w pierwszej kolejności odpowiedzialni wobec prawa za zapewnienie bezpieczeństwa żywności (pkt 30 preambuły rozporządzenia 178/2002). Wyrazem tych postanowień jest przyjęcie tzw. zasady ostrożności, która ma zapewnić ochronę zdrowia na poziomie UE, w ten sposób stwarzając bariery dla swobodnego przepływu żywności i pasz (pkt 20 zdanie pierwsze preambuły). W tych konkretnych przypadkach, kiedy istnieje ryzyko utraty życia lub zdrowia, a kiedy panuje niepewność naukowa, zasada ostrożności zapewnia mechanizm dla określania środków zarządzających ryzykiem lub innych działań w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia, jaki został wybrany w UE (pkt 21 preambuły). Rozwiązanie takie przyjęto, dlatego że bezpieczeństwo i zaufanie konsumentów są najważniejsze (pkt 23 zdanie pierwsze preambuły).

Sąd wskazał, że przepis art. 7 ust. 1 rozporządzenia 178/2002 pozwala na przyjęcie tymczasowych środków zarządzania ryzykiem, koniecznych do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia, w przypadku gdy po dokonaniu oceny dostępnych informacji stwierdzono niebezpieczeństwo zaistnienia skutków szkodliwych dla zdrowia, ale nadal brak jest pewności naukowej. Sąd wyjaśnił, że w razie wystąpienia niepewności naukowej

⁹⁸ Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.

co do zagrożenia zdrowia ludzi zasada ostrożności pozwala na podjęcie działań (środków) ochronnych bez oczekiwania do czasu udowodnienia realności i wagi zagrożeń i powstania niekorzystnych skutków, na podstawie udokumentowanych danych naukowych dostępnych w momencie przyjmowania środka, bez konieczności „pełnego” wykazania istnienia i zakresu tego ryzyka. Jednak brak możliwości dokonania oceny naukowej z powodu braku wystarczających danych nie może przeszkodzić organom w podjęciu środków zapobiegawczych na podstawie zasady ostrożności ze względu na ciążyący na nich obowiązek zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska.

3.6. Nadzór weterynaryjny

Odnosząc się do związku pomiędzy prawem żywnościowym a wymogami, które należy spełnić przy karmieniu zwierząt hodowlanych, NSA wskazał, że po środki wyliczone w art. 54 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt⁹⁹, w tym po ograniczenie obrotu żywymi zwierzętami, uprawnione do tego organy mogą sięgnąć także w razie naruszenia norm prawa paszowego i dotyczącego zdrowia tych zwierząt (wyrok z 13 maja 2015 r., II OSK 2485/13).

W wyroku z 15 maja 2015 r., II OSK 2515/13 NSA wyjaśnił, że stwierdzenie zawarte w pkt 3 preambuły do rozporządzenia Komisji (UE) nr 51/2013 z dnia 16 stycznia 2013 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 152/2009 w odniesieniu do metod analitycznych oznaczania składników pochodzenia zwierzęcego do celów urzędowej kontroli pasz¹⁰⁰, które nie obowiązywało w czasie wydawania zaskarżonej decyzji, nie świadczy o wadliwości metody mikroskopowej w zakresie ustalania składników pochodzenia zwierzęcego w paszach, mówi jedynie o tym, że metoda ta nie pozwala na określenie ich ilości w paszach. Sąd zauważył, że wydanie nowego rozporządzenia nr 51/2013 zlikwidowało tę nieprawidłowość. Jednocześnie zauważono, że załącznik VI do rozporządzenia (WE) nr 152/2009 odnoszący się do metod analizy dotyczących oznaczania składników pochodzenia zwierzęcego do celów urzędowej kontroli pasz, mający zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, w pkt 1 stanowi, że składniki pochodzenia zwierzęcego w paszach oznacza się metodą mikroskopii świetlnej lub łańcuchową reakcją polimerazy. Wobec zastosowania w sprawie tej drugiej metody nie ulegało wątpliwości, że organy administracji, ustalając stan faktyczny, posłużyły się prawidłową metodą.

Organy inspekcji weterynaryjnej, nakładając zakaz wprowadzania do obrotu zwierząt wynikający m.in. z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego¹⁰¹ w zw. z art. 7 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001 z dnia 22 maja 2001 r. ustanawiającego zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii i § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie określenia spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych przez powiatowego lekarza weterynarii¹⁰², nie mają obowiązku ustalać ilości zanieczyszczenia w postaci ości rybich czy mączki rybnej,

⁹⁹ Dz.Urz. UE z 2004 r. Nr L 165, s. 1 ze zm.

¹⁰⁰ Dz.Urz. UE z 2013 r. Nr L 20, s. 33 ze zm.

¹⁰¹ Dz.U. z 2006 r. Nr 17, poz. 127 ze zm.

¹⁰² Dz.U. z 2007 r. Nr 2, poz. 20 ze zm.

stwierdzonego w kontrolowanej paszy. O wpływie białka zwierzęcego na stan bydła zdecydował ustawodawca europejski w rozporządzeniu 999/2001, na podstawie opinii naukowych właściwych instytucji badawczych (por. pkt 4, 10 preambuły rozporządzenia 999/2001) (wyrok z 1 lipca 2015 r., II OSK 2889/13).

3.7. Nadzór farmaceutyczny

W kwestii reklamy aptek sądy administracyjne podtrzymywały już wcześniej wyrażone stanowisko dotyczące zakazu reklamy apteki i jej działalności oraz nałożenia kary pieniężnej¹⁰³. W sprawach tych organy nadzoru farmaceutycznego stwierdzały naruszenie art. 94a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne¹⁰⁴, który został wprowadzony do tej ustawy w wykonaniu dyrektywy 2004/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. zmieniającej dyrektywę 2001/83/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi¹⁰⁵. Istota sporu sprowadzała się do kwalifikacji określonych działań jako prowadzenia niedozwolonej reklamy apteki i jej działalności.

W wyroku z 10 czerwca 2015 r., II GSK 1326/14 NSA wskazał, że w sytuacji gdy strona zarzuca błędną wykładnię przepisów prawa krajowego, to należy taki zarzut rozważyć, uwzględniając przepisy prawa unijnego i ich wykładnię dokonaną przez TSUE, ewentualnie przy zarzucie błędnego zastosowania przepisu prawa krajowego należy rozważyć, czy nie pozostaje on w sprzeczności z przepisem prawa UE, który ma bezpośrednie zastosowanie. Nie oznacza to bynajmniej wyjścia poza granice podstaw skargi kasacyjnej, gdyż praktycznie zawsze wykładnia i zastosowanie przepisu, którego naruszenie zostało wskazane jako podstawa skargi, wymaga dokonania jego wykładni (zastosowania) z uwzględnieniem innych przepisów (w tym przypadku prawa europejskiego). W tym zakresie NSA zważył, że art. 34 TFUE, statuujący zakaz stosowania środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, nie ma charakteru zakazu bezwzględnie. Mimo że przepis ten dał podstawę do wywiedzenia z niego „formuły Dassonville”, „formuły Cassis de Dijon” czy wreszcie „formuły Keck”, to jednak TSUE niejednokrotnie wskazywał na możliwość odstępstwa z uwagi na zaistnienie „uzasadnionych względów”. I tak w art. 36 TFUE wymieniono potrzebę ochrony zdrowia i życia ludzi, które mogą uzasadniać odstępstwo od ogólnej reguły wynikającej z art. 34 TFUE (zob. wyroki TSUE: w sprawie C-484/10 *Ascafor i Asidac*, ECLI:EU:C:2012:113 oraz w sprawie C-385/10 *Elenca*, ECLI:EU:C:2012:634). Podobnie rzecz się ma z art. 49 TFUE, z którego wynika zasada swobody przedsiębiorczości. Należy jednak wskazać, że wszelkie przepisy krajowe, które mogą ograniczać lub czynić mniej atrakcyjnym korzystanie z fundamentalnych swobód gwarantowanych traktatem, w tym swobody przedsiębiorczości, muszą spełniać 4 warunki: muszą być stosowane w sposób niedyskryminujący, muszą być usprawiedliwione wymogami imperatywnymi w interesie publicznym (ogólnym), muszą być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co konieczne dla realizacji tego celu (zob. wyroki TSUE: w sprawie *Kraus*, C-19/92,

¹⁰³ Zob. np. wyroki NSA z: 4 września 2015 r., II GSK 1844/14, 3 lipca 2015 r., II GSK 1365/14, 13 maja 2015 r., II GSK 764/14 oraz wyroki WSA w Warszawie z: 26 lutego 2015 r., VI SA/Wa 2550/14, 27 kwietnia 2015 r., VI SA/Wa 3019/14, 30 czerwca 2015 r., VI SA/Wa 307/15, 15 lipca 2015 r., VI SA/Wa 410/15, 6 października 2015 r., VI SA/Wa 34/15.

¹⁰⁴ Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.

¹⁰⁵ Dz.Urz. UE z 2004 r. L 136, s. 34 ze zm.

3. Stosowanie prawa UE w poszczególnych kategoriach spraw

ECLI:EU:C:1993:125, pkt 32; w sprawie *Gebhard*, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, pkt 37; w sprawie *Attanasio Group*, C-384/08, ECLI:EU:C:2010:133, pkt 50–51; w sprawie *Hartlauer*, C-169/07, ECLI:EU:C:2009:141, pkt 44; w sprawach połączonych *Apothekerkammer des Saarlandes i in.*, C-171/07 i C-172/07, ECLI:EU:C:2009:316; w sprawie *ITC*, C-208/05, EU:C:2007:16, pkt 37; w sprawie *Wencel*, C-589/10, EU:C:2013:303, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo). W wyroku w sprawie *Venturini*, C-159/12 (ECLI:EU:C:2013:791, pkt 41 i 42) TSUE stwierdził, że ochrona zdrowia publicznego może uzasadniać ograniczenia swobody przedsiębiorczości. Waga opisanego celu znajduje potwierdzenie w art. 168 ust. 1 TFUE i w art. 35 KPP, na mocy których, w szczególności, przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego (zob. wyrok TSUE w sprawach połączonych *Blanco Pérez i Chao Gómez*, C-570/07 oraz C-571/07, ECLI:EU:C:2010:300, pkt 63 i 65). Ponadto Trybunał uściślił, że ograniczenia swobody przedsiębiorczości mogą zostać uzasadnione celem w postaci zapewnienia pewnego i należytej jakości zaopatrzenia ludności w produkty lecznicze (zob. ww. wyrok w sprawach połączonych *Blanco Pérez i Chao Gómez*, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo). Odnosząc się natomiast do art. 88–90 dyrektywy 2001/83/WE, NSA podkreślił, że przepisy te regulują kwestie reklamy produktów leczniczych, ale nie odnoszą się do reklamy aptek.

Na uwagę zasługuje również wyrok z 10 marca 2015 r., VI SA/Wa 2378/13, w którym WSA w Warszawie, powołując orzecznictwo TSUE, dokonał wnikliwej analizy przepisów dyrektywy 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi¹⁰⁶ i stwierdził, że „obowiązek posiadania pozwolenia na dystrybucję hurtową produktów leczniczych znajduje również zastosowanie do farmaceuty (jako osoby fizycznej), nawet jeśli ten został upoważniony na mocy przepisów krajowych również do prowadzenia działalności hurtownika produktów leczniczych (bez potrzeby uzyskania odrębnego pozwolenia), oraz że samo spełnienie przesłanek wymaganych do uzyskania pozwolenia detalicznego (aptecznego) nie wystarcza, aby uzyskać pozwolenie hurtowe”. Zdaniem Sądu odmienna ocena przepisów dyrektywy 2001/83/WE oznaczałaby możliwość podejmowania działalności hurtowej przez farmaceutów, co mogłoby skutkować np. zwiększeniem ryzyka wywozu leków. WSA w Warszawie podkreślił, że stosownie do art. 77 ust. 2 dyrektywy 2001/83/WE, w przypadku gdy osoby upoważnione lub uprawnione do dostarczania produktów leczniczych dla ludności mogą także, w ramach praw krajowego, zajmować się działalnością gospodarczą w zakresie handlu hurtowego, takie osoby podlegają obowiązkowi uzyskania pozwolenia przewidzianego w ust. 1. Dyrektywa 2001/83/WE wprost pozostawia do decyzji krajowego ustawodawcy, czy apteka będzie mogła prowadzić obrót hurtowy. Polski ustawodawca w ustawie – Prawo farmaceutyczne nie zdecydował się na takie rozwiązanie, a zatem zabronione jest dokonywanie sprzedaży produktów leczniczych i wyrobów medycznych na rzecz hurtowni farmaceutycznych.

3.8. Ochrona danych osobowych

Odnosząc się do zagadnienia, czy operator telefonii komórkowej był zobowiązany – a jeśli tak, to na jakiej podstawie prawnej – do udostępnienia danych osobowych abonenta telefonu komórkowego na żądanie komendanta straży miejskiej w celu dalszego ich przetwarzania

¹⁰⁶ Dz.Urz. WE z 2001 r. Nr L 67, s. 311.

przez straż miejską dla realizacji jej ustawowych obowiązków, polegających na prowadzeniu postępowań w sprawach o wykroczenia, NSA wskazał, że z przepisu art. 16i ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 159 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne¹⁰⁷, normującego problematykę przetwarzania danych osobowych użytkownika objętych tajemnicą telekomunikacyjną, wynika, iż przetwarzanie danych stanowiących tajemnicę telekomunikacyjną może się odbywać w oparciu o przesłanki określone w innych aktach prawnych rangi ustawowej. Odesłanie do przepisów ustawowych prowadzi, w ocenie NSA, do wniosku, że w grę wchodzić tu będzie przede wszystkim regulacja przewidziana w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych¹⁰⁸ – art. 10a pkt 1 („straż w celu realizacji zadań ustawowych może przetwarzać dane osobowe, z wyłączeniem danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym, bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą, uzyskane w wyniku wykonywania czynności podejmowanych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia”) oraz w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁰⁹ – art. 23 ust. 1 pkt 2 („przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa”) i pkt 4 („przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne, gdy jest to niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego”).

NSA odniósł się również do regulacji prawa UE, wskazując, że art. 5 ust. 1 dyrektywy 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącej przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej¹¹⁰ zawiera zasadę poufności komunikacji, w myśl której państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić, poprzez ustawodawstwo krajowe, poufność komunikacji i związanych z nią danych o ruchu za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci łączności i publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej. Wyjątek od tej zasady został umieszczony w art. 15 ust. 1 dyrektywy 2002/58/WE, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą uchwalić środki ustawodawcze w celu ograniczenia zakresu praw i obowiązków przewidzianych m.in. w art. 5 tej dyrektywy, gdy takie ograniczenia stanowią środki niezbędne, właściwe i proporcjonalne w ramach społeczeństwa demokratycznego do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa), obronności, bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania, dochodzenia, wykrywania i karania przestępstw kryminalnych lub niedozwolonego używania systemów łączności elektronicznej. NSA stwierdził, że przepisy prawa UE stanowią więc swoistą gwarancję właściwego przetwarzania danych osobowych. NSA wyraził opinię, że penalizacja konkretnego czynu w kodeksie wykroczeń oznacza niewątpliwie, że taki czyn narusza porządek i bezpieczeństwo publiczne, stąd nie zgodził się ze stanowiskiem WSA, iż dyrektywa 2002/58/WE dopuszcza uchwalanie przez państwa członkowskie środków ustawodawczych jedynie w celu ograniczenia poufności komunikacji w związku z zapobieganiem, dochodzeniem i karaniem przestępstw, ponieważ – w opinii NSA – właśnie ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego służy penalizacja i ściganie wykroczeń. W tym zakresie NSA podzielił pogląd prawny wnoszącego skargę kasacyjną Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (wyrok z 19 stycznia 2015 r., I OSK 1099/13).

¹⁰⁷ Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.

¹⁰⁸ Dz.U. Nr 123, poz. 779 ze zm.

¹⁰⁹ Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

¹¹⁰ Dz.Urz. WE z 2002 r. Nr L 201, s. 37.

W kwestii, czy „przekierowanie” przez polski portal internetowy wprost ze swoich stron na stronę zawierającą dane osobowe skarżącego może zostać uznane za działanie w ramach administrowania danymi osobowymi i ich przetwarzania, NSA wskazał, że powyższe zagadnienie jest szczególnie istotne w dobie powszechnie dostępnych urządzeń mobilnych i informacji osiągalnych w sieci Internet, których fizyczne umiejscowienie (serwer z danymi) może być poza zasięgiem ustawodawstwa danego państwa, jednakże skutek (możliwość zapoznania się z informacjami) następuje na terenie danego państwa.

NSA przyjął, że za przetwarzanie danych osobowych może być uznane także ich pośrednie udostępnianie (np. poprzez przekierowanie do innej domeny internetowej), nawet jeżeli dany podmiot danymi tymi fizycznie nie dysponuje. Podkreślił, że nie może podlegać ochronie prawnej działanie podmiotów, które w sposób bezrefleksyjny dokonują świadomego odesłania do stron internetowych, które mogą naruszać chronione prawem polskim dane osobowe. Zaznaczył, że jeżeli przekierowanie takie nie łączy się z fizycznym posiadaniem danych udostępnionych na innej stronie internetowej, to okoliczność taką należy uwzględnić w procesie oceny danego podmiotu jako przetwarzającego dane osobowe i nimi administrującego, jednakże brak posiadania danych nie wyłącza sam przez się możliwości uznania danego podmiotu za ich administratora.

W odniesieniu do konkretnych danych osobowych może istnieć kilku ich administratorów, w zależności od zakresu dokonywanych przez nich względem tych danych czynności. W konsekwencji przetwarzaniem może być również odsyłanie do danych zgromadzonych w innym miejscu, jeżeli podmiot taki jest bądź powinien być świadomy, że odsyła do informacji, które podlegają ochronie. Związanie się przez podmiot dokonujący odesłania wszelkimi umowami o współpracy z podmiotem fizycznie zarządzającym chronionymi danymi osobowymi (w praktyce zarządzającym serwerem, na którym się one znajdują) podlega ocenie sądu pod kątem tego, czy temu pierwszemu podmiotowi nie można przypisać cechy administratora danych.

Przyjęte stanowisko pozostaje w zgodzie z europejskim kierunkiem ochrony danych osobowych i znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TSUE – wyroku w sprawie *Google Spain i Google*, C-131/12 (ECLI:EU:C:2014:317), w którym TSUE stwierdził, na tle przepisów dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych¹¹¹, że przetwarzaniem danych osobowych jest takie skonfigurowanie przeglądarki internetowej, które pozwala na lokalizowanie przez osoby trzecie informacji opublikowanych lub zamieszczonych w Internecie, indeksowanie ich w sposób automatyczny, czasowe przechowywanie i wreszcie udostępnianie ich internautom w sposób uporządkowany zgodnie z określonymi preferencjami, w sytuacji gdy informacje takie zawierają dane osobowe. Podmiot zarządzający taką przeglądarką jest w ocenie TSUE administratorem danych osobowych. TSUE w powyższym wyroku wskazał także, że realizacja zasady ochrony danych osobowych polega również na tym, iż podmiot zarządzający wyszukiwarką internetową jest zobowiązany do usunięcia z wyświetlanej listy wyników wyszukiwania, mającego za punkt wyjścia imię i nazwisko danej osoby, linków do publikowanych przez osoby trzecie stron internetowych zawierających informacje dotyczące tej osoby, również w przypadku gdy to imię czy nazwisko czy też te informacje nie zostały uprzednio czy też jednocześnie usunięte z tych stron internetowych, nawet jeśli ich publikacja jest zgodna z prawem (wyrok z 9 kwietnia 2015 r., I OSK 2926/13).

¹¹¹ Dz.Urz. WE z 1995 r. L 281, s. 31 ze zm.

Zagadnienie dotyczące uprawnień GIODO, w świetle regulacji art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych¹¹², w stosunku do Kościoła lub związku wyznaniowego przetwarzającego dane osobowe swych członków i osób, które skutecznie wystąpiły z Kościoła lub związku wyznaniowego, rozstrzygnął NSA w wyroku z 21 kwietnia 2015 r., I OSK 1968/13. Odwołując się do treści art. 9 EKPC, NSA wskazał, że o ile zagadnienie ingerencji w wewnętrzne sprawy kościołów jest na gruncie art. 9 EKPC dopuszczalne jedynie wyjątkowo, o tyle władze publiczne mają uprawnienia do oceny działań grup wyznaniowych, które to działania wykraczają poza sprawy wewnętrzne. Wskazany przepis EKPC gwarantuje wolność zmiany wyznania i przekonań jako jeden z przejawów wolności wyznania w wymiarze indywidualnym, przy czym zmiana wyznania lub przekonań nie jest jedynie wewnętrzną sprawą grupy wyznaniowej, do której zmieniający wyznanie lub przekonania należał. Odwołując się do orzecznictwa ETPC (zob. m.in. wyroki Wielkiej Izby ETPC z 10 listopada 2005 r. w sprawie *Leyla Şahin przeciwko Turcji*, skarga nr 44774/98; z 7 lipca 2011 r. w sprawie *Bayatyan przeciwko Armenii*, skarga nr 23459/03), NSA podkreślił, że państwo ma obowiązek pełnić funkcję bezstronnego i neutralnego organizatora praktykowania różnych religii, a obowiązek ten jest „nie do pogodzenia z jakąkolwiek kompetencją państwa do dokonywania oceny zasadności przekonań religijnych lub sposobów, za pomocą których są one wyrażane”.

3.9. Dostęp do informacji publicznej

W wyroku z 5 marca 2015 r., I OSK 724/14 NSA wskazał, że ustawa o dostępie do informacji publicznej implementuje dyrektywę 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego¹¹³, która nie ma zastosowania do zbiorów innych niż informacja publiczna, a znajdujących się w posiadaniu podmiotów zobowiązanych do jej udostępniania. Dokonanie implementacji w prawie krajowym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego¹¹⁴ umożliwi ponowne wykorzystanie zbiorów bibliotecznych niebędących informacją publiczną. Sąd podkreślił zarazem, że choć zbiory te w świetle tej dyrektywy zmieniającej będą na zasadach ustawowo określonych udostępniane do ponownego wykorzystania, nadal nie będą jednak stanowić informacji publicznej, a więc nie będą miały do nich zastosowania przepisy regulujące dostęp do takiej informacji.

3.10. Ochrona środowiska i ochrona przyrody

W wyroku z 12 maja 2015 r., II OSK 2036/13 NSA odniósł się do wykładni art. 85 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na

¹¹² 2. W odniesieniu do zbiorów, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, oraz zbiorów, o których mowa w ust. 1 pkt 1a, przetwarzanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne, Generalnemu Inspektorowi nie przysługują uprawnienia określone w art. 12 pkt 2, art. 14 pkt 1 i 3–5 oraz art. 15–18.

¹¹³ Dz.Urz. UE z 2003 r. Nr L 345, s. 90.

¹¹⁴ Dz.Urz. UE z 2013 r. Nr L 175, s. 1.

środowisko¹¹⁵ i do charakteru prawnego publicznego podania informacji o wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, określonego w powyższym przepisie, w świetle art. 6 i art. 9 Konwencji sporządzonej w Åarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹¹⁶ i art. 6 i 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹¹⁷.

Na podstawie analizy art. 6 ust. 2 i 3 oraz 9 Konwencji z Åarhus oraz art. 6 dyrektywy 2011/92/UE NSA przyjął, że polskie ustawodawstwo realizuje dyrektywy wyływające z powołanych aktów ponadnarodowych. Wskazał zwłaszcza, że ustawodawca w sposób szczególny zadbał o pozycję procesową organizacji ekologicznych: uprzywilejowanie tego typu organizacji polega na umożliwieniu im wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, także w przypadku, gdy nie brały one udziału w określonym postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji; wniesienie odwołania traktowane jest równoznacznie ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu; w postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony. NSA podkreślił, że inne organizacje społeczne takich uprawnień nie mają. Wprawdzie mogą one dołączyć do toczącego się postępowania i wówczas uzyskują uprawnienia przysługujące stronie, ale w sytuacji gdy nie wystąpią ze stosownym wnioskiem, a postępowanie przed organem pierwszej instancji zostanie zakończone, nie mogą się od wydanej decyzji odwołać, chyba że postępowanie odwoławcze zostanie wszczęte przez inny uprawniony podmiot. Wówczas taka organizacja społeczna może przystąpić do postępowania odwoławczego na zasadach ogólnych.

Odnosząc się do powołanego przez skarżącego wyroku TSUE w sprawie *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09 (ECLI:EU:C:2011:125), NSA zwrócił uwagę, że sformułowana przez TSUE teza o konieczności zapewnienia organizacjom ekologicznym możliwości zaskarżenia do sądu lub organu decyzji w przedmiocie ochrony środowiska została sformułowana na tle takiego stanu faktycznego i prawnego, w którym organizacja była w ogóle pozbawiona możliwości udziału w postępowaniu administracyjnym, a wątpliwości słowackiego sądu krajowego dotyczyły możliwości przypisania bezpośredniego skutku art. 9 Konwencji z Åarhus i uwzględnienia jej podstawowego celu, jakim jest odejście od klasycznej koncepcji legitymacji procesowej poprzez przyznanie statusu strony również zainteresowanemu społeczeństwu. Jednakże polski ustawodawca przewidział udział społeczeństwa reprezentowanego przez organizacje ekologiczne w postępowaniu, a także możliwość zaskarżania rozstrzygnięć administracyjnych, a pozycja organizacji ekologicznych jest uprzywilejowana, tzn. możliwość zaskarżenia decyzji (zarówno do organu wyższej instancji, jak i do sądu administracyjnego) ma szerszy zakres w stosunku do innych organizacji społecznych. W konsekwencji NSA stwierdził, że zawiadomienie społeczeństwa o wydaniu decyzji w trybie określonym w art. 85 ust. 3 ustawy środowiskowej spełnia wymogi informacyjne określone we wskazanych przepisach międzynarodowych i unijnych, choć nie jest równoznaczne z doręczeniem decyzji i nie wywołuje skutków prawnych przewidzianych dla doręczenia decyzji.

¹¹⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm., dalej: ustawa środowiskowa.

¹¹⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

¹¹⁷ Dz.Urz. UE z 2012 r. Nr L 26, s. 1 ze zm.

W wyrokach z 1 października 2015 r., II OSK 228/14, II OSK 229/14, II OSK 230/14 NSA poddał analizie obowiązek podmiotu posiadającego zezwolenie na dopuszczenie środka ochrony roślin do obrotu, zawierającego substancję czynną dopuszczoną do stosowania w środkach ochrony roślin przez Komisję Europejską. Zwrócono też uwagę, że zgodnie z art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) 2229/2004 z dnia 3 grudnia 2004 r. ustanawiającego dodatkowe szczegółowe zasady wdrażania czwartego etapu programu pracy określonego w art. 8 ust. 2 dyrektywy Rady 91/414/EWG¹¹⁸ każdy producent nowego państwa członkowskiego, zamierzający zapewnić włączenie substancji czynnej do załącznika I do dyrektywy 91/414/EWG¹¹⁹ wymienionej w załączniku I do ww. rozporządzenia, miał obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej, innym osobom zgłaszającym daną substancję czynną i państwu członkowskiemu pełniącemu rolę sprawozdawcy informacji określonych w załączniku V do tego rozporządzenia. NSA wyraził pogląd, że samo wypełnienie obowiązków określonych w art. 4 rozporządzenia 2229/2004, bez przedłożenia dokumentacji, o której mowa w art. 6, nie jest wystarczające do zatwierdzenia substancji czynnej do stosowania w środkach ochrony roślin i wobec tego dopuszczalne było cofnięcie zezwolenia na dopuszczenie do obrotu i stosowanie środka ochrony roślin.

Z kolei w wyroku z 10 listopada 2015 r., II OSK 542/14 NSA odniósł się do problemu dotyczącego etapu przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko dla projektowanego – a nie już zrealizowanego – przedsięwzięcia. Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko zawsze jest wymagane przed rozpoczęciem realizacji projektowanego przedsięwzięcia, ponieważ wynika to z samej istoty tej oceny w rozumieniu także art. 3 pkt 8 ustawy środowiskowej. Ma to bowiem na celu rozważenie wpływu na środowisko danego przedsięwzięcia, zanim zostanie zrealizowane, które określa treść osnowy decyzji środowiskowej. Ponadto musi ona spełniać wymagania nie tylko nałożone przez przepis art. 107 § 1–3 k.p.a., lecz także przepis art. 85 ust. 2 ustawy środowiskowej. Wynika to także z art. 2 ust. 1, jak i art. 8 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹²⁰, która została implementowana do prawa polskiego ustawą środowiskową. *Ratio legis* tej dyrektywy oznacza, że „najlepsza polityka ochrony środowiska naturalnego polega raczej na zapobieganiu powstawaniu zanieczyszczeń i zagrożeń u źródła niż na późniejszych próbach przeciwdziałania ich skutkom”. Ponadto powyższy art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/92/UE także stanowi, że ocena oddziaływania na środowisko musi być dokonana na możliwie najwcześniejszym etapie procesu inwestycyjnego. Sąd również zaznaczył, że w tej sprawie właściwy organ musi brać pod uwagę nie tylko dotychczasowy sposób zagospodarowania przedmiotowej nieruchomości, lecz w istocie samowolnie już zrealizowane na niej dane przedsięwzięcie, jeżeli wniosek o wydanie decyzji środowiskowej odnośnie do treści osnowy tej decyzji co do jej zakresu przedmiotowego dotyczy w praktyce tożsamego już zrealizowanego przedsięwzięcia.

W wyroku z 26 lutego 2015 r., IV SA/Wa 2492/14 WSA w Warszawie uznał, że decyzja przedsiębiorstwa odmawiająca osobie fizycznej informacji o podmiotach, którym przekazywało ono odpady popiołów w danym okresie, jest przedwczesna, wskazując, iż organ, rozważając, czy w sprawie może znaleźć zastosowanie wyjątek od zasady udostępniania informacji publicznej zawarty w ustawie środowiskowej, nie zważył, że regulacja ta stanowi imple-

¹¹⁸ Dz.Urz. UE z 2004 r. Nr L 379, s. 13 ze zm.

¹¹⁹ Dyrektywa Rady z dnia 15 lipca 1991 r. dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.Urz. WE z 1991 r. L 230, s. 1 ze zm.).

¹²⁰ Dz.Urz. UE z 2012 r. Nr L 26, s. 1.

mentację dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska¹²¹, której art. 4 ust. 2 lit. d/ dopuszcza ograniczenie dostępu do informacji z uwagi na poufność informacji handlowych lub przemysłowych, jeśli jest ona przewidziana prawem krajowym lub wspólnotowym w celu ochrony prawnie uzasadnionych interesów, jednak wyraża jednocześnie zasadę zawężającej interpretacji podstaw odmowy udostępnienia informacji i uwzględniania interesu publicznego ujawnienia informacji *ad casu* ważonego z interesem dyktującym odmowę udostępnienia (art. 4 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 2003/4/WE). WSA stwierdził, że wobec obowiązku prounijnej wykładni regulacji implementujących prawo UE nie sposób przyjąć, aby intencją prawodawcy krajowego było zakreślenie wyjątków szerszych, niż przewidziano to w prawie unijnym. WSA podkreślił, że wprowadzie dyrektywa nie formułuje bezwzględnego obowiązku udostępniania informacji w zakresie gospodarowania odpadami, jednakże nie zakłada stosowania wykładni faworyzującej interes podmiotu gospodarczego usuwającego odpady.

3.11. Zagospodarowanie przestrzenne

W wyroku z 10 marca 2015 r., IV SA/Wa 2256/14 WSA w Warszawie stwierdził nieważność załącznika do uchwały rady gminy w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie, w jakim dopuszcza on do realizacji nowej zabudowy i rozbudowy istniejących obiektów w ramach tzw. jednostek terenowych, usytuowanych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, dokonując wykładni – w zgodzie z dyrektywą 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim – przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹²² oraz ustawy – Prawo wodne¹²³.

W uzasadnieniu Sąd stwierdził, że m.in. w myśl dyrektywy 2007/60/WE ochronę przed powodzią należy rozpatrywać nie tylko w kontekście występującego zagrożenia czy realizowanych działań technicznych, ale także w kontekście zarządzania ryzykiem powodziowym, którego celem zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1b prawa wodnego jest ograniczenie potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej. W konsekwencji uznał, że zaskarżone studium narusza zasady sporządzania studium poprzez naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 15 i art. 10 ust. 2 pkt 2 i pkt 11 u.p.z.p. w zw. z art. 88l ust. 1 pkt 1 prawa wodnego, w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., wskutek wyznaczenia terenów przeznaczonych pod zabudowę na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

3.12. Zabezpieczenie społeczne (sprawy bezrobocia)

W okresie sprawozdawczym NSA rozpoznał kilka spraw dotyczących uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych dla 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 praco-

¹²¹ Dz.Urz. UE z 2003 r. Nr L 41, s. 26.

¹²² Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm., dalej: u.p.z.p.

¹²³ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.).

dawców zagranicznych (wyroki NSA z 15 stycznia 2015 r., I OSK 1609/13 oraz z 23 stycznia 2015 r., I OSK 1818/13 i I OSK 1888/13).

NSA w powyższych wyrokach, podobnie jak w latach poprzednich, prezentował stanowisko, że w sprawach tych, zgodnie z art. 65 ust. 2 i 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹²⁴ w zw. z art. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia nr 883/2004¹²⁵, decydujące znaczenie ma miejsce zamieszkania wnioskodawcy w okresie ostatniego zatrudnienia lub pracy na własny rachunek. NSA wskazał, że chodzi tu o miejsce zamieszkania w rozumieniu w art. 1 lit. j/ rozporządzenia z dnia 29 kwietnia 2004 r. Przy odkodowaniu znaczenia tego pojęcia należy mieć na uwadze treść decyzji Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego nr U2 z dnia 12 czerwca 2009 r. w sprawie zakresu art. 65 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004¹²⁶. Wskazany akt prawny nakazuje zawężającą wykładnię pojęcia „zamieszkanie”, ponadto wskazuje na konieczność kierowania się przy jego interpretacji brzmieniem przepisu art. 11 rozporządzenia 987/2009. W tym ostatnim przepisie określono kryteria oraz w jakiej kolejności podlegają one badaniu. Oznacza to, że w pierwszej kolejności należy brać pod uwagę okoliczności dotyczące czasu i ciągłości pobytu oraz sytuacji danej osoby, czyli kwestie obiektywne zmierzające do ustalenia ośrodka interesów życiowych strony. Natomiast okoliczności subiektywne, takie jak zamiar danej osoby, są rozstrzygające wtedy, kiedy uwzględnienie kryteriów w oparciu o okoliczności wymienione w ust. 1 nie pozwala na ustalenie miejsca zamieszkania bezrobotnego.

3.13. Gry i zakłady wzajemne

W wyroku z 5 listopada 2015 r., II GSK 1690/15 NSA stwierdził, że przepisy przejściowe, w tym art. 129 ust. 2 u.g.h., nie są przepisami technicznymi. Możliwego istotnego wpływu na spadek sprzedaży automatów do gry nie można bowiem zasadnie przypisać przepisom prawnym, które – po pierwsze – dotyczą zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gry na automatach o niskich wygranych, po drugie – zapewniają przez okres przejściowy utrzymanie dotychczasowego stanu w zakresie miejsc urządzania gry i liczby używanych automatów. Brak notyfikacji art. 129 ust. 2 u.g.h. nie stoi więc na przeszkodzie jego zastosowaniu¹²⁷.

Odnosząc się do zagadnienia wymierzenia na podstawie m.in. art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. kary pieniężnej za urządzanie gier na automacie poza kasynem gry, czyli za naruszenie zakazu określonego w art. 14 ust. 1 u.g.h., NSA ocenił przepisy art. 14 oraz art. 6 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. z punktu widzenia dyrektywy 98/34/WE z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.g.h. dzia-

¹²⁴ Dz.Urz. UE z 2004 r. Nr L 166, s. 1 ze zm.

¹²⁵ Dz.Urz. UE z 2009 r. Nr L 284, s. 1 ze zm.

¹²⁶ Dz.Urz. UE z 2010 r. Nr C 106, s. 43.

¹²⁷ Zob. podobnie: wyroki NSA z 3 listopada 2015 r., II GSK 2250/15 oraz z 5 listopada 2015 r., II GSK 1632/15. Również w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych uznawano, że przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych nie mają charakteru technicznego, zob. np. wyroki: WSA w Poznaniu z 15 stycznia 2015 r., I SA/Po 824/14, 17 kwietnia 2015 r., I SA/Po 579/14; WSA w Bydgoszczy z 3 czerwca 2015 r., II SA/Bd 264/15; WSA we Wrocławiu z 5 sierpnia 2015 r., III SA/Wr 11/15; WSA w Warszawie z 23 października 2015 r., V SA/Wa 1978/15, 26 października 2015 r., V SA/Wa 1999/15.

łalność w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w kości oraz gier na automatach może być prowadzona na podstawie udzielonej koncesji na prowadzenie kasyna gry. Natomiast przepis art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. jest przepisem przewidującym odpowiedzialność administracyjną za urządzenie gry poza kasynem gry. Ma zatem związek z art. 14 ust. 1 u.g.h., z którego wynika zakaz urządzania gier (m.in. na automatach) poza kasynem gry. NSA uznał przede wszystkim, że zachodzi funkcjonalna zależność art. 89 ust. 1 pkt 2 od art. 14 ust. 1 u.g.h. (przepis sankcjonujący i przepis sankcjonowany), co sprawia, iż nie ma racji bytu sankcja określona w art. 89 ust. 1 pkt 2, jeżeli nie obowiązuje albo nie ma zastosowania zakaz wynikający z art. 14 ust. 1. Powołując wyrok TSUE z 26 października 2006 r., C-65/05, w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Republice Greckiej* (ECLI:EU:C:2006:673), NSA podkreślił, że zgodnie z tym orzeczeniem obowiązek notyfikacji odnosi się do „przepisów przewidujących zakaz urządzania gier poza kasynami gry, jak i do sankcji karnych i administracyjnych, będących konsekwencją naruszenia tego zakazu”. NSA podkreślił, że w powołanym wyroku TSUE uznał obie grupy przepisów – sankcjonowane i sankcjonujące – za przepisy techniczne w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE. NSA przypomniał, że projekt ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych nie był notyfikowany Komisji Europejskiej według wymagań wynikających z dyrektywy 98/34/WE. TSUE w wyroku prejudycjalnym z 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych *Fortuna i in.*, C-213/11, C-214/11 i C-217/11 (ECLI:EU:C:2012:495) orzekł, że przepis „tego rodzaju jak” art. 14 ust. 1 u.g.h. jest przepisem technicznym. NSA, powołując się na orzecznictwo TSUE, podkreślił, że sąd krajowy jest obowiązany odmówić zastosowania krajowych przepisów technicznych, które nie zostały notyfikowane. NSA podzielił stanowisko co do technicznego charakteru przepisów ustawy o grach hazardowych mających zastosowanie w rozpatrywanej sprawie i w konsekwencji odmówił zastosowania przepisu art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h., funkcjonalnie sprzężonego z art. 14 ust. 1 tej ustawy, który został uznany w omawianym wyroku TSUE z 19 lipca 2012 r. za przepis o charakterze technicznym. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez sąd pierwszej instancji art. 6 ust. 1 u.g.h., NSA uznał, że ten przepis nie jest przepisem technicznym, ponieważ nie został za taki uznany przez TSUE w wyroku z 19 lipca 2012 r.¹²⁸ (wyrok z 17 września 2015 r., II GSK 1296/15).

W wyroku z 18 września 2015 r., II GSK 1715/15 NSA dokonał oceny przepisów u.g.h. w odniesieniu do sytuacji, w której strona skarżąca, pomijając wszelkie procedury prawne, nie starając się uzyskać właściwych zezwoleń ani nawet nie inicjując jakichkolwiek działań w kierunku ich legalizacji, została ukarana karą pieniężną na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. w związku z eksploatacją automatu do gier poza kasynem gry. Odnosząc się do zarzutu naruszenia tego przepisu, NSA powołał się na wyrok z 11 marca 2015 r., P 4/14, w którym Trybunał Konstytucyjny odmówił wyeliminowania art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. z polskiego porządku prawnego, a zatem z perspektywy prawa krajowego nie ma obecnie wątpliwości co do ich obowiązywania. W kontekście natomiast unijnego porządku prawnego art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. – jak i związany z nim ust. 2 pkt 2 u.g.h. – nie jest „techniczny” w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE. Powołany przepis wprowadza sankcję za działania niezgodne z prawem, ocena zaś tej niezgodności jest dokonywana na podstawie innych wzorców normatywnych. Z tego punktu widzenia należy mówić nie o „techniczności” art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h., lecz o jego stosowalności w sprawach administracyjnych i sądowniczo-administracyjnych.

¹²⁸ Podobnie orzekł NSA w wyrokach z 17 września 2015 r., II GSK 1606/15, II GSK 2027/15, II GSK 1695/15, II GSK 1615/15, II GSK 1605/15, II GSK 1600/15, II GSK 1711/15, II GSK 1604/15, II GSK 2026/15, II GSK 1707/15.

O możliwości zastosowania bądź konieczności odmowy zastosowania art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. przesądzają okoliczności konkretnej sprawy i zestawienie, w jakim przepis ten występuje w ramach konstrukcji normy prawnej odnoszącej się do ustalonego stanu faktycznego. Na gruncie wskazanej regulacji można mieć do czynienia z szerokim spektrum w sposób istotny różniących się spraw. Na tle różnorodności spraw rozstrzyganych na podstawie badanej regulacji nie jest zasadne twierdzenie, iż nienotyfikowanie technicznego art. 14 ust. 1 u.g.h. powoduje odmowę stosowania art. 89 ust. 1 pkt 2 tej ustawy w ogóle, tj. w każdej sytuacji. Odwołując się do orzecznictwa TSUE (zob. wyroki TSUE: w sprawach połączonych *Schoenimport „Italmoda” Mariano Previti*, C-131/13, C-163/13 i C-164/13, ECLI:EU:C:2014:2455, pkt 43; *Kittel i Recolta Recycling*, EU:C:2006:446, pkt 54; *Fini H*, C-32/03, EU:C:2005:128, pkt 32; *Maks Pen*, C-18/13, EU:C:2014:69, pkt 26; *Halifax i in.*, EU:C:2006:121, pkt 68, 69; *Collée*, C-146/05, EU:C:2007:549, pkt 38), NSA podkreślił, że nikt nie może powoływać się na normy prawa Unii w celach nieuczciwych lub stanowiących nadużycie. Wprawdzie wskazane orzeczenia nie dotyczyły gier hazardowych, ale tezy w nich zawarte, z uwagi na uniwersalny charakter prezentowanych wartości, powinny mieć zastosowanie również w tych sprawach.

Z kolei w wyroku z 25 listopada 2015 r., II GSK 183/14 NSA uznał, że przyjęcie, iż nie ma podstaw do stosowania art. 14 u.g.h. oraz art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 i art. 90 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy jako przepisów sankcjonujących w relacji do sankcjonowanego przepisu art. 14, prowadziłyby do „paradoksalnych, a przez to i dalece dysfunkcyjnych rezultatów stosowania wymienionych przepisów i to zarówno w obrębie »porządku konstytucyjnego«, jak i »porządku unijnego«”¹²⁹. Należy zatem postawić pytanie, czy art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 90 ust. 1 i ust. 2 u.g.h. można w ogóle uznać za przepisy techniczne oraz czy wymienione przepisy ustawy o grach hazardowych pozostają w tego rodzaju związku z technicznym przepisem art. 14 tej ustawy, który to związek zawsze i bezwarunkowo – a więc bez względu na elementy konkretnego stanu faktycznego – uzasadnia odmowę ich zastosowania jako podstawy nałożenia kary pieniężnej, ilekroć podmiot urządzający gry na automatach czyni to poza kasynem gry. Według NSA „stwierdzić należy, że nie dość, że art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie ma charakteru przepisu technicznego w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, to również związek tego przepisu z art. 14 przywołanej ustawy nie ma charakteru, który zawsze i bezwarunkowo uzasadnia odmowę jego zastosowania jako podstawy nałożenia kary pieniężnej, ilekroć podmiot urządzający gry na automatach czyni to poza kasynem gry”¹³⁰.

3.14. Prawo rolne oraz pomoc finansowa ze środków Unii Europejskiej

W sprawach dotyczących płatności wypłacanych rolnikom z budżetu Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej sądy administracyjne stosowały przepisy rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych

¹²⁹ NSA stwierdził, że „nie podziela poglądu prawnego wyrażonego w wyrokach NSA, m.in. z 17 września 2015 r., II GSK 1296/15”.

¹³⁰ Orzeczenia sądów administracyjnych w zakresie przepisów ustawy o grach hazardowych zawierające odniesienie do przepisów prawa UE zostały również szeroko omówione w części drugiej w rozdziale II niniejszej *Informacji*.

3. Stosowanie prawa UE w poszczególnych kategoriach spraw

systemów wsparcia dla rolników¹³¹, rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003¹³², a także rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego 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 dla rolników 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 wina¹³³.

W większości spraw w tej kategorii istota sporu dotyczyła ustaleń faktycznych dokonywanych przez organ w trakcie postępowania administracyjnego – przeprowadzanych na miejscu kontroli działek objętych wnioskami o przyznanie płatności obszarowych oraz dochowania zarówno przez stronę, jak i organ wymogów proceduralnych przewidzianych w przepisach unijnych i w k.p.a.

W wyroku z 25 września 2015 r., II GSK 1704/14 NSA stwierdził, że nie każde naruszenie prawa przy wydatkowaniu środków z budżetu UE skutkuje obowiązkiem nałożenia korekty i żądania ich zwrotu. Zdaniem NSA nie jest wystarczające do stwierdzenia nieprawidłowości – w rozumieniu art. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006¹³⁴ – wykazanie zaistnienia możliwości utrudnienia uczciwej konkurencji, określonej w art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych¹³⁵. Mimo że takie działanie może stanowić naruszenie prawa zamówień publicznych, to nie będzie mogło ono być automatycznie zakwalifikowane jako nieprawidłowość, o której mowa w art. 2 pkt 7 rozporządzenia unijnego. NSA podkreślił, że nałożenie korekt finansowych nie wynika z samego faktu naruszenia przez beneficjenta procedur, lecz z okoliczności, iż takie działanie (lub zaniechanie) powoduje lub mogłoby powodować szkody w budżecie Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku.

¹³¹ Dz.Urz. UE z 2004 r. Nr L 141, s. 18; zob. np. wyroki NSA z: 14 stycznia 2015 r., II GSK 1955/13, 5 marca 2015 r., II GSK 21/14, 29 maja 2015 r., II GSK 683/14, 2 października 2015 r., II GSK 2073/14; wyroki: WSA w Krakowie z 12 lutego 2015 r., III SA/Kr 1062/14; WSA w Warszawie z 18 lutego 2015 r., VIII SA/Wa 589/14; WSA w Lublinie z 31 marca 2015 r., III SA/Lu 863/14; WSA w Gdańsku z 14 kwietnia 2015 r., I SA/Gd 1659/14; WSA w Kielcach z 27 maja 2015 r., I SA/Ke 233/15, 27 sierpnia 2015 r., I SA/Ke 381/15; WSA we Wrocławiu z 23 czerwca 2015 r., III SA/Wr 797/14; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 października 2015 r., II SA/Go 568/15.

¹³² Dz.Urz. UE z 2009 r. Nr L 30, s. 16 ze zm.; zob. np. wyroki NSA z: 15 maja 2015 r., II GSK 817/14, 2 października 2015 r., II GSK 2073/14; wyroki: WSA w Warszawie z 15 stycznia 2015 r., VIII SA/Wa 757/14, 26 marca 2015 r., VIII SA/Wa 1024/14; WSA w Olsztynie z 26 maja 2015 r., I SA/Ol 790/14, 30 września 2015 r., I SA/Ol 377/15; WSA w Krakowie z 23 kwietnia 2015 r., III SA/Kr 1483/14; WSA w Gdańsku z 28 kwietnia 2015 r., I SA/Gd 229/15; WSA w Szczecinie z 7 października 2015 r., I SA/Sz 795/15; WSA w Gliwicach z 30 października 2015 r., IV SA/Gl 876/15.

¹³³ Dz.Urz. UE z 2009 r. Nr L 316, s. 65 ze zm.; zob. np. wyroki NSA z: 11 lutego 2015 r., II GSK 2381/13, 21 lipca 2015 r., II GSK 1626/14, 6 sierpnia 2015 r., II GSK 1598/14; wyroki: WSA w Warszawie z 6 lutego 2015 r., V SA/Wa 2990/14; WSA w Bydgoszczy z 10 czerwca 2015 r., II SA/Bd 291/15; WSA w Białymstoku z 2 września 2015 r., I SA/Bk 791/15; WSA w Łodzi z 3 września 2015 r., III SA/Łd 483/15; WSA w Kielcach z 23 października 2015 r., I SA/Ke 312/15; WSA we Wrocławiu z 23 czerwca 2015 r., III SA/Wr 787/14, 6 listopada 2015 r., III SA/Wr 334/15.

¹³⁴ Rozporządzenie rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE z 2006 r. Nr L 210, s. 25 ze zm.).

¹³⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.).

W wyrokach z 4 marca 2015 r., II GSK 147/14 oraz II GSK 148/14 dotyczących kwestii, czy Agencja Nieruchomości Rolnych posiada przymiot rolnika w rozumieniu rozporządzenia 73/2009/WE, NSA stwierdził, że oddział terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych spełnia przesłanki odnoszące się do definicji pojęcia „rolnik”, o której mowa w art. 2 lit. a/ tego rozporządzenia, ponieważ wykonuje prawa własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do powierzonego jej mienia państwowego, a zatem może otrzymywać dopłaty do gruntów rolnych.

3.15. Własność przemysłowa

W wyroku z 14 stycznia 2015 r., II GSK 1815/14 NSA wskazał, że zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/95/WE z dnia 22 października 2008 r. mającej na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych¹³⁶ nie można stwierdzić nieważności znaku pozbawionego pierwotnej zdolności odróżniającej, jeżeli przed datą wniosku o rejestrację i w następstwie jego używania znak ten uzyskał charakter odróżniający. Każde państwo członkowskie może ponadto postanowić, że niniejszy przepis będzie miał także zastosowanie, kiedy charakter odróżniający został uzyskany po dacie złożenia wniosku o rejestrację lub po dacie rejestracji.

Odpowiednikiem art. 3 ust. 3 dyrektywy 2008/95/WE w prawie krajowym jest art. 165 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej¹³⁷, który stanowi, że z wnioskiem o unieważnienie prawa ochronnego nie można wystąpić po upływie 5 lat od udzielenia prawa ochronnego, jeżeli prawo to zostało udzielone z naruszeniem przepisów art. 129 p.w.p., lecz znak w wyniku używania nabrał charakteru odróżniającego. Dopuszczalność zatem wystąpienia z wnioskiem o unieważnienie prawa ochronnego po upływie 5 lat od udzielenia prawa na sporny znak towarowy z powodu braku pierwotnej zdolności odróżniającej jest uzależniona – stosownie do art. 165 ust. 1 pkt 2 p.w.p. – od nabycia przez ten znak wtórnej zdolności odróżniającej wskutek jego używania. Wtórna zdolność odróżniająca jest faktem podlegającym ocenie na podstawie dowodów, przy czym ciężar dowodu co do jej nabycia spoczywa na uprawnionym do znaku, który powinien przedstawić dowody na jej istnienie. Dla oceny wykształcenia wtórnej zdolności odróżniającej w wyniku używania spornego znaku towarowego niezbędne jest w szczególności wykazanie, że dane oznaczenie kojarzone jest przez odbiorców tylko i wyłącznie z towarami pochodzącymi od konkretnego przedsiębiorcy, który tego oznaczenia używa na rynku.

3.16. Zagadnienia procesowe

W wyroku z 8 maja 2015 r., VI SA/Wa 3791/14 WSA w Warszawie stwierdził, iż „z faktu (...), że stosownie do art. 27 Konstytucji RP językiem urzędowym jest język polski, a przepisy art. 4 i 5 ustawy o języku polskim nakładają na organy administracji publicznej obowiązek dokonywania wszelkich czynności w języku polskim (...), nie można wywodzić zakazu wyjaśnienia/ustalenia treści dokumentu obcojęzycznego przez jego tłumaczenie”. W tej sprawie sąd zajmował się kwestią korespondencji ze stroną zamieszkałą w Niemczech i korespondującą z organem administracji w języku niemieckim. WSA uznał, że organ błędnie prze-

¹³⁶ Dz.Urz. UE z 2008 r. Nr L 299, s. 25 ze zm.

¹³⁷ Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.

słał wezwanie do uzupełnienia braków formalnych pisma do strony postępowania, chociaż ustanowiła ona pełnomocnika, co wynikało z dokumentu przesłanego do sądu i zatytułowanego „Vollmacht” (niem. pełnomocnictwo). Sąd podkreślił, że organ „obowiązany jest też (...) dokładnie wyjaśnić kwestię tego pełnomocnictwa (...). Ustalenie to winno mieć źródło i oparcie w przedstawionych organowi do akt, przez osobę podającą się za pełnomocnika, materiałach sprawy, które organ winien na użytek swojego procedowania odpowiednio zinterpretować, a przede wszystkim, gdy jak w niniejszej sprawie, są one sporządzone w języku obcym, ustalić w sposób pewny treść tych materiałów w drodze tłumaczenia na język polski, jako że od znajomości celu działania i intencji autora/nadawcy zależy, czy i jaki dalszy bieg materiały te powinny otrzymać”. W tej sprawie Sąd wypowiedział się również co do zakresu zastosowania rozporządzenia nr 1393/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. dotyczącego doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych¹³⁸, które, zdaniem WSA, „nie odnosi się do spraw administracyjnych”.

W sprawie o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia skarżący oparł swoje żądanie na zarzucie naruszenia prawa unijnego (art. 47 KPP w zw. z art. 6 ust. 1 TUE oraz art. 6 ust. 1 EKPC), argumentując, że NSA bezzasadnie odmówił skarżącemu merytorycznego rozpoznania przysługującego mu środka prawnego, co w istocie pozbawiło go prawa do sprawiedliwego i niezawisłego sądu. NSA uznał, że kluczowe dla sprawy jest rozstrzygnięcie istnienia „elementu unijnego”. Wskazany przez skarżącego art. 47 KPP państwa członkowskie mają obowiązek zastosować jedynie w zakresie, w jakim stosują one prawo UE (art. 51 ust. 1 KPP). Karta nie rozszerza bowiem zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach (art. 51 ust. 2 KPP). Artykuł 6 ust. 1 EKPC skarżący powołał w powiązaniu z art. 6 ust. 3 TUE, a więc wyłącznie jako przepis prawa unijnego. NSA zaznaczył, że UE przystępuje do EKPC z zastrzeżeniem, iż przystąpienie to nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach. Prawa podstawowe, zagwarantowane w tej Konwencji, stanowią część praw Unii jako zasady ogólne prawa. Z tego względu, tak jak zasady określone w KPP, mogą one zostać naruszone jako prawo unijne przez sąd krajowy wyłącznie wówczas, gdy będzie on rozpoznawał sprawę unijną.

Sprawa, w której wydano zaskarżone orzeczenie, dotyczyła zobowiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2002 r., a więc za okres przed przystąpieniem Polski do UE. W okresie tym Polska nie była zobowiązana do stosowania przepisów unijnych, a tym samym do opodatkowania odsetek od dywidendy lub do opodatkowania dywidendy miały zastosowanie wyłącznie przepisy krajowe. Sprawa, w której zapadł zaskarżony wyrok, nie była zatem sprawą unijną, a tym samym sąd w zaskarżonym wyroku nie mógł pozbawić skarżącego prawa do sądu, wywodzonego z art. 47 KPP i art. 6 ust. 1 EKPC w zw. z art. 6 ust. 3 TUE. NSA uznał, że skoro w sprawie zakończonej zaskarżonym wyrokiem Sąd nie miał podstaw do stosowania przepisów unijnych, to nie ma także podstaw do uznania, iż zaskarżony wyrok narusza art. 47 Karty praw podstawowych UE i Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jako przepisy UE, a tym bardziej, że narusza je w sposób rażący (wyrok z 1 czerwca 2015 r., II FNP 1/14).

¹³⁸ Dz.Urz. UE z 2007 r. Nr L 324, s. 79 ze zm.

4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

4.1. EKPC

4.1.1. *Dostęp do informacji publicznej.* Oceniając zasadność odmowy udostępnienia zapisu posiedzenia stałego komitetu Rady Ministrów jako dokumentu o charakterze roboczym i niepodlegającego udostępnieniu, ponieważ nie jest informacją publiczną, NSA podkreślił, że ETPC, dokonując wykładni art. 10 EKPC w wyroku z 14 kwietnia 2009 r. w sprawie *Tarsasag a Szabadsagjogokert przeciwko Węgrom* (skarga nr 37374/05), wskazał, iż odmowa dostępu organizacjom pozarządowym do dokumentów urzędowych (*official documents*) stanowi naruszenie tego przepisu. W wyroku tym ETPC podkreślił, że pojęcie „wolność otrzymywania informacji” obejmuje prawo dostępu do informacji. Zdaniem Trybunału, w sytuacji gdy organizacja pozarządowa jest zaangażowana w sprawy wagi publicznej, wówczas podobnie jak prasa pełni rolę publicznej organizacji monitorującej (zob. wyrok [Wielkiej Izby] ETPC w sprawie *Animal Defenders International przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 48876/08, § 103). Zdaniem NSA zaskarżony wyrok sądu pierwszej instancji, potwierdzający brak prawa uzyskania wspomnianego zapisu posiedzenia, nie prowadzi do naruszenia art. 61 Konstytucji RP oraz art. 10 EKPC. W ocenie NSA dokumentem, który realizuje prawo do informacji publicznej i ma rangę dokumentu urzędowego, jest protokół posiedzenia. Daje on możliwość zapoznania się każdemu z tym, co było przedmiotem obrad na określonym posiedzeniu komitetu. Protokół ustaleń zawiera wszystkie informacje istotne z punktu widzenia prawa do informacji publicznej. Z punktu widzenia interesu publicznego i dostępu obywateli do oficjalnych dokumentów to właśnie protokół posiedzenia stałego komitetu Rady Ministrów stanowi uzewewnętrznienie tych informacji. Zawiera on pełne zestawienie rozstrzygnięć oraz zgłoszonych do protokołu stanowisk odrębnych. Brak jest zatem przesłanek, aby zapis posiedzenia, który ma charakter roboczy, był uznany za dokument urzędowy stanowiący informację publiczną. NSA podkreślił, że materiały robocze, które powstają we wstępnej fazie projektowania i sporządzania takiego dokumentu i służą tylko do przygotowania jego treści i ostatecznej wersji, nie posiadają waloru informacji publicznej. Nie służą one bowiem do realizacji powierzonego organowi zadania publicznego (wyrok z 30 września 2015 r., I OSK 1725/14).

4.1.2. *Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowania.* W sprawie dotyczącej oceny legalności decyzji w przedmiocie uchylenia decyzji w sprawie ustalenia odszkodowania NSA przypomniał, że dla ustalenia zakresu sytuacji, w których przysługuje odszkodowanie za działki gruntu wydzielone pod drogi, należy uwzględnić art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, który wyznacza granice ingerencji państwa w prawo własności. Zaznaczył jednak, że przepis ten nie narusza prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych. NSA podkreślił, że z użytego w EKPC zwrotu „prawo do poszanowania mienia” wynika zakres ochrony praw do nieruchomości wykraczający daleko poza granice wąsko rozumianego wywłaszczenia.

Przy wykładni wskazanego przepisu EKPC w kontekście stosowania art. 134 ust. 1 i 2 w zw. z art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹³⁹ – przepisów określających zasady ustalania wysokości słusznego odszkodowania – należy

¹³⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

również uwzględnić wyrok ETPC z 6 listopada 2007 r. w sprawie *Bugajny i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 22531/05), w którym ETPC uznał, że przeznaczenie w decyzji podziałowej prywatnej działki pod drogę (w sytuacji braku odjęcia jej własności) istotnie ogranicza właściciela w korzystaniu z nieruchomości, a zatem oznacza pozbawienie posiadania w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. NSA przypominał, że ETPC wskazuje, iż pojęcia „wywłaszczenie” nie można rozumieć jedynie w sensie formalnym (legalnym – uregulowanym w ustawie), ponieważ funkcjonuje ono również w sensie faktycznym (przez działania organów administracyjnych lub legislacyjnych, w których następuje faktyczne ograniczenie dysponowania nieruchomością przez prywatnego właściciela na rzecz władzy publicznej) (wyrok z 15 kwietnia 2015 r., I OSK 1977/13).

4.1.3. *Prawo pomocy.* Przykładem powoływania standardu konwencyjnego w sprawach z zakresu prawa pomocy są postanowienia NSA z 6 maja 2015 r., I OZ 424/15 oraz z 29 września 2015 r., II OZ 872/15.

W pierwszym z nich, rozważając zagadnienie nadużycia prawa do sądu, odwołując się do poglądów doktryny, NSA wskazał, że prawo to powinno być wykonywane zgodnie z celem, na który zostało przyznane, a inicjowanie przez podmiot szeregu postępowań sądowych w celu innym niż ochrona swych praw wpływa na obniżenie poziomu ochrony innych podmiotów, które nie mogą w dostatecznie szybki sposób uzyskać ochrony prawnej. Takie stanowisko jest reprezentowane m.in. nie tylko w orzecznictwie sądów polskich, ale również w judykaturze ETPC, który wielokrotnie zwracał uwagę, że określone działania strony w procesie można uznać za nadużycie prawa do sądu, i traktował jako dopuszczalną m.in. odmowę przyznania pomocy prawnej z uwagi na nadużycie prawa do sądu (por. postanowienia ETPC: z 10 lipca 1986 r. w sprawie *Winer przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 10871/84; z 4 grudnia 1985 r. w sprawie *W. przeciwko Niemcom*, skarga nr 11564/85 oraz z 2 lipca 1997 r. w sprawie *Steward-Brady przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 27436/95).

Natomiast w postanowieniu w sprawie II OZ 872/15 NSA wywiódł, że „prawo pomocy jest szczególną instytucją postępowania przed sądami administracyjnymi, która ma na celu zagwarantowanie konstytucyjnego prawa do sądu osobom, które nie są w stanie samodzielnie ponieść kosztów postępowania sądowego, a tym samym realizację uprawnień wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 6 Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności. Jednakże prawo dostępu do sądu nie ma charakteru absolutnego i może być przedmiotem uzasadnionych prawnie ograniczeń. W przypadku gdy dostęp jednostki do sądu jest ograniczony czy to przez działanie prawa, czy faktycznie, ograniczenie tego prawa nie będzie sprzeczne z cytowanymi wyżej przepisami Konstytucji i Konwencji, gdy ograniczenie dostępu do sądu nie narusza samej istoty tego prawa i gdy zmierza do realizacji uzasadnionego prawnie celu, oraz gdy zachowana została rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, do realizacji którego stosowane środki zmierzały. Stąd ograniczona ilość funduszy publicznych dostępna na udzielanie pomocy prawnej sprawia, że koniecznością systemu wymiaru sprawiedliwości jest przyjęcie procedury selekcji, a sposób, w jaki ta procedura funkcjonuje w poszczególnych sprawach, winien być pozbawiony arbitralności lub dysproporcjonalności i nie powinien rzutować na istotę prawa dostępu do sądu (por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 lipca 2002 roku w sprawie *P., C. i S. vs. Wielka Brytania* nr 56547/00”.

4.2. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Przykładem rozstrzygnięcia NSA odnoszącego się do zakresu zastosowania KPP jest postanowienie z 6 października 2015 r., II GNP 7/15, w którym NSA wskazał, że zgodnie z art. 6 ust. 1 tiret trzecie TUE prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty, a zgodnie z zawartym tam art. 51 KPP jej postanowienia mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. NSA powołał również orzecznictwo TSUE – wyrok w sprawie *Karlsson i in.*, C-292/97 (ECLI:EU:C:2000:202), w którym Trybunał stwierdził, że wymóg poszanowania praw podstawowych w ramach wspólnotowego porządku prawnego jest wiążący dla państw członkowskich, gdy wykonują one regulacje wspólnotowe (pkt 37 wyroku). NSA, odnosząc powyższe do wyroku będącego przedmiotem skargi – wyroku z 31 lipca 2013 r., II GSK 551/12 – stwierdził, że NSA badał w będącej jego przedmiotem sprawie jedynie prawidłowość rozstrzygnięcia procesowego i nie stosował żadnych norm prawa unijnego, a orzekając, oparł się wyłącznie na przepisach prawa krajowego.

5. Uwagi końcowe

W 2015 r. sądy administracyjne odwoływały się do prawa i orzecznictwa europejskiego oraz dokonywały oceny legalności decyzji i innych rozstrzygnięć administracyjnych z uwzględnieniem przepisów unijnych i przepisów prawa polskiego implementującego prawo UE. Prawo europejskie było wykorzystywane w procesie wykładni prawa polskiego. Sądy dokonywały także wykładni przepisów prawa europejskiego.

Sądy administracyjne, podobnie jak w latach poprzednich, korzystały z możliwości zadawania TSUE pytań prejudycjalnych dotyczących interpretacji prawa UE, wystosowując 5 wniosków o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, przy czym w omawianym okresie sprawozdawczym z uprawnienia określonego w art. 267 TFUE skorzystał wyłącznie NSA. Sądy te odwoływały się także do standardów ochrony praw podstawowych określonych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Zagadnienia ogólne

W orzecznictwie sądów administracyjnych w 2015 r., podobnie jak w latach ubiegłych, można zauważyć 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 najczęściej przywoływanych przepisów konstytucyjnych w orzecznictwie NSA jest art. 2 Konstytucji, wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Powyższy przepis Konstytucji jest stosowany m.in. w sprawach, w których pojawiają się kwestie intertemporalne, wynikające z nowelizacji prawa, kiedy konieczne jest rozstrzygnięcie, czy do oceny stanu faktycznego danej sprawy znajdują zastosowanie przepisy uchylone, czy też przepisy w wersji zmienionej. Sądy, orzekając w tego typu sprawach, rozróżniają niedopuszczalną retroakcję prawa od tzw. retrospektywności (zwanej „retroakcją niewłaściwą”). Na przykład w wyroku z 13 maja 2015 r., II OSK 2495/13 NSA – nawiązując do wyroku TK z 18 października 2006 r., P 27/05 – stwierdził, że naruszenie zasady *lex retro non agit* następuje wtedy, kiedy aktowi normatywnemu nadano moc obowiązującą wobec stosunków prawnych zaistniałych i trwających w czasie do wejścia tego aktu w życie. Natomiast retrospektywność polega na tym, że akt jest stosowany do sytuacji trwających po jego wejściu w życie. Retrospektywność oznacza więc przyjęcie zasady bezpośredniego działania nowego prawa. Ustawodawca może posługiwać się tą techniką, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki (por. też uchwałę NSA z 19 października 2015 r., II OPS 1/15, omówioną niżej).

Ponadto w omawianym orzeczeniu NSA dostrzegł, że norma międzyczasowa (w tym przypadku określająca skutki nowelizacji prawa budowlanego) może przybierać różne formy zastosowania. Inaczej bowiem normę tę można rozumieć, jeśli chodzi o zastosowanie przepisu przejściowego w odniesieniu do stanów obejmujących prawa nabyte z decyzji wydanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów, a inaczej – jeśli chodzi o zachowania niezgodne z prawem, w tym zasady legalizacji tzw. samowoli budowlanej. W tym ostatnim przypadku adresat prawa nie ma bowiem podstaw do oczekiwania, że zasady te nie zostaną w przyszłości zmienione.

Przepis art. 2 Konstytucji jest stosowany przez sądy administracyjne również w tzw. sprawach reprivatyzacyjnych, w których strony zmierzają do podważenia skutków prawnych aktów wydanych w okresie Polski Ludowej. Na przykład w wyroku z 15 lipca 2015 r., OSK

2559/13 NSA stwierdził, że od wejścia w życie tzw. dekretu warszawskiego¹ minęło już ponad pół wieku i tak znaczny upływ czasu musiał spowodować, iż regulacja ta niejednokrotnie nie daje się pogodzić z innymi normami odnoszącymi się do gruntów warszawskich. Zdaniem NSA przestrzeganie zasad, o których mowa w art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) i art. 7 Konstytucji (zasada praworządności), wymaga poszanowania skutków prawnych będących następstwem dawnego ustawodawstwa. Z tych przyczyn NSA doszedł do wniosku, że Skarb Państwa nie może ustanowić prawa użytkowania wieczystego na rzecz następców byłych właścicieli nieruchomości warszawskiej, w sytuacji gdy nieruchomość ta jest już obciążona takim samym prawem na rzecz podmiotu trzeciego. Innymi słowy, dopóki sporna nieruchomość jest obciążona prawem użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich, dopóty następcy prawni byłych właścicieli nie mogą skutecznie otrzymać zaspokojenia swego żądania, wynikającego z art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego. Rozwiązania czy unieważnienia takiej umowy można dochodzić przed sądem powszechnym. Organy administracji ani sądy administracyjne nie mają kompetencji, by na podstawie art. 58 § 1 i 2 kodeksu cywilnego orzekać o nieważności umowy cywilnej.

Przepis art. 2 Konstytucji jest także źródłem zasady proporcjonalności. Zasada ta jest stosowana przez sądy administracyjne m.in. w sprawach dotyczących nakładania sankcji za naruszenie prawa (w szczególności administracyjnych kar pieniężnych).

Do zasady proporcjonalności NSA odwołał się np. w wyroku z 21 kwietnia 2015 r., II OSK 2211/13, dokonując wykładni art. 57 ust. 7 prawa budowlanego, mówiącego o karze pieniężnej z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. NSA stwierdził, że celem przepisów ustanawiających obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego jest zapewnienie ochrony zdrowia i życia użytkowników obiektu. Kara administracyjna ma chronić te dobra prawne przez powstrzymywanie inwestorów przed rozpoczynaniem użytkowania obiektu przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie. NSA – akceptując poglądy wyrażone przez TK w wyroku z 5 maja 2009 r., P 64/07 – doszedł do wniosku, że takie okoliczności, jak rozpoczęcie użytkowania obiektu po wystąpieniu z wnioskiem o wydanie pozwolenia, ale przed jego uzyskaniem, jak i sytuacja, gdy inwestor po samowolnym rozpoczęciu użytkowania obiektu uzyskał pozwolenie na użytkowanie, nie zmieniają faktu, iż samowolne użytkowanie miało miejsce. Okoliczności te nie mają wpływu na wymiar kary i nie mogą być podstawą do odstąpienia od jej wymierzenia.

Na uwagę zasługuje również wyrok NSA z 14 stycznia 2015 r., II GSK 1913/13. Sprawa dotyczyła zmniejszenia tzw. pomocy na zalesianie, na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013². NSA odnotował, że przyznanie rolnikowi pomocy finansowej przeznaczonej na zalesienie gruntów rolnych jest obwarowane licznymi obowiązkami związanymi z prawidłowym wykonaniem planu zalesienia. Niewywiązanie się z tych powinności powoduje konieczność zwrotu całości lub części pomocy. W szczególności prawodawca zobowiązał rolnika, któremu przyznano pomoc, do przechowywania dowodów zakupu sadzonek przeznaczonych do zalesienia gruntów – do momentu zakończenia realizacji planu zalesienia (§ 17

¹ Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279, dalej: dekret warszawski).

² Dz.U. Nr 48, poz. 390.

2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

ww. rozporządzenia). Sankcją za nieposiadanie takich dokumentów jest obowiązek zwrotu wsparcia w wysokości określonej w załączniku do rozporządzenia (§ 18 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia). W przekonaniu NSA nakładanie ww. sankcji powinno uwzględniać zasadę proporcjonalności. W związku z tym NSA uznał, że błędne jest stanowisko organu, iż taka sama sankcja powinna być nakładana na rolnika, który w ogóle nie posiada dowodu zakupu sadzonek, oraz na rolnika, który nie dysponuje takimi dowodami jedynie w niewielkim zakresie. Sąd podkreślił, że zasada proporcjonalności powinna stanowić dyrektywę interpretacyjną w zakresie wykładni prawa – zarówno przez organy administracji publicznej, jak i przez sądy.

Szeroko na temat konstytucyjnych aspektów sankcji administracyjnych wypowiedział się również skład siedmiu sędziów NSA w uchwale z 19 października 2015 r., II OPS 1/15 (o uchwale tej będzie mowa niżej).

2.2. W orzecznictwie NSA zastosowanie znajdują przepisy Konstytucji określające warunki przynależności do wspólnoty samorządowej (art. 16 ust. 1 Konstytucji) w związku z prawem do udziału w wyborach samorządowych (zob. art. 62 ust. 1 Konstytucji).

W sprawie zakończonej wyrokiem NSA z 26 lutego 2015 r., II OSK 3229/14 przedmiotem kontroli sądów administracyjnych była uchwała rady gminy o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego ze względu na brak prawa wybieralności w dniu wyborów. W ocenie rady gminy radny, którego dotyczyła uchwała, nie zamieszkiwał na terenie gminy, lecz był wyłącznie zameldowany na niezabudowanej nieruchomości, gdzie miał zarejestrowaną działalność gospodarczą.

W wyroku tym NSA stwierdził, że przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje *ex lege* z chwilą stałego zamieszkania na terenie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, bez względu na dopełnienie obowiązku meldunkowego. Uprawnienia do głosowania w wyborach nie należy bowiem wiązać z dokonaniem czynności materialno-technicznej, jaką jest zameldowanie. Instytucja zameldowania ma charakter wyłącznie ewidencyjno-porządkowy. Nie można zatem utożsamiać miejsca zamieszkania z miejscem zameldowania. Konstytucja RP nie uzależnia korzystania z praw wyborczych od zameldowania. Natomiast o miejscu zamieszkania decydują dwie przesłanki, tj. przebywanie w znaczeniu fizycznym w określonej miejscowości (*corpus*) i zamiar stałego pobytu (*animus*).

NSA odnotował ponadto – odwołując się do wyroku TK z 20 lutego 2006 r., K 9/05 – że w świetle art. 16 ust. 1 Konstytucji członkostwo we wspólnocie samorządowej nie jest warunkowane wpisem do stałego rejestru wyborców. Wpis taki jest czynnością formalną, która nie jest przesłanką praw wyborczych związanych z przynależnością do wspólnoty samorządowej.

Zdaniem NSA legitymację do sprawowania mandatu radnego stanowi wola mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, wyrażona w głosowaniu powszechnym. Wygaszenie mandatu dotyczy więc nie tylko biernego, ale też czynnego prawa wyborczego mieszkańców, gdyż akt wyborczy jest unicestwiony przez rozstrzygnięcie organu administracji. Sąd odwołał się również do wyroku TK z 10 listopada 1998 r., K 39/97. W opinii NSA instytucja wygaśnięcia mandatu nie powinna prowadzić do pochoptego zniweczenia wartości podstawowej dla funkcjonowania społeczności lokalnej, jaką jest wybór członków organu stanowiącego w wyborach powszechnych, bezpośrednich i tajnych.

Na tym tle NSA doszedł do wniosku, że rada gminy, wydając zaskarżoną uchwałę, oparła ją na wadliwych i arbitralnych ustaleniach. Organ nie ustalił w sposób obiektywny, czy radny

zamieszkuje na stałe w gminie, w której jest zameldowany, i czy w tym miejscu koncentruje się jego życie osobiste i rodzinne. NSA stwierdził, że postępowanie w sprawie wygaszenia mandatu było niezgodne ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Trzeba też mieć na uwadze, że rada gminy jest organem kolegialnym, dlatego każdy z biorących udział w głosowaniu radnych powinien mieć własne zdanie na temat podejmowanych uchwał. Całość materiałów zgromadzonych w toku postępowania wraz z projektem uchwały powinna zostać właściwie przekazana radnym, aby mieli możliwość przygotowania się do zajęcia stanowiska w sprawie.

2.3. Sądy administracyjne stosują w swoim orzecznictwie przepisy konstytucyjne wyrażające wolność działalności gospodarczej i określające warunki dopuszczalności ograniczania tej wolności (art. 20 i 22 Konstytucji).

Do powyższych przepisów sądy odwołują się m.in. w sprawach dotyczących naruszenia zakazu reklamowania aptek. Na przykład w wyroku z 7 lipca 2015 r., II GSK 459/14 NSA odnotował, że art. 94a ust. 1 ustawy – Prawo farmaceutyczne wprowadza całkowity zakaz reklamy aptek i punktów aptecznych. NSA odniósł się do zarzutu naruszenia przez ww. zakaz wolności działalności gospodarczej. Sąd przytoczył m.in. stanowisko TK wyrażone w wyroku z 27 lutego 2014 r., P 31/13. Trybunał w tym wyroku przypominał, że gwarantowana w art. 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, a zatem może podlegać ograniczeniom. Ograniczenia takie mogą być wprowadzane tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Zdaniem NSA przepisy zakazujące reklamy aptek ograniczają wolność działalności gospodarczej w sposób dopuszczalny. W pojęciu „ważny interes publiczny”, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, mieści się bowiem 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, co rodzi ryzyko ich nadużywania. Do tego zaś prowadzi sugestywna reklama leków i aptek. Leki nie są zwykłym towarem rynkowym. Obrót lekami jest i musi być reglamentowany przez państwo, a więc prowadzący taką działalność nie mogą się cieszyć pełną wolnością gospodarczą. W konsekwencji NSA doszedł do wniosku, że ustawodawca, ograniczając dopuszczalność reklamy leków i zakazując reklamy aptek, ma na uwadze ochronę zdrowia ludzkiego, kieruje się więc ważnym interesem publicznym w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Jak podkreślił NSA, w ramach prawidłowo działającego systemu ochrony zdrowia powinny funkcjonować mechanizmy, które pozwalają na zakup leków wtedy, kiedy są one rzeczywiście niezbędne, a nie wtedy, kiedy pojawia się taka pokusa wywołana reklamą. Z tych powodów reklamy leków i aptek nie można uznać za działalność jednoznacznie nakierowaną na dobro pacjentów (por. też wyrok NSA z 11 marca 2015 r., II GSK 753/14).

2.4. Sądy administracyjne stosują w swojej działalności orzeczniczej art. 45 Konstytucji, wyrażający prawo do sądu.

Jednym z orzeczeń, w których NSA szeroko odniósł się do tej regulacji konstytucyjnej, jest uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 19 października 2015 r., I OPS 1/15. W uchwale tej NSA orzekł, że oddanie przed upływem terminu pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej innego operatora niż tzw. operator wyznaczony w rozumieniu art. 83 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 178 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe³ nie skutkuje za-

³ Dz.U. z 2012 r. poz. 1529 ze zm.

2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

chowaniem terminu w sytuacji, gdy pismo dostarczono sądowi po jego upływie⁴. Uchwała ta została wydana w związku z rozbieżnością w orzecznictwie dotyczącą tego, czy oddanie przez stronę postępowania przed sądem administracyjnym pisma procesowego w placówce innego podmiotu niż Poczta Polska, posiadającego stosowne uprawnienia do prowadzenia działalności pocztowej, jest skuteczne w tym sensie, że – w świetle art. 83 § 3 p.p.s.a. – pozwala na zachowanie terminu do dokonania czynności procesowej w przypadku, gdyby pismo dotarło do sądu po upływie tego terminu.

W uzasadnieniu tej uchwały NSA stwierdził m.in., że wprowadzenie w art. 83 § 3 p.p.s.a. ograniczenia dla przyjęcia zachowania terminu wniesienia pisma do sądu nie stanowi takiego ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu czy też naruszenia zasady sprawiedliwości proceduralnej, które nakazywałoby odstąpić od językowej wykładni ww. przepisu. Rozwiązanie zawarte w art. 83 § 3 p.p.s.a. wprowadza pewien element formalizmu procesowego, który powinien być traktowany jako nieodzowny element sprawnego i rzetelnego przeprowadzenia postępowania. Sąd przytoczył pogląd TK, który wskazywał, że „Pojęcie sprawiedliwości proceduralnej nie jest wprawdzie ściśle sprecyzowane, ma jednak określony rdzeń znaczeniowy, sprowadzający się do możliwości bycia wysłuchanym, ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia (a więc unikania dowolności, czy wręcz arbitralności w działaniu sądu) i zapewnienia uczestnikom postępowania przewidywalności, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym są oni poddani” (wyrok TK z 25 lipca 2013 r., SK 17/12). W sprawie P 2/04, zakończonej wyrokiem z dnia 28 lipca 2004 r., TK zauważył z kolei, że „swoboda ustawodawcy w kształtowaniu odpowiednich procedur nie oznacza (...) dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli więc ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia >>sprawy<< – to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu”. Jak wynika z wyroku TK z 30 października 2012 r., SK 8/12, ustawodawca dysponuje stosunkowo szerokim zakresem swobody kształtowania procedur sądowych, w tym ustanawiania wymogów formalnych, które zmierzają do uproszczenia czy przyspieszenia procedur. Formalizm, mimo że może ograniczyć swobodę co do treści, formy czy terminów, jest bowiem nieodzownym elementem sprawnego i rzetelnego postępowania, koniecznym ze względu na inne wartości, jak bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa.

NSA przypomniał, że uporządkowana procedura gwarantuje pewność prawa i jego przewidywalność dla uczestników postępowania. Przepisy formalne zapewniają bezpieczeństwo prawne i przejrzystość postępowania. Pełnią funkcję ochronną dla uczestników postępowania, zapewniają bezstronność osiąganą przez jednakowe wymagania formalne stawiane obu stronom procesu. Obowiązek dopełnienia przez stronę wymagań formalnych, które nie są nadmierne i służą celom postępowania sądowego, nie może być postrzegany jako ograniczenie prawa do sądu⁵.

⁴ Uchwała została wydana przy jednym zdaniu odrębnym.

⁵ Zob. uchwałę NSA z 18 grudnia 2013 r., I OPS 13/13.

Sąd podkreślił, że uzależnienie zachowania terminu wniesienia pisma do sądu od oddania tego pisma w polskiej placówce pocztowej tzw. operatora wyznaczonego zapewnia jednakowe wymagania formalne dla wszystkich uczestników. Gwarantuje pewność prawa i jego przewidywalność, skoro potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego ma moc dokumentu urzędowego (art. 17 prawa pocztowego). Rozwiązanie przyjęte w art. 83 § 3 p.p.s.a. spełnia wymogi określoności, jednostka może przewidzieć skutki swego działania (zaniechania). Cytowany przepis jest jasny, językowo zrozumiały, a wykładnia gramatyczna prowadzi do wniosku, że nie można tu mówić o naruszeniu prawa do sądu. Ochronie praw strony służy również instytucja przywrócenia terminu (art. 86 § 1 p.p.s.a.).

Do art. 45 Konstytucji sądy administracyjne odwołują się również w postanowieniach dotyczących tzw. prawa pomocy. Na przykład w postanowieniu z 28 stycznia 2015 r., II OZ 42/15 NSA stwierdził, że prawo pomocy jest szczególną instytucją postępowania przed sądami administracyjnymi, która ma na celu zagwarantowanie prawa do sądu osobom niebędącym w stanie ponieść kosztów postępowania sądowego, a tym samym realizację uprawnień wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Z drugiej strony NSA odnotował, że prawo dostępu do sądu nie ma charakteru absolutnego i może być przedmiotem ograniczeń. Instytucja prawa pomocy ma na celu umożliwienie dochodzenia swoich praw przed sądem osobom o bardzo niskich dochodach lub całkowicie tych dochodów pozbawionych. Prawo pomocy ma charakter wyjątkowy i tylko faktyczny brak możliwości finansowych może skutkować zwolnieniem od ponoszenia kosztów sądowych. Strona musi zatem wykazać, iż jej sytuacja materialna jest na tyle trudna, że uzasadnia poczynienie odstępstwa od generalnej reguły ponoszenia przez stronę kosztów związanych z jej udziałem w sprawie (art. 199 p.p.s.a.).

2.5. W orzecznictwie sądów administracyjnych jest stosowany art. 61 Konstytucji, wyrażający prawo dostępu do informacji publicznej. Jednym z orzeczeń, w których zastosowano ww. przepis, jest wyrok NSA z 28 stycznia 2015 r., I OSK 634/14. W wyroku tym NSA przypomniał, że dla ustalenia zakresu znaczeniowego pojęcia „informacja publiczna”, użytego w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁶, dyrektyw interpretacyjnych należy poszukiwać w art. 61 Konstytucji. Zdaniem NSA wyrażone w tym przepisie uprawnienie do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcję publiczną jest zasadą, a wyjątki od tego uprawnienia powinny być wykładane ściśle. W związku z tym, respektując zasadę powszechnego dostępu do wiedzy o sprawach publicznych, przy ocenie, czy żądana informacja mieści się w przedmiocie uregulowanym ustawą, należy interpretować przepisy na korzyść wykonującego prawo do takiej informacji, co oznacza, że organ, interpretując przepisy ustawowe, powinien zawsze dążyć do tego, aby informacja została ujawniona. W konsekwencji w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia „informacja publiczna”.

W omawianym orzeczeniu NSA dostrzegł ponadto, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną”. Zdaniem Sądu odkodowanie tego pojęcia powinno być przeprowadzone przy uwzględnieniu poglądów TK i doktryny. W tym kontekście NSA przedstawił stanowisko TK wyrażone w wyroku z 20 marca 2006 r., K 17/05. W ocenie Trybunału ustalenie tego, czy funkcja sprawowana przez określoną

⁶ Dz.U. Nr 111, poz. 1198 ze zm.

2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

osobę jest funkcją publiczną, powinno odnosić się do badania, czy osoba ta w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Trybunał podkreślił, że nie każdy pracownik takiej instytucji będzie funkcjonariuszem publicznym. Chodzi tu o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowywaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem stanowiska, które mają charakter usługowy lub techniczny. Zdaniem NSA czynności usługowe lub techniczne należy odnosić do zadań niemających władczego charakteru, a sprawowanych np. przez kierowców, osoby sprząające, portierów, pracowników ochrony, serwis techniczny.

NSA przypomniał, że sfera chronionej prywatności osób pełniących funkcje publiczne jest ograniczona. Jak stwierdził SN w wyroku z 28 września 2000 r., V KKN 171/98, każdy, kto podejmuje działalność publiczną, poddaje się pod sąd innych osób i musi się liczyć z tym, że przedmiotem ich legitymowanego zainteresowania są także i takie okoliczności ze sfery jego życia prywatnego, które mają wpływ na wykonywanie przyjętej roli społecznej. Z tego rodzaju usprawiedliwionym zainteresowaniem opinii publicznej musi również godzić się osoba kandydująca do pełnienia funkcji publicznej.

Na tym tle NSA doszedł do przekonania, że informacje odnoszące się do stażu urzędniczego osoby pełniącej funkcję naczelnika w urzędzie miejskim, awansu służbowego, jak też kwalifikacji mają bezpośredni związek z pełnioną przez tę osobę funkcją publiczną i jako takie mogą być przedmiotem zainteresowania realizowanego w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej.

2.6. Przepisem często stosowanym przez sądy administracyjne jest art. 64 Konstytucji, który mówi o ochronie prawa własności i innych praw majątkowych.

Powyższy przepis został zastosowany m.in. w wyroku NSA z 9 lipca 2015 r., I OSK 2527/14. W wyroku tym Sąd stwierdził, że przymiot strony postępowania w sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji, wydanej na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m.st. Warszawy, przysługuje nie tylko byłym właścicielom nieruchomości warszawskich (i ich następcom prawnym), lecz także wszystkim podmiotom, które legitymują się obecnie tytułem prawnorzeczowym do danej nieruchomości. Brak jest uzasadnienia dla przyjęcia poglądu, że w postępowaniu dotyczącym stanu prawnego określonej 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, lecz na innej podstawie prawnej. Pogląd taki byłby sprzeczny z zasadami równości wobec prawa i równości w ochronie praw majątkowych (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji). Kierując się takim rozumowaniem, NSA podzielił stanowisko, że właściciele wyodrębnionych lokali mieszkalnych i współużytkownicy wieczności gruntu, na którym został wzniesiony budynek, są – w rozumieniu art. 28 k.p.a. – stronami w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o odmowie przyznania własności czasowej (użytkowania wieczystego), wydanej na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego.

Potrzeba stosowania art. 64 Konstytucji jest dostrzegana przez sądy administracyjne również w sprawach z zakresu prawa budowlanego. Na przykład wyrokiem z 5 maja 2015 r., II OSK 1604/13 NSA uwzględnił skargę kasacyjną na wyrok, w którym stwierdzono, że w świetle art. 59 ust. 7 p.b. („Stroną w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na

użytkowanie jest wyłącznie inwestor”) osoba niebędąca inwestorem (a więc np. właściciel nieruchomości sąsiadującej) nie może złożyć wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. W przekonaniu Sądu pierwszej instancji w takiej sytuacji brak po stronie wnioskodawcy interesu prawnego jest na tyle oczywisty, że można było wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania nadzorczego (na podstawie art. 61a k.p.a.). NSA nie podzielił takiej oceny i stwierdził, że wykładnia literalna art. 59 ust. 7 p.b. – pomijająca okoliczności związane z realizacją inwestycji, warunkami ustalonymi w pozwoleniu na budowę, skutkami, jakie wywołuje dla nieruchomości, formalnie nieuwzględnionymi w obszarze jej oddziaływania na etapie udzielenia pozwolenia na budowę wskutek ewentualnego pominięcia warunków ustalonych w pozwoleniu na budowę – nie jest trafna. Wykładnia ww. przepisu powinna być dokonana z uwzględnieniem regulacji konstytucyjnych, w szczególności potrzeby ochrony praw osób trzecich. W tym kontekście NSA szeroko odniósł się do orzecznictwa TK dotyczącego tzw. wolności budowlanej (wyroki z 12 stycznia 1999 r., P 2/98 i z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09). Sąd odnotował w szczególności, że skorzystanie przez inwestora z prawa zabudowy – przez wybudowanie obiektu budowlanego – może niekorzystnie oddziaływać na możliwość korzystania z nieruchomości należących do innych podmiotów, i to nie tylko tych bezpośrednio graniczących z nieruchomością zabudowywaną. Ochrona praw osób trzecich do niezakłóconego korzystania z ich nieruchomości jest przejawem ochrony ich prawa własności. W konsekwencji gwarantowane inwestorowi prawo zabudowy jest równoważone ochroną praw osób trzecich i porządku publicznego. Ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współżycie członków społeczeństwa, jak i o określone dobra społeczne, w tym mienie publiczne. Z tych przyczyn NSA uznał, że niewłaściwa jest – w realiach przedmiotowej sprawy – przedstawiona przez Sąd pierwszej instancji interpretacja art. 59 ust. 7 p.b. W przekonaniu NSA Sąd pierwszej instancji nietrafnie *a priori* uznał, że w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji orzekającej o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego stroną postępowania nieważnościowego będzie zawsze tylko inwestor.

Przepis art. 64 Konstytucji jest również stosowany przez sądy administracyjne w sprawach dotyczących tzw. władztwa planistycznego gminy. W wyroku z 5 lutego 2015 r., II OSK 1639/13 NSA wyjaśnił, że z władztwa planistycznego, przysługującego gminie na mocy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷, wynika dopuszczalność ingerencji w prawo własności. Sąd podkreślił jednak, że samodzielność planistyczna gminy nie oznacza nieskrępowanej władzy; swoboda przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ograniczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym m.in. przez wprowadzenie sformalizowanej procedury. Z kolei w wyroku z 24 lutego 2015 r., II OSK 1761/13 NSA podkreślił, że prawo własności nie ma charakteru absolutnego. Własność może być ograniczona, ale – jak stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji – tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Sąd podkreślił, że ingerencja w sferę prawa własności musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, przy czym ograniczenia te mogą być dokonane wyłącznie w drodze ustawy. NSA stoi na stanowisku, że sposób korzystania przez gminę z władztwa planistycznego podlega ocenie konstytucyjnej, w szczególności z punktu wi-

⁷ Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

dzenia zasady proporcjonalności. W wyroku z 26 maja 2015 r., II OSK 2566/13 NSA stwierdził, że ocena nadużycia władztwa planistycznego sprowadza się do zbadania, czy ustalone w planie miejscowym ograniczenia prawa własności są konieczne dla ochrony bezpieczeństwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia lub moralności publicznej, a także wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Na wymóg zgodności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z Konstytucją, w szczególności z normami wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności, NSA wskazał również w wyroku z 22 stycznia 2015 r., II OSK 1523/13. Zdaniem NSA rada gminy, stanowiąc o przeznaczeniu i warunkach zagospodarowania terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie może przyjmować prymatu interesu publicznego nad interesem prywatnym ani nie może tego czynić w odwrotną stronę. Interesy te powinny być bowiem wyważone. W ocenie NSA wprowadzenie ograniczeń prawa własności wymaga rozważenia przez radę gminy rozwiązań alternatywnych, które pozwoliłyby na osiągnięcie określonego efektu przy możliwie najmniej dolegliwych skutkach dla właścicieli nieruchomości. Brzmienie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazuje, że interes publiczny nie uzyskał prymatu w odniesieniu do interesu jednostki. Rozwiązania normatywne opierają się na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych i interesu publicznego. NSA zwrócił również uwagę, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi respektować zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji).

2.7. W orzecznictwie sądów administracyjnych można odnotować przypadki zastosowania art. 68 Konstytucji (prawo do ochrony zdrowia). Przepis ten został na przykład zastosowany do wykładni przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁸, dotyczących zwrotu kosztów leczenia poza granicami kraju. W wyroku z 7 maja 2015 r., II GSK 740/14 NSA podkreślił, że Konstytucja w art. 68 zakłada, iż państwo, gwarantując każdemu prawo do ochrony zdrowia, bierze na siebie ciężar zapewnienia obywatelom dostępu do świadczeń zdrowotnych w najpełniejszym możliwym zakresie. Obowiązek określenia warunków i zakresu udzielania świadczeń zdrowotnych w ustawie, o którym mowa w art. 68 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, obejmuje zatem realizację tego właśnie celu. Prowadzi to do wniosku, że wykładni art. 25 i 26 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej należy dokonywać przy uwzględnieniu art. 68 Konstytucji. Przepisy te powinny być rozumiane jako pozwalające na rozwiązanie sytuacji wyjątkowych i finansowanie ze środków publicznych także świadczeń już wykonanych, jeżeli są spełnione przesłanki takiego finansowania. Sąd odrzucił stanowisko Prezesa NFZ, że refundacja leczenia za granicą jest możliwa tylko wtedy, kiedy odpowiedni wniosek jest skierowany do tego organu przed podjęciem leczenia. W usprawiedliwionych okolicznościach decyzja o zgodzie na finansowanie leczenia za granicą może być wydana także po przeprowadzeniu leczenia.

2.8. Sądy administracyjne stosują również przepisy dotyczące ochrony rodziny (art. 18, art. 71 Konstytucji). Jednym z przykładów bezpośredniego zastosowania ww. przepisów jest wyrok NSA z 20 listopada 2015 r., I OSK 1003/14.

⁸ Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

W stanie faktycznym tej sprawy kobieta złożyła wniosek o ustalenie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka (na podstawie art. 15b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁹). Spotkała się jednak z odmową, gdyż przesłanką przyznania zapomogi jest pozostawanie pod opieką medyczną nie później niż od 10. tygodnia ciąży (art. 15b ust. 5 ww. ustawy). Wnioskodawczyni rozpoczęła zaś opiekę w 12. tygodniu ciąży. Z przyczyn zdrowotnych nie miała bowiem wcześniej świadomości, że jest w ciąży.

W omawianym wyroku NSA stwierdził, że przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych nie mogą być rozumiane w ten sposób, iż w każdym przypadku zakazują przyznania zapomogi kobiecie, która rozpoczęła opiekę lekarską po 10. tygodniu ciąży. Zdaniem NSA mamy w takim wypadku do czynienia z luką w prawie, która powinna być wypełniona w drodze bezpośredniego zastosowania Konstytucji. W świetle art. 8 ust. 2 Konstytucji sądy dysponują kompetencją do oparcia swojego rozstrzygnięcia wprost na przepisie konstytucyjnym. Co więcej, sądy powinny to czynić, gdy jest to konieczne dla prawidłowego wymierzenia sprawiedliwości, czyli wydania wyroku zapewniającego ochronę wartości konstytucyjnych. Kompetencja sądu do bezpośredniego zastosowania Konstytucji aktualizuje się m.in. w sytuacji, gdy sąd dostrzega lukę w przepisach prawa, wynikającą z zaniechania ustawodawcy. Wówczas sąd nie może skierować pytania prawnego do TK (na podstawie art. 193 Konstytucji), gdyż Trybunał nie ma upoważnienia do kontroli zaniechań ustawodawczych. Sąd nie może być natomiast zmuszony do wydania orzeczenia naruszającego standardy konstytucyjne.

NSA uznał, że ustawa o świadczeniach rodzinnych zawiera lukę. Ustawodawca pominął fakt, że w pewnych przypadkach kobieta, której nie da się zarzucić braku troski o zdrowie własne i płodu, może rozpocząć opiekę medyczną w terminie późniejszym, niż określony w art. 15b ust. 5 ww. ustawy, ze względu na niezależne od niej czynniki. Luka ta powinna zostać wypełniona w drodze bezpośredniego zastosowania przepisów konstytucyjnych – przede wszystkim art. 71 ust. 2, a także art. 18 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej (wynikającą z art. 2 Konstytucji). Sąd stwierdził, że z powyższych przepisów należy wywodzić podstawę prawną dla organów administracji do weryfikacji – w oparciu o dopuszczalne źródła dowodowe, zgodnie z ogólnymi regułami postępowania administracyjnego – czy przekroczenie przez kobietę pozostającą w ciąży 10-tygodniowego terminu, o którym mowa w art. 15b ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, wynikało ze świadomej decyzji matki, niezachowania przez nią odpowiedniej staranności, czy też było rezultatem okoliczności obiektywnych, na których wystąpienie matka dziecka nie miała jakiegokolwiek wpływu – takich jak brak możliwości stwierdzenia ciąży czy też kwestie z zakresu organizacji służby zdrowia.

NSA podkreślił ponadto, że zastosowanie Konstytucji przez sąd, polegające na wypełnieniu luki prawnej, nie jest naruszeniem zasady podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji). Do bezpośredniego stosowania Konstytucji sądy mają wyraźną podstawę kompetencyjną w art. 8 ust. 2 Konstytucji.

2.9. W orzecznictwie sądów administracyjnych stosowane są przepisy konstytucyjne regulujące tzw. samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 Konstytucji). Na przykład w wyroku z 24 czerwca 2015 r., II GSK 1130/14 NSA podkreślił, że jeśli dane zadanie gminy jest jej zadaniem własnym, to nie może być finansowane w całości z budżetu

⁹ Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecnictwie sądów administracyjnych

państwa, tj. z dotacji celowej (w sprawie chodziło o pomoc materialną dla uczniów, o której mowa w art. 90p ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁰). W tym kontekście przywołano orzecznictwo TK (m.in. wyrok z 28 czerwca 2001 r., U 8/00), zgodnie z którym z istoty zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego wynika, że jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Sposób finansowania zadania własnego powinien być przedmiotem decyzji politycznej organów jednostki samorządu terytorialnego, które same decydują o sposobie jego wykonania w relacji do wykonywania innych zadań własnych. W przekonaniu NSA powyższe stanowisko koresponduje z konstytucyjną zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która jakkolwiek nie ma charakteru absolutnego, to jednak oznacza m.in., że jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych, związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców, oraz zadań zleconych określonych przez ustawy, oraz że samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców.

2.10. W sprawach podatkowych sądy administracyjne konsekwentnie odwołują się do konstytucyjnych regulacji dotyczących nakładania podatków i innych danin publicznych (przede wszystkim do art. 217 Konstytucji).

Na przykład w uchwale z 22 czerwca 2015 r., II FPS 1/15 skład siedmiu sędziów NSA orzekł, że przychody sportowców mogą być zaliczone do źródła przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹¹), jeżeli działalność spełnia kryteria określone w art. 5a pkt 6 tej ustawy i nie spełnia kryteriów z art. 5b ust. 1 tej ustawy. Celem powyższej uchwały było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy profesjonalni sportowcy mogą świadczyć usługi w formie pozarolniczej działalności gospodarczej, czy też przychody takich osób powinny zawsze być kwalifikowane jako pochodzące z działalności wykonywanej osobiście.

W uzasadnieniu uchwały NSA stwierdził m.in., że ustawodawca podatkowy ma dużą swobodę w kształtowaniu obciążeń podatkowych i w granicach zasad konstytucyjnych może dowolnie kształtować zasady systemu podatkowego. Nie ma przy tym obowiązku wybierania takich rozwiązań, które pozwolą podatnikom na wybór korzystniejszego opodatkowania. Przy wykładni przepisów dotyczących źródeł przychodów brak jest zatem podstaw do przyjęcia założenia, że ustawodawca pozostawił podatnikowi swobodny wybór co do zaliczenia danego przychodu do konkretnego źródła w zależności od możliwych korzyści podatkowych. Przypisanie przychodu do konkretnego źródła zależy bowiem od cech obiektywnych tego przychodu, a nie od subiektywnego przekonania podatnika. Jednocześnie jednak przepisy ustaw podatkowych muszą, zgodnie z art. 2 i art. 217 Konstytucji RP, być wystarczająco jasne, pozwalające na jednoznaczne rozróżnienie źródeł przychodów, zgodnie z zasadami przyzwolonej legislacji. Tym samym, jeżeli dany rodzaj aktywności może być realizowany w różnych formach prawnych, przepisy podatkowe powinny wskazywać na konieczność zaliczenia ich do źródła, które nie odpowiada wybranej przez podatnika formie działalności.

W konsekwencji, zdaniem NSA, dozwolona prawem różnorodność form prawnych działania sportowców, wobec braku jednoznacznej odmiennej regulacji podatkowej, wywiera wpływ na przypisanie uzyskanych przez nich przychodów do różnych źródeł przychodów.

¹⁰ Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

Skoro sportowiec może uzyskiwać przychody zarówno ze stosunku pracy, łączącego go z klubem, jak i z tytułu umowy cywilnoprawnej, zawartej poza prowadzoną działalnością gospodarczą i w jej ramach, a także otrzymywać przychody wynikające wyłącznie z faktu uprawiania sportu (bez istnienia stosunku prawnego między nim a klubem sportowym, przewidującego wypłatę wynagrodzenia za wzajemne świadczenie sportowca), to przychody te mogą być przypisane do różnych źródeł przychodów.

2.11. Sądy administracyjne od lat stoją na stanowisku, że w świetle art. 178 ust. 1 Konstytucji – zgodnie z którym sędziowie w orzekaniu podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom – sądom przysługuje kompetencja do incydentalnej kontroli legalności i konstytucyjności aktów podustawowych, w szczególności rozporządzeń wykonawczych. Nie zachodzi w takim wypadku konieczność występowania z pytaniem prawnym do TK na podstawie art. 193 Konstytucji.

Na przykład w wyroku z 26 maja 2015 r., I OSK 2556/13 NSA dokonał kontroli § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 grudnia 2007 r. w sprawie nagród i zapomóg dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej¹². Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 95d ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹³, upoważniającego ministra do określenia w drodze rozporządzenia m.in. szczegółowych warunków i trybu przyznawania strażakom nagród i zapomóg. Sporny przepis rozporządzenia stanowi, że uprawnienie do nagrody zawiesza się na okres toczącego się przeciwko strażakowi postępowania karnego.

Zdaniem NSA takie unormowanie aktu wykonawczego nie służy realizacji ustawy, jak nakazuje art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zawiera bowiem dodatkowe, nieznanie ustawie ograniczenie uprawnienia do nagrody rocznej. Nie mieści się więc w pojęciu szczegółowych warunków i trybu przyznawania nagród, wykracza poza upoważnienie i wkracza w materię ustawową. W konsekwencji ww. przepis rozporządzenia nie mógł stanowić podstawy prawnej decyzji o zawieszeniu wypłaty nagrody rocznej. W przekonaniu NSA brak podstawy prawnej oznacza, że decyzję wydaną na podstawie ww. przepisu należy uznać za nieważną, stosownie do treści art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

2.12. Sądy administracyjne często rozstrzygają sprawy, w których pojawia się problem skutków prawnych wyroków TK.

2.12.1. NSA stoi na stanowisku, że wydanie wyroku TK o niekonstytucyjności przepisu powinno być brane pod uwagę przez NSA niezależnie od zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej (wyrok NSA z 4 sierpnia 2015 r., I OSK 2587/13)¹⁴. W świetle art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji niekonstytucyjny przepis nie powinien być stosowany w konkretnej sprawie ze względu na fakt wiążącego wszystkich adresatów (art. 190 ust. 1) uznania przez TK, że pozostaje on w sprzeczności z Konstytucją, gdyż sprzeczność ta z reguły istnieje od samego początku – tj. od daty wydania aktu normatywnego bądź wejścia w życie przepisu, których domniemanie konstytucyjności zostało obalone. Należy przyjąć, że orzeczenie TK w zakresie obowiązywania prawa wywiera skutki na przyszłość, lecz w zakresie stosowania odnosi skutek retroaktywny, wpływając na ocenę prawną stanów faktycznych powstałych w okresie poprzedzającym

¹² Dz.U. Nr 234, poz. 1725.

¹³ Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.

¹⁴ Zob. uchwałę NSA z 7 grudnia 2009 r., I OPS 9/09.

2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

wejście w życie orzeczenia Trybunału (wyrok NSA z 30 stycznia 2015 r., I OSK 3044/13). We wspomnianym ostatnio orzeczeniu NSA podkreślił, że – po pierwsze – w art. 190 ust. 3 Konstytucji zawarta jest zasada wyłączenia z obrotu prawnego niekonstytucyjnego przepisu od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału, jednocześnie – po drugie – skoro według art. 190 ust. 4 Konstytucji orzeczenie TK jest podstawą do wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wydaną przy zastosowaniu przepisu ustawy uznanego za niekonstytucyjny (art. 145a k.p.a.) i do uchylecia takiej decyzji (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a.) oraz do wznowienia postępowania w sprawie prawomocnie rozstrzygniętej wyrokiem sądu administracyjnego w oparciu o taki przepis ustawy (art. 272 § 1 p.p.s.a.) – to także w toczącym się postępowaniu przepis taki nie może mieć już zastosowania.

2.12.2. *Istotnym zagadnieniem w orzecznictwie sądów administracyjnych jest kwestia skutku prawnego wyroku TK o niekonstytucyjności przepisu prawa, w którym Trybunał zdecydował się na odroczenie utraty mocy obowiązującej takiego przepisu (na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji).* Tego typu sprawy sądy administracyjne rozstrzygają np. po wyroku TK z 1 lipca 2014 r., SK 6/12. W wyroku tym Trybunał orzekł, że art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁵ przez to, iż przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej ww. przepisów o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Zdaniem NSA regulacja uznana przez TK za niekonstytucyjną – niezależnie od odroczenia utraty mocy obowiązującej – traci domniemanie konstytucyjności z momentem ogłoszenia wyroku Trybunału na sali rozpraw (wyrok NSA z 1 października 2015 r., II OSK 263/14). W omawianym wyroku NSA podkreślił, że w kwestii udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu wpływa na okoliczności konkretnej sprawy, nie ma miejsca na prosty automatyzm. Sądy, dokonując wyboru odpowiedniego środka procesowego, są zobowiązane brać pod uwagę przedmiot regulacji objętej niekonstytucyjnym przepisem, przyczyny naruszenia i znaczenie wartości konstytucyjnych naruszonych takim przepisem, powody, dla których Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej przepisu, a także okoliczności konkretnej sprawy i konsekwencje zastosowania lub odmowy zastosowania przepisu.

Kierując się powyższym założeniem, w omawianym wyroku NSA przeanalizował – po pierwsze – przyczyny uznania art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody za niezgodne z Konstytucją oraz – po drugie – przyczyny odroczenia utraty mocy obowiązującej tych przepisów. Sąd doszedł do wniosku, że 18-miesięczny termin do wprowadzenia stosownych zmian prawnych należy uznać za adresowany przede wszystkim do ustawodawcy. Stąd w indywidualnie określonych sytuacjach, mimo odroczenia w wyroku SK 6/12 utraty mocy obowiązującej ww. przepisów ustawy o ochronie przyrody, przy uwzględnieniu celu tego odroczenia, fakt stwierdzenia niekonstytucyjności tych norm, jak również funkcja i ustrojowe zadania sądów administracyjnych oraz ich autonomia orzecznicza, pozwalają na odmowę zastosowania przez sąd tych przepisów. W tym wyroku NSA, uwzględniając okoliczności konkretnej sprawy, odmówił zastosowania ww. przepisów ustawy o ochronie przy-

¹⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 627, 628 i 842.

rody i – działając na podstawie art. 188 p.p.s.a. – uwzględnił skargę oraz częściowo uchylił zaskarżoną decyzję organu administracji.

2.12.3. *W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich, obecna jest koncepcja tzw. oczywistej niekonstytucyjności.* Znajduje ona zastosowanie, gdy dochodzi do powtórzenia przez ustawodawcę przepisu o treści takiej samej jak przepis uznany za niekonstytucyjny wyrokiem TK.

Na przykład w sprawie zakończonej wyrokiem z 21 stycznia 2015 r., II FSK 1764/14 NSA rozważał, czy wyrok TK z 8 października 2013 r., SK 40/12 – w którym Trybunał stwierdził, że art. 70 § 6 ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji – powinien być odniesiony również do art. 70 § 8 o.p. w brzmieniu obowiązującym od początku 2003 r. Zdaniem NSA zastrzeżenia konstytucyjne przedstawione przez Trybunał w sprawie SK 40/12, odnoszące się do art. 70 § 6 o.p., mają odpowiednie zastosowanie do art. 70 § 8 o.p. W konsekwencji NSA uznał, że był zobowiązany do stwierdzenia, iż ostatnio wskazany przepis – skoro została w nim powtórzona norma zawarta w art. 70 § 6 o.p. – jest pozbawiony waloru konstytucyjności, a to oznacza brak możliwości wywodzenia w oparciu o ten przepis, że zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką nie ulegają przedawnieniu. Skoro bowiem zdaniem TK art. 70 § 6 o.p. był niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji, gdyż różnicował w istotny sposób zakres czasowy odpowiedzialności podatników w zależności od arbitralnego i przypadkowego kryterium (tj. posiadania lub nieposiadania składników majątkowych pozwalających na zabezpieczenie w formie hipoteki przymusowej), to powtórzenie tej samej normy w art. 70 § 8 o.p. powoduje, że przepis ten nie odpowiada powyższemu wzorcowi konstytucyjnemu.

W wyroku tym NSA uznał za niezasadny zarzut skargi kasacyjnej, wskazujący na naruszenie art. 193 Konstytucji przez niewniesienie przez Sąd pierwszej instancji pytania prawnego do TK w sprawie art. 70 § 8 o.p. W ocenie NSA Sąd pierwszej instancji był zobligowany do dokonania samodzielnej wykładni ww. przepisu ordynacji podatkowej w zgodzie z Konstytucją.

2.12.4. *W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiła się również kwestia skutków prawnych tzw. afirmatywnego wyroku TK, tzn. wyroku stwierdzającego zgodność zaskarżonego przepisu z przytoczonym wzorcem kontroli.* Wyrokiem z 9 lipca 2012 r., P 8/10 Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu pytania prawnego WSA w Warszawie, orzekł, że:

1. Artykuł 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji¹⁶, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji¹⁷, w zakresie, w jakim nie różnicuje wysokości opłaty za brak sieci z uwagi na stopień pokrycia siecią terytorium kraju, jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji.

2. Artykuł 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nakazuje stosować do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 r. art. 14 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. powołanej w punkcie 1 w pierwotnym brzmieniu, jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji.

¹⁶ Dz.U. Nr 25, poz. 202 ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 176, poz. 1236.

2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

Sprawa rozstrzygana przez TK dotyczyła sankcji administracyjnej (opłaty) za niestworzenie przez przedsiębiorcę, zajmującego się wprowadzaniem pojazdów na terytorium Polski, tzw. sieci zbierania pojazdów w taki sposób, aby zapewnić właścicielowi możliwość oddania pojazdu wycofanego z eksploatacji do punktu zbierania pojazdów lub stacji demontażu, położonych w odległości nie większej niż 50 km w linii prostej od miejsca zamieszkania lub siedziby właściciela pojazdu. W pierwotnym stanie prawnym (przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 29 czerwca 2007 r.) opłata za brak sieci była wymierzana w takiej samej wysokości niezależnie od tego, w jakim stopniu przedsiębiorca wywiązał się z ww. powinności. Na przykład przedsiębiorca, który pokrył siecią zbierania pojazdów 99% powierzchni kraju, był traktowany tak samo jak przedsiębiorca, który w ogóle nie stworzył takiej sieci. Nowelizacja z 2007 r. wprowadziła regulacje korzystniejsze dla przedsiębiorców, pozwalające na zróżnicowanie wysokości opłaty za brak sieci; ponadto z opłaty zwolniono przedsiębiorców, którzy zapewnili sieć obejmującą co najmniej 95% terytorium kraju. Zgodnie z art. 2 ustawy nowelizującej do obliczenia opłaty za brak sieci za 2007 r. stosuje się nowe przepisy.

W wyroku P 8/10 Trybunał nie podzielił przedstawionych przez WSA w Warszawie zarzutów niekonstytucyjności ww. regulacji w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2007 r. Ponadto stanął na stanowisku, że wspomniany przepis międzyczasowy – w zakresie, w jakim do obliczania opłaty za brak sieci w 2006 r. nakazuje stosować przepisy w dawnym brzmieniu – jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawił się w związku z tym problem, czy taki wyrok TK oznacza nakaz stosowania dawnego – mniej korzystnego dla przedsiębiorców – prawa w odniesieniu do opłat za brak zapewnienia sieci zbierania pojazdów w 2006 r., jeśli postępowanie w sprawie wymierzenia opłaty zostało wszczęte już po nowelizacji z 2007 r., czy też nie wyklucza możliwości dokonania prokonstytucyjnej wykładni regulacji międzyczasowej.

W uchwale z 10 października 2015 r., II OPS 1/15 NSA orzekł, że w powyższej sytuacji ma zastosowanie art. 14 ustawy o recyklingu pojazdów w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie nowelizacji z 2007 r., a więc w wersji zmienionej i korzystniejszej dla przedsiębiorców. Sąd odnotował, że orzekając w sprawie P 8/10, Trybunał był związany granicami zaskarżenia. Zbadał więc zaskarżone przepisy wyłącznie z punktu widzenia jednej z zasad wynikających z art. 2 Konstytucji – tj. zasady adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do celu regulacji. Powyższy przepis Konstytucji jest natomiast źródłem również innych zasad, w szczególności zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady prawidłowej legislacji, zasady sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji NSA doszedł do wniosku, że nie można zgodzić się ze stanowiskiem, iż skoro TK wskazał w sentencji wyroku, że art. 2 ustawy nowelizującej z 2007 r. jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności, to tym samym nakazał ze skutkiem *erga omnes* stosowanie przepisów ustawy sprzed nowelizacji do opłaty za 2006 r. Ograniczenie zakresu oceny konstytucyjności ww. przepisu pozwala – zdaniem NSA – na dokonanie wykładni z innego punktu widzenia, niż został przyjęty przez TK. Biorąc zatem pod rozwagę także inne zasady i wartości wywodzone z art. 2 Konstytucji, zwłaszcza zasadę prawidłowej legislacji, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę racjonalności prawa oraz zakaz retroakcji, należy przyjąć, że art. 14 ustawy o recyklingu pojazdów w swoim zmienionym brzmieniu ma zastosowanie do określania wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r., jeżeli wprowadzający pojazd nie dokonał wpłaty opłaty za brak sieci.

3. Pytania prawne

Skierowanie przez sąd pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego jest uruchomieniem trybu nadzwyczajnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym w celu rozstrzygnięcia toczącego się postępowania w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami i z uwzględnieniem faktu, że w myśl art. 177 Konstytucji „Sądy (...) sprawują wymiar sprawiedliwości (...)”. Powyższe zobowiązuje każdy sąd do dokonania oceny, czy przepis, na którego podstawie zostanie wydane orzeczenie, nie narusza norm konstytucyjnych.

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. Należy zatem uznać, że w sprawach rozstrzyganych przez sądy administracyjne w 2015 r. nie wystąpiły zagadnienia budzące wątpliwości konstytucyjne, ponieważ pytanie prawne może dotyczyć tylko zagadnienia konstytucyjności bądź legalności aktu prawnego, na którego podstawie sąd ma rozstrzygnąć sprawę¹⁸. Pytanie prawne ma charakter środka subsydiarnego w tym sensie, że jest dopuszczalne dopiero po wyczerpaniu innych możliwości¹⁹. 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.

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 wykładni²⁰, lub niewykorzystania możliwych reguł interpretacyjnych umożliwiających rozstrzygnięcie sprawy w zgodzie z Konstytucją²¹, czy też niewyczerpania innych możliwości usunięcia wątpliwości konstytucyjnych²². Ponadto Try-

¹⁸ Zob. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 138 i powołana tam literatura, m.in. A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji RP)*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8; A. Kabat, *Pytania prawne w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, pod red. J. Trzcińskiego, A. Jankiewicz, Warszawa 1996; J. Trzciński, M. Masternak-Kubiak, *Uwagi do art. 193 Konstytucji*, w: *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998.

¹⁹ 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 23 czerwca 2009 r., P 35/07, OTK ZU-A 2009, nr 6, poz. 100.

²⁰ Np. postanowienie z 4 października 2010 r., P 12/08.

²¹ 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.

²² W postanowieniu TK z 1 czerwca 2010 r., P 38/09 Trybunał, umarzając postępowanie, wskazał, że wprowadzie 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,

bunał uznaje, że w sytuacji powzięcia wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu rozporządzenia sąd jest władny ocenić samodzielnie akt podustawowy poprzez odmowę jego zastosowania, ale dopiero rozstrzygnięcie Trybunału może go wyeliminować z porządku prawnego i pozwala na jednolitość i pewność późniejszego orzecznictwa²³.

Niespełnienie przesłanek warunkujących wystąpienie z pytaniem prawnym stanowi podstawę do umorzenia postępowania przez TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Może to sugerować, że naruszone zostało prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie). A zatem występując z pytaniem prawnym do TK, sąd musi rozważyć potrzebę ochrony objętych konstytucyjną gwarancją praw jednostki oraz prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Naczelny Sąd Administracyjny prowadzi bieżącą analizę pytań prawnych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego oraz jego rozstrzygnięć wydanych w tym trybie, która jest przekazywana do sądów administracyjnych obu instancji. Przykładem korzystania przez sądy z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych w tym obszarze może być wyrok WSA w Białymstoku z 11 sierpnia 2015 r., II SA/Bk 393/15, w którym Sąd uznał za zbędne skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania o konstytucyjność przepisu art. 16a ust. 8 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, skoro w wyroku z 18 listopada 2014 r., SK 7/11 Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność tożsamego przepisu art. 17 ust. 5 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zdaniem składu orzekającego w sytuacji wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny stanowiska co do niekonstytucyjności normy prawa materialnego o brzmieniu tożsamym z normą stanowiącą podstawę materialnoprawną orzekania w kontrolowanej sprawie istnieje obowiązek stosowania wykładni prokonstytucyjnej.

Należy dodać, że pomiędzy sądami administracyjnymi a Trybunałem Konstytucyjnym prowadzony jest dialog w prawem określonych formach, m.in. przez wzajemne korzystanie z dorobku orzeczniczego oraz korzystanie z możliwości przedstawienia Trybunałowi pytania prawnego co do zgodności przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia z normą konstytucyjną.

Powyższe działania zaowocowały zmniejszeniem liczby postanowień TK o umorzeniu postępowania, wydanych w trybie pytania prawnego, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Aktualnie na rozstrzygnięcie Trybunału oczekują pytania: NSA kwestionującego konstytucyjność przepisów regulujących kompetencje komisarza wyborczego do wydania postanowienia o podziale gminy na okręgi wyborcze²⁴ oraz WSA w Rzeszowie kwestionującego

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.

²³ 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.

²⁴ Postanowienie z 10 grudnia 2013 r., II OSK 2421/13: „Czy przepis art. 17 ust. 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. 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 zw. z art. 169 ust. 2 oraz art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.? Czy przepis art. 420 § 2 ustawy z dnia

zgodność z Konstytucją przepisu dotyczącego odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości – zasady waloryzacji przyznanego, lecz niewypłaconego odszkodowania²⁵.

4. Rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r. zainicjowane pytaniem prawnym sądów administracyjnych

W 2015 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął 6 spraw zainicjowanych pytaniem prawnym, wydając 5 wyroków i 1 postanowienie.

Do przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych²⁶ odnoszono się dwukrotnie.

W wyroku z 11 marca 2015 r., P 4/14 zainicjowanym pytaniem prawnym NSA²⁷ Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z Konstytucją przepisy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h., wskazując, że kwestia notyfikacji tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Trybunał nie ocenił, czy kwestionowane przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter techniczny. Zdaniem TK uchybienie ewentualnemu obowiązkowi notyfikowania Komisji Europejskiej potencjalnych przepisów technicznych nie może jednak samo przez się oznaczać naruszenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz legalizmu (art. 7 Konstytucji). Wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem Konstytucji. Trybunał stwierdził ponadto, że ograniczenie możliwości organizowania gier na automatach wyłącznie do kasyn jest niezbędne dla ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu oraz dla zwiększenia kontroli państwa nad tą sferą, stwarzającą liczne zagrożenia nie tylko w postaci uzależnień, lecz także struktur przestępczych. Zwalczanie takich zagrożeń społecznych leży z całą pewnością w interesie publicznym, o którym mowa w art. 22 Konstytucji. Wolność działalności gospodarczej w dziedzinie hazardu może podlegać dalej idącym ograniczeniom z uwagi na konieczność zagwarantowania niezbędnego poziomu ochrony konsumentów i porządku publicznego.

Natomiast w wyroku z 21 października 2015 r., P 32/12²⁸, wydanym w trybie pytania prawnego WSA w Gliwicach²⁹, Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodny z art. 2 Konstytucji

5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy – w zakresie, w jakim wyłącza przysługiwanie środka prawnego od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej – jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.?” Rozstrzygnięcie sprawy P 5/14 zaplanowano na 27 stycznia 2016 r.

²⁵ Postanowienie 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?” Sygn. akt TK: P 13/14.

²⁶ Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm., dalej: u.g.h.

²⁷ Postanowienie z 15 stycznia 2014 r., II GSK 686/13: „Czy art. 14 ust. 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) są zgodne: z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 20 i 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”

²⁸ Do wyroku złożono dwa zdania odrębne (sędziego Wojciecha Hermelińskiego i sędzi Teresy Liszcz).

²⁹ „Czy art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn kary pieniężnej i odpowiedzialności za przestępstwo skarbowe z art. 107 § 1 lub

4. Rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r. zainicjowane pytaniem prawnym

art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. w zakresie, w jakim zezwalają na wymierzenie kary pieniężnej osobie fizycznej, skazanej uprzednio prawomocnym wyrokiem na karę grzywny za wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy³⁰. Zdaniem TK państwo ma swobodę wyboru sankcji prawnych (sankcje administracyjne, sankcje karne) w celu zapewnienia ochrony konsumentów przed uzależnieniem od gry oraz zapobiegania przestępczości i oszustwom związanym z grami losowymi. Może także stosować obie sankcje łącznie, gdyż konstytucyjny zakaz *ne bis in idem* (nie można orzekać dwa razy w tej samej sprawie) nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu przez ustawodawcę jednocześnie sankcji administracyjnej (kara pieniężna) i sankcji karnej (grzywna) za ten sam czyn polegający na urządzaniu gry bez koncesji na automatach poza kasynem gry. Jednakże regulacje określające sankcje za naruszenie art. 14 ust. 1 u.g.h. w postaci administracyjnej kary pieniężnej oraz jednocześnie kary grzywny za przestępstwo lub wykroczenie skarbowe muszą spełniać kumulatywnie następujące warunki: służyć realizacji właściwych, konstytucyjnie legitymizowanych celów, pozostawać w racjonalnym związku z tymi celami oraz być konieczne dla ich realizacji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego określona w art. 89 ust. 2 pkt 2 u.g.h. kara pieniężna w zbiegu z karą grzywny przewidzianą w art. 107 § 4 k.k.s. nie jest niewspółmiernie dolegliwa lub nieracjonalna i dlatego nie stanowi nadmiernej reakcji państwa na naruszenie prawa.

W wyroku z 10 lutego 2015 r., P 10/11 zainicjowanym pytaniem prawnym WSA w Krakowie³¹ za niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony interesów w toku³² Trybunał uznał art. 4 w zw. z art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych³³ w zakresie, w jakim od 1 stycznia 2000 r. pozbawił podatników podatku dochodowego od osób prawnych możliwości amortyzacji prawa użytkowania udziału w nieruchomości, wprowadzonego do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych przed 1 stycznia 1999 r.³⁴ TK wskazał, że ww. ustawa nowelizująca, która weszła w życie 1 stycznia 2000 r., z katalogu praw podlegających amortyzacji wyłączała prawo użytkowania i nie zawierała żadnych przepisów przejściowych, umożliwiających kontynuowanie procesu amortyzacji prawa użytkowania nabytego, zanim zaczęła ona obowiązywać. Zdaniem TK ustawodawca powinien w odpowiednich przepisach przejściowych uwzględnić sytuację podatników, którzy prowadząc działalność gospodarczą, korzystali z prawa do dokonywania odpisów amortyzacyjnych z tytułu posiadania prawa użytkowania udziału w nieruchomości oraz innych wartości niematerialnych i prawnych.

wykroczenie skarbowe z art. 107 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.), są zgodne z art. 2, art. 30 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?” (postanowienie z 21 maja 2012 r., III SA/GI 1979/11).

³⁰ Dz.U. z 2013 r. poz. 186 ze zm., dalej k.k.s.

³¹ Postanowienie z 16 listopada 2010 r., I SA/Kr 1387/10: „Czy art. 1 pkt 6 w związku z art. 4 ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w części, w jakiej pozbawiał podatników od dnia 1 stycznia 2000 r. możliwości amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych, takich jak prawo użytkowania na udziale nieruchomości wprowadzonego do ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych przed dniem 1 stycznia 1999 r., jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”.

³² Zdania odrębne do wyroku zgłosili: sędzia TK Maria Gintowt-Jankowicz i sędzia TK Mirosław Granat.

³³ Dz.U. Nr 95, poz. 1101 oraz z 2002 r. Nr 100, poz. 923.

³⁴ Zdania odrębne do wyroku zgłosili: sędzia TK Maria Gintowt-Jankowicz i sędzia TK Mirosław Granat.

Stwierdzając niezgodność z art. 2 Konstytucji przepisu art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego 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, Trybunał, w wyroku z 12 maja 2015 r., P 46/13, zainicjowanym pytaniem prawnym WSA w Warszawie³⁵, wskazał, że działanie organów państwa na podstawie prawa nie oznacza bezwzględnego obowiązku eliminowania z obrotu wadliwej decyzji administracyjnej, na podstawie której strona nabyła prawo lub jego ekspektatywę, a ponadto nastąpił znaczny upływ czasu od jej wydania. Rozważając zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy w określaniu relacji między – przewidzianą w art. 7 Konstytucji – zasadą praworządności, z której wynika potrzeba eliminacji z obrotu wadliwych decyzji administracyjnych, a – wynikającymi z art. 2 Konstytucji – zasadą pewności prawa i zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, z którymi powiązana jest reguła trwałości decyzji administracyjnej, Trybunał podkreślił, że dopuszczalne są wyjątki zarówno od zasady praworządności, jak i zasady pewności prawa i zaufania. Zdaniem Trybunału stwierdzenie nieważności decyzji może powodować zmianę ukształtowanej od kilkudziesięciu lat sytuacji prawnej adresatów decyzji, a to nie służyłoby realizacji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady pewności prawa, wynikających z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do regulacji zawartej w § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne³⁶ w zakresie, w jakim nie przewiduje przyznania określonej w nim pomocy osobom uprawnionym do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego innym niż matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka, niezależnie od sytuacji dochodowej i majątkowej tych osób, w wyroku z 10 marca 2015 r., P 38/12 zainicjowanym pytaniem prawnym WSA w Poznaniu³⁷ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ww. przepis jest zgodny z art. 18, art. 71 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z jej art. 92 ust. 1. Trybunał wskazał, że w grupie osób posiadających ustalone prawo

³⁵ Postanowienie z 18 września 2013 r., I SA/Wa 204/12: „Czy art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 267, dalej: k.p.a.) w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, na podstawie której strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; zm. z 1998 r. Nr 147, poz. 962)?”

³⁶ Dz.U. Nr 295, poz. 1746.

³⁷ Postanowienie z 12 września 2012 r., II SA/Po 543/12 „Czy (1) § 1 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne w zakresie, w jakim ogranicza krąg osób, do których kierowana jest pomoc mająca na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych, wyłącznie do matki, ojca lub opiekuna faktycznego dziecka spełniającego kryteria, o jakich mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.), z pominięciem osób sprawujących opiekę nad innymi niż dziecko członkami rodziny legitymującymi się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; (2) § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne (Dz.U. Nr 295, poz. 1746) w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie przewidzianej w nim pomocy osobom uprawnionym do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego innym niż matka, ojciec lub opiekun faktyczny dziecka, niezależnie od sytuacji dochodowej i majątkowej tych osób, jest zgodny z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji?”

do świadczenia pielęgnacyjnego dopuszczalne jest odmienne traktowanie osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi dziećmi. W tym kontekście prawodawca może odmiennie ukształtować przesłanki wyjątkowej, okresowej i incydentalnej pomocy finansowej, takiej jak określona w rozporządzeniu, dla osób niepodjemujących bądź rezygnujących z pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.

Postanowieniem z 28 października 2015 r., P 6/13, wydanym w pełnym składzie, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym WSA w Warszawie³⁸ z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (Trybunał stwierdził istnienie w rozpatrywanej sprawie zaniechania legislacyjnego), wskazując, że Sądowi pytającemu nie chodziło o usunięcie z obrotu prawnego art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, lecz o rozszerzenie zakresu jego stosowania na te stany faktyczne, w których pozbawienie faktycznej możliwości władania nieruchomością nastąpiło przed 5 kwietnia 1958 r. Zdaniem Trybunału stwierdzenie niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego jest jednak uzasadnione tylko wtedy, kiedy istnieje konstytucyjny nakaz uregulowania jakiejś kwestii, a ustawodawca wykonuje ten nakaz jedynie w części. W rozpatrywanej sprawie taki nakaz nie obowiązuje. Konstytucja nie wymaga zagwarantowania prawa do pełnego odszkodowania, regulowanego w u.g.n., grupie adresatów wskazanych przez Sąd. Dla zapewnienia równej ochrony praw majątkowych wszystkich osób dotkniętych działaniem dekretu warszawskiego konieczna byłaby więc nowa regulacja ustawowa. Zarzut braku takiej regulacji mógłby być rozpatrywany wyłącznie w kategoriach zaniechania prawodawczego, którego badanie pozostaje jednak poza zakresem kognicji Trybunału. Trybunał nie może zastąpić ustawodawcy i wypełnić swym orzeczeniem istniejącej luki, gdyż przekroczyłby w ten sposób własne, konstytucyjnie określone kompetencje. Zadaniem Trybunału nie jest stawianie ustawodawcy przed faktem dokonanym co do kształtu reptrywizacji na terenie m.st. Warszawy. Inicjatywa w tej mierze należy do ustawodawcy, który powinien dostosować zakres prawa do odszkodowania do warunków społeczno-gospodarczych, odnajdując „uczciwą równowagę między wymaganiami interesu publicznego i nakazami ochrony praw podstawowych jednostki”³⁹. W tym kontekście nie można wykluczyć, że konstytucyjnym wartościami, zasadom i normom zadośćuczynią rozwiązania mniej korzystne niż te, które Trybunał narzuciłby ustawodawcy, rozpoznając *meriti* pytanie prawne warszawskiego WSA i stwierdzając – zgodnie ze stanowiskiem tego Sądu – niekonstytucyjność zbyt wąskiego odesłania w art. 215 ust. 2 u.g.n. do przepisów tej ustawy regulujących odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości.

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 rozwiązują samodzielnie powstałe w toku orzekania wątpliwości. Na taką sytuację niewątpliwie

³⁸ Postanowienie z 18 stycznia 2013 r., I SA/Wa 2079/12: „Czy art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm. [...]) w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania od pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r., jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”

³⁹ Por. orzeczenie ETPC z 19 grudnia 1989 r. *Mellacher i inni przeciwko Austrii*.

wpłynęło orzecznictwo TK. Trybunał wielokrotnie bowiem wskazywał, że przepisy prawa powinny być stosowane zgodnie z regułami wyznaczonymi przez Konstytucję, a w sytuacji gdy możliwa jest różna wykładnia, należy wybrać takie rozumienie, które pozostaje w zgodzie z Konstytucją⁴⁰. 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 – również występujące w praktyce – przynoszą rezultat pozostający w zgodzie z Konstytucją⁴¹.

Zasadne jest zatem stwierdzenie, że sądy administracyjne – kierując się przytoczonymi wyżej wskazaniem 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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 treści art. 184 Konstytucji oraz z przepisów ustrojowych i procesowych regulujących funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego. Podstawowe znaczenie w tym obszarze mają przepisy ustawy regulującej postępowanie sądowoadministracyjne¹. Sądy administracyjne, mając na uwadze konstytucyjne standardy postępowania organów administracji publicznej jako jedną z gwarancji praworządności 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. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi² wprowadziła szereg zmian do procedury sądowoadministracyjnej. Nowelizacja ww. przepisów wzmocniła instytucje dyscyplinujące organy administracji w zakresie wykonywania orzeczeń sądów administracyjnych eliminujących naruszenia zasad postępowania administracyjnego.

2. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę

2.1. Przepisy p.p.s.a. dają sądom 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 § 1³ w zw. z art. 55 § 2 i art. 54 § 2⁴ p.p.s.a.). O rażących przypadkach naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 55 § 2⁵ lub w art. 54 § 2, skład orzekający lub prezes sądu zawiadamia organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków (art. 55 § 3 p.p.s.a.). Ponadto, 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

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.).

² Dz.U. z 2015 r. poz. 658 – weszła w życie z dniem 16 sierpnia 2015 r., dalej: ustawa nowelizująca.

³ 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”.

⁴ „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”.

⁵ 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.”

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej

grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. Przepis art. 55 § 3 stosuje się odpowiednio (art. 112 p.p.s.a.).

Dane statystyczne dotyczące wymierzenia grzywien przez wojewódzkie sądy administracyjne w latach 2010–2015⁶

Art. 55 § 1 p.p.s.a.	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
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.			
2015	5	6 ⁷	120
2014	3	3	100
2013	2	2	100
2012	2	2	100
2011	6	3	50
2010	1	0	0

2.2. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że przesłanką wymierzenia grzywny jest sam fakt nieprzekazania skargi sądowi administracyjnemu, a wymierzenie grzywny pełni funkcję prewencyjną i ma służyć zapobieganiu naruszaniu przez organ administracji przepisu art. 54 § 2 p.p.s.a. w przyszłości⁸. Wysokość grzywny powinna być adekwatna do naruszenia przez organ administracji publicznej obowiązków określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a. i stanowić sankcję na tyle dotkliwą, że zapobiegnie w przyszłości niewywiązywaniu się organu z obowiązku wynikającego z ww. przepisu⁹.

Grzywny wymierzano w wysokości od 1000 do 100 zł. Adresatami grzywien były organy samorządu terytorialnego i jednostki komunalne, koła łowieckie i zarządy okręgowe PZŁ oraz organy administracji publicznej, np. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, organy nadzoru budowlanego czy Rada ds. Uchodźców.

Z danych statystycznych dotyczących grzywien wymierzanych na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. wynika, że liczba uwzględnionych wniosków o wymierzenie grzywny w 2015 r. zmniejszyła się w stosunku do 2014 r. o około 10%.

3. Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie

3.1. W przypadku gdy strona postępowania administracyjnego uzna, że organ pozostaje w bezczynności lub prowadzone postępowanie nosi znamiona przewlekłości, może złożyć skargę do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe postępowanie. Zagadnienia te reguluje art. 149 p.p.s.a. W § 1 określono, że sąd, uwzględniając skargę na

⁶ Dane statystyczne opracowano na podstawie informacji przekazywanych przez wojewódzkie sądy administracyjne i bazę NSA.

⁷ Jedna sprawa pozostała z poprzedniego okresu.

⁸ Zob. wyrok z 24 lutego 2015 r., II SO/Bk 14/14, a także postanowienia z 17 lutego 2015 r., VIII SO/Wa 17/14 i z 18 lutego 2015 r., II SO/Lu 2/15.

⁹ Por. wyrok z 24 lutego 2015 r., II SO/Bk 14/14.

3. Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie

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 określonych 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 sądy administracyjne mają znaczący dorobek orzeczniczy.

W odniesieniu do bezczynności organu, w orzecznictwie zwraca się uwagę na to, że organ administracji publicznej pozostaje w bezczynności w każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 k.p.a. lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych mających na celu usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji¹⁰.

Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy została wprowadzona do ustawodawstwa z dniem 11 kwietnia 2011 r.¹¹ Ma ona na celu przeciwdziałanie przewlekłości 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 niezakończenie sprawy w terminie.

W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ będzie miało miejsce wówczas, gdy będzie mu można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie, ewentualnie zarzut prowadzenia czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia. Za postępowanie prowadzone przewlekłe należy uznać postępowanie prowadzone w sposób nieefektywny przez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny¹². Pojęcie „przewlekłość postępowania” będzie obejmować zatem opieszałe, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy¹³.

¹⁰ Wyrok z 25 czerwca 2015 r., III SAB/Lu 276/14.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ Wyrok z 25 czerwca 2015 r., III SAB/Lu 276/14, także wyrok NSA z 13 sierpnia 2013 r., II OSK 549/13.

Przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy będzie oznaczało nie tylko niezakończenie sprawy w ustawowych terminach przewidzianych w art. 35 k.p.a., ale jednocześnie sytuację, w której organ, prowadząc wprawdzie postępowanie, podejmuje w jego toku czynności procesowe, które mogą być ocenione jako zbędne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Skarga na przewlekłość postępowania ma za zadanie stwierdzenie, że postępowanie prowadzone było w sposób przewlekły, i to bez względu na to, czy sprawa została załatwiona przed wydaniem orzeczenia, czy też nie. W orzecznictwie przyjmuje się, że z przewlekłością postępowania mamy do czynienia wówczas, gdy postępowanie trwało dłużej niż to konieczne do wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy¹⁴.

Za prowadzone przewlekłe postępowanie należy uznać postępowanie, w którym organ formalnie za każdym razem nie przekroczył terminu załatwienia sprawy, ale w sposób nieuzasadniony korzystał z wyznaczania nowego terminu jej załatwienia. Postępowaniem prowadzonym przewlekłe jest także takie postępowanie organu, który konsekwentnie – pomimo wielokrotnego braku akceptacji organu odwoławczego – opiera swoje stanowisko na tych samych podstawach¹⁵.

W orzecznictwie odniesiono się także do treści art. 149 § 2 *in fine*, wskazując, 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 oddzielnie¹⁶.

Grzywny za bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy sąd może wymierzyć z urzędu lub na wniosek. Wysokość grzywien, z uwagi na ich wychowawczą funkcję, jest adekwatna do stopnia zaniechań organu¹⁷.

3.2. W 2015 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 1437 skarg na bezczynność lub przewlekłe postępowanie. W 225 sprawach wymierzono organowi grzywnę na wniosek, natomiast w 73 sprawach wymierzono grzywnę z urzędu, na łączną kwotę w wysokości 315 300 zł. Adresatami grzywien były centralne organy administracji publicznej, terenowe organy administracji rządowej, organy administracji samorządowej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne.

3.3. Sądy administracyjne w szeregu rozstrzygnięć – uznając, że organ pozostawał w bezczynności – stwierdzały, iż bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Wysokość grzywien wahała się w granicach od 3000 zł do 200 zł. Adresatem znacznej części wyroków był Minister Infrastruktury i Rozwoju i jego następca prawny. W jednym przypadku Sąd, oprócz grzywny w wysokości 3000 zł, przyznał na rzecz skarżących sumę pieniężną w wysokości 1000 zł.¹⁸ Grzywnę w wysokości 3000 zł wymierzono również Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego¹⁹. Ponadto grzywnę wymierzono także Wojewodzie Mazo-

¹⁴ Wyrok z 14 września 2015 r., IV SAB/Wa 201/15.

¹⁵ Wyrok z 10 listopada 2015 r., II SAB/Bk 67/15.

¹⁶ Wyroki z: 19 października 2015 r., IV SAB/Wa 262/15, 4 listopada 2015 r., IV SAB/Wa 411/15, 8 grudnia 2015 r., IV SAB/Wa 402/15.

¹⁷ Np. wyrok z 14 lipca 2015 r., II SAB/Op 40/15.

¹⁸ Wyrok z 4 listopada 2015 r., IV SAB/Wa 411/15.

¹⁹ Wyrok z 30 września 2015 r., VII SAB/Wa 70/15.

3. Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie

wieckiemu, Starostom: Pruszkowskiemu i Bielskiemu po 1000 zł, Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Trzebnicy, Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grójcu w wysokości 1500, – Regionalnej Rozgłośni w Białymstoku Polskiego Radia „Radio Białystok” SA oraz Kołu Łowieckiemu nr 45 „PONOWA” w Hrubieszowie. Znaczą liczbę grzywien w wysokości od 2000 zł do 200 zł wymierzono Prezydentowi m.st. Warszawy²⁰.

3.4. W odniesieniu do przewlekłości postępowania wysokość grzywien wahała się w granicach od 5000 zł do 200 zł. Adresatami grzywien w wysokości 5000 zł byli: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi²¹ oraz Burmistrz Miasta i Gminy Błonie²², w wysokości 3000 zł: Prezydent m.st. Warszawy²³ oraz Starosta Zamojski²⁴, w wysokości 2000 zł: Prezydent m.st. Warszawy²⁵, Stołeczny Konserwator Zabytków²⁶, Prezydent Miasta Białegostoku²⁷ oraz Wójt Gminy Szydłowo²⁸. W dwóch przypadkach sąd, wymierzając Prezydentowi m.st. Warszawy grzywny w wysokości 2000 zł²⁹ i 1000 zł³⁰, przyznał na rzecz skarżących odpowiednio: 1000 zł i 500 zł. Natomiast grzywny w wysokości 1000 zł wymierzono: Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju³¹, Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego³², organom inspekcji nadzoru budowlanego: w Trzebnicy³³, Nowym Dworze³⁴ i Warszawa-Zachód³⁵, Prezydentowi m.st. Warszawy³⁶, Staroście Pruszkowskiemu³⁷, Wójtowi Gminy Narew³⁸ oraz Wójtowi Gminy Myszyńiec³⁹. Pozostałe grzywny nie przekraczały kwoty 500 zł. Wart zauważenia jest fakt, że Staroście Opolskiemu wymierzono 14 grzywien po 200 zł⁴⁰.

3.5. Wyżej podano jedynie kilka przykładów dotyczących ferowania przez sądy administracyjne grzywien za pozostawianie organu w bezczynności czy dopuszczenie się przez organ przewlekłości postępowania. Sądy stosowały także wprowadzony nowelą w 2015 r. przepis umożliwiający przyznanie na rzecz skarżących sumy pieniężnej. Łącznie przyznano stronom od organu kwotę 26 572 zł. Można zatem stwierdzić, że wprowadzone instrumenty

²⁰ Np. wyroki z 9 grudnia 2015 r., IV SAB/Wa 370/15 (2000 zł), 19 sierpnia 2015 r., III SAB/Wa 28/15 (2000 zł), 27 listopada 2015 r., IV SAB/Wa 334/15 (1500 zł).

²¹ Wyrok z 21 października 2015 r., IV SAB/Wa 257/15.

²² Wyrok z 23 lipca 2015 r., III SAB/Wa 7/15.

²³ Wyrok z 23 września 2015 r., IV SAB/Wa 75/15.

²⁴ Wyrok z 25 czerwca 2015 r., III SAB/Lu 1/15.

²⁵ Wyrok z 19 listopada 2015 r., IV SAB/Wa 305/15.

²⁶ Wyrok z 19 maja 2015 r., VII SAB/Wa 108/14.

²⁷ Wyrok z 10 listopada 2015 r., II SAB/Bk 67/15.

²⁸ Wyrok z 25 czerwca 2015 r., IV SAB/Wa 148/15.

²⁹ Wyrok z 8 grudnia 2015 r., IV SAB/Wa 402/15.

³⁰ Wyrok z 19 października 2015 r., IV SAB/Wa 262/15.

³¹ Wyrok z 14 września 2015 r., IV SAB/Wa 201/15.

³² Wyrok z 30 lipca 2015 r., VII SAB/Wa 61/15.

³³ Wyrok z 24 czerwca 2015 r., II SAB/Wr 4/13.

³⁴ Wyrok z 27 lutego 2015 r., VII SAB/Wa 107/14.

³⁵ Wyrok z 18 marca 2015 r., VII SAB/Wa 79/14.

³⁶ Wyroki z: 12 listopada 2015 r., IV SAB/Wa 301/15, 19 października 2015 r., IV SAB/Wa 293/15, 2 października 2015 r., IV SAB/Wa 190/15, 12 czerwca 2015 r., IV SAB/Wa 119/15, 14 maja 2015 r., IV SAB/Wa 50/15.

³⁷ Wyrok z 9 listopada 2015 r., IV SAB/Wa 356/15.

³⁸ Wyrok z 3 lutego 2015 r., II SAB/Bk 84/14.

³⁹ Wyrok z 21 stycznia 2015 r., IV SAB/Wa 202/14.

⁴⁰ W wyrokach z 30 grudnia 2015 r., II SAB/Op 79/15, II SAB/Op 80/15, II SAB/Op 81/15, II SAB/Op 82/15, II SAB/Op 83/15, II SAB/Op 84/15, II SAB/Op 85/15, II SAB/Op 86/15, II SAB/Op 87/15, II SAB/Op 88/15, II SAB/Op 89/15, II SAB/Op 90/15, II SAB/Op 91/15.

umożliwiające sądom administracyjnym dyscyplinowanie organów administracji publicznej wpływają pozytywnie na realizację obowiązków określonych w art. 184 Konstytucji. Z przytoczonych wyżej tytułem przykładu wypowiedzi orzeczniczych oraz wyroków nakazujących załatwienie sprawy w określonym terminie i stosujących sankcję w postaci grzywny, w sytuacji gdy przewlekłość postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, wynika właściwe wykorzystanie przez sądy administracyjne kompetencji dyscyplinujących.

4. Wykonywalność orzeczeń sądów administracyjnych

4.1. Wiążący charakter oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania wyrażonych w orzeczeniu sądu

Stosownie do treści art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania były przedmiotem zaskarżenia. Obowiązek podporządkowania się ocenie prawnej wyrażonej w wyroku sądu administracyjnego ciąży na organie oraz na sędzie i może być wyłączony tylko w przypadku istotnej zmiany stanu prawnego lub faktycznego. Związanie sądu (i organu) w rozumieniu komentowanego przepisu oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie. Zwrot „ocena prawna wyrażona w orzeczeniu wiąże ten sąd” oznacza, że ilekroć dana sprawa będzie przedmiotem rozpoznania przez ten sąd, tylekroć będzie on związany oceną prawną wyrażoną w tym orzeczeniu, jeżeli nie zostanie ono uchylone lub nie ulegną zmianie przepisy. Kontrola prawidłowości decyzji wydanej w następstwie wyroku sprowadza się więc do kontroli realizacji przez organ wcześniejszych zaleceń sądu i podporządkowania się jego ocenie prawnej. Przy tym naruszenie przez organ administracji publicznej art. 153 p.p.s.a. w razie złożenia skargi powoduje konieczność uchylenia zaskarżonego aktu⁴¹.

W orzecznictwie sądów administracyjnych akceptowany jest pogląd, że art. 153 p.p.s.a. ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, iż ani organ administracji publicznej, ani sąd, orzekając ponownie w tej samej sprawie, nie mogą nie uwzględnić oceny prawnej i wskazań wyrażonych wcześniej w orzeczeniu sądu, gdyż są nimi związane. Określa on taką relację między organem administracyjnym a sądem, która sprowadza się do związania organu oceną prawną i wskazaniami do dalszego postępowania, gdzie nie ma miejsca na polemikę organu z oceną prawną i wskazaniami co do dalszego postępowania. Nieprzestrzeganie tego przepisu w istocie podważałoby obowiązującą w demokratycznym państwie prawnym zasadę sądowej kontroli nad aktami i czynnościami organów administracji i prowadziłoby do niespójności działania systemu władzy publicznej. Związanie oceną prawną wyrażoną w wyroku (uzasadnieniu orzeczenia) oraz wynikającymi z niej wskazaniami co do dalszego postępowania oznacza, że organ nie może formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz jest obowiązany do podporządkowania się jemu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania w razie stwierdzenia braku zastosowania się do wskazań w zakresie dalszego postępowania przed organem administracji publicznej⁴².

⁴¹ Zob. wyrok z 25 listopada 2015 r., II SA/Gd 444/15 i powołane tam wyroki z: 25 kwietnia 2014 r., II FSK 1276/12 oraz 15 lutego 2007 r., II FSK 274/06.

⁴² Zob. np. wyroki NSA z: 30 lipca 2009 r., II FSK 451/08, 23 września 2009 r., I FSK 494/09, 13 lipca 2010 r., I GSK 940/09; wyrok WSA we Wrocławiu z 14 stycznia 2010 r., I SA/Wr 1591/09.

Z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że liczba uchyień decyzji z powodu naruszenia art. 153 p.p.s.a. nie jest duża. Niemniej jednak zdarzają się sytuacje, gdy organ, w sprawach wydawałoby się oczywistych i niebudzących wątpliwości, uchybia temu obowiązkowi, co skutkuje koniecznością ponownego przeprowadzenia postępowania administracyjnego i wydłuża czas załatwienia sprawy.

Tytułem przykładu można wskazać wyrok WSA w Gdańsku z 25 listopada 2015 r., II SA/Gd 444/15 uchylający decyzje organów obu instancji z powodu nieuwzględnienia oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania zawartych w wyrokach WSA w Gdańsku z 24 października 2014 r., II SA/Gd 380/12 oraz NSA z 10 czerwca 2014 r., II OSK 83/13. Kontroli Sądu w tej sprawie została poddana decyzja organu z 17 czerwca 2015 r., utrzymująca w mocy decyzję organu drugiej instancji z 14 stycznia 2015 r. Obie decyzje zostały wydane po ponownym rozpatrzeniu sprawy na skutek wyroku WSA w Gdańsku z 24 października 2012 r., II SA/Gd 380/12, którego stanowisko zostało podtrzymane w wyroku NSA z 10 czerwca 2014 r., II OSK 83/13. Oba sądy przesądziły, że stosując tryb uregulowany w art. 51 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego do wykonanych już robót budowlanych, organ nadzoru budowlanego ma obowiązek zbadać, czy inwestor posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w zakresie zrealizowanej inwestycji oraz czy ewentualnie inwestor może nabyć tytuł prawny, z którego takie prawo będzie wynikało. Sądy podkreśliły, że ocena ta powinna być dokonana na podstawie dokumentów stwierdzających taki tytuł prawny do nieruchomości, z którego wynika uprawnienie do wykonywania robót budowlanych. W tej sprawie WSA w Gdańsku był związany oceną prawną wyrażoną w wyroku z 24 października 2012 r., II SA/Gd 380/12, w którym zalecono organowi administracji w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 p.b. ustalenie, czy inwestor posiada prawo do dysponowania działką na cele budowlane w zakresie zrealizowanej inwestycji lub czy może nabyć tytuł prawny, z którego takie prawo będzie wynikało. W przypadku nieuzyskania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane organ nadzoru budowlanego będzie uprawniony do (powołano tu uzasadnienie uchwały z 10 stycznia 2011 r., II OPS 2/10) nakazania inwestorowi rozbiórki obiektu budowlanego. W ocenie Sądu orzekającego organy nieprawidłowo ustaliły, że inwestor posiadał prawo do dysponowania nieruchomością, co świadczy o przeprowadzeniu przez te organy postępowania z naruszeniem podstawowych zasad wynikających z art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 81 k.p.a. Powyższe uchybienia miały istotny wpływ na wynik sprawy, co musiało skutkować wyeliminowaniem z obrotu prawnego decyzji organów obu instancji.

Podany przykład, jak i szereg innych wyroków uchylających decyzje organów z powodu naruszenia art. 153 p.p.s.a. przyczyniają się do nieuzasadnionego przedłużania załatwienia sprawy i naruszają zasadę ekonomiki procesowej wyrażoną w art. 12 k.p.a.

4.2. Wykonywalność wyroków

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, co 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

VII. Zagadnienia funkcjonowania 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 beczynność 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 beczynność 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.

Analiza wpływu i załatwiania spraw o wymierzenie grzywny na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. w latach 2010–2015

Art. 154 § 1 p.p.s.a.	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
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

Zgodnie z art. 154 § 6 p.p.s.a. sąd administracyjny wymierza grzywnę do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów. Możliwość wymierzenia grzywny w określonym wyżej przedziale pozwala sądowi na miarkowanie jej wysokości w szczególności w zależności od stopnia winy organu w niewykonaniu wyroku albo niewydaniu aktu lub niedokonaniu czynności. Ta zaś po części zależy również od skomplikowania nie tylko stanu faktycznego, ale także stanu prawnego sprawy. Wymiar grzywny powinien być adekwatny z punktu widzenia wielkości przekroczenia terminu załatwienia sprawy wyznaczonego wyrokiem⁴³.

Na podstawie art. 154 § 1 wymierzane były grzywny w wysokości od 3000 zł do 100 zł. Grzywny wymierzono m.in. Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu, Prezydentowi m.st. Warszawy, Prezydentowi Miasta Jelenia Góra, Prezydentowi Miasta Lublin, Wójtowi Gminy Zawiesz Wielka oraz innym podmiotom. Łączna kwota grzywien w 2015 r. wyniosła 310 700 zł. Sądy stosowały także wprowadzony nowelizacją p.p.s.a. przepis art. 154 § 7 umożliwiający przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6. Na podstawie ww. przepisu w 2015 r. przyznano łącznie stronom kwotę 9200 zł.

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

⁴³ Tak w wyroku z 10 grudnia 2015 r., I SA/Wa 1762/15.

ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami za nieruchomość położoną w Warszawie (np. wyrok z 28 września 2015 r., IV SA/Wa 1558/15).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że wymiar grzywny powinien być adekwatny do uchybienia organu. W przypadku grzywien wymierzanych za niewykonanie wyroku sądu administracyjnego, poza nielicznymi wyjątkami, ich wysokość nie przekraczała 500 zł. Sądy w większości przesądzały, że nie wystąpiła przesłanka z art. 154 § 2 *in fine*.

Należy przypomnieć, że 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.

5. Sygnalizacja

5.1. W świetle 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 uchybieniach⁴⁴. A zatem tzw. sygnalizację można określić jako prawo, a niekiedy obowiązek sądu zawiadomienia określonych organów o istotnych nieprawidłowościach, które zostały ujawnione w toku postępowania sądowego w związku z rozpoznawaną sprawą. Wystąpienie z sygnalizacją będzie uzasadnione w przypadku, gdy określone zachowanie organu Sąd oceni jako rażąco naruszające obowiązujący porządek prawny lub gdy w organie sposób postępowania prowadzi do wydawania wadliwych rozstrzygnięć⁴⁵. Przepis ten nie ma wpływu na załatwienie sprawy sądowoadministracyjnej i nie jest związany z prawidłowością postępowania sądowego⁴⁶.

Kompetencje do sygnalizowania organom zwierzchnim istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie zauważonych w toku rozpoznawania sprawy mają Prezes NSA⁴⁷ oraz składy orzekające sądów administracyjnych⁴⁸. 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 służy na nie żaden środek zaskarżenia. W ustawie nowelizującej przepisy postępowania sądowoadministracyjnego dodano § 3 art. 155 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

⁴⁴ Zob. postanowienie sygnalizacyjne z 23 kwietnia 2013 r., II FSK 113/12.

⁴⁵ Por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 371.

⁴⁶ Wyrok z 21 kwietnia 2015 r., II FSK 2196/14 i powołany tam wyrok z 16 kwietnia 2009 r., I OSK 577/08.

⁴⁷ Art. 15 § 2 p.u.s.a.

⁴⁸ Art. 155 § 1 p.p.s.a.

niejawnym”. Przepis ten umożliwi zdyscyplinowanie organu, w sytuacji gdy organ – adresat sygnalizacji – nie wykona obowiązku rozpatrzenia sygnalizacji i powiadomienia sądu o zajętych stanowisku w terminie 30 dni.

5.2. Sądy administracyjne w 2015 r. wydały 6 postanowień sygnalizacyjnych, m.in.: WSA w Warszawie – 2⁴⁹, WSA Poznaniu – 1⁵⁰ i WSA w Opolu – 3⁵¹.

5.2.1. *Adresatami postanowień sygnalizacyjnych byli:*

1) Minister Finansów, którego poinformowano o naruszeniu przez Ministra Finansów przepisów o terminie załatwiania spraw. Sąd wskazał, że w tym postępowaniu została naruszona zasada ekonomiki procesowej, i to przez organ odwoławczy od postanowień wydawanych przez organ nadzoru nad egzekucją administracyjną. WSA w Warszawie postanowił skierować do Ministra Finansów postanowienie sygnalizacyjne, mimo że oddalił skargę, gdyż nie stwierdził istotnego wpływu opisanych uchybień na wynik sprawy. W odpowiedzi, w trybie art. 155 § 2, Minister Finansów wyjaśnił, że uchybienia w terminowym załatwieniu spraw zostały spowodowane dużą liczbą skarg na czynności egzekucyjne, a także wniosków o wstrzymanie egzekucji (ponad 11 milionów). Sytuacja, zdaniem Ministra, ulegnie poprawie po wejściu w życie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej;

2) Minister Infrastruktury, którego Sąd poinformował o stwierdzonych w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego uchybieniach mogących stanowić o rażących uchybieniach procedurom egzaminacyjnym z zakresu dodatkowej wiedzy wymaganej do kierowania statkami pasażerskimi. Ponieważ wskazane przez Sąd wątpliwości nie miały znaczenia dla wyniku rozpoznawanej sprawy II SA/Wa 950/15, dlatego Sąd skorzystał z instytucji postanowienia sygnalizacyjnego jako jedynego sposobu przekazania Ministrowi informacji o uchybieniach. W odpowiedzi na sygnalizację Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wyjaśnił, że błąd polegał na nieskopiowaniu 3. strony protokołu i jej brak w dokumentacji;

3) Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu, który został poinformowany o rażących uchybieniach prawa polegających na naruszeniu przepisów k.p.a. w przedmiocie świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Organ pierwszej instancji decyzją z 16 września 2010 r. w trybie art. 151 § k.p.a. uchylił własną decyzję z 26 października 2009 r. przyznającą świadczenie z funduszu alimentacyjnego i odmówił przyznania tego świadczenia, a następnie decyzją z 18 listopada 2010 r. ustalił, że kwota 6000 zł pobrana przez stronę tytułem świadczenia pieniężnego z funduszu alimentacyjnego w okresie od 1 września 2009 r. do 30 września 2010 r. jest świadczeniem nienależnie pobranym. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją SKO w Poznaniu z 6 kwietnia 2011 r. Następnie organ pierwszej instancji decyzją z 31 maja 2012 r. ustalił, że kwota 2500 zł pobrana tytułem świadczenia pieniężnego z tytułu funduszu alimentacyjnego w okresie od 1 października 2009 r. do 28 lutego 2010 r. jest świadczeniem nienależnie pobranym. Decyzją SKO w Poznaniu z 18 września 2012 r. ww. decyzja z 31 maja 2012 r. została uchylona, a postępowanie przed organem pierwszej instancji zostało umorzone. Następnie SKO w Poznaniu, dostrzegłszy, iż brak było podstawy do orzekania o nienależnie pobranych świadczeniach za okres od 1 marca 2010 r. do 30 września 2010 r., decyzją z 21 marca 2014 r. stwierdziło nieważność decyzji organu pierwszej instancji z 18 listopada 2010 r. Sąd wskazał, że Kolegium, stwierdzając nieważność ww. decyzji z 18 listopada

⁴⁹ Postanowienia z 19 czerwca 2015 r., III SA/Wa 2001/14 i z 22 października 2015 r., II SA/Wa 960/15.

⁵⁰ Postanowienie z 10 lutego 2015 r., IV SA/Po 29/15.

⁵¹ Postanowienia z 16 czerwca 2015 r., I SA/Op 223/15 oraz z 20 lipca 2015 r., I SA/Op 274/15 i I SA/Op 273/15.

2010 r., nie dostrzegło jednak, iż w wyniku odwołania wydało decyzję z 6 kwietnia 2011 r., która utrzymała w mocy decyzję z 18 listopada 2010 r. Tym samym w dalszym ciągu w obrocie prawnym pozostaje decyzja o utrzymaniu w mocy decyzji, której nieważność została stwierdzona decyzją z 6 kwietnia 2011 r. W sytuacji gdy ze skutkiem *ex tunc* wyeliminowana została decyzja organu pierwszej instancji, niezbędne było podjęcie przez Kolegium stosownych działań w celu wzruszenia decyzji organu drugiej instancji wydanej w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji z 6 kwietnia 2011 r. Brak jest bowiem jakichkolwiek podstaw do funkcjonowania w obrocie prawnym decyzji organu odwoławczego, w sytuacji gdy brak jest decyzji organu pierwszej instancji. W odpowiedzi na sygnalizację Prezes SKO poinformował, że SKO wszczęło postępowanie nieważnościowe. Ponadto zapewnił, że w przyszłości podobne sytuacje nie będą miały miejsca;

4) Dyrektor Izby Skarbowej w Opolu trzema postanowieniami sygnalizacyjnymi został poinformowany o stwierdzonych w toku rozpoznawania spraw przypadkach istotnego naruszenia prawa polegającego na pominięciu zawarcia w decyzji autokontrolnej rozstrzygnięcia, o jakim mowa w art. 54 § 3 zdanie drugie p.p.s.a., a mianowicie stwierdzenia, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. W uzasadnieniu do postanowień WSA w Opolu, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazał, że redakcja art. 54 § 3 zdanie drugie p.p.s.a. nie pozostawia wątpliwości, iż organ, uwzględniając skargę w trybie autokontroli, jest zobowiązany w osnowie decyzji lub postanowienia każdorazowo zawrzeć rozstrzygnięcie o tym, czy działanie organu miało miejsce bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, czy też nie nosiło tych cech. Przepis ten nie pozostawia w tym zakresie organowi dowolności, uznaniowości ani możliwości odstąpienia od tego obowiązku. Wadliwości takiej nie usuwa nawet wskazanie w uzasadnieniu decyzji autokontrolnej okoliczności, w jakich doszło do błędnego przyjęcia przez organ wcześniejszego rozstrzygnięcia. W odpowiedzi na 3 postanowienia sygnalizacyjne Dyrektor Izby Skarbowej w Opolu, pismem z 21 lipca 2015 r., uznając za uzasadnione stanowisko Sądu co do zawarcia w osnowie decyzji rozstrzygnięcia, czy działanie organu miało miejsce bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, zapewnił, że w przyszłości takie rozstrzygnięcie zostanie zawarte.

5.2.2. *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 wzrostowi. Należy jednak zaznaczyć, że sądy, jak wynika z uzasadnień postanowień sygnalizacyjnych, stosują art. 155 § 1 p.p.s.a., gdy zachodzą szczególne okoliczności – uchybienia nie miały wpływu na wynik rozstrzygnięcia, a powiadomienie organu o zauważonych uchybieniach ma na celu wyeliminowanie ich w przyszłości.

6. 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 też wystąpienie z postanowieniem sygnalizacyjnym do organu zwierzchniego jest pewnego rodzaju gwarancją, że organ w swojej

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej

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 legislacyjne

1. W orzecznictwie sądów administracyjnych istotne znaczenie ma zachowanie reguł przyzwoitej legislacji w procesie prawotwórczym pozwalające na prawidłowe rozumienie i zastosowanie normy w procesie stosowania prawa. Uchybienie tym regułom jest równoznaczne z naruszeniem Konstytucji, z której te zasady zostały wydobyte. Sądy administracyjne w procesie stosowania prawa, w przypadku gdy norma prawna budzi wątpliwości interpretacyjne, przed uruchomieniem trybów nadzwyczajnych¹ stosują techniki wykładnicze, sięgając do Konstytucji, postanowień prawa międzynarodowego i UE. Przykłady tego typu działań zostały przedstawione przy okazji omawiania zagadnień orzeczniczych poszczególnych Izb.

2. W odniesieniu do zagadnień prawnych wynikających z wadliwie sformułowanych przepisów prawa NSA dokonywał interpretacji tych przepisów.

2.1. W kwestii potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego NSA uznał, że przepis art. 56 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim² należy interpretować w ten sposób, iż wniosek o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego musi spełniać warunki formalne podania wynikające z przepisów ogólnych k.p.a., bez których postępowanie administracyjne nie może być wszczęte i podaniu nie może być nadany dalszy bieg. Dodatkowe wymogi formalne wniosku w odniesieniu do wnioskodawcy i ewentualnie innej osoby, której dotyczy wniosek, jeżeli nie jest to wnioskodawca, wynikają z art. 13 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim, który w tym zakresie jest przepisem szczególnym w rozumieniu art. 63 § 2 k.p.a. Pozostałe elementy wniosku o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego wskazane w art. 56 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy 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 merytorycznej³. W art. 56 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 omawianej ustawy ustawodawca nie powiązał niepodania danych i informacji ze skutkiem pozostawienia wniosku o potwierdzenie obywatelstwa polskiego bez rozpoznania. Brak określenia przez ustawodawcę skutku nieumieszczenia danych, o których mowa w powołanych przepisach, nie może prowadzić do automatycznego zastosowania rygору określonego w art. 64 § 2 k.p.a.⁴

2.2. W grupie spraw dotyczących odmowy uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska z uwagi na to, że nieruchomość, na której planowana jest zabudowa, znajduje się na terenie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, wypracowano linię orzecniczą, zgodnie z którą zespół przyrodniczo-krajobrazowy, jako forma ochrony przyrody, co do zasady nie jest wyłączony spod zabudowy. Skoro ochrona zespołu

¹ Wnioskowanie o rozstrzygnięcie zagadnienia przez skład powiększony NSA, Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

² Dz.U. z 2012 r. poz. 161 ze zm.

³ Wyroki z: 21 sierpnia 2015 r., II OSK 3113/14, II OSK 3114/14, II OSK 3115/14, 11 grudnia 2015 r., II OSK 992/14, II OSK 902/14, II OSK 921/14, II OSK 721/14, II OSK 723/14, II OSK 733/14, II OSK 734/14, II OSK 735/14, II OSK 996/14.

⁴ Wyroki z 28 października 2015 r., II OSK 455/14 i II OSK 458/14.

przyrodniczo-krajobrazowego polega na ochronie charakterystycznych cech określonego fragmentu krajobrazu ze względu na jego walory widokowe lub estetyczne, to szczegółowe zakazy wprowadzone dla ustanowionego zespołu przyrodniczo-krajobrazowego mają służyć osiągnięciu celu, który został określony w uchwale o ustanowieniu zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, a zatem nie stanowią zakazów samych w sobie i nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od celu ustanowienia zespołu i celów ochrony⁵.

2.3. Wątpliwość interpretacyjną dotyczącą postanowień przepisu art. 100 ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym⁶ na tle zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu osobowego (CN 8703) może budzić użyte w tym przepisie sformułowanie „przeznaczone zasadniczo”, a w szczególności wyraz „zasadniczo”, stwarzający wrażenie, że definicja samochodu osobowego zawarta w tym przepisie jest niedookreślona. Przywołując definicję słownikową słowa „zasadniczo”, NSA stwierdził, że zgodnie z postanowieniami art. 100 ust. 4 u.p.a. pojęcie „samochody osobowe” obejmuje pojazdy samochodowe i pozostałe pojazdy mechaniczne objęte pozycją CN 8703 przeznaczone w sposób zasadniczy (na ogół) do przewozu osób, inne niż objęte pozycją 8702, włącznie z samochodami osobowo-towarowymi (kombi) oraz samochodami wyścigowymi, z wyłączeniem skuterów śnieżnych o kodzie CN 8703 10 11, pojazdów typu meleks o kodzie CN 8703 10 18 oraz pojazdów typu quad o kodzie CN 8703 10 18. W ocenie NSA, dokonując porównania definicji samochodu osobowego w rozumieniu przepisów regulujących podatek akcyzowy, z uwzględnieniem zawartego tam wyłączenia określonej kategorii pojazdów, oraz w rozumieniu ustawy – Prawo o ruchu drogowym, można dojść do wniosku, że właśnie dzięki konstrukcji definicji samochodu osobowego w ustawie o podatku akcyzowym objęto w całości opodatkowaniem tym podatkiem samochody osobowe w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym, a ponadto także pewne samochody ciężarowe w rozumieniu tego aktu prawnego⁷.

2.4. Powstanie luki prawnej wskutek pominięcia ustawodawczego stwierdził NSA w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁸ po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 10 października 2012 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, której celem było dostosowanie systemu prawa do wyroku TK⁹. Zdaniem NSA uregulowanie kwestii opłat za udzielanie koncesji było niepełne, ustawodawca bowiem uchybił obowiązkowi pozytywnego ustanowienia stosownych przepisów we właściwym czasie, wskutek którego powstała w tym zakresie luka prawna¹⁰.

2.5. Odnosząc się do przepisu art. 77 ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, który został dodany ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹¹, NSA stwierdził, że przepisy obowiązujące przed 7 marca 2009 r. nie przewidywały sankcji, określonej obecnie w art. 77 ust. 6. Skutku w postaci zakazu wykorzystania dowodów istotnych dla rozstrzygnięcia

⁵ Wyroki z: 9 stycznia 2015 r., II OSK 1408/13, 20 stycznia 2015 r., II OSK 1467/13, 12 listopada 2015 r., II OSK 560/14, 19 listopada 2015 r., II OSK 671/14, 8 grudnia 2015 r., II OSK 899/14, 17 grudnia 2015 r., II OSK 993/14.

⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.

⁷ Np. wyrok z 16 grudnia 2015 r., I GSK 517/14.

⁸ Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 ze zm.

⁹ Z 19 lipca 2011 r., P 9/09 stwierdzającego niekonstytucyjność art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji i wydanego na jego podstawie aktu wykonawczego.

¹⁰ Np. II GSK 1819/14.

¹¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 18, poz. 79.

sprawy nie przewidziano także w art. 64 ust. 2 ustawy zmieniającej. Mimo wskazania w nim terminu, do jakiego kontrole wszczęte przed zmianą mają być zakończone, ustawodawca nie przewidział stosowania przepisu art. 77 ust. 6 u.s.d.g. w razie niezakończenia kontroli w terminie 60 dni od wejścia w życie ustawy zmieniającej. Oznacza to, że przeprowadzenie dowodów po upływie terminu do przeprowadzenia kontroli, wynikającego z art. 64 ust. 2 ustawy zmieniającej, nie mogło skutkować niemożnością wykorzystania dowodów mających istotny wpływ na wynik sprawy w postępowaniu podatkowym (kontrolnym)¹².

2.6. Przepis art. 146 § 1 o.p. nie zawiera regulacji dotyczącej tego, od jakiego momentu skuteczne jest powiadomienie organu prowadzącego postępowanie o zmianie adresu. Regulacja taka zawarta jest w odniesieniu do wypowiedzenia pełnomocnictwa przez mocodawcę (art. 137 § 4 o.p. w zw. z art. 94 § 1 k.p.c.), a analogiczne rozwiązanie przewiduje art. 42 § 1 p.p.s.a. Przy takich unormowaniach prawnych organ podatkowy ani sąd administracyjny nie mają obowiązku ponownego doręczania pisma procesowego w sytuacji, gdy po jego wyekspediowaniu wpłynęło pismo pełnomocnika informujące o wypowiedzeniu pełnomocnictwa. Regulacji tych nie można w drodze analogii stosować do sytuacji przewidzianej w art. 146 § 1 o.p. i wiązać skutków prawnych powiadomienia strony o jej zmianie adresu od daty otrzymania tej informacji przez organ, nawet w sytuacji, gdy pismo adresowane do strony już wcześniej zostało wysłane na poprzednio znany adres¹³.

2.7. Porównując zakresy definicji pojęcia „pierwsze zasiedlenie” wynikające z ustawy o podatku od towarów i usług i dyrektywy 2006/112/WE, NSA stwierdził, że ustawodawca polski dokonał zawężenia ww. definicji w porównaniu z definicją unijną. Wykładnia językowa, systemowa i celowościowa tej dyrektywy wskazuje wyraźnie, że ww. pojęcie należy rozumieć szeroko jako „pierwsze zajęcie budynku, używanie”. W taki sposób powinna być odczytywana definicja przewidziana w treści art. 2 pkt 14 u.p.t.u.¹⁴

3. Wskazane wyżej przykłady wątpliwości interpretacyjnych wynikających ze stosowania przepisów prawa, a wyjaśnionych 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 instrumentami nie dysponują organy administracji publicznej. Powyższe wpływa na przedłużanie procesu załatwiania spraw, co narusza zasadę ekonomiki postępowania.

¹² Wyrok z 10 czerwca 2015 r., I FSK 198/14.

¹³ Wyrok z 28 maja 2015 r., I FSK 560/14.

¹⁴ Wyrok z 14 maja 2015 r., I FSK 382/14.

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 administracyjnych¹ oraz uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania NSA². 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.

¹ Dz.U. Nr 169, poz. 1645, dalej: rozporządzenie Prezydenta RP.

² MP Nr 86, poz. 1007, 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.

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, ETPC i TK), a także respektowania uchwał NSA. Kwartalne opracowania analityczne są przekazywane 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. W ramach tej działalności okresowe analizy są podstawą do zaproponowania danemu sądowi lub sądom omówienia określonego zagadnienia na naradzie bądź stanowią podstawę do przygotowania projektu pytania prawnego abstrakcyjnego¹ czy projektu wniosku Prezesa NSA do TK na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. W 2015 r. w Biurze sporządzono 2 wnioski o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne w powiększonym składzie NSA.

Część opracowań analitycznych wykonanych w Biurze Orzecznictwa w 2015 r. zostało opublikowanych w Wydawnictwie NSA w serii „Materiały Szkoleniowe” z przeznaczeniem do użytku wewnętrznego, to jest: „Przyznanie prawa pomocy – wybrane zagadnienia” (31/2015),

¹ Na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.

„Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach podatku kapitałowego – wybrane aspekty” (30/2015). Niebawem zostaną wydane kolejne pozycje: „Materiał po dyskusji na temat zmian ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi” oraz „Zadania referendarza sądowego po nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”.

Specjaliści BO 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 2015 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” (dwumiesięcznik), w których opublikowano łącznie 122 orzeczenia. Zgodnie z § 8 zarządzenia, budzące wątpliwości interpretacyjne orzeczenia kierowane są do ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa w celu głosowania. W 2015 r. zamówiono 40 glos, natomiast opublikowano 31 glos, w tym 5, które wpłynęły z inicjatywy autorów. 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 CBOIS). I tak w 2015 r. do CBOIS wprowadzono 164 orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i 36 orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ponadto do CBOIS 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 2013 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 osiągniętych 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 Krakowie i w Warszawie. 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 w rozdziale 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 BO² poświęcone bieżącym problemom orzeczniczym i organizacyjnym.

5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych

W minionym roku w Biurze Orzecznictwa zaopiniowano 45 projektów aktów prawnych. Do 15 z nich zostały zgłoszone uwagi, a do 30 uwag nie zgłoszono. Uwagi zgłoszono m.in. do projektów ustaw: o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi mającej na celu uniknięcie kolizji norm w art. 299 tej ustawy oraz projektów rozporządzeń Ministra Finansów: w sprawie przeprowadzania testu sprawności fizycznej, badania psychologicznego i badania psychofizjologicznego funkcjonariuszy celnych, w sprawie wzoru informacji dotyczącej stosunku podległości służbowej funkcjonariuszy celnych, członków korpusu służby cywilnej oraz pracowników odpowiednio pełniących służbę albo zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej, w sprawie zakresu danych identyfikujących prywatne przenośne urządzenie służące do komunikacji elektronicznej, w sprawie sposobu przeprowadzania czynności monitorowania oraz rodzaju i wzorów dokumentów, w sprawie wykonywania przez organy Służby Celnej kontroli przestrzegania przepisów z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego, ochrony roślin, środków ochrony roślin oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, w sprawie sposobu wykonywania kontroli przesyłek w obrocie pocztowym, a także do projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości: w sprawie sposobu wnoszenia pism procesowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe, w sprawie trybu zakładania i udostępniania konta w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe i inne.

² § 17 ust. 2 regulaminu.

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 2015 r. rozpatrzyło 9 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego, z których nie uwzględniono żadnego. Do Biura Orzecznictwa wpłynęły 33 wnioski o podjęcie uchwały, z tego 31 załatwiono odmownie. Prezes NSA wniósł 2 wnioski abstrakcyjne, z czego jeden został rozpatrzony pozytywnie, a drugi czeka na załatwienie.

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 (ACA-Europe), aktualizacja i rozbudowa zakładki „Prawo europejskie” na stronie internetowej NSA (<http://www.nsa.gov.pl>) – 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 przygotowywanie dla składów orzekających sądów administracyjnych projektów pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Zgodnie z powyższym w 2015 r. sporządzano opinie, informacje i notatki służbowe w sprawach bieżących związanych z zagadnieniami występującymi w orzeczeniach sądów administracyjnych, w których zastosowanie miały prawo UE i orzecznictwo TSUE³ oraz postanowienia umów międzynarodowych i orzecznictwo ETPC, a także w sprawach pytań prejudycjalnych i innych ważnych kwestii będących w zakresie Wydziału.

W 2015 r. sporządzono następujące roczne opracowania tematyczne: „Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach podatku od czynności cywilnoprawnych (podatku kapitałowego) – wybrane aspekty”, „Bezpieczeństwo żywności – znakowanie produktów spożywczych zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej”, „Problemy wynikające z unijnej zasady autonomii proceduralnej w orzecznictwie sądów administracyjnych”, „Moc dowodowa dokumentów zagranicznych”.

³ Dotyczące m.in. mocy obowiązującej Karty Praw Podstawowych w Polsce czy standardów wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i z orzeczeń ETPC odnoszących się do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.

W 2015 r. sporządzono analizy stosowania prawa Unii Europejskiej w WSA w Krakowie i Warszawie.

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, prowadzonej przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych UE (ACA-Europe), oraz sporządzał notatki z udziału pracowników Wydziału w szkoleniach, spotkaniach i konferencjach międzynarodowych.

Ponadto pracownicy Wydziału brali czynny udział (merytoryczny i organizacyjny) w seminariach, wizytach i konferencjach NSA oraz w konferencjach pozasądowych.

Staraniem Wydziału we współpracy z Wydziałem VI opracowywany jest m.in. „Biuletyn Europejski”⁴, w którym zamieszczane są tłumaczenia na język polski wyroków ETPC w sprawach przeciwko innym państwom⁵ (opublikowano 174 wyroki, 9 postanowień i 1 opinię TSUE)⁶. W ramach strony internetowej NSA Wydział prowadzi również zakładkę „Prawo europejskie”. Należy jeszcze wspomnieć o sporządzaniu przez Wydział streszczeń orzeczeń NSA w sprawach z elementem unijnym na potrzeby bazy JuriFast.

Wymienione tytułem przykładu działania Wydziału Prawa Europejskiego są ważne z punktu widzenia stosowania prawa UE, umów międzynarodowych i orzecznictwa trybunałów.

⁴ 11 numerów zamieszczono w bazie CBOIS.

⁵ Publikowane na stronie internetowej NSA, w bazie orzeczeń ETPC „HUDOC” oraz w wewnętrznej bazie CBOIS.

⁶ Baza CBOIS.

III. Realizacja zadań ogólnooorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Działalność ogólnooorganizacyjna Naczelnego Sądu Administracyjnego, tak jak w latach poprzednich, koncentrowała się głównie na zapewnieniu sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w zakresie tworzenia odpowiednich warunków do prowadzenia działalności orzeczniczej, wymiany doświadczeń naukowych, współpracy zagranicznej, upowszechniania wiedzy o sądownictwie administracyjnym oraz odpowiedniego zabezpieczenia organizacyjno-administracyjnego i finansowego leżącego w zakresie zadań Kancelarii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

2. W roku sprawozdawczym wpływ spraw do NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych utrzymał się – jak w 2014 r. – na bardzo wysokim poziomie. Do sądów administracyjnych wpłynęło bowiem łącznie ponad 111 tys. spraw, co wiązało się z dużym obciążeniem orzecznictwem tych sądów. W przypadku NSA wpływ skarg kasacyjnych w 2015 r. zwiększył się o 3,1% w porównaniu z rokiem poprzednim, o 28,49% w stosunku do 2012 r. i o 30,66% w stosunku do 2011 r. W wojewódzkich sądach administracyjnych wpływ spraw utrzymał się na poziomie minionego roku. Należy zaznaczyć, że od 2009 r. wpływ spraw do wojewódzkich sądów administracyjnych wzrósł aż o 41%, do NSA zaś o blisko 80%.

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 2015 r. nominacje z rąk Prezydenta RP otrzymało 5 sędziów do NSA, a do wojewódzkich sądów administracyjnych – 11 sędziów. W tym samym roku w stan spoczynku przeszło 4 sędziów NSA i 8 sędziów z wojewódzkich sądów administracyjnych. Na koniec roku sprawozdawczego w NSA obsadzonych było 105 stanowisk sędziowskich, przy limicie 115 stanowisk, a w wojewódzkich sądach administracyjnych – 518 stanowisk, przy limicie wynoszącym 541 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.

3. Utrzymywana jest merytoryczna współpraca z krajowymi i międzynarodowymi organizacjami naukowymi, z zagranicznymi organami sądownictwa administracyjnego oraz ponadnarodowymi organami sądowniczymi. We współpracy z Akademią Prawa Europejskiego NSA był współorganizatorem seminarium na temat udziału społeczeństwa i kwestii proceduralnych w sprawach z zakresu prawa ochrony środowiska, w którym udział wzięli sędziowie sądów administracyjnych oraz przedstawiciele sądownictwa europejskiego.

Kierownictwo, sędziowie i pracownicy NSA uczestniczyli w wizytach, seminariach i konferencjach organizowanych m.in. przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych (ACA-Europe), Międzynarodowe Stowarzyszenie Sądów Administracyjnych (IASAJ), Stowarzyszenie Forum Sędziów UE na rzecz Środowiska (EUFJE), Europejską Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN). Przedstawiciele Naczelnego Sądu Administracyjnego brali udział w XVIII Międzynarodowej Konferencji Sądownictwa (Antalya, Turcja) oraz w konferencji „Ochrona praw człowieka w sądownictwie administracyjnym,

III. Realizacja zadań ogólnooorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej NSA

sytuacja obecna oraz perspektywy dla Ukrainy” w Kijowie, a także przysłuchiwali się rozprawie przed Trybunałem Sprawiedliwości UE.

W 2015 r. NSA przyjął przedstawicieli sądów Republiki Gruzji, Mongolii, Węgier oraz Niemiec. Ponadto NSA gościł dwukrotnie delegację Sądu Konstytucyjnego Ukrainy oraz delegację przedstawicieli władz i organizacji odpowiedzialnych za reformę samorządową na Ukrainie.

W 2015 r. kontynuowano prace w czesko-polskiej grupie roboczej sędziów administracyjnych oraz zainaugurowano prace polsko-niemieckiej grupy roboczej.

W ramach upowszechniania wiedzy o sądownictwie administracyjnym Prezes NSA objął patronaty honorowe nad wieloma prawniczymi konferencjami i konkursami organizowanymi przede wszystkim przez stowarzyszenia i organizacje uniwersyteckie.

4. 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 2015 r. ukazało się sześć numerów (nr 59–63) dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”. Ponadto wydano w formie książkowej *Informację o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku*. W serii „Materiały Szkoleniowe” ukazały się publikacje: „Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach podatku kapitałowego – wybrane aspekty” (nr 30/2015) oraz „Przyznanie prawa pomocy – wybrane zagadnienia” (nr 31/2015). W trakcie prac redakcyjnych pozostają „Materiały Szkoleniowe” nr 32/2016 – „Zadania referendarza sądowego po nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi” oraz nr 33/2016 – „Materiał po dyskusji na temat zmian ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Ponadto wydano „Sądownictwo administracyjne w Polsce. Akty prawne”, zawierające aktualną treść ustaw ustrojowej i procesowej według stanu prawnego na dzień 22 września 2015 r.

5. W celu zapewnienia sądom oraz 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 2015 r. zgromadzono 1 582 000 orzeczeń. W ramach zaś realizacji prawa obywateli do informacji ustawicznie poszerzano liczbę udostępnianych w Internecie, uprzednio zanonimizowanych, orzeczeń sądów administracyjnych. Na koniec okresu sprawozdawczego liczba takich orzeczeń wynosiła 1 249 000 orzeczeń. W 2015 r. odnotowano ponad 2,8 mln wejść do Bazy, skutkujących 19,3 mln wyświetleń stron orzeczeń oraz ich wyszukiwań. Powyższe dane jednoznacznie świadczą, że Centralna Baza stanowi istotne źródło informacji na temat orzecznictwa sądów administracyjnych.

6. Rok 2015 to również okres jubileuszu 35-lecia działalności powojennego sądownictwa administracyjnego w Polsce. Aby upamiętnić tę rocznicę, zorganizowano m.in. konferencję podsumowującą dorobek bibliotek sądów administracyjnych w okresie 35-lecia ich dzia-

III. Realizacja zadań ogólnoorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej NSA

łałości oraz przygotowano wystawę „XXXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – historia sądownictwa administracyjnego w Polsce od Najwyższego Trybunału Administracyjnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Z tej okazji podjęto także w sądach administracyjnych działania mające na celu odtworzenie pełnej historii polskiego sądownictwa administracyjnego, w tym odtworzenie historii funkcjonujących w okresie dwudziestolecia międzywojennego na terenach byłego zaboru pruskiego wojewódzkich sądów administracyjnych z siedzibami w Poznaniu, Toruniu i Katowicach.

7. Zrealizowanie wszystkich przedstawionych działań oraz utrzymanie sprawności orzeczniczej, pomimo bardzo wysokiego wpływu spraw, było możliwe dzięki uzyskaniu niezbędnego zabezpieczenia finansowo-budżetowego. Pozwoliło ono także na kontynuację intensywnych prac nad wykonaniem systemu w pełni informatyzującego postępowanie przed sądami administracyjnymi, który to w szczególności będzie zapewniał obywatelom dochodzenie w trybie elektronicznym przysługujących im praw, a także będzie umożliwiał organom realizację w tej postaci ich uprawnień i obowiązków. System ten jest tworzony przez wykonawcę wyłonionego w drodze przetargu publicznego.

Niezależnie od powyższego, uzyskane środki budżetowe pozwoliły ponadto na zakup nieruchomości na potrzeby orzecznicze WSA w Szczecinie, na zakończenie robót inwestycyjnych w WSA w Krakowie i w Gdańsku oraz na kontynuowanie robót adaptacyjno-modernizacyjnych w WSA w Warszawie.

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA

1. Zagadnienia ogólne

Działalność Wydziału Informacji Sądowej (WIS NSA) koncentrowała się 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 o 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 (CBOIS) oraz wykonywaniu innych czynności związanych z tą Bazą. Stosownie do § 3 ust. 5 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego¹ WIS NSA sprawował nadzór nad realizacją tych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych. Wykonywał również obowiązek wynikający z art. 11 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej² 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 128 przypadków). Zgodnie z zarządzeniem Prezesa NSA z dnia 6 sierpnia 2015 r. Wydziałowi Informacji Sądowej NSA powierzono prowadzenie strony podmiotowej BIP oraz serwisu www³. W celu realizacji tego zadania utworzono Kolegium Redakcyjne, któremu przewodniczy Zastępca Przewodniczącego WIS. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴ w ramach WIS powołano administratora bezpieczeństwa informacji. Do jego zadań należy przede wszystkim zapewnianie przestrzegania w NSA przepisów o ochronie danych osobowych.

2. Udzielanie informacji i udostępnianie akt

W 2015 r. na żądanie stron, uczestników postępowania i innych osób zainteresowanych, w tym także dziennikarzy, zgłaszane w formie ustnej podczas osobistej wizyty w siedzibie Sądu, a także telefonicznie lub drogą elektroniczną, w tym z wykorzystaniem platformy ePUAP, pracownicy WIS NSA udzielili kilkunastu tysięcy odpowiedzi. 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, obowiązki, jakie spoczywają na stronach postępowania, i konsekwencje ich niedopełnienia. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami ad-

¹ Ustanowionej uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r. (MP Nr 86, poz. 1007 ze zm., dalej: regulamin).

² Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2015 r. poz. 783 ze zm.).

³ Zarządzenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 13 z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie publikowania informacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

⁴ Dz.U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.

ministracyjnymi⁵ wiele pytań interesantów dotyczyło zmian wprowadzonych w procedurze sądowoadministracyjnej.

Zadania informacyjne były również realizowane w ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi, terenową administracją rządową, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz organami ochrony prawnej, w tym z sądami powszechnymi. W 2015 r. w WIS NSA udzielono w tym trybie 55 odpowiedzi.

W ubiegłym roku Czytelnia akt NSA udostępniła do wglądu akta niemal 1200 spraw, co stanowi wzrost o około 20% w stosunku do 2014 r. W wojewódzkich sądach administracyjnych liczba udostępnionych stronom akt zasadniczo kształtowała się proporcjonalnie do liczby rozpoznanych spraw w danym sądzie, np. WSA w Warszawie udostępnił akta sądowoadministracyjne 8153 razy. W czytelniach akt NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych 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., który wszedł w życie 15 sierpnia 2015 r., w Czytelni akt NSA udostępniono wyroki NSA wydane na posiedzeniu niejawnym.

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 regulaminu, WIS NSA realizował w 2015 r. obowiązki wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁶. Aktualne informacje o NSA i działalności tego Sądu były udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, a także na oficjalnej stronie internetowej pod adresem www.nsa.gov.pl. Za pośrednictwem tej strony, jak również stron 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. Wszystkie sądy administracyjne udostępniały również w formie elektronicznej terminarze rozpraw bądź wokandy.

Do sądów administracyjnych zgłoszono ogółem 876 (w tym 193 do NSA) indywidualnych zapytań z wykorzystaniem procedury wnioskowej, co stanowi wzrost o 6% w stosunku do roku poprzedniego. Przedmiotem zainteresowania wnioskodawców były najczęściej informacje o treści orzeczeń wydanych przez sądy administracyjne (27% ogólnej liczby wniosków złożonych do sądów administracyjnych, 43% wniosków złożonych do NSA). W przeważającej części były one załatwiane poprzez poinformowanie zainteresowanego o miejscu ich publikacji w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA), natomiast w przypadku orzeczeń wydanych przed 2004 r., które zasadniczo nie podlegają publikacji w internetowej bazie orzeczeń, przesyłano wnioskodawcom kopie bądź skany. Powtarzały się również wnioski o udostępnienie: 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. Do niemal wszystkich sądów administracyjnych, w tym do NSA, wpłynęły ponadto wnioski o udzielenie informacji dotyczących: kosztów eksploatacji, zakupów mebli, sprzętu komputerowego i systemu informacji prawnej, zawieranych umów, wynagrodzeń sędziów i innych

⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 658.

⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 2058, dalej: u.d.i.p.

grup pracowników, liczby pracowników niepełnosprawnych, pytań testowych i kazusów wykorzystanych w konkursach na stanowisko asystenta sędziego, czy o udostępnienie dokumentów złożonych w ramach postępowania o zamówienie publiczne.

3.2. Zdecydowaną większość wniosków o udostępnienie informacji publicznej załatwiono pozytywnie przez bezpośrednie udzielenie informacji, ewentualnie przez odesłanie do informacji zamieszczonych na stronie internetowej sądu lub w bazie orzeczeń sądów administracyjnych (94%). W odniesieniu do pozostałych wniosków wydano decyzję o odmowie udzielenia informacji lub pozostawiono wniosek bez rozpoznania albo przekazano według właściwości. Decyzje o odmowie udostępnienia informacji prezesa wojewódzkich sądów administracyjnych wydali w 18 przypadkach, przede wszystkim na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.⁷ oraz art. 5 ust. 2 ww. ustawy⁸. Na podstawie wskazanych przepisów prezesa wojewódzkich sądów administracyjnych odmówili m.in. wydania kopii wszystkich umów, jakie sąd zawarł w latach 2005–2015, udostępnienia oświadczeń majątkowych poszczególnych sędziów i referendarzy sądowych, udostępnienia kopii wykazu usług wykonanych oraz referencji, złożonych przez spółkę w ramach postępowania o zamówienie publiczne, kopii wyciągów z rachunków bankowych, oceny okresowej referendarzy sądowych i asystentów.

Przewodniczący WIS NSA, działając z upoważnienia Prezesa NSA, w 2015 r. rozpoznał 14 odwołań od decyzji administracyjnych prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W 9 przypadkach utrzymano w mocy zaskarżoną decyzję, w 3 – uchyłono decyzję i przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia, a w 2 – w części uchyłono decyzję i w tym zakresie umorzono postępowanie pierwszej instancji, w pozostałym zaś zakresie zaskarżoną decyzję utrzymano w mocy. Prezes NSA (bądź działający z jego upoważnienia Przewodniczący WIS) odmówił udzielenia informacji w 5 przypadkach. Decyzje o odmowie udzielenia informacji publicznej zostały wydane odnośnie do żądań o udostępnienie danych sędziów NSA (imiona i nazwiska), którzy w ostatnich 5 latach uzyskali zgodę na wykonywanie zajęć dodatkowych⁹, opracowania zawierającego dane co do liczby orzeczeń NSA poczynawszy od 1 stycznia 2004 r. do 24 listopada 2014 r. stwierdzających nieważność postępowania sądowego na podstawie art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a. z uwagi na brak zdolności sądowej i procesowej stowarzyszenia zwykłego¹⁰, wyciągu z wokand NSA za okres ostatnich 25 lat, zawierającego sygnatury akt i przedmiot postępowania¹¹, kopii dokumentów związanych z realizacją projektu wykonania i wdrożenia w NSA i wojewódzkich sądach administracyjnych systemu informatycznego do obsługi postępowania sądowniczoadministracyjnego¹², kopii wszystkich umów podpisanych przez NSA w okresie od stycznia 2005 r. do 31 sierpnia 2015 r.¹³ W 4 przypadkach podstawę prawną odmowy udostępnienia informacji publicznej stanowił art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., natomiast decyzja z 30 września 2015 r. została

⁷ Uzyskanie informacji przetworzonej możliwe jest w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

⁸ Który ogranicza prawo do informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

⁹ Decyzja Prezesa NSA z 27 lutego 2015 r. nr V Inf/S 0411/14/15.

¹⁰ Decyzja Prezesa NSA z 13 marca 2015 r. nr V Inf/S 0411/18/15.

¹¹ Decyzja Prezesa NSA z 12 czerwca 2015 r. nr V Inf/S 0411/74/15.

¹² Decyzja Prezesa NSA z 30 września 2015 r. nr V Inf/S 0411/122/15.

¹³ Decyzja Prezesa NSA z 28 października 2015 r. nr V Inf/S 0411/146/15.

wydana na podstawie art. 5 ust. 2 ww. ustawy, a odmowa była spowodowana obowiązkiem ochrony tajemnicy przedsiębiorcy.

4. Skargi, wnioski, petycje

4.1. W wydziałach informacji sądowej sądów administracyjnych zarejestrowano w 2015 r. ogółem 2991 spraw z zakresu skarg i wniosków, co stanowi spadek o niespełna 2% w stosunku do roku poprzedniego. Wpłynęły ponadto 1424 pisma ponowne (kolejne pisma dotyczące zarejestrowanej już sprawy), tj. blisko 9% mniej w porównaniu do 2014 r. Z podanej łącznej liczby spraw pierwotnie zarejestrowanych w wydziałach informacji sądowej wszystkich sądów administracyjnych do NSA w ubiegłym roku wpłynęły 783 skargi i wnioski (w 2014 r. – 767). Wpłynęły ponadto 592 pisma ponowne (w 2014 r. – 760).

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, wyrażali również niezadowolenie z działania sądów administracyjnych. Natomiast we wnioskach niezmiennie dominowały zapytania o stan spraw, a także o wyjaśnienie określonych zagadnień procesowych. Na podobnym do ubiegłorocznego poziomie kształtowały się również wnioski o zamieszczenie orzeczenia w CBOSA, a także o rozszerzenie jej funkcjonalności. Zdarzyły się również postulaty dodania do funkcjonującej na stronie NSA e-Wokandy m.in. możliwości ustalenia wyniku konkretnej sprawy.

W 2015 r. do NSA wpłynęła jedna petycja, zawierająca sugestię zmiany załącznika nr 3 do zarządzenia nr 9 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2007 r.¹⁴ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach¹⁵ autorowi petycji udzielono odpowiedzi o braku podstaw do wprowadzenia sugerowanych zmian w tym zakresie¹⁶. Zarówno petycja, jak i treść udzielonej odpowiedzi zostały umieszczone na stronie internetowej NSA.

4.2. Podobnie jak w 2014 r. skargi zasadne stanowiły niewiele ponad 1% wszystkich skarg na działalność sądów administracyjnych. W pozostałej części zbadanych spraw nie stwierdzono sugerowanych uchybień. Wskazywane sprawy były badane w także w zakresie 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 Prezesowi NSA oraz prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych należy podjąć działania z urzędu. W sytuacjach, gdy potwierdzały się zarzuty stawiane przez wnioskodawców, ewentualnie gdy w badanych sprawach dostrzeżono inne uchybienia, podejmowano działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości oraz zapobieganie ich następstwom i powtarzaniu błędów w przyszłości. O dostrzeżonych przejawach nieprawidłowości WIS NSA informował Prezesa NSA, dyrektora Biura Orzecznictwa NSA oraz prezesów poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych.

¹⁴ Załącznik nr 3 do zarządzenia nr 9 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet.

¹⁵ Dz.U. z 2014 r. poz. 1195.

¹⁶ V Inf/S 041/376/15.

4.3. W związku ze skargami dotyczącymi funkcjonowania sądów administracyjnych, które wpłynęły w 2015 r., dostrzeżono m.in. uchybienia w zakresie anonimizacji orzeczeń w CBOSA, a także nieterminowe ich publikowanie, nieuzasadnione blokowanie adresów e-mail osób wnoszących pisma w formie elektronicznej, opóźnienia w doręczeniach odpisów orzeczeń bądź brak takich doręczeń. Stwierdzono również pojedyncze przypadki nieprzekazania przez Prezesa WSA skargi Prezesowi NSA według właściwości, nieprzesłania do procesowego załatwienia skargi o wznowienie postępowania adresowanej do Prezesa sądu, nieuzasadnionego wezwania strony do przedstawienia aktualnego odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego, braku wezwania strony do uzupełnienia braków formalnych pisma na podstawie art. 49 § 1 p.p.s.a. Zdarzały się ponadto sygnalizacje świadczące o braku zrozumienia pouczeń wysyłanych stronom postępowania. Reakcją WIS NSA na wniesione skargi były niezwłoczne wystąpienia do kierowników właściwych komórek organizacyjnych w celu natychmiastowego usunięcia stwierdzonych uchybień.

4.4. W 2015 r. zanotowano znaczny spadek skarg na nierzetelne wykonywanie obowiązków przez profesjonalnych pełnomocników, w tym pełnomocników ustanowionych w ramach prawa pomocy (15 skarg w stosunku do 29 skarg w roku ubiegłym). Przedmiotem skarg, podobnie jak w latach poprzednich, było przede wszystkim niezadowolenie z opinii pełnomocników o braku podstaw do sporządzenia skargi kasacyjnej, a w kilku przypadkach był to utrudniony kontakt z pełnomocnikiem wyznaczonym w ramach prawa pomocy. Zdarzały się ponadto wnioski o doręczanie korespondencji sądowej bezpośrednio stronie z uwagi na jej konflikt z pełnomocnikiem.

4.5. Przedmiotem skarg zgłaszanych do prezesów sądów administracyjnych w 2015 r. były sposób i kultura prowadzenia rozpraw. W omawianym okresie wpłynęło łącznie 13 takich skarg, z czego 10 dotyczyło postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, a pozostałe – postępowania przez NSA. W ramach realizacji zadań z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych przekazano Prezesowi NSA stosowną informację¹⁷.

4.6. Stosownie do art. 41a § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁸ w zw. z art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i art. 8 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym¹⁹ skargi i wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe były pozostawiane bez rozpatrzenia, o czym informowano nadawcę.

5. Obsługa medialna

W ramach obsługi medialnej sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich, udzielano dziennikarzom informacji dotyczących przebiegu postępowania, bieżącego orzecznictwa, jak i administracyjnej sfery działalności sądów administracyjnych. WIS NSA w ramach współpracy z redakcjami dzienników i czasopism prawniczych oraz portali inter-

¹⁷ V Inf/S 043/1/15.

¹⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 133 ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2013 r. poz. 499 ze zm.

netowych 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 NSA były przedmiotem publikacji prasowych. Prośby o komentarz często dotyczyły skutków prawnych orzeczeń wydawanych przez NSA. Zainteresowanie mediów wzbudziły m.in. postanowienie o odmowie wstrzymania rozbiórki baneru reklamowego²⁰, wyrok dotyczący uchwały sejmiku województwa określającej rodzaje paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze gminy²¹, czy linia orzecznicza w sprawach prowadzenia parkingów strzeżonych dla pojazdów przymusowo usuniętych z dróg publicznych. W związku z pytaniami dziennikarzy WIS NSA umieszczał ponadto stosowne komunikaty prasowe na stronie internetowej NSA. W 2015 r. wypowiadano się dla rozgłośni radiowych (m.in. w sprawie raportu zespołu eksperckiego w sprawie reformy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), jak też dla stacji telewizyjnych (np. w sprawie orzeczenia NSA dotyczącego odmowy udzielenia refundacji leczenia). Zainteresowanie dziennikarzy budziły również: zmiany w procedurze sądownoadministracyjnej, czas oczekiwania na rozprawę przed NSA, zasady rozliczania kosztów dojazdów sędziów NSA, opinia NSA o projektowanych zmianach przepisów regulujących strukturę organizacyjną organów podatkowych, orzecznictwo w sprawach opłat uzdrowiskowych, sprawy dotyczące urządzania gier na automatach o niskich wygranych oraz okoliczności wydania orzeczenia w sprawie dotyczącej interpretacji podatkowej²².

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 Administracyjny²³. 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 § 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 administracyj-

²⁰ Postanowienie NSA z 29 października 2015 r., II OZ 1018/15.

²¹ Wyrok NSA z 25 września 2015 r., II OSK 255/15.

²² Wyrok NSA z 24 października 2008 r., II FSK 1478/07.

²³ V Inf/S 0213/1/15, V Inf/S 0213/2/15, V Inf/S 0213/19/15, V Inf/S 0213/20/15.

nych w zakresie zadań powierzonych wydziałom informacji sądowej tych sądów. Realizując ten obowiązek w 2015 r., kierownictwo i wyznaczeni pracownicy WIS NSA przeprowadzili wizytacje w: WSA w Bydgoszczy, WSA w Łodzi, WSA w Gorzowie Wielkopolskim oraz WSA w Gdańsku. Opis przebiegu tych wizytacji, wnioski i zalecenia pokontrolne zostały przedstawione w sprawozdaniach powizytacyjnych²⁴.

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 Naczelnego Sądu Administracyjnego WIS wykonuje zadania w zakresie prowadzenia strony internetowej Sądu i strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz sprawowania nadzoru nad CBOIS w odniesieniu do spraw 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. Kolegium Redakcyjne współpracuje z korespondentami wewnętrznymi wyznaczonymi przez kierowników jednostek organizacyjnych NSA, którzy przygotowują i przekazują Kolegium informacje do publikacji na stronie internetowej. W 2015 r. m.in. uaktualniono dane umieszczone na stronie internetowej oraz stronie BIP, dokonano relokacji informacji poprzez ich uporządkowanie w określonych kategoriach tematycznych, przeredagowano stronę główną w celu ułatwienia zainteresowanym osobom dostępu do najważniejszych bieżących informacji związanych z funkcjonowaniem NSA. Ponadto dodano nowe zakładki, np. „Wybrane publikacje naukowe sędziów sądów administracyjnych”, a także uzupełniono kalendarium najistotniejszych wydarzeń dotyczących sądownictwa administracyjnego. Na stronie internetowej NSA na bieżąco umieszczano komunikaty Rzecznika Prasowego NSA, zawierające zarówno wyjaśnienia zagadnień dotyczących funkcjonowania NSA, jak i informacje o rozprawach w sprawach budzących zainteresowanie opinii publicznej.

Z danych przekazanych przez Wydział Informatyki NSA wynika, że przeciętnie w każdym miesiącu notuje się łącznie około 2 mln wejść na stronę internetową NSA i stronę podmiotową BIP.

8.2. W 2015 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 CBOIS, prowadził i aktualizował słowniki haseł tematycznych i aktów prawnych. Wszystkie skargi i zgłoszenia związane przede wszystkim z niewłaściwą anonimizacją orzeczeń umieszczonych w Bazie były niezwłocznie weryfikowane. Weryfikacja zawartości Bazy i usunięcia z niej przede wszystkim danych osobowych stron postępowania została przeprowadzona także w wojewódzkich sądach administracyjnych. Ponadto przeprowadzono dodatkowe szkolenia dla pracowników zajmujących się anonimizacją orzeczeń.

²⁴ V Inf/S 421/3/15, V Inf/S 421/4/15, V Inf/S 421/5/15, V Inf/S 421/6/15.

9. Opracowanie założeń nowego systemu informatycznego

W omawianym okresie kierownictwo WIS NSA oraz wyznaczeni pracownicy kontynuowali prace w zespole przygotowującym założenia budowy systemu pełnej obsługi teleinformatycznej działalności orzeczniczej sądów administracyjnych stosownie do regulacji przewidzianej w ustawie z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw²⁵.

²⁵ Dz.U. z 2014 r. poz. 183.

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel (dane za rok 2015)

Tabela I.	Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych	311
Tabela II.	Skargi na akty i inne czynności organów	312
Tabela III.	Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów	314
Tabela IV.	Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2015	316
Tabela V.	Skargi na akty i inne czynności organów według rodzaju spraw	317
Tabela VI.	Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów	333
Tabela VII.	Skargi na akty i czynności izb skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej	335
Tabela VIII.	Skargi na akty i czynności izb celnych	336
Tabela IX.	Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych	336
Tabela X.	Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)	338
Tabela XI.	Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2015	339
Tabela XII.	Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	340
Tabela XIII.	Skargi kasacyjne według izb NSA	341
Tabela XIV.	Skargi kasacyjne od orzeczeń sądu I instancji według rodzaju spraw	342

Tabela I
Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ skarg										
		ogółem		na akty i inne czynności					w tym			
				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	83 529	100	77 012	92,20		6 517	7,80				
2	WSA Białystok	2 313	2,77	2 215	2,65	95,76	98	0,12			4,24	
3	WSA Bydgoszcz	2 767	3,31	2 619	3,14	94,65	148	0,18			5,35	
4	WSA Gdańsk	3 905	4,68	3 587	4,29	91,86	318	0,38			8,14	
5	WSA Gliwice	6 747	8,08	6 481	7,76	96,06	266	0,32			3,94	
6	WSA Gorzów Wielkopolski	1 707	2,04	1 585	1,90	92,85	122	0,15			7,15	
7	WSA Kielce	2 087	2,50	2 005	2,40	96,07	82	0,10			3,93	
8	WSA Kraków	5 745	6,88	5 388	6,45	93,79	357	0,43			6,21	
9	WSA Lublin	4 481	5,36	4 225	5,06	94,29	256	0,31			5,71	
10	WSA Łódź	4 158	4,98	3 862	4,62	92,88	296	0,35			7,12	
11	WSA Olsztyn	2 397	2,87	2 294	2,75	95,70	103	0,12			4,30	
12	WSA Opole	1 314	1,57	1 214	1,45	92,39	100	0,12			7,61	
13	WSA Poznań	6 332	7,58	5 992	7,17	94,63	340	0,41			5,37	
14	WSA Rzeszów	3 130	3,75	3004	3,60	95,97	126	0,15			4,03	
15	WSA Szczecin	3 156	3,78	2 976	3,56	94,30	180	0,22			5,70	
16	WSA Warszawa	27 736	33,21	24 514	29,35	88,38	3 222	3,86			11,62	
17	WSA Wrocław	5 554	6,65	5 051	6,05	90,94	503	0,60			9,06	

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			
				razem	w tym ponownie wpisane	Na rozprawie						Na posiedzeniu niejawnym				
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem		uwzględniono skargę	w tym 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	29 304	77 012	6 877	74 910	55 255	16 247	35 432	369	3 207	19 655	257	1 013	13 090	31 406
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 245	6 524	461	6 491	5 303	2 826	2 119	107	251	1 188	41	38	789	2 278
2	WSA Białystok	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	482	2 215	290	1 938	1 435	261	1 145	13	16	503			288	759
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	32	106	5	101	78	26	44	6	2	23			16	37
3	WSA Bydgoszcz	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	666	2 619	124	2 530	1 813	539	1 230	8	36	717			639	755
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	41	213	7	215	161	76	77	1	7	54			50	39
4	WSA Gdańsk	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	884	3 587	215	3 538	2 505	672	1 691	11	131	1 033	20	72	606	933
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	88	412	29	388	294	151	127	5	11	94	1	6	74	112
5	WSA Gliwice	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	2 765	6 481	802	6 330	4 582	1 117	3 377	28	60	1 748	49	198	1 166	2 916
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	224	460	44	497	436	207	217	4	8	61	1	3	42	187
6	WSA Gorzów Wielkopolski	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	240	1 585	79	1 483	1 114	427	665	11	11	369			280	342
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	14	157	11	128	110	62	45		3	18			14	43
7	WSA Kielce	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	307	2 005	88	1 914	1 383	273	996	10	104	531			366	398
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	20	241	10	235	193	79	108	3	3	42			28	26

	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 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 884	5 388	256	5 559	4 325	1 232	2 077	51	965	1 234	41	123	810	1 713
9	WSA Lublin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 56	619	36	673	570	305	184	13	68	103	15	7	63	102
10	WSA Łódź	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 906	4 225	358	3 952	2 905	689	2 158	14	44	1 047	4	29	718	2 179
11	WSA Olsztyn	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	112	188	18	226	171	87	70	7	7	55		2	33	74
12	WSA Opole	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	981	3 862	370	3 831	3 122	938	1 991	46	147	709			537	1 012
13	WSA Poznań	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	88	402	33	387	343	196	89	16	42	44			28	103
14	WSA Rzeszów	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	438	2 294	146	2 138	1 690	571	965	13	141	448	1	54	295	594
15	WSA Szczecin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	37	224	5	221	188	110	66	4	8	33	7	1	20	40
16	WSA Warszawa	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	444	1 214	60	1 375	969	313	540	6	110	406	7	6	252	283
17	WSA Wrocław	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	31	101	9	119	96	70	22	2	2	23			12	13
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 793	5 992	579	6 352	4 420	1 575	2 750	22	73	1 932	22	50	1 256	2 433
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	284	607	63	663	562	281	232	7	42	101	3	2	54	228
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	881	3 004	156	2 827	2 014	516	972	10	516	813	10	67	614	1 058
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	50	195	11	210	173	92	63	4	14	37		5	25	35
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 275	2 976	219	3 270	2 568	859	1 520	22	167	702	10	52	518	981
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	123	258	10	306	254	91	148	10	5	52		3	35	75
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	11 897	24 514	2 135	23 139	17 033	5 313	11 260	78	382	6 106	82	244	4 109	13 272
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	791	1 764	140	1 553	1 207	709	465	16	17	346	13	7	231	1 002
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 461	5 051	1 000	4 734	3 377	952	2 095	26	304	1 357	11	118	636	1 778
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	154	577	30	569	467	284	162	9	12	102	1	2	64	162

Tabela III
Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów

Lp.	Nazwa sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzed- niego okresu	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Na rozprawie						Na posiedzeniu niejawnym				
				razem	w tym ponownie wpisane	Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględ- niono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem	uwzględ- niono 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	1 687	6 517	306	6 443	3 126	1 653	986	170	317	3 317	240	183	2 360	1 761
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657		1												1
2	WSA Białystok	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	27	98	4	114	81	25	22	7	27	33	1		25	11
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
3	WSA Bydgoszcz	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	27	148	13	138	86	32	25	11	18	52	1		45	37
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
4	WSA Gdańsk	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	51	318	11	297	163	83	51	4	25	134	26	11	73	72
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
5	WSA Gliwice	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	72	266	12	240	104	52	46	5	1	136	20	11	87	98
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
6	WSA Gorzów Wielkopolski	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	18	122		117	65	26	19	1	19	52			49	23
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
7	WSA Kielce	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	7	82	4	77	52	24	10	6	12	25			20	12
		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 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	88	357	22	376	209	106	48	19	36	167	16	11	97	69
9	WSA Lublin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	187	256	5	390	270	88	152	24	6	120	8	14	63	53
10	WSA Łódź	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	54	296	9	309	176	105	49	18	4	133			119	41
11	WSA Olsztyn	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	47	103	7	124	86	53	27	2	4	38		2	30	26
12	WSA Opole	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	23	100	6	116	61	32	10	10	9	55	22	4	19	7
13	WSA Poznań	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	76	340	17	361	190	69	48	20	53	171	5	7	112	55
14	WSA Rzeszów	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	27	126	7	138	67	17	32	3	15	71	9	12	40	15
15	WSA Szczecin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	51	180	13	206	97	29	48		20	109	7	23	69	25
16	WSA Warszawa	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	749	3 222	169	2 903	1 211	845	282	34	50	1 692	95	40	1 284	1 068
17	WSA Wrocław	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	183	503	7	537	208	67	117	6	18	329	30	48	228	149

Tabela IV
Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi
na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość
postępowania organów w latach 2004–2015*

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

* 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		Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Na rozprawie						Na posiedzeniu niejawnym				Pozostało na następny okres
							Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem *** ****)	uwzględniono skargę	w tym			
				oddalono skargę	odrzucono skargę												
1	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	2 515	6 380	273	6 052	4 459	1 434	2 832	16	177	1 593	26	87	1 212	2 843	
		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	992	2 410	124	2 282	1 686	555		5	97	596	7	23	431	1 120	
3	6011	Należenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	6	11		15	12	3	9			3			3	2	
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	39	114	3	104	71	17	52		2	33	4	1	27	49	
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	18	30	1	32	25	13	11		1	7	1		6	16	
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	937	2 570	87	2 382	1 757	572	1 121	5	59	625	5	40	498	1 125	
7	6015	Uzgodnienia	1	4		1	1		1							4	
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	33	62	5	68	60	26	31	1	2	8			4	27	
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	15	52	4	33	29	7	21	1		4			3	34	
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601															
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	474	1 127	49	1 135	818	241	557	4	16	317	9	23	240	466	
12	602	Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611	3	84	32	44	37	6	30	1		7			5	43	
13	603	Utrzymywanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa	2 144	4 534	243	4 902	3 528	1 153	2 266	33	76	1 374	9	9	1 061	1 776	
		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	60	146	5	144	97	28	67	1	1	47		2	31	62
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	278	1 055	33	909	560	94	453	8	5	349	4	5	306	424
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	372	459	15	715	493	382	68	7	36	222			84	116
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwoleń, opłaty, kary z tym związane)	123	320	16	288	233	90	125	7	11	55	1		49	155
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	43	78	4	76	65	20	45			11			8	45
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	360	657	36	715	635	140	494		1	80	1		66	302
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	22	62	3	62	37	14	22	1		25			20	22
21	6037	Transport drogowy i przewozy	670	1 450	113	1 576	1 079	272	789	4	14	497	3	1	419	544
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603	33	108	3	109	98	12	85		1	11			10	32
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	183	199	15	308	231	101	118	5	7	77		1	68	74
24	604	Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych	966	7 864	1 566	4 056	2 673	682	1 936	5	50	1 383	9	69	453	4 774
		w tym o symbolach: 6040-6049														
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	28	54	4	63	35	12	21		2	28			18	19
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad użytkowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	30	113	2	92	62	26	24	1	11	30			29	51
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	760	7 181	1 349	3 349	2 150	556	1 559	1	34	1 199	9	68	381	4 592
28	6043	Kinematografia		1												1
29	6044	Ewidencja przedstawicieli przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych														
30	6045	Ochrona osób i mienia	2	13		7	5	1	4			2			1	8
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	26	46	7	47	40	13	22	3	2	7			4	25
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON	2	1		3	1		1			2			2	
33	6048	Status zakładu pracy chronionej		1												1
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	118	454	204	495	380	74	305		1	115		1	18	77
35	605	Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty	268	727	38	765	473	91	360		22	292	3	4	255	230
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059														
36	6050	Obowiązek meldunkowy	229	571	31	626	377	62	295		20	249	1	2	220	174

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
37	6051	Dokumenty stwierdzające tożsamość	1	12		10	5	1	4			5			5	3
38	6052	Akty stanu cywilnego	12	33	1	31	21	4	17			10			9	14
39	6053	Obywatelstwo	12	71	4	58	50	20	29		1	8	1	1	5	25
40	6054	Paszporty	4	7	1	10	3	1	2			7		1	6	1
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	10	33	1	30	17	3	13		1	13	1		10	13
42	606	Sprawy z zakresu geologii i górnictwa	32	90	5	73	53	18	32		3	20	1	3	10	49
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069														
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	19	36	4	33	24	11	12		1	9	1	1	5	22
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złóż	6	16		15	12	2	9		1	3			2	7
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego		12		6	2	1	1			4		1	1	6
46	6063	Oplaty eksploatacyjne	4	16	1	13	11	3	7		1	2			2	7
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi lub górnictwami		2												2
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606	3	8		6	4	1	3			2		1		5
49	607	Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nieruchymi	635	1 783	76	1 763	1 359	626	687	16	30	404	24	10	267	655
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079														
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	31	45	1	52	51	13	34		4	1			1	24
51	6071	Trwały zarządy nieruchomości	7	41		39	30	12	15		3	9	1		4	9
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	64	188	6	203	150	57	92		1	53	1	2	28	49
53	6073	Oplaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w określonym terminie	141	317	14	368	285	162	118	1	4	83		3	67	90
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	47	169	5	151	125	49	73		3	26	2	2	15	65
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	20	50		40	39	10	27		2	1			1	30
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	147	489	24	419	336	221	103	4	8	83	16	2	33	217
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	178	484	26	491	343	102	225	11	5	148	4	1	118	171
58	608	Energistyka i atomistyka	2	20		14	10	1	9			4			4	8
59	609	Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę	167	488	20	490	387	169	208	3	7	103	2	3	89	165
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099														
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	44	123	10	108	82	33	47		2	26			20	59

	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	82	229	7	242	200	80	116		4	42	2	3	36	69
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	10	9		17	9	5	4			8			8	2
63	6093	Spółki wodne i związki wiatowe	1	8		8	4	1	3			4			4	1
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	30	119	3	115	92	50	38	3	1	23			21	34
65	610	Sprawy komunalizacji mienia	149	396	10	366	323	54	261	1	7	43	4		32	179
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109														
66	6100	Nabywanie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	99	203	5	207	188	27	155		6	19			16	95
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy		29												29
68	6102	Nabywanie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	48	152	4	156	132	27	103	1	1	24	4		16	44
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa	1	2	1	2	2		2							1
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610	1	10		1	1		1							10
71	611	Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych	10 073	24 710	2 785	25 238	18 515	5 303	11 419	44	1 749	6 723	66	276	4 280	9 545
		w tym o symbolach: 6110-6119														
72	6110	Podatek od towarów i usług	2 320	5 788	427	5 668	4 505	1 341	2 491	19	654	1 163	4	43	771	2 440
73	6111	Podatek akcyzowy	2 214	4 735	1 377	5 392	3 769	724	2 559	4	482	1 623	1	4	665	1 557
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	1 687	4 247	289	4 260	3 154	978	1 985	6	185	1 106	5	13	864	1 674
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	550	1 134	77	1 160	1 035	530	464	1	40	125		4	92	524
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	112	241	26	275	215	62	148		5	60		1	32	78
77	6115	Podatek od nieruchomości	787	2 657	275	2 440	1 802	616	1 045	4	137	638	17	54	337	1 004
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty	946	1 678	116	2 187	1 463	522	801	2	138	724	5		594	437
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	275	634	15	641	412	85	304	1	22	229	4	7	215	268
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	617	1 643	76	1 532	994	173	751	2	68	538	19	114	302	728
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	565	1 953	107	1 683	1 166	272	871	5	18	517	11	36	408	835
82	612	Sprawy geodezji i kartografii	258	931	29	868	600	214	358	7	21	268	4	58	186	321
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129														
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	139	444	19	431	307	114	183	5	5	124	2	39	75	152
84	6121	Klasyfikacja gruntów	9	22		23	16	7	9			7	1		5	8

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	83	270	7	242	163	42	112		9	79		10	61	111
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	7	64		56	34	14	13	1	6	22		3	19	15
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	1	8	2	7	3	1	2			4			2	2
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	19	123	1	109	77	36	39	1	1	32	1	6	24	33
89	613	Ochrona środowiska i ochrona przyrody	577	1 798	108	1 755	1 256	460	709	13	74	499	9	29	334	620
		w tym o symbolach: 6130-6139														
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	3	3	1	5	4	3	1			1		1		1
91	6131	Oplaty za korzystanie ze środowiska	11	72	1	73	54	8	37		9	19	1	1	10	10
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	16	75	4	64	47	20	27			17			11	27
93	6133	Informacja o środowisku	31	58	3	74	37	18	16		3	37		2	30	15
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania	1	4		2	2		2							3
95	6135	Odpady	104	258	16	279	209	63	138	3	5	70		5	53	83
96	6136	Ochrona przyrody	80	264	26	273	204	94	99	5	6	69	4	6	43	71
97	6137	Ochrona środowiska morskiego		9		3						3		1	1	6
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	69	187	4	194	163	98	59		6	31			23	62
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	262	868	53	788	536	156	330	5	45	252	4	13	163	342
100	614	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa	298	703	31	756	585	231	309	12	33	171		5	124	245
		w tym o symbolach: 6140-6149														
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	26	30	1	38	36	12	21	1	2	2			2	18
102	6141	Państwowe szkoły wyższe	4	5		7	6		6			1			1	2
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	8	8		9	7	2	5			2			1	7
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	90	238	16	251	187	77	99	3	8	64		1	55	77
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	29	89	2	87	68	25	33	2	8	19			7	31
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	44	108	3	112	82	37	37	3	5	30			20	40
107	6146	Sprawy uczniów	35	74		94	78	21	52	2	3	16		4	9	15
108	6147	Archiwa	6	2		6	6		6							2
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa	11	6	2	13	11	7	3		1	2				4
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	45	143	7	139	104	50	47	1	6	35			29	49
111	615	Sprawy zagospodarowania przestrzennego	933	2 915	165	2 931	2 156	848	1 149	43	116	775	17	38	533	917

	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	265	783	67	770	625	296	230	32	67	145			99	278
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	6	35	5	33	24	3	16	1	4	9			6	8
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	64	201	16	197	119	38	77		4	78	1	3	58	68
115	6153	Warunki zabudowy terenu	463	1 462	60	1 483	1 058	388	631	8	31	425	5	15	308	442
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku														
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	45	173	10	167	116	55	58	1	2	51	6	13	30	51
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej	1	4		3	1		1			2			2	2
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	64	164	3	190	146	45	94		7	44	2	1	21	38
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	25	93	4	88	67	23	42	1	1	21	3	6	9	30
121	616	Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybactwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt	157	485	21	483	322	105	203	2	12	161	4	9	121	159
		w tym o symbolach: 6160-6169														
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	31	114	1	109	81	26	54		1	28		3	21	36
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	3	19		16	11	3	8			5	1		4	6
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	22	88	7	74	42	14	26		2	32		3	16	36
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	2	42	3	29	21	1	20			8	1		5	15
126	6164	Wspólnoty gruntowe	8	16		19	18	5	13			1				5
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	2	11		10	7		7			3			3	3
128	6166	Łowiectwo		3		3	2	1	1			1			1	
129	6167	Rybolóstwo morskie i rybactwo śródlądowe	50	11	2	57	16	4	6	1	5	41			39	4
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	29	143	7	128	99	41	53	1	4	29	2	2	21	44
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	10	38	1	38	25	10	15			13		1	11	10
132	617	Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć	214	388	18	428	363	44	298	5	16	65			44	174
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179														
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokacy	53	74	2	81	70	13	53	1	3	11			7	46
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	51	90	1	109	94	4	83		7	15			7	32
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	31	107	11	96	86	10	75		1	10			5	42

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli	3	6		5	4		4			1			1	4
137	6174	Komornicy	12	41	2	39	33	4	26		3	6			6	14
138	6175	Rzecznicy patentowi	1			1	1	1								
139	6176	Syndycy upadłości	6	2		6	5		5			1			1	2
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	17	9		21	13		9	3	1	8			7	5
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych		3		3	2		2			1			1	
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	40	56	2	67	55	12	41	1	1	12			9	29
143	618	Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości	670	1 971	288	2 020	1 434	403	984	10	37	586	9	37	223	621
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189														
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	395	1 097	191	1 135	788	227	539	5	17	347	4	29	122	357
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	110	341	41	347	253	51	193	3	6	94		4	44	104
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	151	479	50	485	362	112	235	1	14	123	3	3	46	145
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	14	54	6	53	31	13	17	1		22	2	1	11	15
148	619	Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy	602	1 355	61	1 364	1 130	314	783	24	9	234	1	26	157	593
		w tym o symbolach: 6190-6199														
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	17	21	1	29	20	12	7	1		9			8	9
150	6191	Żołnierze zawodowi	111	220	8	250	209	63	143	1	2	41		1	29	81
151	6192	Funkcjonariusze Policji	287	705	31	684	574	164	392	16	2	110		22	66	308
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	41	83	1	83	73	16	55	2		10	1		6	41
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	8	25	2	24	12	4	8			12			10	9
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	17	73	2	48	38	18	18	2		10		2	6	42
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	31	54	2	59	53	16	34		3	6			5	26
156	6197	Służba Celna	21	39	1	44	41	10	29		2	3			2	16
157	6198	Inspekcja pracy	43	86	5	89	71	7	64			18		1	15	40
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	26	49	8	54	39	4	33	2		15			10	21
159	620	Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego	577	1 473	22	1 619	1 084	326	719	23	16	535	6	44	465	431

	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	126	290	6	284	252	60	189		3	32	2	3	27	132
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	3	14		8	5		5			3			3	9
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	25	41		51	44	26	17	1		7			6	15
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	222	252	3	366	334	184	136	2	12	32			26	108
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	26	68	6	79	52	10	41	1		27			25	15
165	6205	Nadzór sanitarny	116	598	2	613	285	25	251	9		328	1	33	289	101
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	59	210	5	218	112	21	80	10	1	106	3	8	89	51
167	621	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe	305	597	31	629	454	143	291	12	8	175	1	23	134	273
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219														
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	124	200	6	226	177	38	135	1	3	49	1	16	27	98
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	37	65		64	51	13	37		1	13		2	8	38
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	32	80	3	71	60	19	40		1	11		1	8	41
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	31	51	2	63	58	20	38			5			3	19
172	6214	Czynsze regulowane	1			1	1	1								
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	80	201	20	204	107	52	41	11	3	97		4	88	77
174	622	Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa		4	1	4	1		1			3			2	
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229														
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową		2		2	1		1			1			1	
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego														
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622		2	1	2						2			1	
178	623	Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości	68	140	19	150	103	14	80		9	47			47	58
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239														
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja	2	12		5	4		4			1			1	9
180	6231	Dozór techniczny	7	6		9	3	3				6			6	4
181	6232	Miary i wagi	3	5		5	3		3			2			2	3
182	6233	Normalizacja														
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	56	117	19	131	93	11	73		9	38			38	42

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
184	624	Powszechny obowiązek obrony kraju w tym o symbolach: 6240-6246, 6249	6	26		21	20	6	14			1			1	11
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej	2	8		6	6	2	4							4
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej		2		2	1	1				1			1	
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej														
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej		1												1
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny														
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń		1												1
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej		1												1
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	4	13		13	13	3	10							4
193	625	Pocztą, telekomunikacją, radio i telewizją w tym o symbolach: 6250-6259	116	157	27	187	159	22	131		6	28			28	86
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych	8	14	6	12	10	2	8			2			2	10
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)	2			2	2	1	1							
196	6252	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych														
197	6253	Nadawanie statusu nadawcy społecznego														
198	6254	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci telekomunikacyjnych	44	45	18	49	48	8	34		6	1			1	40
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe	4	6		7	4		4			3			3	3
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej														
201	6257	Powszechne usługi pocztowe														
202	6258	Kontrola działalności pocztowej		3		2	2	2								1
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	58	89	3	115	93	9	84			22			22	32
204	626	Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne w tym o symbolach: 6260-6267, 6269	129	308	8	344	273	108	130	9	26	71			61	93
205	6260	Statut	4	64		62	62	42	17	1	2					6
206	6261	Regulamin organizacyjny	18	4		19	18	1			17	1			1	3
207	6262	Radni	23	78		79	60	20	33	3	4	19			16	22
208	6263	Stałe komisje		12	2	8	5	3	1	1		3			3	4
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	2	8		5	1	1				4			4	5

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny														
211	6266	Jednostki pomocnicze	38	11		45	40	1	39			5			5	4
212	6267	Referendum lokalne	3	16		18	15	2	12	1		3			3	1
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	41	115	6	108	72	38	28	3	3	36			29	48
214	627	Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców	160	599	11	465	326	49	274	1	2	139		8	115	294
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279														
215	6270	Repatriacja		2		2						2			2	
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	90	359	6	275	198	27	169		2	77		4	62	174
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	53	137	5	119	84	16	67	1		35			30	71
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom	1	4		3	1		1			2			2	2
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	3	11		13	9	1	8			4		1	3	1
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	13	86		53	34	5	29			19		3	16	46
221	628	Status kościołów i związków wyznaniowych	5	36	3	39	36	23	13			3			2	2
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289														
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru		5	2	4	4	2	2							1
223	6281	Regulacje spraw majątkowych	4	29	1	32	30	21	9			2			1	1
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628	1	2		3	2		2			1			1	
225	629	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa	326	328	25	496	321	70	238	1	12	175	5		20	158
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299														
226	6290	Reforma rolna	197	123	6	263	115	20	89		6	148	1		8	57
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	26	31	1	36	32	7	21		4	4	1			21
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	8	11	2	17	14	5	8		1	3			1	2
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	86	140	13	159	144	36	107		1	15	2		9	67
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	1	5												6
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	8	18	3	21	16	2	13	1		5	1		2	5
232	630	Obrot towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny	715	1 328	297	1 507	1 158	261	763		134	349	1	1	256	536
		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	326	718	150	564	491	58	360		73	73			32	480
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (VIT)	1	12		7	6	2	4			1			1	6
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	52	96	42	138	94	8	56		30	44			3	10
236	6303	Procedura tranzytu pod osłoną karnetu TIR		1												1
237	6304	Zwolnienia celne	1			1	1		1							
238	6305	Zwrot należności celnych	61	23	11	81	71	3	67		1	10			10	3
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	274	478	94	716	495	190	275		30	221	1	1	210	36
240	631	Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi	54	167	3	155	125	8	113	1	3	30		1	26	66
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319														
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją		5		1						1			1	4
242	6311	Materiały wybuchowe														
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	16	27		35	31	4	27			4			4	8
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	34	101	3	96	82	3	76		3	14		1	11	39
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	4	34		23	12	1	10	1		11			10	15
246	632	Pomoc społeczna	2 583	5 165	103	5 916	5 040	1 164	3 520	25	331	876	33	173	527	1 832
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329														
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	1 085	1 666	27	2 088	1 808	179	1 396	6	227	280	10	91	160	663
248	6321	Zasiłki stałe	107	231	3	253	225	54	157	2	12	28	1	5	16	85
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	131	283	6	298	241	62	174	1	4	57	2	8	25	116
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej	1	1		1	1		1							1
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	51	113	3	120	104	38	53	3	10	16	1	1	12	44
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	1 208	2 871	64	3 156	2 661	831	1 739	13	78	495	19	68	314	923
253	633	Zatrudnienie i sprawy bezrobocia	252	568	11	600	518	113	393	4	8	82	2	9	47	220
		w tym o symbolu: 6330-6339														
254	6330	Status bezrobotnego	145	296	4	310	276	58	214	2	2	34	2	1	19	131
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	52	109	1	124	110	19	90		1	14		1	9	37
256	6332	Należności przedemerytalne		3	2	3	1		1			2			2	
257	6333	Dodatki szkoleniowe	1	1		1	1	1								1
258	6334	Stypendia	14	45	1	43	39	7	32			4		2	1	16

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
259	6335	Zwrot należnego świadczenia	18	43	1	46	37	9	26		2	9			5	15
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	8	34	1	32	27	12	10	2	3	5		1	3	10
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców		2		2	1		1			1			1	
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	3	3		5	5	1	4							1
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	11	32	1	34	21	6	15			13		4	7	9
264	634	Sprawy kombatanów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej	44	101	5	120	95	19	75		1	25		2	23	25
		w tym o symbolach: 6340-6343, 6349														
265	6340	Potwierdzenie represji	5	7	1	11	9		9			2			2	1
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatanach	4	10	1	10	8	1	7			2			2	4
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatanach	22	52	3	62	46	12	34			16		2	14	12
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	10	23		27	25	4	21			2			2	6
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634	3	9		10	7	2	4		1	3			3	2
270	635	Kultura fizyczna, sport i turystyka	16	33	8	38	19	3	15		1	19			16	11
		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 sędzię sportowego		1												1
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek	3	3		5	5		5							1
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie		2												2
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	13	27	8	33	14	3	10		1	19			16	7
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	94	218	10	189	140	38	95	1	6	49	1	2	34	123
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369														
276	6360	Biblioteki		3		2						2			1	1
277	6361	Rejestr zabytków	21	60	3	47	33	8	25			14	1	2	9	34
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	49	108	5	91	70	19	46		5	21			16	66
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonan		3												3
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	24	44	2	49	37	11	24	1	1	12			8	19
284	637	Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe	25	69	3	52	39	6	32		1	13			10	42
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379														
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych														
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu	3	2		2	1		1			1			1	3
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego														
288	6373	Uprawnienia maklerskie		4		3	3	3								1
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi		3	2	2	2	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														
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	22	60	1	45	33	2	30		1	12			9	37
293	645	Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655	150	632	27	652	216	57	145	10	4	436	3	15	381	130
294	646	Prawo własności przemysłowej	169	250	39	301	255	79	163	1	12	46			31	118
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469														
295	6460	Znaki towarowe	113	172	32	206	176	61	106		9	30			19	79
296	6461	Wynalazki	35	49	6	57	53	13	39	1		4			3	27
297	6462	Wzory użytkowe	8	10		15	9	3	6			6			3	3
298	6463	Wzory przemysłowe	12	19	1	22	17	2	12		3	5			5	9
299	6464	Oznaczenia graficzne														
300	6465	Topografie układów scalonych														
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646	1			1						1			1	
302	647	Sprawy związane z ochroną danych osobowych	43	100	4	80	65	25	37		3	15			12	63

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
303	648	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	190	500	23	538	379	212	138	17	12	159	5	2	121	152
304	649	Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych	13	40	7	38	1	1				37	1	30	4	15
305	650	Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku	132	310	1	336	316	59	254		3	20	1	1	11	106
306	651	Sprawy funduszy emerytalnych														
307	652	Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych	499	683	28	839	518	144	346	5	23	321			310	343
308	653	Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami	655	1 992	112	1 837	1 360	421	909	11	19	477	5	28	368	810
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539														
309	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	90	260	28	222	180	76	99	2	3	42			33	128
310	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	22	110	10	117	94	32	58	2	2	23		1	18	15
311	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego	2	1		3	3	2	1							
312	6534	Zamówienia publiczne	4	16	2	14	10	3	7			4			3	6
313	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	8	11		13	10	3	7			3			3	6
314	6536	Ulgi w spłaceniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	247	751	25	685	555	198	350	2	5	130			109	313
315	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	217	610	27	569	357	65	282	3	7	212	4	25	157	258
316	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	65	233	20	214	151	42	105	2	2	63	1	2	45	84
317	654	Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów	10	31		21	10	2	8			11			11	20
		w tym o symbolu 6540														
318	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	10	31		21	10	2	8			11			11	20
319	655	Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych	1 305	3 535	280	3 369	2 561	718	1 702	13	128	808	5	11	637	1 471
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559														
320	6550	Płatności obszarowe	771	2 263	137	2 100	1 569	422	1 038	1	108	531	4	10	437	934
321	6551	Renty strukturalne	6	59	6	36	28	3	25			8		1	6	29

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
322	6552	Zalesianie gruntów rolnych	14	89	4	67	47	15	31		1	20			18	36
323	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	9	28	2	23	9	4	5			14			13	14
324	6554	Zezwolenia połowowe	8	12		14	11		11			3			3	6
325	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	497	1 084	131	1 129	897	274	592	12	19	232	1		160	452
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	29 304	77 012	6 877	74 910	55 255	16 247	35 432	369	3 207	19 655	257	1 013	13 090	31 406
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 245	6 524	461	6 491	5 303	2 826	2 119	107	251	1 188	41	38	789	2 278
326	638	Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym	170	622	20	553	348	54	281	6	7	205	5	30	149	239
327	639	Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych	491	1 745	119	1 738	1 269	664	443	67	95	469	13		368	498
		w tym o symbolach: 6391-6393														
328	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	442	1 633	112	1 611	1 182	632	398	59	93	429	13		337	464
329	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	34	61	5	76	50	17	28	4	1	26			19	19
330	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	15	51	2	51	37	15	17	4	1	14			12	15
331	640	Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych	156	475	12	488	449	352	39		58	39	1		1	143
		w tym o symbolach: 6401-6403														
332	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	141	421	11	422	388	328	33		27	34	1		1	140
333	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	12	46	1	57	55	19	5		31	2				1
334	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie ... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)	3	8		9	6	5	1			3				2
335	641	Rozstrzygnięcia nadzorcze	89	288	9	313	287	48	228	3	8	26			19	64
		w tym o symbolach: 6411-6413														
336	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	84	244	8	283	262	46	207	2	7	21			16	45
337	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	5	37		26	22	2	18	1	1	4			2	16
338	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze		7	1	4	3		3			1			1	3

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
339	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	11		12	11	4	2	4	1	1				3
340	644	Środki zapewnijające wykonanie orzeczeń sądu	137	486	19	488	336	214	86	20	16	152	13	1	101	135
341	656	Interpretacje podatkowe	1 192	2 886	282	2 885	2 589	1 486	1 030	7	66	296	9	7	151	1 193
		w tym o symbolach: 6560-6561														
342	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	1 149	2 777	271	2 755	2 473	1 422	982	7	62	282	9	6	146	1 171
343	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	43	109	11	130	116	64	48		4	14		1	5	22
344	657	Inne interpretacje	6	11		14	14	4	10							3

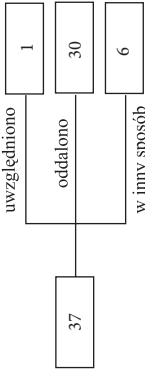
Orzeczenia wydane w trybie art. 179a p.p.s.a. (po uchyleniu wyroku/postanowienia zaskarżonego skargą kasacyjną)															
						6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
						17	17	11	6						

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

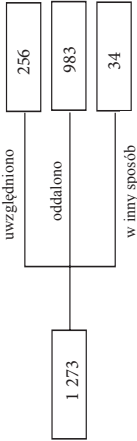
**) w tym spraw załatwionych —



***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa



****) w tym spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym



ilość sygnalizacji w trybie art. 155 § 1 p.p.s.a.

6

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.)

540

Tabela VI
Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelných organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ skarg na akty organu	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4
1	Ogółem (wiersze 2-84)	16 312	12 415	4 061
2	Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów Naukowych	26	30	9
3	Dyrektor Agencji Ruchu Lotniczego	0	0	0
4	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	5	3	0
5	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	182	100	37
6	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	100	62	25
7	Generalny Konserwator Zabytków	0	0	0
8	Główny Geodeta Kraju	52	28	4
9	Główny Inspektor Farmaceutyczny	202	311	177
10	Główny Inspektor Inspekcji Handlowej	0	0	0
11	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	65	56	10
12	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	1 089	671	165
13	Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	7	4	0
14	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	145	106	9
15	Główny Inspektor Pracy	4	4	2
16	Główny Inspektor Sanitarny	83	4	12
17	Główny Inspektor Transportu Drogowego	1 839	1 533	404
18	Główny Lekarz Weterynarii	20	19	3
19	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	97	89	19
20	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	35	15	7
21	Komendant Główny Policji	556	485	112
22	Komendant Główny Straży Granicznej	115	82	19
23	Komisja Nadzoru Finansowego	76	39	6
24	Komitet Integracji Europejskiej	0	0	0
25	Komisja Egzaminacyjna II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości	160	128	9
26	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	137	88	13
27	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	0	0	0
28	Krajowa Rada Notarialna	10	16	5
29	Krajowa Rada Radców Prawnych	5	12	0
30	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	68	43	12
31	Krajowa Rada Sądownictwa	0	0	0
32	Minister Administracji i Cyfryzacji	217	222	45
33	Minister Edukacji Narodowej	18	15	8
34	Minister Finansów	3 519	2 734	1 505
35	Minister Gospodarki	84	71	12
36	Minister Infrastruktury i Rozwoju *	1 350	897	238
37	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	231	136	41
38	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	71	65	33
39	Minister Obrony Narodowej	75	60	15
40	Minister Pracy i Polityki Społecznej	326	244	59

	1	2	3	4
41	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	534	425	88
42	Minister Skarbu Państwa	229	184	55
43	Minister Sportu i Turystyki	19	19	1
44	Minister Spraw Wewnętrznych	187	126	31
45	Minister Spraw Zagranicznych	4	0	0
46	Minister Sprawiedliwości	174	134	22
47	Minister Środowiska	91	56	23
48	Minister Zdrowia	68	48	25
49	Naczelna Rada Adwokacka	15	16	5
50	Naczelna Rada Lekarska	9	6	0
51	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych	3	4	0
52	Państwowa Komisja Wyborcza	0	0	0
53	Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych	2	1	1
54	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	666	475	142
55	Prezes Agencji Rezerw Materiałowych	0	0	0
56	Prezes Agencji Rynku Rolnego	79	39	5
57	Prezes Głównego Urzędu Miar	7	5	0
58	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	2	1	0
59	Prezes Instytutu Pamięci Narodowej	25	14	1
60	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	45	39	21
61	Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia	634	372	100
62	Prezes Państwowej Agencji Atomistyki	14	9	1
63	Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	1	1	1
64	Prezes Rady Ministrów	57	43	5
65	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	61	78	21
66	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	84	65	27
67	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	39	26	2
68	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	10	2	2
69	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	24	52	5
70	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	11	7	0
71	Prezes Agencji Mienia Wojskowego	28	40	7
72	Prezes Wyższego Urzędu Górniczego	23	10	2
73	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	698	637	175
74	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	0	0	0
75	Rada do Spraw Uchodźców	315	171	18
76	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	31	36	9
77	Szef Agencji Wywiadu	5	8	0
78	Szef Służby Celnej	36	30	6
79	Szef Służby Cywilnej	4	0	0
80	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców	231	141	30
81	Urząd Patentowy RP	250	242	79
82	Zarząd Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji	0	0	0
83	Zarząd Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych	0	0	0
84	Inne urzędy i instytucje centralne	628	421	136

* Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1390).

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 załatwionych wyrokiem		Ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności UKS	Ilość	Uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwionych wyrokiem
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Ogółem (wiersze 2-17)	11 454	100	7 726	1 931	24,994	Ogółem (wiersze 2-17)	111	100	72	11	15
2	Dolnośląskie – Wrocław	695	6,068	515	96	1,243	Dolnośląskie – Wrocław	4	3,604	4	2	3
3	Kujawsko-Pomorskie – Bydgoszcz	498	4,348	366	97	1,256	Kujawsko-Pomorskie – Bydgoszcz	9	8,108	4		0
4	Lubelskie – Lublin	507	4,426	315	83	1,074	Lubelskie – Lublin	2	1,802	7		0
5	Lubuskie – Zielona Góra	323	2,820	274	96	1,243	Lubuskie – Zielona Góra	3	2,703	2		0
6	Łódzkie – Łódź	1 040	9,080	888	240	3,106	Łódzkie – Łódź	11	9,910	8		0
7	Małopolskie – Kraków	923	8,058	426	91	1,178	Małopolskie – Kraków	18	16,216	6	1	1
8	Mazowieckie – Warszawa	2 299	20,072	1 561	491	6,355	Mazowieckie – Warszawa	17	15,315	9	4	6
9	Opolskie – Opole	342	2,986	245	91	1,178	Opolskie – Opole	9	8,108	7	4	6
10	Podkarpackie – Rzeszów	585	5,107	183	37	0,479	Podkarpackie – Rzeszów	6	5,405	4		0
11	Podlaskie – Białystok	238	2,078	172	21	0,272	Podlaskie – Białystok	1	0,901	3		0
12	Pomorskie – Gdańsk	873	7,622	689	128	1,657	Pomorskie – Gdańsk	4	3,604	3		0
13	Śląskie – Katowice	894	7,805	657	125	1,618	Śląskie – Katowice	7	6,306	1		0
14	Świętokrzyskie – Kielce	280	2,445	153	19	0,246	Świętokrzyskie – Kielce	2	1,802	5		0
15	Warmińsko-Mazurskie – Olsztyn	303	2,645	216	35	0,453	Warmińsko-Mazurskie – Olsztyn	2	1,802			0
16	Wielkopolskie – Poznań	1 172	10,232	617	197	2,550	Wielkopolskie – Poznań	5	4,505	3		0
17	Zachodniopomorskie – Szczecin	482	4,208	449	84	1,087	Zachodniopomorskie – Szczecin	11	9,910	6		0

Tabela VIII
Skargi na akty i czynności izb celnych

Lp.	Województwo	Siedziba izby celnej	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
				Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4	5
1	Ogółem (wiersze 2-17)		14 373	7 172	1 638
2	Dolnośląskie	Wrocław	1 571	509	95
3	Kujawsko-Pomorskie	Toruń	568	366	95
4	Lubelskie	Biała Podlaska	1 406	552	86
5	Lubuskie	Rzepin	281	172	78
6	Łódzkie	Łódź	470	269	45
7	Małopolskie	Kraków	671	168	17
8	Mazowieckie	Warszawa	2 848	1 423	449
9	Opolskie	Opole	255	143	28
10	Podkarpackie	Przemyśl	525	161	35
11	Podlaskie	Białystok	844	345	11
12	Pomorskie	Gdynia	585	383	73
13	Śląskie	Katowice	1 903	1 057	112
14	Świętokrzyskie	Kielce	300	149	29
15	Warmińsko-Mazurskie	Olsztyn	654	367	238
16	Wielkopolskie	Poznań	1 043	804	117
17	Zachodniopomorskie	Szczecin	449	304	130

Tabela IX
**Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności
samorządowych kolegiów odwoławczych**

Lp.	Siedziba samorządowego kolegium odwoławczego	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4
1	Ogółem (wiersze 2-50)	16 883	13 077	3 954
2	Biała Podlaska	103	91	25
3	Białystok	284	211	47
4	Bielsko-Biała	296	293	89
5	Bydgoszcz	341	209	60
6	Chelm	302	266	32
7	Ciechanów	76	67	19
8	Częstochowa	328	256	66
9	Elbląg	144	102	20

	1	2	3	4
10	Gdańsk	614	409	112
11	Gorzów Wielkopolski	138	116	36
12	Jelenia Góra	144	130	33
13	Kalisz	370	337	177
14	Katowice	1 128	892	219
15	Kielce	551	370	44
16	Konin	249	193	66
17	Koszalin	367	341	154
18	Kraków	941	766	256
19	Krosno	166	111	44
20	Legnica	159	130	36
21	Leszno	181	117	38
22	Lublin	602	661	110
23	Łomża	89	80	18
24	Łódź	579	509	157
25	Nowy Sącz	248	169	67
26	Olsztyn	422	359	83
27	Opole	257	214	55
28	Ostrołęka	142	121	45
29	Piła	180	121	52
30	Piotrków Trybunalski	230	186	46
31	Płock	149	132	42
32	Poznań	991	777	352
33	Przemyśl	156	91	45
34	Radom	214	197	47
35	Rzeszów	388	234	77
36	Siedlce	214	132	27
37	Sieradz	176	132	49
38	Skierniewice	74	62	16
39	Słupsk	220	144	51
40	Suwałki	102	70	14
41	Szczecin	613	470	189
42	Tarnobrzeg	162	131	42
43	Tarnów	222	156	48
44	Toruń	243	191	53
45	Wałbrzych	379	252	90
46	Warszawa	1 845	1 207	412
47	Włocławek	142	106	29
48	Wrocław	442	407	66
49	Zamość	193	174	51
50	Zielona Góra	327	185	48

Tabela X
Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O											
		ogółem	% do ogółu wpływu	załatwienie ogółem	w tym przez										
					uwzględnienie			oddalenie			inne załatwienie				
					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/	18 634	100	14 892	3 461	23,24		9 917	66,59		1 514	10,17			
2	Białystok	551	2,96	333	66	0,44	19,82	242	1,63	72,67	25	0,17	7,51		
3	Bydgoszcz	531	2,85	401	92	0,62	22,94	277	1,86	69,08	32	0,21	7,98		
4	Gdańsk	1 032	5,54	952	240	1,61	25,21	585	3,93	61,45	127	0,85	13,34		
5	Głiwice	1 483	7,96	1 135	275	1,85	24,23	744	5,00	65,55	116	0,78	10,22		
6	Gorzów Wielkopolski	379	2,03	289	78	0,52	26,99	187	1,26	64,71	24	0,16	8,30		
7	Kielce	337	1,81	373	48	0,32	12,87	292	1,96	78,28	33	0,22	8,85		
8	Kraków	1 204	6,46	971	236	1,58	24,30	555	3,73	57,16	180	1,21	18,54		
9	Lublin	864	4,64	404	96	0,64	23,76	274	1,84	67,82	34	0,23	8,42		
10	Łódź	974	5,23	936	175	1,18	18,70	690	4,63	73,72	71	0,48	7,59		
11	Olsztyn	451	2,42	339	96	0,64	28,32	223	1,50	65,78	20	0,13	5,90		
12	Opole	313	1,68	379	68	0,46	17,94	289	1,94	76,25	22	0,15	5,80		
13	Poznań	1 619	8,69	1 006	246	1,65	24,45	669	4,49	66,50	91	0,61	9,05		
14	Rzeszów	568	3,05	492	110	0,74	22,36	317	2,13	64,43	65	0,44	13,21		
15	Szczecin	792	4,25	562	129	0,87	22,95	353	2,37	62,81	80	0,54	14,23		
16	Warszawa	6 283	33,72	5 397	1 264	8,49	23,42	3 635	24,41	67,35	498	3,34	9,23		
17	Wrocław	1 253	6,72	923	242	1,63	26,22	585	3,93	63,38	96	0,64	10,40		

Tabela XI
Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2015

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

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 zalatwienia, 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 zalatwienie	
							ilość	% uwzględnień do ogółu zalatwień tego rodzaju spraw	ilość	% oddaleń do ogółu zalatwień tego rodzaju spraw	ilość	% zalatwień w inny sposób do ogółu zalatwień tego rodzaju spraw
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Ogółem /wiersze 2-17/	83 529	179	0,214	100	169	4	2,37	53	31,36	112	66,27
2	Białystok	2 313	3	0,130	1,68	3	2	1,18			1	0,59
3	Bydgoszcz	2 767	6	0,217	3,35	5					5	2,96
4	Gdańsk	3 905	38	0,973	21,23	38			1	0,59	37	21,89
5	Gliwice	6 747	8	0,119	4,47	7			4	2,37	3	1,78
6	Gorzów Wielkopolski	1 707	1	0,059	0,56	1			1	0,59		
7	Kielce	2 087	2	0,096	1,12	2					2	1,18
8	Kraków	5 745	40	0,696	22,35	39			15	8,88	24	14,20
9	Lublin	4 481	10	0,223	5,59	10			3	1,78	7	4,14
10	Łódź	4 158										
11	Olsztyn	2 397	1	0,042	0,56	1			1	0,59		
12	Opole	1 314										
13	Poznań	6 332	4	0,063	2,23	4			2	1,18	2	1,18
14	Rzeszów	3 130	1	0,032	0,56	1			1	0,59		
15	Szczecin	3 156	4	0,127	2,23	4					4	2,37
16	Warszawa	27 736	35	0,126	19,55	30	2	1,18	11	6,51	17	10,06
17	Wrocław	5 554	26	0,468	14,53	24			14	8,28	10	5,92

Tabela XIII
Skargi kasacyjne według izb NSA

Z A L A T W I O N O																																					
Lp.	Izba	Razem	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Na rozprawie												Na posiedzeniu niejawnym									Pozostało na następny okres										
				razem	z tego ponownie wpisane	Łącznie /suma rubryk 7 i 16/	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	Łącznie /rubryki 10-12/	w tym	w inny sposób					Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Łącznie /rubryki 19-21/	uwzględniono skargę	oddalono skargę	w inny sposób																	
1	RAZEM NSA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	22 064	18 634	652	14 892	12 644	1 789	1 372	647	661	64	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28								
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	3 342	2 203	92	2 126	1 663	218	271	93	169	9	1 121	27	26	463	29	2	29	2	1	3	5	647	36	1 265	25 806	3 419	8 602	581							
2	IZBA OGÓLNOADMINISTRACYJNA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	7 752	6 585	65	5 735	4 895	451	700	368	297	35	3 697	14	33	840	141	8	1	3	4	341	13	337	8 602	581	7 487	130	581	7 487	130						
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	479	577	5	475	398	66	41	15	21	5	286	1	4	77	19	2		2		42		14	581	7 487	130	581	7 487	130	581	7 487	130				
3	IZBA FINANSOWA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	8 824	5 988	137	5 095	4 125	638	381	168	203	10	3 044	1	61	970	53					152	12	753	9 717	2 708	7 487	130	2 708	7 487	130	2 708	7 487	130			
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 753	1 522	85	1 567	1 191	139	220	72	146	2	810		22	376	8					10	1	357	2 708	7 487	130	2 708	7 487	130	2 708	7 487	130	2 708	7 487	130	
4	IZBA GOSPODARCZA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	5 488	6 061	450	4 062	3 624	700	291	111	161	19	2 529	5	99	438	97	1				1	154	11	175	7 487	130	7 487	130	7 487	130	7 487	130	7 487	130	7 487	130
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	110	104	2	84	74	13	10	6	2	2	25	26		10	2					4		4	130	7 487	130	7 487	130	7 487	130	7 487	130	7 487	130	7 487	130

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 przekaza- zano sprawę do ponownego rozpoznania	Łącznie /rubryki 10-12/	uwzględniono skargę						oddalono skargę	w tym	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę					
					razem	z tego ponownie wpisane	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	1 649	1 280	4	1 156	1 020	87	167	94	61	12	755	1	10	136	25	3	3			66	3	39	1 773	
		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	824	620	3	592	534	54	87	43	40	4	384	1	8	58	13	1	1			25	1	18	852	
3	6011	Nakazanie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie		3																				3		
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	30	17		19	19	3	3	1	1	1	13											28		
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	10	10		6	3						3			3	1					1		1	14	
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	657	533	1	441	383	21	67	45	19	3	293		2	58	10	2		2		30	2	14	749	

	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	4			4	4		1	1			3												
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	20	13		10	9	3					6			1								1	23
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	10	7		11	10	2					8			1						1			6
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601	3	4		1	1						1												6
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	91	73		72	57	4	9	4	1	4	44			15	1					9		5	92
12	602	Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611	1	9		2										2	1						1		8
13	603	Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa	768	754		617	539	91	59	26	31	2	385	3	1	78	12	1			1	42	2	21	905
		w tym o symbolach: 6030-6039																							
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	20	11		14	11	1	5	3	2		5			3						1		2	17
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	133	86		88	73	1	7	2	5		64	1		15	2					9	1	3	131
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	89	68		85	70	3	5	2	3		60	2		15	4	1						6	72
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	77	48		72	65	10	7	3	3	1	48			7	1					6			53
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	23	13		16	14	1	4	3	1		9			2	1					1			20
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	98	172		74	65	13	4	2	2		48			9	1					7	1		196
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	4	14		10	9	1					8			1						1			8
21	6037	Transport drogowy i przewozy	299	297		241	217	61	24	9	14	1	131		1	24	3					11		10	355
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603	16	36		13	11		1	1			10			2						2			39
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	9	9		4	4		2	1	1		2												14
24	604	Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych	938	1 127	341	597	574	112	132	35	96	1	314	1	15	23	12					7	1	3	1 468
		w tym o symbolach: 6040-6049																							
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	1	2		1	1						1												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	30	15		21	20	9					11			1						1			24
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	890	1 091	341	563	542	101	131	34	96	1	294	1	15	21	12					6	1	2	1 418
28	6043	Kinematografia																							
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych																							
30	6045	Ochrona osób i mienia	1	1		1	1						1												1
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	7	7		5	4	1					3			1							1		9
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON																							
33	6048	Status zakładu pracy chronionej	1			1	1						1												
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	8	11		5	5	1	1	1			3												14
35	605	Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty	214	85		141	123	7	27	18	9		87		2	18	4					4	1	9	158
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059																							
36	6050	Obowiązek meldunkowy	127	55		78	62	1	9	2	7		51		1	16	3					3	1	9	104
37	6051	Dokumenty stwierdzające tożsamość	3	1		1	1								1										3
38	6052	Akty stanu cywilnego	12	7		7	6	1	2		2		3			1						1			12
39	6053	Obywatelstwo	60	18		48	48	5	13	13			30												30
40	6054	Paszporty		2		2	1						1			1	1								
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	12	2		5	5		3	3			2												9
42	606	Sprawy z zakresu geologii i górnictwa	34	24		25	25	4	4	4	1	3	17												33
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069																							
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	24	10		18	18	4	4		1	3	10												16
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złóża	1	3																					4
45	6062	Ruch i likwidacja zakład górniczego	3	5		3	3						3												5
46	6063	Opłaty eksploatacyjne	6	6		4	4						4												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
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi lub górnictwymi																							
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606																							
49	607	Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi	491	486	4	353	303	31	50	24	25	1	219	1	2	50	16					20		14	624
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079																							
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	52	41		33	31	1	3	1	2		26		1	2								2	60
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	7	9		3	2	1	1	1						1						1			13
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	47	26		26	22		7		7		15			4	1					1		2	47
53	6073	Oplaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w określonym terminie	71	71		42	29	1	4	3	1		23	1		13	8					3		2	100
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	54	59		40	33	4	8	6	2		21			7						2		5	73
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	11	16		6	6						6												21
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	104	118	4	88	79	12	14	7	6	1	53			9	4					4		1	134
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	145	146		115	101	12	13	6	7		75		1	14	3					9		2	176
58	608	Energetyka i atomistyka	2	4		3	2	1					1			1						1			3
59	609	Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę	117	117	2	76	65	10	5		4	1	49		1	11						6		5	158
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099																							
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	31	23		21	18	6					12			3						2		1	33
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	49	50		33	29	1	4		3	1	23			1						2		2	66
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	2	6																					8
63	6093	Spółki wodne i związki walowe	2			1	1						1											1	1
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	33	38	2	21	17	3	1		1		13			4						2		2	50
65	610	Sprawy komunalizacji mienia	100	105	6	57	47	2	5	2	3		40			10	2						1	7	148
		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	43	68	6	29	20	1	2	1	1		17			9	1					1		7	82
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy	1																						1
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	55	34	27	26	1	3	1	2		22				1	1								62
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa		2																					2
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610	1	1	1	1	1						1												1
71	611	Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych	10 989	7 885	219	6 442	5 334	850	406	180	214	12	3 980	2	96	1 108	72					161	12	863	12 432
		w tym o symbolach: 6110-6119																							
72	6110	Podatek od towarów i usług	2 271	2 302	94	1 617	1 436	187	108	30	74	4	1 103	1	37	181	17					67	8	89	2 956
73	6111	Podatek akcyzowy	2 165	1 925	110	1 375	1 237	215	30	14	14	2	956	1	35	138	19					9		110	2 715
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	2 895	1 506	3	1 596	1 225	240	133	55	75	3	844		8	371	11					22		338	2 805
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	1 028	581	3	557	465	69	51	25	23	3	342		3	92	6					9		77	1 052
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	118	48		61	53	6	5	3	2		42			8						5		3	105
77	6115	Podatek od nieruchomości	1 000	698	2	367	279	55	10	5	5		209		5	88	3					12	3	70	1 331
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty	565	277	5	416	276	35	49	39	10		184		8	140	12					23		105	426
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	178	112	1	103	91	7	2	2			82			12	1					5		6	187
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	393	221	1	188	136	18	11	4	7		107			52	2					6	1	43	426
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	376	215		162	136	18	7	3	4		111			26	1					3		22	429
82	612	Sprawy geodezji i kartografii	150	96		96	88	6	20	14	6		61		1	8						8			150
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129																							
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	92	42		52	50	3	6	3	3		40		1	2						2			82
84	6121	Klasyfikacja gruntów	4	2		1	1		1	1															5
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	29	31		25	21	3	6	5	1		12			4						4			35
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	3	5		4	3		1		1		2			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
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	4	1		2	2						2												3
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	18	15		12	11		6	5	1		5			1						1			21
89	613	Ochrona środowiska i ochrona przyrody	531	407	19	378	321	37	34	21	10	3	249	1		57	7					16	2	32	560
		w tym o symbolach: 6130-6139																							
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	8	3		2	2	1					1												9
91	6131	Oplaty za korzystanie ze środowiska	10	4		9	6	3	1		1		2			3						1		2	5
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	33	4	1	28	28	3	1	1			24												9
93	6133	Informacja o środowisku	5	1		5	4	1	1		1		2			1						1			1
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania		1																					1
95	6135	Odpady	119	113	17	95	62	6	8	6	1	1	48			33	4					3	1	25	137
96	6136	Ochrona przyrody	101	73		64	55	7	8	7		1	40			9	2					6		1	110
97	6137	Ochrona środowiska morskiego	8			7	7						7												1
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	33	48		19	19	3	1		1		15												62
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	214	160	1	149	138	13	14	7	6	1	110	1		11	1					5	1	4	225
100	614	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa	41	148		132	114	10	17	6	9	2	87			18	4					11		3	57
		w tym o symbolach: 6140-6149																							
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	4	11		10	8	1	3		3		4			2						1		1	5
102	6141	Państwowe szkoły wyższe		2		1										1	1								1
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe		8		2	1		1			1				1								1	6
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	10	39		31	28	7	4		4		17			3	2					1			18
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	9	17		19	16		3	2	1		13			3						2		1	7
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	13	33		34	33	2	4	3		1	27			1						1			12
107	6146	Sprawy uczniów	2	12		13	9		1		1		8			4						4			1
108	6147	Archiwa	1	2		1	1						1												2
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa																							

	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	2	24		21	18		1	1			17			3	1					2			5
111	615	Sprawy zagospodarowania przestrzennego	927	695	3	611	537	94	63	33	26	4	377		3	74	16	2			2	38	1	17	1 011
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159																							
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	275	219	1	195	164	50	12	4	6	2	101		1	31	7					20		4	299
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	7	9		8	7		2	1	1		5			1							1		8
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	55	65	1	42	36	5	6	4	2		24		1	6	3					2		1	78
115	6153	Warunki zabudowy terenu	441	296	1	285	255	25	30	15	13	2	199		1	30	4	2			2	14		10	452
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku																							
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	95	43		58	53	7	13	9	4		33			5	2					2		1	80
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej	6	1		4	3	1					2			1								1	3
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	39	53		17	17	6					11												75
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	9	9		2	2						2												16
121	616	Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt	214	133	26	141	134	9	28	26	1	1	95	1	1	7	1					3		3	206
		w tym o symbolach: 6160-6169																							
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	54	18		23	23	2	1	1			19		1										49
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	11	5		5	4						4			1						1			11
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	27	23	1	14	14	2	2	1		1	9	1											36
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	17	5		12	12	1	3	2	1		8												10
126	6164	Wspólnoty gruntowe	9	10		8	8		3	3			5												11
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	8	3		5	5						5												6
128	6166	Łowiectwo	1	2		2										2	1							1	1
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe	3	25	23	26	24		17	17			7			2						1		1	2
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	54	29	1	25	23	3	1	1			19			2						1		1	58

	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	30	13	1	21	21	1	1	1			19												22
132	617	Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć	108	89		75	68	11	18	5	13		38	1		7						4	1	2	122
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179																							
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokacy	20	17		12	12	1	3	2	1		8												25
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	30	26		19	17	2	2		2		13			2							1	1	37
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	38	21		26	25	5	13	3	10		6	1		1								1	33
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli	2	1		3	2						2			1						1			
137	6174	Komornicy	8	6		4	3	2					1			1						1			10
138	6175	Rzecznicy patentowi	2			2	2						2												
139	6176	Syndyce upadłości		5		1										1									4
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	1	6		2	1						1			1						1			5
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych																							
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	7	7		6	6	1					5												8
143	618	Wylaszczanie i zwrot nieruchomości	673	633	7	496	329	29	51	29	19	3	247		2	167	7					17	1	142	810
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189																							
144	6180	Wylaszczanie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wylaszczanie gruntów pod autostradę	481	392	6	372	222	23	32	20	11	1	166		1	150	5					10	1	134	501
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	33	100		29	21	2	6	5	1		12		1	8	1					2		5	104
146	6182	Zwrot wylaszczonych nieruchomości i rozliczenia z tym związane	156	139	1	94	85	4	13	4	7	2	68			9	1					5		3	201
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	3	2		1	1						1												4
148	619	Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy	455	349	13	311	277	24	40	23	16	1	213			34	8					19		7	493
		w tym o symbolach: 6190-6199																							
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	7	6		7	6		1		1		5			1	1								6
150	6191	Żołnierze zawodowi	72	53	1	46	43	4	5	2	3		34			3	2							1	79
151	6192	Funkcjonariusze Policji	182	182		102	80	9	17	8	8	1	54			22	3					16		3	262

	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
	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	14	10		13	13	1	3	3			9												11
	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	4	8		4	3		1		1		2			1						1			8
	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	26	8		15	14	1	2	1	1		11			1							1	19	
	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	22	20		9	7		1	1			6			2	1						1	33	
	6197	Służba Celna	14	18		9	7		1	1			6			2						1	1	23	
	6198	Inspekcja pracy	33	22		25	25	4	2	2			19											30	
	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	81	22	12	81	79	5	7	5	2		67			2	1					1		22	
159	620	Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego	291	340	1	248	210	10	18	8	10		181	1		38	3					22		13	383
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209																							
160	6200	Choroby zawodowe	88	52		64	60	5	3	1	2		51	1		4						3		1	76
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarci, położnej	5	2		4	4						4												3
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	8	6		6	4						4			2	1							1	8
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	99	184		84	72	2	1	1			69			12	1					1		10	199
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	9	13		5	4		1		1		3			1						1			17
165	6205	Nadzór sanitarny	76	59	1	74	60	2	13	6	7		45			14						14			61
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	6	24		11	6	1					5			5	1					3		1	19
167	621	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe	107	118		105	85	5	18	8	6	4	60	1	1	20	6					13		1	120
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219																							
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	17	20		11	11						11												26
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	30	19		21	20	2	4	2		2	14			1						1			28
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	16	10		15	14	1	1		1		12			1						1			11
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	28	18		22	21	1	7	3	4		12	1		1								1	24

	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	16	51		36	19	1	6	3	1	2	11		1	17	6					11			31
174	622	Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa		1																					1
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229																							
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową																							
176	6221	Karty pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego		1																					1
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622																							
178	623	Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości	42	36		36	35	3	4	4			28			1	1								42
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239																							
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja	1	1		1	1						1												1
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	34		34	33	3	4	4			26			1	1								40
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	100	73		63	56	17	3		1	2	35		1	7	4					3			110
		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	45	14		23	22	5	1		1		16			1						1			36
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	41	36		30	26	11	2			2	12		1	4	2					2			47
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe	3	1		2	2						2												2
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej																							
201	6257	Powszechne usługi pocztowe																							
202	6258	Kontrola działalności pocztowej																							
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	11	21		8	6	1					5			2	2								24
204	626	Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne	34	54	2	59	52	5	6	2	3	1	39		2	7	3					3		1	29
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269																							
205	6260	Statut	2	8		7	7	2	1	1			4												3
206	6261	Regulamin organizacyjny																							
207	6262	Radni	8	13		17	17		1	1			15		1										4
208	6263	Stale komisje		2		2										2	2								
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	4	4		8	6	1	1	1	1		4			2						1		1	
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny																							
211	6266	Jednostki pomocnicze	7	1		8	7						7			1						1			
212	6267	Referendum lokalne		5		3	3	1	1			1	1												2
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	13	21	2	14	12	1	2		2		8		1	2	1					1			20
214	627	Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców	198	88		99	91	3	12	7	5		75		1	8						2		6	187
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279																							
215	6270	Repatriacja	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
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	93	45		47	45	2	4	4			38		1	2								2	91
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	83	31		43	38	1	7	3	4		30			5						1		4	71
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom	1	1																					2
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	5	6		1	1					1													10
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	15	5		7	6		1		1	5				1						1			13
221	628	Status kościołów i związków wyznaniowych	3	10		2	2	2																	11
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289																							
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru	1	3		1	1	1																	3
223	6281	Regulacje spraw majątkowych	1	6																					7
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628	1	1		1	1	1																	1
225	629	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa	192	164		108	101	10	17	7	10	74				7						1	6	248	
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299																							
226	6290	Reforma rolna	50	74		29	24	2	3	3		19				5						1	4	95	
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	21	16		8	8		2		2	6													29
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	7	6		2	2	1				1													11
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	105	62		66	64	6	12	4	8	46				2							2	101	
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	2			1	1					1													1
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	7	6		2	2	1				1													11
232	630	Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny	265	440		258	235	33					162		40	23	13					8	2	447	
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309																							
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej, wymiar należności celnych	121	304		85	78	9				66			3	7	1					6			340
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (VIT)	8	3		7	7	1				6													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, dla antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	31	39		23	23	16				6			1										47
236	6303	Procedura tranzytu pod osłoną karnetu TIR																							
237	6304	Zwolnienia celne																							
238	6305	Zwrot należności celnych	30	56		78	65	4				25			36	13	11					2			8
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	75	38		65	62	3				59				3	1							2	48
240	631	Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi	55	32		34	28	1	2	1	1	25				6						3	3	3	53
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319																							
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją	1																						1
242	6311	Materiały wybuchowe																							
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	11	9		7	7		2	1	1	5													13
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	39	22		26	20	1				19				6						3		3	35
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	4	1		1	1					1													4
246	632	Pomoc społeczna	565	503		491	446	21	56	34	21	1	366	1	2	45	10					15	3	17	577
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329																							
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	223	252		242	226	6	14	4	10	206				16	2					9	2	3	233
248	6321	Zasiłki stałe	28	16		19	18	1	2		1	1	15			1								1	25
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	45	31		34	31		3	2	1	27			1	3								3	42
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej																							
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	9	10		10	7	1	2	2		4				3	3								9
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	260	194		186	164	13	35	26	9	114		1	1	22	5					6	1	10	268
253	633	Zatrudnienie i sprawy bezrobocia	76	50		51	47	2	14	2	12	31				4						4			75
		w tym o symbolu: 6330-6339																							
254	6330	Status bezrobotnego	28	27		19	18		6	2	4	12				1						1			36
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	25	13		14	14	1	7		7	6													24
256	6332	Należności przedemerytalne	3	2		4	2					2				2						2			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	9	1		6	6						6												4
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	1	2																					3
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	2	1		2	1						1			1						1			1
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców		1																					1
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	2	2		1	1						1												3
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	6	1		5	5	1	1		1	3													2
264	634	Sprawy kombatanów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej	34	13		25	23		5		5	18				2						1		1	22
		w tym o symbolach: 6340-6343, 6349																							
265	6340	Potwierdzenie represji	2	2		2	2					2													2
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatanach	3			1	1					1													2
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatanach	13	8		10	8		1		1	7				2						1		1	11
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	15	2		12	12		4		4	8													5
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634	1	1																					2
270	635	Kultura fizyczna, sport i turystyka	7	15		4	2					2				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 sędzię sportowego	1																						1
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek		2																					2
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie	2	1																					3
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	4	12		4	2					2				2	1					1			12

	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	62	58		45	42	6	9	8	1	27				3	1					2			75
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369																							
276	6360	Biblioteki	1	1		1	1					1													1
277	6361	Rejestr zabytków	18	16		9	9		1	1		8													25
278	6362	Przejęcie zabytku ruchomego na własność państwa																							
279	6363	Wywóz zabytku za granicę																							
280	6364	Udoszczelnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych																							
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	31	31		23	22	5	6	5	1	11				1						1			39
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań	4			4	4	1	1	1		2													
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	8	10		8	6		1	1		5				2	1					1			10
284	637	Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe	11	24		9	5	1				4				4						4			26
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379																							
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych																							
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu	2	1		1										1						1			2
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego																							
288	6373	Uprawnienia maklerskie	2	3																					5
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi	1	2		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		1		1										1						1			
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	6	17		6	4						4			2						2			17
293	645	Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655	27	47		44	14		2		2		12			30	4					25		1	30
294	646	Prawo własności przemysłowej	131	122		101	91	24	4	1		3	62	1		10	3					3	3	1	152
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469																							
295	6460	Znaki towarowe	96	83		79	73	21	2			2	49	1		6	3						2	1	100
296	6461	Wynalazki	18	28		14	10	2	2	1		1	6			4						3	1		32
297	6462	Wzory użytkowe	7	5		5	5						5												7
298	6463	Wzory przemysłowe	10	6		3	3	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	50	37		53	48	5	7	2	5		35		1	5						2		3	34
303	648	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	341	540	1	297	257	32	22	5	16	1	195	4	4	40	17	2	1		1	15		6	584
304	649	Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych		10		10										10	1					8		1	
305	650	Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku	16	32		33	28		1	1			27			5						5			15
306	651	Sprawy funduszy emerytalnych																							
307	652	Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych	93	213		93	80	10	4	3	1		66			13	4					6		3	213
308	653	Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami	300	379	2	271	224	48	23	10	7	6	151		2	47	15	1			1	20	2	9	408
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539																							
309	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	40	33		40	35	17	2	2			15		1	5	1					2		2	33

	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
	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	77	85	1	64	50	6	8	4	2	2	36			14	6					6		2	98
310	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego	1			1	1						1												
311	6534	Zamówienia publiczne	2	9		4	4	2	1			1	1												7
312	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	5	5		5	4						4			1					1				5
313	6536	Ulgi w spłaceniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	73	47	1	63	55	12	3	1	1	1	40			8						4	1	3	57
314																									
315	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	63	138		45	36	5	3	2	1		27		1	9	3					4		2	156
316	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	39	62		49	39	6	6	1	3	2	27			10	5	1			1	3	1		52
317	654	Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów		2		1	1						1												1
		w tym o symbolu 6540																							
318	6540	Udoszczępnianie informacji (odmowa, inne)		2		1	1						1												1
319	655	Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych	662	807	2	643	541	136	19	8	11		380	1	5	102	18					58	3	23	826
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559																							
320	6550	Płatności obszarowe	333	436	1	323	276	44	10	1	9		218	1	3	47	7					22	3	15	446
321	6551	Renty strukturalne	9	7		9	8	4					4			1	1								7
322	6552	Zalesianie gruntów rolnych	44	22		39	39	3					36												27
323	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	2	3		3	1						1			2	1						1	2	2
324	6554	Zezwolenia połowowe	7	3		4	4		1	1			3												6
325	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	267	336	1	265	213	85	8	6	2		118		2	52	9					36		7	338

	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
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	22 064	18 634	652	14 892	12 644	1 789	1 372	647	661	64	9 270	20	193	2 248	291	9	1	3	5	647	36	1 265	25 806
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	3 342	2 203	92	2 126	1 663	218	271	93	169	9	1 121	27	26	463	29	2		2		56	1	375	3 419
326	638	Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym	86	86	1	55	46	1	1	1			44			9		1		1		3		5	117
327	639	Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych	396	395	3	356	288	59	31	11	13	7	171	26	1	68	18					38		12	435
		w tym o symbolach: 6391-6393																							
	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	368	366	3	326	264	55	29	11	11	7	160	19	1	62	17					36		9	408
329	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	22	13		23	19	3	1		1		8	7		4	1					1		2	12
		Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierające przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	6	16		7	5	1	1		1		3			2						1		1	15
330	6393																								
331	640	Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych	47	63		43	43	7	5	1	4		30		1										67
		w tym o symbolach: 6401-6403																							
	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	44	58		38	38	7	2		2		28		1										64
333	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	2	4		4	4		3	1	2		1												2
334	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)	1	1		1	1						1												1
335	641	Rozstrzygnięcia nadzorcze	46	68	2	74	72	9	8	6	2		53		2	2	1							1	40
		w tym o symbolach: 6411-6413																							
336	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	38	63	2	62	61	8	6	5	1		45		2	1	1								39

	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
337	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	6	5		10	9		1	1		8				1								1	1
338	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze	2			2	2	1	1		1														
339	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	3		2	1		1	1						1						1			4
340	644	Środki zapewniające wykonanie orzeczeń sądu	19	39		31	25	5	5	1	4		14	1		6	1	1		1		4			27
341	656	Interpretacje podatkowe	2 738	1 542	86	1 563	1 186	137	220	73	145	2	807		22	377	9					10	1	357	2 717
		w tym o symbolach: 6560-6561																							
342	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	2 712	1 495	86	1 552	1 176	135	219	73	144	2	800		22	376	8					10	1	357	2 655
343	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	26	47		11	10	2	1		1		7			1	1								62
344	657	Inne interpretacje	7	7		2	2						2												12
345	658	Skargi na niewykonanie w określonym terminie czynności wynikających z przepisów odrębnych	354	651	2	441	332	47	39	11	21	7	240	2	4	109	28	3	1		2	69	1	8	564
346	659	Skargi na przewlekle prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej	39	111		74	60	12	5	2	1	2	43			14	4	1			1	8		1	76

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

o symbolu 6110

76

o symbolu 6111

**) w tym spraw załatwionych

ilość sygnalizacji

1

uwzględniono

9

1

oddalono

8

***)) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa

Lp.	Wykaz spraw zarejestrowanych w repertorium SK z podziałem ze względu na podmiot, który zainicjował postępowanie kasacyjne																								
	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	Skarga kasacyjna wniesiona przez stronę postępowania inną niż organ administracyjny	15 651	13 676	370	10 482	8 903	911	710	631	44	35	7 149	16	117	1 579	282	5				5	624	35	633	18 845
2	Skarga kasacyjna wniesiona przez organ administracyjny	6 140	4 717	276	4 213	3 551	841	626	13	589	24	2 005	4	75	662	5	4	1	3			22	1	630	6 644
3	Skarga kasacyjna wniesiona przez organ administracyjny i stronę postępowania inną niż organ administracyjny	273	241	6	197	190	37	36	3	28	5	116		1	7	4					1			2	317