INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2019 ROKU

N·S·A

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2019 ROKU

Warszawa, maj 2020

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
Warszawa 2020

Biuro Orzecznictwa
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Warszawa, maj 2020

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

Druk i oprawa:
Print Group Sp. z o.o., Szczecin

SPIS TREŚCI

Wykaz wybranych skrótów 9
Wstęp 11

CZĘŚĆ PIERWSZA
Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego

I. Wojewódzkie sądy administracyjne 13
1. Zagadnienia ogólne 13
2. Kontrola działalności administracji publicznej 14
3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone 15

II. Naczelny Sąd Administracyjny 17
1. Zagadnienia ogólne 17
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego 17
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne 18
4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne 22
5. Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki 23
6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia 24

CZĘŚĆ DRUGA
Zagadnienia wynikające z orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego

I. Izba Finansowa 25
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby 25
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 26
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 28
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Finansowej w opinii Biura Orzecznictwa 54

II. Izba Gospodarcza 67
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Gospodarczej 67
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 68
3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby 69
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej w opinii Biura Orzecznictwa 97

III. Izba Ogólnoadministracyjna 113
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej 113
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 116
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 116
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Ogólnoadministracyjnej w opinii Biura Orzecznictwa 152

IV. Zagadnienia procesowe 163
1. Zagadnienia ogólne 163
2. Zagadnienia procesowe 163
3. Postępowanie administracyjne 166
4. Podsumowanie 168

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2019 r. 169
1. Uwagi wstępne 169
2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE 170
3. Stosowanie prawa unijnego w poszczególnych kategoriach spraw 177
4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej 193

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych 196
1. Zagadnienia ogólne 196
2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych 196
3. Pytania prawne 202
4. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego o istotnym znaczeniu dla orzecznictwa sądów administracyjnych 204
5. Podsumowanie 207

VII. Ochrona interesu jednostki w postępowaniu administrachyjnym 208
1. Zagadnienia ogólne 208
2. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę 208

3. Uchylanie się organu od zastosowania się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy ... 209
4. Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie ... 209
5. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych ... 211
6. Sygnalizacja ... 212
7. Podsumowanie ... 213

VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa ... 214
1. Zagadnienia wstępne ... 214
2. Pominięcia ustawodawcze ... 214
3. Wady legislacyjne ... 215
4. Przepisy prawa powodujące trudności interpretacyjne ... 215
5. Podsumowanie ... 216

CZĘŚĆ TRZECIA
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw ... 217

II. Biuro Orzecznictwa ... 217
1. Zagadnienia ogólne ... 217
2. Analiza orzecznictwa ... 218
3. Działalność nadzorcza ... 219
4. Działalność wydawnicza ... 220
5. Udział w pracach legislacyjnych ... 220
6. Wydział Prawa Europejskiego ... 221

III. Realizacja zadań ogólnoorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego ... 223

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA ... 226
1. Zagadnienia ogólne ... 226
2. Informowanie i udostępnianie akt ... 226
3. Dostęp do informacji publicznej ... 227
4. Skargi, wnioski i petycje ... 229
5. Obsługa medialna ... 231
6. Statystyka ... 233
7. Działania nadzorcze ... 233
8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa BIP NSA, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach ... 234

Załącznik ... 235

WYKAZ WYBRANYCH SKRÓTÓW

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnyjnych http://orzeczenia.nsa.gov.pl
ETS, TSUE	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości; na mocy Traktatu z Lizbony z 2007 r. Trybunał zmienił nazwę na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267; Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1257; Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1030; Dz.U. z 2016 r. poz. 1578 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1577; Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
p.t.	– ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1489 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1907 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1954 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 2460 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.)
p.w.p.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1410 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 776 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 286 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm., poz. 2204 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228; Dz.U. z 2016 r. poz. 1167 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 412 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 742)
u.o.s.	– ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2012 r. poz. 1282 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1827 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1044 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1000 ze zm.)
u.p.a.	– ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 43 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1114 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 722)

u.p.c.c. – ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 223 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1150 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1519 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 815)

u.p.d.o.f. – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 2032 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 200 ze zm., poz. 1509 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.)

u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1888 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2343 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1036 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 865 ze zm.)

u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 599 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.)

u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1785 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1445 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.)

u.p.s.d. – ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 205 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 833 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 644 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1813)

u.p.t.u.; ustawa VAT z 2004 r. – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 710 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1221 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.)

u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.)

u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 713)

u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.)

u.s.u.s. – ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1442 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 963 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1778 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 300 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.)

u.t.d. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1907 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2200 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 58 ze zm., poz. 2140 ze zm.)

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

u.u.i.s. – ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.; Dz.U. z 2015 r. poz. 578 ze zm.)

u.z.p.p.r. – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 383 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1376 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1307 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1295)

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

WSTĘP

Zgodnie z art. 15 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego informuje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajową Radę Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2019 roku* jest wykonaniem tego przepisu. Zawarte są w niej wszystkie aspekty dotyczące funkcjonowania i orzecznictwa sądów administracyjnych. Kognicja sądów administracyjnych obejmuje sprawy zakreślone postanowieniami art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw.

Sądownictwo administracyjne, zgodnie z postanowieniami Konstytucji i ustaw[1], jest dwuinstancyjne. Wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają sprawy w pierwszej instancji, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem odwoławczym sprawującym nadzór judykacyjny i organizacyjny nad sądami pierwszej instancji.

Zagadnienia dotyczące działalności sądów administracyjnych w 2019 r. zostały ujęte w trzech częściach. W pierwszej części omówiono problematykę związaną z funkcjonowaniem wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zawarto tam informacje dotyczące efektywności funkcjonowania sądów obu instancji w oparciu o dane statystyczne. W odniesieniu do sądów pierwszej instancji przedstawiono zagadnienia związane z postępowaniem mediacyjnym i uproszczonym, natomiast w przypadku sądu drugiej instancji omówiono kwestie należące do właściwości NSA (działalność uchwałodawcza, rozpoznawanie: sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych, skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia). Część druga dotyczy zagadnień związanych z działalnością orzeczniczą Izb NSA i zawiera m.in.: ocenę orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izb, omówienie istotnych zagadnień wynikających z orzecznictwa Izb NSA, zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w opinii Biura Orzecznictwa oraz inne, dotyczące m.in. interpretacji przepisów procesowych, stosowania przepisów wspólnotowych oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), stosowania Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, funkcjonowania administracji publicznej, zagadnień prawnych wynikających z wadliwie sformułowanych przepisów prawa. Część trzecia dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego.

[1] Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167; dalej: p.u.s.a.), ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325; dalej: p.p.s.a.) oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.).

Zawarte są tam informacje dotyczące realizacji zadań wynikających z nadzoru Prezesa NSA nad działalnością: judykacyjną, sprawowaną przez Biuro Orzecznictwa, organizacyjną, sprawowaną przez Kancelarię Prezesa NSA oraz informacyjną, sprawowaną przez Wydział Informacji Sądowej.

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 2019 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 61 306 skarg na akty i czynności[1] oraz 8921 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Ogółem z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 70 227 skarg. W porównaniu z 2018 r. wpływ skarg zwiększył się o 4264 spraw, co stanowi 6,07% ogółu wpływu. Z poprzedniego okresu pozostały 21 063 skargi na akty i czynności oraz 1311 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie przez nie postępowania. Łącznie sądy miały do rozpatrzenia 92 601 spraw, o 912 skarg więcej niż w 2018 r.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 58 348 skarg na akty i czynności, z czego 39 316 na rozprawie oraz 19 032 na posiedzeniu niejawnym. Spośród skarg załatwionych na rozprawie sądy uwzględniły 13 648 skarg, 25 024 oddaliły, 251 odrzuciły, a 393 załatwiły w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym uwzględniono 2294 skargi, 5888 oddalono, a 9299 odrzucono. W odniesieniu do skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania sądy załatwiły 7999 skarg, z czego na rozprawie 617, a na posiedzeniu niejawnym 7382. Łącznie w 2019 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 66 347 skarg, co stanowi 94,48% wpływu skarg oraz 71,65% ogółu skarg do rozpatrzenia. W porównaniu z 2018 r. wskaźniki te są odpowiednio niższe o 9,41% i o 3,09%. Na okres następny pozostały do rozpatrzenia łącznie 23 363 skargi, czyli 989 skarg więcej niż w 2018 r.

Najwięcej skarg wpłynęło do WSA w Warszawie, to jest 24 429 skarg, co stanowi 34,79% ogółu wpływu do wojewódzkich sądów administracyjnych. Dla przykładu, do WSA w Gliwicach wpłynęły 5492 skargi, do WSA w Krakowie – 5179 skarg, do WSA w Poznaniu – 4686 skarg, a do WSA we Wrocławiu – 4941 skarg. Podobnie jak w 2018 r. najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu – 1083, Białymstoku – 1763, Kielcach – 1796, oraz Gorzowie Wielkopolskim – 1969.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 49 125. Osoby prawne wniosły 19 193 skargi, organizacje społeczne – 969, prokurator – 1714, Rzecznik Praw Obywatelskich – 28, inne podmioty – 297. W postępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 13 902 pełnomocników organów administracji publicznej, 7108 adwokatów, 9114 radców prawnych, 2369 doradców podatkowych, 151 rzeczników patentowych, 754 prokuratorów oraz w 4 sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich.

[1] Liczba zawiera również skargi o wznowienie postępowania.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 44,01% skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do 4 miesięcy załatwiono 61,13% spraw, a w terminie do 6 miesięcy 81,28% wskazanych skarg[2]. Powyższe liczby świadczą o dużej sprawności postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

2. Kontrola działalności administracji publicznej

W roku sprawozdawczym wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu prawnego średnio 27,32% decyzji i innych czynności organów administracji publicznej. Dla porównania w 2018 r. współczynnik ten wynosił 25,08%, w 2017 r. – 22,22%, w 2016 r. – 19,78%, w 2015 r. – 22,03%, w 2014 r. – 22,2%, w 2013 r. – 24,36%.

Podobnie jak w latach poprzednich najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one 27,20% ogółu spraw załatwionych. Na 15 873 załatwione skargi na akty i inne czynności organów w sprawach podatkowych sądy uwzględniły 3657 skarg, tj. 23,04% (w 2018 r. – 20,67%, w 2017 r. – 18,8%, a w 2016 r. – 21,42%).

Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w roku sprawozdawczym 7999 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, z czego 258 skarg uwzględniono (3,23%). W 2018 r. sądy załatwiły 6310 takich skarg, w 2017 r. – 6240, w 2016 r. – 6490, w 2015 r. – 6443, a w 2014 r. – 6512.

W sprawach ze skarg dotyczących samorządu terytorialnego do sądów wpłynęły 3604 skargi, tj. 5,13% ogółu wpływu skarg. Wyrokiem załatwiono 2558 skarg, z czego uwzględniono 1943 skargi, tj. 75,96%. Dla porównania w 2018 r. do sądów wpłynęły 3072 skargi, tj. 4,66% ogółu wpływu skarg, wyrokiem załatwiono 2194 skargi, uwzględnionych zostało 1635 skarg, tj. 74,52%, w 2017 r. do sądów wpłynęło 2610 skarg, tj. 3,6% ogółu wpływu skarg, wyrokiem załatwiono 1599 skarg, uwzględnionych zostało 1016, tj. 63,54%.

Ogółem załatwiono 3075 skarg na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego, w tym uwzględniono 1733 skargi (56,36%), samorządu powiatowego – 244 skargi, w tym uwzględniono 158 skarg (64,75%), natomiast samorządu województwa – 104 skargi, w tym uwzględniono 52 skargi (50%).

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 18 465 skarg kasacyjnych, z czego 1041 skarg zostało odrzuconych. Do NSA przekazano 17 013[3] skarg kasacyjnych (92,14%). Biorąc pod uwagę, że w 2019 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 66 347 skarg, sprawy przekazane do NSA stanowiły 25,64% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W 2018 r. wojewódzkie sądy administracyjne przekazały do NSA 20 229 skarg kasacyjnych, w 2017 r. – 17 661, w 2016 r. – 20 605, w 2015 r. – 18 641, w 2014 r. – 18 103, w 2013 r. – 17 089, w 2012 r. – 14 983, a w 2011 r. – 14 381[4].

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

[3] Część skarg wpłynęło do NSA i zostało zarejestrowanych w 2020 r.

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

3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

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

Pomimo nowelizacji[5] postępowania mediacyjnego, podobnie jak w minionych latach, instytucja ta nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. W 2019 r. złożono 11 wniosków o przeprowadzenie mediacji, postępowanie mediacyjne wszczęto w 1 sprawie i 1 sprawę załatwiono. Przyczynę tego stanu można uzasadnić szybkością i sprawnością rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Wynoszący obecnie 6–12 miesięcy okres rozpoznania większości spraw sprawia, że prowadzenie ewentualnego postępowania mediacyjnego nie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania – co w założeniu stanowi jedną z kluczowych zalet mediacji.

Szczegółowe dane na temat wpływu oraz liczby załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym w latach 2010–2019 przedstawia poniższa tabela.

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wszczęto postępowanie w sprawach	11	23	25	8	10	8	8	1	6	1
Załatwiono spraw	2	8	4	5	4	1	0	0	1	1

3.2. Postępowanie uproszczone jest szczególnym rodzajem postępowania sądowoadministracyjnego uregulowanym w art. 119–122 p.p.s.a. W 2015 r. odnotowano wzrost liczby spraw rozpoznanych w tym trybie. Wynika to głównie z rozszerzenia katalogu spraw, które mogą być rozpoznawane w tym trybie, wprowadzonego mocą ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[6], która obowiązuje od 15 sierpnia 2015 r.

Przed zmianą, w myśl art. 119 p.p.s.a., sprawa mogła być rozpoznana w trybie uproszczonym, gdy decyzja lub postanowienie 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 także rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie (pkt 3), bądź jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (pkt 4). Od 1 czerwca 2017 r. sprawa może być również rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli decyzja została wydana w trybie uproszczonym, o którym mowa w dziale II w rozdziale 14 k.p.a. (pkt 5). Ponadto zgodnie

[5] Na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935), która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

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

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 trzech sędziów (art. 120 p.p.s.a.).

Od 2017 r. odnotowano znaczny wzrost liczby spraw rozpoznawanych w tym trybie. W 2019 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym 11 100 spraw, z czego uwzględniły 4306.

Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Załatwiono łącznie (SA+SAB)	154	440	413	475	331	1 738	7 440	10 281	11 007	11 100
Stanowi to % ogółu załatwień	0,24	0,64	0,61	0,63	0,41	2,14	10,26	13,25	16,06	19,02
Uwzględniono	62	203	233	251	190	496	2 210	2 755	3 810	4 306
% spraw załatwionych w post. upr.	40,3	46,1	56,4	52,84	57,4	28,54	29,7	26,8	34,61	38,79
Oddalono	84	237	178	215	134	1 166	4 928	7 143	6852	6 498

W minionym roku najwięcej spraw w trybie uproszczonym rozpoznano w WSA w Warszawie, tj. 5740 spraw, w WSA we Wrocławiu – 1412 spraw, a w WSA w Krakowie – 1217 spraw.

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 NSA na mocy odrębnych ustaw, w tym na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[1]. Ponadto NSA jest również sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych (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 określonym 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 2019 r. do NSA wpłynęły 16 844 skargi kasacyjne[2] oraz 80 skarg o wznowienie postępowania. Z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 27 649 skarg oraz 28 skarg o wznowienie postępowania. Ogółem NSA miał do rozpatrzenia 44 493 skargi kasacyjne.

W 2019 r. ogółem rozpoznano 16 375 skarg kasacyjnych, z czego na rozprawie 12 435 skarg (75,94% ogółu skarg załatwionych), a na posiedzeniu niejawnym 3940 spraw (24,06%). W 3465 przypadkach NSA uwzględnił skargę kasacyjną (21,16%), 11 721 skarg kasacyjnych oddalił (71,58%), a 1189 załatwił w inny sposób (7,26%).

W 2019 r. liczba wniesionych skarg kasacyjnych w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyła się o 3385 skarg.

Najwięcej skarg kasacyjnych zostało wniesionych przez stronę postępowania inną niż organ administracji publicznej – 12 048, organy administracji wniosły 4587 skarg, zaś skarg kasacyjnych wniesionych przez organ administracji i stronę postępowania inną niż organ

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

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

było 209. W postępowaniach toczących się przed NSA wystąpiło 6038 pełnomocników organów administracji publicznej, 2313 adwokatów, 2834 radców prawnych, 865 doradców podatkowych, 49 rzeczników patentowych, 64 prokuratorów oraz w 22 sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich.

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 (wpłynęły 6023 skargi). W tym przedmiocie rozstrzygnięto 6199 skarg kasacyjnych, co stanowi 36,78% ogółu rozpoznanych skarg kasacyjnych.

Oprócz skarg kasacyjnych w 2019 r. NSA załatwił 4665 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, z czego w 715 przypadkach uwzględnił zażalenie (15,36% uchyleń do ogółu załatwień zażaleń), w 3773 sprawach NSA oddalił zażalenie (80,88%), a 177 spraw załatwił w inny sposób (3,79%).

NSA rozpatrzył ponadto 162 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 4 skargi uwzględniono (2,47% do ogółu załatwień tego rodzaju spraw), 60 oddalono (37,04%), zaś 98 załatwiono w inny sposób (60,49%).

W 2019 r. NSA załatwił 42,33% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy, a w terminie do 24 miesięcy 80,43%. W odniesieniu do skarg kasacyjnych w terminie do 12 miesięcy załatwiono 23,54% spraw. W przypadku zażaleń 91,13% jest rozpoznawanych w terminie do 2 miesięcy, w terminie zaś do 12 miesięcy wskaźnik ten wynosi 99,72%[3].

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, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców[4], Rzecznika Praw Dziecka[5] oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej[6]. Merytoryczne ustosunkowanie się do zagadnienia prawnego przedstawionego składowi poszerzonemu na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. każdorazowo poprzedzone jest analizą w kwestii, czy wniosek spełnia kryteria pozwalające na uruchomienie procedury uchwałodawczej. Linia orzecznicza sądów administracyjnych co do rozumienia pojęć: „rozbieżności" oraz „poważne wątpliwości" jest jednolita.

Rozbieżność w stosowaniu przepisów prawa, w rozumieniu art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., powstaje tylko wtedy, gdy istnieje tożsamość przepisu prawa i stanu faktycznego, do którego

[3] Wskaźniki te nie sumują się, każdy z nich jest bowiem liczony osobno.

[4] Od 30 kwietnia 2018 r. wprowadzony mocą ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. z 2018. r. poz. 650).

[5] Tzw. uchwały abstrakcyjne podejmowane na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.

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

sądy administracyjne zastosowały ten przepis, a jej efektem jest wydawanie przez te sądy różnych rozstrzygnięć na tej samej podstawie prawnej i w takim samym stanie faktycznym albo wydawanie takich samych rozstrzygnięć, ale opartych na różnej wykładni tych samych przepisów prawa. Podstawowym celem uprawnienia NSA do podejmowania uchwał na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. jest przyjęcie w orzecznictwie sądów administracyjnych jednolitej wykładni przepisów prawa będących przedmiotem wyjaśnienia w drodze uchwały. Uchwała taka jest normatywnie określoną, względnie wiążącą wszystkie sądy administracyjne, formą prawną wykładni przepisów prawa w ich stosowaniu do stanów faktycznych objętych hipotezą tych przepisów. Względna moc wiążąca uchwał NSA wynika z art. 269 § 1 p.p.s.a.[7]

W kwestii tzw. uchwał konkretnych, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie przyjmuje się, że art. 187 § 1 p.p.s.a. odnosi się do zagadnienia prawnego o szczególnej doniosłości. Dopuszczalność wydania takiej uchwały uzależniona jest od wystąpienia łącznie dwóch przesłanek: czy w sprawie zachodzi poważna wątpliwość prawna oraz czy rozstrzygnięcie owej wątpliwości jest niezbędne dla rozpoznania skargi kasacyjnej.

Poważne wątpliwości prawne występują, gdy w sprawie pojawią się kwestie prawne, których wyjaśnienie nastręcza znaczne trudności, głównie z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawnych. Podstawą do przyjęcia, że wystąpiła ta przesłanka będzie również pojawienie się w danej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, aczkolwiek w przypadku uchwał konkretnych owa rozbieżność nie jest koniecznym elementem skutecznego wniosku o podjęcie uchwały. W odniesieniu do drugiej przesłanki należy mieć na uwadze, że regulacja zawarta w art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 187 § 1 p.p.s.a., rozpatrywana łącznie, wskazuje na to, że musi istnieć bezpośredni związek merytoryczny i logiczny przedstawionego zagadnienia z konkretną sprawą sądowoadministracyjną, a jego rozstrzygnięcie musi być niezbędne dla oceny zasadności wniesionej skargi kasacyjnej. Nadto zagadnienie to powinno być powiązane z zakresem zaskarżenia, a także zarzutami skargi kasacyjnej. Z uwagi na regulację zawartą w art. 183 § 1 p.p.s.a., przedstawione zagadnienie prawne musi się mieścić w granicach skargi kasacyjnej, a jego rozstrzygnięcie powinno mieć charakter swoistego prejudykatu[8].

W 2019 r. wpłynęło 14 wniosków o podjęcie uchwał. NSA podjął łącznie 6 uchwał, w tym 3 w trybie abstrakcyjnym (2 – na wniosek Prezesa NSA i 1 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich). W trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. NSA podjął 3 uchwały. W odniesieniu do wniosku Prezesa Prokuratorii Generalnej RP NSA odmówił podjęcia uchwały (postanowienie z 1 kwietnia 2019 r., I OPS 4/17[9]), a zagadnienie prawne składu orzekającego (postanowienie z 2 lipca 2019 r., I FSK 164/17) NSA przejął do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów na podstawie art. 187 § 3 p.p.s.a., uznając, że charakter występujących w sprawie wątpliwości prawnych ma ścisły związek z okolicznościami sprawy, co wymaga rozważenia na tle tych konkretnych okoliczności (wyrok z 28 października 2019 r., I FSK 164/17).

3.2. Przedmiot rozstrzygnięcia

3.2.1. Kwestii ogólnoadministracyjnych dotyczyły trzy uchwały:

1) Do zagadnienia transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci, odniósł się NSA w uchwale z 2 grudnia 2019 r.,

[7] Zob. np.: postanowienie z 1 kwietnia 2019 r., I OPS 4/17 i powołane tam orzecznictwo.

[8] Zob. np.: uchwałę z 3 czerwca 2019 r., II FPS 1/19 i powołane tam orzecznictwo.

[9] Do postanowienia złożono zdanie odrębne.

II OPS 1/19, przesądzając, że przepis art. 104 ust. 5 i art. 107 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego[10] w związku z art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe[11] nie dopuszcza transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci. Przedmiotem sprawy, która była podstawą do wystąpienia składu orzekającego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w trybie art. 187 § 1 p.p.s.a., była odmowa organu wpisania do polskiego rejestru stanu cywilnego brytyjskiego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice figurują dwie kobiety. Wcześniej skarżąca wszczęła postępowanie o wydanie paszportu dla małoletniego dziecka, które pozostawiono bez rozpoznania z powodu niemożliwości przedstawienia odpisu polskiego aktu urodzenia. W uzasadnieniu NSA uznał, że prawidłowa wykładnia art. 104 ust. 5 p.a.s.c. nie może prowadzić do uzależnienia uzyskania przez obywatela polskiego dowodu tożsamości albo numeru PESEL od dokonania przez organ transkrypcji, która nie jest możliwa tylko z tego powodu, że w zagranicznym akcie urodzenia dziecka podano zamiast danych ojca dane kobiety, która pozostaje w nieznanym polskiemu prawu związku partnerskim z matką dziecka będącą obywatelką polską.

2) Problem dotyczący przekształcenia dotychczasowego stosunku służbowego w stosunek pracy był przedmiotem uchwały z 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19, mocą której postanowiono, że przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenie, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej[12] dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas nieokreślony albo określony, nie wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego. NSA podkreślił, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy nie zamyka dotychczasowemu funkcjonariuszowi Służby Celnej prawa dochodzenia swych wolności lub praw na drodze sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji): przed sądem administracyjnym, jeśli odmówi przyjęcia propozycji zatrudnienia w określonym przez prawo terminie (art. 170 ust. 3 p.w.KAS), lub przed sądem powszechnym, jeżeli w wyniku przyjęcia złożonej mu propozycji zatrudnienia dojdzie do przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy.

3) W uchwale z 1 lipca 2019 r., I OPS 3/18 NSA przesądził, że: „1. Podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami[13] w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw[14] może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym; 2. Prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 usta-

[10] Dz.U. 2014 r. poz. 1741 ze zm.; dalej: p.a.s.c.
[11] Dz.U. z 2015 r. poz. 1792.
[12] Dz.U. poz. 1948 ze zm.; dalej: p.w.KAS.
[13] Dz.U. z 2019 r. poz. 341 ze zm.
[14] Dz.U. z 2015 r. poz. 541 ze zm.

wy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[15] w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami[16]".

3.2.2. Zagadnień podatkowych dotyczyły trzy uchwały:

1) W uchwale z 9 grudnia 2019 r., II FPS 3/19, NSA przesądził, że: „Przedsiębiorca przesyłowy, który zawarł z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe umowę o ustanowienie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości od tych gruntów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[17], w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r." NSA uznał, że ustanowienie wynagrodzenia za służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej ustalone jest w wysokości odpowiadającej wartości podatków i opłat ponoszonych przez Lasy Państwowe od części nieruchomości, z której korzystanie jest ograniczone w związku z obciążeniem tą służebnością świadczy o akceptacji przez ustawodawcę stanu rzeczy, w którym podatnikiem podatku od nieruchomości w warunkach ustanowienia służebności przesyłu pozostają Lasy Państwowe.

2) W uchwale z 3 kwietnia 2019 r., II FPS 1/19[18], NSA uznał, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2015 r. ogłoszenie upadłości podatnika po upływie terminu płatności podatku dochodowego od osób prawnych, a przed końcem roku kalendarzowego, w którym upływał termin płatności tego podatku, nie skutkowało przerwaniem biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[19]. NSA wskazał, że normatywna konstrukcja przedawnienia – niezależnie od tego, jakiej gałęzi prawa dotyczy – wymaga określenia przez ustawodawcę zarówno chwili, w której upływa termin przedawnienia, jak i momentu, w którym rozpoczyna on swój bieg. Pewność prawa i bezpieczeństwo prawne, których emanacją „samą w sobie" jest instytucja przedawnienia, wymagają, aby kluczowe dla przedawnienia okoliczności zostały jednoznacznie określone w przepisach prawa, co oznacza, że przy stosowaniu przepisów o przedawnieniu – zwłaszcza w prawie podatkowym – należy opierać się przede wszystkim na brzmieniu ustawy. Skoro zaś wartości te są respektowane tylko wówczas, gdy rozstrzygnięcia dotyczące kwestii przedawnienia opierają się na tekście przepisów stanowiących tę instytucję, to ewentualne zaniechania ustawodawcy lub nielogiczność czy nieracjonalność wyrażonych przez niego w tekście ustawy rozwiązań nie stanowią uzasadnienia dla pomijania znaczenia wynikającego z wykładni językowej – zwłaszcza w przypadku, gdyby prowadziły one do wydłużenia terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych.

3) W uchwale z 18 marca 2019 r., I FPS 3/18, NSA uznał, że „1. Dla skuteczności zrealizowania obowiązku wynikającego z art. 70c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[20] zawiadomienie, o którym mowa w tym przepisie należy doręczyć pełnomocnikowi, który został ustanowiony w postępowaniu kontrolnym lub podatkowym, nawet jeżeli zawiadomienia tego dokonuje organ podatkowy, przed którym nie toczy się żad-

[15] Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.
[16] Dz.U. z 2019 r. poz. 341 ze zm.
[17] Dz.U. z 2017 r. poz. 1785 ze zm.
[18] Do uchwały zgłoszono zdanie odrębne
[19] Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.
[20] Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.

ne postępowanie z udziałem pełnomocnika strony. 2. Uchybienie w realizacji powyższego obowiązku winno być traktowane jako brak ziszczenia się materialnoprawnego skutku przewidzianego w art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej." NSA stwierdził, że wprawdzie doręczenie jest czynnością materialno-techniczną regulowaną przez przepisy procesowe, jednakże wywołuje ono daleko idące skutki materialnoprawne w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego podatnika za wskazany okres rozliczeniowy. Ustanowiony przez stronę pełnomocnik procesowy ma w sposób profesjonalny pilnować w toku postępowania interesów podatnika i z tego powodu wszelkie pisma organu podatkowego powinny być kierowane do pełnomocnika, bowiem strona może nie mieć wiedzy w zakresie skutków prawnych otrzymanej informacji, że z określonym co do daty dniem, na skutek przesłanki z art. 70 § 6 pkt 1 o.p., nastąpiło zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego podatnika za wskazany okres rozliczeniowy.

4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne

4.1. Stosownie do art. 4 w związku z art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a. NSA uprawniony jest do rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz sporów kompetencyjnych między organami tych jednostek a organami administracji rządowej. Spory przewidziane w art. 4 p.p.s.a. to obiektywnie istniejąca sytuacja prawna, w której zachodzi rozbieżność poglądów między będącymi w sporze organami co do zakresu ich działania, w tym przede wszystkim co do upoważnienia do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia tej samej sprawy administracyjnej[21].

Przez spór o właściwość, o którym mowa w art. 4 ww. ustawy, należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy administracji publicznej, niemające wspólnego organu wyższego stopnia, 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). W obu przypadkach spór kompetencyjny (i spór o właściwość) może powstać tylko w ramach konkretnej sprawy administracyjnej, która jest przedmiotem prowadzonego postępowania lub nie stała się nim z tego powodu, że organ odmówił nadania postępowaniu dalszego biegu. Spór o właściwość nie może w ogóle powstać, jeżeli jeden z organów mających w tym sporze pozostawać załatwił już sprawę w sposób określony w art. 104 k.p.a., czyli co do zasady wydał decyzję administracyjną rozstrzygającą sprawę co do istoty[22]. Nieustalony jednoznacznie stan faktyczny sprawy jest sporem co do faktów, a nie sporem co do prawa. Do kompetencji NSA nie należy natomiast dokonywanie ustaleń faktycznych w sprawach o rozstrzygnięcie sporu o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego[23].

4.2. Przedmiot rozstrzygnięcia. W odniesieniu do sporów o właściwość znaczna grupa rozstrzygnięć dotyczyła kwestii związanych z ustaleniem miejsca zamieszkania np.: przyznania osobie bezdomnej zasiłku okresowego i zasiłku celowego[24] (postanowienie z 12 grudnia 2019 r., I OW 180/19); potwierdzenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych

[21] Postanowienie z 29 października 2019 r., II GW 21/19.

[22] Zob. np. postanowienie z 10 grudnia 2019 r., I OW 188/19 i powołane tam orzecznictwo; postanowienia z: 27 kwietnia 2007 r., II OW 10/07; 12 stycznia 2012 r., II GW 7/11; 14 czerwca 2012 r., I OW 66/12; 16 czerwca 2019 r., I OW 170/19.

[23] Postanowienie z 11 grudnia 2019 r., II FW 2/19.

[24] Art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507).

ze środków publicznych[25] w sytuacji braku miejsca zamieszkania świadczeniobiorcy (postanowienie z 4 grudnia 2019 r., II GW 26/19); skierowania do domu pomocy społecznej (postanowienie z 17 września 2019 r., I OW 30/19 i 32/19). Z uwagi na brak definicji pojęcia „miejsce zamieszkania" w ustawach regulujących ww. zagadnienia NSA rozstrzygając spory, zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą, wskazywał na art. 25 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu, a zatem organem właściwym do ponoszenia wydatków jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie. W kwestii wskazania organu właściwego do ponoszenia wydatków na opiekę i wychowanie małoletniego[26] sądy administracyjne odwołują się do normy z art. 26 § 1 k.c. przesądzającej o miejscu zamieszkania dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską (postanowienie z 29 października 2019 r., I OW 51/19). Jeżeli nie można ustalić miejsca ostatniego zameldowania dziecka na pobyt stały, właściwy do ponoszenia wydatków jest powiat miejsca siedziby sądu, który orzekł o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej[27] (postanowienie z 18 października 2019 r., I OW 88/19).

W kwestii wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego podzielano utrwalone poglądy orzecznicze, że organem właściwym do wydania decyzji jest zarządca drogi. Czynnikiem przesądzającym o tym, kto jest zarządcą drogi, jest kategoria, do której droga została zaliczona (postanowienie z 29 października 2019 r., II GW 21/19 i powołane tam orzecznictwo).

Podobnie jak w 2018 r. wątpliwości interpretacyjne dotyczyły wprowadzenia od 1 stycznia 2018 r. nowej struktury organów administracji wodnej mocą ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne[28]. W sporze kompetencyjnym o wskazanie organu właściwego do rozpoznania odwołania w sprawie udzielenia świadczenia w formie rzeczowej na rzecz gminnej spółki wodnej NSA uznał, że należy to do kompetencji samorządowego kolegium odwoławczego, bowiem nowa ustawa – Prawo wodne w sprawach dotyczących ustalenia świadczeń na rzecz gminnej spółki wodnej nie wprowadziła zmian w zakresie właściwości rzeczowej organów, ani we właściwości instancyjnej. Wynika to z zestawienia poprzednio obowiązującego art. 171 ust. 2 Prawa wodnego z 2001 r. z aktualnie obowiązującym art. 454 ust. 3 Prawa wodnego oraz art. 545 ust. 4, w odniesieniu do art. 454 ust. 3 Prawa wodnego (postanowienie z 19 września 2019 r., II OW 44/19, 45/19).

4.3. W 2019 r. do NSA wpłynęło 514 wniosków o rozstrzygnięcie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych. Załatwiono 487 spraw, w tym w 351 wskazano organ właściwy do ich rozpoznania.

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

5.1. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[29]

[25] Art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1510).

[26] Art. 191 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 998 ze zm.; dalej u.w.r.s.p.z.).

[27] Art. 191 ust. 3 u.w.r.s.p.z.

[28] Dz.U. z 2018 r. poz. 2268.

[29] Dz.U. z 2018 r. poz. 75.

strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania).

5.2. W 2019 r. do NSA wpłynęły 33 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przed NSA bez nieuzasadnionej zwłoki oraz 141 skarg przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. W odniesieniu do skarg dotyczących NSA, na 17 załatwionych spraw, nie uwzględniono żadnej skargi, natomiast w przypadku wojewódzkich sądów administracyjnych na 145 załatwionych spraw uwzględniono 4 skargi, a przyznana suma pieniężna w wysokości 12 000 zł dotyczyła WSA w Warszawie.

6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

6.1. Zgodnie z art. 285a § 1 p.p.s.a. skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdy przez jego wydanie została stronie wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. W § 3 postanowiono, że od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga nie przysługuje, z wyjątkiem gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej.

W przypadku gdy skarga wnoszona jest od orzeczenia NSA, niezgodność z prawem UE musi przybierać formę kwalifikowaną (art. 285a § 3) (wyroki z: 25 kwietnia 2019 r., II FNP 1/19 i 29 maja 2019 r., II FNP 3/19 – II FNP 6/19). Możliwość oparcia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA na podstawie art. 285a p.p.s.a. na naruszeniu art. 47 Karty Praw Podstawowych wymaga wskazania przepisów prawa UE, które w sprawie były stosowane (postanowienie z 10 kwietnia 2019 r., II ONP 6/18). W świetle art. 285d p.p.s.a. *in fine* skarga może opierać się wyłącznie na faktach ustalonych przez organ lub sąd (wyrok z 15 maja 2019 r., I FNP 2/19).

6.2. W 2019 r. wpłynęło 29 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA. Załatwiono 27 spraw, w tym 15 oddalono a 12 odrzucono. Wpłynęły 4 skargi stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Załatwiono 6 spraw, w tym 1 oddalono a 5 odrzucono.

CZĘŚĆ DRUGA

ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH 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 2019 r.

2018 r.	Wpływ*	Łącznie do załatwienia	Załatwiono**	% do wpływu	% ogółu	Pozostało
10 490	5 650	16 140	5 666	100,28	54	10 462***

* W liczbie tej nie uwzględniono 16 skarg o wznowienie postępowania.
** W liczbie tej uwzględniono 16 załatwionych spraw o wznowienie postępowania.
*** 12 spraw zamknięto.

W 2019 r. do Izby Finansowej wpłynęło 5650 skarg kasacyjnych oraz 16 skarg o wznowienie postępowania, z czego 42% (2373) dotyczyło spraw z zakresu podatku od towarów i usług, 17% (966) podatku od nieruchomości, 14% (795) podatku dochodowego od osób fizycznych, a 8% (443) podatku dochodowego od osób prawnych.

Spośród skarg kasacyjnych, zarejestrowanych w tym okresie, ponad 24,3% (1373 sprawy) dotyczyło interpretacji indywidualnych wydawanych przez dyrektora krajowej administracji skarbowej, ponadto wpłynęło 50 skarg kasacyjnych od interpretacji indywidualnych wydawanych przez inne organy. Liczba skarg dotyczących interpretacji stale pozostaje wysoka.

W Izbie rozstrzygnięto 5684 skargi kasacyjne, w tym 4601 na rozprawie oraz 1071 na posiedzeniu niejawnym. Zanotowano również 16 skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej.

W 2019 r. wpłynęły 1243 zażalenia na orzeczenia sądów administracyjnych. Załatwiono 1243 sprawy, z czego 27% (332) dotyczyło odrzucenia skargi, 19% (233) wstrzymania wy-

konania zaskarżonego aktu lub czynności, 14% (171) uchybienia terminu, 1,5% (19) prawa pomocy, 1,5% (19) wyłączenia sędziego, 37% (460) innych zagadnień. Na okres następny pozostało 146 zażaleń.

Ponadto załatwiono 3 spory kompetencyjne. W 2 sprawach oddalono wniosek.

Na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki wpłynęło 21 skarg, w tym 1 sprawa dotyczyła postępowania przed NSA. W żadnej rozpoznanej sprawie nie uwzględniono skargi na przewlekłość postępowania, 7 spraw pozostało do rozpoznania na kolejny rok. Do Izby wpłynęło 19 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA. Składy orzekające 14 skarg oddaliły, 3 odrzuciły.

Do Izby wpłynęło 7 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych. Podjęto 3 uchwały, a 3 sprawy przejęto do rozpoznania w składzie siedmiu sędziów zakończone wyrokami. Skierowano 3 pytania prejudycjalne do TSUE.

Rozstrzygnięte skargi kasacyjne (5666) zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione, w tym osoby prawne złożyły 1795 skarg, osoby fizyczne – 2208, organy – 1716[1].

Pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w 2906 sprawach, co stanowi 63,16% spraw rozstrzygniętych w Izbie w tym trybie (4601). Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 638 sprawach (13,87%). Radcy prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania niebędących organami administracji, wystąpili w 802 sprawach (17,43%). Doradcy podatkowi niebędący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 800 sprawach (17,39%). Prokurator uczestniczył w 12 sprawach (0,26%). Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w 1 sprawie.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach należących do zakresu właściwości Izby charakteryzowało się wysoką stabilnością. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych dokonywana jest przede wszystkim w ramach kontroli instancyjnej. Kontrola orzeczeń organów podatkowych w 2019 r. przez wojewódzkie sądy administracyjne dotyczyła zarówno kwestii zastosowania przez organy przepisów prawa materialnego, jak i przepisów prawa procesowego. Wojewódzkie sądy administracyjne w przeważającej części orzekały na podstawie przepisów prawa krajowego, ale z każdym rokiem rośnie liczba zagadnień, w których sądy przy orzekaniu posiłkowały się również przepisami prawa Unii Europejskiej oraz dokonywały prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisów prawa podatkowego. Nie bez znaczenia bowiem dla prawidłowości postępowań podatkowych ma dorobek orzeczniczy zarówno TK, jak i TSUE.

2.2. W podejmowanych rozstrzygnięciach sądy pierwszej instancji uwzględniały wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Odnosząc się do wyroku TK z 8 października 2013 r., SK 40/12, sądy wskazywały, że wprawdzie stwierdzona przez TK niekonstytucyjność dotyczy art. 70 § 6 o.p.[2] 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

[1] Liczby te nie sumują się.

[2] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900; dalej: o.p.).

przepisu (tak w wyrokach WSA: we Wrocławiu z 11 lipca 2019 r., I SA/Wr 385/19 i z 21 marca 2019 r., I SA/Wr 1235/18; w Olsztynie z 23 maja 2019 r., I SA/Ol 148/19; WSA w Szczecinie z 28 marca 2019 r., I SA/Sz 904/).

Ważne znaczenie dla oceny zarzutu przedawnienia miał wyrok TK z 17 lipca 2012 r., P 30/11, dotyczący zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych z uwagi na wszczęcie wobec podatnika postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe bądź wykroczenie skarbowe m.in. w wyrokach WSA w: Warszawie z 29 listopada 2019 r., III SA/Wa 1070/19 i z 26 czerwca 2019 r., III SA/Wa 2867/18; Gorzowie Wlkp. z 20 listopada 2019 r., I SA/Go 630/19; Krakowie z 18 listopada 2019 r., I SA/Kr 764/19 i z 19 września 2019 r., I SA/Kr 141/19; Szczecinie z 9 października 2019 r., I SA/Sz 415/19; Bydgoszczy z 26 czerwca 2019 r., I SA/Bd 258/19.

Odnoszono się również do wyroku TK z 11 grudnia 2007 r., U 6/06, w którym Trybunał uznał § 16 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2005 r.[3] w zakresie, w jakim, w przypadku wystawienia faktury korygującej, uzależnia prawo do obniżenia kwoty podatku należnego od posiadania potwierdzenia odbioru tej faktury, za niezgodny z art. 29 ust. 4 u.p.t.u. oraz z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP (wyroki WSA w: Warszawie z 25 października 2019 r., III SA/Wa 829/19, z 22 sierpnia 2019 r., VIII SA/Wa 303/19, z 24 kwietnia 2019 r., III SA/Wa 2561/18, oraz Gliwicach z 12 września 2019 r., I SA/Gl 621/19).

2.3. Istotny wpływ na kształt orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych wywarły orzeczenia TSUE[4]. Na wyrok TSUE z 8 maja 2019 r. wydany w sprawie C-566/17 powołano się m.in. w wyrokach WSA w: Łodzi z 17 grudnia 2019 r., I SA/Łd 60/18; Wrocławiu z 4 grudnia 2019 r., I SA/Wr 811/19; Szczecinie z 4 września 2019 r., I SA/Sz 716/17; WSA w Gdańsku z 3 września 2019 r., I SA/Gd 1157/17. Na wyrok TSUE z 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14 powołano się m.in. w wyrokach WSA w: Lublinie z 18 grudnia 2019 r., I SA/Lu 447/19; Warszawie z 11 grudnia 2019 r., III SA/Wa 1455/19; Wrocławiu z 22 października 2019 r., I SA/Wr 580/19 i z 28 czerwca 2019 r., I SA/Wr 148/19. Stanowisko zawarte w wyroku TSUE w sprawie C-140/17 z 25 lipca 2018 r. znalazło wyraz m.in. w wyrokach WSA w: Gdańsku z 11 grudnia 2019 r., I SA/Gd 1459/19 i z 3 grudnia 2019 r., I SA/Gd 1385/19; Rzeszowie z 19 marca 2019 r., I SA/Rz 18/19 i Gorzowie Wlkp. z 14 marca 2019 r., I SA/Go 48/19.

2.4. Rozstrzygając sprawy w oparciu o przepisy ustawy o podatku od towarów i usług[5] wojewódzkie sądy administracyjne stosowały prokonstytucyjną i prounijną wykładnię przepisów prawa krajowego, np. w wyroku WSA w Warszawie z 29 maja 2019 r., III SA/Wa 3091/18, stwierdzono, że zastosowanie wykładni prounijnej art. 83 ust. 1 pkt 10 lit. a) u.p.t.u. pozwala uznać, iż dostawa o preferencyjnej stawce podatku VAT 0% odnosi się także do dostawy paliwa realizowanej małymi statkami morskimi, tzw. bunkierkami, bezpośrednio na statek, pomimo wystawienia faktury na pośrednika, a nie na armatora tego statku. Powyższej oceny nie zmienia fakt barterowego rozliczenia dalszej transakcji dostawy paliwa przez pośrednika z armatorem. W wyroku z 13 marca 2019 r., III SA/Wa 2099/18, WSA w Warsza-

[3] W sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 95, poz. 798 i Nr 102, poz. 860).

[4] Zagadnienia te zostały szczegółowo omówione w części dotyczącej stosowania prawa Unii Europejskiej.

[5] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2020 r. poz. 106); dalej: u.p.t.u.

wie stwierdził, że kary umowne z tytułu uszkodzeń wynajmowanych pojazdów stanowią formę odszkodowania i nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług jako świadczenie usług na podstawie art. 8 ust. 1 u.p.t.u. Uzasadniając tezę Sąd uznał, że elementem koniecznym dla powstania obowiązku w podatku VAT jest odpłatność. Definiując pojęcie odpłatności Sąd powołał się na orzecznictwo TSUE (np. w sprawach: C-16/93, C-213/99, C-404/99).

2.5. Uznając, że na podstawie art. 201 § 3 i art. 205 § 2 o.p. zaskarżalne jest zarówno postanowienie w przedmiocie zawieszenia postępowania, jak i w przedmiocie odmowy zawieszenia, natomiast w kwestii jego podjęcia zażalenie przysługuje stronie tylko od postanowienia w przedmiocie odmowy podjęcia zawieszonego postępowania, w wyroku z 25 września 2019 r., I SA/Wr 411/19, WSA we Wrocławiu wskazał, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK wykładnia prawa, jeśli brzmienie przepisu nie stoi temu na przeszkodzie, powinna zmierzać do rozszerzenia gwarancji procesowych praw obywatela (uchwała TK z 25 września 1991 r., OTK 1991, poz. 19). Nie podlega też kwestii, że prawo do poddania kontroli instancyjnej zasadności postanowienia o odmowie zawieszenia postępowania wydatnie zwiększa zakres uprawnień procesowych strony. Z kolei w wyroku z 19 września 2019 r., I SA/Wr 329/19, WSA we Wrocławiu wskazał, że przesłanka „interesu publicznego" zawarta w art. 67a § 1 pkt 3 o.p. nie powinna być rozważana tylko od strony dochodowej budżetu państwa/samorządu jako zapewnienie wpływów, ale również od strony wydatków związanych z koniecznością uruchomienia środków z pomocy społecznej dla osoby, której sytuacja ekonomiczna na skutek wykonania zobowiązania uległa pogorszeniu w stopniu uzasadniającym przyznanie tego rodzaju środków. W sprawie „interesu publicznego" oraz powodów odmowy umorzenia zaległości należy stosować regulacje konstytucyjne z art. 68 ust. 3, art. 69 oraz art. 67 Konstytucji RP, z których wynikają szczególne obowiązki władz publicznych wobec osób chorych i niepełnosprawnych, a także wobec osób, które pozostają bez pracy i bez środków utrzymania bez własnej winy. Obowiązki te mieszczą się w pojęciu „interesu publicznego", który nie może przecież abstrahować od pewnych wartości wspólnych dla całego społeczeństwa jak zaufanie do organów Państwa, sprawiedliwość społeczna czy zasady etyki.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[6]

3.1. Zagadnienia wstępne

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

Aktywność orzecznicza Izby w zakresie działalności uchwałodawczej, stosowania Konstytucji i orzecznictwa TK, stosowania prawa UE oraz rozstrzyganie zagadnień procesowych związanych ze stosowaniem p.p.s.a., rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych, orzeczeń dotyczących skarg na naruszenie prawa strony do załatwienia sprawy, czy o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a także uchybienia legislacyjne zaprezentowano w odrębnych rozdziałach.

[6] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2019 r.

3.2. Ordynacja podatkowa

3.2.1. Status podatnika. Status danego podmiotu jako podatnika, który zamierza skorzystać z prawa, o którym mowa w art. 81 § 1 o.p., do dokonania korekty uprzednio zadeklarowanego zobowiązania podatkowego należy ustalać według momentu powstania obowiązku podatkowego, a nie czasu składania korekty deklaracji, w której wcześniej skonkretyzował ten obowiązek dokonując samoobliczenia zobowiązania podatkowego. Okoliczność wykreślenia takiego podatnika z rejestru jako podatnika VAT nie ma znaczenia dla realizacji prawa do dokonania korekty deklaracji złożonej w czasie, gdy dany podmiot był zarejestrowanym podatnikiem. Podobnie taka okoliczność nie ma znaczenia, gdy organ podatkowy zamierza określić takiemu podmiotowi zobowiązanie w kwocie odmiennej od zadeklarowanej w przypadkach, o których mowa w art. 21 § 3–4 o.p. W takich sytuacjach również jest to możliwe do momentu przedawnienia zobowiązania podatkowego, a nie do momentu wykreślenia podatnika z rejestru podatników (wyrok z 6 marca 2019 r., I FSK 209/17).

3.2.2. Interpretacje podatkowe.

1) Precyzując elementy wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej, NSA wskazał, że z art. 14b § 1 i art. 14b § 3 o.p. wynika, iż poprawny wniosek o wydanie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego zawiera co do zasady oraz istoty – w zakresie niezbędnym dla wydania interpretacji – przedstawienie podatkowego stanu faktycznego, który ma zostać poddany ocenie podatkowego organu interpretacyjnego, na który składają się wyczerpująco przedstawiony stan faktyczny oraz adekwatne do niego przepisy prawa. Wnioskowy charakter postępowania o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej – o której mowa w art. 14b o.p., oraz systemowe odczytanie art. 14b o.p. – art. 14h o.p. prowadzą do konkluzji, że organ wydający interpretację jest związany merytorycznie zakresem problemu prawnego, jaki strona przedłoży we wniosku. W rozdziale 1a o.p., opatrzonym tytułem „Interpretacje przepisów prawa podatkowego", brak przepisu, który nadawałby organom podatkowym uprawnienie do uzupełniania wniosku, o którym mowa w art. 14b § 1 o.p., o elementy prawne lub faktyczne (wyrok z 1 sierpnia 2019 r., II FSK 2743/17).

W pojęciu „wyczerpującego przedstawienia zaistniałego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego", o którym mowa w art. 14b § 3 *ab initio* o.p., mieszczą się zarówno elementy opisywane w ujęciu czysto fizycznym, mające lub mogące mieć miejsce w rzeczywistości, jak i mogą tkwić w nim również elementy określane od razu przez użycie definiujących je kategorii/pojęć prawnych, co do których wykładni i oceny zastosowania wnioskodawca nie ma wątpliwości i nie pyta o nie. Przewidziane w art. 14b § 3 *in fine* o.p. przedstawienie własnego stanowiska w sprawie oceny prawnej opisanego we wniosku stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego nie musi obejmować całego zakresu znaczeniowego przepisu prawa podatkowego, lecz może ograniczać się tylko do tego jego fragmentu, który wnioskodawca uważa za problematyczny w odniesieniu do swojej indywidualnej sprawy. Jeśli organ podatkowy ma uzasadnione wątpliwości w obszarach złożonego wniosku, a więc obejmujących dwa kluczowe zakresy wytyczone treścią art. 14b § 3 o.p., to powinien przed wydaniem interpretacji indywidualnej je usunąć w trybie do tego przewidzianym w art. 169 § 1 o.p., który ma zastosowanie w postępowaniu w przedmiocie wydania takiej interpretacji mocą art. 14h o.p. (wyrok z 10 maja 2019 r., I FSK 187/17).

2) Oceniając postanowienie, mocą którego organ odmówił wszczęcia postępowania, wyjaśniając, iż przepisy dotyczące możliwości wydawania przez organy podatkowe decyzji o odpowiedzialności spadkobierców za zobowiązania podatkowe mają charakter przepi-

sów proceduralnych, w związku z czym nie mogą być przedmiotem interpretacji, o której mowa w art. 14b o.p. NSA za prawidłowe uznał stanowisko sądu pierwszej instancji, iż zaskarżone postanowienie narusza przepisy art. 124 oraz art. 210 § 4 o.p. przez brak należytego uzasadnienia postanowienia, a w szczególności skupienie się na ogólnych rozważaniach dotyczących instytucji interpretacji indywidualnych przy jednoczesnym pominięciu analizy istoty problemu, tj. jedynie lakoniczne odniesienie się do charakteru przepisów art. 97 § 1 i art. 98 o.p. Powołany art. 97 § 1 o.p. jest przepisem prawa materialnego. Natomiast prawo procesowe zawiera normy instrumentalne służące jedynie do urzeczywistniania norm prawnych w ścisłym znaczeniu. Przepis art. 97 o.p. wprowadza do materialnego prawa podatkowego ogólną i samodzielną zasadę sukcesji generalnej majątkowych praw i obowiązków spadkobierców podatnika. Tym samym bez wątpienia jest to przepis materialnoprawny. Interpretacji w rozumieniu rozdziału 1a. działu II Ordynacji podatkowej podlegać będą wszystkie przepisy tworzące konkretną normę podatkową. Przepisy art. 97 § 1 w zw. z art. 98 o.p., a w dalszej kolejności w związku z odpowiednimi przepisami Kodeksu cywilnego, stanowią normę prawną, która określa zakres sukcesji majątkowych praw i obowiązków spadkobierców podatnika (wyrok z 6 lutego 2019 r., II FSK 347/17).

3) Odnosząc się do zagadnienia odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wydania interpretacji indywidualnej w zakresie obowiązku informacyjnego co do rachunków bankowych innych podmiotów, NSA wskazał, że obowiązek informacyjny nie jest obowiązkiem podatkowym, tylko bowiem obowiązek podatkowy może zaktualizować się (skonkretyzować) w formie zobowiązania podatkowego, a obowiązek informacyjny – nie. Z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej może wystąpić podmiot, który chce się dowiedzieć, czy zaistnienie określonej sytuacji faktycznej obecnie lub w przyszłości powoduje po jego stronie powstanie obowiązku podatkowego lub zobowiązania podatkowego. Interpretacja indywidualna dotyczy sfery odpowiedzialności podatkowej wnioskodawcy (wyjątek od powyższej zasady przewiduje wyłącznie art. 14n § 1 o.p.). Przepis art. 82 § 2 o.p. nie dotyczy odpowiedzialności podatkowej, reguluje bowiem obowiązek informacyjny, sprawozdawczy banku. Interpretację indywidualną wydaje się wówczas, gdy dotyczy ona przepisów mogących mieć znaczenie dla sytuacji prawnopodatkowej zainteresowanego. W przypadku, gdy w sprawie wnioskujący o wydanie interpretacji nie jest zainteresowanym w rozumieniu art. 14b § 1 o.p., bowiem jego pytanie ma za przedmiot przepis prawa podatkowego, który nie ma zastosowania do prawnopodatkowej sytuacji zainteresowanego, to spełnione są przesłanki odmowy wszczęcia postępowania z art. 165a § 1 o.p. (wyrok z 6 lutego 2019 r., II FSK 348/17).

4) Wyrażona w art. 14k § 1 o.p. zasada nieszkodzenia, jako mająca swoje źródło w konstytucyjnej zasadzie zaufania do organu, realizuje gwarancyjny charakter interpretacji podatkowych. Odstępstwo od tej zasady powinno być wyjątkiem, a nie regułą. Tylko istotne rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym przedstawionym we wniosku a stanem rzeczywistym ustalonym w trakcie postępowania podatkowego mogą uzasadniać nieuwzględnienie tej interpretacji (wyrok z 28 stycznia 2019 r., I FSK 293/17). Określona w art. 14k § 1 o.p. tzw. zasada nieszkodzenia, uwzględniając treść art. 14p w zw. z art. 14m § 1 i 3 o.p., skutkuje uwolnieniem podatnika od wszelkich negatywnych skutków związanych z zastosowaniem się przez niego do wydanej przez organy podatkowe interpretacji, niezależnie od tego, czy dotyczy rozliczenia podatkowego VAT za okres, w którym wystąpiło zobowiązanie podatkowe, czy też zwrot nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, oraz czy zwrot ten faktycznie nastąpił (wyrok z 21 marca 2019 r., I FSK 2082/18).

Interpretacja indywidualna przepisów prawa podatkowego ma ograniczoną moc wiążącą, gdyż bezpośredni skutek wywiera jedynie wobec podmiotu, który złożył wniosek o jej wydanie (art. 14k o.p.), jednakże organ wydający interpretacje indywidualne nie może w sposób dowolny i nieuzasadniony traktować w odmienny sposób różnych podmiotów, znajdujących się w identycznej sytuacji prawnej i faktycznej. Wydanie interpretacji indywidualnej sprzecznej z uprzednią wieloletnią praktyką interpretacyjną organów podatkowych może być uznane za godzące w zasadę praworządności oraz stanowiące pogwałcenie zasady zaufania podatników do organów podatkowych. Organ interpretacyjny powinien brać pod uwagę linię orzeczniczą sądów administracyjnych w zbieżnych stanach faktycznych i prawnych (wyrok z 19 lutego 2019 r., II FSK 394/17).

Zagadnienie ochrony wynikającej z interpretacji podatkowej było również przedmiotem orzekania w wyroku z 13 sierpnia 2019 r., II FSK 3623/17. W orzeczeniu tym NSA uznał, że przepis art. 26a § 1 o.p. należy rozumieć w ten sposób, że wyklucza odpowiedzialność podatnika zarówno za zaliczkę, jak również za tę część zobowiązania rocznego, która odpowiada kwocie zaliczki niepobranej przez płatnika w warunkach uregulowanych w tym przepisie. W konsekwencji za część zobowiązania, za którą nie odpowiada podatnik, odpowiedzialność stosownie do treści art. 30 § 1 op. ponosi płatnik.

Wynikająca z art. 14k i art. 14m w zw. z art. 14p o.p. ochrona płatnika – który otrzymał interpretację indywidualną, następnie zmienioną, do której zastosował się przed jej zmianą – nie oznacza, że odpowiedzialność za zaniżenie lub nieujawnienie przez płatnika podstawy opodatkowania czynności, o których mowa w art. 12, 13 i 18 u.p.d.o.f., do którego doszło na skutek błędnej interpretacji indywidualnej, ponosi podatnik (wyrok z 13 sierpnia 2019 r., II FSK 3623/17 oraz II FSK 2997/17, II FSK 3127/17, II FSK 3292/17, II FSK 3485/17). W zdaniach odrębnych do ww. orzeczeń wskazano, że z wykładni art. 26 i art. 26a o.p. wynika, że płatnik ponosi odpowiedzialność za swoje działania (art. 8 o.p.) tylko wówczas, gdy zaniżył lub nie ujawnił podstawy opodatkowania przez swe zaniedbanie (także gdy nie zbadał okoliczności wskazujących na winę podatnika), a był do tego zobowiązany. Pogląd, że każdy przypadek zaniżenia lub nieujawnienia podstawy opodatkowania – także niezawiniony przez płatnika – prowadzi do wyłączenia odpowiedzialności podatnika, a przerzuca tę odpowiedzialność na płatnika, jest nieuzasadniony.

3.2.3. Bieg terminu przedawnienia. W kwestii przerwania biegu terminu przedawnienia należności z tytułu opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty za parkowanie samochodu w strefie płatnego parkowania, NSA wyjaśnił, że art. 40d ust. 3 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[7] jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 70 § 1 o.p., co jednak nie wyklucza stosowania do należności wymienionych w art. 40d ust. 3 ustawy o drogach publicznych (opłata dodatkowa za nieuiszczenie opłaty za parkowanie samochodu w strefie płatnego parkowania) pozostałych przepisów działu III Ordynacji podatkowej, w tym przepisów o zawieszeniu i przerwaniu biegu terminu przedawnienia tych należności. Zdaniem NSA za prawidłową należy uznać wykładnię, że przedmiotem regulacji art. 40d ust. 3 ustawy o drogach publicznych jest tylko termin przedawnienia należności. Brak jest podstaw do uznania, że wymienione przepisy nie pozwalają na zastosowanie art. 70 § 4 o.p. do opłaty dodatkowej, o której stanowi art. 13f ust. 2 i art. 40d ust. 3 u.d.p., podczas gdy art. 70 § 4 o.p. do należności takiej może mieć zastosowanie (wyrok z 9 stycznia 2019 r., II FSK 2600/18).

[7] Dz.U. z 2016 r. poz. 1440; dalej: u.d.p.

Przepis art. 99 o.p., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r., przewiduje zasadę zawieszenia biegu terminów przewidzianych w art. 70, art. 71, art. 77 § 1 i art. 80 § 1 o.p. przez okres liczony od dnia śmierci spadkodawcy do dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku lub zarejestrowana aktu poświadczenia dziedziczenia, przy czym zawieszenie to nie może trwać dłużej niż do dnia, w którym upłynęły 2 lata od śmierci spadkodawcy (bez znaczenia dla sprawy). Wykładnia literalna przytoczonej regulacji jednoznacznie wskazuje na bezwzględny charakter tego przepisu, nie pozostawiając uznaniowości po stronie sądu w przedmiocie jego subsumpcji. Powyższe oznacza, iż ilekroć w rozpoznawanej sprawie badaniu podlega bieg terminu przedawnienia, obowiązkiem sądu jest zastosowanie dyspozycji art. 99 o.p. polegającej na uwzględnieniu zawieszenia biegu tego terminu na czas tamże przewidziany (wyrok z 13 czerwca 2019 r., II FSK 2303/17).

Wszczynając postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe organ prowadzący postępowanie przygotowawcze określa jego granice wskazując podmiot, przeciwko któremu wszczęto to postępowanie, oraz przedmiot tego postępowania (jakie przestępstwo lub wykroczenie jest zarzucane). Na wstępnym etapie, w fazie *ad rem*, granice postępowania mogą być wyznaczone jedynie przedmiotowo. Od momentu przedstawienia zarzutów (z chwilą przejścia postępowania *ad personam)* oznaczone są także granice podmiotowe. Wszelkie zmiany przedmiotowe prowadzonego postępowania przygotowawczego następują poprzez przedstawienie uzupełnienia zarzutów na podstawie art. 314 k.p.k.[8] Momentem wszczęcia postępowania w zakresie nowego przestępstwa jest dzień przedstawienia nowych zarzutów (wyrok z 12 grudnia 2019 r., I FSK 1262/17).

3.2.4. Nadpłata i jej zaliczenie na poczet zobowiązań podatkowych. Postępowanie wszczęte i prowadzone w przedmiocie stwierdzenia nadpłaty podatku nie może w jego trakcie przekształcić się w postępowanie w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania podatkowego, tak samo postępowanie w przedmiocie określenia zobowiązania podatkowego nie może zmienić się w postępowanie w przedmiocie nadpłaty. W przypadku zakwestionowania prawidłowości skorygowanej deklaracji podatkowej, złożonej wraz z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty, zgodnie z art. 75 § 3 o.p., organ podatkowy nie ma obowiązku przed rozpatrzeniem tego wniosku wszczynać w każdej sprawie postępowania w celu określenia wysokości zobowiązania podatkowego, o którym mowa w art. 21 § 3 wymienionej ustawy. Zakwestionowanie skorygowanego zeznania (deklaracji) sprowadza się do oceny, że budzi ono uzasadnione wątpliwości, które polegać mogą na nieprawidłowościach formalnych sporządzenia dokumentu czy też błędach w przedstawionych w nim obliczeniach, a także na niepotwierdzeniu się określonych jednostkowych zdarzeń i subsumcji prawnych, na których wnioskujący o stwierdzenie nadpłaty opiera swoje żądanie. W takich przypadkach wszczynanie i prowadzenie odrębnego postępowania w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania podatkowego nie będzie potrzebne, a więc będzie nieuzasadnione. Ocena, czy wnioskujący o nadpłatę koryguje w związku z tym żądaniem całość albo znaczną część samoobliczenia podatku określonego okresu podatkowego, powinna być dokonywana *ad casum* – w każdym postępowaniu, w relacji do jego okoliczności. Artykuł 79 § 3 o.p. wprost stanowi, że decyzję w sprawie stwierdzenia nadpłaty na wniosek złożony przed upływem terminu przedawnienia można wydać także po upływie tego terminu (wyrok z 18 grudnia 2019 r., II FSK 1172/18).

[8] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30); dalej: k.p.k.

Postanowienie w sprawie zaliczenia nadpłaty (zwrotu podatku) na poczet zobowiązań podatkowych (zaległych, bieżących, przyszłych) odzwierciedla i potwierdza wykonanie czynności rachunkowo-technicznej, o której mowa w art. 76a § 1 o.p. Ma ono charakter formalny, nie przesądza ani o istnieniu zwrotu podatku, ani też o istnieniu zaległości podatkowej (zobowiązania), jednakże skoro jego istotą jest zaliczenie nadpłaty na poczet zaległości podatkowej (bieżących zobowiązań), to w momencie jego wydania oba elementy (nadpłata i zaległość/zobowiązanie) muszą istnieć. Postanowienie to ma doprowadzić do kompensaty wzajemnych wierzytelności. Zaliczenie nie może być dokonywane z pominięciem zasad określonych w art. 87 ust. 2 u.p.t.u., skoro w tym przepisie ustawodawca umożliwił przedłużenie terminu zwrotu wykazanego w złożonej deklaracji podatku do czasu zakończenia weryfikacji zasadności tego zwrotu. W konsekwencji również zaliczenie zwrotu na poczet kolejnych należności jest możliwe dopiero po zakończeniu przedmiotowej weryfikacji (wyrok z 28 listopada 2019 r., I FSK 1682/17).

Deklaratywność postanowienia o zaliczeniu nadpłaty powoduje, że w chwili następującego z mocy prawa zaliczenia nadpłaty zmienia się sytuacja prawna i faktyczna podatnika. Dochodzi do wygaśnięcia w całości lub w części stosunku prawnego, w obrębie którego istnieje zaległość. Taki skutek powstaje już z dniem zaliczenia nadpłaty w sferze uprawnień i obowiązków podatnika. Postanowienie jest dokumentem potwierdzającym wykonanie czynności techniczno-rachunkowej, o której mowa w art. 76a § 1 o.p., a zatem nie tworzy i nie znosi istniejącego stosunku pranego, ale potwierdza jedynie prawa i obowiązki adresata. Zaliczenie kaucji gwarancyjnej na poczet zaległości podatkowej powstaje z mocy prawa, w przypadku zatem gdy nastąpiło to jeszcze przed ogłoszeniem upadłości, powoduje to, że zaległość podatkowa nie wchodzi w skład masy upadłości (wyrok z 5 grudnia 2019 r., I FSK 1763/19).

3.2.5. Następstwo prawne. W kwestii sukcesji praw i obowiązków spółki kapitałowej przez spółkę osobową stwierdzono, że zakres sukcesji na gruncie przepisów o podatku dochodowym należy pojmować szeroko. Zestawienie regulacji art. 93a o.p. z art. 93e o.p. pozwala na wyprowadzenie wniosku, że pierwszy z nich ustanawia jako zasadę sukcesję uniwersalną praw i obowiązków podatkowych, która doznaje ograniczeń tylko w przypadkach, o których stanowi art. 93e o.p. Oznacza to, że przewidziane przepisami prawa podatkowego prawa i obowiązki spółki przekształcanej nie przechodzą na spółkę przekształconą tylko wówczas, gdy wyjątek od zasady pełnej sukcesji został przewidziany w odrębnych ustawach, umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz innych ratyfikowanych umowach międzynarodowych, których stroną jest RP. Wejście spółki niemającej osobowości prawnej w prawa i obowiązki spółki kapitałowej może dotyczyć skutków podatkowych zdarzeń zaistniałych w spółce przekształcanej i ujętych w prowadzonych przez nią ewidencjach dla celów podatkowych, które wystąpiłyby w tej spółce, gdyby przekształcenie to nie miało miejsca. Jeżeli więc w następstwie określonych zdarzeń prawnych dokonywane odpisy amortyzacyjne nie mogą w całości lub w części stanowić kosztów uzyskania przychodów w spółce kapitałowej (np. na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 48, pkt 63, czy pkt 64 u.p.d.o.p, to stosownie do art. 15 ust. 6 u.p.d.o.p. w związku z art. 93a § 2 pkt 1 lit. b) o.p. nie będą one również takim kosztem u podmiotu będącego podatkowym sukcesorem tej spółki. Tym samym, jeżeli w stosunku do podmiotu przekształcanego miało zastosowanie ograniczenie wynikające z art. 16 ust. 1 pkt 63 lit. d) u.p.d.o.p., to będzie ono miało zastosowanie także do podmiotu powstałego w wyniku przekształcenia – do wspólników tego podmiotu. W odróżnieniu od art. 16k ust. 7 u.p.d.o.p., w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych nie ma przepisu, który wyłączałby stosowanie art. 16 ust. 1 pkt 63 lit. d)

w stosunku do podmiotów powstałych w wyniku przekształcenia. W zdaniu odrębnym do omawianego wyroku podniesiono, iż błędne jest wywodzenie z art. 93a § 2 pkt 1 lit. b) o.p. stosowania do spółki osobowej powstałej w wyniku przekształcenia spółki kapitałowej ograniczenia określonego w art. 16 ust. 1 pkt 63 lit. d) u.p.d.o.p., mającego zastosowanie do spółki kapitałowej. W treści podniesiono, iż Ordynacja podatkowa zakreśla bardzo szerokie granice sukcesji podatkowej, jednak należy mieć na uwadze, że doznają one ograniczenia, co wynika z brzmienia art. 93e o.p., zgodnie z którym przepisy art. 93–93d o.p. stosuje się w zakresie, w jakim odrębne ustawy, umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz inne ratyfikowane umowy międzynarodowe, których stroną jest Rzeczpospolita Polska, nie stanowią inaczej. Zdaniem autora *v.s.*, o tym, który z obowiązujących porządków prawnych ma zastosowanie do danej spółki nie decyduje status prawny wspólnika, lecz rodzaj spółki (spółka osobowa czy kapitałowa). Omówione dotychczas przepisy stanowią o przekształceniu spółki, przekształceniu formy prawnej podmiotu i w żaden sposób przyjętych rozwiązań prawnych nie wiążą ze statusem prawnym wspólnika spółki, więc nietrafny jest argument dotyczący braku zmiany reżimu prawnego przez wzgląd na możliwość pozostawania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wspólnikiem spółki osobowej. Konkludując w ocenie autora *v.s.*, prawidłowe odczytanie zestawienia powyżej przytaczanych przepisów u.p.d.o.p. oraz Ordynacji podatkowej prowadzi do wniosku, że przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych regulujące amortyzację środków trwałych stanowią *lex specialis* względem art. 93a § 2 pkt 1 lit. b) o.p. (wyrok z 4 lipca 2019 r., II FSK 2440/17).

3.2.6. Odpowiedzialność podatkowa osób trzecich. Przesłanki odpowiedzialności rozwiedzionego małżonka są określone w ustawie Ordynacja podatkowa i nie uzależniają one w jakikolwiek sposób rozstrzygnięcia w sprawie solidarnej odpowiedzialności rozwiedzionego małżonka za zaległości podatkowe z tytułu zobowiązań podatkowych powstałych w czasie trwania wspólności majątkowej od dobrowolnych wpłat na poczet zaległości podatkowych byłego małżonka. Przesłanki negatywne, które umożliwiają uwolnienie się od odpowiedzialności osoby trzeciej, nie występują w przypadku odpowiedzialności rozwiedzionego małżonka, gdyż art. 110 o.p. ich nie przewiduje. W razie ewentualnej egzekucji administracyjnej skarżący może podnieść zarzuty, o jakich mowa w art. 33 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[9], czyli wykonania w całości albo w części obowiązku, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku (wyrok z 12 kwietnia 2019 r., II FSK 1416/17).

Odpowiedzialności wspólnika (byłego wspólnika) spółki jawnej za jej zaległości podatkowe (art. 115 § 1 i § 2 o.p.) nie wyklucza likwidacja spółki i brak pozostałych wspólników, ale w takim przypadku odpowiedzialność ta nie jest solidarna. Odmienne zapatrywanie wykluczałoby odpowiedzialność takiego wspólnika, jako osoby trzeciej, za zaległości podatkowe podatnika mimo spełnienia ustawowych przesłanek takiej odpowiedzialności. Jedyną przesłanką odpowiedzialności wspólnika spółki osobowej za jej zaległości podatkowe jest fakt bycia wspólnikiem w okresie, kiedy upływał termin płatności zobowiązań podatkowych. To, czy odpowiada on solidarnie, czy też wyłącznie (syngularnie), wynika już tylko z okoliczności faktycznych – istnienia spółki osobowej oraz pozostawania przy życiu pozostałych wspólników tej spółki (spełniających pozostałe przesłanki odpowiedzialności) w dacie orzekania o odpowiedzialności osób trzecich (wyrok z 19 października 2018 r., II FSK 2971/16).

[9] Dz.U. z 2019 r. poz.1438; dalej: u.o.e.a.

W świetle postanowień art. 107 § 2 o.p., niezależnie od tego, że osoby trzecie odpowiadają całym swoim majątkiem solidarnie z podatnikiem za jego zaległości podatkowe (art. 107 § 1), to odpowiadają również za: 1) podatki niepobrane oraz pobrane, a niewpłacone przez płatników lub inkasentów; 2) odsetki za zwłokę od zaległości podatkowych; 3) niezwrócone w terminie zaliczki naliczonego podatku od towarów i usług oraz za oprocentowanie tych zaliczek; 4) koszty postępowania egzekucyjnego. Ustawodawca określił kategorie należności, za które może odpowiadać osoba trzecia, przy czym osobno wymienił zaległości podatkowe i odsetki za zwłokę od zaległości podatkowych. Oznacza to, że wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności osoby trzeciej za zaległości podatkowe nie obejmuje, jakby z „automatu" odsetek od zaległości podatkowych. Konieczne jest wszczęcie postępowania w zakresie dotyczącym każdej z kategorii należności określonych w art. 107 § 1 i § 2 o.p. (wyroki z 11 lipca 2019 r.: II FSK 2661/17, II FSK 2694/17, II FSK 2794/17).

Członek zarządu spółki, jako organ upoważniony i jednocześnie zobowiązany do prowadzenia jej spraw i reprezentacji wobec osób trzecich, zobligowany jest do podejmowania czynności tak faktycznych, jak również prawnych, związanych z funkcjonowaniem podmiotu gospodarczego na rynku, w różnych aspektach obrotu prawnego, m.in. w zakresie finansowym. W rzeczonej sferze mieści się obowiązek monitorowania stanu majątkowego i finansowego spółki oraz konieczność w myśl art. 10 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze[10], w warunkach tamże przewidzianych, reagowania na zły stan finansowy tego podmiotu poprzez złożenie do odpowiedniego sądu powszechnego wniosku o ogłoszenie upadłości spółki oraz doprowadzenie do ustania jej bytu prawnego (wyrok z 7 listopada 2019 r., II FSK 3948/17).

Dyspozycja art. 116 § 1 o.p. jednoznacznie wskazuje na osobę członka zarządu spółki kapitałowej jako podmiot, na którym spoczywa ciężar dowodzenia zaistnienia przesłanek egzoneracyjnych, poprzez posiłkowanie się przez ustawodawcę zwrotem „nie wykazał, że (...)". Organy podatkowe winny ograniczyć się do poddania weryfikacji i ocenie przedłożone przez stronę dowody na okoliczność wystąpienia tych przesłanek. Takie ulokowanie ciężaru dowodu ma uzasadnienie nie tylko normatywne, ale również celowościowe. Skoro bowiem jedną z przesłanek uwalniających członka zarządu od odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki jest brak jego winy w niezgłoszeniu wniosku o ogłoszenie upadłości we właściwym czasie, wydaje się oczywistym, iż wiedzę o braku winy posiada li tylko ten członek zarządu, organ podatkowy zaś (osoby postronne) z natury rzeczy taką wiedzą nie dysponują (wyrok z 25 września 2019 r., II FSK 3377/17).

3.2.7. Zasady ogólne prawa podatkowego. Odnosząc się do zasady trwałości ostatecznych decyzji podatkowych NSA wyraził pogląd, że ostateczność decyzji w rozumieniu art. 128 o.p. możliwa jest wyłącznie w przypadku jej doręczenia wszystkim wymienionym w niej adresatom. Istotne jest, aby każdy ze współwłaścicieli nieruchomości, wobec solidarnej odpowiedzialności za zobowiązanie podatkowe, posiadał wiedzę, iż decyzja taka została wydana (wyrok z 1 sierpnia 2019 r., II FSK 554/19).

Ocena, czy organ dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania uzależniona jest od stopnia skomplikowania sprawy. Nie można mówić o przewlekłości, gdy organ uwzględnia rzeczowe wnioski dowodowe strony bądź odkłada pewne czynności ze względów uzasadnionych procesowo. Rozstrzygnięcie w zakresie zobowiązania do wydania decyzji w dwumiesięcznym terminie nie uwzględnia wyważenia między techniczną

[10] Dz.U. z 2012 r. poz. 1112.

zasadą szybkości postępowania, znajdującą wyraz w regulacji art. 125 § 1, art. 139 i art. 140 o.p. i pierwotną zasadą prawdy materialnej skonkretyzowaną w art. 122 i art. 187 § 1 o.p. Organy podatkowe, prowadząc postępowanie podatkowe, winny wprawdzie kierować się zasadą szybkości i ekonomiki postępowania, niemniej jednak realizacja tych zasad nie może w żaden sposób kolidować z nadrzędną zasadą prowadzenia postępowania podatkowego zgodnie z przepisami prawa przewidzianą w art. 120 o.p. oraz zasadą prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 122 o.p. (wyrok z 4 września 2019 r., I FSK 920/19).

3.2.8. Doręczenia. Pojęcie adresu elektronicznego do doręczeń, o którym mowa w art. 152a § 1 o.p., należało interpretować szeroko, jako m.in. adres poczty elektronicznej (e-mail) podatnika występującego w sprawie podatkowej. Ordynacja podatkowa posługuje się ogólnym pojęciem adresu elektronicznego i wprost nie zawęża go np. do adresu elektronicznego konta na portalu podatkowym, konta na ePUAP lub też konta w innym systemie teleinformatycznym organu podatkowego. Niezaprzeczalność doręczenia, o której mowa w § 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej[11], może dotyczyć jedynie doręczenia faktycznego, tj. bezpośredniego doręczenia dokumentu elektronicznego adresatowi po podpisaniu UPO. Regulacja ww. przepisu jednoznacznie bowiem wiąże cechę niezaprzeczalności z UPO, nie zaś UPD. Niewątpliwie zwłaszcza niezaprzeczalnością nie są objęte informacje, o których mowa w art. 152a § 1 pkt 1–3 o.p., zwłaszcza zawiadomienia kierowane do adresata, których otrzymania stosownie do § 4 nie potwierdza się, co pozostaje adekwatne do analogicznej sytuacji braku przypisania mocy dowodowej dokumentu urzędowego papierowemu awizo wypełnianemu przez pracownika operatora pocztowego (z waloru tego korzystają jedynie zwrotne potwierdzenia odbioru zawierające własnoręczny podpis odbiorcy korespondencji) (wyrok z 27 lutego 2019 r., II FSK 492/17).

Definiując pojęcie „problemu technicznego" w rozumieniu art. 144 § 3 o.p. trzeba mieć na względzie, że jest to pewien stan faktyczny, który wystąpił nagle, ma swoje podłoże w wadliwym działaniu, mającym charakter awarii, systemów informatycznych wykorzystywanych przez organ do doręczeń (system organu i platforma doręczeniowa np. e-PUAP), bądź też w niemożliwości korzystania z systemów informatycznych z innych technicznych przyczyn (np. awaria zasilania). Wykazanie jakoby „problem techniczny" wystąpił, należy do organu i powinno sprowadzać się do udokumentowania, że podjęto próbę doręczenia korespondencji, oraz że nie było możliwe jej doręczenie w ten sposób z uwagi na techniczną przeszkodę (awaria systemu informatycznego czy też np. jego zasilania). „Problemem technicznym" nie jest w tym wypadku ani stan prawny, ani też stan faktyczny polegający na wadliwym działaniu systemu informatycznego, jednak umożliwiającym dokonywanie doręczeń za jego pomocą (wyrok 22 marca 2019 r., II FSK 937/17).

3.2.9. Postępowanie dowodowe

1) dowody w postępowaniu podatkowym

W kontekście art. 180 § 1 o.p. niezbędne jest sprawdzenie przez organy podatkowe, czy materiał dowodowy uzyskany w wyniku zastosowania technik operacyjnych został uzyskany zgodnie z formalnymi wymogami wynikającymi z odrębnych przepisów, przede wszystkim zaś czy zastosowanie odpowiedniej techniki operacyjnej odbyło się w sprawach, w których taka technika mogła być zastosowana, a także czy odbyło się pod kontrolą sądu

[11] Dz.U. z 2014 r. poz. 584 ze zm.

powszechnego. Jakkolwiek protokolarny zapis z podsłuchanych rozmów, jeżeli były dokonane zgodnie z prawem, jako materiał zgromadzony w toku postępowania karnego albo postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe, może być dowodem w postępowaniu podatkowym w świetle art. 181 o.p., to bez dołączonych do niego nagrań, nie wystarczy do dokonania wiążących ustaleń faktycznych, na podstawie których można określić lub ustalić zobowiązanie podatkowe (wyrok z 7 lutego 2019 r., I FSK 1860/17).

2) istota swobodnej oceny dowodów

W kontekście gromadzenia materiału dowodowego i jego oceny nie można zasadnie wywodzić jakoby z zasady prawdy materialnej, zupełności materiału dowodowego oraz swobodnej oceny dowodów (art. 122, art. 187 § 1 i art. 191 o.p.) należy wyprowadzić obowiązek organu podatkowego prowadzenia postępowania w kierunku konieczności dokonywania ustaleń faktycznych co do okoliczności, które wynikają wprost ze stanowiska samego podatnika. Wynikające z tych przepisów obowiązki związane m.in. z ciężarem dowodzenia nie mogą oznaczać obciążenia organów podatkowych nieograniczonym obowiązkiem poszukiwania faktów, które same wynikają z twierdzeń strony i dodatkowo znajdują oparcie w zgromadzonych już dowodach (wyrok z 19 lutego 2019 r., II FSK 3081/18).

3) prawidłowość formułowania tez dowodowych

Ramy postępowania dowodowego (art. 187 § 1 i art. 188 o.p.) wyznacza hipoteza normy prawa materialnego, zgłoszenie zaś przez podatnika wniosków dowodowych nie powoduje automatycznie konieczności ich uwzględnienia. Stosownie do art. 187 § 1 o.p. organ obowiązany jest zebrać materiał dowodowy, jednak – jak wskazuje art. 188 o.p. – wyłącznie w zakresie dowodów wykazujących okoliczności istotne dla sprawy oraz niewykazane innymi przeprowadzonymi już dowodami. Organy podatkowe nie mają obowiązku dopuszczenia każdego dowodu proponowanego przez stronę, jeżeli dla prawidłowego ustalenia stanu faktycznego adekwatne i wystarczające są inne dowody, a zgłaszany dowód nie mógłby przyczynić się do dokonania przydatnych dla sprawy ustaleń. Ideą formułowania w pismach procesowych wniosków dowodowych jest inicjatywa procesowa strony zmierzająca do wykazania określonych twierdzeń i okoliczności istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy, tj. okoliczności mieszczących się w hipotezie określonej normy materialnoprawnej. Mechanizm pozwalający ocenić, czy określony dowód powoływany jest na okoliczności relewantne, stanowi prawidłowe sformułowanie wniosku dowodowego, tj. jednoznaczne i dokładne wskazanie źródła dowodowego oraz zakreślenie tezy dowodowej (wyrok z 25 września 2019 r., II FSK 3377/17).

3.2.10. Wznowienie postępowania podatkowego. Nowych okoliczności faktycznych w rozumieniu art. 240 § 1 pkt 5 o.p. nie stanowią same przez się twierdzenia osób przybierające formę zeznań czy wyjaśnień składanych w postępowaniu karnym skarbowym (lub w postępowaniu karnym), które wedle przekonania podatnika świadczyć mają o błędnie ustalonym w postępowaniu zwykłym stanie faktycznym. Wywiedzenie w dowodowym zakresie postępowania karnego skarbowego na podstawie zeznań świadków i innych dowodów określonych okoliczności faktycznych na jego użytek nie oznacza, że wyszły na jaw nowe okoliczności faktyczne istniejące w dniu wydania decyzji, a nieznane organowi ją wydającemu. Odmienna ocena co do okoliczności faktycznych przyjęta przez sąd karny nie mogła więc stanowić nowej okoliczności, o której mowa w art. 240 § 1 pkt 5 o.p. (wyrok z 22 marca 2019 r., I FSK 1007/16).

3.3. Podatek od towarów i usług

3.3.1. Dostawa nieruchomości. Na gruncie podatku od towarów i usług ustawodawca nie utożsamia dostawy towarów z cywilistycznym pojęciem przeniesienia prawa własności. O ile w sensie cywilistycznym przeniesienie własności gruntu spowoduje przeniesienie na nowego właściciela także własności posadowionych na nim budynków i budowli, jako części składowych gruntu, o tyle z punktu widzenia ustawy o podatku od towarów i usług aport budynków i budowli infrastruktury kolejowej nie będzie spełniać definicji dostawy towarów w rozumieniu art. 7 ust. 1 tej ustawy, albowiem spółka „wytworzyła" towar (budynki i budowle infrastruktury kolejowej) z własnych środków bez udziału właściciela gruntu, a cena transakcji nie będzie obejmowała wartości tych budynków i budowli. W związku z tym, w sytuacji gdy przed dokonaniem dostawy gruntu podatnik nie będzie dokonywać rozliczenia i zwrotu poniesionych nakładów na budowę, to przedmiotem dostawy w podatku od towarów i usług będzie jedynie grunt (wyrok z 31 stycznia 2019 r., I FSK 1874/16, podobnie wyrok z 10 października 2019 r., I FSK 1871/17).

Przeniesienie na leasingobiorcę kosztu podatku od nieruchomości powoduje zwiększenie kwoty należności z tytułu dostawy nieruchomości (leasingu finansowego), a tym samym na podstawę opodatkowania podatkiem od towarów i usług, która obejmuje także tę część należności. Kwotę odpowiadającą przeniesionemu kosztowi z tytułu podatku od nieruchomości zalicza się do podstawy obliczenia podatku. Brak jest podstaw, aby powiązać należność odpowiadającą podatkowi od nieruchomości z innym świadczeniem leasingodawcy, aniżeli dostawa nieruchomości (wyrok z 29 maja 2019 r., I FSK 726/17).

3.3.2. Moment powstania obowiązku podatkowego. Za dostawę świadczoną w sposób ciągły, o której mowa w art. 19a ust. 4 w zw. z ust. 3 u.p.t.u., należy uznać ciąg kolejnych świadczeń (dostaw), stanowiących realizację przyjętego zobowiązania do dokonania szeregu dostaw częściowych określonych towarów, objętych jednym stosunkiem zobowiązaniowym, z założoną z góry powtarzalnością świadczeń (dostaw) i ustalonymi okresami ich rozliczeń lub terminami płatności. Dostawę świadczoną zgodnie z art. 19a ust. 4 w zw. z ust. 3 u.p.t.u. w sposób ciągły, dla której w związku z jej świadczeniem ustalane są następujące po sobie terminy płatności lub rozliczeń, uznaje się za wykonaną (co oznacza moment powstania obowiązku podatkowego) z upływem każdego okresu, do którego odnoszą się te płatności lub rozliczenia, do momentu zakończenia świadczenia tej dostawy (wyrok z 27 maja 2019 r., I FSK 970/17).

Uzgodniony w umowie o świadczenie usług budowlanych i budowlano-montażowych odbiór robót, w sytuacji gdy tego rodzaju warunek odzwierciedla normy i standardy istniejące w dziedzinie, w której taka usługa jest wykonywana, jest decydujący dla uznania, że usługa została wykonana dla potrzeb określenia chwili powstania obowiązku podatkowego w rozumieniu art. 19a ust. 5 pkt 3 lit. a) w zw. z art. 19a ust. 1 i 2 oraz art.106 i ust. 3 pkt 1 u.p.t.u. (wyrok z 18 lipca 2019 r., I FSK 65/16).

Obowiązek podatkowy powstał na podstawie art. 19a ust. 2 u.p.t.u. z momentem zakończenia egzekucji z nieruchomości, a więc z chwilą uprawomocnienia się postanowienia o przysądzeniu własności. Rozporządzenie w sprawie późniejszego terminu powstania obowiązku podatkowego[12] mogłoby mieć zastosowanie tylko wtedy, gdyby obowiązek po-

[12] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 września 2015 r. w sprawie późniejszego terminu powstania obowiązku podatkowego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1504).

datkowy powstał po 1 października 2015 r., a więc po wejściu w życie tego aktu wykonawczego. Dodatkowo rozporządzenie to, zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 19a ust. 12 u.p.t.u., określa późniejszy, niż wymieniony w art. 19a ust. 1 u.p.t.u., termin powstania obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług. Nie dotyczy zaś uregulowania zawartego w art. 19a ust. 2 u.p.t.u. (wyrok z 30 maja 2019 r., I FSK 236/17).

Jeżeli w następstwie umowy przejęcia praw i obowiązków wynikających z umowy dostawy podmiot przejmujący zobowiązuje się do realizacji tej dostawy, zaliczając – za zgodą nabywcy – na poczet jej ceny zaliczkę uprzednio zapłaconą zbywcy ww. praw i obowiązków przez nabywcę, z chwilą zawarcia umowy przeniesienia praw i obowiązków u podatnika przejmującego – na podstawie art. 19a ust. 8 u.p.t.u. – powstaje obowiązek podatkowy z tytułu otrzymania zapłaty (w całości lub części) na poczet dostawy, do realizacji której się zobowiązał (wyrok z 16 października 2019 r., I FSK 1273/17).

3.3.3. Podstawa opodatkowania. W świetle art. 29a ust. 1 u.p.t.u. oraz orzecznictwa TSUE dotacja podlega opodatkowaniu jedynie wówczas, jeśli bezpośrednio wpływa na cenę określonej usługi lub dostawy. Dla oceny, czy dotacja jest elementem istotnym wpływającym na włączenie jej do podstawy opodatkowania, kluczowe jest stwierdzenie, czy dotacje są przekazywane w celu sfinansowania dostawy konkretnych towarów lub świadczenia konkretnych usług. Tylko bowiem w takiej sytuacji można uznać, że stanowią one element wynagrodzenia. Podobne stanowisko zostało wyrażone przez TSUE w wyroku z 13 czerwca 2002 r. w sprawie C-353/00. Regulacja art. 29a ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług daje więc podstawę do stwierdzenia, że otrzymana dotacja nie będzie podlegała opodatkowaniu tym podatkiem, jeżeli brak jest elementu bezpośredniego związku dotacji z ceną konkretnej, świadczonej usługi (wyrok z 25 września 2019 r., I FSK 637/17).

Użyte w art. 308 dyrektywy 2006/112/WE pojęcie „faktyczne koszty" jest szersze od występującego na gruncie art. 119 ust. 2 u.p.t.u. pojęcia ceny nabycia przez podatnika towarów i usług od innych podatników dla bezpośredniej korzyści turysty. Pojęcie faktycznych kosztów poniesionych przez biuro podróży obejmuje również wartość podatku należnego z tytułu dokonanego przez podatnika importu usług świadczonych dla bezpośredniej korzyści turysty. Uniemożliwienie podatnikowi, stosującemu szczególną procedurę opodatkowania usług turystyki, możliwości wkalkulowania podatku należnego z tytułu importu usług do wartości marży przy jednoczesnym pozbawieniu go na podstawie art. 119 ust. 4 u.p.t.u. możliwości odliczenia podatku naliczonego, skutkuje obciążeniem podatnika ciężarem podatku związanego z importem usług nabywanych dla bezpośredniej korzyści turysty, a tym samym naruszeniem zasady neutralności podatku od towarów i usług oraz dyskryminacją podatnika, stawiając go w gorszej sytuacji w porównaniu do podatników nabywających towary bądź usługi dla bezpośredniej korzyści turysty na terytorium kraju, gdzie cena tego rodzaju świadczeń zawsze obejmuje kwotę podatku należnego, stanowiąc niewątpliwe element kalkulacyjny marży zgodnie z art. 119 ust. 2 u.p.t.u. (wyrok z 10 maja 2019 r., I FSK 762/17).

3.3.4. Zwolnienia przedmiotowe. Możliwości skorzystania ze zwolnienia określonego w art. 43 ust. 1 pkt 18 u.p.t.u. nie stoi na przeszkodzie, że usługi medyczne będą świadczone przez podmiot zagraniczny, niespełniający wymogów uznania go za „podmiot leczniczy" w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[13], jeżeli będą one wykonywane przez osoby posiadające wymagane kwalifikacje zawodowe. Odmienna interpretacja, oparta na wykładni systemowej, stoi w sprzeczności z celem zwolnienia, po-

[13] Dz.U. z 2018 r. poz. 2190 ze zm.

przez to, że generując wartość dodaną i podnosząc cenę usług, ogranicza dostęp do usług medycznych, leczniczych, niejednokrotnie wykonywanych tylko poza granicami kraju. Skutkuje również ograniczeniem zasady swobodnego przepływu usług, zasady konkurencyjności usług, zasady niedyskryminacji, zasady wspólnego rynku oraz zasady neutralności podatku VAT (wyrok z 6 lutego 2019 r., I FSK 249/17).

Udostępnianie przez spółkę kart paliwowych swoim podwykonawcom, przy jednoczesnym pobieraniu za tę czynność opłaty administracyjnej i dokonywaniu z tego z tytułu rozliczeń w sytuacji, gdy przy użyciu tych kart (należących do spółki) tankowane są pojazdy należące do innych podmiotów gospodarczych oraz znajdujące się w ich posiadaniu, a sama spółka nie leasinguje, nie najmuje, nie dzierżawi i nie użytkuje żadnych pojazdów oraz nie dysponuje tak jak właściciel – w rozumieniu art. 5 ust. 1 Szóstej dyrektywy VAT[14], bądź w rozumieniu art. 14 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE – paliwem nabytym przy pomocy kart paliwowych do pojazdów należących do innych podmiotów gospodarczych, nie może zostać uznane za dokonywanie dostawy paliwa. Usługę tę należy zakwalifikować jako usługę finansową zwolnioną od podatku od towarów i usług na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 38 u.p.t.u. (wyrok z 18 września 2019 r., I FSK 825/16).

3.3.5. Status podatnika VAT (organy władzy). Gmina, realizująca w ramach zadań własnych, o charakterze obowiązkowym, czynności udzielania pomocy społecznej w formie dożywiania, działa jako organ władzy publicznej w rozumieniu art. 15 ust. 6 u.p.t.u., nie będąc w tym zakresie podatnikiem, także wtedy, gdy z czynnościami tymi wiązałby się jakiś rodzaj odpłatności (wyrok z 3 lipca 2019 r., I FSK 1171/17). Analogiczne stanowisko NSA zajął również w odniesieniu do wykonywania przez gminy takich zadań własnych o charakterze socjalnym, jak: odpłatne czynności organizowania i świadczenia usług opiekuńczych przez gminne domy opieki społecznej (wyrok z 3 lipca 2019 r., I FSK 1173/17) oraz pobieranie przez samorządy opłat za pobyt oraz wyżywienie dzieci w żłobkach samorządowych z tytułu świadczenia usługi opieki nad dzieci w wieku do lat trzech (wyrok z 18 lipca 2019 r., I FSK 1546/17).

Obowiązana do zaspokojenia potrzeb wspólnoty w ramach zadań własnych gmina, która dla tego celu działając w charakterze organu władzy publicznej, poniosła wydatki inwestycyjne dla wytworzenia infrastruktury, którą dla realizacji tych zadań przekazała do bezpłatnego użytkowania odrębnej samorządowej jednostce organizacyjnej, w związku ze zmianą formy tego przekazania z nieodpłatnej na odpłatną z ustaleniem symbolicznej kwoty odpłatności, w świetle art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u. nie działa jako podatnik prowadzący działalność gospodarczą, nie zachodzi bowiem wyraźny, wzajemny związek pomiędzy świadczeniem gminy a symbolicznie określoną kwotą odpłatności (wyrok 7 sędziów NSA z 28 października 2019 r., I FSK 164/17).

3.3.6. Prawo do odliczenia podatku naliczonego. Działania budujące pozytywny wizerunek spółki i stanowiące określoną strategię marketingową, mogą być brane pod uwagę przy wyborze podatnika jako kontrahenta w jej działalności reklamowanej, co może przekładać się na wpływy z działalności podstawowej. Budowa pozytywnego wizerunku ma szczególne znaczenie dla podmiotu prowadzącego działalność radiową, jeśli uwzględni się, że w przeciwieństwie do publicznych nadawców źródłem finansowania działalności

[14] 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 (77/388/EWG).

skarżącej są właśnie wpływy z reklam. W związku z powyższym takie działania podatnika mieszczą się w kosztach ogólnych prowadzonej przez skarżącą działalności i dają prawo do odliczenia podatku naliczonego (wyrok z 10 września 2019 r., I FSK 1024/17).

Charakter dobra (infrastruktura wodno-kanalizacyjna) przemawia za przyjęciem, że w czasie jego wytwarzania gmina zamierzała działać jako podatnik podatku od towarów i usług (mimo że po zrealizowaniu tej inwestycji początkowo nie wykorzystywała tego dobra inwestycyjnego do wykonywania czynności opodatkowanych). Działania w charakterze podatnika w momencie nabycia dóbr nie wyklucza ponadto okoliczność, że skarżąca w chwili nabycia nie była zarejestrowana w takim charakterze, ani że wyraźnie nie zadeklarowała zamiaru działania w takim charakterze przy ich nabyciu. W konsekwencji gminie będzie przysługiwało prawo do odliczenia podatku naliczonego z tytułu wydatków inwestycyjnych na budowę infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (wyrok z 22 stycznia 2019 r., I FSK 1512/16). Z analogicznych względów NSA uznał również, że zrealizowana przez gminę inwestycja polegająca na budowie placu rekreacyjnego mieściła się w ramach szeroko określonych zadań własnych gminy związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7 ust. 1 pkt 10 u.s.g.). Brak jest przy tym podstaw do różnego traktowania poszczególnych kategorii tych zadań pod względem zaliczania ich do działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług (wyrok z 22 stycznia 2019 r., I FSK 1477/16).

Skoro deklarowanym przez gminę celem inwestycji było uatrakcyjnienie działek w strefie przemysłowej o infrastrukturę wzbogacającą i zachęcenie inwestorów do kupna działek, to dokonane zakupy towarów i usług na realizację kanalizacji deszczowej mają związek z dokonywanymi opodatkowanymi dostawami towarów (działek) przez spowodowanie, że uzbrojone działki są atrakcyjne i znajdują nabywców oraz poprzez wpływ na osiągane ze sprzedaży ceny. Mimo więc, że sporne wydatki inwestycyjne mieściły się w kategorii zadań własnych nałożonych ustawą o samorządzie gminnym, to decydujący jest cel, który przyświecał tej inwestycji – umożliwienie wykonania czynności opodatkowanych w postaci dostawy nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę (wyrok z 25 stycznia 2019 r., I FSK 1820/16).

Zasady przyjęte w wydanym na podstawie art. 86 ust. 22 u.p.t.u. rozporządzeniu[15] nie wiążą w sposób bezwzględny i podmioty wymienione w tym rozporządzeniu mogą przyjąć inną metodę określenia proporcji, jeżeli wykażą, że zapewni ona bardziej dokładne (niż metoda wynikająca z rozporządzenia) odliczenie podatku naliczonego od wydatków przypadających na działalność gospodarczą. Przepisy art. 86 ust. 2a–2b oraz 2h u.p.t.u., a także wydanego na podstawie art. 86 ust. 22 tej ustawy rozporządzenia, nie określają obowiązującego i jednoznacznego sposobu określenia proporcji. Przesądza o tym treść art. 86 ust. 2h u.p.t.u. (wyrok z 10 stycznia 2019 r., I FSK 1019/18).

W świetle przepisów o podatku od towarów i usług nie ma podstaw, aby w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, w odniesieniu do każdego „konkretnego wydatku", przyjmować odrębny sposób określenia proporcji. Możliwość wybrania przez jednostkę samorządu terytorialnego indywidualnej metody określenia proporcji nie może prowadzić do sytuacji, gdy dana jednostka organizacyjna gminy będzie stosować inną metodę w od-

[15] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu określania zakresu wykorzystywania nabywanych towarów i usług do celów działalności gospodarczej w przypadku niektórych podatników (Dz.U. z 2015 r. poz. 2193).

niesieniu do każdego z wydatków służących zarówno do celów działalności gospodarczej, jak i celów pozostających poza tą działalnością. Ustalanie odrębnych proporcji dla każdego środka trwałego wykorzystywanego zarówno do czynności w zakresie wykonywania zadań własnych oraz działalności gospodarczej nie mieści się w ramach obowiązującego prawa (wyrok z 29 sierpnia 2019 r., I FSK 304/17).

3.3.7. Zwrot podatku. Obowiązek podawania przez organ daty, do której następuje przedłużenie terminu zwrotu, nie wynika z art. 87 ust. 2 u.p.t.u. a z uzasadnienia uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 24 października 2016 r., I FPS 2/16. Skoro postanowienie o przedłużeniu terminu zwrotu podatku zapadło przed podjęciem ww. uchwały, a jednocześnie obowiązujące w dacie jego wydawania regulacje prawne, a także praktyka i orzecznictwo sądowe nie wskazywały, że organ przedłużając termin zwrotu podatku winien podawać datę przedłużenia, to fakt skonkretyzowania przez organ odwoławczy rozpatrujący zażalenie daty przedłużenia terminu zwrotu nie skutkował wydaniem postanowienia o przedłużeniu po terminie i istniało przed upływem terminu zwrotu skuteczne postanowienie o przedłużeniu (wyrok z 1 lutego 2019 r., I FSK 2183/18). W innym orzeczeniu NSA uznał jednak, że brak wskazania przez naczelnika urzędu skarbowego konkretnej daty, do której miało nastąpić przedłużenie terminu zwrotu podatku, stanowił istotną wadę prawną, uzasadniającą konieczność wyeliminowania takiego rozstrzygnięcia z obrotu prawnego. Próba sanowania tego braku w drodze częściowego uchylenia postanowienia przez dyrektora izby administracji skarbowej i wskazania przez ten organ konkretnego dnia jako terminu końcowego wstrzymania zwrotu podatku pozostawała bezskuteczna (wyrok z 29 maja 2019 r., I FSK 332/19).

3.4. Podatek dochodowy od osób fizycznych[16]

3.4.1. Przychód z tytułu użytkowania samochodu służbowego do celów prywatnych. Wartość przychodu z tytułu użytkowania samochodu służbowego do celów prywatnych, zgodnie z art. 12 ust. 2a u.p.d.o.f. obejmuje również udostępnienie danemu pracownikowi paliwa, które nie stanowi odrębnego świadczenia. Przepis art. 12 u.p.d.o.f. nie zawiera ograniczeń dotyczących sposobu korzystania z samochodu, liczby przejechanych kilometrów, używania samochodu do jazd lokalnych, czy też pozamiejscowych. Pracodawca, przekazując samochód służbowy, zgodnie z regulaminem jego użytkowania, oddaje poszczególnym pracownikom do użytku pojazd gotowy do jazdy zarówno z zapewnionym paliwem, jak i materiałami eksploatacyjnymi. Korzystanie z samochodu służbowego nie jest przecież możliwe bez paliwa (wyrok z 8 stycznia 2019 r., II FSK 3642/16).

3.4.2. Odpłatne zbycie nieruchomości. W odniesieniu do prawnopodatkowej kwalifikacji czynności prawnej w postaci świadczenia w miejsce wykonania NSA stwierdził, że przeniesienie własności nieruchomości celem zaspokojenia za zgodą uprawnionego jego roszczenia o zachowek nie stanowi odpłatnego zbycia nieruchomości w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a) u.p.d.o.f. i nie powoduje powstania przychodu podatkowego (wyrok z 27 marca 2019 r., II FSK 699/17).

3.4.3. Źródła przychodów – zwrot nieruchomości wywłaszczonej. W przypadku zwrotu nieruchomości (lub udziału w nieruchomości) w trybie administracyjnym po jej wcześniej-

[16] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.); dalej: u.p.d.o.f.

szym wywłaszczeniu, tylko przyjęcie fikcji prawnej o jej wejściu w skład spadku, pozwoliłoby na powstanie obowiązku podatkowego po stronie spadkobiercy, w przypadku jej zbycia przed upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło otwarcie spadku. Nabycie nieruchomości lub ich części oraz udziału w nieruchomości, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a) u.p.d.o.f., obejmuje swym zakresem na podstawie reguł znaczeniowych języka polskiego oraz wykładni systemowej wewnętrznej kupno, nabycie na podstawie zamiany i dziedziczenia (w spadku). Nie rozciąga się jednak na nieruchomości lub ich części, zwrócone w trybie art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[17], niezależnie od tego czy zwrot następuje na rzecz wywłaszczonego właściciela, czy jego następcy prawnego bez względu na to w jakiej dacie doszło do otwarcia spadku (wyrok z 4 kwietnia 2019 r., II FSK 1420/17). Konstytutywny charakter decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, a więc decyzji o charakterze restytucyjnym, dotyczącej nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny, o której mowa w art. 136 ust. 3 u.g.n. nie może przesądzać, że kreuje ona nabycie nieruchomości w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a) u.p.d.o.f. Użyte w art. 136 ust. 3 u.g.n. określenie „spadkobiercom" obejmuje także spadkobierców tych spadkobierców. W konsekwencji zwrot nieruchomości wywłaszczonej dalszym spadkobiercom nie powoduje także u nich powstania przychodu, o którym mowa w art. 10 ust.1 pkt 8 lit. a) u.p.d.o.f., jeżeli zbyli nabytą nieruchomość, jej część (udział w niej) przed upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpił jej zwrot (wyrok z 5 kwietnia 2019 r., II FSK 1368/17).

3.4.4. Zwolnienia przedmiotowe. Zwolnienie od podatku dochodowego od osób fizycznych przewidziane w art. 21 ust. 1 pkt 120 lit. c) u.p.d.o.f. obejmuje nie tylko szkody w drzewostanie (zniszczenie drogi) powstałe w trakcie realizacji pierwotnej inwestycji, ale również odnosi się do szkód powstających w trakcie kolejnych prac budowlanych (odbudowie, przebudowie, nadbudowie, remoncie) związanych z funkcjonowaniem urządzeń infrastruktury technicznej (linii napowietrznej) (wyrok z 30 maja 2019 r., II FSK 1947/17).

Wysokość wydatków na cele mieszkaniowe ustala się na podstawie dowodów stwierdzających ich poniesienie. Opinia biegłego, czy zeznania świadków nie mogą zastąpić dowodów źródłowych takich jak faktury, rachunki czy umowy (wyrok z 11 czerwca 2019 r., II FSK 2159/17).

3.4.5. Koszty uzyskania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości obciążonej hipoteką. Na gruncie zarówno art. 19 ust. 1 u.p.d.o.f., jak również art. 22 ust. 6c u.p.d.o.f. pojęcie „kosztów odpłatnego zbycia" w rozumieniu ww. przepisów należy rozumieć jako wszystkie wydatki poniesione przez sprzedającego, niezbędne do tego, aby transakcja doszła do skutku, które są bezpośrednio związane z przeprowadzaną czynnością prawną, tj. koszty notarialne, opłaty sądowe, ewentualne koszty pośrednictwa, o ile były niezbędne, czy ciężary publicznoprawne, w tym podatek od czynności cywilnoprawnych. Użyty w art. 22 ust. 6c u.p.d.o.f. zwrot „udokumentowane koszty nabycia" dotyczy niewątpliwie ceny nabycia nieruchomości określonej w akcie notarialnym i wydatkowanej przez nabywcę. Kosztów tych zaś nie stanowią wydatki związane z zaciągnięciem kredytu hipotecznego, a także koszty ustanowienia hipotek wymaganych zgodnie z umową kredytową, koszty ubezpieczenia nieruchomości będącej przedmiotem hipoteki od ognia i zdarzeń losowych oraz wydatki na spłatę odsetek od kredytu zaciągniętego na nabycie nieruchomości. Są to bowiem wydatki związane z pozyskaniem środków pieniężnych na zakup tej nieruchomo-

[17] Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej: u.g.n.

ści i nie można utożsamiać ich z wydatkami poniesionymi na jej nabycie. Skoro spłata hipoteki nie stanowi elementu ceny nabycia nieruchomości, tym bardziej nie może być kosztem stosownie do reguły wnioskowania a *minori ad maius*. Wykładnia celowościowa art. 19 ust. 1 zd. 2 u.p.d.o.f. prowadzi do wniosku, iż hipoteza normy prawnej zawartej w rzeczonym przepisie zawiera w istocie przesłankę zaniżenia ceny rzeczy bądź prawa majątkowego, która znacznie odbiega od ich wartości rynkowej. Odmienne rozumienie ww. przepisu stanowiłoby wyraz nadmiernej ingerencji organów podatkowych w sferę cywilnoprawną stosunków gospodarczych i niecelowe kwestionowanie wysokości ceny za określone zbywane dobro, która w przypadku tym stanowi wynik swobody kontraktowania stron stosunku prawnego. Innymi słowy, tak długo jak działania cywilnoprawne podatników nie niweczą celu obowiązków daninowych znajdujących swe umocowanie w Konstytucji, nie jest rolą organów podatkowych odmienne od założonego przez strony określanie przychodu od dokonywanej czynności prawnej (wyrok z 17 października 2019 r., II FSK 191/18).

3.4.6. Koszty uzyskania przychodu odpisów aktualizujących należności uznane za nieściągalne z powodu ogłoszenia upadłości dłużnika. Prawidłowa wykładnia przepisów art. 23 ust. 1 pkt 21 oraz art. 23 ust. 3 pkt 1 u.p.d.o.f. wymaga przyjęcia, że data dokonania odpisu aktualizującego nie może przesądzać o możliwości zarachowania w ciężar kosztów podatkowych odpisu aktualizującego należności nieściągalnych jedynie w roku podatkowym, w którym faktycznie został dokonany, skoro podatnik decyduje się na jego utworzenie i wprowadzenie do ksiąg podatkowych za rok podatkowy, w którym pozostałe przesłanki podatkowe konieczne dla zaliczenia odpisu w ciężar kosztów zostały spełnione. Decyzja podatnika o wprowadzeniu odpisu do ksiąg za lata poprzednie powinna być tak samo istotna, jak sama decyzja o utworzeniu odpisu i zaliczeniu jego wysokości w ciężar kosztów podatkowych. Identyczne skutki podatkowe dla podatnika powstałyby także wówczas, gdyby podatnik decyzję o utworzeniu odpisu aktualizującego podjął w roku podatkowym, w którym należność została uprawdopodobniona, a przychód należny odnośnie wierzytelności uprzednio został wykazany jako należny (wyrok z 6 listopada 2019 r., II FSK 3752/17).

3.4.7. Nabycie prawa po cenie preferencyjnej. Realizacja opcji przez nabywcę ogółu praw i obowiązków komandytariusza nie przynosi temu nabywcy przychodu w wysokości różnicy między ceną rynkową nabytego ogółu praw z dnia realizacji umowy opcji a ceną tych praw wskazaną w umowie opcji. „Przychód" w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 10 u.p.d.o.f. należy rozumieć bez odniesienia do art. 11 ust. 1–2b u.p.d.o.f., lecz dosłownie – tj. na poziomie rzeczywiście osiągniętego przysporzenia, oprócz tego ewentualnie tylko uwzględniając dyspozycję art. 17 ust. 2 u.p.d.o.f., tj. przepisu, zgodnie z którym przy ustalaniu wartości przychodów, o których mowa m.in. w ust. 1 pkt 10, stosuje się odpowiednio przepisy art. 19. Z kolei zgodnie z art. 19 ust. 1–4 u.p.d.o.f. przewidziana jest możliwość określenia przez organ przychodu na poziomie wartości rynkowej, jednakże ona wchodzi w rachubę tylko wówczas, gdy „cena, bez uzasadnionej przyczyny, znacznie odbiega od wartości rynkowej tych rzeczy lub praw"; wówczas to „przychód ten określa organ podatkowy w wysokości wartości rynkowej (wyrok z 6 grudnia 2019 r., II FSK 136/18).

3.4.8. Zryczałtowany podatek dochodowy. Z punktu widzenia standardów konstytucyjnych zakresem przedmiotowym opodatkowania zryczałtowanym podatkiem dochodowym od osób fizycznych mogą zostać objęte lub wyłączone z tego opodatkowania tylko te usługi, które *expressis verbis* wymieniono w tekście samej ustawy lub w załączniku do niej. Zakup działki gruntu, rozpoczęcie na niej budowy budynku mieszkalnego przez jej właściciela w ramach działalności gospodarczej, a następnie sprzedaż takiej nieruchomości

w całości w trakcie budowy, powinna zostać zakwalifikowana do poz. 27 załącznika nr 2 do ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne[18], czyli do usługi kupna i sprzedaży nieruchomości na własny rachunek, której dokonanie powoduje wyłączenie z opodatkowaniem w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 lit. e) tej ustawy (wyrok z 4 kwietnia 2019 r., II FSK 2974/18).

Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 4 u.z.p.d.o.f. podatnicy prowadzący działalność, o której mowa w art. 23 ww. ustawy, podlegają opodatkowaniu w formie karty podatkowej, jeżeli nie prowadzą, poza jednym z rodzajów działalności wymienionej w art. 23, innej pozarolniczej działalności gospodarczej. Uzyskanie przychodów z udziału w spółce osobowej nie wyłącza możliwości opodatkowania kartą podatkową na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 4 u.z.p.d.o.f. Uznanie, że uzyskiwanie przychodów z udziału ze spółki komandytowej wyklucza opodatkowanie kartą podatkową byłoby bowiem prawidłowe wyłącznie wówczas, gdyby przesłanka negatywna z art. 25 ust. 1 pkt 4 u.z.p.d.o.f. odnosiła się do uzyskiwania przychodów ze źródła pozarolnicza działalność gospodarcza. Artykuł 5b ust. 2 u.p.d.o.f. nie nakazuje jednak uznać wspólników spółki niemającej osobowości prawnej za osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, ale wyłącznie przychody z udziału zaliczać do przychodów z tego źródła. Tymczasem w art. 25 ust. 1 pkt 4 u.z.p.d.o.f. ustawodawca jako przesłankę negatywną opodatkowania w tej formie wskazał prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej. Nie jest przesłanką negatywną osiąganie przychodów ze źródła z art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f. Ustawodawca, jak wynika choćby z art. 5b ust. 2 u.p.d.o.f., nie utożsamia osiągania przychodów ze źródła pozarolnicza działalność gospodarcza z prowadzeniem tej działalności. Uzyskanie przychodów z udziału w spółce osobowej nie wyłącza zatem możliwości opodatkowania kartą podatkową (wyrok z 11 kwietnia 2019 r., II FSK 173/19).

3.5. Podatek dochodowy od osób prawnych

3.5.1. Koszty uzyskania przychodów. Tylko wydatki na zakup tych usług gastronomicznych, stanowiących koszty uzyskania przychodów zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., których głównym celem jest tworzenie lub poprawa wizerunku firmy na zewnątrz, podlegają wyłączeniu z kosztów uzyskania przychodów na zasadach określonych w art. 16 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.p. Jeśli wyłącznym bądź dominującym celem ponoszonych kosztów jest właśnie wykreowanie takiego obrazu podatnika, to koszty te mają charakter reprezentacyjny. Wydatki na usługi gastronomiczne, zakup żywności oraz napojów, w tym alkoholowych, nie zawsze muszą zostać wyłączone z kosztów uzyskania przychodów. Nie są one kosztami jedynie wówczas, gdy mają charakter reprezentacyjny. Kwalifikacja każdego przypadku powinna być odrębna, uzależniona od jego okoliczności. Wydatki takie muszą odpowiadać kryteriom określonym w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., a więc muszą być poczynione w celu uzyskania przychodów lub w celu zachowania lub zabezpieczenia ich źródła. (wyrok z 8 stycznia 2019 r., II FSK 3524/16).

3.5.2. Specjalne strefy ekonomiczne. Nabywanie komponentów wykorzystywanych do produkcji wyrobów strefowych od podmiotów zewnętrznych samo w sobie nie oznacza, że nie zostały one wytworzone w ramach działalności gospodarczej prowadzonej na terenie

[18] Dz.U. z 1998 r. Nr 144, poz. 930 ze zm.; dalej: u.z.p.d.o.f.

specjalnej strefy ekonomicznej – a co za tym idzie ich zakup niekoniecznie wpływa na wielkość zwolnienia podatkowego, o którym jest mowa w art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p. Skoro dochód uzyskany ze sprzedaży wyrobów strefowych, w części, w której odpowiadałby on wartości wykorzystanych przy jego produkcji produktów i usług pozastrefowych, można uznać w pewnych okolicznościach za dochód uzyskany z działalności gospodarczej prowadzonej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej – w tych samych okolicznościach należy również uznać za koszty uzyskania przychodu tejże działalności wydatki poniesione na zakup tych produktów i usług. Aktualny pozostaje podkreślany w orzecznictwie NSA wymóg pomocniczości produktów i usług nabytych poza strefą względem produkcji prowadzonej w ramach działalności strefowej, który powinien wynikać z przedstawionego we wniosku stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (wyrok z 5 marca 2019 r., II FSK 780/17).

Zmiana stanu prawnego może prowadzić do utraty przez decyzję mocy wiążącej i tym samym do zniesienia wynikającej z niej normy indywidualnej lub zmiany aktu i wynikającej z niego normy indywidualnej, ale tylko wtedy, gdy nowe przepisy tak stanowią. Ustawodawca nie może zatem poprzestać na uchyleniu lub zmianie wcześniejszej ustawy, ale musi odnieść się również do wydanych na jej podstawie rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych. Zmieniające się prawodawstwo regulujące działalność specjalnych stref ekonomicznych nie zawierało przepisów, które określałyby nowe warunki dla wydanych wcześniej zwolnień w ujęciu czasowym. Nie dokonywało też zmian generalnych w wydanych dotychczas zezwoleniach. Zezwolenia te miały formę prawną decyzji administracyjnych. Były zatem aktem administracyjnym, który jednostronnie, działaniem właściwego organu, załatwiał sprawę indywidualną. Kwestię zmiany warunków, w tym dotyczących czasu obowiązywania zwolnień, pozostawiono podmiotom zainteresowanym prowadzącym działalność gospodarczą w strefach. Zwolnienie to nie stało się zatem zwolnieniem na czas nieokreślony tylko z tego powodu, że nowe ustawodawstwo nie przewidywało wydawania takich zezwoleń (wyrok z 12 sierpnia 2019 r., II FSK 2998/17).

3.5.3. Kaucja gwarancyjna. Kaucja gwarancyjna jest neutralna podatkowo, co oznacza, że nie jest ani przychodem, ani kosztem. Skutki podatkowe związane są natomiast z wystąpieniem okoliczności uprawniających wierzyciela do zaspokojenia się z kaucji. Otrzymanej kwoty kaucji nie można uznać za wpływ o charakterze definitywnym, chyba że wystąpią okoliczności uprawniające do zatrzymania kaucji. Wówczas kwota wpłacona tytułem zabezpieczenia na poczet zawartej umowy traci swój kaucyjny charakter. W konsekwencji więc, nie może budzić wątpliwości, że wydatki poniesione na kaucję gwarancyjną nie mogły być kosztem potrącalnym, skoro nie były wydatkiem definitywnie poniesionym, lecz poniesionym tymczasowo. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym nie budzi wątpliwości, że koszt poniesiony to wydatek definitywny. W tej sytuacji, przepis art. 15 ust. 1j pkt 3 u.p.d.o.p., stanowiący, że koszty uzyskania przychodów z tytułu objęcia udziałów (akcji) w zamian za wkład w postaci innej niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część – na dzień objęcia tych udziałów (akcji) – ustala się w wysokości faktycznie poniesionych, niezaliczonych do kosztów uzyskania przychodów, wydatków na ich nabycie, nie mógł znaleźć zastosowania w sprawie, skoro wydatki na kaucję gwarancyjną nie zostały faktycznie (definitywnie) poniesione (wyrok z 11 kwietnia 2019 r., II FSK 79/17).

Kaucja jest uznawana pierwotnie za świadczenie obojętne podatkowo, lecz przepis art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 1 u.p.d.o.p. nie sprzeciwia się późniejszemu uznaniu tego wydatku za koszt uzyskania przychodu, o ile ziszczą się wszystkie warunki określone w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. (wyrok z 10 września 2019 r., II FSK 839/18).

3.5.4. Sprawowanie przez pracowników funkcji członków rad nadzorczych. Wydatki ponoszone przez spółkę, jako właściciela udziałów i akcji w innych spółkach, nie są związane z zatrudnieniem członków rady nadzorczej, lecz z ich zasiadaniem w radach nadzorczych i pracą na rzecz całkowicie innego podmiotu, czyli także innego podatnika uzyskującego własne przychody. W procesie interpretacji regulacji prawnej zawartej w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. zwrot normatywny „koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów" zawężany jest w sposób oczywisty tylko do działań podatnika. Należy wobec tego wykluczyć możliwość zaliczania do kosztów uzyskania przychodów „cudzych" wydatków poniesionych niejako „w sensie ekonomicznym", w oparciu o charakter, zakres podjętych działań biznesowych i uprawnień właścicielskich wynikających z udziałów i akcji w innych spółkach (wyrok z 28 maja 2019 r., II FSK 1585/17).

3.5.5. Służebność. Służebność przesyłu czy też służebność gruntowa – ustanowiona w celu zbieżnym z celem służebności przesyłu, w istocie doprowadzić ma do zwiększenia użyteczności nieruchomości władnącej, w związku z realizacją koniecznych zadań mieszczących się w sferze użyteczności publicznej (doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej itp.), niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania infrastruktury mieszkaniowej, gospodarczej i in. Wprowadzenie do gruntu urządzeń zapewniających realizację tychże funkcji służyć wszak może również właścicielowi nieruchomości obciążonej. Stąd też trudno tu mówić o „wzbogaceniu" przedsiębiorcy w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p., skoro ustanowienie służebności jest konieczne dla zapewnienia właściwego korzystania z urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c. Uzyskane przez przedsiębiorcę uprawnienie nie może być identyfikowane ze zdarzeniami wymienionymi w art. 12 ust. 6 pkt 1–4 u.p.d.o.p., w tym z takimi świadczeniami, jak nieodpłatne korzystanie przez spółkę z kapitału w związku z opóźnieniem w wypłacie dywidendy (wyrok z 14 sierpnia 2019 r., II FSK 3396/17).

3.5.6. Wierzytelności nieściągalne lub umorzone a koszty uzyskania przychodów. Zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 25 lit. a) i pkt 44 u.p.d.o.p. wierzytelności nieściągalnych lub umorzonych, uprzednio zarachowanych jako przychody należne, następuje bez uwzględnienia wartości należnego podatku od towarów i usług. Skorzystanie lub nieskorzystanie przez podatnika z możliwości wynikającej z art. 89a u.p.t.u. nie ma wpływu na zakwalifikowanie wierzytelności jako zarachowanego przychodu należnego, stanowiącego koszt uzyskania przychodów w przypadku nieściągalności, nie może bowiem modyfikować określonych przez prawo zasad kosztowej kwalifikacji takich przychodów. Zróżnicowanie sytuacji, w której następuje odpłatne zbycie wierzytelności, od sytuacji umorzenia lub nieściągalności wierzytelności, wynikające z odmiennego uregulowania możliwości korekty należnego podatku od towarów i usług, ma istotne znaczenie systemowe i funkcjonalne. Zasadniczo inna jest bowiem sytuacja podatnika, który z założenia nie może skorzystać z korekty podatku należnego, niż sytuacja podatnika, który z korekty takiej skorzystać może, aczkolwiek po spełnieniu dalszych, wymaganych przez prawo warunków (wyrok z 24 lipca 2019 r., II FSK 2841/17).

3.5.7. Pakiety wierzytelności. Bez znaczenia dla wykładni art. 15 ust. 1 i 4 u.p.d.o.p. jest okoliczność, że wnioskodawca będzie nabywał pakiety wierzytelności. Przychody i koszty kształtujące wysokość dochodu należy uwzględniać przy określeniu wysokości przychodów i kosztów uzyskania przychodów z całokształtu prowadzonej działalności gospodarczej w danym okresie rozliczeniowym i dopiero w ten sposób ustalić dochód stanowiący

podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych. Każda wierzytelność może być odrębnym przedmiotem obrotu gospodarczego. Jej zbycie jest możliwe, gdy istnieje możliwość dokładnego zindywidualizowania wierzytelności. Dotyczy to przede wszystkim wyraźnego określenia stosunku zobowiązaniowego, którego elementem jest zbywana wierzytelność, a zatem oznaczania stron tego stosunku, świadczenia oraz przedmiotu świadczenia. Grupowanie wierzytelności w pakiety, jakkolwiek występuje w obrocie i ma oczywiste uzasadnienie ekonomiczne, abstrahuje od indywidualnego, podmiotowo i przedmiotowo, charakteru każdej z wierzytelności, tworzących pakiet. Ponieważ każda z wierzytelności jest windykowana indywidualnie, co rzutuje zarówno na możliwość, zakres oraz datę rozpoznania kosztu uzyskania przychodu jako całości lub części ceny jej nabycia, podatkowe rozliczanie przychodu i kosztu jego uzyskania w odniesieniu do wydatku na nabycie całego pakietu wierzytelności oraz łącznego efektu windykacji wszystkich wierzytelności, tworzących pakiet, nie może być uznane za prawidłowe (wyrok z 2 sierpnia 2019 r., II FSK 2612/17).

3.5.8. Zarachowanie wierzytelności, przychód należny i podatek od towarów i usług. W wyroku z 30 października 2019 r., II FSK 3717/17, NSA podzielił pogląd wyrażany już przez ten Sąd, że zarachowanie wierzytelności jako przychodu należnego i uwzględnienie jej, przy spełnieniu warunków umożliwiających zaliczenie danej wierzytelności do kosztów uzyskania przychodów, dokonywane może być w wysokości zawierającej podatek od towarów i usług (wcześniej: wyrok NSA z 5 października 2006 r., II FSK 1208/05, z 31 maja 2010 r., II FSK 2273/10, z 22 marca 2011 r., II FSK 1948/09). NSA uzupełnił ten pogląd o spostrzeżenie, że stanowisko to uwzględnia fakt, iż wierzytelność obejmuje przychód, który zawiera w sobie także podatek od towarów i usług. NSA zwrócił także uwagę, że wierzytelność obejmuje należność, czyli środki pieniężne, które powinny wpłynąć do danego podmiotu od różnych kontrahentów. Ich źródłem jest sprzedaż z odroczonym terminem płatności i towarzyszące temu problemy płatnicze. Natomiast podatek od towarów i usług obciąża dostawcę towarów i usług i musi być skalkulowany w cenie towaru lub usługi.

3.6. Podatek od czynności cywilnoprawnych[19]

3.6.1. Zwolnienie przedmiotowe. Zastosowanie zwolnienia przewidzianego w art. 9 pkt 2 lit. a) u.p.p.c. jest uzależnione nie tylko od spełnienia kryterium formalnego, rozumianego jako wypełnienie przewidzianej w art. 2 ust. 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym[20] normy obszarowej gruntów zaewidencjonowanych jako rolne, ale także od spełnienia warunku, że grunt nie jest zajęty na działalność gospodarczą inną niż rolnicza. Ocena zamiaru w jakim działał nabywca gruntu w chwili dokonywania czynności cywilnoprawnej, co do przeznaczenia zakupionego gruntu, decydująca o zwolnieniu z podatku od czynności cywilnoprawnych lub odmowie zwolnienia musi być zweryfikowaną oceną sposobu użytkowania nabytej nieruchomości bezpośrednio po jej nabyciu (wyrok z 11 stycznia 2019 r., II FSK 105/17).

3.6.2. Depozyt nieprawidłowy. Sam fakt przelania pieniędzy na konto bankowe określonej osoby w celu ich przechowania i przekazania wskazanej przez wpłacającego innej oso-

[19] Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 223 ze zm.); dalej: u.p.c.c.

[20] Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.

bie nie stanowi samodzielnej przesłanki do stwierdzenia, że doszło do powstania i wykonania czynności cywilnoprawnej depozytu nieprawidłowego, podlegającej opodatkowaniu na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. j) u.p.c.c. w zw. z art. 845 k.c. W celu prawidłowego i wystarczająco uzasadnionego stwierdzenia powstania i realizacji depozytu nieprawidłowego należy wykazać lub udowodnić uprawnienie przechowawcy do rozporządzania przedmiotem przechowania, które może wynikać z przepisów szczególnych albo z umowy lub okoliczności. Jeżeli źródłem uprawnienia są określone przepisy szczególne, należy je wskazać i wykazać adekwatność do danego stanu faktycznego. Jeżeli natomiast uprawnienie wynika z treści umowy lub z określonych okoliczności faktycznych – należy to udowodnić. Wprawdzie do przyjęcia depozytu nieprawidłowego nie jest konieczne wyraźne zastrzeżenie tego w umowie, niemniej do zastosowania art. 845 k.c. konieczne jest ustalenie, że przechowawca uprawniony został do rozporządzania oddanymi na przechowanie pieniędzmi. Niezbędną cechą depozytu nieprawidłowego, której zaistnienie należy wykazać, jest uprawnienie przechowawcy do rozporządzania oddanymi mu na przechowanie środkami. Uprawnienia tego nie wolno domniemywać, zwłaszcza że pozostajemy na gruncie prawa daninowego, a przyjęcie, iż zawarta została umowa depozytu nieprawidłowego sprawia, że zdarzenie to (czynność prawna) podlega opodatkowaniu (wyrok z 24 kwietnia 2019 r., II FSK 1575/17) .

3.7. Podatek od spadków i darowizn[21]

3.7.1. Ulga podatkowa a nabycie mieszkania w drodze spadku. Dokument, o którym mowa w art. 16 ust. 1 pkt 3 u.p.s.d. ma umożliwić weryfikację, że opieka była sprawowana przez wymagany okres. Wymóg zawarcia pisemnej umowy o opiekę z podpisem notarialnie poświadczonym został wprowadzony celem wyeliminowania przypadków powołania się na fikcyjne sprawowanie opieki dla potrzeb uzyskania korzyści w postaci ulgi podatkowej. Kluczowy jest zatem podpis spadkodawcy i data jego złożenia. W realiach tej konkretnej sprawy co prawda w dokumencie nie było notarialnie poświadczonego podpisu osoby sprawującej opiekę, jednak mając na względzie cel społeczny ulgi z art. 16 ust. 1 pkt 3 u.p.s.d. oraz to, że dokument ten umożliwia zweryfikowanie tego, czy opieka była sprawowana, odmawianie skarżącej prawa do skorzystania z ulgi, byłoby formalizmem nieprzystającym do celu, jaki ma do spełnienia dokument, o którym mowa w treści art. 16 ust. 1 pkt 3 u.p.s.d. Niezasadne byłoby uzależnianie prawa do ulgi od tego, czy na dokumencie widnieje notarialnie poświadczony podpis podatnika zainteresowanego uzyskaniem prawa do ulgi (wyrok z 19 września 2019 r., II FSK 2741/17).

3.7.2. Zwolnienie podatkowe dla osób z najbliższej rodziny. Wykładnia art. 4a ust. 1 u.p.s.d. dotycząca zwolnienia podatkowego powinna być połączona z analizą celu regulacji prawnej. Istotne jest, czy darowizna pomiędzy osobami wymienionymi w art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. rzeczywiście miała miejsce (wyrok z 18 czerwca 2019 r., II FSK 2378/17).

[21] Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2016 r. poz. 205); dalej: u.p.s.d.

3.8. Podatki i opłaty lokalne[22]

3.8.1. Podatek od nieruchomości

1) Zwolnienie od podatku

Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a u.p.o.l., w brzmieniu od 1 stycznia 2017 r., zwolnieniu podatkowemu podlegają grunty rozumiane jako całe działki ewidencyjne, na których znajdują się budynki i budowle infrastruktury kolejowej wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym[23], która jest udostępniana przewoźnikom kolejowym (wyrok z 31 stycznia 2019 r., II FSK 3032/18).

Z kolei z art. 7 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w związku z art. 2 pkt 4 i art. 7 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich[24] wynika, iż okoliczność oddawania budowli oraz zajętych pod nie gruntów do korzystania przez podmiot zarządzający portem – na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub innej umowy o odpłatne korzystanie z infrastruktury portowej – nie prowadzi do utraty przez ten podmiot zarządzający zwolnienia z podatku od nieruchomości budowli infrastruktury portowej oraz zajętych pod nie gruntów. Przyjęcie wykładni art. 7 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w związku z art. 2 pkt 4 i art. 7 ust. 1 pkt 5 u.p.p.m., wedle której fakt wynajmowania, wydzierżawiania bądź oddawania odpłatnego infrastruktury portowej do korzystania podmiotom innym niż podmiot zarządzający portem powodowałby utratę zwolnienia podatkowego, prowadziłoby do sytuacji, w której ze zwolnienia tego nie mógłby korzystać żaden podmiot. Taka wykładnia powołanych przepisów byłaby sprzeczna z ich *ratio legis*, bowiem zwolnienie podatkowe byłoby regulacją pustą. To, że podmiot, któremu infrastruktura zostanie udostępniona, także będzie wykonywał usługi „związane z wykorzystaniem infrastruktury portowej", nie ma żadnego znaczenia. Nadal jest to bowiem obiekt „przeznaczony do wykonywania przez zarządzającego portem zadań polegających na wykonywaniu usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej" (wyrok z 25 kwietnia 2019 r., II FSK 2654/17).

2) Przedsiębiorca jako posiadacz samoistny

Wyrok sądowy ustanawiający prawo, o którym mowa w art. 88 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze[25] (analogiczne uprawnienie przewiduje art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze[26]), nie może być w każdym przypadku uznawany za kreujący takie uprawnienie do nieruchomości po stronie przedsiębiorcy (kopalni), które zmusza do uznania tego przedsiębiorcy za posiadacza zależnego. Skutkiem takiego wyroku może być bowiem zarówno oddanie rzeczy przez właściciela (posiadacza samoistnego) przedsiębiorcy w posiadanie zależne, jak i przeniesienie posiadania samoistnego zgodnie z przepisem art. 348 Kodeksu cywilnego. Jeśli sposób władania odpowiada treści prawa własności, to podatnikiem w podatku od nieruchomości jest przedsiębiorca (kopalnia) jako posiadacz samoistny w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 2 i art. 3 ust. 3 u.p.o.l. Wystąpienie przez kopalnię do sądu powszechnego o zgodę na zajęcie nieruchomości oraz uzyskanie takiej zgody jednoznacznie wskazywałoby na wolę posiadania

[22] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 716); dalej: u.p.o.l.

[23] Dz.U. z 2016 r. poz. 1727 ze zm.

[24] Dz.U. Nr 33 poz. 179 ze zm.; dalej: u.p.p.m.

[25] Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947.

[26] Dz.U. z 2017 r. poz. 2126.

nieruchomości jak podmiot posiadający inne, niż prawo własności, prawo do nieruchomości, czyli jako posiadacz zależny (art. 336 k.c.), wówczas gdyby kopalnia zamierzała jedynie korzystać z nieruchomości w ograniczonym zakresie, w pozostałym zaś zakresie nieruchomość pozostawałaby we władaniu skarżących. Nie można natomiast mówić o posiadaniu zależnym, jeżeli dochodzi do przejęcia całości władztwa nad nieruchomością, a przy tym podmiot władający nieruchomością niezależnie od woli właścicieli nieruchomości podejmuje decyzje co do sposobu wykorzystania nieruchomości prowadzące do istotnej zmiany całości nieruchomości. W takiej sytuacji nie można przyjmować, że podmiot władający nieruchomością posiada ją „na rzecz" czy „w interesie" właściciela nieruchomości (wyrok z 31 stycznia 2019 r., II FSK 254/17).

3) Elektrofiltry jako obiekty budowlane

Rozstrzygając problem, czy w świetle dokonanej ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw[27] nowelizacji definicji obiektu budowlanego, zawartej w art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego, do której odwołuje się ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, elektrofiltry oraz instalacje odsiarczania spalin jako urządzenia techniczne posiadające części budowlane, podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości wyłącznie od wartości ich części budowlanych, NSA stwierdził, że w art. 3 Prawa budowlanego ustawodawca nie wymienił wprost elektrofiltrów i instalacji odsiarczania spalin oraz nie zdefiniował ich odrębnie. Niezbędne jest dokonanie ustalenia, który ze spornych obiektów, czy urządzeń można zakwalifikować jako budowle w rozumieniu u.p.o.l. Jeśli kwalifikacja danego obiektu lub urządzenia jako budowli w rozumieniu u.p.o.l. budziłaby wątpliwości, których nie da się wyeliminować, wówczas kwestię tę – ze względu na zakaz stosowania analogii z ustawy w prawie podatkowym – należałoby rozstrzygnąć negatywnie. NSA odniósł się do uzasadnienia wyroku TK z 13 września 2011 r., P 33/09, w którym stwierdzono, że odesłanie do przepisów prawa budowlanego oznacza wyłącznie odesłanie do przepisów ustawy Prawo budowlane. Odesłanie, o którym mowa w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., dotyczy bowiem określenia przedmiotu opodatkowania, a zgodnie z art. 217 Konstytucji RP przedmiot opodatkowania winien być uregulowany wyłącznie w ustawie. Ustawa Prawo budowlane definiuje pojęcie obiektu budowlanego, poprzez definicję zakresową pełną. Jednocześnie w definicji budowli (art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego) ustawodawca wyraźnie wskazuje na to, że wymienione przez niego rodzaje obiektów budowlanych stanowią grupy rozłączne, każdy obiekt budowlany może być zaliczony tylko do jednej z kategorii – budynków, budowli lub obiektów małej architektury. Budowlą jest bowiem tylko taki obiekt, który nie jest budynkiem lub obiektem małej architektury. NSA wskazał, że dokonując interpretacji przepisów u.p.o.l. i Prawa budowlanego, należy przyjąć, że zmiana brzmienia przepisów Prawa budowlanego w kontekście wyłączenia pojęcia „urządzenia" z definicji pojęcia obiektu budowlanego ma fundamentalne znaczenie w kwestii opodatkowania spornych elektrofiltrów i instalacji odsiarczania spalin. Skoro przepisy Prawa budowlanego nie wymieniają wprost elektrofiltrów i instalacji odsiarczania spalin, to nie można dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów Prawa budowlanego na potrzeby prawa podatkowego (wyrok z 31 stycznia 2019 r., II FSK 123/17).

[27] Dz.U. z 2015 r. poz. 443.

3.9. Podatek leśny

Podatnikiem podatku leśnego jest właściciel lasu, chyba że przedmiot opodatkowania znajduje się we władaniu posiadacza samoistnego. Reguła przewidziana w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym[28] znajduje zastosowanie w przypadku, gdy podmiot, któremu nie przysługuje prawo własności faktycznie włada rzeczą jak właściciel. Wówczas podmiot ten jako posiadacz samoistny zostanie – niejako w miejsce właściciela – obciążony obowiązkiem zapłaty podatku. Przepis ten nie obejmuje jednakże swym zakresem sytuacji, w której las jako przedmiot opodatkowania stanowi współwłasność, przy jednoczesnym braku wykazania samoistnego posiadania gruntu leśnego przez skarżącą, z wyłączeniem pozostałych współwłaścicieli. Tego typu sytuacja wyczerpuje bowiem dyspozycję art. 2 ust. 4 wskazanej ustawy, zgodnie z którym jeżeli las jest współwłasnością lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, stanowi wówczas odrębny przedmiot opodatkowania podatkiem leśnym, a obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach, z zastrzeżeniem ust. 5 (wyrok z 6 marca 2019 r., II FSK 680/17).

3.10. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi

3.10.1. Zobowiązanie do złożenia deklaracji. W wyroku z 10 kwietnia 2019 r., II FSK 1476/17, NSA przesądził, że kilka podmiotów jednocześnie może spełniać warunki do uznania ich za właścicieli nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[29]. Nie oznacza to jednak, że wszystkie wymienione podmioty mogą jednocześnie mieć taki status względem obowiązku związanego z konkretną nieruchomością. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie statuuje także solidarnej odpowiedzialności tych podmiotów w powyższej sytuacji. Z tego względu celem ustalenia, który podmiot w konkretnym przypadku powinien zostać uznany za zobowiązanego do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należy odwołać się również do innych aktów prawnych, w tym do przepisów Kodeksu cywilnego oraz ustawy o własności lokali.

Natomiast w wyroku z 7 maja 2019 r., II FSK 3847/18, NSA zauważył, że jeżeli właściciel nieruchomości udostępnia ją innemu podmiotowi na podstawie umowy cywilnoprawnej (najem, dzierżawa), to w odniesieniu do tej nieruchomości wskazać można dwa podmioty objęte definicją właściciela zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Sytuacja, w której nieruchomość pozostaje w posiadaniu samoistnym lub zależnym, wobec czego ma i swojego właściciela, i inny podmiot faktycznie władający nieruchomością, jest zjawiskiem powszechnym w praktyce. W takich stanach faktycznych uznać należy, że ustawodawca w art. 2 ust. 2a u.c.p.g. wskazał, iż zobowiązany do wykonania obowiązków nałożonych w tej ustawie jest podmiot faktycznie władający nieruchomością. Regulacja taka gwarantuje ponoszenie opłaty za gospodarowanie odpadami przez podmiot, który je wytwarza.

3.10.2. Wzór deklaracji. Kompetencja rady gminy do określenia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości ograniczona jest

[28] Dz.U. z 2013 r. poz. 465 ze zm.

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

w szczególności przepisami art. 6m ust. 1a i ust. 1b u.c.p.g. W świetle powołanego art. 6m ust. 1a u.c.p.g. deklaracja zawierać może wyłącznie dane niezbędne do określenia wysokości oraz wysokość stosownych opłat związanych z odpadami komunalnymi. A *contrario* z przepisu tego wynika zakaz zawierania w deklaracji danych, które nie są niezbędne do określenia wysokości opłaty, niezależnie od tego czy dane te są podawane w deklaracjach obligatoryjnie czy fakultatywnie. Określając wzór deklaracji w uchwale podjętej na podstawie art. 6n ust. 1 u.c.p.g. rada gminy nie jest zatem upoważniona do zawierania w jej treści danych innych niż te, które są niezbędne do określenia wysokości opłat. Sformułowany w treści art. 6m ust. 1b u.c.p.g. katalog danych, których podania może wymagać gmina od właściciela nieruchomości, jest katalogiem zamkniętym. Istotnym jest również, że deklaracja dotycząca opłat za gospodarowanie odpadami nie może służyć innym celom niż tylko obliczenie opłaty należnej od składającego taką deklarację (wyrok z 29 stycznia 2019 r., II FSK 3836/18).

3.11. Egzekucja świadczeń pieniężnych

3.11.1. Wyłączenie spod egzekucji. Oceniając zasadność dokonanego przez organ egzekucyjny zajęcia kwoty świadczenia wychowawczego, wypłaconego na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[30], z rachunku bankowego świadczeniobiorcy, które zostało uzasadnione przez organy faktem, że bank prowadzący rachunek zobowiązanej nie dopełnił obowiązku wyłączenia od zajęcia środków pieniężnych pochodzących ze świadczenia wychowawczego, NSA stwierdził, że art. 54a ustawy Prawo bankowe jest adresowany nie tylko do banków, ale i do organów egzekucyjnych. Na organie egzekucyjnym – zgodnie z art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. v) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe[31] oraz art. 36 § 1 i § 1c) w związku z art. 67a § 2 u.p.e.a. ciąży obowiązek wyjaśnienia, jeszcze przed zajęciem rachunku bankowego, czy na tym rachunku bankowym nie znajdują się środki niepodlegające egzekucji, o których mowa w art. 10 § 4 u.p.e.a. Bezpodstawnie zajęte i przekazane przez bank na rachunek organu egzekucyjnego środki pieniężne niepodlegające egzekucji zgodnie z art. 10 § 4 u.p.e.a. podlegają zwrotowi na rachunek bankowy zobowiązanego, z którego zostały przekazane organowi egzekucyjnemu (wyrok z 31 stycznia 2019 r., II FSK 644/17 oraz w wyroku z 31 stycznia 2019 r., II FSK 3034/18).

3.11.2. Umorzenie postępowania egzekucyjnego. W wyroku z 8 marca 2019 r., NSA uznał, że użyte w art. 59 § 1 pkt 3 u.p.e.a. określenie „egzekwowany obowiązek", nieobejmujące odsetek za zwłokę egzekwowanych łącznie z należnością główną, nie może stanowić podstawy do umorzenia postępowania egzekucyjnego, gdy okresy naliczenia odsetek za zwłokę były nieprawidłowo wskazane w tytule wykonawczym.

[30] Dz.U. z 2016 r. poz. 195 ze zm.

[31] Dz.U. z 2016 r. poz. 1988.

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

4.1. Ordynacja podatkowa

W wyrokach odnoszących się do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[32] w 2019 r. poruszono wiele zagadnień o charakterze procesowym i materialnoprawnym o doniosłym znaczeniu praktycznym dla podatników i organów podatkowych, o czym mogą świadczyć zaprezentowane poniżej orzeczenia.

4.1.1. Przedawnienie zobowiązania podatkowego. Generalnie w kontekście wykładni i stosowania Ordynacji podatkowej należy zwrócić szczególną uwagę na judykaty dotyczące szeroko pojmowanej instytucji przedawnienia zobowiązania podatkowego. Występujące na tle przepisów dotyczących przedawnienia wątpliwości, a niekiedy także i rozbieżności orzecznicze zostały wyeliminowane w formie uchwał NSA.

I tak, w uchwale z 18 marca 2019 r., I FPS 3/18 NSA rozstrzygnął, że: 1. Dla skuteczności zrealizowania obowiązku wynikającego z art. 70c o.p. zawiadomienie, o którym mowa w tym przepisie należy doręczyć pełnomocnikowi, który został ustanowiony w postępowaniu kontrolnym lub podatkowym, nawet jeżeli zawiadomienia tego dokonuje organ podatkowy, przed którym nie toczy się żadne postępowanie z udziałem pełnomocnika strony. 2. Uchybienie w realizacji powyższego obowiązku winno być traktowane jako brak ziszczenia się materialnoprawnego skutku przewidzianego w art. 70 § 6 pkt 1 o.p.

W uzasadnieniu uchwały NSA zauważył, że jakkolwiek doręczenie jest czynnością materialno-techniczną, regulowaną przez przepisy procesowe, to w analizowanym przypadku wywołuje daleko idące skutki materialnoprawne. W przypadku bowiem doręczenia zawiadomienia o prawidłowej treści, które spełnia przesłanki formalne oraz przesłanki materialnoprawne, co do rzeczywistego przebiegu zdarzeń, przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, dochodzi do zawieszenia biegu terminu przedawnienia. W żaden sposób zatem nie można uchybienia w zakresie naruszenia art. 145 § 2 o.p. oceniać w charakterze wpływu na wynik sprawy. Brak prawidłowego doręczenia zawsze w sposób istotny rzutuje na rozstrzygnięcie. Przyjęcie zaś odmiennej tezy, że naruszenie tego przepisu w określonym stanie faktycznym może nie mieć wpływu na wynik sprawy, niweczyłoby funkcje gwarancyjne art. 145 § 2 o.p.

Ocena prawna zawarta w uchwale I FPS 3/18 znalazła już szerokie odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. przykładowo wyroki NSA z: 20 grudnia 2019 r., II FSK 248/18; 13 grudnia 2019 r., I FSK 1250/17; 10 grudnia 2019 r., I FSK 298/17; 18 czerwca 2019 r., I FSK 711/17).

W kontekście stanowiska zajętego w uchwale I FPS 3/18 przywołać należy także wyrok NSA z 6 listopada 2019 r., I FSK 638/17. W uzasadnieniu tego wyroku, odwołując się do wspomnianej uchwały, skład orzekający stwierdził, że naruszenie właściwości organu podatkowego obowiązanego do realizacji zawiadomienia, o którym mowa w art. 70c o.p., równoznaczne jest z brakiem ziszczenia się materialnoprawnego skutku przewidzianego w art. 70 § 6 pkt 1 tej ustawy.

[32] Dz.U. 2019 r. poz. 900 ze zm.; dalej: o.p.

W uchwale z 3 czerwca 2019 r., II FPS 1/19, w sposób prawnie wiążący dla innych składów orzekających, NSA przesądził, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2015 r. ogłoszenie upadłości podatnika po upływie terminu płatności podatku dochodowego od osób prawnych, a przed końcem roku kalendarzowego, w którym upływał termin płatności tego podatku, nie skutkowało przerwaniem biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 3 o.p. Należy odnotować, że w uchwale odniesiono się także do wprowadzonego z dniem 1 stycznia 2016 r. art. 70 § 3a o.p.

Z kolei w wyroku z 4 grudnia 2019 r., II FSK 3459/17, NSA wyraził pogląd, że w art. 70 § 4 o.p. chodzi o środek egzekucyjny zastosowany w postępowaniu egzekucyjnym, co wyłącza z dyspozycji tej normy zajęcie zabezpieczające w postępowaniu zabezpieczającym. Zdaniem NSA, powyższe nie oznacza, że czynności dokonane w postępowaniu zabezpieczającym np. w postaci zajęcia wierzytelności z rachunków bankowych, nie mogą wywołać żadnych skutków w zakresie przerwania biegu terminu przedawnienia uregulowanego w art. 70 § 4 o.p. Skutki takie powstaną jednak dopiero wówczas, gdy zajęcie zabezpieczające przekształci się w zajęcie egzekucyjne. Ustawodawca wyraźnie bowiem w art. 154 § 7 u.p.e.a. wskazał, że w takim wypadku „powstają skutki związane z zastosowaniem środka egzekucyjnego". Tym samym NSA nie podzielił poglądu wyrażonego w wyroku z 4 czerwca 2013 r., I GSK 1024/11, że „definiując pojęcie środka egzekucyjnego ustawodawca nie zróżnicował środków egzekucyjnych w zależności od tego czy zostały podjęte w ramach zajęcia egzekucyjnego, czy zajęcia zabezpieczającego, o których odpowiednio mowa w art. 1a pkt 18 i 19 u.p.e.a." (do którego nawiązano w wyrokach NSA z 18 stycznia 2017 r., II FSK 3215/16 oraz z 30 listopada 2017 r., I FSK 351/16).

4.1.2. Interpretacje indywidualn. Liczba spraw ze skarg na interpretacje indywidualne w 2019 r. utrzymała się na wysokim poziomie z lat ubiegłych. Wśród orzeczeń wydanych w tej kategorii spraw na szczególną uwagę zasługują wyroki istotne z punktu widzenia praw podatników.

W wyroku z 10 maja 2019 r., I FSK 187/17, NSA stwierdził, że przewidziane w art. 14b § 3 *in fine* o.p. przedstawienie własnego stanowiska w sprawie oceny prawnej opisanego we wniosku stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego nie musi obejmować całego zakresu znaczeniowego przepisu prawa podatkowego, lecz może ograniczać się tylko do tego jego fragmentu, który wnioskodawca uważa za problematyczny w odniesieniu do swojej indywidualnej sprawy. NSA podkreślił, że wnioskodawca nie musi pytać o każdy fragment określonego przepisu podatkowego (skoro nie ma w stosunku do niego wątpliwości), lecz może od razu przedstawić, że w stanie będącym przedmiotem jego zainteresowania dany element normy prawnej jest spełniony, a interesuje go tylko ściśle wskazana i pozostała zarazem jej część (zob. też wyroki NSA z 27 sierpnia 2019 r., I FSK 1642/15 i I FSK 1793/15).

Z kolei w wyroku z 21 marca 2019 r., I FSK 2082/18, NSA stwierdził, że określona w art. 14k § 1 o.p. zasada nieszkodzenia, uwzględniając treść art. 14p w zw. z art. 14m § 1 i 3 o.p., skutkuje uwolnieniem podatnika od wszelkich negatywnych skutków związanych z zastosowaniem się przez niego do wydanej przez organy podatkowe interpretacji, niezależnie od tego, czy dotyczy rozliczenia podatkowego VAT za okres, w którym wystąpiło zobowiązanie podatkowe, czy też zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, oraz od tego, czy zwrot ten faktycznie nastąpił (zob. też wyrok NSA z 21 marca 2019 r., I FSK 1605/18).

4.1.3. Wyłączenie określonych dokumentów z akt sprawy ze względu na interes publiczny. W 2019 r. NSA wydał także ważny dla praktyki organów podatkowych i podatników

wyrok odnoszący się do wyłączenia określonych dokumentów z akt sprawy ze względu na interes publiczny. Mianowicie, w wyroku z 28 listopada 2019 r., I FSK 1520/19, NSA podkreślił, że wyłączenie określonych dokumentów z akt sprawy stanowi odstępstwo od zasady jawności postępowania dla strony wyrażonej w art. 129 o.p. i jako wyjątek może nastąpić jedynie w sytuacjach określonych przez ustawodawcę. Ukształtowanie instytucji wyłączenia jawności materiałów zgromadzonych w postępowaniu w ramach art. 179 i art. 217 § 2 o.p. rodzi po stronie organu odmawiającego dostępu do dokumentacji obowiązek wyczerpującego uzasadnienia powodów dla takiego działania. Prezentowane przez organ motywy rozstrzygnięcia powinny być na tyle wnikliwe i konkretne, by możliwe było zapoznanie się z racjami usprawiedliwiającymi odejście od jawności postępowania w danym przypadku i by realne było podjęcie polemiki z przytoczoną argumentacją przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności faktycznych. Jedynie takie uzasadnienie postanowienia (w przedmiocie odmowy umożliwienia zapoznania się z dokumentami wyłączonymi), które wiąże się z ingerencją w podstawowe uprawnienia strony postępowania, może odpowiadać wymogom stawianym organom w świetle zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów (art. 121 § 1 o.p.) oraz zasady przekonywania (art. 124 o.p.).

4.1.4. Blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego. Z punktu widzenia praw podatników odnotować należy także wyrok NSA z 11 września 2019 r., I FSK 1267/19, wydany w sprawie dotyczącej bezczynności Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w przedmiocie rozpoznania zażalenia na postanowienie o przedłużeniu terminu blokady rachunków bankowych. NSA w orzeczeniu tym zwrócił bowiem uwagę, że celem regulacji zawartej w art. 119zzb § 2 o.p., w której jest mowa o niezwłocznym rozpatrywaniu zażalenia, jednak nie później niż w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania, było jak najszybsze ostateczne rozstrzyganie spraw, wymienionych w § 1 tego przepisu, związanych z blokadą rachunków bankowych. Dlatego też termin na rozpatrzenie zażalenia na postanowienia wydawane przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, o którym mowa w art. 119zzb § 2 o.p., nie powinien być modyfikowany w drodze zabiegów interpretacyjnych, jeśli wprost nie przewidział tego ustawodawca.

4.2. Podatek od towarów i usług

W omawianej kategorii spraw sądy dokonywały kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych przede wszystkim na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[33]. W związku z tym, że podatek od towarów i usług jest podatkiem zharmonizowanym, dokonywanie takiej kontroli przez sądy administracyjne wymaga konfrontowania regulacji krajowych z regulacjami unijnymi oraz orzecznictwem TSUE.

Co do zasady w 2019 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.

Jednocześnie zauważenia wymaga, że z punktu widzenia jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego istotne będą orzeczenia TSUE wydane w wyniku skierowania

[33] Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.; dalej: u.p.t.u.

przez polskie sądy administracyjne w 2019 r. pytań prejudycjalnych w zakresie podatku od towarów i usług[34].

4.2.1. Gmina jako podatnik VAT. W 2019 r. w orzecznictwie z zakresu podatku od towarów i usług rozważano kolejne zagadnienia szczegółowe związane z tym podatkiem w gminach.

W wyroku z 31 stycznia 2019 r., I FSK 1588/16, NSA stwierdził, że ze względu na pozycję gminy jako podmiotu wpływającego znacznie na rynek nieruchomości i spełniającego w tym zakresie warunki postrzegania jako podatnika, dokonywanie przez gminę obrotu nieruchomościami nabytymi w drodze tzw. komunalizacji mienia państwowego należy kwalifikować jako działalność gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust.1 i 2 u.p.t.u., nawet jeżeli gmina, w zakresie obrotu tymi nieruchomościami, nie podejmuje aktywności podobnej do podmiotu handlującego nieruchomościami (zob. analogicznie wyroki NSA z: 5 lutego 2019 r., I FSK 1795/16; 16 maja 2019 r., I FSK 2119/15; 14 listopada 2019 r., I FSK 1954/18; 28 listopada 2019 r., I FSK 1210/17).

Z kolei w wyroku z 2 lipca 2019 r., I FSK 119/17, NSA uwzględnił wskazania interpretacyjne wynikające z wyroku TSUE z 8 maja 2019 r. w sprawie C-566/17 *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*[35]. NSA uznał, że w świetle ww. wyroku TSUE art. 86 ust. 1 u.p.t.u. należy rozumieć w ten sposób, że brak w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. w ww. ustawie uregulowań, dotyczących kryteriów i metod podziału, które umożliwiłyby podatnikowi określenie podlegającej odliczeniu części naliczonego podatku od towarów i usług związanego z jego działalnością gospodarczą i z działalnością niemającą charakteru gospodarczego, nie dawał podatnikowi podstawy do pełnego odliczenia tego podatku. Ponadto, w orzeczeniu tym NSA stwierdził, że: wyrażone w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawa oraz pewności prawa sprzeciwiają się temu, aby w przypadku okresów rozliczeniowych sprzed 1 stycznia 2016 r. podatnicy, którzy z uwagi na brak w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. w u.p.t.u. wspomnianych wyżej uregulowań, dokonali pełnego odliczenia tego podatku zgodnie z wykładnią prawa wyrażoną przez NSA w uchwale tego Sądu z 24 października 2011 r., I FPS 9/10, ponosili tego konsekwencje i byli – z uwagi na zmianę wykładni art. 86 ust. 1 u.p.t.u. – zobligowani do korekty rozliczeń tych okresów rozliczeniowych, co do których zobowiązania podatkowe nie uległy przedawnieniu (zob. analogicznie wyroki NSA z: 23 sierpnia 2019 r., I FSK

[34] Skierowane w 2019 r. pytania prejudycjalne dotyczą m.in. właściwej stawki opodatkowania sprzedaży dań gotowych (postanowienie NSA z 6 czerwca 2019 r., I FSK 1290/18; sygn. sprawy przed TSUE C-730/19); możliwości zastosowania art. 108 u.p.t.u. w sytuacji, gdy kwota podatku została błędnie wskazana na fakturze (postanowienie NSA z 15 listopada 2019 r., I FSK 1535/17); zastosowania sankcji z art. 112b ust. 2 u.p.t.u. w sytuacji, w której podatnik skutecznie skorygował błędną deklarację (postanowienie WSA we Wrocławiu z 3 października 2019 r., I SA/Wr 448/19; sygn. sprawy przed TSUE C-935/19); opodatkowania przekształcenia użytkowania wieczystego we własność nieruchomości z mocy prawa (postanowienie WSA we Wrocławiu z 19 czerwca 2019 r., I SA/Wr 295/19, sygn. sprawy przed TSUE C-604/19); możliwości stosowania przewidzianych w polskim prawie ograniczeń w korzystaniu z ulgi na złe długi (postanowienie NSA z 6 grudnia 2019 r., I FSK 2261/15; sygn. sprawy przed TSUE C-335/19); oceny dyskryminacyjnego charakteru przepisów związanych z tzw. pakietem paliwowym (postanowienie NSA z 17 października 2019 r., I FSK 2248/18; sygn. sprawy przed TSUE C-855/19); dopuszczalności ograniczenia prawa do odliczenia podatku naliczonego terminem zawitym określonym w art. 86 ust. 10b pkt 2 lit. b) w zw. z art. 86 ust. 10i u.p.t.u. w kontekście unijnych zasad proporcjonalności oraz neutralności podatkowej (postanowienie WSA w Gliwicach z 4 listopada 2019 r., I SA/Gl 495/19; sygn. sprawy przed TSUE C-895/19).

[35] ECLI:EU:C:2019:390.

819/17; 11 września 2019 r., I FSK 1007/17; 21 listopada 2019 r., I FSK 1970/15; 5 grudnia 2019 r., I FSK 1471/16).

W wyroku z 3 lipca 2019 r., I FSK 1171/17, NSA uznał, że gmina, realizująca w ramach zadań własnych, o charakterze obowiązkowym, czynności udzielania pomocy społecznej w formie dożywiania, działa jako organ władzy publicznej w rozumieniu art. 15 ust. 6 u.p.t.u. nie będąc zatem w tym zakresie podatnikiem, także wtedy, gdy z czynnościami tymi wiązałby się jakiś rodzaj odpłatności.

W innym orzeczeniu NSA podkreślił, że organ władzy publicznej nie wykonuje działalności gospodarczej w rozumieniu art. 15 ust. 2 u.p.t.u. w zakresie, w jakim nie jest podatnikiem, tzn. wówczas, gdy w ramach prerogatyw, wynikających z prawa publicznego, realizuje swoje zadania przy wykorzystaniu kompetencji władczego kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów z możliwością bezpośredniego przymusu (zob. wyrok NSA z 18 września 2019 r., I FSK 1014/17).

W wyroku składu siedmiu sędziów NSA z 28 października 2019 r., I FSK 164/17, stwierdzono, że gmina ponosząc wydatki inwestycyjne dla wytworzenia infrastruktury związanej z wykonywaniem zadań własnych, a następnie przekazując tę infrastrukturę do użytkowania samorządowej jednostce organizacyjnej w zamian za symboliczną kwotę odpłatności, nie działa jako podatnik prowadzący działalność gospodarczą, nie zachodzi bowiem wyraźny, wzajemny związek pomiędzy świadczeniem gminy a symbolicznie określoną kwotą odpłatności (zob. analogicznie wyrok NSA z 4 grudnia 2019 r., I FSK 1662/17).

W omawianej kategorii spraw warto zwrócić uwagę także na wyrok NSA z 3 września 2019 r., I FSK 592/19. W jego uzasadnieniu stwierdzono, że: poniesione w ramach całościowej inwestycji przez działającą jako podatnik VAT jednostkę samorządu terytorialnego wydatki na wykonanie infrastruktury, która nie służy bezpośrednio czynnościom opodatkowanym tej jednostki zaspokajając potrzeby mieszkańców, lecz pozostaje w ścisłej korelacji z infrastrukturą służącą tym czynnościom, jako niezbędna do jej powstania i osiągnięcia kompleksowego celu tej inwestycji oraz sprzyjająca pośrednio zintensyfikowaniu świadczeń opodatkowanych tej jednostki, powinny być w zakresie podatku naliczonego rozliczane na zasadach określonych w art. 86 ust. 1 w zw. z art. 86 ust. 2a i nast. u.p.t.u. w zw. z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu określania zakresu wykorzystywania nabywanych towarów i usług do celów działalności gospodarczej w przypadku niektórych podatników[36].

Należy również zauważyć, że w wyroku z 17 maja 2019 r., I FSK 591/17, wydanym w sprawie jednej z gmin NSA, stwierdził, że interpretacje podatkowe wydane przez organy podatkowe mogą wprowadzać podatnika w błąd co do wykładni prawa i jego stosowania, po czym zmieniając wyrażany w danym zakresie pogląd prawny obciążyć go skutkami stosowania się do tej wykładni i praktyki. W ocenie Sądu, w sytuacji, w której podatnik stosując się do jednolitej wykładni organów i wydanej wobec niego interpretacji nie zachował terminu określonego w art. 86 ust. 13 u.p.t.u., nie powinien ponosić ujemnych skutków prawnych tego uchybienia. Nie można bowiem zarzucić mu niestaranności, a pozbawienie go w tej sytuacji prawa do odliczenia podatku naliczonego naruszałoby zasadę zaufania do organów, o której mowa w art. 121 § 1 o.p.

4.2.2. Odliczenie VAT od usług noclegowych oraz gastronomicznych w związku z usługami turystycznymi. Wątpliwości dotyczące wyłączenia prawa do odliczenia VAT w związ-

[36] Dz.U. z 2015 r. poz. 2193.

ku z usługami noclegowymi oraz gastronomicznymi w kontekście wymogów wynikających z prawa unijnego były powodem skierowania pytań prejudycjalnych do TSUE. Istota problemu sprowadzała się do przesądzenia, czy dla możliwości odliczenia VAT z tytułu takich usług niezbędne jest, aby podatnik świadczył usługi turystyczne.

Po wydaniu orzeczenia prejudycjalnego (wyrok z 2 maja 2019 r., C-225/18 *Grupa Lotos*[37]) NSA w wyroku z 11 września 2019 r., I FSK 2084/15, uznał, że podatnik nieświadczący usług turystyki jest pozbawiony prawa do odliczenia VAT naliczonego od nabycia takich usług noclegowych i gastronomicznych, które podatnik ten refakturuje na rzecz innych podatników (zob. też prawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z 2 sierpnia 2019 r., I SA/Wr 96/19). Z przedstawionego we wniosku zaistniałego stanu faktycznego (zdarzenia przyszłego) nie wynikało natomiast, aby spółka świadczyła lub zamierzała świadczyć usługi turystyczne.

Z kolei w wyroku z 18 października 2019 r., I FSK 1921/16, NSA odwołując się m.in. do motywów ww. wyroku TSUE, orzekł, że pomimo uchylenia z dniem 30 listopada 2008 r. 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[38] nadal ma prawo do odliczeń określonych w uchylonym przepisie, o ile tylko w dalszym ciągu spełnia przesłanki w nim przewidziane (zob. podobnie wyroki NSA z: 22 listopada 2019 r., I FSK 1259/17; 27 listopada 2019 r., I FSK 391/18).

4.2.3. Opodatkowanie VAT udostępnienia kart paliwowych. Wydany w odpowiedzi na pytania prejudycjalne NSA wyrok TSUE z 15 maja 2019 r. w sprawie C-235/18 *Vega International Car Transport and Logistic-Trading*[39], przesądził prawidłową wykładnię przepisów unijnych w zakresie opodatkowania VAT udostępniania kart paliwowych przez spółkę dominującą swoim spółkom zależnym, wykonującym usługi transportowe na jej rzecz. Mianowicie, w wyroku z 25 października 2019 r., I FSK 1122/17, stosownie do oceny prawnej wyrażonej w ww. wyroku TSUE, NSA uznał, że skarżąca nie dokonywała zakupu paliwa, a jedynie finansowała jego zakup za pomocą udostępnionych podwykonawcom kart paliwowych. W konsekwencji usługę tę zakwalifikować należy jako usługę finansową zwolnioną na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 38 u.p.t.u. (zob. analogicznie wyrok NSA z 18 września 2019 r., I FSK 825/16).

4.2.4. Moment powstania obowiązku podatkowego dla usług budowlanych. Za sprawą wyroku TSUE w orzecznictwie NSA rozstrzygnięto także istotny dla wielu podatników problem ustalenia momentu powstania obowiązku podatkowego dla usług budowlanych. Otóż, po wydaniu wyroku TSUE z 2 maja 2019 r. w sprawie C-224/18 *Budimex*[40], NSA w wyroku z 18 lipca 2019 r., I FSK 65/16, orzekł, że uzgodniony w umowie o świadczenie usług budowlanych i budowlano-montażowych odbiór robót, w sytuacji, gdy tego rodzaju warunek odzwierciedla normy i standardy istniejące w dziedzinie, w której taka usługa jest wykonywana, jest decydujący dla uznania, że usługa została wykonana dla potrzeb określenia chwili powstania obowiązku podatkowego w rozumieniu art. 19a ust. 5 pkt 3 lit. a) w zw.

[37] ECLI:EU:C:2019:349.

[38] Dyrektywa 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 347.1 ze zm.; dalej: Dyrektywa 112).

[39] ECLI:EU:C:2019:412.

[40] ECLI:EU:C:2019:347.

z art. 19a ust. 1 i 2 oraz art. 106 i ust. 3 pkt 1 u.p.t.u. (zob. też wyrok NSA z 10 października 2019 r., I FSK 1455/17).

4.2.5. Nabycie zorganizowanej części przedsiębiorstwa. Wyrok NSA z 28 stycznia 2019 r., I FSK 293/17 dookreślił sposób wykładni pojęcia „zorganizowana część przedsiębiorstwa" dla potrzeb opodatkowania podatkiem od towarów i usług. NSA orzekł, że cechy zorganizowanej części przedsiębiorstwa takie jak: wyodrębnienie organizacyjne, finansowe i funkcjonalne (rozumiane jako przeznaczenie do realizacji określonych zadań gospodarczych), składają się na akcentowaną w orzecznictwie TSUE zdolność majątku lub jego części do prowadzenia niezależnej działalności gospodarczej. Dodatkowo NSA podkreślił, że powiązania kapitałowe i osobowe – w świetle art. 2 pkt 27e u.p.t.u. – nie stanowią przeszkody, aby uznać, że sprzedaż nieruchomości komercyjnej nie jest zorganizowaną częścią przedsiębiorstwa (zob. też wyroki NSA z: 21 marca 2019 r., I FSK 1605/18; 22 marca 2019 r., I FSK 784/17 oraz prawomocny wyrok WSA w Szczecinie z 13 lutego 2019 r., I SA/Sz 894/18).

4.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Problematyka w sprawach dotyczących obu podatków dochodowych, w tym podatku dochodowego od osób fizycznych, nie odbiegała od tej, która była przedmiotem wypowiedzi sądów w latach ubiegłych. Określone koncepcje orzecznicze były kontynuowane i rozwijane.

4.3.1. Zwolnienie z podatku należności zagranicznej z tytułu służby wojskowej poza granicami kraju. W 2019 r. zapadło ważne rozstrzygniecie dla podatników dotyczące zwrotu „jednostka wojskowa", o którym mowa art. 21 ust. 1 pkt 83 lit. a) ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[41], istotnego z punktu widzenia możliwości stosowania zwolnienia z podatku należności zagranicznej otrzymanej z tytułu służby wojskowej poza granicami kraju. W wyroku w składzie siedmiu sędziów z 8 lipca 2019 r., II FSK 1167/17, NSA przyjął, że w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2011 r. przy interpretacji pojęcia „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" użytego w art. 21 ust. 1 pkt 83 lit. a) u.p.d.o.f. nie jest uprawnione odwoływanie się do definicji zawartych w przepisach ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej[42] ani ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa[43]. NSA stwierdził, że zwolnienie przewidziane w art. 21 ust. 1 pkt 83 u.p.d.o.f. ma zastosowanie do żołnierzy pełniących wojskową służbę za granicą, jeżeli realizowali cele, o których mowa w tym przepisie, niezależnie od tego, czy wchodzili w skład jednostki polskiej, czy międzynarodowej. Istotne jest jednak zastrzeżenie, że nie jest realizacją celów, o których mowa w analizowanym przepisie, sam fakt wykonywania zadań poza granicami państwa. Żołnierz musi przy tym wykonywać zadania, jakie spełniać ma jednostka (udział w konflikcie zbrojnym lub wzmocnienie sił państwa albo państw sojuszniczych, misji pokojowej, akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skut-

[41] Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.; dalej u.p.d.o.f.

[42] Dz.U. z 2012 r. poz. 461 ze zm.

[43] Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1117 ze zm.

kom). Cel ten musi wynikać wprost z przedłożonych dokumentów i przeprowadzonego na tą okoliczność postępowania.

Pogląd powyższy prezentowany jest w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyroki NSA z: 11 grudnia 2019 r., II FSK 236/18; 22 października 2019 r., II FSK 1166/17; 19 września 2019 r., II FSK 1632/17; 2 sierpnia 2019 r., II FSK 823/18, II FSK 824/18 i II FSK 2887/17).

4.3.2. Zasady korzystania z ulgi meldunkowej. Podobnie jak w latach poprzednich, także w 2019 r. sądy administracyjne rozstrzygały spory między podatnikami a organami podatkowymi powstałe na tle przepisów dotyczących tzw. ulgi meldunkowej. Orzecznictwo w tym zakresie ewoluowało w kierunku korzystnym dla podatników.

Z wyroków wydanych w 2019 r. wynika, że w świetle uregulowań art. 21 ust. 1 pkt 126 i art. 21 ust. 21 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym w latach 2007–2008 oraz art. 8 ust. 1 i 3 ustawy zmieniającej z 2008 r., wystarczającym warunkiem skorzystania z tzw. ulgi meldunkowej było zameldowanie przez podatnika w budynku lub lokalu stanowiącym przedmiot odpłatnego zbycia na pobyt stały przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy. Jeżeli w sprawie nie budzi wątpliwości, że podatnik zamieszkiwał pod danym adresem i był zameldowany w tym miejscu przez wymagane co najmniej 12 miesięcy, samo niezłożenie oświadczenia o spełnieniu tego warunku nie może pozbawiać prawa do takiej ulgi (zob. wyrok NSA z 31 lipca 2019 r., II FSK 3685/18).

Takie rozumienie wspomnianych wyżej przepisów znalazło potwierdzenie w kolejnych orzeczeniach sądów administracyjnych (zob. m.in. wyroki NSA z: 31 lipca 2019 r., II FSK 3684/18; 9 sierpnia 2019 r., II FSK 792/19; 3 września 2019 r., II FSK 3474/17; 8 października 2019 r., II FSK 2579/18; prawomocny wyrok WSA w Bydgoszczy z 23 października 2019 r., I SA/Bd 529/19).

4.3.3. Opodatkowanie odpłatnego zbycia nieruchomości nabytej w wyniku dziedziczenia przez współmałżonka. W 2019 r. sądy administracyjne kontynuowały linię orzeczniczą, zgodnie z którą dla celów opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a)–c) u.p.d.o.f. nabytych przez współmałżonka w wyniku dziedziczenia, datą ich nabycia lub wybudowania w rozumieniu tego przepisu jest dzień nabycia (wybudowania) tych nieruchomości i praw majątkowych do majątku wspólnego małżonków.

W orzecznictwie nawiązywano do zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika (*in dubio pro tributario*), argumentując, że w sytuacji, gdy istnieją wątpliwości w zakresie interpretacji pojęcia „nabycie" użytego w art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f., a wynikające z rozumienia tego przepisu opodatkowanie dotyczy podatników dokonujących zbycia majątku osobistego, poza działalnością gospodarczą, w warunkach nierówności opodatkowania (podstawą jest przychód a nie dochód), a także niejasności regulacji kreującej opodatkowanie odpłatnego ich zbycia, zastosowanie tej zasady jest uzasadnione. Opowiadano się za takim rozumieniem pojęcia „nabycie" użytego w art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f., które obejmować będzie pierwotne nabycie nieruchomości w ustroju wspólności majątkowej małżeńskiej. Przemawiają za tym zarówno dyrektywy wykładni językowej, celowościowej, jak i systemowej.

Stanowisko takie zostało wyrażone m.in. w wyrokach NSA z: 3 grudnia 2019 r., II FSK 120/18; 16 lipca 2019 r., II FSK 2533/17; 9 kwietnia 2019 r., II FSK 1119/17; 29 czerwca 2018 r., II FSK 1903/16; 17 kwietnia 2018 r., II FSK 781/16; 8 marca 2018 r., II FSK 2098/17; 2 lutego 2018 r., II FSK 164/16.

4.4. Podatek dochodowy od osób prawnych

Opodatkowanie dochodów osiąganych przez nierezydentów. W 2019 r. sądy administracyjne kontynuowały linię orzeczniczą, zgodnie z którą podmioty, które nie posiadają w Polsce siedziby lub zakładu (oddziału), a świadczą na rzecz polskiej spółki usługi niematerialne poza granicami Polski, obciąża ograniczony obowiązek podatkowy, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[44]. Spółka wypłacając zagranicznym kontrahentom wynagrodzenie za tego rodzaju usługi zobowiązana jest do potrącenia podatku u źródła, o którym mowa w art. 21 tej ustawy. Za taką wykładnią art. 3 ust. 2 u.p.d.o.p. przemawia nowelizacja tego przepisu dokonana ustawą z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych[45]. Na podstawie ustawy zmieniającej dodano od dnia 1 stycznia 2017 r. art. 3 ust. 3 u.p.d.o.p. stanowiący przykładowy katalog dochodów (przychodów) osiąganych na terytorium Polski przez podatników, o których mowa w ust. 2. Celem zmiany było wskazanie w otwartym katalogu przykładowych sytuacji, w których dochód nierezydenta uznaje się jednocześnie za osiągnięty na terenie Polski dla celów ustalenia ograniczonego obowiązku podatkowego. Zmiana ta nie może być przy tym kwalifikowana jako rozszerzająca zakres opodatkowania, w porównaniu do stanu obowiązującego do dnia 31 grudnia 2016 r. Zakres przypadków, w których uznaje się, że nierezydent uzyskał dochód na terytorium Polski, nie był wcześniej zdefiniowany, a co za tym idzie – trudno mówić o jego rozszerzeniu. A zatem, z dniem 1 stycznia 2017 r. powyższy zakres został jedynie sprecyzowany.

Powyższe stanowisko zostało wyrażone w wyrokach NSA z: 8 stycznia 2019 r., II FSK 12/17; 27 listopada 2019 r., II FSK 4009/17; 19 czerwca 2018 r., II FSK 1699/16; 5 czerwca 2018 r., II FSK 355/17; 24 maja 2018 r., II FSK 1393/16 oraz w prawomocnym wyroku WSA w Warszawie z 6 marca 2019 r., III SA/Wa 1311/18.

4.5. Podatek od spadków i darowizn

Darowizna w gotówce a prawo do ulgi podatkowej. W 2019 r. zapadło ważne dla podatników orzeczenie dotyczące możliwości skorzystania ze zwolnienia przewidzianego w art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn[46] w sytuacji, gdy obdarowany sam wpłaci gotówkę pochodzącą z darowizny od osób najbliższych na własny rachunek bankowy. W wyroku z 11 kwietnia 2019 r., II FSK 1470/17, NSA stwierdził, że wykładnia art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. powinna być dokonywana z uwzględnieniem celu regulacji prawnej. Omawiany przepis ma bowiem głównie cel społeczny, zapewnienie ochrony interesów majątkowych członków najbliżej rodziny. Zniesienie obciążeń podatkowych dla nabywających nieodpłatnie majątek od osób najbliższych ma na względzie konieczność szczególnej ochrony sytuacji majątkowej rodziny. W ocenie NSA, tak zakreślony cel jest spójny z konstytucyjną zasadą uwzględniania dobra rodziny, ustanowioną art. 18 Konstytucji RP. Zasada ta gwarantuje rodzinie ochronę i opiekę Rzeczypospolitej Polskiej i pozostaje w korelacji z regulacją zawartą w art. 71 ust. 1 ustawy zasadniczej nakazującą państwu prowadzenie polityki społecznej

[44] Dz.U. z 2019 r. poz. 865; dalej: u.p.d.o.p.
[45] Dz.U. z 2016 r. poz. 1550.
[46] Dz.U. z 2019 r. poz.1813; dalej: u.p.s.d.

i gospodarczej uwzględniającej dobro rodziny. Zdaniem NSA, przy interpretacji regulacji prawnej inspirowanej celem społecznym nie sposób zatem abstrahować od tego celu i poprzestać wyłącznie na odkodowaniu sensu słów i wyrażeń użytych w przepisie, czyli na wykładni literalnej. Tak więc istotne jest, czy darowizna pomiędzy osobami wymienionymi w art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. rzeczywiście miała miejsce. Jeśli nie ma żadnych wątpliwości, że doszło do darowizny, tj. została ona spełniona, to obdarowany ma prawo do zwolnienia, nawet jeśli pieniądze sam wpłaci na własne konto (zob. też wyrok NSA z 11 grudnia 2019 r., II FSK 3954/17).

4.6. Podatek od nieruchomości

4.6.1. Opodatkowanie gruntów zarządzanych przez Lasy Państwowe, na których usytuowane zostały napowietrzne linie elektroenergetyczne. W 2019 r. w formie uchwały z 9 grudnia 2019 r., II FPS 3/19, a więc w sposób wiążący inne składy sądów administracyjnych, NSA przesądził, że przedsiębiorca przesyłowy, który zawarł z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe umowę o ustanowienie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości od tych gruntów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r.[47]

Przed podjęciem uchwały w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażane były dwa odmienne stanowiska co do podmiotu posiadającego status podatnika podatku od nieruchomości od gruntów zarządzanych przez Lasy Państwowe, na których usytuowane zostały napowietrzne linie elektroenergetyczne.

Ocena prawna zawarta w uchwale II FPS 3/19 znalazła odzwierciedlenie w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. Tytułem przykładu wskazać należy np. na nieprawomocny wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 12 grudnia 2019 r., I SA/Go 671/19.

4.6.2. Opodatkowanie silosów na cukier jako budowli. W 2019 r. kontynuowana była linia orzecznicza dotycząca opodatkowania silosów na cukier. W wyroku z 25 września 2019 r., II FSK 3433/17, NSA przyjął, że silos na cukier ze względu na swoje wyposażenie i związane z nim urządzenia i infrastrukturę nie jest budynkiem magazynowym, lecz składnikiem systemu przekazywania i podawania cukru. Nie stanowi on przez to budynku magazynowego nie tylko ze względu na jego przeznaczenie, ale przede wszystkim z uwagi na fakt, że jest on składnikiem systemu technologicznego przekazywania, przemieszczania cukru, obejmującego oprócz wyposażonego w odpowiednie w tym zakresie konstrukcje i urządzenia silosu przekaźniki taśmowe oraz połączone z silosem mostami przekaźników budynki produkcyjno-magazynowe. Zdaniem NSA takie cechy obiektu budowlanego, jak: przeznaczenie, wyposażenie i funkcje mają istotne znaczenie. Silos stanowi element całego systemu produkcyjnego. Skoro budynek jest także obiektem budowlanym, podobnie jak budowla, to kwalifikacja taka wypełnia przesłankę wynikającą z wykładni systemowej art. 1a ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.p.o.l. W ocenie NSA, biorąc pod uwagę również treść art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego silosy należy kwalifikować do budowli, a nie budynków (zob. także wyroki NSA z: 17 października 2019 r., II FSK 3126/17, 8 maja 2018 r., II FSK 1162/16, II FSK 1281/16, II FSK 1296/16, II FSK 1297/16 i II FSK 331/17).

[47] Dz.U. z 2018 r. poz. 1445 ze zm.; dalej: u.p.o.l.

4.6.3. Opodatkowanie tablic reklamowych. W wyroku z 25 września 2019 r., II FSK 3286/17, NSA wypowiedział się co do opodatkowania podatkiem od nieruchomości tablic reklamowych trwale związanych z gruntem, co do którego strona ma tytuł posiadacza zależnego, a właścicielem gruntu nie jest ani Skarb Państwa, ani jakakolwiek jednostka samorządu terytorialnego, lecz spółka prawa handlowego. W przywołanym wyroku NSA stwierdził, że strona (posiadacz zależny) nie jest w tych przypadkach podatnikiem podatku od nieruchomości, zaś przymiot podatnika ma wówczas właściciel gruntu, na którym posadowiona jest tablica reklamowa.

4.7. Podatek od czynności cywilnoprawnych

Podatek bankowy od należności z wypowiedzianych kredytów. Do grupy istotnych orzeczeń z zakresu podatku od czynności cywilnoprawnych zaliczyć można wyrok NSA z 16 lipca 2019 r., II FSK 2233/17. Stwierdzono w nim, że nie jest podatnikiem podatku od niektórych instytucji finansowych na podstawie art. 4 pkt 9 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych[48] podmiot, który wypowiedział umowy o kredyt konsumencki jako instytucja pożyczkowa w rozumieniu art. 5 pkt 2a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim[49] i jedynie egzekwuje należności odszkodowawcze wynikające z tych umów od konsumentów. W takim przypadku aktualizuje się odpowiedzialność odszkodowawcza *ex contracto*, uregulowana w art. 471 k.c., która jest podstawą dochodzonych należności. Zgodnie z tym przepisem dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Niewykonanie zobowiązania polega na tym, że dłużnik w ogóle nie świadczy lub świadczy inny przedmiot niż objęty zobowiązaniem. NSA wskazał także, że skoro w opisie stanu faktycznego przedstawiono, że po rozwiązaniu umów o kredyt konsumencki przez wypowiedzenie egzekwowane są jedynie należności z tytułu niespłaconych należności przez konsumentów, to następuje to w ramach dochodzenia odszkodowania za nienależyte wykonanie przez nich umowy o kredyt konsumencki. Nie oznacza to jednak, że skarżącą wiążą jeszcze ważne umowy o kredyt konsumencki, a w rezultacie, że nadal posiada status instytucji pożyczkowej w rozumieniu art. 5 pkt 2a ustawy o kredycie konsumenckim.

4.8. Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)

Kryteria udzielania przedsiębiorcom ulg w spłacie podatków. W wyroku z 23 maja 2019 r., II FSK 297/19, NSA stwierdził, że przy ocenie wniosku złożonego przez przedsiębiorcę należy uwzględnić przesłanki zastosowania ulg w spłacie zaległości podatkowej wymienione w art. 67a § 1 o.p. Użyte w art. 67a § 1 o.p. sformułowanie „z zastrzeżeniem art. 67b" nie oznacza wyłączenia w stosunku do osób prowadzących działalność gospodarczą wymogu spełnienia przesłanek udzielenia ulg podatkowych określonych w tym przepisie (ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego).

[48] Dz.U. z 2019 r. poz. 1836.
[49] Dz.U. z 2019 r. poz. 1083.

4.9. Postępowanie egzekucyjne w administracji

4.9.1. Zwrot kosztów postępowania egzekucyjnego. W 2019 r. w orzecznictwie z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji wykrystalizowała się linia orzecznicza, zgodnie z którą na podstawie art. 64c § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[50] zobowiązanego nie mogą obciążać koszty postępowania egzekucyjnego wszczętego i prowadzonego w wykonaniu decyzji podatkowej wydanej na podstawie przepisu prawa, którego niezgodność z Konstytucją RP orzekł Trybunał Konstytucyjny (zob. np. prawomocny wyrok WSA w Krakowie z 12 czerwca 2019 r., I SA/Kr 1302/18 oraz wyroki NSA z: 1 sierpnia 2019 r., II FSK 2750/17; 7 czerwca 2018 r., II FSK 1610/16; 24 maja 2018 r., II FSK 1428/16; 18 stycznia 2018 r., II FSK 3580/15; 20 października 2017 r., II FSK 2672/15).

W przywołanym wyżej wyroku NSA z 1 sierpnia 2019 r., II FSK 2750/17, NSA przyjął, że jeżeli przepis został uznany za niekonstytucyjny, to decyzja wydana na jego podstawie nie stanowiła efektu praworządnego procesu stosowania prawa. Prowadzona na takiej podstawie egzekucja również nie może zostać oceniona jako zgodna z prawem, pomimo obowiązku prowadzenia tej egzekucji przez organ przed stwierdzeniem niekonstytucyjności przepisu przez TK. W ocenie NSA, rzeczywista praworządność z jednej strony oznacza obowiązek stosowania prawa przez organ, pomimo negatywnej oceny prawa przez ten organ; z drugiej jednak strony nie uzasadnia kwalifikowania jako zgodnych z prawem działań podejmowanych na podstawie przepisu nie spełniającego konstytucyjnych standardów aksjologicznych, w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności w sposób przewidziany przez prawo.

[50] Dz.U. z 2019 r. poz. 1438; dalej: u.p.e.a.

II. Izba Gospodarcza

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2019 r.

2018 r.	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono*	% do wpływu	% ogółu	Pozostało
7 759	3 757	11 516	4 221	112,35	36,65	7 295**

* Liczba ta uwzględnia skargi o wznowienie postępowania.

** 8 spraw zamknięto.

W 2019 r. do Izby wpłynęło ogółem 3 757 skarg kasacyjnych tj. o 4,4 % mniej w porównaniu do roku 2018 oraz 33 skargi o wznowienie postępowania (w 2018 r. – 10, w 2017 r. – 19). Liczba oczekujących na rozpatrzenie spraw ze skarg kasacyjnych łącznie ze skargami o wznowienie postępowania – wynosiła 11 550 spraw. Na jednego sędziego w Izbie przypadało do rozpatrzenia średnio 427,48 spraw ze skarg kasacyjnych.

Najczęściej skargi kasacyjne wnoszone były w sprawach dotyczących obrotu towarami z zagranicą, należności celnych i ochrony przed nadmiernym przywozem towaru na obszar celny Unii Europejskiej (677); subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych (676); środków publicznych, w tym spraw budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, ulg w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej, oraz egzekucji takich należności (472); utrzymania i ochrony dróg, ruchu drogowego, w tym transportu drogowego (416); działalności gospodarczej (376); podatku akcyzowego (373); ubezpieczeń zdrowotnych (332); cen, opłat, stawek taryfowych (144); prawa własności przemysłowej (90); uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć (67).

Najwięcej skarg kasacyjnych z zakresu właściwości rzeczowej Izby wywiedziono od orzeczeń WSA w Warszawie – 42,19% ogółu wpływu, WSA w Poznaniu – 7,88 % ogółu wpływu i WSA w Gliwicach – 6,84% ogółu wpływu.

Zdecydowaną większość stanowiły skargi kasacyjne wniesione przez stronę postępowania inną, niż organ administracji – 82,38%. W 17,09% przypadków skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji wnosił wyłącznie organ administracji, niewiele ponad 0,53% stanowiły sprawy, w których skargi kasacyjne od tego samego orzeczenia złożyły zarówno organ, jak i inna strona postępowania.

Organy administracji wniosły ogółem 642 skargi kasacyjne, spośród pozostałych skarg kasacyjnych 1301 pochodziło od osób fizycznych, 1787 od osób prawnych, 31 od organizacji społecznych, 9 od prokuratora, ponadto 16 skarg kasacyjnych wniosły łącznie – organizacje społecznie i osoby prawne, a 4 organizacje społeczne i osoby fizyczne.

W Izbie rozstrzygnięto 4221 spraw ze skarg kasacyjnych i 25 spraw ze skarg o wznowienie postępowania przed NSA. Liczba spraw załatwionych przewyższyła wielkość wpływu

do Izby, co skutkowało zmniejszeniem o 464 spraw pozostałych do rozpatrzenia na następny okres.

Na rozprawie rozpoznano 81,03%, a 18,97% spraw na posiedzeniu niejawnym. W roku 2018 r. proporcja ta wynosiła 73,14% do 26,86.

W rozprawach wzięło udział 2021 pełnomocników organów administracji publicznej oraz jako pełnomocników stron: 638 radców prawnych, 574 adwokatów, 65 doradców podatkowych, 49 rzeczników patentowych. W 4 sprawach rozprawy odbyły się z udziałem prokuratora.

W sprawach ze skarg kasacyjnych uchylono 20,70% orzeczeń poddanych kontroli instancyjnej (w 2018 r. 14,51% a w 2017 r. 16,66%).

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2019 r.

W 2019 r. do Izby wpłynęło 818 zażaleń od orzeczeń sądów pierwszej instancji. Z poprzedniego okresu sprawozdawczego pozostały do rozpoznania 82 zażalenia. Łącznie rozpoznano 823 zażaleń, a do załatwienia w następnym okresie pozostały 77 zażalenia, co odpowiada średniej wielkości załatwienia tego typu spraw w Izbie w okresie jednego miesiąca.

Rozpoznane zażalenia dotyczyły w większości odrzucenia skargi (25,39%), wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności (18,47%), orzeczeń w przedmiocie uchybienia terminu (13,24%), orzeczeń w przedmiocie wyłączenia sędziego (1,22%) oraz orzeczeń z zakresu prawa pomocy (0,97%).

Wśród zażaleń na postanowienia w przedmiocie odrzucenia skargi zasadnych było 18,66 %, wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności – 17,11% i uchybienia terminu – 15,60%.

1.3. Pozostałe sprawy

W Izbie rozpoznano 43 spory kompetencyjne. W 26 przypadkach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy. Załatwione zostały ponadto 33 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, przy czym żadna z nich nie zasługiwała na uwzględnienie. Wpłynęło 5 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Skargi te podlegały odrzuceniu.

Postanowieniem z 26 czerwca 2019 r. sygn. II GOK 2/18 skład orzekający Izby zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych dokonywana jest przede wszystkim w ramach kontroli instancyjnej. Obejmuje ona zarówno stosowanie przepisów prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach należących do zakresu właściwości Izby charakteryzowało się wysoką stabilnością. Negatywna ocena odnosząca się do konkretnych orzeczeń prowadziła zasadniczo do ich wyeliminowania z obrotu prawnego w drodze uwzględnienia środka odwoławczego. W sprawach ze skarg kasacyjnych uchylono 20,70% orzeczeń poddanych kontroli instancyjnej, co stanowi większą wartość niż w latach 2018 (14,51%) i 2017 (16,66%).

Analiza orzecznictwa Izby w sprawach inicjowanych wniesieniem zażalenia na postanowienie lub zarządzenie sądu pierwszej instancji prowadzi do wniosku, że przepisy ustawy procesowej stosowane są zasadniczo w sposób prawidłowy. Średnio 16,77% orzeczeń objętych kontrolą instancyjną zostało uchylonych. Wskaźnik ten jest nieco wyższy niż w latach 2018 i 2017 r. (odpowiednio 14,75% i 11,64%). Dane statystyczne wskazują na znaczne dysproporcje poziomu stabilności orzecznictwa pomiędzy różnymi sądami, a nawet między wydziałami w ramach jednego sądu. O wysokiej sprawności prowadzenia postępowań przez sądy pierwszej instancji w zakresie właściwości Izby świadczy natomiast fakt, iż żadna spośród rozpatrzonych w 2018 r. skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie była zasadna oraz stosunkowo krótki czas oczekiwania na rozpatrzenie sprawy przez sądy pierwszej instancji, i wysoki odsetek spraw załatwionych w terminie do 4 miesięcy od daty wpływu. Istnieją zatem podstawy do pozytywnej oceny działalności wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie sprawności postępowania.

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby[1]

3.1. Klasyfikacja taryfowa

W tej kategorii spraw przedmiotem rozważań NSA była kwestia właściwej klasyfikacji taryfowej towarów, które zgłaszający określali jako m.in.: spódnice damskie z włókien chemicznych, bluzki damskie, kurtki damskie, kurtki męskie, spodnie męskie, spodnie dziewczęce z bawełny, płaszcze damskie z włókien chemicznych, spodnie damskie z bawełny (wyroki z 30 kwietnia 2019 r.: I GSK 527/19, I GSK 419/17, I GSK 415/17, I GSK 274/17, I GSK 475/17, I GSK 273/17, I GSK 476/17; wyroki z 26 kwietnia 2019 r.: I GSK 102/17, I GSK 126/17, I GSK 87/17); olej jadalny (wyroki z 18 czerwca 2019 r.: I GSK 447/17, I GSK 449/17, I GSK 450/17, I GSK 452/17, I GSK 453/17, I GSK 462/17, I GSK 463/17, I GSK 586/17, I GSK 448/17, I GSK 451/17, I GSK 454/17, I GSK 474/17); koncentrat soku jabłkowego (wyroki z 16 maja 2019 r.: I GSK 215/17, I GSK 237/17, I GSK 240/17, I GSK 243/17, I GSK 241/17, I GSK 213/17, I GSK 238/17, I GSK 216/17, I GSK 214/17, I GSK 217/17, I GSK 239/17, I GSK 242/17; z 31 maja 2019 r.: I GSK 490/17, I GSK 585/17, I GSK 306/17, I GSK 305/17, I GSK 583/17, I GSK 307/17, I GSK 584/17, I GSK 446/17, I GSK 864/17; z 14 maja 2019 r.: I GSK 98/17, I GSK 248/17, I GSK 154/17, I GSK 212/17, I GSK 100/17, I GSK 211/17, I GSK 247/17, I GSK 97/17, I GSK 99/17, z 13 marca 2019 r.: I GSK 95/17, I GSK 23/17, I GSK 58/17, I GSK 22/17, I GSK 57/17, I GSK 60/17, I GSK 56/17, I GSK 59/17, I GSK 96/17, I GSK 24/17, I GSK 55/17); czosnek świeży (wyroki z 10 grudnia 2019 r.: I GSK 710/17, I GSK 735/17, I GSK 738/17, I GSK 741/17; z 23 października 2019 r., I GSK 535/17).

Najwięcej spraw dotyczyło ustalenia wartości celnej importowanego towaru w postaci koncentratu soku jabłkowego oraz istnienia przesłanek przedłużenia terminu do powiadomienia dłużnika o retrospektywnym zaksięgowaniu kwoty długu celnego. Określając kwotę należności celnej organy celne zobligowane były do ustalenia wartości celnej sprowadzonego towaru. Jako podstawę prawną przyjętej wartości celnej wskazały art. 30 ust. 2 lit. b) rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające-

[1] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2019 r.

go Wspólnotowy Kodeks Celny[2], czyli wartość transakcyjną towarów podobnych sprzedanych w celu wywozu do Wspólnoty i wywiezionych w tym samym lub w zbliżonym czasie co towary, dla których ustalana jest wartość celna. Występujący w tym przepisie zwrot „uzasadnione wątpliwości" nie został bliżej zdefiniowany przez prawodawcę, jest to zatem zwrot niedookreślony, któremu właściwe znaczenie nadaje organ celny na gruncie stanu faktycznego danej sprawy. Stosownie do okoliczności każdego indywidualnego przypadku zgłaszający powinien przedstawić i ujawnić wszystkie dokumenty i informacje odnoszące się do importowanego towaru, niezbędne do przeprowadzenia procedury celnej, w tym do prawidłowego ustalenia jego wartości celnej. W celu stosowania art. 30 ust. 2 lit. b) WKC (wartość transakcyjna towarów podobnych) wartość celna ustalana jest w odniesieniu do wartości transakcyjnej towarów podobnych, sprzedawanych na tym samym poziomie handlu i w zasadzie w takich samych ilościach, co towary, dla których określana jest wartość celna. W przypadku gdy nie stwierdzono tego rodzaju sprzedaży, przyjmuje się wartość transakcyjną towarów podobnych, sprzedawanych na innym poziomie handlu lub w innych ilościach, skorygowaną o różnice wynikające z poziomu handlu lub ilości, pod warunkiem że tego rodzaju korekta może być dokonana na podstawie przedłożonych dowodów, jednoznacznie potwierdzających zasadność i prawidłowość korekty, niezależnie od tego, czy taka korekta prowadzi do zwiększenia, czy też zmniejszenia wartości (m.in. wyrok z 14 maja 2019 r., I GSK 211/17).

W ramach kontroli postimportowej zgłoszeń celnych wniosek o weryfikację został przekazany do władz chińskich w ramach współpracy celnej określonej w Umowie między Wspólnotą Europejską a rządem ChRL o współpracy i wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych[3]. Wynik weryfikacji wskazywał, że zadeklarowana przez chińskiego eksportera wartość towaru była znacznie wyższa, niż wartość towaru zadeklarowana przez skarżącego w zgłoszeniu celnym, co uzasadniało ustalenie wartości towarów przy zastosowaniu zastępczej metody ustalania wartości celnej, na podstawie art. 30 ust. 2 lit. b) WKC (m.in. wyrok z 26 kwietnia 2019 r., I GSK 70/17).

Na gruncie art. 1 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1881/2006 z dnia 19 grudnia 2006 r. ustalającego najwyższe dopuszczalne poziomy niektórych zanieczyszczeń w środkach spożywczych[4], przymiot jadalności danego środka spożywczego uwarunkowany jest zachowaniem przez dany produkt określonej w załączniku normy w zakresie jego zanieczyszczeń wymienionymi tam czynnikami lub substancjami. Przepis art. 1 ust. 1 ww. rozporządzenia ustanawia generalny zakaz wprowadzania do obrotu środków spożywczych wymienionych w załączniku do tego rozporządzenia, które jednocześnie zawierają zanieczyszczenia na poziomie przekraczającym dopuszczalny poziom czynników lub substancji. Na gruncie WKC w odniesieniu do towarów importowanych czynność „wprowadzania do obrotu" dokonuje się z chwilą przyjęcia zgłoszenia celnego w procedurze dopuszczenia do obrotu. Zatem w odniesieniu do objętych nią środków spożywczych, podlegających granicznej kontroli sanitarnej, wymóg jadalności, w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia 1881/2006, powinien zostać spełniony w dacie wprowadzenia do obrotu. Z kolei w myśl art. 67 WKC, datą, którą należy uwzględniać przy stosowaniu wszelkich przepisów regu-

[2] Dz.Urz. WE L 1992.302 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne Rozdział 2 Tom 4, s. 307; dalej: WKC.

[3] Dz.Urz. UE L 2004.375.

[4] Dz.Urz. UE L 2006.364.5 ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 1881/2006.

lujących procedurę celną jest data przyjęcia zgłoszenia przez organy celne. Z zestawienia powołanych norm wynika zatem, że decydującą dla wyniku sprawy okolicznością jest kwalifikacja towaru (środka spożywczego) w dacie przyjęcia przez organy celne zgłoszenia celnego (wyroki z 18 czerwca 2019 r. sygn. akt: I GSK 450/15, I GSK 448/17, I GSK 451/17, I GSK 454/17, I GSK 474/17, I GSK 449/17, I GSK 459/17, I GSK 462/17, I GSK 463/17, I GSK 586/17).

3.2. Określenie kwoty długu celnego, uznanie (weryfikacja) zgłoszenia celnego za nieprawidłowe

W tej kategorii spraw składy NSA zajmowały zbliżone stanowiska, kształtując w zasadzie jednolite orzecznictwo. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 9 WKC dług celny to nałożony na osobę obowiązek uiszczenia należności celnych przywozowych (dług celny w przywozie) lub należności celnych wywozowych (dług celny w wywozie), które stosuje się do towarów określonych zgodnie z obowiązującymi przepisami wspólnotowymi.

Odnosząc się do kwestii zastosowania zwolnienia od należności celnych wwożonego na obszar Polski (obszar Unii Europejskiej) paliwa silnikowego do napędu pojazdów prywatnych oraz zasadności stwierdzenia, że w stosunku do tego towaru powstał dług celny NSA zaznaczył, że zwolnienie z tych należności stanowi wyjątek, który musi wprost wynikać z przepisów prawa. Zgodnie z art. 41 zd. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych tego aktu, towary znajdujące się w bagażu osobistym podróżnych przyjeżdżających z państw trzecich są zwolnione z należności celnych przywozowych, jeżeli przywożone towary są zwolnione z podatku od wartości dodanej (VAT) na mocy przepisów prawa krajowego przyjętych zgodnie z przepisami dyrektywy Rady 2007/74/WE z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zwolnienia towarów przywożonych przez osoby podróżujące z państw trzecich z podatku od wartości dodanej i akcyzy. Dodatkowo w art. 107–111 rozporządzenia uregulowano warunki zwolnienia z należności celnych przywozowych wwożonego na obszar Wspólnoty paliwa i smarów. Z przepisów tych wynika, że zakres zwolnienia paliw zależy od pojemności zbiorników, w jakich są one przewożone oraz od rodzaju tych pojemników. Zwolnienie przysługuje jedynie wówczas, gdy paliwa są wwożone na obszar Wspólnoty w pojazdach mechanicznych, w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia, w przystosowanych do tego zbiornikach standardowych (art. 107 ust. 2 lit. c)) oraz pojemnikach specjalnego przeznaczenia (art. 107 ust. 2 lit. d)). Nadto, paliwa nie mogą być wykorzystywane w pojazdach innych niż te, w których zostały przywiezione, ani nie mogą zostać usunięte z tych pojazdów i przechowywane, z wyjątkiem okresu niezbędnych napraw tych pojazdów. Nie mogą też zostać odpłatnie lub nieodpłatnie odstąpione przez osobę korzystającą ze zwolnienia (art. 110 ust. 1 rozporządzenie Rady (WE) nr 1186/2009). Państwa członkowskie zwalniają towary przywożone w bagażu osobistym podróżnych z VAT i akcyzy, pod warunkiem że przywóz ma charakter okazjonalny. Bagaż osobisty podróżnego obejmuje całość bagażu, który podróżny może przedstawić organom celnym w momencie przybycia, jak również bagaż przedstawiany w późniejszym terminie tym samym organom, pod warunkiem posiadania dowodu, że bagaż został zarejestrowany jako bagaż towarzyszący przez przedsiębiorstwo odpowiedzialne za jego przewóz w momencie rozpoczęcia podróży. Do tego bagażu zalicza się również paliwo znajdujące się w dowolnym pojeździe silnikowym, w standardowym zbiorniku paliwa lub w przenośnym kanistrze,

w ilości nieprzekraczającej 10 litrów (art. 5 i art. 11). Powyższe założenia zwolnień zostały przetransponowane do prawa krajowego odpowiednio do ustawy o podatku od towarów i usług i ustawy o podatku akcyzowym (sprawy o sygn. akt: I GSK 1425/16, I GSK 1412/16, I GSK 196/17, I GSK 943/16).

3.3. Akcyza i opłata paliwowa, interpretacje w zakresie podatku akcyzowego

Zdecydowana większość spraw z zakresu podatku akcyzowego dotyczyła podatku akcyzowego od alkoholu i napojów alkoholowych, a także zobowiązania w podatku akcyzowym z tytułu nabycia, sprzedaży i obrotu olejami. Pojawiały się również sprawy dotyczące zobowiązania w podatku akcyzowym z tytułu nabycia lub posiadania suszu tytoniowego oraz zobowiązania w podatku akcyzowym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów. Przedmiotem rozpoznania były też sprawy dotyczące opłaty paliwowej oraz interpretacji podatkowych, które stanowiły nieliczną grupę ogółu rozpoznanych spraw.

3.3.1. Podatek akcyzowy

3.3.1.1. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym napojów alkoholowych. Odnosząc się do zagadnienia kwalifikacji towaru w oparciu o przedstawioną recepturę (piwo, czy napój fermentowany) NSA powołał się na wyrok TSUE z 13 marca 2019 r. C-195/18, w którym dokonano wykładni art. 2 dyrektywy Rady 92/83/EWG z dnia 9 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych – dalej dyrektywa 92/83, a w konsekwencji również art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym[5]. W ocenie NSA, zgodnie z art. 122 w związku z art. 187 § 1 o.p. w celu ustalenia cech organoleptycznych wyrobu akcyzowego, w tym np. piwa, organ podatkowy może poddać badaniom również wyrób akcyzowy wytworzony w okresie późniejszym niż wyrób, do którego produkcji i związanego z tym podatku akcyzowego odnosi się postępowanie podatkowe, o ile wyroby te zostały wytworzone według tej samej receptury (wyroki z 5 czerwca 2019 r., I GSK 386/16, I GSK 841/16, I GSK 388/16, I GSK 385/16, I GSK 835/16, I GSK 821/16).

W kwestii wykładni przepisów dyrektywy 2008/118/WE[6] i regulacji krajowych w zakresie opodatkowania ubytków naturalnych przekraczających wielkości określone decyzją ustalającą te ubytki NSA uznał, że funkcjonowanie rynku wewnętrznego wymaga swobodnego przepływu towarów, w tym objętych podatkiem akcyzowym oraz identycznej ściągalności akcyzy we wszystkich państwach członkowskich. Dla zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz zapewnienia swobodnego przepływu towarów, określenie wyrobów podlegających akcyzie i stosowania wyłączeń powinno być ujednolicone w obrębie Unii. Zgodnie z art. 7 ust. 5 dyrektywy Rady 2008/118/WE każde państwo członkowskie ustala własne zasady i warunki ustalania strat, o których mowa w art. 7 ust. 4 dyrektywy. Ustanawianie własnych zasad i warunków ustalania strat, może jedynie służyć zapewnieniu prawidłowego stosowania regulacji unijnych. Zasady i warunki przewidziane przez prawo krajowe nie mogą ingerować w zakres opodatkowania przewidziany przez prawo unijne. W ocenie NSA opodatkowanie ubytków naturalnych podatkiem akcyzowym,

[5] Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.; dalej: u.p.a.

[6] 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 L 2009.9.12).

jako koszt dodatkowy ponoszony przez przedsiębiorcę wpływa na podwyższenie ceny wyrobów rzeczywiście wyprodukowanych, konkurencyjność takiego wyrobu z tego powodu się obniża, jednocześnie zaburza to zasady funkcjonowania rynku wewnętrznego, na którym produkty nie powinny być obciążone przerzuconym podatkiem akcyzowym z tytułu opodatkowania ubytków naturalnych (wyrok z 20 lutego 2019 r., I GSK 1293/16).

3.3.1.2. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym olejów przeznaczonych na cele opałowe. W odniesieniu do zagadnienia oceny oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego na cele grzewcze pod kątem spełnienia warunków formalnych określonych w przepisach prawa NSA podkreślił, że istotną okolicznością, która ma znaczenie w takiej sprawie jest ustalenie, czy sprzedający przyjął wadliwe oświadczenie świadomie, czy też brak było po jego stronie świadomości w tym zakresie. Podatnik, który nieświadomie przyjmuje oświadczenie zawierające nieprawdziwe dane, nie powinien być pozbawiony preferencji podatkowej (wyrok z 25 stycznia 2019 r., I GSK 1113/16).

Nie można czynić skutecznego zarzutu organom podatkowym w zakresie naruszenia obowiązków wynikających w szczególności z art. 120, art. 121, art. 122, art. 187 § 1 i art. 191 o.p., że nie podjęły działań w kierunku ustalenia niezgodności z prawem prywatnych dowodów przedstawionych przez podatnika, gdy podatnik nie wskazywał na szczególne, konkretne okoliczności świadczące o tym, że dokumenty te nie odzwierciedlają rzeczywistości (wyrok z 17 lipca 2019 r., I GSK 17/17).

3.3.1.3. Odpowiedzialność członków zarządu za zaległości podatkowe w podatku akcyzowym. Zgodnie z art. 146 § 1 o.p. w toku postępowania strona oraz jej przedstawiciel lub pełnomocnik mają obowiązek zawiadomić organ podatkowy o zmianie swojego adresu, w tym adresu elektronicznego, jeżeli wniesiono o zastosowanie takiego sposobu doręczania albo wyrażono na to zgodę. W razie zaniedbania obowiązku określonego w § 1, pismo uznaje się za doręczone pod dotychczasowym adresem, a organ podatkowy pozostawia pismo w aktach sprawy, zgodnie z art. 146 § 2 o.p. Ten ostatni przepis wprowadza fikcję prawną doręczenia. W tym przypadku organ podatkowy nie musi podejmować żadnych dodatkowych czynności, w tym również nie ma obowiązku sporządzania adnotacji celem wywołania skutku prawnego doręczenia. Skutek prawny doręczenia następuje w takiej sytuacji z mocy prawa. Nie ma tu zastosowania art. 151a o.p., zgodnie z którym jeżeli podany przez osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej adres jej siedziby nie istnieje lub jest niezgodny z odpowiednim rejestrem i nie można ustalić miejsca prowadzenia działalności, pismo pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Na styku art. 146 § 1 i 2 o.p. oraz art. 151a o.p., w brzmieniu obowiązującym w 2013 r., naruszenie przez stronę postępowania obowiązku określonego w art. 146 § 1 o.p. wywołuje skutek w postaci doręczenia pisma bez konieczności podejmowania czynności, o których mowa w art. 151a o.p. (wyrok z 9 stycznia 2019 r., I GSK 974/16).

3.3.2. Interpretacje w zakresie prawa akcyzowego

W sprawach dotyczących interpretacji przepisów prawa podatkowego NSA wyjaśnił, że:

– proces produkcyjny cynku elektrolitycznego oraz stopów cynku mieści się w pojęciu proces metalurgiczny; energia elektryczna zużywana w tym procesie powinna być zwolniona z podatku akcyzowego na podstawie art. 30 ust. 7a pkt 3 u.p.a. (wyrok z 7 lutego 2019 r., I GSK 1271/16);

– wykorzystanie do produkcji energii elektrycznej wyrobów gazowych nabytych z zastosowaniem zwolnienia z akcyzy nie uprawnia do zastosowania zwolnienia z akcyzy dla zużytej energii elektrycznej w oparciu o przepis § 5 rozporządzenia Ministra Finansów

z dnia 8 lutego 2013 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego[7] (wyrok z 17 kwietnia 2019 r., I GSK 1009/16);

– zwolnienie, o którym mowa w art. 30 ust. 7a u.p.a., nie obejmuje energii elektrycznej zużywanej do podtrzymania procesu produkcyjnego, lecz jedynie samej produkcji – nie można zatem do tego procesu zaliczyć etapu sortowania i pakowania obejmującego operacje i procesy podnoszące właściwości użytkowe wyrobu (wyrok z 14 sierpnia 2019 r., I GSK 143/17);

– konfekcjonowanie wyrobów energetycznych wymienionych w załączniku nr 2 do ustawy akcyzowej innych, niż określone w art. 89 ust. 1 pkt 1-13 tej ustawy nie stanowi zużycia tych wyrobów, uprawniającego spółkę do zastosowania zerowej stawki akcyzy w rozumieniu art. 89 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.a. (wyrok z 17 września 2019 r., I GSK 229/17);

– w świetle art. 27 ust. 1 lit. b) dyrektywy Rady 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych do alkoholu i napojów alkoholowych[8] dla zwolnienia od akcyzy przewidzianego w art. 30 ust. 9 pkt 2 ustawy o podatku akcyzowym kluczowe znaczenie ma przeznaczenie wytworzonego produktu, a nie to, czy skład tego wyrobu będzie różnił się w zasadniczy sposób od alkoholu etylowego skażonego i nie będzie klasyfikowany do pozycji CN 2207 20 (wyrok z 18 września 2019 r., I GSK 269/17);

– kruszenie minerałów (surowca służącego do wyprodukowania cementu) następuje w procesie fizycznym, który mieści się w zakresie definicji procesów mineralogicznych w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 33 u.p.a., jak i w art. 2 ust. 4 lit. b) tiret 5 dyrektywy energetycznej. Energia elektryczna zużyta w tym procesie podlega zatem zwolnieniu od podatku akcyzowego na podstawie art. 30 ust. 7a pkt 4 u.p.a., jako energia wykorzystana w procesach mineralogicznych (wyrok z 21 listopada 2019 r., I GSK 300/17);

– zwolnieniu z akcyzy na podstawie art. 70 ust. 7a pkt 3 u.p.a. podlega energia elektryczna, która jest zużywana w procesie metalurgicznym rozumianym jako ciąg następujących po sobie zmian fizykochemicznych powiązanych przyczynowo i stanowiących etapy produkcji dążące do wytworzenia określonego produktu – metalu w odpowiedniej formie, z wyłączeniem czynności przygotowawczych do wykonania procesu metalurgicznego, a także z wyłączeniem czynności następujących w trakcie produkcji i niezwiązanych bezpośrednio z procesem metalurgicznym oraz po samym wytworzeniu wyrobu metalowego będącego efektem tej produkcji (wyrok z 28 listopada 2019 r., I GSK 342/17).

3.4. Własność przemysłowa

3.4.1. Znaki towarowe. Tematem rozważań w tych sprawach była najczęściej kolizja praw do zarejestrowanych znaków towarowych, jak również do renomowanego znaku towarowego.

Prawdopodobieństwo wprowadzenia w błąd zakłada jednoczesne istnienie identyczności lub podobieństwa pomiędzy znakiem zgłaszanym a znakiem wcześniejszym oraz identyczność lub podobieństwo pomiędzy towarami i usługami, dla których dokonuje się zgłoszenia, a tymi, dla których został zarejestrowany wcześniejszy znak towarowy. Przesłanki te powinny być spełnione kumulatywnie. Tak więc w przypadku braku jednej z przesłanek

[7] Dz.U. z 2015 r. poz. 195 ze zm.

[8] Dz.Urz. UE L 316.21 ze zm.

niezbędnych do zastosowania art. 132 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo własności przemysłowej[9], nie może występować prawdopodobieństwo wprowadzenia w błąd (wyrok z 21 listopada 2019 r., II GSK 3134/17).

Podstawową przesłanką uznania znaku towarowego za renomowany jest znajomość znaku przez znaczącą część odbiorców, do których są adresowane towary pod tym znakiem, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów europejskich i w doktrynie[10]. Chodzi tu o renomę w kraju, w którym wystąpiono o ochronę. Powinna być ona wykazana najpóźniej na datę zgłoszenia spornego znaku towarowego. Dowodów powstałych po dacie zgłoszenia spornego znaku towarowego nie można odrzucić, zwłaszcza że powstawanie renomy może być procesem długotrwałym. Dowody te muszą jednak odnosić się do czasu sprzed daty zgłoszenia lub w sposób wiarygodny pozwalać stwierdzić, że świadomość renomy istniała już w tej dacie. Ustalenie jednej z form ingerencji w prawo ochronne, wskazanych w art. 132 ust. 2 pkt 3 p.w.p. musi poprzedzać ustalenie renomowanego charakteru zarejestrowanego znaku towarowego oraz związku myślowego pomiędzy późniejszym znakiem towarowym a wcześniejszymi renomowanymi znakami towarowymi. Brak tego związku (kojarzenia) czyni rozważenie przez organ dalszych przesłanek zastosowania art. 132 ust. 2 pkt 3 p.w.p. niezasadnym (wyrok z 19 maja 2019 r., II GSK 1515/17).

Odnosząc się do kwestii, czy ustosunkowanie się uprawnionego do sprzeciwu i podniesienie zarzutu, że sprzeciw jest bezzasadny, po upływie wyznaczonego przez UP terminu, obliguje organ do wydania decyzji uchylającej decyzję o udzieleniu prawa ochronnego i umarzającej postępowanie, o którym mowa w art. 247 ust. 2 zd. 2 p.w.p., i do przekazania sprawy do merytorycznego rozstrzygnięcia w postępowaniu spornym na podstawie art. 247 ust. 2 zd. 1 p.w.p. NSA uznał, że w sytuacji, gdy Urząd Patentowy otrzymał pisemną odpowiedź uprawnionego, w której podniósł on zarzut bezzasadności sprzeciwu, o której mowa w art. 247 ust. 2 p.w.p., wniesioną po upływie terminu wyznaczonego przez organ na ustosunkowanie się do sprzeciwu – organ nie może – znając już stanowisko uprawnionego uznającego bezzasadność wniesionego sprzeciwu – wydać decyzji uchylającej decyzję o udzieleniu prawa ochronnego na znak towarowy umarzając jednocześnie postępowanie, tylko jest zobowiązany przekazać sprawę do rozstrzygnięcia w postępowaniu spornym. Wprawdzie obecnie – w związku ze zmianą stanu prawnego – na gruncie art. 246 ust. 2 p.w.p. nie jest możliwy sprzeciw wobec prawomocnej decyzji o udzieleniu prawa ochronnego na znak towarowy, jednakże rozważania poczynione przez NSA w poprzednim stanie prawnym są aktualne w odniesieniu do postępowania o unieważnienie w drodze sprzeciwu wobec prawomocnej decyzji o udzieleniu patentu, prawa ochronnego na wzór użytkowy i prawa z rejestracji (wyrok z 7 marca 2019 r., II GSK 5458/16).

Urząd Patentowy jest uprawniony do badania i prawnej kwalifikacji okoliczności istotnych z punktu widzenia przesłanki unieważnienia prawa z rejestracji, w tym kwestii naruszenia istniejących po stronie wnioskodawcy praw osobistych lub majątkowych (art. 8 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych, art. 117 ust. 2 i art. 131 ust. 1

[9] Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2003 r. poz. 1117); dalej: p.w.p.

[10] Zob. wyrok ETS z 14 września 1999 r. w sprawie C-375/97 *General Motors*; wyroki Sądu Pierwszej Instancji: z 13 grudnia 2004 r. w sprawie T-8/03 *El Corte Ingles* i z 25 maja 2005 r. w sprawie T-67/04 *SPA Finders*; R. Skubisz, *Renomowane znaku towarowe*, w: *System Prawa Prywatnego. Prawo własności przemysłowej*, t. 14B, wyd. 2, Warszawa 2017, s. 795.

pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r.). Nie może jednak naruszać kognicji przypisanej przez ustawodawcę sądom powszechnym (wyrok z 13 sierpnia 2019 r., II GSK 2280/17).

Odnosząc się do przesłanki wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy NSA stwierdził, że rzeczywiste używanie znaku, które należy wykazać w celu uchylenia się od skutków prawnych przewidzianych w art. 169 ust. 1 pkt 1 p.w.p., nie polega wyłącznie na fizycznym wprowadzaniu do obrotu towarów oznaczonych spornym znakiem towarowym. Nie ma podstaw do deprecjonowania z góry wartości dowodowej dokumentów, które nie powstały w okresie objętym badaniem. Dowody dotyczące okresu poprzedzającego okres objęty badaniem i następującego po tym okresie, powinny podlegać badaniu, o ile pozwalają na wyciągnięcie wniosków co do okoliczności, które zaistniały w tym właśnie okresie. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w postanowieniach TSUE z 5 października 2004 r. w sprawie C-192/03 i z 27 stycznia 2004 r. w sprawie C-259/02 (wyrok z 10 lipca 2019 r., II GSK 2051/17).

3.4.2. Wzory przemysłowe. Udostępnienie publiczne, o którym mowa w art. 103 ust. 1 i 2 p.w.p. ma znaczenie również przy weryfikacji przesłanki indywidualnego charakteru w postępowaniu o unieważnienie prawa z rejestracji wzoru przemysłowego. Dopuszczalne jest przeciwstawienie wcześniejszego publicznego udostępnienia poprzez publikację nie tylko zgłoszonego lub zarejestrowanego wzoru, czy znaku towarowego, ale również wcześniejszego zgłoszenia patentu europejskiego, w którym zawarty jest sporny wzór przemysłowy. Zatem publikacja zgłoszenia patentu europejskiego, w którym zawarty jest sporny wzór przemysłowy z datą wcześniejszą niż data zgłoszenia spornego wzoru przemysłowego – prowadzi do publicznego udostępnienia, o którym mowa w art. 103 ust. 1 p.w.p. Potwierdził to w orzecznictwie Sąd UE m.in. w wyroku z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie *Senz Technologies BV przeciwko OHIM* (sprawy połączone *T-22/13 and T-23/13*, ECLI:EU:T:2015:310). Na gruncie art. 103 ust. 2 p.w.p. wystarczy stworzenie możliwości zapoznania się ze wzorem wyspecjalizowanym środowiskom branżowym i nie jest istotne, czy i jak szerokie grono rzeczywiście zapoznało się z tą informacją (wyrok z 19 października 2019 r., II GSK 795/17).

3.5. Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych, środki farmaceutyczne i wyroby medyczne oraz nadzór farmaceutyczny, ubezpieczenia zdrowotne, Zakład Ubezpieczeń Społecznych

3.5.1. Sprawy z zakresu prowadzenia aptek i hurtowni farmaceutycznych dotyczyły w szczególności: naruszenia zakazu reklamy aptek, udzielenia i cofnięcia zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, udzielenia i cofnięcia zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej, sprzedaży wysyłkowej produktów leczniczych, ustalenia rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych.

Najliczniejszą grupę stanowiły orzeczenia dotyczące cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej z uwagi na naruszenie ustanowionego w przepisach ustawy z 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne[11] zakazu zbywania produktów leczniczych przez aptekę ogólnodostępną lub punkt apteczny hurtowni farmaceutycznej, innej aptece ogólnodostępnej lub innemu punktowi aptecznemu (zob. m.in. wyroki: z 19 lutego 2019 r.,

[11] Dz.U. z 2017 r. poz. 2211 ze zm.; dalej: p.f.

II GSK 2669/16; z 20 lutego 2019 r., II GSK 5546/16; z 5 marca 2019 r., II GSK 12/17; z 16 maja 2019 r., II GSK 1530/17; z 13 sierpnia 2019 r., II GSK 565/17; z 15 października 2019 r., II GSK 2922/17).

NSA kontrolował również wyroki sądów pierwszej instancji w sprawach, w których organy inspekcji farmaceutycznej odmówiły okręgowym izbom aptekarskim dopuszczenia do udziału w postępowaniach dotyczących udzielenia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej (zob. wyroki z 16 kwietnia 2019 r.: II GSK 666/17, II GSK 573/17, II GSK 191/17, II GSK 145/17, II GSK 2090/18, a także wyrok z 4 czerwca 2019 r., II GSK 278/19). W szczególności w wyroku z 16 kwietnia 2019 r., II GSK 666/17, NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, że interes społeczny okręgowej izby aptekarskiej w żądaniu dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu o wydanie na rzecz spółki prawa handlowego zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej wynikał z publicznego charakteru zawodu farmaceuty, ochrony interesu wszystkich członków samorządu, których interesy mogłyby zostać naruszone, jeżeli wnioskodawcy wydano by żądane przezeń zezwolenie.

3.5.2. Sprawy z zakresu środków farmaceutycznych i wyrobów medycznych oraz nadzoru farmaceutycznego dotyczyły: umorzenia postępowania odwoławczego w sprawie uchylenia decyzji zakazującej wprowadzanie do obrotu produktu leczniczego (wyrok z 30 stycznia 2019 r., II GSK 5212/16), odmowy udostępnienia akt postępowania w sprawie wydania pozwolenia na import równoległy produktu leczniczego (wyrok z 19 lutego 2019 r., II GSK 5492/16), odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie wydania pozwolenia na import równoległy produktu leczniczego (wyrok z 19 lutego 2019 r., II GSK 1698/17), uznania produktów za wyroby medyczne (wyrok z 15 maja 2019 r., II GSK 1909/17). W wyroku z 19 lutego 2019 r., II GSK 1698/17, NSA uznał, że sam fakt bycia podmiotem odpowiedzialnym w stosunku do leku importowanego nie daje uprawnień do bycia stroną w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na import równoległy.

3.5.3. Ubezpieczenia zdrowotne. W tej kategorii spraw odnoszono się do: odmowy skierowania na leczenie poza granicami kraju, stwierdzenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu wykonywania umowy cywilnoprawnej, stwierdzenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, rozstrzygnięcia konkursu ofert na zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, rozpoznania wniosku o zwrot kosztów świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych za granicą, zgody na leczenie poza granicami kraju, odmowy uwzględnienia protestu w sprawie kwalifikacji do niewłaściwego poziomu systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej oraz niewłaściwego wskazania zakresu świadczeń opieki zdrowotnej w systemie zabezpieczenia, odmowy uwzględnienia protestu dotyczącego niezakwalifikowania do systemu szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej, stwierdzenia objęcia dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym.

Wśród rozstrzygniętych spraw dominowały te, które dotyczyły: 1) stwierdzenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu umowy cywilnoprawnej oraz 2) rozpoznania wniosku o zwrot kosztów świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych za granicą. W odniesieniu do pierwszej z wymienionych grup, NSA kontrolował stanowisko WSA, że Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia zgodnie z prawem uznawał w poszczególnych sprawach, że doszło do zawarcia umów o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego o zleceniu – co skutkowało objęciem jednej ze stron tych umów obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. e) ustawy z 27 sier-

pnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[12]) – a nie do zawarcia umów o dzieło (przy których nie powstaje obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego). W rozpoznanych sprawach NSA analizował treść umów, w których jedna ze stron zobowiązała się do wygłoszenia wykładu na temat określonego zagadnienia medycznego związanego z produktem leczniczym produkowanym przez drugą stronę umowy (zob. m.in. wyroki z: 6 sierpnia 2019 r., II GSK 2047/17, II GSK 2313/17, II GSK 2294/17; 24 października 2019 r., II GSK 2961/17, II GSK 2960/17, II GSK 2649/17; 18 grudnia 2019 r., II GSK 2965/17, II GSK 2964/17, II GSK 2963/17), a także umów, w których jedna ze stron umowy była zobowiązana do stworzenia elektronicznej bazy danych na podstawie ankiet (danych) dostarczonych przez drugą stronę umowy (zob. wyroki z 18 września 2019 r., II GSK 2952/17, II GSK 2507/17, II GSK 2374/17, II GSK 1924/17, II GSK 2800/17, II GSK 2061/17).

W odniesieniu do spraw dotyczących zwrotu kosztów świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych za granicą, to znaczna ich część dotyczyła wniosków pacjentek, które w Niemczech zrealizowały świadczenie medyczne w postaci laseroterapii dopochwowej w leczeniu wysiłkowego nietrzymania moczu. W tych sprawach NSA uznał, że wspomniane świadczenie jest świadczeniem gwarantowanym, ponieważ mieści się w wykazie takich świadczeń określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego[13] (zob. m.in. wyroki z: 5 lipca 2019 r., II GSK 412/19; 18 lipca 2019 r., II GSK 480/19; 26 września 2019 r., II GSK 718/19; 6 listopada 2019 r., II GSK 719/19; 27 listopada 2019 r., II GSK 754/19; 4 grudnia 2019 r., II GSK 1274/19).

W wyrokach z 11 grudnia 2019 r., II GSK 984/19 i 18 grudnia 2019 r., II GSK 1300/19, NSA wskazał, że § 3 ust. 3 rozporządzenia nie może stanowić podstawy przeprowadzania ustaleń sprzeciwiających się jednoznacznej treści § 3 ust. 1 wskazanego rozporządzenia oraz równie jednoznacznej treści załącznika nr 1 do tego rozporządzenia. NSA zaznaczył, że do właściwych organów NFZ należy ocena spełnienia przesłanki z art. 42b ust. 1 u.ś.o.z. Wiąże się to bezpośrednio z koniecznością badania, czy świadczenie objęte wnioskiem o zwrot kosztów leczenia mieści się w koszyku świadczeń gwarantowanych ustanowionym przez Ministra Zdrowia w rozporządzeniu. Jeżeli na gruncie konkretnej sprawy organ właściwy do rozpatrzenia wniosku uznaje za wadliwą przyjętą przez stronę kwalifikację prawną świadczenia, powinien wykazać ponad wszelką wątpliwość, że udzielone świadczenie nie należy do świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego ujętych w wykazie.

3.5.4. Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W sprawach dotyczących ulg w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej, orzeczenia dotyczyły: odmowy umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, umorzenia odsetek z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, kontynuowania czynności kontrolnych.

W sprawach dotyczących wniosków o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (m.in. w wyroki z: 24 stycznia 2019 r., I GSK 275218; 14 lutego 2019 r., I GSK 3147/18; 19 marca 2019 r., I GSK 3272/18; 18 czerwca 2019 r., I GSK 612/19; 26 września 2019 r., I GSK 1372/18) NSA badał, czy ZUS zgodnie z prawem przeanalizował prze-

[12] Dz.U. z 2015 r. poz. 581.

[13] Dz.U. z 2016 r. poz. 694 ze zm.

słanki umorzenia należności określone w art. 28 ust. 3 i 3a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[14] oraz w § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne[15].

3.6. Sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe

Rozstrzygnięte sprawy dotyczyły między innymi: uprawnień maklerskich, kary pieniężnej za naruszenie obowiązków informacyjnych.

W wyroku z 14 marca 2019 r., II GSK 1887/17 NSA za zgodne z prawem uznał zawieszenie uprawnień do wykonywania zawodu maklera papierów wartościowych na podstawie art. 130 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[16], który – bez poinformowania przełożonych – zajmował się obsługą klientki domu maklerskiego, z którą pozostawał we wspólnym gospodarstwie domowym.

W wyroku z 11 kwietnia 2019 r., II GSK 740/17, NSA uznał, że skoro upływ terminu z art. 96 ust. 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych[17] wywołuje przede wszystkim skutek materialnoprawny w postaci wygaśnięcia kompetencji organu do wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie obowiązków informacyjnych w drodze decyzji administracyjnej, to termin ten należy odnosić do daty wydania decyzji w pierwszej instancji.

W 2019 r. uległ zmianie pogląd NSA w kwestii legitymacji osoby – co do której KNF nie wyraziła zgody na powołanie na członka zarządu lub prezesa zarządu instytucji rynku finansowego – do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Dotychczas NSA aprobował stan, w którym KNF w przypadku złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy przez podmiot inny niż występujący z wnioskiem o wyrażenie zgody umarzała postępowanie odwoławcze. W wyrokach z 20 września 2019 r.: II GSK 1407/18 oraz II GSK 1408/18 NSA stwierdził, że jakkolwiek skarżący nie dysponował upoważnieniem do wszczęcia postępowania, gdyż mógł to uczynić tylko zakład ubezpieczeń i reasekuracji, to interes prawny skarżącego należy wywieść z tzw. prawa refleksowego, mającego oparcie w art. 48 ust. 1 ustawy w związku z art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej[18]. Prawo refleksowe kształtuje bowiem specyficzną więź prawną między podmiotem dysponującym publicznym prawem podmiotowym o charakterze pozytywnym, a osobą trzecią dysponującą prawem publicznym negatywnym. Związek ten ma charakter materialny i formalny. Materialny wyraża się w tym, że wykonywanie (przyznanie) uprawnień pierwszemu z nich powoduje pewien skutek w uprawnieniach drugiego. Formalny z kolei wiąże się z koniecznością ochrony procesowej podmiotu dysponującego prawem refleksowym w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji. Jest to więc typowy przypadek strony w ujęciu biernym. Stroną może być bowiem nie tylko podmiot, który w razie merytorycznego zakończenia sprawy będzie adresatem decyzji roz-

[14] Dz.U. z 2017 r. poz. 1778; dalej: u.s.u.s.
[15] Dz.U. Nr 141, poz. 1365.
[16] Dz.U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384 ze zm.
[17] Dz.U. z 2009 r. Nr 185, poz. 1439.
[18] Dz.U. z 2017 r. poz. 1170.

strzygającej wprost o jego prawach lub obowiązkach, ale także podmiot, na którego prawa lub obowiązki wydana decyzja będzie oddziaływać pośrednio, wskutek jego powiązania z sytuacją prawną adresata decyzji. Identyczny pogląd wyraził NSA w sprawach toczących się w oparciu o przepisy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych[19], podkreślając, że decyzja KNF stwierdzająca niespełnienie przez prezesa zarządu kasy wymagania, o którym mowa w art.18 ust.4 ww. ustawy, wywołuje skutek wobec tej osoby, uzasadniający umożliwienie korzystania przez taką osobę z konieczności instrumentów ochrony prawnej (np.: wyrok z 31 października 2019 r., II GSK 2725/17).

Pogląd zaprezentowany w omawianych orzeczeniach będzie miał istotne znaczenie dla prawidłowego określenia przez sądy stron postępowania sądowoadministracyjnego również w tych sprawach, w których z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy lub skargą występuje podmiot, który zainicjował postępowanie administracyjne, a nie tylko w sprawach, w których inicjatorem postępowania odwoławczego jest osoba, co do której organ nadzoru odmówił wyrażenia zgody na jej powołanie.

3.7. Uprawnienie do wykonywania określonych czynności i zajęć

3.7.1. Sędziowie i asesorzy sądowi. W wyroku z 25 marca 2019 r., K 12/18, TK uznał, że art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa[20] jest niezgodny z art. 184 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku zawarto stanowisko o konieczności zakończenia wszelkich postępowań prowadzonych na podstawie tego przepisu w związku z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej. Nowelizacją ustawy o KRS[21] nadano nowe brzmienie art. 44 ust. 1 zdanie drugie: „Odwołanie nie przysługuje w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego", a w art. 3 przesądzono o umorzeniu z mocy prawa postępowań w sprawach odwołań od uchwał KRS w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

Rozstrzygając wniosek Prokuratora Generalnego o wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawie odwołań od wymienionych na wstępie uchwał KRS, w którym to postępowaniu postanowieniem z 21 listopada 2018 r., II GOK 2/18, NSA wystąpił z pytaniami prejudycjalnymi i odroczył posiedzenie w sprawie w oczekiwaniu na odpowiedź Trybunału Sprawiedliwości, NSA, postanowieniem z 26 czerwca 2019 r. w sprawie II GOK 2/18, wystąpił do TSUE z kolejnym pytaniem prejudycjalnym[22]. W ocenie NSA, konsekwencje zmiany stanu prawnego, ukształtowane wymienioną wyżej ustawą nowelizującą oraz wyrokiem TK w sprawie K 12/18, muszą rodzić pytanie odnośnie do ich korespondowania z zasadą państwa prawnego, prawa do sądu i skutecznej ochrony sądowej oraz z zasadą lojalnej współpracy w znaczeniu i rozumieniu wynikającym z art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3, art. 6 ust.1, art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 KPP i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE.

[19] Dz.U. z 20013 r. poz. 1450 ze zm.

[20] Dz.U. z 2019 r. poz. 84; dalej: ustawa o KRS.

[21] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 914).

[22] Zagadnienie to zostało omówione w części dotyczącej stosowania prawa UE.

3.7.2. Adwokaci i aplikanci adwokaccy[23]. Prawo o adwokaturze reguluje procedurę dokonywania wpisu na listę adwokatów, stanowiąc w art. 69a ust. 1 p.a., że czynność ta należy do wyłącznej kompetencji organów samorządu zawodowego. Uregulowane w Prawie o adwokaturze uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do wkroczenia w konstytucyjne kompetencje organów samorządu zawodowego do sprawowania pieczy na wykonywaniem zawodu (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP) nie może być interpretowane rozszerzająco, w tym przez umożliwienie Ministrowi nieuzasadnionego wydłużania terminu określonego w art. 69a ust. 1 ustawy (wyrok z 31 maja 2019 r., II GSK 2050/17).

Na ocenę spełniania określonej art. 65 pkt 1 p.a. przesłanki nieskazitelnego charakteru i rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata rzutować muszą wszystkie znajdujące potwierdzenie w konkretnych dowodach okoliczności, także te, które legły u podstaw wszczęcia i prowadzenia przeciwko danej osobie postępowań karnych lub dyscyplinarnych. Nie samo jednak „uwikłanie się w postępowania karne i dyscyplinarne" powinno być brane pod uwagę, lecz motywujące te postępowania fakty. Niewątpliwie umorzenie postępowania karnego i dyscyplinarnego z racji niestwierdzenia okoliczności będących podstawą wszczęcia tych postępowań będzie skutkowało niedopuszczalnością odwoływania się do tych okoliczności przy ocenie przesłanki nieskazitelnego charakteru i rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu. Odmiennie rzecz się ma w przypadku umorzenia postępowania dyscyplinarnego/karnego z przyczyn formalnych, procesowych np. postępowanie zostało umorzone w związku ze skreśleniem z listy aplikantów adwokackich. Taki sposób zakończenia postępowania dyscyplinarnego nie uzasadnia nieuwzględniania okoliczności bezspornych, a istotnych dla oceny przesłanek wpisu z art. 65 pkt 1 p.a. (wyrok z 25 lipca 2019 r., II GSK 1525/18).

3.7.3. Notariusze i aplikanci notarialni. W zakresie odnoszącym się do wymogów stawianych pracy egzaminacyjnej sporządzanej podczas egzaminu notarialnego oraz przesłanek, jakie należy uwzględniać przy jej ocenie, NSA uznał, że dokonując oceny pracy egzaminacyjnej, egzaminatorzy i komisja egzaminacyjna podejmująca uchwałę o wyniku egzaminu oraz komisja odwoławcza, muszą rozważyć ciężar gatunkowy błędów popełnionych przez zdającego. W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że popełnienie przez zdającego nawet jednego błędu, jednakże o zasadniczym, fundamentalnym znaczeniu może przekreślić jego szanse na otrzymanie oceny pozytywnej[24]. Ocenę taką mogą powodować także inne wady, a w szczególności ich wielość i istotność, uzasadniające uznanie, że projekt aktu nie spełnia podstawowych wymogów formalnych albo zastosowano w nim niewłaściwe przepisy lub niepoprawnie je zinterpretowano albo zaproponowano nieprawidłowe rozstrzygnie problemu (wyrok z 8 stycznia 2019 r., II GSK 29/18).

Egzaminatorzy i komisja egzaminacyjna podejmująca uchwałę o wyniku egzaminu winni rozważyć ciężar gatunkowy błędów popełnionych przez osobę zdającą i ocenić je z punktu widzenia wypełnienia przez pracę kryteriów oceny przy uwzględnieniu ustawowo określonej skali ocen. Uchwała w sprawie ustalenia wyniku egzaminu notarialnego, w części dotyczącej oceny rozwiązania zadań z części drugiej powinna nawiązywać do kryteriów określonych w art. 74e § 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie[25]. Ocena ta powinna uwzględniać nie tylko uchybienia, ale także te elementy, które zasługują

[23] Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2014 r. poz. 635 ze zm.); dalej: p.a.

[24] Tak w cytowanym w uzasadnieniu wyroku z 9 maja 2017 r., II GSK 2527/15.

[25] Dz.U. z 2014 r. poz. 164.

na pozytywną ocenę. Dopiero pełne zestawienie wyników oceny pracy z punktu widzenia warunków jakie powinna ona spełniać, określonych w art. 74e § 2 ustawy – Prawo o notariacie, pozwala na sformułowanie końcowych wniosków wyrażających się w ocenie, o której mowa w art. 74e § 4 Prawa o notariacie (wyrok z 9 kwietnia 2019 r., II GSK 1812/18).

3.8. Sprawy dotyczące działalności gospodarczej (obrót alkoholami, gry hazardowe, koncesje, zezwolenia, kultura fizyczna i uprawnienia zawodowe)

3.8.1. Diagnosta, wydając zaświadczenie stwierdzające, że pojazd samochodowy spełnia wymagania wymienione w art. 86a ust. 9 pkt 1 lit. b) ustawy o VAT, musi uwzględniać konstrukcję pojazdów, nie zaś stan, w jakim pojazd ten został przedstawiony do badania. Wymontowanie przed badaniem jednego z dwóch rzędów siedzeń nie daje podstawy do uznania, że konstrukcyjnie jest to pojazd wyposażony w kabinę pasażerską z jednym rzędem siedzeń (wyrok z 18 września 2019 r., II GSK 741/19).

3.8.2. Status zakładu pracy chronionej. Wskaźnik zatrudnienia, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[26] dotyczy nie zatrudnienia ewidencyjnego, lecz rzeczywistego zatrudnienia pracowników, którzy w okresie wskazanym świadczą pracę i uzyskują za nią wynagrodzenie. Zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, w sytuacji, kiedy pracownik nie świadczy pracy z uwagi na długotrwałą, usprawiedliwioną nieobecność nie jest zatrudnieniem uprawniającym do nabycia statusu pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej w rozumieniu art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej (wyrok z 27 czerwca 2019 r., II GSK 179/19).

Stwierdzenie utraty statusu zakładu pracy chronionej nie jest sankcją stosowaną wobec pracodawcy, lecz konsekwencją niedopełniania warunków umożliwiających zatrudnienie osób niepełnosprawnych w zgodzie z przepisami. Takie uregulowanie służy nadrzędnemu celowi ustawy, jakim jest pomoc niepełnosprawnym, którzy powinni być zatrudnieni w warunkach uwzględniających ich potrzeby. Pracodawca, który w zamian za wykonywanie zadań publicznych korzysta z przywilejów, musi wywiązywać się z obowiązków prawnych stanowiących podstawę do zwolnienia go z konkretnych ciężarów publicznych (wyrok z 31 października 2019 r., II GSK 2926/17, także wyrok z 23 lutego 2010 r., II GSK 389/09).

3.8.3. Inne zagadnienia. Dla realizacji celów regulacji zawartej w ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[27], które odpowiadają też celom wyznaczonym przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2005/60/WE z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu[28], a następnie dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającą rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji

[26] Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji.
[27] Dz.U. z 2014 r. poz. 455.
[28] Dz.Urz. UE L 2005.309.15.

2006/70/WE[29], nie jest wystarczające złożenie przez stronę oświadczenia, że dobrze zna kontrahentów, od których przyjmuje płatności w gotówce o wartości równej lub przekraczającej równowartość 15.000 euro i ma do nich zaufanie (wyrok z 22 maja 2019 r., II GSK 1905/17).

Dokonując wykładni art. 21b ust. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym[30] należy uwzględniać intencję ustawodawcy oraz cechy opłaty zapasowej i gwarancyjny cel jej uiszczania. Celem opłaty zapasowej było wdrożenie instytucji zapasów interwencyjnych oraz nałożenie obowiązku zapłaty opłaty zapasowej na wszystkich uczestników obrotu na rynku paliw, bez względu na faktyczny zakres przedmiotu działalności, to znaczy zarówno na producentów, handlowców, jak i producentów realizujących jednocześnie czynności właściwe dla handlowców. Opłata zapasowa obciąża podmioty, które wykonują działalność gospodarczą obejmującą przywóz ropy naftowej lub paliw lub gazu płynnego lub ich produkcję, a jej wysokość zależy od zakresu tej działalności, obciążając przedsiębiorcę dokonującego zarówno przywozu paliw, jak i ich produkcji, proporcjonalnie do zakresu jego działalności (wyrok z 12 września 2019 r., II GSK 2298/17).

3.8.4. Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami. Gradacja kar dyscyplinarnych przewidzianych w art. 178 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[31] od upomnienia do pozbawienia uprawnień zawodowych wskazuje, że podstawowym kryterium zastosowania odpowiedniej kary do rozmiaru niewypełnienia obowiązków, o których mowa w art. 175 powołanej ustawy, jest ciężar gatunkowy naruszeń obowiązków zawodowych przez rzeczoznawcę majątkowego i ewentualne skutki tych naruszeń dla podmiotu, na rzecz którego wykonywane były czynności szacowania nieruchomości oraz skutki dla interesu społecznego polegającego między innymi na utrzymaniu wysokiego zaufania publicznego do tego zawodu (wyrok z 17 stycznia 2019 r., II GSK 1885/18).

Odpowiedzialność dyscyplinarna rzeczoznawcy majątkowego ma charakter represyjny (sankcjonująco-dyscyplinujący), a zatem dla wymierzenia kary musi wystąpić element zawinienia. Wymierzona z tytułu tej odpowiedzialności kara musi być zindywidualizowana. Nie jest to bowiem kara administracyjna, stosowana automatycznie, z mocy prawa wobec każdego, kto narusza obowiązki określone w przepisach prawa. Ocena stopnia staranności z jaką działał rzeczoznawca majątkowy oznacza, że orzeczenie o karze uwzględnia element zawinienia. W tym zakresie konieczna jest ocena działań lub zaniechań rzeczoznawcy majątkowego z punktu widzenia obowiązku zachowania szczególnej staranności właściwej dla ich zawodowego charakteru (wyrok z 22 maja 2019 r., II GSK 1711/17).

3.8.5. Ochrona osób i mienia. Decyzja w przedmiocie skreślenia z listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej nie jest decyzją uznaniową, ani decyzją przed wydaniem której organ bada sytuację skarżącego, czy też ewentualne skutki, jakie taka decyzja może wywołać dla niego samego i jego rodziny. Oznacza to, że gdy zostają spełnione przesłanki z art. 29 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia[32], organ obligatoryjnie skreśla pracownika ochrony z listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej (wyrok z 6 lutego 2019 r., II GSK 5434/16).

[29] Dz.Urz. UE L 2015.141.73.

[30] Dz.U. z 2014 r. poz. 1695 ze zm.

[31] Dz.U. z 2015 r. poz. 782 i 1774.

[32] Dz.U. z 2014 r. poz. 1099; dalej: ustawa o ochronie osób i mienia.

W art. 34 ustawy o ochronie osób i mienia przewidziano możliwość wniesienia odwołania od orzeczenia lekarskiego, a w ust. 6 tego artykułu stwierdzono, że orzeczenie lekarskie lub psychologiczne wydane w trybie odwołania jest ostateczne. Brak jest jednak uregulowania sytuacji, gdy strona nie wniesie odwołania, natomiast z innego uprawnionego ośrodka uzyska orzeczenie odmiennej treści. Możliwą w takim stanie prawnym sytuację, w której strona będzie stawiać się na kolejne kontrole lekarskie aż do uzyskania pozytywnego wyniku, należy ocenić negatywnie. Brak jest jednak przepisu, który zakazywałby takiego postępowania oraz wskazywałby jak postąpić ma organ, gdy otrzyma dwa różnej treści orzeczenia lekarskie, wydane przez uprawnione jednostki. Konsekwencji braku precyzyjnych uregulowań nie może ponosić strona postępowania administracyjnego. W myśl art. 26 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie osób i mienia na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej wpisuje się osobę, która posiada zdolność fizyczną i psychiczną do wykonywania zadań, stwierdzoną orzeczeniami lekarskim i psychologicznym, których ważność nie upłynęła. Natomiast stosownie do art. 29 ust. 6 pkt 2 tej ustawy pracownika ochrony skreśla się z listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej, w przypadku gdy nie spełnia warunków określonych w art. 26 ust. 3 pkt 1 i 4–8, w art. 30 albo w art. 38b, to jest między innymi nie posiada ważnego orzeczenia lekarskiego i psychologicznego stwierdzającego, że posiada zdolność fizyczną i psychiczną do wykonywania zadań. W rozpoznanej sprawie zarówno w dacie wydania decyzji o skreśleniu z listy, jak i w dacie wydania decyzji przez organ II instancji skarżący legitymował się takim orzeczeniem i było ono w posiadaniu organów orzekających. Z tego wynika, że nie istniała podstawa materialnoprawna do skreślenia (wyrok z 25 września 2019 r., II GSK 2677/17).

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. Zgodnie art. 145 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu państwa w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych, w terminie do dnia 28 lutego roku następującego po roku, w którym udzielono dotacji. Niemniej jednak, w myśl § 16 ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa[33], stanowiącego *lex specialis* w stosunku do art. 145 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[34], zwrot do budżetu państwa części odzyskanej przez inwestora kwoty podatku od towarów i usług, w wysokości proporcjonalnej do kwoty uzyskanej dotacji na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, następuje w terminie 7 dni od dnia wpłynięcia środków na rachunek inwestora. Z brzmienia zarówno ustawy, jak i aktu wykonawczego wynika, iż bieg terminu przedawnienia do dokonania zwrotu do budżetu państwa części odzyskanej przez inwestora kwoty podatku VAT w wysokości proporcjonalnej do kwoty uzyskanej dotacji na dofinansowanie kosztów inwestycji należy liczyć od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin dokonania zwrotu do budżetu

[33] Dz.U. Nr 120, poz. 831.

[34] Dz.U. Nr 249, poz. 2104; dalej: u.f.p.

państwa części odzyskanej przez inwestora kwoty podatku od towarów i usług (wyrok z 13 września 2019 r., I GSK 1320/18).

Umowa, w oparciu o którą przyznawane są z budżetu państwa dotacje, winna być precyzyjna. Tym samym gdyby zachodziła konieczność zachowania współczynnika posiadania środków własnych w stosunku do środków pochodzących z dotacji, to umowa powinna jednoznacznie to regulować i – co najważniejsze – powinna również wskazywać na konsekwencję niezachowania tego współczynnika. Dla przyjętego art. 169 ust. 1 pkt 2 u.f.p. obowiązku zwrotu dotacji, okoliczność pobrania dotacji w nadmiernej wysokości, o czym mowa w art. 169 ust. 2 u.f.p., a więc pobrania dotacji w wysokości wyższej, niż określona w odrębnych przepisach lub umowie, musi wynikać jednoznacznie i wprost z tych odrębnych przepisów lub z umowy. Tylko tak stwierdzone pobranie dotacji uzasadnia zastosowanie art. 152 ust. 3 w związku z art. 169 ust. 1 pkt 2 u.f.p. (wyrok z 28 sierpnia 2019 r., I GSK 1314/18).

W sprawie dotyczącej odmowy stwierdzenia i zwrotu nadpłaty we wpłatach do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin spór sprowadzał się do interpretacji art. 32 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[35] i ustalenia, czy przy obliczaniu należnej kwoty wpłaty z tytułu części równoważącej subwencji ogólnej za lata 2013 i 2014 gmina była zobowiązana do uwzględnienia po raz drugi tego samego dochodu, który został już uprzednio uwzględniony przez nią na potrzeby obliczenia należnej wpłaty w odniesieniu do 2012 r. NSA uznał, że pojęcie „potencjału dochodowego gmin" nie może być interpretowane w sposób, który powoduje, iż dla celów obliczenia wysokości wpłat na subwencję uwzględnia się dwukrotność dochodu faktycznie osiągniętego, ale tym samym również dwukrotność dochodu, który potencjalnie mógłby być osiągnięty (wyrok z 24 października 2019 r., I GSK 1407/18).

3.9.2. Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie jak w roku poprzednim, dominowały sprawy, które dotyczyły udzielania rozliczania dotacji z budżetu miasta dla przedszkoli, punktów przedszkolnych, zespołów przedszkolnych, szkół i placówek niepublicznych prowadzonych przez osoby prawnej lub fizyczne, a także określenie kwoty dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem podlegającej zwrotowi do budżetu miasta, gminy.

Mając na uwadze, że z art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[36] wynika, że dotację oświatową można wydatkować na cele ściśle związane z procesem kształcenia, niezgodne z przeznaczeniem było wydatkowanie dotacji na opłaty za usługi telekomunikacyjne za trzy numery komórkowe, koszty obsługi prawnej organu prowadzącego przedszkole, a także wydatki dotyczące usług gastronomicznych, tj. koszty wyżywienia dzieci, w sytuacji gdy były one w całości pokrywane przez rodziców w ramach opłat za przedszkole (wyrok z 15 maja 2019 r., I GSK 1002/18).

Wydatki organu prowadzącego przedszkole dotyczące realizacji obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 7 u.s.o., m.in. na: remont, przebudowę oraz modernizację obiektu przedszkola, nie mogą być uznane za bieżące wydatki szkoły określone w art. 90 ust. 3d u.s.o. Pośredni związek z działalnością dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą szkoły nie jest wystarczającą przesłanką do uznania, że tego rodzaju wydatki mogą zostać zali-

[35] Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526; dalej: u.d.j.s.t.

[36] Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572; dalej: u.s.o.

czone do zadań szkoły w zakresie określonym w art. 90 ust. 3d u.s.o. Dotacja przyznawana na podstawie art. 90 ust. 3 u.s.o. ma służyć bowiem subwencjonowaniu zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, nie zaś podmiotu tę szkołę prowadzącego (wyrok z 15 marca 2019 r., I GSK 914/18).

Zamieszczenie przez radę miejską w uchwale w przedmiocie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji szkołom i przedszkolom publicznym i niepublicznym, osobom prowadzącym wychowanie przedszkolne w innych formach niepublicznych oraz szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych prowadzonych przez organy inne niż minister i jednostka samorządu terytorialnego – definicji wydatków bieżących ponoszonych przez placówki oświatowe, obejmującej „wydatki finansowane z opłat wnoszonych przez rodziców" w istocie modyfikujące regulację ustawową jest niedopuszczalne. Wprawdzie katalog wydatków bieżących uregulowany w art. 236 ust. 3 u.f.p. nie jest zamknięty, jednakże zakres tego pojęcia jest ustalany przy rozliczaniu dotacji w danym przypadku przy uwzględnieniu metod wykładni prawa, a o zakwalifikowaniu danego wydatku do wydatku bieżącego decydują cechy wspólne przykładowo wymienionych wydatków bieżących. Treść zamieszczonej w zaskarżonej uchwale definicji wydatku bieżącego, uwzględniająca wydatki finansowane z opłat wnoszonych przez rodziców, wykraczała poza ustawową delegację zawartą w art. 90 ust. 4 u.s.o., gdyż nie mieści się w pojęciu „ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji" (wyrok z 1 kwietnia 2019 r., I GSK 3493/18).

Uchwała nie może regulować obiegu dokumentów inaczej, niż czyni to sama ustawa. Dane osobowe uczniów (osób małoletnich) oraz dokumenty potwierdzające ich stan zdrowia podlegają szczególnej ochronie. Ustawowo dopuszczalna możliwość przetwarzania danych osobowych nie uprawnia organu udzielającego dotacji (na etapie udzielania i rozliczania dotacji) do żądania od beneficjenta dotacji przekazywania opinii lub orzeczeń wydawanych na podstawie art. 71b ust. 3 u.s.o., a także do składania oświadczeń o aktualnym miejscu zamieszkania dziecka oraz daty jego urodzenia. Informacje w tym zakresie wraz z odpowiednimi dokumentami organ może natomiast otrzymać na etapie kontroli wykorzystania dotacji za dany rok. Znajduje to potwierdzenie m.in. w treści art. 90 ust. 1a–3a u.s.o., regulujących warunki przyznawania dotacji (wyroki z: 15 marca 2019 r., I GSK 993/18 i 10 kwietnia 2019 r., I GSK 1038/18).

3.9.3. Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Na tle art. 18a ust. 3 i art. 28a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[37] oraz art. 271 ust. 1 pkt 6 u.f.p., zarówno w sprawie udzielenia absolutorium, jak i nieudzielenia absolutorium przez komisję rewizyjną dla organu wykonawczego powinny być podjęte uchwały. Brak przegłosowania uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla burmistrza zwykłą większością głosów implikuje obowiązek poddania głosowaniu przez komisję rewizyjną uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium burmistrzowi. Dopiero taki wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Dla omawianego zagadnienia nie ma znaczenia, że wniosek komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium burmistrzowi (wójtowi) ma walor niewiążącej radę gminy propozycji w sprawie absolutorium (wyrok z 14 listopada 2019 r., I GSK 1437/18).

3.9.4. Zamówienia publiczne. Rozstrzygając skargę na decyzję tego organu w przedmiocie kary pieniężnej z tytułu udzielenia zamówienia publicznego z naruszeniem prawa

[37] Dz.U. z 2016 r. poz. 446; dalej: u.s.g.

NSA zaaprobował stanowisko sądu pierwszej instancji, który dokonując prounijnej wykładni zawartego w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[38] pojęcia „utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego" odwołał się do pkt 10 preambuły do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE[39]. NSA, powołując się na orzecznictwo TSUE, wskazał, że spełnienie przesłanki określonej w art. 3 ust. 1 ppkt 3 lit. a) p.z.p. pozwala wprawdzie na ustalenie, czy istnieje możliwość wywierania wpływu na osobę prawną przez podmioty sektora publicznego, lecz jest to niewystarczające dla oceny, czy mamy do czynienia z podmiotem prawa publicznego. Samo wskazanie, że procentowy udział podmiotów publicznych w kapitale zakładowym spółki przekraczał ponad 50% nie wyjaśnia bowiem tego, czy osoba prawna została utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego i handlowego oraz czy kontynuuje te działania (wyrok z 14 listopada 2019 r., I GSK 1436/18).

3.9.5. Inne sprawy. Pracodawca zatrudniający osobę niepełnosprawną niewykazującą stosownego orzeczenia w momencie nawiązania stosunku pracy nie może korzystać z uprawnień wynikających z przepisów ustawy o rehabilitacji, wynika z art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[40], w którym określono, że ustawa dotyczy jedynie osób, których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem. Posiadanie przez pracodawcę orzeczenia o stopniu niepełnosprawności nowo zatrudnianego pracownika daje podstawę do stwierdzenia, że osiągnięty został cel pomocy publicznej, o którym mowa w pkt 54 preambuły do rozporządzenia Komisji (WE) 651/2014 z dnia 17 czerwca 2017 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu[41]. Przy wykładni przepisów określających warunki nabycia przez pracodawcę uprawnienia do otrzymywania dofinansowania do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, należy mieć na uwadze treść przepisów unijnych zezwalających na udzielanie tego rodzaju pomocy przepisami krajowymi (wyrok z 11 grudnia 2019 r., I GSK 623/19).

Stwierdzenie posiadania zaległości w zobowiązaniach, będącego przesłanką wydania decyzji wstrzymującej miesięczne dofinansowanie na podstawie art. 26a ust. 8 ustawy o rehabilitacji, nie można utożsamiać z twierdzeniem organu, które nie znajduje potwierdzenia w faktach, że zaległość istnieje (wyrok z 15 października 2019 r., I GSK 1412/18).

3.9.6. Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych

3.9.6.1. Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Przedmiotem rozstrzygnięć NSA były między innymi zagadnienia związane z wydaniem decyzji o odmowie przyznania płatności za dany rok funkcjonowania grupy producentów rolnych z przyczyn określonych w art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia roz-

[38] Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759; dalej: p.z.p.

[39] Dz.Urz. UE L 2014.94.65.

[40] Dz.U. z 2018 r. poz. 511; dalej: ustawa o rehabilitacji.

[41] Dz.Urz. UE L 2014.187.1.

woju obszarów wiejskich[42] (sztuczne stworzenie warunków do uzyskania wsparcia) wobec funkcjonowania w obrocie prawnym ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy dla grupy producenckiej, w sytuacji gdy przyczyny odmowy istniały w dacie wydania decyzji o przyznaniu pomocy (np. wyroki z: 24 września 2019 r., I GSK 1287/18 i 24 września 2019 r., I GSK 1300/18).

Orzekając w przedmiocie odmowy przyznania środków finansowych z tytułu pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych NSA podzielił pogląd organu, że w tej konkretnej sprawie utworzenie grupy miało jedynie na celu sztuczne stworzenie jednostki w cyklu produkcyjnym i sprzedażowym, nieprzynoszącej efektu dodanego dla członków grupy, a stanowiącej jedynie sztuczne ogniwo w celu uzyskania korzyści w postaci uzyskania pomocy finansowej. Z tego względu nie został spełniony warunek określony w art. 35 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1698/2005 polegający na centralizacji sprzedaży. Organ w toku rozpoznawania sprawy zastosował zatem art. 4 ust. 8 rozporządzenia 65/2011 (wyroki z: 24 września 2019 r., I GSK 1287/18 i I GSK 1300/18 oraz 25 września 2019 r., I GSK 1338/18).

Przedmiotem rozstrzygnięć były również zagadnienia związane ze sztucznym tworzeniem warunków do uzyskania płatności (m.in. wyrok z: 17 stycznia 2019 r., I GSK 2741/18, 9 lipca 2019 r., I GSK 1358/18, 14 października 2019 r., I GSK 438/19). NSA zwracał uwagę na konieczność rozważania na gruncie konkretnych spraw badania przez organ zaistnienia przesłanek z art. 4 ust. 8 rozporządzenia 65/2011 (w przypadku płatności ONW i rolnośrodowiskowej) lub art. 30 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. (w przypadku płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego).

W wyroku z 17 stycznia 2019 r., I GSK 2741/18, NSA uznał za trafną ocenę organów, że ustalone i wykazane w formie zestawienia tabelarycznego „multiplikowanie" spółek cywilnych i prawa handlowego nie stanowi uzasadnionej okolicznościami formy prowadzenia działalności rolniczej, a jest przejawem działania nastawionego na uzyskanie płatności w wyższej kwocie niż dopuszczalna, co nie może być uznane za pozostające w zgodzie z celem przepisów regulujących wspieranie rolników gospodarujących na obszarach zgłoszonych do płatności rolnośrodowiskowych. Program rolnośrodowiskowy ma na celu poprawę środowiska rolnego i obszarów wiejskich poprzez przywracanie walorów lub utrzymanie cennych siedlisk przyrodniczych użytkowanych rolniczo, wsparcie terenów prowadzących produkcję ekologiczną w rolnictwie. Rolnictwo ekologiczne z racji konieczności stosowania określonych metod uprawy w warunkach polskich raczej dotyczy gospodarstw o areale nieprzekraczającym 100 ha i inaczej na takiej wielkości powierzchni kształtuje się dochodowość oraz kosztowość. Z tej racji legislator krajowy wprowadził system preferujący mniejsze powierzchniowo gospodarstwa. Składanie przez utworzone podmioty odrębnych wniosków i zgłoszenie w nich działek rolnych, które zgłoszone łącznie uzasadniałyby mniejszą płatność rolnośrodowiskową, wskazuje na sztuczne stworzenie warunków, przyznanie zaś wnioskowanej pomocy skarżącej spółce byłoby sprzeczne z tak unormowanymi celami wsparcia. Podobne stanowisko wyrażone zostało w wyrokach z 14 listopada 2019 r., I GSK 1728/18, I GSK 1730/18, I GSK 1731/18.

W sprawach dotyczących ustalenia nienależnie pobranych płatności rolnośrodowiskowych NSA wyjaśnił, że płatność nienależna to taka, która została wypłacona rolnikowi, a organy stwierdziły, że pomimo jej pobrania rolnik dopuścił się nieprawidłowości w reali-

[42] Dz.U. UE L 2011.25.8; dalej: rozporządzenie 65/2011.

zacji programu rolnośrodowiskowego. W postępowaniu w sprawie nienależnie pobranych płatności prowadzonym w trybie art. 29 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[43] następuje, w drodze decyzji, ustalenie kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych pochodzących z funduszy Unii Europejskiej oraz krajowych, przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z funduszy Unii Europejskiej i finansowanie przez Agencję pomocy przyznawanej w drodze decyzji administracyjnej. Przedmiotem tego postępowania jest zbadanie, czy doszło do nienależnego lub nadmiernego pobrania środków pochodzących z funduszy wymienionych w tym przepisie. Specyfika płatności rolnośrodowiskowej, której kluczowym elementem jest zobowiązanie wieloletnie, sprawia, że zwrot płatności ma charakter wsteczny, o czym świadczy treść art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 65/2011. Dlatego wywiązanie się z obowiązków przyjętych w ramach danego pakietu i wariantu musi być oceniane w kontekście całego 5-letniego okresu zobowiązania. Naruszenie warunków realizacji zobowiązania w okresie jego trwania wywołuje dwojakiego rodzaju konsekwencje. Z jednej strony zmniejszenie lub odmowę przyznania płatności za dany rok, w którym zobowiązanie nie jest realizowane, z drugiej także konieczność zwrotu płatności przyznanych wcześniej w ramach tego samego zobowiązania (np. wyrok z 19 czerwca 2019 r., I GSK 1237/18, także wyrok z 25 sierpnia 2017 r., II GSK 3619/15).

Ustalenia kwot nienależnie pobranych płatności z tytułu renty strukturalnej dotyczyły wyroki z: 24 stycznia 2019 r., I GSK 3476/18, 19 czerwca 2019 r., I GSK 182/18, 28 czerwca 2019 r., I GSK 1254/18, I GSK 1523/18, I GSK 1415/18, I GSK 476/18, I GSK 200/18, I GSK 1375/18, I GSK 192/18.

Rozważając kwestię, na kim spoczywa ciężar udowodnienia faktów w zakresie wskazanym w art. 73 ust. 5 rozporządzenia nr 796/2004[44], tj. wykazania działania w dobrej wierze i w konsekwencji przyjęcie krótszego, czteroletniego okresu przedawnienia i podzielając prezentowane w orzecznictwie stanowisko, że w okolicznościach wskazanych w tym przepisie dobrą wiarę powinien wykazać beneficjent, NSA wskazał, iż w swoich rozważaniach organ nie zwrócił uwagi i dostatecznie nie ocenił, czy strona, składając wniosek o przyznanie renty strukturalnej, mogła pozostawać w mylnym przekonaniu, iż prawa do tego świadczenia jej przysługują, mimo że wykonywała pracę za granicą (wyrok z 28 czerwca 2019 r., I GSK 192/18).

Rozstrzygnięte zostały również sprawy dotyczące odmowy przyznania płatności na zalesienie (wyrok z 23 października 2019 r., I GSK 1758/18) i zmiany decyzji o przyznaniu płatności na zalesienie gruntów rolnych w części dotyczącej premii zalesieniowej (np. wyroki z 19 czerwca 2019 r., I GSK 1441/18, I GSK 186/18, I GSK 1440/18, I GSK 1692/18). W sprawach tych NSA przypomniał, że zgodnie § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne" objętego Programem Rozwoju Obsza-

[43] Dz.U. z 2008 r. Nr 98, poz. 634 ze zm.

[44] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające 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 systemów wsparcia dla rolników (Dz.Urz. UE L 2004.141.18).

rów Wiejskich na lata 2007–2013[45] w przypadku gdy pomoc na zalesianie gruntów rolnych w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 została przyznana do gruntów, o których mowa w art. 32 ust. 2 lit. b) ppkt ii rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009[46], kierownik biura powiatowego ARiMR zmienia decyzję o przyznaniu tej pomocy w części dotyczącej premii zalesieniowej przez dokonanie zmiany wysokości tej premii przysługującej od roku, w którym rolnik, któremu ta pomoc została przyznana, spełnił warunki określone w art. 7 ust. 1 pkt 2 lub ust. 2 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[47], uwzględniając odpowiednią stawkę określoną w załączniku nr 4 do rozporządzenia zmienianego w § 1 w brzmieniu nadanym niniejszym rozporządzeniem. Oznacza to również, że § 2 rozporządzenia zmieniającego, który dopuszcza możliwość zmiany sposobu finansowania rolnictwa w trakcie realizacji programu jest nie tylko zgodny z intencją prawodawcy unijnego, lecz także merytorycznie uzasadniony (por. wyrok z 19 czerwca 2019 r., I GSK 196/18).

3.9.6.2. Płatności bezpośrednie. W wyroku z 4 września 2019 r., I GSK 1056/19, NSA stwierdził, że w świetle art. 23 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009[48], rolnik składający wniosek o płatności jest odpowiedzialny za stan gruntów wobec organu przyznającego wnioskowane płatności, nawet w sytuacji, gdy to nie on dokonał zaniedbań podczas ich uprawy. W tym zakresie art. 429 k.c. nie stanowi przesłanki wyłączającej winę składającego wniosek o przyznanie płatności. Wskazany przepis rozporządzenia 73/2009 ustanawia podstawową zasadę, zgodnie z którą w przypadku niezastosowania się do wymogów podstawowych w zakresie zarządzania lub zasad kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w jakimkolwiek momencie w ciągu danego roku kalendarzowego, kwoty płatności przysługujące danemu rolnikowi zmniejsza się lub wyklucza, zgodnie z zasadami określonymi w art. 24, wówczas „gdy taka niezgodność jest wynikiem działania lub zaniechania, które można bezpośrednio przypisać rolnikowi składającemu wniosek". W swych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie rozważał też kwestię reguł procesowych zmodyfikowanych ustawą o płatnościach, jak i ustawą o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich (m.in. wyroki NSA z 17 stycznia 2019 r., I GSK 926/18, z 24 stycznia 2019 r., I GSK 924/18, z 13 lutego 2019 r., I GSK 3108/18 i inne).

3.9.6.3. Rynek mleka i przetworów mlecznych. W tej grupie wyroki w sprawach I GSK 273/18 i I GSK 1614/18 dotyczyły stwierdzenia odpowiedzialności płatnika podmiotu skupującego z tytułu uchybienia obowiązkowi uiszczenia opłaty naliczanej w związku z przekroczeniem przez dostawców hurtowych kwoty mlecznej. Spór w sprawach powyższych

[45] Dz.U. z 2015 r. poz. 346 s. 608 ze zm.

[46] Dz. Urz. UE L 2013.347.

[47] Dz.U. z 2015 r. poz. 308.

[48] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego 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 wina (Dz.Urz. UE L 2009.316.65).

dotyczył wykładni art. 8, art. 30 § 4 i § 5 Ordynacji podatkowej i art. 36 ust. 2, ust. 3, ust. 6 i ust. 8 ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych[49] oraz art. 15 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) 595/2004[50]. NSA wskazał, że przepis art. 15 ust. 1 rozporządzenia Komisji WE 595/2004 czyni podmioty skupujące odpowiedzialnymi za pobieranie opłat, a nie tylko za ich przekazywanie na rachunek bankowy organu. Na gruncie ustawodawstwa krajowego podmiotom tym przyznano szerokie uprawnienia, co wynika z regulacji zawartych w ustawie o organizacji rynku mleka. W świetle art. 36 ust 2, ust 3 i ust 6 tej ustawy podmiot skupujący ma uprawnienie nie tylko do pobrania i przekazania opłaty, ale także do żądania wykonania obowiązku zapłaty od dostawcy hurtowego na drodze egzekucji administracyjnej. Tym samym uprawnienia podmiotu skupującego są szersze niż uprawnienia organu administracyjnego.

3.9.7. Sprawy z zakresu prowadzenia polityki rozwoju i polityki spójności. W zdecydowanej większości spraw skargi kasacyjne wywiedzione zostały od orzeczeń, których przedmiotem była negatywna ocena projektu, czy też ponowna negatywna ocena projektu, o której mowa w art. 61 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. Skargi kasacyjne obejmowały także orzeczenia wydane w sprawach, w których właściwa instytucja pozostawiła protest bez rozpatrzenia, w tym z powodu wyczerpania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów. Skargi kasacyjne wnoszone były także od postanowień sądu pierwszej instancji o pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia.

Dla celów dotyczących udzielania pomocy w ramach działania regionalnego programu operacyjnego, pojęcie „beneficjent" pozostaje tożsame z pojęciem „przedsiębiorstwo" zdefiniowanym w art. 1 załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu[51], a zatem w konsekwencji adresatem pomocy pozostaje nie przedsiębiorca, a „przedsiębiorstwo" w rozumieniu przywołanej definicji z art. 1 załącznika I do rozporządzenia nr 651/2014. Tym samym, przy rozstrzyganiu kwestii, jaki podmiot posiada status beneficjenta, nie znajdują zastosowania przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[52]. Oznacza to, że beneficjentem może być również spółka cywilna i to ten podmiot, a nie jej wspólnicy, musi spełniać warunki określone w regulaminie konkursu (wyrok z 11 stycznia 2019 r., I GSK 3338/18).

Zasada równego dostępu do pomocy nakłada na instytucje odpowiedzialne za realizację zadań polityki rozwoju obowiązek równego traktowania wszystkich beneficjentów pomocy oraz formułuje zakaz jakiegokolwiek faworyzowania lub dyskryminowania niektórych z nich. Naruszenie którejkolwiek z zasad wymienionych w art. 37 ust. 1 ustawy stanowi naruszenie zasady równego dostępu do pomocy (wyrok z 23 stycznia 2019 r., I GSK 3346/18).

Zasada przejrzystości reguł oceny projektów ma charakter instrumentalny w relacji do zasady równości, formułując wobec właściwej instytucji przeprowadzającej wybór projektów do dofinansowania obowiązek jasnego, precyzyjnego i dostępnego dla wszystkich wnioskodawców (beneficjentów) określenia kryteriów kwalifikowania projektów (wyroki z:

[49] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 50); dalej: ustawa o organizacji rynku mleka.

[50] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 595/2004 z dnia 30 marca 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 ustanawiającego opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz.Urz. UE L 2006.274.6).

[51] Dz.Urz. UE L 187.1.

[52] Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.

16 kwietnia 2019 r., I GSK 344/19; 10 lipca 2019 r., I GSK 995/19; 28 sierpnia 2019 r., I GSK 1357/19). Wymogi stawiane wnioskującym o udzielenie wsparcia, jeżeli na podstawie oceny ich spełnienia, miałoby to skutkować negatywnymi konsekwencjami, muszą być formułowane w sposób jednoznaczny, jasny i precyzyjny, a więc tak, aby nie pozostawiało to żadnych wątpliwości odnośnie do przyjmowanych w danym postępowaniu konkursowym kryteriów oceny projektów oraz oceny ich spełniania, które to kryteria oceny powinny być znane wnioskodawcom i w odpowiedni sposób im notyfikowane (wyroki z: 19 lutego 2019 r., I GSK 3332/18; 28 lutego 2019 r., I GSK 73/19). Obowiązek poszanowania zasad dotyczy każdego etapu konkursu – począwszy od momentu przygotowywania regulaminu konkursu i formularza aplikacyjnego aż po zakończenie tego postępowania konkursowego (wyrok z 18 lipca 2019 r., I GSK 1041/19).

Na gruncie art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej NSA przesądził również, że stanowisko instytucji zarządzającej o braku spełniania przez projekt kryterium formalnego „Kwalifikowalność projektu" nie uzasadnia twierdzenia o nieusprawiedliwionym wykluczeniu strony z postępowania konkursowego (czy też wręcz o dyskryminowaniu jej w tym postępowaniu), tylko i wyłącznie z tego powodu, że jest ona kościelną osobą prawną (wyroki z: 16 kwietnia 2019 r., I GSK 344/19; 16 maja 2019 r., I GSK 518/19).

Zasada równości i przejrzystości postępowania konkursowego wynikająca z art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej wymaga jednakowego traktowania wszystkich uczestników. To zaś nie pozwala instytucji prowadzącej postępowanie konkursowe na wzywanie niektórych wnioskodawców o uzupełnianie złożonych wniosków po dacie ich złożenia, skoro w tych samych warunkach i przy tak samo określonych kryteriach inni wnioskodawcy złożyli wnioski kompletne (wyrok z 8 maja 2019 r., I GSK 490/19).

Znaczenie pojęcia „wyczerpania środków" odnosi się do sytuacji, w której nastąpiło rozdysponowanie kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów, a w konsekwencji z brakiem możliwości zaspokojenia oczekiwań innych jeszcze wnioskodawców. Następuje to wraz z definitywnym i ostatecznym rozdysponowaniem kwoty alokacji poprzez zawarcie umów lub wydanie decyzji będących podstawą dofinansowania konkretnych projektów, których finansowanie zabezpieczone jest tak właśnie kontraktowanymi dla nich i absorbowanymi przez nie środkami finansowymi (wyrok z 20 marca 2019 r., I GSK 179/19).

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

3.10.1. Prawo telekomunikacyjne. Postanowienie Prezesa UKE, wydane w trybie art. 106 § 5 k.p.a. i na podstawie art. 37 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji[53], nie jest tylko opinią, z którą powinien się zapoznać Przewodniczący KRRiT przed wydaniem decyzji koncesyjnej, ale jest wiążącym uzgodnieniem, co do warunków technicznych koncesji, które Przewodniczący KRRiT musi uwzględnić w treści decyzji koncesyjnej. Skoro sprawy dotyczące częstotliwości należą do kompetencji Prezesa UKE, to brak jest podstaw do uznania, że w procesie wydawania decyzji dotyczącej przyznania lub zmiany koncesji przysługuje mu wyłącznie prawo zaakceptowania bądź odmowy zaakceptowania zaproponowanych w uchwale KRRiT i przedstawionych do „uzgodnienia" przez jej Przewodniczącego warun-

[53] Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34).

ków koncesji w zakresie należącym do kompetencji Prezesa UKE. Podstawy takiej nie daje treść przepisu art. 37 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, który stanowi, że koncesja w zakresie wskazanych parametrów technicznych udzielana jest „w porozumieniu" z Prezesem UKE. Porozumienie oznacza tu, że każdy z organów biorących udział w procesie koncesyjnym określa warunki koncesji w zakresie przysługujących mu kompetencji. Porozumienie w zakresie dotyczącym warunków technicznych oznacza zatem, że ich ustalenie należy do Prezesa UKE, który w ramach swoich kompetencji zaakceptuje przedstawione mu przez Przewodniczącego KRRiT warunki techniczne, jeżeli uzna je za prawidłowe lub określi je odmiennie w przypadku stwierdzenia, że przedstawione warunki techniczne zostały ustalone nieprawidłowo (wyrok z 3 kwietnia 2019 r., II GSK 737/17).

Rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustawodawcę w art. 98 ust. 1 i 2 w związku z art. 97 Prawa telekomunikacyjnego[54] jest zgodne z dyrektywą 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników. Z treści preambuły dyrektywy nr 2002/22/WE wynika, że koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej może być ponoszony wspólnie przez wszystkich lub niektóre szczególne kategorie przedsiębiorców. Na państwa członkowskie został nałożony obowiązek zapewnienia, aby mechanizmy wspólnego ponoszenia kosztów były stanowione przez zasady przejrzystości, najmniejszego uszczerbku dla rynku, niedyskryminacji i proporcjonalności. Przepis art. 97 Prawa telekomunikacyjnego nakładający obowiązek udziału w pokryciu dopłaty przez wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych, których przychód z działalności telekomunikacyjnej w roku kalendarzowym, za który przysługuje dopłata, przekroczył 4 mln zł, jest jasny i klarowny, zgodny z dyrektywą nr 2002/22/WE, zarówno jej preambułą, jak i art. 13 ust. 1 lit. b) i ust. 2 i 3 dyrektywy, a implementacja dyrektywy o usłudze powszechnej za pomocą ustawy p.t. nie nasuwa zastrzeżeń. Ta uwaga dotyczy rozumienia przepisów art. 98 ust. 1 i 2 Prawa telekomunikacyjnego. Weryfikacja przedsiębiorców telekomunikacyjnych w rozumieniu art. 98 ust. 1 i 2 Prawa telekomunikacyjnego na podstawie wpisu do Rejestru Przedsiębiorców Telekomunikacyjnych jest prawidłowa i zgodna z art. 97 tej ustawy. Nie ma innej możliwości obiektywnego i niedyskryminacyjnego ustalenia kręgu przedsiębiorców telekomunikacyjnych jak na podstawie Rejestru Przedsiębiorców Telekomunikacyjnych. Przedsiębiorcy, którzy nie zostali wpisani do RPT nie spełniają kryteriów z art. 98 ust. 1, 2 i art. 97 Prawa telekomunikacyjnego (wyrok z 13 marca 2019 r., II GSK 5374/16).

3.10.2. Prawo geologiczne i górnicze. Odnosząc się do zagadnienia wymagań jakie musi spełniać dokumentacja geologiczna NSA przypomniał, że z treści art. 93 ust. 4 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze[55] wynika, iż zmiany dokumentacji geologicznej, o której mowa w art. 88 ust. 2 pkt 1–3 p.g.g., dokonuje się przez sporządzenie dodatku. Do postępowania z dodatkiem do dokumentacji geologicznej stosuje się przepisy ust. 1–3 art. 93 p.g.g. Natomiast z treści art. 93 ust. 3 p.g.g. wynika jednoznacznie, że jeżeli dokumentacja geologiczna, o której mowa w art. 88 ust. 2 pkt 1–3 , nie odpowiada wymaganiom prawa albo powstała w wyniku działań niezgodnych z prawem, właściwy organ administracji geologicznej odmawia jej zatwierdzenia. Oznacza to, że odmowa zatwierdzenia dokumen-

[54] Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2014 r. poz. 243).

[55] Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2015 r. poz. 196); dalej: p.g.g.).

tacji geologicznej (dodatku do dokumentacji geologicznej) może nastąpić jedynie z dwóch powodów wyraźnie wskazanych w treści art. 93 ust. 3 p.g.g. Opisany skutek następuje tylko wówczas, gdy przedłożona dokumentacja geologiczna (dodatek do dokumentacji geologicznej) nie odpowiada wymaganiom prawa albo dokumentacja (dodatek do dokumentacji) powstała w wyniku działań niezgodnych z prawem. W przypadku stwierdzenia przez organ administracji geologicznej jednej ze wskazanych przesłanek obowiązkiem organu jest odmowa zatwierdzenia dokumentacji geologicznej (dodatku do dokumentacji geologicznej). Oceniając, czy dokumentacja geologiczna bądź dodatek do dokumentacji geologicznej odpowiada wymaganiom prawa uwzględnić należy zarówno regulacje prawne zawarte w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze, jak i regulacje prawne zawarte w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, które zostało wydane w oparciu o ustawową delegację wskazaną w art. 97 ust. 1 pkt 1 p.g.g. Uwzględniając treść art. 93 ust. 4 w związku z art. 93 ust. 3 p.g.g., a także mając na uwadze to, że dodatek do dokumentacji geologicznej zmienia tę dokumentację, należy uznać, że warunki określone dla dokumentacji geologicznej winny także odnosić się do dodatku do dokumentacji geologicznej (wyrok z 13 listopada 2019 r., II GSK 2990/17).

Z treści art. 14 ust. 1 p.g.g. wynika, że ustanowienie użytkowania górniczego może być poprzedzone przetargiem, w szczególności gdy o jego ustanowienie ubiega się więcej niż jeden podmiot, przepisu tego nie wynika jednak, aby ustawodawca wprowadził zasadę przetargowego wyłaniania podmiotu, z którym zostanie zawarta umowa o użytkowanie górnicze. Przepis ten nie nakłada bowiem obowiązku przeprowadzenia przetargu, a jedynie przyznaje uprawnienie do przeprowadzenia przetargu. Wynika to, z użytego przez prawodawcę sformułowania „może być poprzedzone przetargiem". O obligatoryjności decydowałoby sformułowanie „jest poprzedzony przetargiem", ewentualnie „powinien być poprzedzony przetargiem". W istocie zatem to organ koncesyjny reprezentujący Skarb Państwa decyduje o tym czy w danej konkretnej sytuacji przetarg będzie ogłoszony czy nie. Prawodawca wskazuje jedynie, że jest to jedna z okoliczności, która może być powodem, iż organ koncesyjny zdecyduje się na zorganizowanie przetargu (wyroki z: 27 lutego 2019 r., II GSK 313/17, II GSK 314/17).

3.11. Kary pieniężne za naruszenie przepisów o transporcie drogowym oraz pozostałe zagadnienia związane z transportem drogowym i przewozami

3.11.1. Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym. W zakresie kar pieniężnych za przejazd pojazdem nienormatywnym ukształtowana została nowa linia orzecznicza, na skutek wydania wyroku TSUE z 21 marca 2019 r., C-127/17[56].

NSA uznał, że przekształcenie przedsiębiorcy (będącego osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą) w jednoosobową spółkę kapitałową na podstawie art. 551 § 5 Kodeksu spółek handlowych nie prowadzi do utraty bytu prawnego przedsiębiorcy, który jest osobą fizyczną. Spółka nie staje się pełnym następcą przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną. Na spółkę przechodzą prawa i obowiązki, które w dniu przekształcenia wyni-

[56] Zagadnienie to zostało omówione w części dotyczącej stosowania prawa UE.

kały z ostatecznych decyzji. Skoro więc decyzja ustalająca karę została wydana po przekształceniu, to obowiązek w niej przekształcony nie został przejęty przez nowo utworzoną spółkę z o.o., mimo że postępowanie w sprawie wymierzenia kary zostało wszczęte przed przekształceniem. Inny sposób rozumienia powołanych przepisów, w szczególności zakładający przejście wszelkich praw i obowiązków administracyjnych z przedsiębiorcy przekształconego na spółkę, prowadziłby do nieracjonalnych skutków, ponieważ tworzyłby mechanizm umożliwiający unikanie płacenia kar przez przedsiębiorcę w związku z przekształceniem swojej działalności w spółkę kapitałową (wyrok z 3 września 2019 r., II GSK 2049/17).

3.11.2. Transport drogowy. W kwestii przewozów na potrzeby własne NSA uznał, że karze pieniężnej za brak zaświadczenia o przewozie na potrzeby własne podlega każdy przypadek wykonywania przewozu drogowego na potrzeby własne mający miejsce przed faktycznym uzyskaniem wymaganego zaświadczenia, o którym mowa w art. 33 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym[57]. Uzyskanie wymaganego zaświadczenia z datą dzienną obejmującą dzień kontroli, jednak już po kontroli, nie ma natomiast znaczenia, gdyż w chwili kontroli zaświadczenie to nie było jeszcze wydane. Strona nie może wykonywać przewozu na potrzeby własne bez wymaganego zaświadczenia, nawet jeśli organ nie wydał jej zaświadczenia w terminie przewidzianym w art. 217 § 3 k.p.a. (wyroki z: 23 stycznia 2019 r., II GSK 4985/16 i 26 lutego 2019 r., II GSK 5341/16).

W przypadku przewozu drogowego wykonywanego w ramach usuwania skutków awarii lub wypadków pojazdami pomocy drogowej musi wystąpić związek czasowo-przestrzenny między awarią lub zdarzeniem a przewozem wykonywanym pojazdem pomocy drogowej. Podstawowym celem takiego przewozu jest bowiem usunięcie skutków niespodziewanego zdarzenia na drodze, wywołanego awarią pojazdu lub innym zdarzeniem (np. wypadkiem drogowym), a nie samo odholowanie uszkodzonego pojazdu w określone miejsce (wyrok z 3 kwietnia 2019 r., II GSK 603/17).

NSA rozpoznawał również sprawy dotyczące przewozów regularnych. Jedną z zasad prowadzenia przewozów regularnych jest wymóg pobierania należności za przejazd i wydanie potwierdzenia wniesienia przez pasażera opłaty za przejazd w postaci biletu przed rozpoczęciem kursu, a nie w dowolnym momencie trwania kursu czy po jego zakończeniu. Wydawanie biletów pasażerom po rozpoczęciu kursu czy na przystanku, na którym pasażerowie wysiadali, stanowi – zdaniem NSA – podstawę do nałożenia przewoźnikowi kary pieniężnej (wyrok NSA z 4 lipca 2019 r., II GSK 1978/17).

W kwestii wyjątków od zasady rejestracji czasu pracy kierowców NSA stwierdził, że zastosowanie wyłączenia przewidzianego w art. 13 ust. 1 lit. j) 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 (…)[58] jest uzależnione nie tylko od charakteru ładunku, ale też od specyfiki pojazdu, którym jest ten ładunek przewożony (wyrok z 31 maja 2019 r., II GSK 1487/17). Zwolnienie z obowiązku rejestracji czasu pracy kierowców było również rozpoznawane w odniesieniu do przewożenia żywych zwierząt. Kierowca zwolniony jest z obowiązku rejestracji czasu pracy, gdy przewozi żywe zwierzęta z gospodarstwa na targowiska i z powrotem lub z targowisk do rzeź-

[57] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1414).

[58] Dz.Urz. UE L 2006.102.1 ze zm.

ni. NSA odwołał się do wyroku TSUE z 7 lutego 2019 r., C-231/18, i uznał, że zakres zwolnienia z obowiązku rejestracji czasu pracy kierowcy – wynikającego z art. 13 ust. 1 lit. p) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 15 marca 2006 r. nr 561/2006 – nie może być rozszerzony na pojazdy transportujące żywe zwierzęta bezpośrednio z gospodarstw do miejscowych rzeźni. Aby korzystać ze zwolnienia z opisywanego obowiązku, przewóz żywych zwierząt musi zaczynać się w określonym w przepisie punkcie, tj. na lokalnym targowisku (wyrok z 3 lipca 2019 r., II GSK 2045/17).

Odnosząc się do zagadnienia przewozu kabotażowego NSA wskazał, że z takim przewozem mamy do czynienia, gdy przewoźnik zagraniczny przewiózł towar z zagranicy do przedsiębiorcy mającego siedzibę w Polsce i tam przewożony towar został odebrany, o czym świadczy pieczęć przedsiębiorcy na liście przewozowym w rubryce potwierdzającej otrzymanie przesyłki, a następnie towar ten został przewieziony do innego miejsca na terenie kraju. Okoliczność zaś, czy w pierwszym z tych miejsc towar był rozładowany nie jest istotna dla stwierdzenia, czy doszło do przewozu kabotażowego (wyrok z 31 maja 2019 r., II GSK 1482/17).

3.12. Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej

Skoro zawieszenie postępowania egzekucyjnego w przypadku ziszczenia się sytuacji unormowanej w art. 35 § 1 u.p.e.a.[59] (zgłoszenie przez zobowiązanego zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej) następuje z mocy prawa, a czas jego obowiązywania jest ustawowo zakreślony, to nie można uznać, że brak wydania postanowienia o podjęciu zawieszonego postępowania jest istotnym naruszeniem prawa (wyrok z 2 kwietnia 2019 r., I GSK 1225/18).

Odnosząc się do kwestii, czy dopuszczalne jest wszczęcie postępowania w sprawie zwrotu odsetek za zwłokę od kosztów egzekucyjnych zapłaconych nienależnie od wierzyciela, w sytuacji w której koszty te zostały zapłacone w zbyt wysokiej kwocie na skutek ich błędnego określenia, NSA stwierdził, że w postępowaniu egzekucyjnym nie mają zastosowania przepisy Ordynacji podatkowej, lecz k.p.a. (art. 18 u.p.e.a.). Z uwagi na to, że problematyka kosztów egzekucyjnych została całościowo uregulowana w ustawie egzekucyjnej i nie ma przepisu, który pozwalałby na zastosowanie Ordynacji podatkowej, NSA uznał, że przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stoją na przeszkodzie w zastosowaniu reguły określonej w art. 2 § 2 o.p., tj. zastosowania przepisów tej ustawy do opłat ustalonych przez inne organy niż wymienione w art. 2 § 1 pkt 1 o.p. NSA stwierdził, że przepisy Ordynacji podatkowej nie mają zastosowania do stwierdzenia nadpłaty kosztów egzekucyjnych (wyrok z 9 kwietnia 2019 r., I GSK 17/19).

Zagadnienie dotyczące przedawnienia opłaty dodatkowej za parkowanie w strefie płatnego parkowania określonej w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz zastosowania do tej opłaty przepisów Ordynacji podatkowej (wyrok z 1 kwietnia 2019 r., I GSK 3504/18) zostało omówione poniżej, w pkt 4.1.

[59] Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2016 r. poz. 599); dalej: u.p.e.a.

Problematyka dotycząca obciążenia wierzyciela kosztami egzekucyjnymi po wyroku TK z 28 czerwca 2016 r., SK 31/14[60] (wyrok z 8 października 2019 r., I GSK 1379/18) została omówiona poniżej, w pkt 4.2.

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

Orzecznictwo z zakresu należącego do właściwości Izby Gospodarczej w 2019 r. charakteryzowało się stabilnością, a w przypadku pojawienia się rozbieżności podejmowane były działania w celu ich wyeliminowania. Poniżej przedstawione zostaną zagadnienia ważne z punktu widzenia stabilności orzeczniczej sądów administracyjnych.

4.1. Problematyka przedawnienia opłaty dodatkowej pobieranej za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania

W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowały się dwie grupy poglądów dotyczące przedawnienia opłaty dodatkowej pobieranej za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania określonej w art. 13 f ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[61] oraz możliwości odpowiedniego stosowania do tej opłaty przepisów działu III o.p., w szczególności jej art. 70 § 4.

Wedle pierwszego stanowiska, wyrażonego m.in. w wyroku WSA w Poznaniu z 10 maja 2018 r., I SA/Po 197/2018, uregulowanie zawarte w art. 40d ust. 3 u.d.p., zgodnie z którym obowiązek uiszczenia opłat i kar przewidzianych w ustawie o drogach publicznych przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym te opłaty i kary powinny być uiszczone, stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę do uznania, że z upływem terminu wskazanego w tym przepisie, przedawnia się obowiązek zapłaty opłaty dodatkowej pobieranej za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania. Przerwanie, czy też prolongowanie biegu terminu przedawnienia, nawet na skutek zastosowania skutecznych środków egzekucyjnych wymienionych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[62], nie jest możliwe (także wyroki WSA: w Poznaniu z 5 lipca 2018 r., I SA/Po 410/18, w Gdańsku z 13 marca 2018 r., I SA/Gd 96/18, w Warszawie z 28 sierpnia 2018 r., V SA/Wa 778/18 oraz 27 września 2018 r., V SA/Wa 834/18, w Krakowie z 5 marca 2019 r., I SA/Kr 26/19, z 24 kwietnia 2019 r., I SA/Kr 9/19 oraz z 25 kwietnia 2019 r., I SA/Kr 65/19). Przedstawiciele tego nurtu interpretacyjnego zwraca-

[60] Trybunał orzekł, że art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty za dokonane czynności egzekucyjne, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji oraz, że art. 64 § 6 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji, a także art. 64 § 8 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości obniżenia opłaty, o której mowa w art. 64 § 1 pkt 4 tej ustawy i opłaty manipulacyjnej w razie umorzenia postępowania z uwagi na dobrowolną zapłatę egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji.

[61] Dz.U. z 2018 r. poz. 2068; dalej: u.d.p.

[62] Dz.U. z 2019 r. poz. 1438.

ją uwagę, że przepis o przedawnieniu obowiązku uiszczenia opłat wynikających z art. 13f u.d.p. (jak i innych opłat i kar przewidzianych w tej ustawie) został wprowadzony do ustawy o drogach publicznych dopiero w drodze jej nowelizacji[63], która weszła w życie z dniem 4 października 2005 r., a więc po 20 latach obowiązywania ustawy o drogach publicznych. Do tego czasu należności z tego tytułu były nieprzedawnialne. Tym samym dodając art. 40d ust. 3 ustawodawca usunął stan braku regulacji prawnej, a jednocześnie nie wprowadził, ani wprost, ani też przez odesłanie do innych ustaw, możliwości przerwania lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia. Wobec tego należy uznać, że wolą ustawodawcy było określenie jednego, niepodlegającego wydłużeniu, pięcioletniego terminu przedawnienia obowiązku zapłaty należności wymienionych w art. 40d ust. 3 u.d.p. Podstawy prawnej do stosowania do tych należności nie stanowi ani art. 70 § 4 o.p., ani obowiązujący od dnia 1 stycznia 2010 r. art. 67 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[64], ponieważ zawarte w tym przepisie odesłanie do stosowania – między innymi – przepisów Ordynacji podatkowej odnosi się tylko do spraw nieuregulowanych w ustawie o finansach publicznych. W konsekwencji zwolennicy omawianego poglądu uważają, że wynikająca z art. 67 u.f.p. zasada stosowania do niepodatkowych należności budżetowych przepisów działu III o.p. nie może mieć zastosowania wobec szczególnej regulacji, zawartej w ustawie o drogach publicznych.

Przedstawiciele drugiego nurtu interpretacyjnego uważają natomiast, że jeżeli przepisy ustawy o drogach publicznych w jej art. 40d ust. 3 wprost określają termin przedawnienia opłaty dodatkowej i jednocześnie nie regulują pozostałych kwestii związanych z tą materią, to mając na uwadze zawarte w art. 67 u.f.p. odesłanie do przepisów działu III o.p. należy przyjąć, że takie sformułowanie odsyła do zastosowania zawartych tam norm prawnych, które kompleksowo regulują kwestię przedawnienia, w tym zawieszenia jego biegu terminu. Wobec tego do opłaty dodatkowej za parkowanie ma zastosowanie art. 70 § 4 o.p. Pogląd taki został wyrażony m.in. w wyroku WSA w Lublinie z 5 kwietnia 2019 r., I SA/Lu 860/18. W jego uzasadnieniu Sąd stwierdził, że opłaty dodatkowe za parkowanie w strefie płatnego parkowania są środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, o których mowa w art. 60 pkt 7 i art. 67 u.f.p., do których w zakresie nieuregulowanym ustawą o finansach publicznych stosuje się odpowiednio przepisy działu III o.p. Jak bowiem wynika z art. 60 pkt 7 u.f.p. w zw. z art. 67 u.f.p. do spraw dotyczących dochodów pobieranych przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie nieuregulowanym ustawą o finansach publicznych stosuje się przepisy k.p.a. i odpowiednio przepisy działu III o.p. Za słusznością powyższej tezy pośrednio przemawia również treść art. 2 § 1 pkt 1 o.p., który wskazuje, że ustawę Ordynacja podatkowa stosuje się do podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa. Skoro art. 67 u.f.p. nakazuje stosować odpowiednio, w zakresie nieuregulowanym tą ustawą, do wszystkich należności wymienionych w art. 60, to w tym zakresie należy stosować odpowiednio przepisy działu III o.p., w tym przepis art. 70 § 4 o.p. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone przez NSA, który opowiedział się za drugim z zaprezentowanych nurtów interpretacyjnych (por. wyroki z: 1 kwietnia 2019 r., I GSK 3504/18, 6 maja 2019 r., I GSK 24/19, 9 maja 2019 r., I GSK 25/19 oraz I GSK

[63] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 179, poz. 1489).

[64] Dz.U. z 2019 r. poz. 869; dalej: u.f.p.

41/19, 10 maja 2019 r., I GSK 42/19 oraz I GSK 48/19, 14 maja 2019 r., I GSK 57/19 oraz 47/19, 6 czerwca 2019 r., I GSK 86/19, 14 czerwca 2019 r., I GSK 272/19, 18 czerwca 2019 r., I GSK 87/19, 10 lipca 2019 r., I GSK 145/19, 24 lipca 2019 r., I GSK 182/19). NSA podniósł, że art. 2 o.p. kształtuje zakres przedmiotowy ustawy. Regulacja ta stanowi o stosowaniu wprost przepisów działu III o.p. do opłat, do których ustalania lub określenia uprawnione są inne organy, niż organy podatkowe – o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Przepis ten do 31 grudnia 2015 r. odnosił się wprost także do niepodatkowych należności budżetowych, a później zasadę tę wyrażono w art. 67 u.f.p., który stanowi, że do spraw dotyczących środków publicznych w postaci niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, stosuje się odpowiednio przepisy działu III o.p. Przepisy te czytane łącznie pozwalają na wyprowadzenie z nich normy prawnej, że do niepodatkowych należności budżetowych należy stosować przepisy działu III o.p., w zakresie nieuregulowanym w odrębnych przepisach. NSA wskazał ponadto, że opłata dodatkowa za parkowanie w strefie płatnego parkowania stanowi należność publicznoprawną, o której mowa w art. 60 pkt 7 u.f.p., do której z mocy art. 67 ust. 1 u.f.p. ma zastosowanie dział III o.p., w tym art. 70 § 4 o.p. Natomiast w art. 40d ust. 3 u.d.p. określony został jedynie termin przedawnienia opłaty dodatkowej i w tym zakresie stanowi on jedynie odpowiednik art. 70 § 1 o.p. Mając na uwadze powyższe ustalenia NSA doszedł do przekonania, że art. 40d ust. 3 u.d.p. nie stanowi zupełnej regulacji przedawnienia opłaty dodatkowej określonej w art. 13f ust. 1 tej ustawy, co oznacza, że stosuje się do niej przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

4.2. Problematyka stosowania wyroku TK z 28 czerwca 2016 r., SK 31/14, dotyczącego wysokości kosztów egzekucyjnych określonych w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a.

W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych zauważono rozbieżność poglądów w kwestii stosowania ustaleń zawartych w wyroku TK o sygn. akt SK 31/14 w sprawach dotyczących ustalania wysokości kosztów egzekucyjnych określonych w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. TK w uzasadnieniu wskazał, że nie budzi wątpliwości konstytucyjnych dopuszczalność stosowania stawek stosunkowych jako jednej z metod określania wysokości danin publicznych, także opłat. Jednakże brak określenia górnej granicy opłaty, o której mowa w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a., oraz opłaty manipulacyjnej z art. 64 § 6 u.p.e.a. powoduje, że w pewnych warunkach następuje całkowite wręcz zerwanie związku między świadczeniem organu egzekucyjnego, a wysokością ponoszonych za dokonanie tych czynności opłat. Opłaty te nie są wtedy formą zryczałtowanego wynagrodzenia organu prowadzącego egzekucję za podejmowane czynności, ale z perspektywy dłużnika stają się jedynie dodatkową sankcją pieniężną. Mechanizm ustalania opłaty stosunkowej z wyznaczoną górną jej granicą chroni przed tego typu sytuacjami. Wartość wyznaczona kwotowo zakreśla bowiem maksymalny pułap opłaty i dzięki temu limituje kwotę określoną procentowo przed jej nadmierną wysokością. Zdaniem Trybunału, brak określenia górnej granicy tych opłat powoduje, że z punktu widzenia organu egzekucyjnego stają się one formą dochodu nieuzasadnionego wielkością, czasochłonnością czy stopniem skomplikowania podejmowanych czynności egzekucyjnych. Powyższe oznacza, że wysokość kosztów egzekucyjnych nie może pozostawać w oderwaniu od efektywności egzekucji, poziomu skomplikowania podejmowanych

czynności egzekucyjnych oraz nakładu pracy organu przy egzekwowaniu należności publicznoprawnych.

Rozstrzygając sprawy z zakresu obciążenia wierzyciela kosztami postępowania egzekucyjnego i określenia ich wysokości, wojewódzkie sądy administracyjne zajmowały odmienne stanowiska co do tego, czy znajdują w nich zastosowanie ustalenia wynikające z wyroku o sygn. akt SK 31/14.

I tak np., WSA w Warszawie w wyroku z 27 czerwca 2017 r., V SA/Wa 463/17, aprobując pogląd organów egzekucyjnych przyjął, że w rozstrzyganej sprawie wszystkie warunki naliczenia i wymagalności opłaty za czynność egzekucyjną oraz opłaty manipulacyjnej zostały spełnione, zgodnie z art. 64 § 1 i § 6 u.p.e.a.

Odmienne stanowisko przyjął natomiast WSA w Szczecinie, który w wyroku z 16 maja 2018 r., I SA/Sz 299/18, uznał, że w rozpoznawanej sprawie mają zastosowanie ustalenia Trybunału wyrażone w wyroku SK 31/14. Sąd stwierdził, że obowiązek uiszczenia kosztów egzekucji, do których zalicza się opłaty egzekucyjne nie zależy od efektów całego postępowania egzekucyjnego. Skoro bowiem zostały podjęte czynności egzekucyjne, to nawet jeśli nie doprowadziły do wyegzekwowania obowiązku objętego tytułem wykonawczym, koszty egzekucji obciążają zobowiązanego lub tak jak w rozstrzyganej sprawie wierzyciela. Ponadto, wysokość opłat w egzekucji jest nierozerwalnie związana z zapewnieniem właściwej równowagi między interesem państwa, polegającym na otrzymaniu zwrotu wydatków za przeprowadzone postępowanie egzekucyjne, a ochroną podmiotów przed nadmiernym fiskalizmem państwa i powinna być powiązana w miarę możliwości z rzeczywistymi kosztami konkretnego postępowania egzekucyjnego. Stosunek wysokości kosztów egzekucyjnych za podjęcie, których opłaty te zostały naliczone powinien pozostawać w racjonalnej zależności. Koszty te nie mogą stać się „karą" dla wierzyciela, który je ponosi na podstawie art. 64c § 4 u.p.e.a.

Podobnie wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z 9 października 2018 r., V SA/Wa 802/18. Sąd ten stwierdził, że wydając swoje rozstrzygnięcie organ II instancji powinien uwzględnić w nim ocenę odnoszącą się do konstytucyjności art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 u.p.e.a wyrażoną przez TK w wyroku SK 31/14 i skutek jaki wyrok ten wywiera w odniesieniu do możliwości określenia kosztów egzekucyjnych w myśl tych przepisów. Dokonując oceny, czy koszty egzekucyjne są właściwe w danej sprawie, należy brać pod uwagę nie tylko faktycznie poniesione wydatki, ale uwzględnić również fakt, że prowadzenie postępowania egzekucyjnego wymaga nakładu pracy i czasu (por. także m.in. wyroki WSA: w Rzeszowie z 16 października 2018 r., I SA/Rz 530/18, w Szczecinie z 28 listopada 2018 r., I SA/Sz 714/18, w Warszawie z 4 lutego 2019 r., V SA/Wa 1694/18 oraz z 9 kwietnia 2019 r., III Sa/Wa 1926/18).

NSA zaakceptował powyższe stanowisko w np.: wyroku z 17 lipca 2019 r., I GSK 849/19, wskazując, że organy egzekucyjne, ustalając wysokość kosztów egzekucyjnych, które mają obciążyć wierzyciela, powinny wziąć pod uwagę rzeczywiste wydatki i koszty związane z dokonaniem w toku postępowania egzekucyjnego poszczególnych czynności egzekucyjnych, przy uwzględnieniu ich pracochłonności i czasochłonności, mając na względzie, aby ustalone koszty nie pozostawały w oderwaniu od nakładów pracy organu. Tożsame stanowisko zostało wyrażone m.in. w wyrokach z: 6 lutego 2019 r., I GSK 2863/18, 14 maja 2019 r., I GSK 232/19, 18 czerwca 2019 r., I GSK 517/19, 17 października 2019 r., I GSK 402/18.

W sprawach dotyczących omawianej materii zrodziła się również wątpliwość co do tego, czy opłata egzekucyjna w wysokości określonej w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a., która obcią-

ża wierzyciela, może być pobrana wyłącznie wówczas, gdy nastąpi faktyczne zajęcie wierzytelności pieniężnych, czy też jej pobranie jest dopuszczalne także wówczas, gdy dojdzie do zajęcia rachunku bankowego, na którym nie było środków finansowych. W orzecznictwie sądów administracyjnych występują w tym zakresie dwa kierunki orzecznicze. Zgodnie z pierwszym opłata za zajęcie rachunku bankowego może być pobrana tylko wówczas, gdy nastąpiło zajęcie środków pieniężnych na tym rachunku. Pogląd taki wyrażony został m.in. w wyroku WSA w Poznaniu z 25 lipca 2018 r., III SA/Po 229/18. Odmienne stanowisko uznające, że opłata za zajęcie rachunku bankowego może być pobrana także wtedy, gdy nie nastąpiło zajęcie środków na tym rachunku, zostało zaprezentowane m.in. w wyrokach WSA w: Warszawie z 9 października 2018 r., V SA/Wa 802/18, Szczecinie z 26 września 2018 r., I SA/Sz 529/18 oraz z 15 listopada 2018 r., 688/18, Olsztynie z 25 września 2018 r., I SA/Ol 475/18, Opolu z 21 marca 2018 r., I SA/Op 33/18, Łodzi z 28 listopada 2018 r., III SA/Łd 727/18, Kielcach z 22 listopada 2018 r., I SA/Ke 382/18, Rzeszowie z 13 listopada 2018 r., I SA/Rz 780/18.

Analiza wskazanych judykatów nie pozwala jednoznacznie wskazać, który z tych poglądów jest dominujący. Jednakże rozstrzygając tę kwestię NSA podzielił pierwsze z przywołanych powyżej stanowisk. Uznał, że stosownie do regulacji zawartej w art. 64 § 1 pkt 4 z zastrzeżeniem § 2 u.p.e.a. organ egzekucyjny, w następstwie egzekucji należności pieniężnych, pobiera za dokonane czynności opłaty za zajęcie innych niż wymienione w art. 64 § 1 pkt 2 i 3 wierzytelności pieniężnych lub innych praw majątkowych – w wysokości 5% kwoty egzekwowanej należności, nie mniej jednak niż 4 zł 20 gr. Treść cytowanego wyżej tekstu prawnego nie pozostawia wątpliwości, że opłata egzekucyjna w wysokości wyżej określonej może być pobrana wyłącznie wówczas, gdy nastąpi faktyczne zajęcie wierzytelności pieniężnych. Jednocześnie NSA zwrócił uwagę, że w przepisie tym ustawodawca nie zawarł przyzwolenia do pobierania stosownych opłat egzekucyjnych także wówczas, gdy dojdzie do zajęcia rachunku bankowego, na którym nie było środków finansowych. Opłata egzekucyjna w wysokości określonej w art. 64 § 1 pkt 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji może być pobrana wówczas, gdy nastąpi faktyczne zajęcie wierzytelności pieniężnych. Taka konstatacja wynika również z analizy wywodów zawartych w wyroku TK o sygn. akt SK 31/14 (por. wyroki z: 6 lutego 2019 r., 2905/18 oraz I GSK 2863/18, 20 marca 2019 r., 3446/18 oraz I GSK 3408/18, 9 maja 2019 r., I GSK 312/19, 9 października 2019 r., I GSK 1377/18, 14 listopada 2019 r., I GSK 2918/18, 12 grudnia 2019 r., I GSK 930/19 oraz I GSK 630/19).

4.3. Charakter prawny terminu określonego w § 10 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów dotyczącego udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych

Zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich[65], płatność na zalesianie jest udzielana na wniosek producenta rolnego o przyznanie płatności. Wniosek o przyznanie płatności składa się na formularzu, udostępnionym przez Agencję, w terminie od 1 czerwca do 15 lipca danego roku (ust. 3). Natomiast w myśl § 10 ust. 5 rozporządzenia, do wniosku o wypła-

[65] Dz.U. Nr 187, poz. 1929 ze zm.; dalej: rozporządzenie.

tę, stosuje się odpowiednio przepis § 6 ust. 3. Na tle powyższej regulacji w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pojawił się problem charakteru prawnego terminu do złożenia wniosku o wypłatę pomocy zalesieniowej i skutków prawnych jego niedochowania. Z analizy orzecznictwa sądowego wynika, że sądy administracyjne zgodnie przyjmują, iż termin ten nie ma charakteru materialnego i niedotrzymanie jego nie rodzi skutków prawnych w postaci utraty prawa do wypłaty środków pomocowych.

Rozbieżności dotyczą natomiast tego, czy jest to termin procesowy, czy też instrukcyjny.

W wyroku z 13 czerwca 2017 r., II GSK 419/17, NSA przyjął, że termin określony w § 6 ust. 3 ww. rozporządzenia dotyczy wniosku o przyznanie płatności na zalesienie. Natomiast termin z § 10 ust. 5 rozporządzenia odnosi się do kwestii wypłaty premii pielęgnacyjnej, bądź zalesieniowej, wypłacanych w kolejnych latach po przyznaniu pierwszej płatności. Termin z § 6 ust. 3 dotyczy powstania oraz treści prawa i należy uznać go za termin prawa materialnego. Takiego charakteru nie ma natomiast termin z § 10 ust. 5 rozporządzenia, który jest związany z procedurą wypłaty środków. Odesłanie zawarte w § 10 ust. 5 rozporządzenia do odpowiedniego stosowania § 6 ust. 3 nie oznacza, że przepis ten stosujemy wprost, i że przepisy te mają tożsamy charakter prawny. Termin wynikający z § 10 ust. 5 w związku z § 6 ust. 3 rozporządzenia nie jest także terminem o charakterze instrukcyjnym, lecz ma cechy wyłącznie terminu procesowego, z uwagi na to, że: jest to termin dla dokonania czynności przez strony oraz że wynika bezpośrednio z norm prawnych.

Odmienną ocenę charakteru prawnego terminu w kontekście jego instrukcyjnego bądź procesowego znaczenia wyraził NSA w wyroku z 11 czerwca 2019 r., I GSK 1316/18, twierdząc, że termin wynikający z § 10 ust. 5 w związku z § 6 ust. 3 rozporządzenia nie jest terminem prawa procesowego, lecz jest terminem instrukcyjnym. Świadczą o tym konsekwencje prawne jakie ten termin wywołuje. Złożenie wniosku o wypłatę płatności nie wszczyna postępowania administracyjnego, którego zwieńczeniem byłoby wydanie indywidualnego aktu administracyjnego, jak i nie wyznacza granic czasowych dla dokonania czynności procesowej w toku postępowania administracyjnego. Wobec tego termin ten ma jedynie charakter porządkowy, bowiem wyznacza standardy postępowania w zakresie wypłaty płatności premii pielęgnacyjnej i zalesieniowej. Nie wywołuje on też bezpośrednio żadnych negatywnych skutków prawnych materialnych czy procesowych dla wnioskodawcy. Z tego powodu, jego upływ nie może spowodować wygaśnięcia prawa do pomocy, przyznanego decyzją, co mogłoby być efektem upływu terminu prawa materialnego (także wyroki z: 23 października 2019 r., I GSK 1758/18 i I GSK 1759/18 oraz z 18 października 2018 r., sygn. akt: I GSK 1164/18 i I GSK 1134/18).

4.4. Osoba upoważniona do podpisu decyzji wydanej przez zarząd województwa

Na tle spraw dotyczących zwrotu dofinansowania unijnego w następstwie stwierdzenia nieprawidłowości przy realizacji projektów konkursowych powstał problem osoby upoważnionej do podpisania w imieniu zarządu województwa decyzji nakazującej zwrot nienależnie pobranej pomocy. W wyrokach sądów odnoszących się do powyższej materii zaprezentowane zostały dwa poglądy.

Pierwszy z nich opowiada się za każdorazowym ścisłym stosowaniem wykładni gramatycznej art. 46 ust. 2a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[66], a w konsekwencji uznaniem, że tylko marszałek województwa jest upoważniony do podpisania decyzji podjętej przez zarząd województwa, nawet w sytuacji gdy nie uczestniczy on w jej wydaniu. W wyrokach WSA w: Krakowie z 20 kwietnia 2018 r., I SA/Kr 237/18 i 7 marca 2018 r., I SA/Kr 83/18, Sąd uznał, że decyzje zarządu województwa zawsze podpisuje marszałek województwa i to niezależnie od uczestnictwa w ich podjęciu, oraz że przepis art. 46 ust. 2a u.s.w. stanowi *lex specialis* wobec art. 107 § 1 k.p.a. i wykładnia rozszerzająca jest niedopuszczalna. Ponadto Sąd stwierdził, że pomimo braku w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[67] normy prawnej stanowiącej odpowiednik art. 46 ust. 2a u.s.w. nie jest wykluczone stosowanie tego przepisu w sprawach, w których zarząd województwa – jako instytucja zarządzająca – jest umocowany do wydawania decyzji administracyjnych zobowiązujących do zwrotu środków, o których mowa w przepisach ustawy o finansach publicznych, a do których odsyła art. 26 ust. 1 pkt 15 ww. ustawy.

W myśl drugiego stanowiska, decyzję zarządu województwa może podpisać inny członek zarządu obecny przy jej wydaniu. Taki pogląd wyraził WSA w Białymstoku w wyroku z 9 maja 2018 r., I SA/Bk 170/18, twierdząc, że wykładnia gramatyczna art. 46 ust. 2a u.s.w., w świetle pozostałych przepisów tej ustawy, budzi wątpliwości. Zarząd województwa jest organem kolegialnym i podejmuje decyzje zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu zarządu (art. 31 ust. 4 u.s.w.), a to oznacza, że dla ważności rozstrzygnięcia obecność marszałka województwa nie jest wymagana do skutecznego podjęcia decyzji administracyjnej przez ten organ. Twierdzenie, iż marszałek podpisuje decyzje zarządu, nawet podjęte podczas jego nieobecności, jest zbyt daleko idące, bowiem niemożność podpisania decyzji zarządu przez marszałka województwa z powodu jego absencji stanowiłaby praktyczną i prawną przeszkodę w funkcjonowaniu organu województwa. Rozwiązanie takie byłoby nieracjonalne i wprost prowadziłoby do naruszenia przepisów k.p.a. o terminach załatwiania spraw. Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z 7 marca 2019 r., I GSK 866/18, twierdząc, że nie można przyjąć za zasadną argumentacji, zgodnie z którą w każdym posiedzeniu zarządu województwa musi uczestniczyć marszałek województwa. Zarząd jako organ kolegialny obraduje na posiedzeniach, a uchwały zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu. Dla posiedzeń zarządu, na których podejmowane są decyzje administracyjne nie przewidziano natomiast żadnych szczególnych unormowań. Tak więc decyzja administracyjna może być podjęta na posiedzeniu, w którym nie uczestniczą wszyscy członkowie zarządu. Zestawienie treści art. 107 k.p.a. z art. 46 ust. 2a u.s.w. prowadzi do wniosku, że decyzję podpisuje ten kto uczestniczył w jej wydaniu oraz że podjęcie decyzji może odbyć się bez udziału marszałka (zob. także wyroki z: 2 kwietnia 2019 r., I GSK 1206/18 i 3 grudnia 2019 r., I GSK 1476/18.

[66] Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.; dalej: u.s.w. Decyzje wydane przez zarząd województwa w sprawach z zakresu administracji publicznej podpisuje marszałek.

[67] Dz.U. z 2018 r. poz. 1307 ze zm.

4.5. Zakres zwrotu płatności w sytuacji stwierdzenia uchybienia przy realizacji zobowiązania rolnośrodowiskowego

W świetle art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich[68], pomoc objęta wnioskiem ulega zmniejszeniu lub nie jest przyznawana, jeżeli m.in. nie spełniono odpowiednich norm obowiązkowych, minimalnych wymogów dotyczących stosowania nawozów i środków ochrony roślin lub kryteriów kwalifikowalności innych niż kryteria związane z wielkością obszaru lub liczbą zwierząt zadeklarowanych. W przypadku zobowiązań wieloletnich, zmniejszenia pomocy, wykluczenia i odzyskiwanie mają zastosowanie również do kwot wypłaconych już z tytułu tego zobowiązania w latach wcześniejszych. Natomiast rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program Rolnośrodowiskowy", objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013[69], wspomniane sytuacje reguluje w sposób odrębny. W § 38 rozporządzenia określone zostały zasady zmniejszenia płatności przyznawanych w danym roku w razie stwierdzenia uchybienia w przestrzeganiu przez rolnika wymogów w ramach poszczególnych pakietów albo wariantów, a w § 39 rozporządzenia uregulowano przesłanki zwrotu płatności rolnośrodowiskowej.

W orzecznictwie przyjęto, że płatność rolnośrodowiskowa stanowi zobowiązanie 5-letnie i w związku z tym beneficjent programu rolnośrodowiskowego zobowiązany jest do jego realizacji na uzgodnionych warunkach w każdym kolejnym roku trwania programu. Stwierdzenie nieprawidłowości w realizacji warunków programu rolnośrodowiskowego w danym roku powoduje nie tylko nieprzyznanie lub pomniejszenie płatności w tym konkretnym roku, lecz skutkuje także obowiązkiem zwrotu kwot wypłaconych w latach wcześniejszych. W związku z tym w orzecznictwie przyjęto, że zwrot płatności ma charakter wsteczny. W wyroku z 6 grudnia 2018 r., I GSK 851/18, NSA stwierdził, że zobowiązanie rolnośrodowiskowe, które jest oceniane z perspektywy pięcioletniego okresu jego trwania, winno być realizowane przez cały ten okres i żeby zachować pomoc nie wystarczy wywiązanie się z programu w jednym roku. Stanowisko takie prezentowane jest w szeregu wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, np. w wyroku WSA w Gliwicach z 24 czerwca 2019 r., III SA/Gl 1289/18, wskazano, że obowiązek zwrotu może dotyczyć tylko płatności wypłaconych w poprzednich latach. Z kolei w wyroku z 19 czerwca 2019 r., I SA/Bk 182/19, WSA w Białymstoku uznał, że gwarancję zachowania warunków programu rolnośrodowiskowego stanowią § 39 ust. 1 rozporządzenia, w którym zawarta jest zasada zwrotu wypłaconej uprzednio płatności oraz art. 35 ust. 4 rozporządzenia nr 640/2014, który przewiduje, że w przypadku zobowiązań wieloletnich, cofnięcia w wyniku nieprzestrzegania zobowiązań stosuje się również do kwot już wypłaconych w latach poprzednich na daną operację. Pogląd ten podzielił także WSA w Poznaniu w wyrokach: z 17 kwietnia 2019 r., III SA/Po 41/19 i 10 lipca 2019 r., III SA/Po 178/19 oraz WSA w Białymstoku w wyrokach z 3 lipca 2019 r., I SA/Bk 141/19 i z 24 lipca 2019 r., I SA/Bk 167/19. WSA w Szczecinie w wyroku z 16 stycznia 2019 r., I SA/Sz 538/18, wskazał ponadto, że jeżeli stwierdzona nieprawidło-

[68] Dz.Urz. UE L 25.8 ze zm.

[69] Dz.U. poz. 361 ze zm.

wość w realizacji zobowiązania stanowi przesłankę zarówno do zwrotu, jak i zmniejszenia płatności, brak jest podstaw do wykluczenia zwrotu płatności. Charakter zobowiązania wieloletniego uzasadnia, że stwierdzenie nieprawidłowości w danym roku ma negatywny wpływ na płatności już otrzymane, nawet za rok, w którym uchybień nie stwierdzono. NSA w wyroku z 31 stycznia 2019 r., I GSK 1118/18 wyraził pogląd, że konieczność orzekania o zwrocie wypłaconej pomocy za lata wcześniejsze jest konsekwencją wieloletniego charakteru programu rolnośrodowiskowego, a w postępowaniu o zwrot wypłaconej pomocy należy ustalić, czy pobrana przez rolnika płatność z tytułu realizacji programu rolnośrodowiskowego jest płatnością nienależną. Płatność nienależna to taka, która została wypłacona rolnikowi, a organy w późniejszym okresie stwierdziły, że rolnik dopuścił się nieprawidłowości w realizacji przyjętego zobowiązania w ramach programu rolnośrodowiskowego, co daje podstawę do żądania zwrotu pobranych płatności także za lata wcześniejsze, bez wykazywania, że w tamtym okresie nieprawidłowość istniała. Konsekwencją takiego ukształtowania zobowiązań beneficjenta jest nie tylko nieprzyznanie płatności za dany rok, jeżeli stwierdzono uchybienia w realizacji programu, ale także obowiązek zwrotu płatności wcześniej pobranych.

W orzecznictwie sądowym występuje również stanowisko opowiadające się za ograniczoną możliwością żądania zwrotu wypłaconych we wcześniejszych latach kwot. Ograniczenie to uzależniono od wykazania przez organy administracji stopnia oddziaływania stwierdzonej w danym roku nieprawidłowości na wcześniejsze lata realizacji zobowiązania, np. w wyroku z 12 września 2018 r., I GSK 1181/18, NSA stwierdził, że regulację ujętą w § 39 ust. 1 rozporządzenia należy rozumieć w ten sposób, iż w przypadku zobowiązań wieloletnich, co do których rolnik „nie spełnia innych warunków płatności" zwrot przyznanych już płatności za lata poprzednie może nastąpić wówczas, gdy stwierdzone naruszenie w danym roku przesądza o niewykonalności całego zobowiązania (także wyrok z 12 grudnia 2017 r., II GSK 333/16). Z interpretacji § 39 ust. 1 rozporządzenia, przy uwzględnieniu wykładni art. 18 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 65/2011 wynika, że uchybień w zakresie przestrzegania wymagań w ramach poszczególnych pakietów i wariantów nie można automatycznie odnosić do lat poprzednich, lecz każdorazowo należy badać, czy stwierdzone uchybienie ma wpływ na wykonalność całego pięcioletniego zobowiązania, a jeżeli tak, to jaki. Pogląd ten podzielił NSA w wyroku z 15 stycznia 2019 r., I GSK 897/18, uznając, że zasięg niezgodności zależy w szczególności od skutków, jakie wywiera na całość operacji. To czy jest trwała, zależy w szczególności od długości okresu, w którym występują jej skutki lub od możliwości wyeliminowania tych skutków za pomocą racjonalnych środków. Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z 15 stycznia 2019 r., I GSK 907/18 wskazując, że organ w postępowaniu wyjaśniającym powinien przeanalizować, czy naruszenia, których dopuścił się rolnik, stwierdzone w 2013 r., mają wpływ na wykonalność całego pięcioletniego zobowiązania, a jeżeli tak, to jaki. Stanowisko to podzielił NSA w wyrokach z: 20 marca 2019 r., I GSK 40/19 oraz z 19 czerwca 2019 r., I GSK 1237/18, i wojewódzkie sądy administracyjne w wyrokach: WSA w Poznaniu z 20 sierpnia 2019 r., III SA/Po 373/19, WSA w Szczecinie z 4 kwietnia 2019 r., I SA/Sz 106/19 oraz z 20 lutego 2019 r., I SA/Sz 870/18.

4.6. Podmiot odpowiedzialny za bezprawne zajęcie pasa drogowego

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiały się w minionych latach wątpliwości co do adresatów norm ustanawiających sankcje za bezprawne zajęcie pasa drogowego. W świetle art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[70] zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z ust. 12 pkt 1 powołanego przepisu ustawy o drogach publicznych, za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, zarządca ten wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną o określonej w przepisie wysokości.

We wcześniejszym orzecznictwie pojawiały się wyroki, w których sądy uznawały inwestora robót za właściwego adresata kary pieniężnej w przypadku, gdy roboty te wykonywane były bez uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Dla przykładu wskazać można wyrok NSA z 12 kwietnia 2017 r., II GSK 5418/16, w którym Sąd wyraził pogląd, zgodnie z którym w przypadku, gdy roboty prowadzone na pasie drogowym bez zezwolenia wykonywane były przez inny podmiot niż przez samego inwestora, to stosunek cywilnoprawny łączący inwestora z wykonawcą prac pozostaje poza sferą zainteresowań organu administracji. Naczelny Sąd Administracyjny przychylił się do stanowiska organów, jak również sądu pierwszej instancji, w świetle którego kara pieniężna wymierzana jest inwestorowi, zaś problem rozliczeń inwestora z wykonawcą może być ewentualnie przedmiotem postępowania przed sądem powszechnym. Podobne stanowisko prezentował już wcześniej np. WSA w Gliwicach w wyroku z 13 kwietnia 2012 r., II SA/Gl 97/12, w którym Sąd podniósł, że stroną postępowania administracyjnego w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez odpowiedniego zezwolenia powinien być inwestor, który, o ile nie jest jednocześnie wykonawcą robót i zleca ich wykonanie innej osobie, ponosi ryzyko w wyborze wykonawcy. Stosunek cywilnoprawny łączący inwestora i wykonawcę robót nie może, zdaniem Sądu, modyfikować obowiązków o charakterze publicznoprawnym. Sąd zastrzegł jedynie, że wykonawca robót budowlanych może być adresatem decyzji wymierzającej karę pieniężną za zajęcie pasa drogowego bez odpowiedniego zezwolenia zarządcy drogi pod warunkiem, że roboty wykonuje we własnym imieniu i na własną rzecz. W nieco innym stanie faktycznym orzekał NSA w sprawie II GSK 694/10, jednak pewne aspekty uzasadnienia wyroku w tej sprawie (z 29 czerwca 2011 r.) mają zastosowanie do omawianego zagadnienia. Sprawa dotyczyła przyczepy samochodowej umieszczonej bez zezwolenia w pasie drogowym, a kara pieniężna nałożona została na właściciela przyczepy, podczas gdy argumentował on w skardze do sądu, że sporną przyczepę wynajął osobie trzeciej. NSA w omawianym wyroku stanął na stanowisku, że kara pieniężna zasadnie została wymierzona właścicielowi przyczepy, jeśli zaś poniósł on, na skutek obciążenia go karą pieniężną, szkodę pozostającą w związku przyczynowym z działaniem innej osoby, to naprawienia tej szkody dochodzić może w postępowaniu przed sądem powszechnym.

W orzecznictwie jednocześnie wyrażany był odmienny pogląd. Przykładowo, powołać można wyrok NSA z 21 sierpnia 2013 r., II GSK 693/13. Sąd podniósł, że w przypadkach,

[70] Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.; dalej: u.d.p.

gdy wykonawca prac ma swój własny interes prawny, w ramach wykonywania swojego zobowiązania, do ubiegania się o zezwolenie zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia w nim robót, jest on legitymowany do wystąpienia o takie zezwolenie. Tym samym o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego wystąpić może nawet podwykonawca, jeżeli zajęcie przez niego pasa drogowego w celu wykonania robót zleconych mu przez wykonawcę będzie wykraczało poza zakres zezwolenia na zajęcie pasa drogowego uzyskanego przez inwestora lub wykonawcę albo też inwestor i wykonawca nie ubiegali się w ogóle o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym.

Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 lipca 2014 r., II GSK 766/13, w którym wyraził pogląd, że wykonawca prowadząc roboty na rzecz inwestora może w tym celu zajmować pas drogowy w ramach zezwolenia udzielonego inwestorowi, czyli działać w tym zakresie niejako w imieniu inwestora. Zdaniem Sądu wykonawca jest odrębnym od inwestora podmiotem prawa, posiadającym w związku z wykonaniem inwestycji również własne interesy, prawnie zakotwiczone w łączącej strony umowie o wykonanie robót związanych z inwestycją. Jeśli zatem inwestor nie ubiegał się o zezwolenie na prowadzenie robót w pasie drogowym, może o nie wystąpić wykonawca.

Aktualnie orzecznictwo skłania się ku drugiemu z prezentowanych powyżej poglądów, o czym świadczy kilka orzeczeń wydanych w 2019 r. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 września 2019 r., II GSK 484/19, podniósł, że w przypadku kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia co do zasady odpowiedzialność administracyjnoprawna powinna być wiązana z właścicielem obiektu zajmującego pas drogowy. Jednak od tej zasady dopuszczalne są wyjątki w tych wszystkich przypadkach, w których mamy do czynienia z wieloma podmiotami zajmującymi pas drogowy lub zajęciem tego pasa w imieniu lub na rachunek osób trzecich. W takich sytuacjach przypisanie kary musi być odnoszone do konkretnej sytuacji faktycznej i w jej ramach organ ma ustalić podmiot odpowiedzialny. Sąd stanął na stanowisku, w świetle którego przepisy ustawy o drogach publicznych posługują się szeroką formułą, że kara jest wymierzana za zajęcie pasa drogowego. Dlatego też w przypadku, gdy kilka podmiotów ma interes faktyczny lub prawny w zajmowaniu pasa drogowego, a żaden z nich nie uzyskał zezwolenia, karę za nielegalne zajęcie powinien ponosić w pierwszej kolejności ten, kto faktycznie zajął pas drogowy, bo to ten podmiot realnie zagraża drodze i bezpieczeństwu w ruchu drogowym.

Przywołać również można wyrok z 16 kwietnia 2019 r., II GSK 678/17, w którym NSA wyraził pogląd, że z brzmienia art. 40 ust. 1 i 2 u.d.p. wynika, iż przepisy nie precyzują, kto jest podmiotem zobowiązanym do uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Mogą nim być różne osoby, które w konkretnej sytuacji dokonują bezprawnego zajęcia pasa drogowego. Podmiotem tym może być osoba faktycznie naruszająca pas drogowy, w tym wykonawca robót budowlanych, zaś rolą organu jest takie przeprowadzenie postępowania dowodowego i wyjaśniającego, żeby bez wątpliwości ustalić, kto faktycznie zajął pas drogowy.

W świetle analizy orzecznictwa uznać można, że aktualnie przeważa szeroka interpretacja art. 40 ust. 12 u.d.p. W świetle orzeczeń z ostatniego okresu, kara pieniężna za zajęcie pasa bez zezwolenia zarządcy drogi może być wymierzana nie tylko inwestorowi robót wykonywanych w tym pasie, lecz również faktycznie zajmującemu pas, w tym wykonawcy czy podwykonawcy robót.

4.7. Ustanowione w polskim prawie ograniczenia ruchu pojazdów nienormatywnych w świetle wyroku TSUE z 21 marca 2019 r., C-127/17[71]

W orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym pojazdów nienormatywnych pojawiała się problematyka przekroczenia dozwolonego w polskim prawie nacisku pojedynczej osi napędowej w świetle obowiązujących regulacji unijnych. Kwestię tą podnosili niejednokrotnie skarżący, czy to w skargach do sądów wojewódzkich, czy w skargach kasacyjnych. Skarżący powoływali się w tym zakresie najczęściej na art. 3 dyrektywy Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym[72], który stanowi, że państwo członkowskie nie może na swoim terytorium odmówić lub zabronić używania w ruchu międzynarodowym pojazdów zarejestrowanych lub dopuszczonych do ruchu w jednym z pozostałych państw członkowskich, z przyczyn odnoszących się do masy lub wymiarów, zaś w ruchu krajowym pojazdów zarejestrowanych lub dopuszczonych do ruchu w jednym z pozostałych państw członkowskich z przyczyn odnoszących się do ich wymiarów. Natomiast w art. 7 dyrektywy 96/53/WE ustanowiono, że dyrektywa ta nie stanowi przeszkody dla stosowania obowiązujących przepisów drogowych w każdym państwie członkowskim i ograniczających ciężar lub wymiary pojazdów na niektórych drogach lub obiektach inżynieryjnych – niezależnie od państwa rejestracji lub dopuszczenia do ruchu takich pojazdów, co oznacza również możliwość nakładania lokalnych ograniczeń na maksymalne dopuszczalne wymiary lub ciężary pojazdów, które mogą być używane, w przypadku gdy infrastruktura nie jest przystosowana do długich i ciężkich pojazdów, w określonych obszarach lub na określonych drogach, takich jak centra miast, małe wioski lub miejsca o szczególnym znaczeniu przyrodniczym. W pkt 3 załącznika nr I do dyrektywy 96/53/WE unormowany został maksymalny dopuszczalny ciężar na oś (tzw. nacisk osi) pojazdów – dla pojedynczych osi nienapędowych jest to 10 t, zaś dla osi napędowej – 11,5 tony. W Traktacie Akcesyjnym przewidziano okres dostosowawczy, pozwalający na stosowanie w Polsce, do końca 2010 r., ograniczeń poruszania się pojazdów ponad wymogi ustanowione w dyrektywie 96/53/WE. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[73], przepis art. 41 zawiera regulację, w świetle której, zgodnie z dyrektywą 96/53/WE, po drogach publicznych dopuszcza się ruch pojazdów o nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t, jednak zgodnie z ust. 2 wspomnianego przepisu minister właściwy do spraw transportu ustala, w drodze rozporządzenia, wykaz dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, a także wykaz dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t. Wykaz ten uregulowany został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać

[71] Zagadnienie to zostało omówione w części dotyczącej stosowania prawa UE.

[72] Dz.Urz. UE L 1996.235.59 ze zm.; dalej: dyrektywa 96/53/WE.

[73] Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.; dalej: u.d.p.

się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t[74], które zastąpione zostało rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie wykazu dróg krajowych oraz dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t, oraz wykazu dróg krajowych, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t[75].

Przez wiele lat w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmowano, że art. 41 ust. 2 u.d.p., regulujący kwestię ograniczeń poruszania się pojazdów o określonych naciskach pojedynczej osi, stanowi implementację art. 7 dyrektywy 96/53/WE (wyroki WSA w Warszawie z 7 stycznia 2015 r., VIII SA/Wa 711/14, z 12 marca 2019 r., VI SA/Wa 2357/18, czy NSA z 12 października 2018 r., II GSK 3193/16 i z 8 lutego 2018 r., II GSK 1115/16).

TSUE w wyroku C-127/17 orzekł, że wynikające z prawa polskiego ograniczenia w dostępie do polskiej sieci dróg pojazdów odpowiadających określonym w pkt 3.1 i 3.4.1 załącznika I do dyrektywy 96/53/WE dopuszczalnym naciskom osi są sprzeczne z art. 3 ust. 1 tej dyrektywy. Trybunał wskazał ponadto, że art. 7 dyrektywy 96/53/WE ustanawia wyjątek od ogólnej zasady swobodnego ruchu pojazdów o nacisku napędowej osi pojedynczej do 11,5 t, a zatem powinien być interpretowany zawężająco, a co za tym idzie rozporządzenie Ministra z 2015 r., regulujące ograniczenia w ruchu pojazdu na tak wielu drogach, oparte jest na błędnej wykładni art. 7 dyrektywy 96/53/WE. Ponadto, Trybunał zanegował system zezwoleń udzielanych na przejazdy pojazdów nienormatywnych po niektórych polskich drogach publicznych, twierdząc, że skoro ustanowione w polskim prawie ograniczenia w dostępie do dróg ze względu na nacisk pojedynczej osi napędowej są niezgodne z art. 3 i art. 7 dyrektywy 96/53/WE, to i system udzielania zezwoleń należy uznać za sprzeczny z przepisami tej dyrektywy.

Po wyroku C-127/17 sądy administracyjne nawiązywały do stanowiska Trybunału np. w wyrokach z 11 czerwca 2019 r., II GSK 4608/16, 12 czerwca 2019 r., II GSK 1253/17, 13 czerwca 2019 r., II GSK 372/17, 18 czerwca 2019 r., II GSK 4471/16 NSA stwierdził, że w wydanych w tych sprawach decyzjach organ przyjmował wadliwą wartość dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej. W wyroku z 13 czerwca 2019 r., II GSK 5020/16, NSA uznał, że organy administracji powinny odnieść stwierdzone w trakcie kontroli przekroczenie nacisku pojedynczej osi napędowej kontrolowanego pojazdu do wartości 11,5 t, co wynika z pkt 3.4.1. w związku z pkt 2.2.1. załącznika I do dyrektywy 96/53/WE. Podobnie, w wyroku z 25 czerwca 2019 r., II GSK 733/17, NSA wskazał, że stwierdzony w toku kontroli nacisk pojedynczej osi napędowej pojazdu wynoszący 11,1 t, jako niższy od maksymalnego dopuszczalnego nacisku osi napędowej w świetle dyrektywy nr 96/53/WE na poziomie 11,5 t, nie mógł stanowić podstawy do przypisania stronie naruszenia i w konsekwencji nałożenia na nią kary pieniężnej.

Podobny wpływ wyrok TSUE wywarł na orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych (np. wyroki WSA: w Warszawie z 4 lipca 2019 r., VI SA/Wa 366/19 i z 25 czerwca 2019 r., VI SA/Wa 572/19).

Polskie sądy administracyjne jednolicie przyjęły, za stanowiskiem TSUE, iż ruch międzynarodowy, zgodnie z wykładnią art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/53/WE, to przemieszczanie się pojazdów na terytorium co najmniej dwóch państw członkowskich bez względu na konkretną infrastrukturę drogową, na której koncentruje się ten ruch. W niektórych wyrokach

[74] Dz.U. 2015 r. poz. 802; dalej: rozporządzenie Ministra z 2015 r.

[75] Dz.U. 2017 r. poz. 878; dalej: rozporządzenie Ministra z 2017 r.

(por. wyrok z 5 grudnia 2019 r., II GSK 638/19), podnoszono, że wprawdzie wyrok TSUE zapadł na tle zagadnienia odnoszącego się do polskich ograniczeń w międzynarodowym ruchu pojazdów, to orzeczenie TSUE ma dalej idące konsekwencje i za Trybunałem należy stosować rozszerzającą wykładnię pojęcia ruchu międzynarodowego. Polskie sądy administracyjne uznają za uzasadnione dokonywanie oceny prawidłowości wykonywania krajowego ruchu pojazdów na podstawie takich samych kryteriów prawnych, jakim podlega, według argumentacji Trybunału, ruch międzynarodowy. W wyrokach z 12 czerwca 2019 r., II GSK 5335/16, 13 czerwca 2019 r., II GSK 5020/16, 18 lipca 2019 r., II GSK 2230/17, a także WSA w Warszawie w wyroku z 18 września 2019 r., VI SA/Wa 1086/19, czy z 23 października 2019 r., VI SA/Wa 1336/19, stosowanie dwóch reżimów prawnych, w zależności od tego, czy pojazd wykonuje przejazd w ruchu międzynarodowym, czy jest to przejazd w ruchu krajowym, jest niedopuszczalne, bowiem przy takim założeniu pojazd wykonujący ruch międzynarodowy, a więc poruszający się po co najmniej dwóch terytoriach państw członkowskich, po opuszczeniu transeuropejskiej sieci dróg lub głównych dróg krajowych, byłby traktowany jako niewykonujący transportu międzynarodowego. Tym samym nie miałyby do niego zastosowania wspólne normy dotyczące maksymalnego nacisku osi, wynikające z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do dyrektywy 96/53/WE.

4.8. Gry losowe i zakłady wzajemne

W 2019 r. znaczna część orzeczeń sądów administracyjnych dotyczyła wykładni pojęcia „urządzający gry", użytego w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[76]. Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h. karze pieniężnej podlega urządzający gry na automatach poza kasynem gry. Sądy obu instancji konsekwentnie wskazywały, że ustawa o grach hazardowych nie zawiera legalnej definicji „urządzającego gry", jednak posługuje się tym określeniem w wielu przepisach, z których można wywnioskować zakres treściowy tego pojęcia. Sądy jednolicie przyjmują, że „urządzanie gier hazardowych" to ogół czynności i działań stanowiących zaplecze logistyczne dla umożliwienia realizowania w praktyce działalności w zakresie gier hazardowych, w szczególności: zorganizowanie i pozyskanie odpowiedniego miejsca na zamontowanie urządzeń, przystosowanie go do danego rodzaju działalności, umożliwienie dostępu do takiego miejsca nieograniczonej ilości graczy, utrzymywanie automatów w stanie stałej aktywności, umożliwiającej ich sprawne funkcjonowanie, wypłacanie wygranych, obsługa urządzeń, zatrudnienie i odpowiednie przeszkolenie personelu, zapewniające graczom możliwość uczestniczenia w grze (wyroki z: 10 stycznia 2019 r., II GSK 89/17 i II GSK 4778/16; 22 marca 2019 r., II GSK 1471/17; wyrok WSA w Białymstoku z 4 września 2019 r., I SA/Bk 344/19).

Urządzający gry w rozumieniu art. 89 ust. 1 u.g.h. to każdy podmiot realizujący (wykonujący) te działania, czynności. Zgodnie z poglądem wypracowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, samo wynajęcie czy wydzierżawienie lokalu lub jego części w celu urządzania gier hazardowych nie przesądza ani o urządzaniu tych gier przez wynajmującego czy wydzierżawiającego, ani też takiej okoliczności nie wyłącza (zob. m.in. wyroki z: 13 października 2017 r., II GSK 1409/17; 27 kwietnia 2018 r., II GSK 4323/17; 6 listopada 2019 r., II GSK 779/18). Warunkiem przypisania odpowiedzialności na podstawie art. 89 u.g.h. jest zatem wykazanie, że dany podmiot aktywnie uczestniczył w procesie urządzania

[76] Dz.U. z 2016 r. poz. 471 ze zm.; obecnie Dz.U. z 2018 r. poz. 165 ze zm.; dalej: u.g.h.

nielegalnych gier hazardowych, a więc podejmował określone czynności związane z procesem udostępniania automatów, w tym także z ich obsługą oraz stwarzaniem technicznych, ekonomicznych i organizacyjnych warunków umożliwiających sprawne i niezakłócone używanie urządzenia do celów związanych z komercyjnym procesem organizowania gier hazardowych.

Jednak samo pozyskanie pomieszczenia oraz wstawienie w nim automatu, bez podjęcia dodatkowych działań umożliwiających jego techniczne uruchomienie oraz przystosowanie pomieszczenia do prowadzenia gier, jest niewystarczające do przyjęcia, że podmiot dysponujący automatem zorganizował i prowadził przedsięwzięcie w zakresie gier na automatach poza kasynem gry. Umiejscowienie automatu – zamknięte, pozbawione energii elektrycznej pomieszczenie – świadczy co najwyżej o posiadaniu automatu przez spółkę i podjęciu czynności przygotowawczych do jego uruchomienia w przyszłości, jednakże nie o urządzaniu gier na tym automacie (wyroki WSA w Białymstoku z: 18 grudnia 2019 r., I SA/Bk 350/19 i I SA/Bk 355/19 (niepraw.)).

Nowelizacja ustawy o grach hazardowych[77], która weszła w życie dniem 1 kwietnia 2017 r., nadała nowe brzmienie art. 89 u.g.h. i obecnie karze pieniężnej podlega m.in. urządzający gry hazardowe bez koncesji, bez zezwolenia lub bez dokonania wymaganego zgłoszenia, a wysokość kary pieniężnej wymierzanej w tych przypadkach wynosi w przypadku gier na automatach 100 tys. zł od każdego automatu. Ponieważ ustawodawca nie przewidział okresu przejściowego dla stanów faktycznych zaistniałych na postawie art. 89 u.g.h. w brzmieniu sprzed 1 kwietnia 2017 r., a rozstrzyganych ostatecznie po tym terminie w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, pojawiły się więc odmienne rozstrzygnięcia – uznawano, że należy stosować: przepisy obowiązujące w czasie przeprowadzania kontroli; przepisy dotychczasowe, gdy sankcja jest względniejsza dla sprawcy deliktu; lub przepisy w nowym brzmieniu[78].

W 2019 r. wojewódzkie sądy administracyjne orzekały, że w przypadkach, gdy kontrola miała miejsce przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, a organy orzekały już po wejściu w życie nowych przepisów, należy stosować przepisy sprzed nowelizacji, jednak wciąż niejednolicie uzasadniały takie stosowanie przepisów:

W wyroku z 27 sierpnia 2019 r., III SA/Łd 492/19, WSA w Łodzi wskazał, że podstawę prawną decyzji organu stanowiły przepisy ustawy o grach hazardowych w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 marca 2017 r., mimo że rozstrzygnięcie organu I i II instancji zostało wydane już po wejściu w życie ustawy zmieniającej tę ustawę. Zdaniem Sądu organy prawidłowo przyjęły, że ocena zachowania podmiotu urządzającego gry hazardowe z naruszeniem przepisów prawa powinna odbywać się w oparciu o przepisy obowiązujące w dniu stwierdzenia naruszenia prawa przez stronę. Sąd odwołał się przy tym do wyroku NSA z 17 października 2012 r., II GSK 1354/11, w którym stwierdzono, że zasada bezpośredniego działania nowego prawa polega na tym, że nowe przepisy należy stosować do wszelkich stosunków prawnych i zdarzeń, które powstaną po ich wejściu w życie, jak również tych, które powstały wcześniej, ale nadal – pod ich rządami – trwają (podobnie: WSA w Łodzi w wyroku z: 27 sierpnia 2019 r., III SA/Łd 378/19; 6 grudnia 2019 r., III SA/Łd 736/19 (niepraw.); wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 68/19 (niepraw.)).

[77] Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 88).

[78] Problem ten omawiano w *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2018 r.*

W wyroku z 27 lutego 2019 r., II GSK 314/18, NSA stwierdził, że do nałożenia kary pieniężnej za stwierdzone naruszenie prawa będzie miała zastosowanie regulacja obowiązująca w dacie stwierdzenia tego naruszenia, to jest przepis w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 marca 2017 r. Stanowisko takie wynika z ugruntowanego w doktrynie poglądu, że zasada bezpośredniego działania nowego prawa polega na tym, że nowe przepisy należy stosować do wszelkich stosunków prawnych i zdarzeń, które powstaną po ich wejściu w życie, jak również tych, które powstały wcześniej, ale nadal – pod ich rządami – trwają.

III. Izba Ogólnoadministracyjna

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych[1]

2018 r.	Wpłynęło	Do załatwienia	Załatwiono	% do wpływu	% ogółu	Pozostało
9 400	7 437*	16 837	6 508**	87,5	38,65	10 329

* W tym 4 wpisane ponownie.
** Obejmuje także 12 spraw zamkniętych.

Do Izby wpłynęło 7437 skarg kasacyjnych (w 2018 r. – 8277) oraz 17 skarg o wznowienie postępowania (w 2018 r. – 31). Najwięcej skarg kasacyjnych wniesiono w sprawach z zakresu: budownictwa 1429 – 19,21% (w 2018 r.-1531), zagospodarowania przestrzennego 784 – 10,54% (w 2018 r. – 689), stosunków pracy i stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych 670 – 9,01% (w 2018 r. – 1464), wywłaszczeń 569 – 7,65% (w 2018 r. – 711), pomocy społecznej 429 – 5,77% (w 2018 r. – 446), ochrony środowiska i ochrona przyrody 414 – 5,57% (w 2018 r. – 424), gospodarki wodnej 393 – 5,28% (w 2018 r. – 196), informacji publicznej i prawa prasowego 338 – 4,54% (w 2018 r. – 338), gospodarki mieniem 326 – 4,38% (w 2018 r. – 367).

W porównaniu z 2018 r. wpływ skarg kasacyjnych zmniejszył się o 840, a liczba rozpoznanych zwiększyła się o 17 (w 2018 r. załatwiono 6491 skarg kasacyjnych). Liczba spraw pozostałych do załatwienia w stosunku do 2018 r. zwiększyła o 929 skarg kasacyjnych.

Najwięcej skarg kasacyjnych wpłynęło z WSA w: Warszawie – 3410, Krakowie – 507, Poznaniu – 501, Gliwicach – 356, Wrocławiu – 353, Łodzi – 350, Gdańsku 327, Szczecinie – 208, Rzeszowie – 283, Lublinie – 229, a najmniej z WSA w: Białymstoku – 181, Opolu – 181, Bydgoszczy – 175, Olsztynie – 142, Kielcach – 137 i Gorzowie Wielkopolskim – 97.

Oddalono 4835 skarg kasacyjnych (w 2018 r. – 5 063), co stanowi 74,43% ogólnej liczby załatwionych spraw (w 2018 r. – 78,08%).

Wskaźnik stabilności orzecznictwa do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2019 r. w danym WSA w tej grupie spraw był najwyższy w WSA w: Opolu – 85,56%, Szczecinie – 82,81 %, Gorzowie Wielkopolskim – 81,72%, Wrocławiu – 81,35%, Rzeszowie – 78,57%, Łodzi – 77,14%, Gdańsku – 76,98%, Warszawie – 75,50%, Olsztynie – 75,19% Lublinie – 75,11%, a najniższy WSA w Poznaniu – 74,35%, Krakowie – 74,09%, Bydgoszczy – 71,30%, Gliwicach – 64,92% , Kielcach – 63,33% i Białymstoku – 50,24%.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 3718 (50% ogółu wniesionych skarg) i osoby prawne – 3 538 (47,6%). Organizacje społeczne wniosły 128 skarg kasacyjnych (1,7%), prokuratorzy – 47 (0,6%) i Rzecznik Praw Obywatelskich – 6 (0,1%).

[1] Tabela nie obejmuje spraw o wznowienie postępowania.

Najwięcej skarg kasacyjnych zostało wniesionych przez stronę postępowania inną niż organ administracyjny – 5348 (71,91% ogółu wniesionych skarg), 1959 skarg kasacyjnych wniósł organ administracyjny (26,34%), natomiast 130 skarg kasacyjnych od tego samego orzeczenia wniósł zarówno organ administracyjny, jak i strona postępowania inna niż organ administracyjny (1,75 %).

W rozstrzygniętych sprawach wzięło udział 1111 pełnomocników administracji państwowej (w 2018 r. – 933), jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania – 1101 adwokatów (w 2018 r. – 1083) oraz 1394 radców prawnych (w 2018 r. – 1257). Prokurator wziął udział w 48 sprawach (w 2018 r. – 74), a Rzecznik Praw Obywatelskich w 22 sprawach (w 2018 r. – 20).

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń[2]

Z 2018 r.	Wpływ	Do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Na następny okres
195	2 651	2 846	2 608	91,64	238

Do Izby wpłynęło 2651 zażaleń (w 2018 r. – 2696). Ogółem rozpoznano 2 608 zażaleń (w 2018 r. – 2741). W stosunku do 2018 r. liczba rozpoznanych zażaleń zmniejszyła się o 133. Do załatwienia na okres następny pozostało 238 zażaleń (w 2018 r. – 195).

Najwięcej zażaleń wpłynęło z WSA w: Warszawie – 1170, Krakowie – 298, Łodzi – 230, Poznaniu – 164, Gdańsku – 147, Gliwicach –116, Wrocławiu –115, a najmniej z WSA w: Rzeszowie – 89, Lublinie – 66, Olsztynie – 51, Białymstoku – 46, Szczecinie – 43, Bydgoszczy – 36, Kielcach – 30, Gorzowie Wielkopolskim – 29 i Opolu – 21.

Na 2 651 zażaleń ze względu na przedmiot zaskarżenia 1201 (45,3%) dotyczyło innych postanowień, 449 (16,9%) – wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu, 481 (18,1%) – odrzucenia skargi, 285 (10,8%) – przywrócenia terminu do dokonania czynności sądowej, 188 (7,1%) – wyłączenia sędziego, 47 (1,8%) – prawa pomocy.

Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw wyniósł – 80,37% (w 2018 r. – 79,86%), w tym w WSA w: Szczecinie – 93,48%, Łodzi – 93,36%, Rzeszowie – 86,96%, Gdańsku – 84,42%, Gorzowie Wielkopolskim – 84%, Gliwicach – 83,19%, Poznaniu – 82,47 %, Lublinie – 81,69%, Bydgoszczy – 80%, Opolu – 80%, Olsztynie – 79,17%, Warszawie – 78,11%, Wrocławiu – 76,99%, Krakowie – 75,38 %, Kielcach – 70% i Białymstoku – 69,57 %.

1.3. Pozostałe sprawy

1.3.1. Rozpoznano 462 wnioski o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość (w 2018 r. – 501). W 325 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, oddalono 47 wniosków, odrzucono – 39, w inny sposób załatwiono 31 wniosków, a 2 sprawy zamknięto. Do załatwienia pozostało 149 wniosków. W 15 sprawach wyznaczono inny sąd do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziów, a w 5 – inny sąd do rozpoznania sprawy.

1.3.2. Spośród rozpoznanych skarg na przewlekłość postępowania uwzględniono 4 (w 2018 r. – 1), oddalono 49 skarg (w 2018 r. – 55), 58 skarg odrzucono, w tym 1 o wzno-

[2] Tabela nie obejmuje spraw o wznowienie postępowania.

wienie postępowania (w 2018 r. – 151), a 24 skargi pozostały do załatwienia na następny okres. Przewlekłość postępowania stwierdzono w 4 sprawach. Łączna kwota przyznanych sum pieniężnych wyniosła 12 000 zł (w 2 sprawach przyznano stronom kwoty po 2000 zł, a w 1 sprawie – po 3 000 zł).

1.3.3. Wpłynęło 9 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (w 2018 r. – 13). Załatwiono 11 skarg, w tym 2 oddalono, 9 odrzucono, a 1 skarga pozostała do załatwienia na następny okres.

1.3.4. Wpłynęły 2 wnioski o podjęcie uchwały w trybie abstrakcyjnym – 1 Prokuratora Generalnego i 1 Prezesa NSA oraz 5 zagadnień prawnych przedstawionych przez składy orzekające. Załatwiono 4 sprawy – 1 wniosek Prezesa NSA i 1 zagadnienie prawne przedstawione przez skład orzekający oraz 2 wnioski z poprzedniego okresu – 1 Prezesa Prokuratorii Generalnej RP i 1 Rzecznika Praw Obywatelskich. Podjęto 3 uchwały w składzie 7 sędziów NSA, a w 1 sprawie pełny skład NSA odmówił podjęcia uchwały (w 2018 r. załatwiono 6 spraw: podjęto 4 uchwały, w 1 sprawie odmówiono podjęcia uchwały, w 1 sprawie umorzono postępowanie na skutek cofnięcia wniosku). Do załatwienia pozostało 5 wniosków: 1 Prokuratora Generalnego i 4 zagadnienia prawne przedstawione przez składy orzekające.

1.3.5. W sprawie o sygn. akt II OSK 2470/19 skład orzekający NSA skierował do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytanie prejudycjalne.

1.4. Wpływ i załatwienie spraw

1.4.1. Do Izby wpłynęło 10 738 spraw, 9762 sprawy pozostały do załatwienia z poprzedniego okresu. Załatwiono 9739 spraw, co stanowi 58,44% ogółu spraw (w 2018 r. – 9997 spraw, tj. 50,59% ogółu), w tym 3968 na rozprawie (39,69 %), 6018 na posiedzeniu niejawnym (60,20%), a 11 spraw zamknięto (0,11%). Na okres następny pozostało do załatwienia 10 761 spraw.

1.4.2. Zauważalny jest systematyczny wzrost wpływu skarg do Izby (2017 r. – 10 660, 2018 r. – 11 761, 2019 r. – 10 731). Liczba załatwień spraw również utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie (2017 r. – 11 246, 2018 r. – 9997, 2019 r. – 9739), pomimo nieobsadzonych etatów sędziowskich.

Ruch spraw w Izbie Ogólnoadministracyjnej ilustrują poniższe tabele.

Rodzaj spraw	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono ogółem*	Załatwiono % ogółu	Pozostało na następny okres
SK	9 414	7 454	16 868	6 527	38,69	10 341
Z	199	2 663	2 862	2 521	91,58	241
W	131	482	613	464	75,69	149
PS	2	7	9	4	44,44	5
PP	13	123	136	112	82,35	24
NP	3	9	12	11	91,67	1
RAZEM	9 762	10 738	20 500	9 739	47,51	10 761

Liczby dotyczące skarg kasacyjnych (SK), zażaleń (Z) i skarg na przewlekłość postępowania (PP) obejmują skargi o wznowienie postępowania według poniższej tabeli:

Rodzaj spraw	Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % ogółu	Pozostało
SK	14	17	31	19	61,29	12
Z	4	12	16	13	81,25	3
PP	0	1	1	1	100	0
RAZEM	18	30	48	33	68,75	15

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby charakteryzuje się wysokim merytorycznym poziomem rozstrzygnięć, o czym m.in. świadczą przedstawione wyżej dane statystyczne dotyczące spadku liczby uchylonych orzeczeń sądu I instancji i przekazanych do ponownego rozpoznania.

Zmniejszyła się liczba spraw, w których skargi kasacyjne są przedstawiane do rozpoznania po upływie 6 miesięcy od ich wniesienia. Przyczyną przedłużającego się postępowania międzyinstancyjnego jest rozpatrywanie wniosków i zażaleń w zakresie przyznania prawa pomocy oraz duża liczba uczestników postępowania w danej sprawie.

W kilku przypadkach NSA zwrócił akta do sądu pierwszej instancji wskazując, że od wniesionego środka odwoławczego nie został uiszczony wpis sądowy, albo z uwagi na brak w skardze kasacyjnej oświadczenia w trybie (art. 176 § 2 p.p.s.a.), czy w celu zbadania terminu do wniesienia skargi kasacyjnej albo zażalenia. W kilku przypadkach zwrócono akta w celu ich zdigitalizowania.

Zdarzały się przypadki niewłaściwego kwalifikowania spraw według symboli określonych w zarządzeniu Nr 14 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych. Stwierdzono kilka przypadków nadawania wadliwego symbolu, co ma związek z rozpoznawaniem sprawy przez właściwy wydział wojewódzkiego sądu administracyjnego i właściwą Izbę NSA, ale także rzutuje na prawidłowość sprawozdań statystycznych.

Dostrzeżone uchybienia w działalności wojewódzkich sądów administracyjnych eliminowane są na bieżąco w ramach działalności nadzorczej Izby.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[3]

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

[3] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2019 r.

niczą Izby w zakresie działalności uchwałodawczej, stosowania Konstytucji i orzecznictwa TK, stosowania prawa UE oraz rozstrzyganie zagadnień procesowych związanych ze stosowaniem p.p.s.a., rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych, orzeczeń dotyczących skarg na naruszenie prawa strony do załatwienia sprawy, czy o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a także uchybienia legislacyjne, zaprezentowano w odrębnych rozdziałach.

3.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego[4]

Odnosząc się do pojęcia „przepisy dotychczasowe" w rozumieniu art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych[5] NSA uznał, że obejmuje ono te przepisy, które do dnia wejścia w życie ustawy normowały materię podlegającą następnie unormowaniu w przepisach ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Chodzi niewątpliwie o zagadnienia *stricte* merytoryczne, podlegające regulacjom prawa budowlanego, np. warunki i tryb lokalizacji oraz budowy elektrowni wiatrowych czy warunki lokalizacji tych elektrowni w sąsiedztwie istniejącej albo planowanej zabudowy mieszkaniowej. W postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę elektrowni wiatrowej, wydanej przed wejściem w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych do przepisów odrębnych, mających zastosowanie dla wyprowadzenia interesu prawnego, należy zaliczyć także przepisy obowiązującej już ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (wyrok z 25 lipca 2019 r., II OSK 1923/18).

W kwestii niedopuszczalności uzupełnienia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przez osobę nieuprawnioną wypowiedział się NSA w wyroku z 5 czerwca 2019 r., II OSK 750/19, stwierdzając, że efektywność procedury oceny oddziaływania inwestycji na środowisko zależy od wysokiej jakości prognozy i raportu, które muszą być sporządzone przez ekspertów dysponujących odpowiednią wiedzą. W świetle art. 74a ust. 2 art. 74a ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. a)–d) oraz pkt 2 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 środowisko[6] wymóg posiadania określonych kwalifikacji dotyczy zarówno osoby sporządzającej raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jak i osoby, która go uzupełnia i składa dodatkowe wyjaśnienia co do jego treści. W tym sensie raport nie może być rozumiany formalnie wyłącznie jako pierwotny dokument, ale obejmuje również jego uzupełnienia, aneksy itp., które również muszą być sporządzone przez osobę posiadające kwalifikacje określone w tym przepisie.

W przypadku braku planu miejscowego, zmiana zagospodarowania terenu polegająca na budowie obiektu budowlanego, na budowę którego nie jest wymagane pozwolenie na budowę, nie wymaga wydania decyzji o warunkach zabudowy. Określone w art. 50 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[7] zwolnienie z obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy

[4] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.); dalej: Prawo budowlane.

[5] Dz.U. z 2019 r. poz. 654.

[6] Dz.U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

[7] Dz.U. z 2018 r. poz. 1945.

dotyczy robót budowlanych, które zostały ustawowo zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, niezależnie od tego, czy inwestor zamiast dokonania zgłoszenia z własnej woli wystąpił z wnioskiem o wydanie pozwolenia na podstawie art. 30 ust. 1a ustawy – Prawo budowlane (wyrok z 13 listopada 2019 r., II OSK 3233/17).

Zmiana właściciela nieruchomości, nawet w trybie art. 999 k.p.c., nie powoduje bezprzedmiotowości decyzji nakazującej rozbiórkę, bowiem w dalszym ciągu istnieje przedmiot obowiązku, jak i podmiot, który może ten obowiązek wykonać. Postanowienie art. 1000 § 1 k.p.c. nie dotyczy obowiązków o charakterze rzeczowym wynikających z treści decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego, która nie zawiera obowiązków o charakterze osobistym i ściśle wiąże się z nieruchomością. Przyjęcie odmiennego poglądu skutkowałoby sytuacją, że przysądzenie własności nieruchomości uniemożliwiałoby rozbiórkę samowolnie wzniesionego obiektu, pomimo że stan taki naruszałby obowiązujące przepisy prawa budowlanego, co byłoby nie do pogodzenia z wymaganiami praworządności (wyrok z 8 maja 2019 r., II OSK 1488/17).

Przewidziane w art. 35 ust. 6a ustawy – Prawo budowlane wyłączenie wymierzenia organowi kary za nieterminowe wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę znajduje zastosowanie tylko w stosunku do tych inwestycji, które podlegały ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Nie dotyczy to tych przedsięwzięć, dla których wydano decyzję stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia takiej oceny. Odstąpienie od zasady szybkości działania w sprawie wydania pozwolenia na budowę uregulowano na zasadzie wyjątku, a tym samym powinno być ono interpretowane wąsko (wyrok z 28 sierpnia 2019 r., II OSK 2056/18).

3.2. Sprawy dotyczące dróg, ruchu drogowego i lotnictwa

W sprawach dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym nie odnotowano znaczących zmian w zakresie orzeczeń wydawanych w związku z naruszeniami przepisów dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Pojawiające się wcześniej rozbieżności orzecznicze sądów administracyjnych w zakresie możliwości weryfikowania przez organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 4 ustawy o kierujących pojazdami, przypisanego kierowcy wykroczenia, pod względem merytorycznym zostały wyeliminowane mocą uchwały o sygn. akt I OPS 3/18, w której przesądzono, że podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami w związku[8] z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a. w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami.

Rygoryzm przepisów i zasad ruchu drogowego, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego, służy także ochronie wartości nadrzędnych,

[8] Dz.U. z 2019 r. poz. 341.

takich jak życie i zdrowie ludzkie. Przepis art. 12 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami nie pozostawia wątpliwości, że wolą ustawodawcy było wywołanie w tym wypadku dodatkowej, niezależnej od sankcji karnej, sankcji administracyjnej, poprzez uniemożliwienie osobie z orzeczonym zakazem prowadzenia pojazdów podstawowych kategorii, odzyskania dokumentu umożliwiającego kierowanie pojazdami innych kategorii i to nawet wówczas, gdy sąd karny nie pozbawił skazanego uprawnień do kierowania nimi (wyrok z 12 marca 2019 r., I OSK 2117/18).

Orzeczenie uprawnionego lekarza, zatrudnionego w innej niż wskazana w rozporządzeniu placówce orzeczniczo-wykonawczej, wydane kierowcy w związku z uzasadnionymi zastrzeżeniami co do jego stanu zdrowia ma charakter *sui generis* prejudykatu, dającego podstawę organowi administracji do wydania decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami i na tym etapie postępowania administracyjnego nie może być zwalczane przy pomocy dowodów przeprowadzonych poza procedurą przewidzianą w rozporządzeniu wykonawczym (wyrok z dnia 3 października 2019 r., I OSK 454/18).

NSA potwierdził także prawidłowość zastosowania przepisu art. 99 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami wobec kierowców posługujących się dokumentem prawa jazdy wydanym w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, w sytuacji gdy ww. kierowcy są obywatelami polskimi (wyrok z 30 stycznia 2019 r., I OSK 1930/18).

Nie zmieniła się dotychczasowa linia orzecznicza wskazująca na samodzielność organów Policji w zakresie dokonywania wpisów w ewidencji „punktów karnych" za wykroczenia i na wiążącą moc dokonanych wpisów, determinująca obligatoryjne decyzje organów w przypadku otrzymania informacji o przekroczeniu dopuszczalnej liczby punktów. Obowiązujące przepisy nie dają organom administracji orzekającym w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy z powodu przekroczenia liczby punktów karnych możliwości prowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie badania prawidłowości dokonanych wpisów, czy też okoliczności będących podstawą tych wpisów. Przepis art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw ma zatem istotnie charakter obligatoryjny, co oznacza, iż w przypadku wystąpienia określonych w nim okoliczności, starosta ma obowiązek wydać decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy (wyrok z 19 czerwca 2019 r., I OSK 2157/17). Właściwy starosta oraz samorządowe kolegium odwoławcze nie mają kompetencji do kontroli zasadności i aktualności wpisów w prowadzonej przez właściwych komendantów Policji ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego (wyrok z 30 sierpnia 2019 r., I OSK 2911/17). Jedynymi przesłankami skierowania kierowcy na sprawdzenie kwalifikacji do prowadzenia pojazdem jest złożenie stosownego wniosku przez wskazany organ Policji, posiadanie przez kierowcę określonych uprawnień do kierowania pojazdami oraz przekroczenie ustalonego limitu punktów wpisanych do ewidencji, o jakiej mowa w art. 130 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym (wyrok z 18 kwietnia 2019 r., I OSK 1752/17), przy czym ograniczenie możliwości zmniejszenia ilości punktów karnych po przekroczeniu przez kierowcę wyznaczonego przez ustawodawcę limitu punktów ma na celu dyscyplinowanie i wdrażanie kierowców do przestrzegania przepisów ustawy, a także zapobieganie naruszaniu przez nich przepisów ruchu drogowego (wyrok z 10 lipca 2019 r., I OSK 2481/17).

Celem ustawy o kierujących pojazdami jest zapobieganie zagrożeniom w ruchu drogowym. Właściwy organ administracji, po otrzymaniu informacji poddającej w wątpliwość należytą zdolność psychofizyczną kierowcy, powinien przeprowadzić postępowanie celem oceny, czy w konkretnym, badanym przypadku zastrzeżenia te są rzeczywiście tego

rodzaju, że uzasadniają wydanie decyzji w oparciu o powołane wyżej przepisy. Decyzja o skierowaniu na badania lekarskie służy do wyjaśnienia istniejących w tym względzie uzasadnionych wątpliwości. Ewentualne niedomagania zdrowotne kierowcy są ważnym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo nie tylko samego zainteresowanego, ale także innych uczestników ruchu drogowego. Z przywołanych przepisów wynika także, że dla możliwości wydania decyzji nie jest wymagane ustalenie, czy w istocie zachodzi niezdolność prowadzenia pojazdów. W interesie społecznym pozostaje, by wszyscy kierowcy posiadali predyspozycje zdrowotne do prowadzenia pojazdów silnikowych, w sposób, który nie będzie zagrażał nie tylko ich zdrowiu i życiu, lecz również zdrowiu i życiu wszystkich innych użytkowników dróg (wyrok z 11 lipca 2019 r., I OSK 2407/17). Stwierdzenie braku lub istnienia przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami należy do uprawnionego lekarza (wyrok z 11 lipca 2019 r., I OSK 2407/17). Regulacje prawne nie wskazują precyzyjnie, jakie zastrzeżenia należy uznać za wystarczające do skierowania danego kierowcy na badania lekarskie, muszą być one uzasadnione i poważne. Sformułowanie, że mają być one uzasadnione, oznacza zatem przede wszystkim, że powinny być one oparte na wiarygodnych podstawach (wyrok z 23 maja 2019 r., I OSK 1978/17) i przy uwzględnieniu także przeszłych czy epizodycznie występujących stanów chorobowych, które mogą mieć przełożenie na bezpieczeństwo w ruchu drogowym (wyrok z 14 lutego 2019 r., I OSK 1103/17).

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

3.3.1. Zameldowanie i wymeldowanie. W sprawach dotyczących zameldowania i wymeldowania podzielano utrwalony w orzecznictwie pogląd, że decydujące znaczenie dla wydania decyzji o wymeldowaniu z pobytu stałego ma przesłanka trwałości opuszczenia lokalu, przez którą należy rozumieć przebywanie poza miejscem stałego zameldowania z równoczesnym zerwaniem związków z lokalem dotychczasowym (wyroki z: 10 stycznia 2019 r., II OSK 297/17, 21 lutego 2019 r., II OSK 802/17, 23 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 1354/19). Ustawowa przesłanka wymeldowania polegająca na opuszczeniu miejsca pobytu stałego jest spełniona także w przypadku odbywania kary pozbawienia wolności (wyroki z: 16 stycznia 2019 r., II OSK 305/17, 16 stycznia 2019 r., II OSK 360/17, 27 lutego 2019 r., II OSK 923/17, 4 kwietnia 2019 r., II OSK 988/18, 17 października 2019 r., II OSK 2418/18 NSA). Nie jest wymagane badanie przesłanki dobrowolności opuszczenia lokalu mieszkalnego w stosunku do osoby, co do której orzeczono eksmisję z danego lokalu bez względu na to, czy osoba ta opuści dobrowolnie lokal mieszkalny, czy też w następstwie wykonania wyroku orzekającego eksmisję (por. wyroki z: 25 stycznia 2019 r., II OSK 531/17, 4 kwietnia 2019 r., II OSK 988/17, 24 września 2019 r., II OSK 2276/18, 30 października 2019 r., II OSK 3041/17).

Instytucja zameldowania ma wyłącznie charakter rejestracyjny. Obowiązek meldunkowy służy prawidłowemu wykonywaniu przez organy władzy publicznej ich funkcji (por. wyroki z: 16 stycznia 2019 r., II OSK 319/17, 4 kwietnia 2019 r., II OSK 988/18, 19 czerwca 2019 r., II OSK 2071/17). Zameldowanie służy jedynie celom ewidencyjnym. Sama okoliczność utraty prawa do korzystania z lokalu nie stanowi podstawy do stwierdzenia zaistnienia przesłanki do wymeldowania, ponieważ organ administracyjny przy ocenie istnienia przesłanek do wymeldowania nie bada praw do lokalu (wyrok z 23 maja 2019 r., II OSK 1354/19). Zgłoszenie zgonu dokonane w urzędzie stanu cywilnego zastępuje wymeldowanie osoby zmarłej z miejsca pobytu stałego, zgodnie z przepisami prawa o aktach stanu cy-

wilnego na mocy art. 38 ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o ewidencji ludności o ewidencji ludności (wyrok z 19 czerwca 2019 r., II OSK 1614/18).

3.3.2. Obywatelstwo. W sprawach dotyczących potwierdzenia obywatelstwa wykładnia systemowa i celowościowa dopuszcza, w realiach konkretnej sprawy dotyczącej potwierdzenia obywatelstwa polskiego, odejście od reguły zakładającej bezwzględny obowiązek przedłożenia aktów stanu cywilnego (wyroki z: 23 stycznia 2019 r., II OSK 497/17 oraz 11 września 2019 r., II OSK 2396/17, a także wyroki z: 7 kwietnia 2016 r., II OSK 1927/1414 marca 2019 r., II OSK 1154/17).

Zgodnie z art. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego[9] gminy wyznaniowe żydowskie stanowiły jeden Związek Religijny o charakterze publicznoprawnym. To samo rozporządzenie jako urzędników wymienia rabinów i podrabinów, co oznacza, że objęcie posady rabina w innym państwie należy uznać za objęcie urzędu publicznego, które powoduje utratę obywatelstwa polskiego w myśl art. 11 pkt 2 ustawy o obywatelstwie Państwa Polskiego (wyrok z 13 marca 2019 r., II OSK 731/18). Skoro nieślubne dziecko nabyło obywatelstwo polskie przez urodzenie z matki posiadającej to obywatelstwo, to w sytuacji zaistnienia przesłanek z art. 11 ustawy z 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego, stanowiących o utracie przez matkę obywatelstwa polskiego, jako małoletnie dziecko, wraz z matką traciło obywatelstwo polskie (wyrok z 4 czerwca 2019 r., II OSK 1938/17, a także wyroki z: 6 maja 2015 r., II OSK 2407/13 oraz 19 września 2017 r., II OSK 37/16).

Dla potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego spełnione muszą być wszystkie wymogi zawarte w ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim[10], niezależnie od tego, czy wymogi te zostały ujęte w ustawie w formie pozytywnej, czy też negatywnej. Konieczne jest również wykazanie, że zmiany w ustaleniu osoby albo obywatelstwa jednego lub obojga rodziców nastąpiły przed upływem roku od dnia urodzenia się dziecka (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim) (wyroki z: 20 września 2019 r., II OSK 2424/17 i II OSK 2983/17 oraz 26 września 2019 r., II OSK 2508/17).

3.3.3. Akty stanu cywilnego. Rozbieżności w orzecznictwie dotyczące transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka zostały wyeliminowane mocą uchwały z dnia 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19, w której NSA stwierdził, że „Przepis art. 104 ust. 5 i art. 107 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego[11] w związku z art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe[12] nie dopuszcza transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci".

Odtworzenie aktu urodzenia powinno dotyczyć tylko i wyłącznie aktu, którego dane są w pełni potwierdzone i nie zachodzą wątpliwości co do ich wiarygodności. Kierownik urzędu stanu cywilnego może odtworzyć akt urodzenia w oparciu o dokumenty, które potwierdzają w sposób absolutnie pewny dane, które były wpisane w sporządzonym akcie urodzenia. Nie jest bowiem organem właściwym do ustalania treści zdarzeń mających wpływ na stan cywilny osób, w szczególności ustalania treści aktu urodzenia (wyrok z 25 lipca 2019 r., II OSK 1693/18).

[9] Dz.U. z 1928 r. Nr 52, poz. 500.
[10] Dz.U. z 2000 r. Nr 28 poz. 353.
[11] Dz.U. z 2014 r. poz. 1741 ze zm.
[12] Dz.U. z 2015 r. poz. 1792.

3.4. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem

3.4.1. Stwierdzenie nabycia nieruchomości z mocy prawa. W sprawach ze skarg kasacyjnych PKP S.A. NSA kontynuował linię orzeczniczą, zgodnie z którą stwierdzenie nabycia, z mocy prawa, na podstawie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, z dniem 5 grudnia 1990 r. prawa użytkowania wieczystego gruntów oraz własności budynków, innych urządzeń i lokali, wymagało, zgodnie z treścią art. 200 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[13], posiadania w tym dniu przez określone podmioty gruntów w zarządzie. Natomiast jeżeli nieruchomość miałaby pozostawać we władaniu PKP S.A. konieczne jest udokumentowanie tego faktu w sposób przewidziany w art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (wyroki z: 17 stycznia 2019 r., I OSK 130/17, 4 lipca 2019 r., I OSK 987/16, 16 lipca 2019 r., I OSK 2385/17).

Nabycie prawa użytkowania nieruchomości na podstawie art. 75 ust. 6 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych[14] może dotyczyć tylko nieruchomości Skarbu Państwa, które nie zostały jeszcze rozdysponowane i w związku z tym nadal pozostają w tym zasobie. Poza przesłankami wyrażonymi wprost w redakcji przepisu art. 75 ust. 6 ustawy o ogrodach działkowych (przy braku zaistnienia przesłanek negatywnych określonych w art. 76 ust. 1 tej ustawy), stwierdzenie nabycia użytkowania nie może nastąpić w sytuacji, gdy prowadziłoby to do naruszenia przepisów ustaw regulujących uprawnienia innych niż Skarb Państwa podmiotów do nieruchomości objętej wnioskiem Polskiego Związku Działkowców, których istnienie bądź możliwość prawidłowego wykonywania nie da się pogodzić z prawem użytkowania uregulowanym w art. 252 i następne k.c. (wyrok z 25 czerwca 2019 r., I OSK 2408/18).

3.4.2. Opłaty adiacenckie. Operat szacunkowy jest wyłącznym dowodem wzrostu wartości nieruchomości na skutek dokonania podziału nieruchomości. Natomiast wybór cech mających wpływ na wartość nieruchomości oraz ocena stopnia ich istotności należy do takich kompetencji rzeczoznawcy, które pozostają poza zakresem ingerencji organów, jak i sądu. Ewentualna weryfikacja prawidłowości przyjętych założeń mogłaby nastąpić w trybie i na zasadach wynikających z art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami (wyrok z 21 marca 2019 r., I OSK 2191/18).

O ile samo ustalenie opłaty adiacenckiej ma charakter fakultatywny, to już ustalenie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej jest obowiązkiem rady gminy. Z porównania art. 146 ust. 2 zd. 2 i art. 145 ust. 1 u.g.n. wynika, że gminy mają obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Dopiero jej wymiar w sprawie indywidualnej został pozostawiony uznaniu organu administracyjnego. To zaś prowadzi do wniosku, że uchylenie obowiązującej stawki procentowej opłaty adiacenckiej (tak, jak i jej określenie w wysokości 0%) stanowi rezygnację ze źródła dochodów gminy określonego w ustawie i jest obejściem ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisów konstytucyjnych. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie jest równoznaczna z autonomią i musi mieścić się w granicach obowiązującego prawa (wyrok z 9 kwietnia 2019 r., I OSK 4247/18).

Ustalenie opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 98a ust. 1 u.g.n., powinno nastąpić decyzją ostateczną przed upływem terminu wskazanego w tym przepisie, który jest termi-

[13] Dz.U. z 2020 r. poz. 65; dalej: u.g.n.

[14] Dz.U. z 2014 r. poz. 40 ze zm.

nem prawa materialnego. Ustalenie tej opłaty powinno nastąpić przed upływem trzyletniego terminu decyzją ostateczną organu I instancji, a jeżeli wniesiono odwołanie – decyzją ostateczną organu II instancji (wyroki z 18 lipca 2019 r.: I OSK 2557/17 i I OSK 2554/17).

Odnosząc się do pojęcia zawartego w art. 145 ust. 2 zdanie pierwsze u.g.n.: „wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat", NSA stwierdził, że dla ochrony interesów właściciela nieruchomości wystarczające jest, aby w okresie trzech lat od dnia stworzenia warunków, o których mowa w art. 145 ust. 2 u.g.n. doszło do wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty adiacenckiej, bez względu na to, czy decyzja ta zostanie następnie uchylona przez organ drugiej instancji czy też przez sąd administracyjny. Z chwilą wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej przez organ pierwszej instancji ulega bowiem konkretyzacji zamiar jednostki samorządu terytorialnego do skorzystania z uprawnienia przewidzianego w art. 145 ust. 1 u.g.n. Sytuacji tej nie zmienia ewentualne późniejsze uchylenie decyzji organu pierwszej instancji, czy to przez organ odwoławczy, czy to przez sąd administracyjny (wyroki z 16 października 2019 r.: I OSK 200/18, I OSK 157/18, I OSK 199/18, I OSK 286/18, I OSK 284/18, I OSK 565/15, I OSK 152/18, I OSK 156/18 oraz wyroki z: 8 października 2019 r., I OSK 83/18 i I OSK 297/17). Pojęcie wydania decyzji w rozumieniu art. 145 ust. 2 u.g.n. nie obejmowało doręczenia jej stronie postępowania (wyrok z 16 października 2019 r., I OSK 219/18).

3.4.3. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Opierając się na wyroku TK z 10 marca 2015 r., K 29/13, NSA wywiódł, że z wnioskiem o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności mogły wystąpić wyłącznie podmioty, które takie uprawnienie posiadały przed dniem wejścia w życie ustawy z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw. Ustanowiony w art. 1 ust. 4 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wyjątek odnosi się wyłącznie do osób, które prawo użytkowania wieczystego uzyskały pierwotnie, a zatem uprawnienie przysługuje tylko tym podmiotom, na rzecz których prawo to pierwotnie zostało przyznane po 13 października 2005 r. (wyrok z 19 czerwca 2019 r., I OSK 2107/17).

Osoba fizyczna, która nabyła prawo użytkowania wieczystego w drodze sukcesji singularnej, mogła wnieść o przekształcenie tego prawa w prawo własności, jeśli podmiot, od którego nabyła prawo użytkowania wieczystego spełniał ustawowe kryteria, w tym przypadku określone w art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Przesłanka przedmiotowa co do charakteru nieruchomości, wskazana w art. 1 ust. 1 ustawy w jego brzmieniu wynikającym z wyroku TK K 29/13, musi ziścić się nie tylko w dniu 13 października 2005 r., ale również w chwili przekształcenia prawa (wyrok z 19 lipca 2019 r., I OSK 2486/17).

Pojęcie „następcy prawnego" w rozumieniu art. 5 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości należy rozumieć w sposób szczególny poprzez uznanie, że pojęcie to nie odnosi się do następcy prawnego w drodze sukcesji singularnej (wyrok z 9 lipca 2019 r., I OSK 2409/17).

3.4.4.Grunty warszawskie. W tej kategorii znaczną grupę stanowiły sprawy dotyczące roszczeń, wynikających z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy[15]. W tych sprawach aprobowano dotychczasowe poglądy orzecznicze. Uznano, że:

[15] Dz. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej: dekret.

– właściciele lokali wyodrębnionych w budynku położonym na gruncie dawnej nieruchomości warszawskiej, o których mowa w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[16], mają interes prawny w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o odmowie przyznania prawa własności czasowej (wyroki z: 2 maja 2019 r., I OSK 654/17 i 28 maja 2019 r., I OSK 1676/17);

– termin zawarty w art. 7 ust. 2 dekretu ma charakter materialnoprawny (wyrok z 29 maja 2019 r., I OSK 3832/18);

– przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania pod użyteczność publiczną w postaci: parków, skwerów i zieleńców nie dawało się pogodzić z korzystaniem z gruntu przez dotychczasowych jego właścicieli (wyrok z 9 maja 2019 r., I OSK 1784/17);

– inwestor prywatny – w okresie obowiązywania ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. – Prawo budowlane[17] – nie mógł realizować budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego (wyrok z 17 kwietnia 2019 r., I OSK 1421/17);

– administrowanie państwem nie mogło być realizowane przez dawnych właścicieli nieruchomości warszawskiej a więc nie dawało się pogodzić korzystania przez nich z jej terenu (wyrok z 18 stycznia 2019 r., I OSK 449/17);

– budynki mieszkalne mające zapewnić prawidłową pracę placówki dyplomatycznej obcego państwa nie mieszczą się w pojęciu „budowy i utrzymywania pomieszczeń dla urzędów organów władzy i administracji oraz nie stanowią celu publicznego (wyrok z 31 stycznia 2019 r., I OSK 4136/18);

– rozstrzygnięcie czy określone prawo majątkowe (roszczenie z art. 7 dekretu) stanowiło składnik przedsiębiorstwa nie może następować w ramach postępowania, którego przedmiotem jest stwierdzenie nieważności decyzji wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu – właściwą drogą w tym przypadku jest zakwestionowanie orzeczenia nacjonalizacyjnego (wyrok z 28 maja 2019 r., I OSK 1612/17).

3.4.5. Mienie zabużańskie. W sprawach prowadzonych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej[18] podtrzymano stanowisko, że art. 13 ust. 2 ustawy nie dyskryminuje osób, które nie zrealizowały w 1990 r. tzw. prawa zaliczenia. Odwołując się do orzecznictwa TK wyjaśniono, że ustawodawca ma możliwość ograniczenia publicznych praw majątkowych obywateli m.in. ze względu na interes publiczny, to jest „barierę zdolności realizacyjnych państwa, będącego dobrem wspólnym" (wyrok z 19 czerwca 2019 r., I OSK 2558/14).

Prawo do rekompensaty jest ściśle związane z relacją między obywatelem i państwem (relacja publicznoprawna) a art. 65 Konstytucji RP chroni przede wszystkim własność (i prawo dziedziczenia) rozumianą przez pryzmat prawa prywatnego. Rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o potwierdzenie prawa do rekompensaty na inne osoby niż obywatele polscy mogłoby godzić w zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę solidaryzmu (wyrok z 28 lutego 2019 r., I OSK 523/17). Prawo spadkobiercy właściciela mienia pozostawionego do realizacji uprawnień przewidzianych omawianą ustawą nie jest odrębną kategorią prawną a ma swoje źródło w prawach przysługujących dawnemu właścicielowi

[16] Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

[17] Dz.U. Nr 7, poz. 46.

[18] Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1418 oraz Dz.U. z 2014 r. poz. 1090 i Dz.U. z 2016 r. poz. 2042.

takiego mienia i nie można uprawnień spadkobiercy rozpatrywać w całkowitym oderwaniu od sytuacji, w jakiej znajdował się właściciel (wyrok z 15 stycznia 2019 r., I OSK 462/17).

Osoby posiadające zaświadczenie potwierdzające prawo do rekompensaty (prawo zaliczenia), wydane na podstawie odrębnych przepisów, które nie zrealizowały tego prawa, nie są uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o potwierdzenie prawa do rekompensaty (art. 5 ust. 1 ustawy), a posiadane prawo mogą zrealizować tylko poprzez wystąpienie z wnioskiem o ujawnienie w rejestrze wybranej formy realizacji prawa (art. 7 ust. 3 ustawy) (wyroki z: 27 marca 2019 r., I OSK 1507/17, 28 maja 2019 r., I OSK 1713/17 i 8 czerwca 2019 r., I OSK 2163/17).

3.5. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej[19]

W sprawach z zakresu gospodarki wodnej rozstrzygnięcia zapadały w większości w oparciu o przepisy ustawy Prawo wodne z 2001 r., mniej liczne sprawy dotyczyły konstrukcji ujętych przepisami Prawa wodnego z 2017 r., którego zasadnicza część weszła w życie 1 stycznia 2018 r.

3.5.1. Przywrócenie naruszonych stosunków wodnych. Brak określenia w art. 29 p.w. terminu, w którym można domagać się przywrócenia naruszonych stosunków wodnych, nie upoważnia na tej podstawie do żądania przywrócenia stanu istniejącego 30 i więcej lat temu, w sytuacji, gdyby następnie przez kilkadziesiąt lat istniał inny, ustabilizowany stan wody na gruncie (wyrok z 30 lipca 2019 r. II OSK 1725/18).

3.5.2. Pozwolenia wodnoprawne. Liczna grupa orzeczeń odnosiła się m.in. do kwestii statusu strony w sprawie dotyczącej cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego (wyrok z 2 kwietnia 2019 r., II OSK 967/18), czy odmowy wydania pozwolenia wodnoprawnego (postanowienie z 7 maja 2019 r., II OSK 1260/19). NSA wskazał, że art. 128 ust. 2 pkt 3 p.w. stanowi, iż w razie potrzeby w pozwoleniu wodnoprawnym dodatkowo ustala się obowiązek wykonania robót lub uczestniczenia w kosztach utrzymania urządzeń wodnych, stosownie do odnoszonych korzyści, co wymaga wskazania wysokości lub procentowego udziału partycypacji adresata decyzji w kosztach utrzymania urządzeń wodnych, poprzez samodzielne ich określenie bądź odnosząc się do konkretnych ustaleń zawartych w tym zakresie przez zainteresowane strony (wyrok z 23 października 2019 r., II OSK 3106/17).

3.5.3. Zagadnienia intertemporalne. Prawo wodne z 2017 r. nie zawiera przepisu przejściowego, który umożliwiałby stosowanie art. 462 ust. 10 tej ustawy do uchwał podjętych przed 1 stycznia 2018 r. Przepis art. 462 ust. 10 p.w. z 2017 r. stosuje się do uchwał podjętych przez organy spółek wodnych po 1 stycznia 2018 r. Tym samym uchwały podjęte pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy podlegają trybowi uregulowanemu w art. 179 p.w. (postanowienie z 7 maja 2019 r., II OSK 1260/19).

3.6. Sprawy z zakresu komunalizacji mienia

3.6.1. Tytuł prawny PKP do dysponowania gruntem. W kwestii ustalania stanu prawnego nieruchomości, którymi faktycznie władało przedsiębiorstwo państwowe PKP i które z dniem 27 maja 1990 r. z mocy prawa stały się mieniem gmin, a więc ustalenia, czy w tej

[19] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121; dalej: Prawo wodne lub p.w.) oraz ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268; dalej: Prawo wodne z 2017 r. lub p.w. z 2017 r.).

dacie PKP dysponowało tytułem prawnym do wspomnianych nieruchomości, co wyłączało możliwość komunalizacji, rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych rozstrzygnięto mocą uchwał NSA z 27 lutego 2017 r., I OPS 2/16 i z 26 lutego 2018 r., I OPS 5/17. Natomiast Prezes Prokuratorii Generalnej RP złożył wniosek o podjęcie przez pełen skład NSA uchwały wyjaśniającej: „Czy brak możliwości wykazania zarządu nieruchomością w oparciu o dokumenty, o których mowa w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[20], wobec uchylenia ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[21], wyłącza możliwość dowodzenia istnienia zarządu nieruchomością na podstawie innych środków dowodowych stosownie do art. 75 i art. 76 § 3 w związku z art. 76 § 1 i § 2 k.p.a. i w związku z art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a. dla wykazania, że określona nieruchomość nie należała na dzień 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych[22]". W przypadku negatywnej odpowiedzi na powyższe zagadnienie, wniósł o wyjaśnienie: „Czy do wykazania zarządu nieruchomością wykonywanego w dniu 27 maja 1990 r., sygn. akt I OPS 4/17 przez państwowe jednostki organizacyjne znajduje zastosowanie katalog środków dowodowych określony w § 4 i § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu[23]?".

Postanowieniem z 1 kwietnia 2019 r., I OPS 4/17, NSA w pełnym składzie, odmówił podjęcia uchwały. W uzasadnieniu wskazano, że Prokuratoria Generalna RP nie wykazała, aby w orzecznictwie sądów administracyjnych zaistniała rozbieżność stosowania przepisów prawa wskazanych w powołanych wyżej pytaniach. W motywach uzasadnienia wniosku skupiono się bowiem przede wszystkim na skutkach prawnych i społecznych uchwały z 27 lutego 2017 r., I OPS 2/16. Brak wykazania przez Prokuratorię Generalną RP spełnienia normatywnych warunków podjęcia uchwały, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., uzasadniał odmowę podjęcia uchwały na podstawie art. 267 p.p.s.a.

3.6.2. Decyzja uwłaszczeniowa. Wydanie decyzji uwłaszczeniowej na podstawie art. 200 ust. 1 w zw. z art. 206 u.g.n. nie koliduje z późniejszym wydaniem decyzji komunalizacyjnej, na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy – Przepisy wprowadzające z 1990 r. Postępowanie uwłaszczeniowe zakończone decyzją toczyło się na podstawie przepisów, które weszły w życie po 27 maja 1990 r., co oznacza, że decyzja uwłaszczeniowa i decyzja komunalizacyjna nie są tożsame. Zostały wydane na podstawie innych przepisów prawa. W ich świetle fakt uwłaszczenia następuje w późniejszej dacie aniżeli komunalizacja. Z decyzji uwłaszczeniowej nie wynika, by jej podstawą był dokument stwierdzający w formie prawem przewidzianej istnienie prawa zarządu PKP w dniu 27 maja 1990 r. (wyroki z: 17 maja 2019 r., I OSK 1736/17 i 4 lipca 2019 r., I OSK 2068/16). Wcześniejsze wydanie decyzji komunalizacyjnej nie stoi na przeszkodzie późniejszemu stwierdzeniu, w oparciu o art. 200 ust. 1

[20] Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.
[21] Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.
[22] Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.; dalej: ustawa Przepisy wprowadzające z 1990 r.
[23] Dz.U. Nr 23, poz. 120.

u.g.n. w zw. z art. 206 u.g.n., prawa użytkowania wieczystego gruntu na rzecz PKP (wyrok z 15 listopada 2019 r., I OSK 701/18).

W postępowaniu komunalizacyjnym prowadzonym na podstawie art. 5 ust. 1–3 ustawy – Przepisy wprowadzające z 1990 r. PKP SA przysługuje przymiot strony. Wydanie decyzji komunalizacyjnej ingeruje w stan prawny ukształtowany wcześniejszą decyzją uwłaszczeniową stwierdzającą prawo użytkowania wieczystego do gruntu objętego obecnie postępowaniem komunalizacyjnym – na rzecz PKP (wyrok z 14 czerwca 2019 r., I OSK 2143/17).

3.7. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

3.7.1. Rejestr cen i wartości nieruchomości. W rejestrze cen i wartości nieruchomości gromadzone są informacje dotyczące wyłącznie cech przedmiotowych nieruchomości. Rejestr ten nie obejmuje danych podmiotowych. Umieszczenie numerów ksiąg wieczystych w praktyce oznaczałoby ujawnienie szeregu danych osobowych podmiotów wpisanych do ksiąg wieczystych. Analiza treści załącznika nr 7 do rozporządzenia, dotyczącego specyfikacji pojęciowego modelu danych rejestru cen i wartości nieruchomości, wydanego na podstawie § 74 ust. 2a rozporządzenia jednoznacznie wskazuje, że przedmiotowy rejestr nie obejmuje numerów ksiąg wieczystych, ani żadnych danych osobowych. Stąd też prawidłowe jest stanowisko, że rejestr cen i wartości nieruchomości nie zawiera i nie może zawierać informacji dotyczącej numerów ksiąg wieczystych (wyrok z 2 października 2019 r., I OSK 262/18).

3.7.2. Ustalenie numeru porządkowego budynku. Do nadania numeru zobowiązany jest organ gminy (art. 47a ust. pkt 2 ustawy z dnia 6 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne[24]), a właściciel jest obowiązany do oznaczenia budynku (art. 47b ust. 1 p.g.k.). Czynność ustalenia numeru porządkowego budynku następuje z uwzględnieniem konkretnych okoliczności faktycznych i prawnych dotyczących usytuowania budynku na nieruchomości, możliwości dojścia, dojazdu do budynku. Sposób dostępu do budynku kształtuje nie czynność nadania numeru porządkowego tylko istniejące w chwili nadawania numeru okoliczności faktyczne i prawne dotyczące usytuowania budynku i możliwości dostępu do niego (wyrok z 22 sierpnia 2019 r., I OSK 2475/17)

3.8. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

3.8.1. Przedsięwzięcia wykraczające poza obszar jednej gminy. Zgodnie z art. 84 ust. 1 w związku z art. 75 ust. 4 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 środowisko[25], w odniesieniu do przedsięwzięcia wykraczającego poza obszar jednej gminy decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje wójt, burmistrz, prezydent miasta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowane dane przedsięwzięcie, w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami, prezydentami miast. Stanowisko wójta gminy powinno być wydane w formie postanowienia (art. 75 ust. 4 ustawy środowiskowej), na które służy zażalenie, na podstawie art. 106 § 1–3 k.p.a. w związku z art. 106 § 5 k.p.a. Do tego rodzaju współdzia-

[24] Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.; dalej: p.g.k.

[25] Dz.U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.; dalej: ustawa środowiskowa.

łania organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji administracyjnej stosuje się art. 106 k.p.a. Właściwy miejscowo organ współdziałający jest zobowiązany do zajęcia stanowiska w oznaczonym zakresie przedmiotowym, jak i przedstawienia tego stanowiska organowi prowadzącemu postępowanie główne we właściwej formie prawnej. Zażalenie na powyższe postanowienie służy wszystkim stronom postępowania, a więc także podmiotom działającym na prawach strony np. stowarzyszeniom, które w tej sprawie zostały dopuszczone do udziału w postępowaniu na podstawie art. 31 § 2 i 3 k.p.a. jako organizacje społeczne będące również organizacjami ekologicznymi (wyrok z 7 maja 2019 r., II OSK 1584/17).

3.8.2. Wprowadzenie na obszarze gminy miejskiej ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji. Uchwała sejmiku województwa dotycząca wprowadzenia na obszarze gminy miejskiej ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których zachodzi spalanie paliw (tzw. uchwała antysmogowa), nie narusza ani prawa własności ani zasady swobody działalności gospodarczej, jak i delegacji ustawowej z art. 96 p.o.ś. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[26]. Zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności z art. 31 ust. 3, wprowadzono w tym akcie tylko niezbędne ograniczenia dotyczące eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Wysoki poziom zanieczyszczenia powietrza występujący na danym terenie stanowi zagrożenie nie tylko dla środowiska, lecz także dla zdrowia ludzi w rozumieniu art. 3 pkt 11 p.o.ś. (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), jak i zdrowiu ludzi (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP), przysługuje taka sama ochrona jak prawu własności. Stąd zgodnie z zasadą proporcjonalności dobro wspólne, którym jest ochrona środowiska i ochrona zdrowia ludzi przeważa w tej sytuacji prawnej i faktycznej nad interesami indywidualnymi w ramach tzw. ważenia interesu publicznego z interesami indywidualnymi (wyrok z 12 marca 2019 r., II OSK 1060/17).

3.9. Sprawy z zakresu edukacji i szkolnictwa wyższego[27]

3.9.1. Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów. Brak przepisów intertemporalnych oznacza, że w sprawie „wznowieniowej" należy procedować na podstawie ustawy o stopniach naukowych. Reguła stosowania prawa względniejszego względem sprawcy deliktu, właściwa prawu karnemu oraz deliktom administracyjnoprawnym, nie może znaleźć zastosowania w odniesieniu do naruszenia praw autorskich i dobrych obyczajów w nauce. Dowodzi tego regulacja jednoznacznego w swojej wymowie art. 29 ust. 2 ustawy o stopniach. Rozróżnienie kryteriów wyboru jednego z nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji w sprawach nadania stopnia doktora habilitowanego następuje według ustalenia, czy z naruszeniem prawa powstała dowolna część dorobku naukowego habilitanta, czy też jest nim dotknięta jedynie praca stanowiąca podstawę nadania stopnia naukowego, czyli w tym wypadku rozprawa habilitacyjna. Nie ulega wątpliwości, że rozprawa habilitacyjna wchodzi w skład dorobku naukowego habilitanta, i to jeden z najważniejszych jego elementów na etapie postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora habilitowanego (wyrok z 18 kwietnia 2019 r., I OSK 1460/18).

[26] Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.; dalej: p.o.ś.

[27] Ustawa z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2016 r. poz. 882); dalej: ustawa o stopniach.

Zakresy stosowania przepisów art. 29 ust. 2 i art. 29a ust. 1 ustawy o stopniach nie pokrywają się. Z trybem wznowienia mamy do czynienia gdy stopień został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich lub dobrych obyczajów w nauce, a z trybem nieważnościowym – gdy osoba posiadająca tytuł przypisała sobie autorstwo istotnego fragmentu cudzego utworu w pracy stanowiącej podstawę nadania tytułu. Przyjmując, że pod pojęciem „dorobku", o którym mowa w art. 29 ust. 2 ustawy o stopniach należałoby rozumieć także „pracę stanowiącą podstawę nadania stopnia lub tytułu", to z uwagi na istnienie art. 29a ust. 1 ustawy o stopniach, który wprost odnosi się wyłącznie do „pracy stanowiącej podstawę nadania stopnia lub tytułu" należy przyjąć, że ta część „dorobku" stanowiąca ową pracę została wyłączona spod regulacji art. 29 ust. 2 ww. ustawy. Oznacza to, że z zakresu zastosowania trybu wznowieniowego ustawodawca wyłączył jeden rodzaj naruszenia, a mianowicie plagiat popełniony w pracy stanowiącej podstawę nadania stopnia i przypisał mu skutek nieważności całego postępowania o nadanie stopnia lub tytułu. Wskazane nadzwyczajne tryby postępowania w sprawie o nadanie tytułu i ich charakter zostały w odpowiedni sposób dobrane do rodzaju i charakteru naruszenia. O ile bowiem w przypadku ujawnienia okoliczności wskazujących na naruszenia w dorobku naukowym, rodzaj i skala naruszeń nie muszą prowadzić do odmowy nadania tytułu (tkwią one bowiem w dorobku i zależą i od jego wielkości, i od skali zapożyczenia), o tyle w przypadku potwierdzenia okoliczności przypisania w pracy stanowiącej podstawę nadania tytułu autorstwa istotnego fragmentu cudzego utworu nie ma takiej możliwości, a rozstrzygnięcie musi sprowadzać się wyłącznie do stwierdzenia nieważności postępowania bądź odmowy stwierdzenia nieważności. Uznanie, że ustawodawca w tym drugim przypadku pozostawił organowi swobodę wyboru trybu nie jest możliwe (wyrok z 18 września 2019 r., I OSK 2945/17).

Przesłankę stwierdzenia nieważności postępowania będzie stanowiła okoliczność podważenia autorstwa samej pracy doktorskiej lub habilitacyjnej, natomiast przesłankę wznowienia postępowania – okoliczność naruszenia praw autorskich w zakresie dorobku, który był brany pod uwagę i na podstawie którego został nadany stopień doktora. Oczywiście zarówno w przypadku pracy doktorskiej, jak i habilitacyjnej, może zostać ona przygotowana z naruszeniem dobrych obyczajów w nauce, które jednocześnie nie będzie wyczerpywało znamion naruszenia praw autorskich (wyrok z 24 września 2019 r., I OSK 49/18).

3.9.2. Państwowe szkoły wyższe. Zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym[28] uzyskanie uprawnienia do prowadzenia wnioskowanych studiów zapada m.in. po zasięgnięciu opinii Polskiej Komisji Akredytacyjnej (PKA) dotyczącej efektów kształcenia określonych przez senat uczelni oraz spełnienia warunków określonych w przepisach p.s.w. PKA jest uprawniona do wydania zarówno oceny jakości kształcenia, o której mowa w art. 11 ust. 3 pkt 2 lit. b) tiret pierwsze p.s.w., jak i opinii, o której mowa w art. 11 ust. 4 p.s.w. Wskazana powyżej ocena winna stanowić załącznik do wniosku inicjującego postępowanie w sprawie uprawnienia do prowadzenia studiów, a więc winna być opracowana jeszcze przed wszczęciem postępowania w sprawie, zaś opinia stanowi element postępowania wyjaśniającego opracowany w toku tegoż postępowania. Art. 11 ust. 3 pkt 2 lit. b) tiret pierwsze p.s.w. wyraźnie stanowi, że ocena jakości kształcenia PKA ma dotyczyć studiów pierwszego lub drugiego stopnia prowadzonych „na tym kierunku", a zatem na tym samym kierunku studiów co kierunek wnioskowany. Skoro jest to

[28] Dz.U. z 2020 r. poz. 85; dalej: p.s.w.

ocena studiów pierwszego lub drugiego stopnia prowadzonych na tym samym kierunku studiów co kierunek wnioskowany, to w przypadku ubiegania się o uprawnienie do prowadzenia studiów na kierunku, który może być prowadzony wyłącznie jako jednolite studia magisterskie, nie jest możliwe przedłożenie oceny, o której mowa art. 11 ust. 3 pkt 2 lit. b) tiret pierwsze p.s.w. (wyrok **z** 7 listopada 2019 r., I OSK 2076/18).

3.9.3. Sprawy kandydatów na studia i studentów. Wskazanie w treści art. 174 ust. 4 p.s.w., że „stypendia rektora dla najlepszych studentów przyznawane w liczbie nie większej niż 10% liczby studentów każdego kierunku studiów prowadzonego w uczelni", jasno stanowi, że stypendia te mogą być przyznane studentom w liczbie mniejszej niż 10%, a nie większej niż 10% liczby studentów każdego kierunku studiów. Regulamin przyznawania świadczeń pomocy materialnej nie może odgórnie wskazywać konkretnego progu procentowego liczby studentów, którym zostanie przyznane omawiane stypendium, albowiem mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której liczbę punktów uzyska więcej niż 10% studentów jednego z kierunków uczelni, co musiałby doprowadzić do przekroczenia progu ustawowego określonego w art. 174 ust. 4 p.s.w. Próg ten jest możliwy do ustalenia dopiero po przeprowadzeniu weryfikacji wszystkich prawidłowo zgłoszonych wniosków o przyznanie stypendium w połączeniu z weryfikacją środków finansowych na ten cel przeznaczonych. Organ przyznając stypendium dysponuje bowiem ograniczonymi środkami finansowymi, a bezsprzecznym jest, że przyznana konkretna pomoc musi mieć pokrycie w środkach finansowych, gdyż w przeciwnym wypadku stypendium nie mogłoby zostać faktycznie zrealizowane. Ponadto, regulacja art. 181 ust. 1 p.s.w. wskazuje, że stypendium dla najlepszych studentów nie jest przyznawane jedynie w oparciu o średnią ocen. Dopiero „suma" średniej ocen i uzyskanych osiągnięć stanowi wyjście do ustalenia „najlepszych studentów" (wyrok z 21 marca 2019 r., I OSK 1469/17).

Jeżeli senat uniwersytetu, na podstawie art. 196 ust. 2 p.s.w., wydał stosowną uchwałę, w której określił zasady i warunki naboru na studia trzeciego stopnia, to mógł również określić zasady zawieszenia tego naboru, gdyż materia ta należy do szeroko pojętego postępowania rekrutacyjnego. Powołany przepis nie wprowadza ograniczeń, które zakazywałyby wprowadzenia do uchwalanych warunków i trybu rekrutacji instytucji zawieszenia czy rezygnacji z naboru na studia (wyrok z 23 lipca 2019 r., I OSK 2418/17).

3.9.4. Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze. Przekształceniem szkoły jest każda zmiana organizacyjna, która nie jest jej likwidacją. Pojęcie „przekształcenia szkoły" oznacza również zmianę statusu dotychczas samodzielnej szkoły podstawowej na status szkoły niesamodzielnej, podporządkowanej innej szkole (szkoły filialnej). Dopuszczalne jest podjęcie uchwały o przekształceniu szkoły, które to przekształcenie stanowiło w istocie zmianę elementów aktu założycielskiego szkoły przez zmianę jej dotychczasowego statusu (wyrok z 16 lipca 2019 r., I OSK 2417/17).

Artykuł 208 ust. 3 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe[29] ma charakter odsyłający i bezspornie wskazuje, że opinia dotycząca uchwały, o której mowa w art. 206 ust. 1 p.w.p.o., ma odnosić się do zakresu, o którym mowa w art. 206 ust. 2 pkt 1–3 p.w.p.o. Zakres ten nie został wskazany w sposób opisowy, z użyciem określeń mogących rodzić wątpliwości interpretacyjne czy cennych, wymagających ewaluacji. Określenie zakresu przedmiotowego opinii jest wyraźne, przez wskazanie na zindywidualizowane przepisy ustawy. Opiniując uchwałę kurator oświaty zobowiązany jest

[29] Dz.U. z 2017 r. poz. 60; dalej: p.w.p.o.

w szczególności odnieść się do dwóch kwestii: zgodności z prawem przyjętych w uchwale rozwiązań oraz zapewnienia przez jednostkę samorządu możliwości realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Zapewnienie możliwości realizacji tych obowiązków jest zadaniem gminy i jako takie może być realizowane wyłącznie w sposób zgodny z prawem, wobec czego także kontrola zapewnienia przez gminę możliwości realizacji obowiązku szkolnego musi opierać się na standardach wyznaczonych przez prawo. Wyrażenie negatywnej oceny i wskazanie na ewentualne zagrożenia dla możliwości realizacji wskazanego obowiązku powinno być oparte na wskazaniu naruszonych standardów. W żadnym jednak wypadku nie oznacza to możliwości zawarcia w opinii konkretnych rozwiązań organizacyjnych (wyrok z 23 sierpnia 2019 r., I OSK 2303/17).

3.9.5. Sprawy dyrektorów szkół. W uzasadnieniu wyroku z 24 stycznia 2019 r., I OSK 548/17, NSA wskazał, że posłużenie się przez ustawodawcę w treści art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (dalej: u.o.p.d.g.) zwrotem: „najpóźniej po upływie miesiąca od dnia" oznacza, że po upływie tej daty właściwy organ traci kompetencję odwołania ze stanowiska osoby, która naruszyła zakazy wymienione w art. 4 u.o.p.d.g. Ustawodawcy chodziło o to, aby wskazane w tym przepisie sankcje były stosowane w oczywistych przypadkach naruszenia przepisów antykorupcyjnych, tzn. takich, których ustalenie nie wymaga przeprowadzenia żmudnego i długotrwałego postępowania wyjaśniającego. Natomiast w wyroku z 26 lutego 2019 r., I OSK 836/17, NSA podkreślił dodatkowo, że nie dochodzi do naruszenia miesięcznego terminu, jeżeli w dacie wydania stosownego zarządzenia trwa stan naruszenia zakazu wymienionego w art. 4 u.o.p.d.g. Cel ustawy antykorupcyjnej to zapobieganie wykorzystywaniu stanowiska do zapewniania w sposób nieuprawniony sobie lub innym osobom korzyści. Odwołanie ze stanowiska nie jest karą za złamanie zakazów, ale ma zapewnić transparentność przy pełnieniu funkcji publicznej. Dolegliwość związana z odwołaniem występuje tylko przy okazji.

3.10. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego[30]

3.10.1. Uchwały gminy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę (art. 10 ust. 5 u.p.z.p.) musi być sporządzony dla całej gminy, a nie jedynie jej fragmentu (wyrok z 26 września 2019 r., II OSK 2699/17).

W świetle art. 17 pkt 13 oraz art. 19 ust. 1 u.p.z.p. w razie wprowadzenia zmian do projektu planu w wyniku uwzględnienia uwag przez organ wykonawczy gminy ponawia się uzgodnienia tylko w niezbędnym zakresie, natomiast w przypadku dokonania zmian w projekcie planu przez radę gminy, w tym także zmian wynikających z uwzględnieniem uwag do projektu, ponawia się, też w niezbędnym zakresie, ale wszystkie czynności wymienione w art. 17, czyli także wyłożenie do publicznego wglądu (wyrok z 18 lipca 2019 r., II OSK 1041/19).

Wprowadzony planem miejscowym na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej całkowity zakaz lokalizowania nowych masztów wolnostojących może stanowić nadmierne ograniczenie nie znajdujące uzasadnienia w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja

[30] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.); dalej: u.p.z.p.

2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych[31]. Zakaz wprost ingerujący w możliwość lokalizowania masztów telekomunikacyjnych jako inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej musi wynikać z argumentacji uzasadniającej przyczyny jego wprowadzenia. Samo powołanie się na okoliczność istniejącego już jednego masztu nie może uzasadniać wprowadzenia całkowitego zakazu, tak samo jak i argument, że poprzednio obowiązujący plan miejscowy wprowadzał zakaz lokalizacji nowych stacji bazowych telefonii komórkowej GSM, a tym samym nowy plan ma stanowić kontynuację tego zakazu (wyrok z 29 maja 2019 r., II OSK 1778/17).

Użyte w art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze[32], art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. i art. 72 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[33] sformułowania „ujawnia się", „określa się obowiązkowo", „uwzględnia obszary występowania złóż kopalin" oznaczają nakaz ujawniania w planach miejscowych (i studium) udokumentowanych złóż kopalin. Wyrażenie „w planie miejscowym określa się obowiązkowo" zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. należy rozumieć w ten sposób, że obowiązek ujawnienia udokumentowanych złóż kopalin istnieje zawsze wtedy, gdy na terenie objętym danym planem występują złoża kopalin i zostały wykazane stosownymi dokumentami, o jakich mowa w p.g.g. i przepisach wykonawczych do tej ustawy (wyrok z 20 lutego 2019 r., II OSK 832/17).

Artykuł 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. nie może stanowić podstawy do wprowadzenia przez radę miejską do planu miejscowego zapisu o wykluczeniu możliwości stosowania paliw stałych. W art. 72 i art. 73 p.o.ś. określono wymagania w zakresie ochrony środowiska stawiane planom miejscowym. Jednocześnie w art. 96 ust. 1 tej ustawy ustawodawca przyznał sejmikowi województwa kompetencje do wprowadzenia w drodze uchwały ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko. Zatem to nie rada gminy w planie miejscowym, lecz sejmik województwa w uchwale podjętej na podstawie art. 96 ust. 1 p.o.ś. jest uprawniony do wprowadzenia zakazu stosowania paliw stałych (wyrok z 26 czerwca 2019 r., II OSK 1229/19).

Na gruncie konstytucyjnej zasady praworządności nie można przyjąć, że rada gminy ma kompetencję, aby w trybie autokontroli – na podstawie art. 53 § 3 p.p.s.a. – uwzględnić skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez stwierdzenie jej nieważności (wyrok z 18 września 2019 r., II OSK 2630/17). Natomiast w wyroku z 18 listopada 2018 r., II OSK 2377/14, stwierdzono, że rada gminy, działając na podstawie art. 54 § 3 w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a., może uwzględnić skargę do sądu administracyjnego na własną uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i stwierdzić jej nieważność.

3.10.2. Warunki zabudowy. W kwestii ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego stwierdzono, że żaden przepis nie uzależnia ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego od zgody właściciela nieruchomości, po której taka inwestycja będzie przebiegać. Na etapie postępowania lokalizacyjnego, organy orzekające nie badają legitymacji inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wyrok z 15 maja 2019 r., II OSK 1618/17).

[31] Dz.U. z 2016 r. poz. 1537 ze zm.
[32] Dz.U. z 2016 r. poz. 1131 ze zm.; dalej: p.g.g.
[33] Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.; dalej: p.o.ś.

W kwestii określenia linii zabudowy NSA wyjaśnił, że z § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[34], ani z jego kolejnych przepisów nie wynika, aby linię zabudowy należało ustalać tylko i wyłącznie od strony drogi publicznej. W konkretnych okolicznościach sprawy może się bowiem okazać, że celem zapewnienia ładu przestrzennego albo np. ochrony „terenów otwartych o dużych walorach krajobrazowych" bądź z uwagi „na brak możliwości kontynuowania linii zabudowy" zasadne jest odejście od ogólnej reguły i określenie linii zabudowy w głębi działki, zwłaszcza w sytuacji, gdy działka ta nie ma bezpośredniego dostępu do drogi publicznej (wyrok z 13 lutego 2019 r., II OSK 672/17).

Rozstrzygając sprawę dotyczącą kary pieniężnej za wydanie decyzji odmawiającej ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego z naruszeniem terminu określonego w art. 51 ust. 2 u.p.z.p., NSA podniósł, że w okolicznościach konkretnej sprawy oczekiwanie na upływ terminu przewidzianego na zaskarżenie postanowienia w przedmiocie uzgodnienia może stanowić opóźnienie, które będzie na mocy art. 51 ust. 2c u.p.z.p. odliczone od terminu ustawowego przewidzianego dla wydania decyzji (wyrok z 25 października 2019 r., II OSK 3025/17). Wykładnia art. 51 ust. 2c u.p.z.p., która polegałaby na przyjęciu, że termin przewidziany w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności to również siedmiodniowy termin na ewentualne złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej postanowieniem o odmowie uzgodnienia projektu decyzji nie jest uprawniona. Oczekiwanie na upływ tego terminu nie stanowi warunku koniecznego dla prawidłowości rozstrzygnięcia organu wydającego decyzję lokalizacyjną (wyrok z 5 czerwca 2019 r., II OSK 1841/17).

3.11. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

3.11.1. Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Nabycie nieruchomości rolnej w wyniku przekształcenia spółki handlowej jest nabyciem w wyniku zdarzenia prawnego, o którym mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[35], i uzasadnia wystąpienie przez spółkę przekształcaną, jako zbywcę tej nieruchomości, z wnioskiem o wyrażenie zgody na jej nabycie na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. b) tej ustawy. Pomimo że spółka przekształcana i spółka przekształcona w świetle Kodeksu spółek handlowych stanowią ten sam podmiot, na gruncie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego stanowią *sui generis* zbywcę i nabywcę nieruchomości rolnej. Nie bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, że zgodnie z art. 4 ust. 4 ust. 2 lit. a) u.k.u.r. uprawnienie do nabycia nieruchomości rolnej w drodze oświadczenia właściwego organu nie przysługuje, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą, o której mowa w art. 2a ust. 4 tej ustawy. Wyłączenie możliwości wystąpienia przez spółkę przekształcaną o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej powodowałoby, że wbrew treści art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. a) u.k.u.r. spółka przekształcana byłaby pozbawiona ochrony przed nabyciem nieruchomości rolnej na podstawie oświadczenia organu (wyrok z 15 stycznia 2019 r., II OSK 306/18).

3.11.2. Weterynaria i ochrona zwierząt. Większość orzeczeń dotyczyła legalności podjętych przez rady gminy uchwał w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdom-

[34] Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588.

[35] Dz.U. z 2012 r. poz. 803 ze zm.; dalej: u.k.u.r.

nymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Oceniano czy zawarte w tych uchwałach postanowienia odpowiadają zakresowi jaki ustanawia art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[36] i czy regulacje mają charakter właściwy dla aktów prawa miejscowego, co przesądzało o właściwym sposobie ogłoszenia takiego aktu w dzienniku urzędowym województwa i uzyskaniu przez ten akt mocy powszechnie obowiązującej. Często przedmiot orzeczeń stanowiły kwestie związane z odbiorem zwierząt w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Odnosząc się do zagadnienia wykazania interesu społecznego w sprawie wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt NSA uznał, że interes społeczny, który ma przemawiać za wszczęciem konkretnego postępowania z urzędu na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. nie może być utożsamiany tylko z reprezentacją społeczności lokalnej czy określonej grupy osób. Interes społeczny może przemawiać za wszczęciem postępowania także wtedy, gdy organ administracyjny ma wiedzę co do naruszenia przepisów prawa i kompetencję do wszczęcia z urzędu postępowania, a mimo to nie wszczyna postępowania celem doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem. To w interesie społecznym jest wykonywanie kompetencji przez organy administracyjne i podejmowanie działań tam, gdzie prawo zostało naruszane (wyrok z 15 stycznia 2019 r., II OSK 358/17).

Oceniając zgodność z prawem decyzji w przedmiocie usunięcia niezgodności wykazanych w protokole pokontrolnym dotyczących m.in. prawidłowego etykietowania mieszanki paszowej uzupełniającej NSA wskazał, że w art. 11 ust. 5 oraz załączniku IV do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2009 określono tolerancje pomiarowe w tym dla składników analitycznych w nich wskazanych i dla dodatków paszowych podanych na etykiecie. Z przepisów tych wynika, że nie było podstaw do stwierdzenia obowiązku wykazania na etykiecie całkowitej ilości cynku pod nagłówkiem składników analitycznych. Zadeklarowanie całkowitej ilości cynku, w tym pierwiastków śladowych, jest uzależnione od woli producenta, który może wymienić ten pierwiastek śladowy pod nagłówkiem składników analitycznych i wówczas musi zadeklarować całkowitą ilość. Jest to element przewidzianego w art. 22 rozporządzenia etykietowania dobrowolnego. Skoro przedmiotowa etykieta zgodnie z przepisami zawierała informację o dodatkach paszowych, poprzedzonych nagłówkiem „dodatki", a jednocześnie nie było obowiązku wykazania całkowitej ilości pierwiastka śladowego (cynku) pod nagłówkiem „skład analityczny", to nie można było stwierdzić, iż badanie laboratoryjne ustalające zawartość cynku w całości paszy dowodzi, iż etykieta wprowadza nabywcę w błąd (wyrok z 19 września 2019 r., II OSK 2543/17).

Odnosząc się do kwestii kary pieniężnej za niespełnienie wymagań w zakresie higieny żywności w związku z niezachowywaniem zgodności z kryteriami mikrobiologicznymi produkowanych środków spożywczych, tj. niespełnienie wymagań określonych w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych[37] oraz przepisów wykonawczych rozporządzenia Komisji (WE) nr 2073/2005 z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie kryteriów mikrobiologicznych dotyczących środków spożywczych_NSA wskazał, że wynikający z powołanych przepisów obowiązek przeprowadzania badań przez przedsiębiorstwo został sformułowa-

[36] Dz.U. z 2019 r. poz. 122.

[37] Dz.Urz. WE L 2004.139.1 ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 852/2004.

ny w sposób kategoryczny i obciąża wszystkie jednostki należące do sektora spożywczego. Podmioty prowadzące przedsiębiorstwa są adresatami norm z art. 3 i 4 rozporządzenia nr 582/2004 i 2073/2005, co oznacza, że są zobowiązane do zapewnienia spełniania wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwach spożywczych, a w przypadku naruszenia tego obowiązku ponoszą one negatywne konsekwencje określone w przepisach prawa. Z uwagi na cele prawa żywnościowego, w tym przede wszystkim ochronę życia i zdrowia konsumentów, podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze jest zobowiązany wypełniać wymagania określone w ww. rozporządzeniach (wyrok z 4 czerwca 2019 r., II OSK 1923/17).

3.12. Sprawy z zakresu wywłaszczania nieruchomości

W sprawach z tego zakresu podtrzymane zostało dotychczasowe stanowisko prezentowane w orzeczeniach sądów administracyjnych, iż osobą uprawnioną do żądania odszkodowania za wywłaszczenie, w tym również na podstawie art. 124 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[38], a jeszcze wcześniej m.in. art. 35 ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r., jest nie tylko podmiot będący właścicielem nieruchomości w dacie dokonania jej wywłaszczenia, ale również na zasadach ogólnych jego następca prawny na mocy sukcesji uniwersalnej. Podmioty te są co do zasady uprawnione do występowania z żądaniem odszkodowania za dokonane wywłaszczenie bez względu na to, czy przyjmie się tezę o publicznoprawnym, czy cywilnoprawnym charakterze tego roszczenia (wyrok z 31 stycznia 2019 r., I OSK 972/17).

Prawidłowe zastosowanie przepisu art. 124b ust. 1 u.g.n. wymaga uprzedniej kwalifikacji planowanych robót budowlanych z punktu widzenia pojęć „przebudowy" i „remontu" (art. 3 pkt 7a i 8 Prawa budowlanego). Planowane przez inwestora sieci energetycznej działania polegające na wymianie zużytych jej elementów, przewodów i słupów, mogą co do zasady stanowić remont w rozumieniu art. 3 pkt 8 Prawa budowlanego. Zmiana wyglądu lub rozmiaru określonych elementów sieci może mieć znaczenie estetyczne, ale jest bez znaczenia dla określenia kwalifikacji prawnej przedstawionych do wykonania robót budowlanych. Demontaż istniejących urządzeń i zamontowanie w ich miejsce nowych, przy zastosowaniu nowych materiałów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym, nie pozostaje w sprzeczności z definicją remontu, w której wprost dopuszczono zastosowanie innych materiałów niż wykorzystane w stanie pierwotnym (wyroki z: 28 marca 2019 r., I OSK 1365/17, 6 listopada 2019 r., I OSK 2999/18).

W sytuacji, gdy budynek posadowiony jest na dwóch działkach, a pod drogę wydzielono grunt tylko jednej z tych działek, to odszkodowanie powinno uwzględniać wartość całego budynku. Nieprawidłowe jest przyznanie odszkodowania jedynie za część nieruchomości budynkowej, która zarazem nie może stanowić samodzielnego przedmiotu obrotu, zwłaszcza w sytuacji, gdy pozostała część, ze względu na przeprowadzony podział, nie będzie mogła być użytkowana w dotychczasowy sposób. Konsekwencją takiego podziału nieruchomości nie może być przyznanie jedynie części odszkodowania za rzecz niepodzielną i oczekiwanie, że w pozostałym zakresie strona będzie mogła zaspokoić swoje roszczenia na drodze cywilnej. Wobec niepodzielności budynku, przy uwzględnieniu wymogu wypłaty „słusznego" odszkodowania, organ zobligowany jest wypłacić odszkodowanie również

[38] Dz.U. z 2018 r. poz. 2204; dalej: u.g.n.

za tę część, która nie leży na nieruchomości wydzielonej pod drogę publiczną, a która nie posiada przymiotu samodzielności (wyrok z 24 maja 2019 r., I OSK 363/17).

W sprawach dotyczących czasowego zajęcia nieruchomości (art. 124b u.g.n.) rokowania polegają na tym, że strony przedstawiają własne stanowiska w sprawie zgodnie z własną wiedzą i wolą, a w ich ramach wystarczy wzajemne poinformowanie się obu stron o swoich postanowieniach i możliwym zakresie wzajemnych ustępstw celem zawarcia umowy lub innego satysfakcjonującego obie strony rozwiązania zasad korzystania z danej nieruchomości. W sytuacji, gdy druga strona (właściciel) stanowczo sprzeciwia się zaproponowanym warunkom i przedstawia własne, ostateczne i jednoznaczne oczekiwania finansowe lub inne warunki, które z kolei nie satysfakcjonują inwestora, ma on prawo uznać, że dalsze rokowania nie doprowadzą do uzyskania konsensusu (wyrok z 3 października 2019 r., I OSK 75/18).

3.13. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych

3.13.1. Krajowa Administracja Skarbowa. W tej kategorii spraw uchwała NSA z 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19, w której stwierdzono, że przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno – Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenie, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej[39] dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas nieokreślony albo określony, nie wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego, wyeliminowała rozbieżności.

3.13.2. Służba na rzecz totalitarnego państwa. Rozstrzygając sprawy dotyczące decyzji organu odmawiających uwzględnienia wniosków emerytowanych policjantów o wyłączenie stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Więziennej oraz ich rodzin[40] – na podstawie art. 8a tej ustawy – w stosunku do osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b cyt. ustawy, NSA wskazał, że już samo literalne odczytanie konstrukcji, jaką posłużył się ustawodawca w treści art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, może prowadzić do wniosku, że zasady ustalania wysokości świadczeń wynikające z art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy stanowią wyjątek od ogólnych zasad ustalania wysokości świadczeń wynikających z art. 15, art. 22 i art. 24, skoro w przypadku zasad określonych w art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy, w stosunku do osób wskazanych w tych przepisach, ustawodawca, przewidując w art. 8a ust. 1 ustawy dopuszczalność wyłączenia ich stosowania, wskazał jednocześnie, że konsekwencją wyłączenia jest odpowiednie stosowanie przepisów art. 15, art. 22 i art. 24 ustawy (art. 8a ust. 2 cyt. ustawy). Zasady ustalania wysokości świadczeń określone w art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej przedstawiają się zatem jako zasady powiązane z zasadami określonymi w art. 15, art. 22 i art. 24 tej ustawy, w ten sposób,

[39] Dz.U. z 2016 r. poz. 1948 ze zm.

[40] Dz.U. z 2018 r. poz. 132 ze zm.; dalej: ustawa zaopatrzeniowa.

że zasady wynikające z art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy wyłączają zasady wynikające z art. 15, art. 22 i art. 24 tej ustawy warunkowo, tj. o ile nie nastąpi „powrót" do zasad wynikających z art. 15, art. 22 i art. 24, poprzez zastosowanie unormowań z art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Norma materialnoprawna zakodowana w art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej dotyczy funkcjonariuszy znajdujących się w wyjątkowej sytuacji prawnej, określanej przez ustawodawcę jako „służba na rzecz totalitarnego państwa" i stanowi podstawę do wyłączenia wobec tych funkcjonariuszy – w sytuacjach określonych ustawowo – restrykcyjnych unormowań określających zakres publicznego prawa podmiotowego do zaopatrzenia społecznego, a rozważana na tym tle kompetencja ministra właściwego do spraw wewnętrznych określona w art. 8a ust. 1 cyt. ustawy stanowi upoważnienie dla tego organu do podjęcia działania skutkującego objęciem osób wskazanych w tym przepisie, czyli osób pełniących służbę, o której mowa w art. 13b tej ustawy, tj. „służbę na rzecz totalitarnego państwa", unormowaniami dotyczącymi okresu służby przed dniem 2 stycznia 1999 r. na zasadach ogólnych. Z definicji ustawowej zawartej w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej wynika, że okolicznościami przesądzającymi o kwalifikacji służby danej osoby jako „służby na rzecz totalitarnego państwa" są wyłącznie ramy czasowe i miejsce pełnienia służby. Definicja ta nie jest jednak ukierunkowana na objęcie restrykcyjnymi unormowaniami ustawy zaopatrzeniowej tych funkcjonariuszy, którzy wprawdzie pełnili służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji, jednakże ich działalności nie można ocenić pejoratywnie z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawnego i chronionych przez to państwo praw słusznie nabytych do zaopatrzenia społecznego. Definicja ustawowa „służby na rzecz totalitarnego państwa" przedstawia się jako kryterium wyjściowe w analizie sytuacji prawnej indywidualnych funkcjonariuszy, mające w istocie konstrukcję obalanego ustawowego domniemania o aksjologicznej podstawie obejmowania wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w czasie i miejscach wskazanych w ustawowej definicji restrykcyjnymi unormowaniami w zakresie ustalania wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego (np.: wyroki z: 13 grudnia 2019 r., I OSK 1895/19, I OSK 1464/19 czy I OSK 610/19).

3.13.3. Kompetencja Prokuratora Generalnego do wydania decyzji w przedmiocie dodatku wyrównawczego. Ustawodawca w art. 32 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze[41] nie przewidział norm kompetencyjnych do określenia organów niższych szczebli, mogących przejąć ustawowe kompetencje PG do wydania decyzji w sprawie dodatku wyrównawczego. Przepis ten określa wyłączną kompetencję PG do wydania decyzji w sprawach wynikających z przepisów ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[42], do których należy sprawa przyznania żołnierzowi zawodowemu pełniącemu zawodową służbę wojskową na wyznaczonym stanowisku służbowym prokuratora Prokuratury Rejonowej w komórce organizacyjnej właściwej do spraw wojskowych w powszechnej jednostce organizacyjnej prokuratury – dodatku wyrównawczego. Podstawę materialnoprawną decyzji w tym przedmiocie stanowi art. 80 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. PG, jako kierownik instytucji cywilnej, w której poza resortem Obrony Narodowej pełnią służbę żołnierze zawodowi-prokuratorzy do spraw wojskowych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, został z mocy ustawy przełożonym o uprawnie-

[41] Dz.U. z 2016 r. poz. 178.

[42] Dz.U. z 2014 r. poz. 1414 ze zm.

niach dowódcy (art. 7 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych) i uzyskał m.in. uprawnienie do wydawania decyzji administracyjnych o wysokości przyznawanych tym żołnierzom–prokuratorom do spraw wojskowych dodatków wyrównawczych (wyroki z: 2 sierpnia 2019 r., I OSK 883/18, 23 maja 2019 r., I OSK 1866/17 i 17 kwietnia 2019 r., I OSK 1570/17).

3.14. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

3.14.1. Opłata za udostępnienie dokumentacji medycznej. W odniesieniu do problematyki pobierania opłaty za udostępnienie dokumentacji medycznej NSA stwierdził, że artykuł 28 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta[43] dopuszcza, pozostawiając w tym przedmiocie ocenę podmiotowi udzielającemu świadczeń zdrowotnych, ustalenie wysokości opłaty przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych, której maksymalną wysokość określa art. 28 ust. 4 tej ustawy. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy opłaty mogą być pobierane za udostępnienie dokumentacji medycznej w sposób określony w art. 27 ust. 1 pkt 2 i 5 oraz w ust. 3. Regułą przy ustalaniu wysokości opłat jest ekwiwalentność. Zgodnie z art. 28 ust. 4 ww. ustawy podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych może uwzględniać tylko wysokość poniesionych kosztów a nie ich wielokrotności. Pobieranie opłaty za przesłanie dokumentacji medycznej pocztą nie może przekraczać poniesionej opłaty ustalonej przez operatora pocztowego. Przy ustalaniu tej wartości podmiot udzielający świadczenia ma ustalić wysokość kierując się kosztami usług podstawowych operatora pocztowego. Wybór innej formy usługi związanej z powyższymi kosztami może nastąpić wyłącznie na wyraźne życzenie pacjenta lub jego reprezentanta (wyrok z 3 grudnia 2019 r., II OSK 3022/19).

3.14.2. Kontrola stanu sanitarno-higienicznego lokalu mieszkalnego. Kompetencja Państwowej Inspekcji Sanitarnej do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego wynika z art. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej[44]: „w szczególności przez sprawowanie nadzoru nad warunkami wyliczonymi" nie wyłączając zagrożeń zdrowia spowodowanych indywidualnymi działaniami podmiotów prywatnych. Przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy obliguje PIS do sprawowania bieżącego nadzoru sanitarnego obejmującego kontrolę przestrzegania przepisów określających wymaganie higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczące utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości. Inspektor sanitarny ma prawo wstępu do nieruchomości oraz wszystkich pomieszczeń wchodzących w ich skład (art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. b) ww. ustawy). Zgodnie z art. 26 ust. 1 ww. ustawy inspektor sanitarny ma prawo wstępu do mieszkań w razie podejrzenia lub stwierdzenia choroby zakaźnej oraz w razie zagrożenia zdrowia czynnikami środowiskowymi, natomiast w razie stwierdzenia naruszeń wymagań higienicznych i zdrowotnych, nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień (art. 27 ust. 1). Powyższy przepis stanowi podstawę do wydania decyzji nakazującej usunięcie naruszeń wymagań higienicznych w drodze decyzji (wyrok z 25 lipca 2019 r., II OSK 1940/18).

[43] Dz.U. z 2017 r. poz. 1318 ze zm.

[44] Dz.U. z 2017 r. poz. 1261; dalej: ustawa.

3.15. Sprawy dotyczące uprawnień mieszkaniowych

3.15.1. Pomoc finansowa na uzyskanie domu jednorodzinnego. Przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[45], jak i wydanego na jej podstawie rozporządzenia z dnia 17 października 2001 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu przez policjantów[46], przyznając policjantowi pomoc finansową na budowę domu jednorodzinnego, nie zawierają odrębnej definicji domu jednorodzinnego, a poprzez wprowadzenie wymogu dołączenia do wniosku pozwolenia właściwego organu na budowę domu, jednoznacznie wskazują i przesądzają, że decydujące znaczenie dla ustalenia kategorii budowanego budynku ma treść decyzji pozwolenia na budowę, czyli prawna kategoria budynku, a nie faktyczne plany i zamiary co do sposobu wykorzystania tego budynku przez wnioskodawcę (wyrok z 28 lutego 2019 r., I OSK 2748/17). Warunek przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu lub domu wiązać należy tylko z taką sytuacją, w której policjant spełnia kryteria do przydziału lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90 ustawy o Policji, na podstawie decyzji administracyjnej, a lokalu takiego nie otrzymał. Stosownie do treści art. 94 ust. 1 w zw. z art. 88 ust. 1 ustawy o Policji, policjantowi nie przysługuje pomoc finansowa na uzyskanie lokalu lub domu, jeżeli policjant nie ma prawa do przydziału lokalu mieszkalnego, określonego w art. 90 tej ustawy, w drodze decyzji administracyjnej, ponieważ posiada inny odpowiedni lokal mieszkalny w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej (art. 95 ustawy o Policji) (wyrok z 27 lutego 2019 r., I OSK 916/17).

3.15.2. Osoba oczekująca na lokal zamienny albo najem socjalny lokalu. Użyty w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych[47] zwrot „osobom oczekującym" wiąże się ściśle z realnym uprawnieniem do uzyskania lokalu zamiennego albo socjalnego przez wnioskodawcę niemającego tytułu do zajmowanego lokalu. Samo złożenie wniosku o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego nie jest wystarczające do uznania, że wystąpiła przesłanka z art. 2 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy, a więc, że wnioskodawca jest osobą „oczekującą na przysługujący jej lokal zamienny lub socjalny" (wyrok z 4 grudnia 2019 r., I OSK 3423/18).

3.16. Sprawy dotyczące samorządu terytorialnego[48]

3.16.1. Rozwiązanie z radnym stosunku pracy. Regulacja stanowiąca, że rozwiązanie z radnym stosunku pracy (art. 25 ust. 2 u.s.g.) wymaga uprzedniej zgody rady, której jest członkiem, została wprowadzona dla zagwarantowania możliwości sprawowania przez radnego mandatu, zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami w tej ustawie. Celem tej regulacji nie jest natomiast udzielenie bezwarunkowej ochrony w sferze uprawnień radnego w płaszczyźnie regulowanej przepisami prawa pracy, pozbawiając pracodawcę możliwości rozwiązania stosunku pracy z radnym (wyrok z 15 stycznia 2019 r., II OSK 449/17).

3.16.2. Rada seniorów. Wydawana na podstawie art. 5c u.s.g. uchwała rady gminy ustanawiająca radę seniorów, która ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny, jest aktem prawa miejscowego (wyrok z 6 lutego 2019 r., II OSK 3545/18).

[45] Dz.U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.

[46] Dz.U. z 2013 r. poz. 864 ze zm.

[47] Dz.U. z 2017 r. poz. 180 ze zm.

[48] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994); dalej: u.s.g.

3.16.3. Wynagrodzenie wójta gminy. Podwyższenie wójtowi gminy wynagrodzenia z mocą wsteczną, za minione lata budżetowe, pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadą roczności budżetu, zdefiniowaną w art. 211 ust. 1-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[49]. Wynagrodzenie za lata ubiegłe nie mieści się też w katalogu wydatków niewygasających, o których mowa w art. 263 ust. 3 u.f.p. (wyrok z 5 marca 2019 r., II OSK 3569/18).

3.16.4. Zakaz propagowania komunizmu. Użycie przez ustawodawcę w art. 1 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki[50] nieostrego określenia „symbolizuje" zamiast kazuistycznego odwołania się do obiektywnych faktów historycznych jest celowym zabiegiem, służącym pozostawieniu podmiotom podejmującym rozstrzygnięcia i wydającym opinie na podstawie ustawy o zakazie propagowania komunizmu większego marginesu uznania, co jednakże powoduje, że podejmowane rozstrzygnięcia i opinie muszą być uzasadnione, w szczególności w zakresie wykazania, że w określonym przypadku zachodzi sytuacja podpadająca pod art. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego (wyrok z 20 marca 2019 r., II OSK 3455/18). Sformułowanie z art. 6c ustawy dekomunizacyjnej: „przyczyny niezależne od jednostki samorządu terytorialnego" jest nieprecyzyjne, rodzi liczne wątpliwości interpretacyjne w procesie stosowania prawa. Analiza normatywna treści tego przepisu prowadzi do wniosku, że ustawodawca w istocie zamknął jednostce samorządu terytorialnego możliwość sądowej ochrony w odniesieniu do sporu z organem nadzoru dotyczącego nazwy ulicy. Prawo gminy do zaskarżenia zarządzenia zastępczego wynika z postanowień art. 98 ust. 1 i 3 u.s.g. w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Właściwe jest ustalenie treści normy art. 6c ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego w kontekście systemowym, z uwzględnieniem zasad i norm konstytucyjnych oraz wiążących Polskę regulacji międzynarodowych. W tym kontekście regulacja art. 6c ustawy narusza art. 165 ust. 2 Konstytucji RP przez wyłączenie spod kontroli sądowej działania organu nadzoru opartego na jego uznaniu w zakresie oceny, co stanowi symbol komunizmu. Jej zastosowanie powinno być zatem pominięte w kontekście bezpośredniego zastosowania art. 165 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 98 ust. 1 i 3 u.s.g. Skoro zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji to samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, to każdorazowe wkroczenie w wykonywanie takiego zadania przez inny podmiot musi pociągać za sobą prawo samorządu do sądowej ochrony przed taką ingerencją (wyrok z 20 marca 2019 r., II OSK 3527/18).

Opinia IPN wydawana na podstawie przepisów ustawy dekomunizacyjnej nie ma charakteru wiążącego, gdyż to na wojewodzie jako organie nadzoru mającym kompetencję do wydania zarządzenia zastępczego w przedmiocie zmiany nazwy ulicy spoczywa obowiązek poczynienia ustaleń faktycznych w zakresie niezbędnym do zastosowania przepisu prawa materialnego, stanowiącego podstawę merytorycznego rozstrzygnięcia danej sprawy. Jeżeli w myśl art. 6 ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej opinia IPN ma potwierdzać niezgodność nazwy z art. 1 ww. ustawy, to powinna zawierać wyczerpującą analizę co do wszystkich przesłanek warunkujących ocenę w tym przedmiocie, tak aby wynikało z niej w sposób

[49] Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.; dalej: u.f.p.

[50] Dz.U. z 2016 r. poz. 744 ze zm.; dalej: o zakazie propagowania komunizmu.

przekonujący i jednoznaczny czy konkretna nazwa ulicy (drogi, placu) upamiętnia osobę, organizację, wydarzenie lub datę symbolizującą i propagującą komunizm lub inny ustrój totalitarny (wyroki z: 17 kwietnia 2018 r., II OSK 658/18; 6 czerwca 2018 r., II OSK 786/18; 13 listopada 2018 r., II OSK 1826/18, 13 listopada 2018 r., II OSK 1825/18, 10 kwietnia 2019 r., II OSK 2925, 9 maja 2019 r., II OSK 744/19).

Kompetencja wojewody do wydania, na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o zakazie propagowania komunizmu zarządzenia zastępczego w sprawie zmiany nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, ma charakter czasowy, gdyż aktualizuje się tylko w przypadku bezskutecznego upływu 12-miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ww. ustawy liczonego od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. od dnia 2 września 2016 r., a wygasa po 3 miesiącach od jej aktualizacji, tj. w dniu 2 grudnia 2017 r. Ustawodawca, posługując się w tej ustawie pojęciem czasu, jako elementem składowym aktualizacji kompetencji wojewody do wydania zarządzenia zastępczego, miał na względzie konsekwencje ustrojowo-prawne dotyczące ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i związaną z tym konieczność podejmowania rozstrzygnięć nadzorczych w ściśle określonej procedurze. Istota i charakter nadzoru nad samorządem terytorialnym wykluczają możliwość stosowania, w procedurze nadzorczej, terminów instrukcyjnych, gdyż prowadziłoby to do nadużycia prawa (wyrok z 18 lipca 2019 r., II OSK 1916/19).

3.17. Sprawy cudzoziemców

W większości spraw z tego zakresu orzekano na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

3.17.1. Dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na decyzję konsula o odmowie wydania wizy krajowej. W sprawie o sygn. akt II OSK 2470/19 NSA skierował do TSUE pytanie prejudycjalne: „Czy art. 21 ust. 2a Konwencji wykonawczej do układu Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach[51] w powiązaniu z art. 47 akapit pierwszy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej[52] należy rozumieć w ten sposób, że obywatel państwa trzeciego, któremu odmówiono wydania wizy długoterminowej i który nie może skorzystać z wynikającego z art. 21 ust. 1 Konwencji wykonawczej do układu Schengen prawa swobodnego przemieszczania się po terytoriach innych państw członkowskich, powinien mieć zapewnione prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem?" (postanowienie z 4 listopada 2019 r.). Wątpliwości Sądu pytającego wzbudziła interpretacja art. 21 ust. 2a Konwencji wykonawczej do układu Schengen w powiązaniu z art. 47 akapit pierwszy KPP w zakresie tego, czy określa on prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem w przypadku odmowy wydania wizy krajowej przez konsula. Sąd wskazał, że na gruncie art. 45 ust. 2 KPP prawo do swobodnego przemieszczania się może być przyznane obywatelowi państwa trzeciego przebywającemu legalnie na terytorium Państwa Członkowskiego. Takie uprawnienie przyznane zostało w art. 21 ust. 2a Konwencji wykonawczej do układu Schen-

[51] Dz.Urz. UE L 2000.239.19.

[52] Dz.Urz. C 2012.326.391–407.

gen osobom legitymującym się ważną wizą długoterminową. Konwencja wykonawcza do układu Schengen stanowi część dorobku ustawodawstwa Schengen i jest źródłem uprawnień jednostki. Warunkiem skorzystania ze swobody przemieszczania się jest otrzymanie wizy długoterminowej. Decyzja o odmowie przyznania wizy długoterminowej przesądza o braku możliwości skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się w ramach państw strefy Schengen wynikającego z prawa unijnego. Zgodnie natomiast z art. 47 akapit pierwszy KPP każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem. W ocenie Sądu krajowego, brzmienie art. 21 ust. 2a Konwencji wykonawczej do układu Schengen w powiązaniu z art. 47 akapit pierwszy KPP wydaje się wskazywać na konieczność zapewnienia cudzoziemcowi ubiegającemu się o wizę krajową prawa wniesienia skargi na decyzję odmowną do właściwego sądu. Jednak ze względu na brak jednoznacznego przesądzenia tej kwestii w orzecznictwie Trybunału prawidłowość wskazanego stanowiska sądu pytającego wymaga odpowiedzi na sformułowane pytanie prejudycjalne.

3.17.2. Swobodne przemieszczanie się i pobyt na terytorium Państw Członkowskich. Warunkiem skorzystania z ułatwień w sprawie wjazdu i pobytu wynikających z art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich jest ustalenie, że członkowie rodziny rozszerzonej towarzyszą lub dołączają do obywatela UE, korzystającego z prawa do swobodnego przemieszczania się. Obywatel UE, który nigdy nie skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i zawsze przebywał w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiada, nie jest objęty pojęciem beneficjenta w rozumieniu dyrektywy 2004/38/WE. Przepisy dyrektywy przyznają członkom rodziny obywatela UE jedynie prawa pochodne, które wynikają z praw przysługujących obywatelowi UE wskutek skorzystania przez niego z prawa do swobodnego przemieszczania się (wyrok z 30 maja 2019 r., II OSK 867/19).

3.17.3. Przyznanie pełnomocnikowi zwrotu kosztów przejazdu. Adwokatowi, radcy prawnemu albo organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego, uprawnionej do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej za udzielenie cudzoziemcowi pomocy prawnej należy się zwrot niezbędnych i udokumentowanych kosztów przejazdu do ośrodka, strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców oraz do siedziby Rady do Spraw Uchodźców (art. 69l ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), w przypadku gdy jeden z ww. podmiotów wykaże, że przejazd do siedziby organu pierwszej instancji był związany ze sporządzeniem odwołania od decyzji tego organu (wyrok z 19 września 2019 r., II OSK 2034/19)[53].

3.17.4. Obowiązek przesłuchania cudzoziemca. Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony organ nie może zrezygnować z przesłuchania wnioskującego o udzielenie ochrony międzynarodowej, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 44 ust. 2 tej ustawy. Skutki odstąpienia od przesłuchania z powodu wystąpienia przez wnioskodawcę z kolejnym wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej podlegają każdorazowej ocenie ze względu na ich wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a.) (wyrok z 18 listopada 2019 r., II OSK 2485/19).

[53] Zagadnienie to zostało szerzej opisane w części dotyczącej stosowania prawa UE.

3.18. Sprawy dotyczące kościołów i związków wyznaniowych

3.18.1. Wykreślenia z rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych. System regulacji prawnej oparty na art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, ustawie z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, ale z uwzględnieniem regulacji przyjętej w Konstytucji RP i art. 9 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, nie daje podstawy do wyprowadzenia interesu prawnego Związku do żądania wykreślenia z rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych Niezależnej Gminy Wyznania Mojżeszowego. Takie stanowisko znajduje umocowanie zarówno w przyjętych standardach w Konstytucji RP (art. 53 ust. 1 i 2), jak i w art. 9 Konwencji. Ustalone standardy wykluczają wyprowadzenie interesu prawnego Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich w RP w tworzeniu związku wyznaniowego innego niż gmina wyznania żydowskiego. Takich podstaw też nie daje ustawa z 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika to wprost z art. 1 ust. 1 tej ustawy, w którym wyznaczono zakres regulacji, stanowiąc, że ustawa określa stosunki między Państwem a gminami wyznaniowymi żydowskimi w Rzeczypospolitej Polskiej. Zakresu tego nie można rozszerzyć na regulację nią nie objętą a zawartą w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Niezależna Gmina Wyznania Mojżeszowego stanowi odrębny i niezależny związek wyznaniowy. Nie ma zatem podstaw do wyprowadzenia interesu prawnego Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich z regulacji art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, w którym ustanowiono przesłankę wykreślenia z rejestru dokonanego z naruszenia przepisów ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok z 10 grudnia 2019 r., II OSK 270/18).

3.18.2. Postępowania rewindykacyjne. Dopuszczalność odmowy wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji wojewody w części dotyczącej nieruchomości na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. została ograniczona do sytuacji oczywistego braku przymiotu strony, a nie sytuacji, gdy ocena tej kwestii wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Nie można automatycznie wykluczyć, że poprzedni właściciel nieruchomości (względnie jego spadkobierca) ma interes prawny w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji o przejściu własności na rzecz innego podmiotu. W tym kontekście decydujące znaczenie ma nie tylko aktualny stan prawny, ale również stan historyczny na określoną datę. W wielu przypadkach postępowań rewindykacyjnych z uwagi na nieodwracalne skutki prawne, wskazanie wadliwości decyzji przenoszącej własność otwiera przed stroną możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych i nie prowadzi do restytucji prawa własności (wyrok z 20 lutego 2019 r., II OSK 812/17).

3.18.3. Decyzja o nieodpłatnym przekazaniu własności nieruchomości. Orzeczenie Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej w przedmiocie nieodpłatnego przekazania własności nieruchomości jest ostateczną decyzją administracyjną[54] wydawaną w postępowaniu jednoinstancyjnym, od której stronie przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego z zachowaniem ustawowego terminu. Uchybienie terminu powoduje bezskuteczność czynności procesowej, przed którą można podjąć obronę składając wniosek o przywrócenie terminu. Weryfikacja w trybach nadzwyczajnych nie przyjmuje tak daleko idącego ograniczenia. Dotyczy to zwłaszcza postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, którego

[54] Por. wyrok TK z 13 marca 2013 r., K 25/10; wyrok NSA z 28 kwietnia 2017 r., II OSK 2099/15.

wszczęcie nie jest ograniczone ustawowym terminem, a przyjęte są przesłanki przedawnienia, które wyłączają stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 § 2 k.p.a.). Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania, podejmowane z urzędu na skutek sprzeciwu prokuratora od decyzji ostatecznej, nie jest ograniczone ustawowym terminem złożenia sprzeciwu. Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego uruchamiane w wyniku sprzeciwu prokuratora od decyzji ostatecznej są dostatecznym środkiem prawnym ochrony praworządności. Uruchomienie tych trybów nie pozbawia prokuratora prawa do sądu administracyjnego. Na decyzje administracyjne wydane w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego służy prawo skargi do sądu administracyjnego. Następuje zatem wyłączenie przesunięcia w czasie prawa do sądu (postanowienie z: 26 lutego 2019 r., II OZ 51/19, także z 24 maja 2018 r., II OZ 474/18).

3.19. Sprawy dotyczące przejęcia mienia z naruszeniem prawa

Podobnie jak w latach ubiegłych znacząca liczba spraw z tej kategorii dotyczyła zagadnień związanych ze stosowaniem dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz spraw dotyczących przejęcia gospodarstw rolnych i nacjonalizacji przemysłu, w których zasadnicze problemy prawne były już przedmiotem rozpoznania w latach ubiegłych. W omawianej kategorii spraw nie ujawniły się nowe zagadnienia, a orzecznictwo w tym zakresie nie uległo zmianie. Na uwagę zasługują stanowiska wyrażone w poniżej przytoczonych wyrokach.

3.19.1. Pojęcie: „interes państwa". Interpretacja pojęcia „leży w interesie państwa, zawartego w art. 1 pkt 3 dekretu z 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego[55], czyni koniecznym odniesienie go do przedsiębiorstwa o istotnym znaczeniu dla gospodarki. Istotnym dla wyników tej oceny winno być, że dekret wydany został w 1918 r., a stosowany był w realiach powojennej Polski, w której zmierzano do rozbudowy przemysłu opartego na uspołecznionych środkach produkcji. Co innego zatem pod pojęciem „interesu państwa" rozumiał organ władzy ustawodawczej w okresie rodzącej się na nowo państwowości, a co innego powojenny organ władzy wykonawczej, który zmierzał do nacjonalizacji środków produkcji. Wobec odmiennych realiów ustrojowych towarzyszących procesowi stanowienia i stosowania prawa wykładnia pojęcia „interesu państwa", która pozostawałaby w oderwaniu od zasady poszanowania własności prywatnej i umożliwiałaby przejmowanie w państwowy zarząd wszelkich przedsiębiorstw przemysłowych, abstrahując od ich znaczenia dla funkcjonowania państwa jest niedopuszczalna. Nie powinno również budzić wątpliwości, że niedopuszczalne jest przy wykładni przesłanki „leży w interesie państwa" akceptowanie, by jej spełnienie następowało dopiero po przejęciu przedsiębiorstwa, na skutek późniejszej działalności inwestycyjnej. Taki sposób interpretacji w sposób nieuprawniony rozszerza zakres przypadków, w których mógł być ustanowiony przymusowy zarząd (wyrok z 23 maja 2019 r., I OSK 1921/18).

3.19.2. Wpis do księgi wieczystej. Dokonany przez Sąd w czasie okupacji niemieckiej wpis do księgi wieczystej, na podstawie zarządzenia władz okupacyjnych, jest orzeczeniem, które stosownie do treści art. 1 i art. 8 ust. 1 dekretu z dnia 6 czerwca 1945 r. o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych, wydanych w okresie okupacji niemieckiej na terenie

[55] Dz.U. Nr 21, poz. 67 ze zm.

Rzeczypospolitej Polskiej[56], jest nieważne i pozbawione skutków. Stwierdzenie nieważności takiego wpisu nastąpiło z mocy prawa i z mocą wsteczną od dnia jego dokonania (*ex tunc*). Zatem należy zastosować fikcję prawną, że na dzień wejścia w życie dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[57], który co prawda wszedł w życie przed wejściem w życie dekretu „o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych, wydanych w okresie okupacji niemieckiej", nieruchomość była własnością spadkobierców zmarłego już wówczas J.W. a nie własnością Rzeszy Niemieckiej (wyrok z 10 października 2019 r., I OSK 96/18).

3.19.3. Przejęcie niektórych lasów na własność Skarbu Państwa. Lasy należące do osób fizycznych i prawnych, określone w dekrecie z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa[58], stały się własnością Skarbu Państwa w dniu wejścia dekretu w życie (27 grudnia 1944 r.). Odnosiło się to także do lasów stanowiących części majątków ziemskich podlegających przepisom dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej, lasy te nie zostały objęte reformą rolną. Skoro lasy nie uległy nacjonalizacji na podstawie dekretu o reformie rolnej to brak jest podstaw do orzekania na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[59] o niepodpadaniu nieruchomości leśnej pod działanie art. 2 ust. 1 pkt e dekretu o reformie rolnej. Brak jest także podstaw do badania „funkcjonalnego powiązania lasu z gospodarstwem rolnym" (wyrok z 23 maja 2019 r., I OSK 1900/17).

3.20. Sprawy dotyczące posiadania broni i materiałów wybuchowych

W orzecznictwie sądów administracyjnych, w sprawach dotyczących broni i materiałów wybuchowych występują dwie grupy orzeczeń dotyczących: 1) cofnięcia pozwolenia na broń z uwagi na brak przedstawiania badań psychologicznych lub przedstawienie negatywnych badań psychologicznych; 2) cofnięcia pozwolenia na broń z uwagi na skazanie za przestępstwo umyślne oraz z uwagi na zagrożenie dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o broni i amunicji[60] pozwolenia na broń nie wydaje się osobom z zaburzeniami psychicznymi lub o znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej. Samodzielną przesłanką do odmowy wydania pozwolenia na broń z art. 17 ust. 4 w zw. z art. 15 ust. 3 ustawy o broni i amunicji jest ostatecznie orzeczenie lekarskie stwierdzające, że skarżący nie posiada zdolności fizycznej i psychicznej do dysponowania bronią w myśl art. 15 ww. ustawy, wydane przez uprawnionego lekarza właściwej jednostki badawczo-rozwojowej lub nieprzedstawienie przez stronę wymaganych orzeczeń – lekarskiego i psychologicznego, o których mowa w art. 15 ust. 3 (por. wyroki z: 19 lutego 2019 r., II OSK 1872/17; II OSK 1873/17; 10 kwietnia 2019 r., II OSK 1341/17; 16 maja 2019 r., II OSK 3232/17; 26 czerwca 2019 r., II OSK 1606/18).

[56] Dz.U. z 1945 r. Nr 25, poz. 151.
[57] Dz.U. Nr 3, poz. 45.
[58] Dz.U. Nr 15, poz. 82 ze zm.
[59] Dz.U. Nr 10, poz. 51 ze zm.
[60] Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2012 r. poz. 576).

Natomiast zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o broni i amunicji organ Policji cofa pozwolenie na broń, jeżeli osoba, której takie pozwolenie wydano należy do osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2–6. W art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji wymienione są przesłanki, które przesądzają o niewydaniu pozwolenia na broń. W art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a) ustawy o broni i amunicji ustawodawca rozstrzygnął, iż wypełnia przesłankę zagrożenia sam fakt skazania za przestępstwo umyślne. Do oceny czy w danej sprawie istnieje przesłanka do cofnięcia pozwolenia na broń wystarczy zatem ustalenie przez organ Policji, że osoba, posiadająca pozwolenie na broń lub ubiegająca się o takie pozwolenie, jest skazana za przestępstwo, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a) ustawy o broni i amunicji. Przepis art. 18 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy ma charakter obligatoryjny, tak więc organy Policji mają obowiązek cofnięcia pozwolenia na broń w każdym przypadku ujawnienia, iż posiadacz pozwolenia na broń należy do grupy osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a) ustawy o broni i amunicji. Dyspozycja art. 18 ust. 1 pkt 2 i art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a) ustawy o broni i amunicji ma charakter obligatoryjny. Organy Policji nie mają zatem swobody wyboru rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, jeżeli przesłanki ww. przepisów są spełnione (por. wyroki z: 13 marca 2019 r., II OSK 976/17; 16 maja 2019 r., II OSK 3231/17; 18 czerwca 2019 r., II OSK 2047/17; 3 lipca 2019 r., II OSK 1639/18; 14 listopada 2019 r., II OSK 3221/17).

3.21. Sprawy z zakresu pomocy społecznej

Problematyka spraw z zakresu pomocy społecznej i pojawiające się w tej kwestii zagadnienia nie ulegają zmianom i są tożsame z problemami z lat poprzednich. Wobec kontynuacji linii orzeczniczych z lat poprzednich można więc stwierdzić, że sprawy z zakresu pomocy społecznej nie nastręczały trudności orzeczniczych. Zaledwie 3,8% spraw z zakresu pomocy społecznej dotyczyło bezczynności lub przewlekłości postępowania, co daje dobry obraz funkcjonowania organów i sądów.

3.21.1. Umorzenie należności alimentacyjnych. Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów organ właściwy wierzyciela może na wniosek dłużnika alimentacyjnego umorzyć jego należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, uwzględniając jego sytuację dochodową i rodzinną. Umorzenie należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego ma charakter wyjątkowy i zachodzi jedynie wówczas, gdy na skutek obiektywnych okoliczności sytuacja dochodowa i rodzinna uniemożliwia zobowiązanemu z wywiązania się z ciążącego na nim obowiązku alimentacyjnego. Stan taki powinien być jednak efektem czynników obiektywnych, na które zobowiązany nie ma wpływu (wyrok 5 czerwca 2019 r., I OSK 2043/17).

3.21.2. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Wykładnia art. 17 ust. 5 pkt. 1 lit. a) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, która pozbawia w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mające ustalone prawo do emerytury (renty) w wysokości niższej niż to świadczenie, narusza zasadę równości. Brak jest uzasadnienia do zróżnicowania sytuacji opiekunów osób niepełnosprawnych polegającego na wyłączeniu w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego tych opiekunów, którzy mają ustalone prawo do jednego ze świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a) ww. ustawy w sytuacji gdy to świadczenie jest niższe niż świadczenie pielęgnacyjne (wyrok z 28 czerwca 2019 r., I OSK 757/18).

3.21.3. Doliczanie dopłaty bezpośredniej do gospodarstw rolnych do dochodu rodziny. Dopłaty bezpośrednie do gospodarstw rolnych tzw. jednolita płatność obszarowa oraz płatności uzupełniające do powierzchni niektórych upraw pochodzące z budżetu Unii Europejskiej nie powinny być doliczane, obok dochodu z gospodarstwa rolnego, do dochodu rodziny, ustalanego w celu przyznania świadczenia wychowawczego, o jakim mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (wyrok z 9 kwietnia 2019 r., I OSK 1738/17).

3.21.4. Prawo do świadczenia wychowawczego. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[61] prawo do świadczenia wychowawczego przysługuje obywatelom polskim, jeżeli zamieszkują na terytorium RP przez okres, w jakim mają otrzymywać świadczenie wychowawcze, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej. Z kolei zgodnie z art. 18 ust. 1 tej ustawy, prawo do świadczenia wychowawczego ustalane jest na okres od dnia 1 października do dnia 30 września roku następnego. Wskazano, że w braku definicji pojęcia „miejsce zamieszkania" w p.p.w.d., uprawnione jest posłużenie się definicją zamieszczoną w art. 25 kodeksu cywilnego (wyrok z 5 kwietnia 2019 r., I OSK 1527/17).

3.22. Sprawy z zakresu bezrobocia

3.22.1. Ponowne zarejestrowanie się jako osoba bezrobotna. Termin przewidziany w art. 73 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy na ponowne zarejestrowanie się jako osoba bezrobotna w celu uzyskania prawa do zasiłku, na skrócony okres, jest terminem prawa materialnego. Istota tego terminu sprowadza się do ustalenia, w jakim terminie od ustania zatrudnienia osoba bezrobotna zgłosiła się do urzędu pracy w celu rejestracji. Upływ wskazanego w art. 73 ust. 5 ustawy 14-dniowego terminu skutkuje utratą prawa do zasiłku na czas skrócony. Przepis art. 73 ust. 5 ustawy ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że organ administracji ani sąd nie mają prawa do uznaniowego rozstrzygania o problematyce objętej dyspozycją tego przepisu (wyrok z 21 marca 2019 r., I OSK 4343/18).

3.22.2. Umorzenie kwoty nienależnie pobranego świadczenia. Ubieganie się o umorzenie kwoty nienależnie pobranego świadczenia jest możliwe w sytuacji gdy zaistnieją obiektywne przeszkody określone przez ustawodawcę. Osoba zobowiązana do zwrotu powinna w pierwszej kolejności podjąć starania celem zwrotu nienależnie pobranego ze środków publicznych świadczenia w całości lub chociażby w części. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w gradacji środków prawnych przewidzianych w art. 76 ust. 7 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które może zastosować starosta wobec osoby zobowiązanej do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia. Organ może bowiem przede wszystkim odroczyć termin płatności lub rozłożyć na raty nienależnie pobrane świadczenie. Dopiero, w razie znalezienia się przez zobowiązanego w takiej sytuacji rodzinnej i majątkowej, która uniemożliwia realizację zobowiązania w całości lub w części, może skorzystać z instytucji umorzenia świadczenia (wyrok z 7 czerwca 2019 r., I OSK 2080/17).

[61] Dz.U. z 2017 r. poz. 1851; dalej: p.p.w.d.

3.23. Sprawy dotyczące uprawnień kombatanckich

Uzyskanie statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych ustawodawca uzależnił od braku w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej dokumentów bezpośrednio świadczących o współpracy zainteresowanego z aparatem bezpieczeństwa. Zakres postępowania prowadzonego przez organ w tego rodzaju sprawach jest ograniczony, ponieważ opiera się na swojego rodzaju kwerendzie akt znajdujących się w archiwum Instytutu Pamięci Narodowej. Natomiast organ dokonujący analizy tych dokumentów nie jest uprawniony do oceny wiarygodności posiadanych w archiwum dokumentów (wyrok z 5 marca 2019 r., II OSK 930/17).

Przez „deportację (wywiezienie) do pracy przymusowej" rozumieć należy przymusową zmianę miejsca pobytu powiązaną z „wyrwaniem" z dotychczasowego środowiska osoby deportowanej. Pojęcie deportacji wiązać należy z życiem w otoczeniu wrogości, wyobcowania kulturowego i językowego, egzystencją w trudnych warunkach bytowych i w izolacji od dotychczasowego środowiska (wyrok z 13 czerwca 2019 r., II OSK 1491/18).

3.24. Sprawy dotyczące kultury i sztuki

3.24.1. Połączenie biblioteki z innymi instytucjami kultury. Zgodnie z art. 13 ust 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach[62], na 6 miesięcy przed dniem wydania aktu o połączeniu biblioteki należy podać do publicznej wiadomości informację o tym zamiarze wraz z uzasadnieniem. Połączenie biblioteki publicznej z innymi instytucjami kultury wymaga zasięgnięcia opinii wojewódzkiej biblioteki publicznej oraz Krajowej Rady Bibliotecznej działającej przy ministrze właściwym do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, a także zgody tego ministra (art. 13 ust 8 cytowanej ustawy). Należy również podkreślić, że z mocy art. 13 ust 7 ustawy o bibliotekach – biblioteki publiczne mogą być łączone wyłącznie z innymi instytucjami kultury. Procedurę połączenia instytucji kultury, jeśli jedną z nich jest biblioteka, określają przepisy ustawy o bibliotekach oraz ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Uchwała o zamiarze połączenia biblioteki z inną instytucją kultury powinna określić podstawowe informacje o samym zamiarze połączenia instytucji kultury, a także nazwę instytucji kultury po połączeniu oraz planowaną (zamierzoną) datę połączenia. Uchwała ta powinna zawierać ponadto uzasadnienie zamiaru połączenia oraz ocenę wpływu połączenia na wykonywanie dotychczasowych zadań biblioteki, jak również odnosić się do wymagań organizacyjnych stawianych poszczególnym bibliotekom publicznym (wyrok z 26 lutego 2019 r., II OSK 3524/18).

3.24.2. Gminna ewidencja zabytków. Termin zawarty w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw[63] dający okres 2 lat na założenie gminnej ewidencji zabytków ma charakter instrukcyjny, a ustawodawca nie określił konsekwencji prawnych jego przekroczenia. Jeżeli zatem obiekt budowlany znajdował się w wykazie zabytków nieruchomych przekazanym przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, o którym mowa w art. 7 cytowanej ustawy, to oznacza to, że pomimo braku utworzenia gminnej ewidencji zabytków

[62] Dz.U. z 2012 r. poz. 642 ze zm.

[63] Dz.U. Nr 75, poz. 474.

podlegał on ochronie przewidzianej w art. 8 ust. 3 tej ustawy (wyrok NSA z dnia 8 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 203/19).

3.24.3. Zabytek nieruchomy. Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[64], zabytkiem nieruchomym jest nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości. Część nieruchomości może stanowić sam budynek, co potwierdza brzmienie art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c) tej ustawy, zgodnie z którym ochronie i opiece bez względu na stan zachowania podlegają zabytki nieruchome, będące w szczególności dziełami architektury i budownictwa. Należy przy tym pamiętać, że część nieruchomości nie jest tym samym co część składowa nieruchomości określona w art. 47 Kodeksu cywilnego. Możliwe jest wpisanie do rejestru zabytków samego budynku bez gruntu, na którym jest on posadowiony (wyrok z 9 października 2019 r., II OSK 2457/18).

3.25. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych[65]

3.25.1. Dochodzenie roszczeń. Termin „dochodzenie roszczeń" z art. 23 ust. 4 pkt 2 u.o.d.o. z 1997 r. należy wykładać w sposób wynikający z celu, dla którego został użyty. W grę wchodzić tu będzie nie tylko postępowanie sądowe, ale i postępowanie egzekucyjne lub windykacyjne, w którym rzeczą niezbędną jest precyzyjne określenie osoby dłużnika w oparciu o jej dane osobowe. Oprócz tego NSA zwrócił uwagę, że dla nakazania przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku 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 – konieczne jest zweryfikowanie przez organ, iż zamiar tej jednostki skorzystania z prawa do sądu jest realny i rzeczywisty (wyrok z 6 sierpnia 2019 r., I OSK 2355/17).

3.25.2. Przetwarzanie danych osobowych. Dopuszczalność przetwarzania danych osobowych po wygaśnięciu zobowiązania wynikającego z umowy, na podstawie tego przepisu, obwarowana jest spełnieniem kilku przesłanek. Z art. 105a ust. 3 ustawy dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe[66] wynika, że przetwarzanie danych jest dopuszczalne, gdy „po zaistnieniu tych okoliczności upłynęło co najmniej 30 dni od poinformowania tej osoby przez bank". Obowiązek poinformowania skarżącej o zamiarze przetwarzania jej danych ciążył na banku. Ustawodawca nie stworzył w tym zakresie żadnych szczególnych wymogów formalnych, co do sposobu i treści takiego poinformowania klienta lub byłego klienta banku. Nie oznacza to jednak całkowitej dowolności w tym zakresie. Jakkolwiek ustawodawca w żaden sposób nie ograniczył sposobów i form takiego powiadomienia, jednakże w każdym wypadku sposób ten powinien umożliwić zweryfikowanie faktu poinformowania klienta banku o zamierzonym przetwarzaniu jego danych osobowych lub też przynajmniej potwierdzenie, że klientowi umożliwiono zapoznanie się z taką informacją. W celu weryfikacji dopuszczalności przetwarzania danych osobowych na podstawie art. 105a ust. 3 Prawa bankowego, GIODO musi dysponować stosownymi dowodami na rzeczywiste wykonanie wymienionego w tym przepisie obowiązku poinformowania i w tym zakresie nie

[64] Dz.U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.

[65] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.); dalej: u.o.d.o.

[66] Dz.U. z 2015 r. poz. 128 ze zm.

może opierać się wyłącznie na oświadczeniu banku (wyrok z 27 sierpnia 2019 r., I OSK 2514/17).

Zgodnie z art. 105a ust. 1 Prawa bankowego przetwarzanie przez banki, inne instytucje ustawowo upoważnione do udzielania kredytów, instytucje pożyczkowe oraz podmioty, o których mowa w art. 59d ustawy z 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, a także instytucje utworzone na podstawie art. 105 ust. 4 Prawa bankowego, informacji stanowiących tajemnicę bankową i informacji udostępnionych przez instytucje pożyczkowe oraz podmioty, o których mowa w art. 59d ustawy z 12 maja 2011 r. 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. Mimo że przepis ten na tle innych regulacji art. 105a Prawa bankowego ma charakter autonomiczny, to jednak jego literalne brzmienie nie daje podstaw do dalszego przetwarzania danych osobowych po zakończeniu oceny zdolności kredytowej i analizie ryzyka kredytowego (wyrok z 27 sierpnia 2019 r., I OSK 2567/17).

3.26. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej[67]

3.26.1. Dostęp do informacji publicznej. W zakresie spraw dotyczących dostępu do informacji publicznej nie odnotowano znaczących zmian w zakresie rozumienia pojęcia informacji publicznej oraz konieczności skrupulatnego badania sposobu sformułowania wniosku pod kątem istnienia rzeczywistego żądania udostępnienia informacji publicznej, zwracając uwagę na próby wykorzystania ustawy o dostępie do informacji publicznej, jako narzędzia służącego prywatnym intencjom i celom wnioskodawców. Wniosek dotyczący informacji *„ad personam"* nie jest wnioskiem o informację publiczną (m.in. wyrok z 27 września 2019 r., I OSK 2710/17).

3.26.2. Wstępna ocena wniosku. Punktem wyjścia do oceny działalności organu zobowiązanego do podjęcia określonych czynności na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej jest właśnie wstępna ocena wniosku, w którego treści musi realizować się uprawnienie do informacji publicznej. Brak wyraźnego i jednoznacznego sformułowania żądania udostępnienia informacji publicznej powoduje, że pisma tego nie można zakwalifikować jako wniosku złożonego w trybie art. 10 ust. 1 u.d.i.p. (wyrok z 7 czerwca 2019 r., I OSK 2788/17). Jakkolwiek nie ma podstaw do udostępniania aktów notarialnych, to mogą one zawierać informację publiczną, która podlega udostępnieniu (wyrok z 5 marca 2019 r., I OSK 794/17).

3.26.3. Udostępnienie treści not dyplomatycznych. Pogląd, zgodnie z którym w każdym przypadku noty dyplomatyczne należałoby traktować jako takie dokumenty urzędowe, których nie tylko treść, ale i postać podlega bezwzględnemu udostępnianiu w trybie u.d.i.p., w tym na stronach BIP, jest nieuprawniony (wyrok z 8 marca 2019 r., I OSK 2499/16). W zależności od indywidualnego przypadku należy ocenić czy wytworzony przez organ dokument zawiera informację, której udostępnienia można domagać się w całości lub części z powołaniem się na dostęp do informacji publicznej, np. z uwagi na zagrożenie interesu bezpieczeństwa państwa czy też konieczność udzielenia gwarancji dyplomatycznych osobie prywatnej (wyrok z 19 września 2019 r., I OSK 659/18).

[67] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429); dalej: u.d.i.p.

3.26.4. Udostępnienie korespondencji mailowej organu. W sprawach wniosków o udostępnienie korespondencji mailowej organu NSA w wyroku z 22 marca 2019 r., I OSK 2015/18, stwierdził, że informacja dotycząca korespondencji MON z producentem śmigłowców Black Hawk stanowi informację publiczną, natomiast w wyroku z 5 kwietnia 2019 r., I OSK 1587/17, NSA podzielił utrwalony pogląd, że korespondencja mailowa osoby wykonującej zadania publiczne nie jest informacją publiczną, nawet jeżeli dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych.

3.26.5. Charakteru wniosku o udostępnienie monitoringu. Treść nagrań z kamery systemu telewizji dozorowej, znajdującej się w Sali Kolumnowej Sejmu, nie stanowi informacji publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. (wyrok z 19 września 2019 r., I OSK 678/18). Natomiast nagrania z monitoringu wizyjnego rejestrującego otoczenie budynków Sejmu RP dotyczyły konkretnie wskazanych dni, tj. 16–18 grudnia 2016 r., w których przed Sejmem miały miejsce protesty i demonstracje związane z przeniesieniem obrad Sejmu z Sali plenarnej do Sali kolumnowej. Powyższy fakt, jak i to, że tym protestom i demonstracjom towarzyszyły interwencje służb porządkowych są faktami powszechnie znanymi i były powiązane z działalnością Sejmu RP, a zatem z działalnością organów władzy publicznej, o jakiej mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym treść informacji utrwalona na nagraniach z monitoringu wizyjnego rejestrującego otoczenie budynków Sejmu, zawierająca obraz tych wydarzeń, stanowi informację publiczną poddającą się kontroli społecznej (wyrok z 22 października 2019 r., I OSK 968/18).

3.26.6. Obowiązki innych podmiotów do udostępnienia informacji publicznej. W przypadku podmiotów wskazanych w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., które są obowiązane do udostępnienia informacji publicznej, z uwagi na to, że wykonują zadania publiczne, zagadnienie podmiotowe nie może być badane w oderwaniu od przesłanki przedmiotowej. Podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne są obowiązane do udostępnienia informacji publicznej tylko wtedy, gdy informacja ma związek z wykonywaniem zadania publicznego. Nie można przyjmować, że jeśli taki podmiot wykonuje zadania publiczne, to jest zawsze zobowiązany do udostępnienia informacji. Jeśli informacja nie dotyczy wykonywanych przezeń zadań publicznych, to w konsekwencji, jednocześnie, określony podmiot nie występuje w roli podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej (tak NSA w wyroku z 13 lutego 2019 r., I OSK 242/17 powołując się na wyrok z 27 lipca 2017 r. 2017 r., I OSK 2917/15).

3.26.7. Odrębny tryb dostępu do różnych dokumentów znajdujących się w aktach spraw Trybunału. Ustawodawca, wprowadzając w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym odrębny od zawartego w ustawie o dostępie do informacji publicznej tryb dostępu do różnych dokumentów znajdujących się w aktach spraw Trybunału, nie uchylił art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.d.i.p., w części dotyczącej orzeczeń TK, a zatem te orzeczenia, w tym postanowienia o odroczeniu rozprawy, podlegają nadal zasadom udostępniania określonym przepisami tej ustawy (wyrok z 14 października 2019 r., I OSK 4177/18). NSA przesądził również o publicznym charakterze informacji o załącznikach do zgłoszenia kandydatów do KRS, obejmujących wykaz sędziów popierających zgłoszenia kandydata do KRS (wyrok z 28 czerwca 2019 r., I OSK 4282/18).

3.26.8. Anonimowy donos. Anonim nie stanowi dokumentu, a tym samym nie jest objęty treścią art. 6 u.d.i.p. – anonim nie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p., ponieważ nie pochodzi od organu państwowego oraz nie zawiera podstawowej informacji statuującej dokument w rozumieniu prawnym – podpisu osoby, która

go sporządziła. Nie jest zatem również dokumentem prywatnym (wyrok z 19 lipca 2019 r., I OSK 273/18).

3.26.9. Osoby pełniące funkcje publiczne. Pojęcie osoby „pełniącej funkcje publiczne" związane jest z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku, związanych z procesem decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, ale również w innych instytucjach publicznych – a więc w spółkach dotyczyć może nie tylko członków zarządu (wyrok z 28 czerwca 2019 r., I OSK 2124/17). Oficjalne stanowisko organu w sprawie farm wiatrowych przedłożone i ogłoszone musiało być przyjęte (podpisane) przez osoby, które opinię w ramach swoich obowiązków służbowych i naukowych wydały (poparły). W konsekwencji dane tych osób (imiona nazwiska, stopnie i tytuły naukowe) są informacją publiczną i podlegają udostępnieniu łącznie z samą treścią stanowiska (wyrok z 1 marca 2019 r., I OSK 719/17).

3.26.10. Dostęp do informacji o sposobie wydatkowania środków publicznych. Dane o kontrahentach jednostki samorządu terytorialnego stanowią informację publiczną (wyrok z 6 czerwca 2019 r., I OSK 2635/17), podobnie dane osobowe podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą pod własnym imieniem i nazwiskiem nie podlegają na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. wyłączeniu ze względu na prywatność – szczególnie w sytuacji, gdy taki podmiot jest zarejestrowany w publicznej bazie danych pod swoimi danymi osobowymi jako podatnik podatku od towarów i usług (wyrok z 4 kwietnia 2019 r., I OSK 1487/17).

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

Orzecznictwo należące do właściwości Izby w 2018 r. charakteryzowało się stabilnością, a pojawiające się sporadycznie rozbieżności eliminowane były na bieżąco. Poniżej przedstawione zostaną zagadnienia ważne z punktu widzenia stabilności orzeczniczej Izby.

4.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego

4.1.1. Wykładnia art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego. W orzecznictwie sadów administracyjnych odnotowano zmianę stanowiska dotyczącego wykładni art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego. Zgodnie z tym przepisem w przypadku, gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę: 1) w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji albo 2) w zakresie realizacji inwestycji kolejowej, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji – organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Do terminu, o którym mowa w ust. 6, nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony, albo z przyczyn niezależnych od organu (ust. 8 powołanego przepisu).

We wcześniejszym orzecznictwie wyrażony został pogląd, zgodnie z którym termin 65 dni, o którym mowa w art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego, należy liczyć zgodnie z art. 61

§ 3 k.p.a. od dnia złożenia wniosku o pozwolenie na budowę, jeżeli wniosek ten czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa (art. 64 § 2 k.p.a.). W przypadku kiedy wniosek nie spełnia tych wymagań, ww. termin należy liczyć od daty usunięcia braków formalnych, bowiem wszczęcie postępowania administracyjnego może być spowodowane tylko żądaniem strony niedotkniętym brakami formalnymi. Termin 65 dni na wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę należy rozumieć jako termin przewidziany na merytoryczne rozpatrzenie wniosku, a nie termin, w którym należy pomieścić również czynności związane z usuwaniem braków wniosku (por. wyroki NSA z: 12 września 2008 r., II OSK 1012/07, 16 kwietnia 2009 r., II OSK 537/08, 8 lipca 2010 r., II OSK 1190/09, 25 listopada 2016 r., II OSK 457/15).

W najnowszym orzecznictwie przeważa pogląd, zgodnie z którym treść tego przepisu nie wymaga wykładni, jest bowiem jasna i oczywista, zaś *clara non sunt interpretanda*. Zgodnie z art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego data złożenia wniosku o wydanie decyzji stanowi początek biegu 65-dniowego terminu. Uznano, że ustawodawca świadomie i celowo przy określaniu zdarzenia, od którego należy liczyć termin na wydanie decyzji, posłużył się zwrotem „od dnia złożenia wniosku", a nie zwrotem „od dnia wszczęcia postępowania". Skoro ustawodawca ustanowił karę za niewydanie decyzji w terminie, to racjonalne jest dyscyplinowanie organu administracji przy użyciu tej kary także w celu podjęcia czynności, które mają zmierzać do tego, aby wniosek o wydanie decyzji spełniał ustawowe wymogi. Będzie to bowiem prowadzić do sprawnego zakończenia sprawy zarówno wtedy, gdy wniosek zostanie uzupełniony, jak i wtedy, gdy nie zostanie on uzupełniony. W tym drugim przypadku organ administracji będzie bowiem uprawniony do pozostawienia wniosku bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.). Z kolei okres, w którym wnioskodawca w ramach wyznaczonego mu na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. terminu będzie uzupełniał wniosek, może być uznany za opóźnienie w wydaniu decyzji spowodowane z winy strony, oczywiście jeżeli ocena organu administracji, że wniosek nie spełniał ustawowych wymogów, była zgodna z prawem.

Właściwa wykładnia powołanego przepisu powinna polegać na tym, że wszczęcie postępowania w sprawie następuje także wtedy, gdy zostanie złożony wniosek dotknięty brakami formalnymi, odliczeniu zaś od terminu załatwienia sprawy podlegają okresy przeznaczone na uzupełnienie braków takiego wniosku, jako okresy opóźnień zawinione przez stronę, oczywiście pod warunkiem, że brak formalny jest rzeczywisty (por. wyroki NSA, dotyczące wykładni art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego, jak również art. 11h ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[68], art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[69], czy art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych[70], w których podobnie jak w art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego zostały sformułowane przepisy przewidujące karę za wydanie decyzji po ustawowym terminie, z: 5 września 2009 r., II OSK 305/08, 6 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1754/08, 13 września 2017 r., II OSK 55/16, 26 września 2017 r., II OSK 127/16, 30 stycznia 2018 r., II OSK 1394/17, 25 kwietnia 2018 r., II OSK 1472/16, 6 czerwca

[68] Dz.U. z 2018 r. poz. 1474 ze zm.
[69] Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.
[70] Dz.U. z 2018 r. poz. 404 ze zm.

2018 r., II OSK 3137/17, 30 stycznia 2019 r., II OSK 553/17, 27 lutego 2019 r., II OSK 723/17, 13 września 2019 r., II OSK 1977/17, 18 września 2019 r., II OSK 2632/17)[71].

4.1.2. Kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu. Sygnalizowane w *Informacji* z 2018 r. rozbieżności, dotyczące nałożenie kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu przewidzianej w art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego w sytuacji, gdy obiekt zbudowany został bez pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, pojawiły się również w 2019 r. Część składów orzekających uznała, że kary, o której mowa w art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[72], nie można wymierzyć z powodu przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, zbudowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę lub wybudowanych na podstawie takiego pozwolenia, ale z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę – gdy toczy się postępowanie legalizacyjne lub naprawcze (por. wyrok NSA z 12 czerwca 2019 r., II OSK 1972/17). Zdaniem części składów orzekających uznano, że skoro niezgodne z prawem jest samowolne przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego, który został zrealizowany zgodnie z projektem budowlanym, to tym bardziej niezgodne z prawem jest przystąpienie do użytkowania obiektu, który został zrealizowany z istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego, względnie innego obiektu budowlanego niż objęty zatwierdzonym w decyzji udzielającej pozwolenia na budowę projektem budowlanym, a zatem również wobec inwestorów, którzy dokonali samowolnej budowy obiektu lub dopuścili się istotnego odstępstwa od warunków pozwolenia na budowę należy wymierzyć karę z art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego (por. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2019 r., II OSK 2043/17).

W związku z powyższą rozbieżnością postanowieniem z dnia 20 września 2019 r., IIOSK 2641/17, NSA na podstawie art. 187 § p.p.s.a. postanowił przedstawić składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia następujące zagadnie prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy przewidziana w art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane sankcja w postaci kary pieniężnej za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części dotyczy także obiektów zrealizowanych bez pozwolenia na budowę lub zgłoszenia".

4.1.3. Legitymacja czynna prezydenta miasta na prawach powiatu. W odniesieniu do zagadnienia legitymacji czynnej prezydenta miasta na prawach powiatu, występującego w sprawach z zakresu szeroko rozumianego prawa budowlanego, WSA w Warszawie w sprawie VII SA/Wa 309/19 nie podzielił stanowiska zawartego w uchwale z 19 maja 2003 r., OPS 1/03, zgodnie z którym powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, niezależnie od tego, czy nastąpiło to na mocy ustawy, czy też w drodze porozumienia, wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego lub sądowoadministracyjnego, jak również stanowiska, że w takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego nie ma legitymacji procesowej strony w tym postępowaniu. Nie jest również podmiotem uprawnionym do zaskarżania decyzji administracyjnych do NSA ani też legitymowanym do wystąpienia z powództwem do sądu powszechnego. Postanowieniem z 29 października 2019 r., VII SA/Wa 309/19, na podstawie art. 269 § 1 p.p.s.a. przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA następujące zagadnienie prawne: „1) Czy powierzenie przez ustawodawcę prezydentowi miasta

[71] Zagadnienie to jest monitorowane w Wydziale II BO NSA.

[72] Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.; dalej: Prawo budowlane.

na prawach powiatu właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej o zatwierdzenie inwestorowi, będącemu użytkownikiem wieczystym nieruchomości stanowiącej własność miasta, projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę w formie decyzji administracyjnej, wyłącza możliwość dochodzenia przez miasto na prawach powiatu jego interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego lub sądowoadministracyjnego, w szczególności zaś w sytuacji, gdy miasto w takim postępowaniu reprezentowane jest nie przez prezydenta miasta, ale przez własną jednostkę organizacyjną, działającą na podstawie statutu, uchwalonego przez radę miasta w sprawie powołania takiej jednostki budżetowej; a w konsekwencji 2) czy prawo do sądu, po pierwsze wywodzone przez miasto na prawach powiatu z uprawnień majątkowych gminy, a nie z działania w sferze imperium, a po drugie w sytuacji gdy ochrony w postępowaniu sądowym żąda osoba prawna, której interes prawny mógł zostać zagrożony przez realizację inwestycji, nie przesądza o konieczności przeprowadzenia kontroli sądowoadministracyjnej na żądanie miasta, jako właściciela nieruchomości, na której ma być zrealizowana inwestycja lub działek znajdujących się w obszarze oddziaływania inwestycji, a także 3) jaka jest podstawa prawna wykluczenia z udziału w sprawie lub niedopuszczalności wniesienia odwołania przez miasto na prawach powiatu w sytuacji, opisanej w pkt 1 powyżej i jaka jest podstawa prawna do odmówienia miastu na prawach powiatu ochrony sądowej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sytuacji opisanej w pkt 2 powyżej".

4.2. Ochrona środowiska

Przepisy art. 26 pkt 3 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów[73] były przedmiotem rozstrzygnięcia NSA w wyroku z 5 marca 2019 r., II OSK 961/17, aprobującego wyrok WSA w Warszawie z 25 października 2016 r., IV SA/Wa 1413/16[74]. Przedmiotem sporu była decyzja organu[75] nakładająca na odbiorcę odpadu obowiązek jego zagospodarowania przez przedsiębiorcę prowadzącego stację demontażu pojazdów lub punkt zbierania pojazdów. „Odpadem" był pojazd powypadkowy, sprzedany bez gwarancji i sprowadzony z USA na terytorium Polski w stanie uszkodzonym wraz z dokumentem wydanym przez stosowne władze stanu w USA, zawierającym adnotację, że „nie należy wystawiać dokumentu rejestracyjnego". Pojazdem powypadkowym, o którym mowa w niniejszym dokumencie, nie można wjechać na autostradę, chyba że wystawiony zostanie dla niego tytuł własności pojazdu zrekonstruowanego. Tymczasem pojazd uznany przez organ za odpad został naprawiony, czego dowodem jest zaświadczenie o przeprowadzonym okresowym badaniu technicznym pojazdu oraz informacja o rejestracji pojazdu.

NSA uznał, że pojazd wycofany z eksploatacji przestaje być odpadem, jeżeli na skutek poddania odzyskowi, w tym recyklingowi, łącznie spełnia warunki określone w przepisach zarówno krajowych, jak i unijnych wymienione w art. 14 ustawy o odpadach[76], a także

[73] Dz.U. z 2015 r. poz. 1048, ze zm.; dalej: u.m.p.o.

[74] Do wyroku zgłoszono zdanie odrębne. NSA nie podzielił stanowiska autora v.s.

[75] Podstawa prawna decyzji: przepisy art. 26 pkt 3 i art. 28 ust. 1 u.m.p.o. w zw. z art. 24 ust. 3 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.Urz. UE L 2006.190) i art. 18 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2013 r. poz. 1162 ze zm.; dalej: ustawa o recyklingu).

[76] Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 701).

warunki określone w przepisach UE (art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach). Artykuł 14 ustawy o odpadach wymaga spełnienia łącznie trzech warunków, a mianowicie: poddanie odpadów pewnemu procesowi przetwarzania, spełnienie warunków przydatności do wykorzystania oraz wypełnienie wymagań wynikających z prawa UE. Istotne znaczenie ma również to, że ustawa o odpadach wymaga spełnienia warunków nie tylko określonych w przepisach tej ustawy, ale także ustalonych w odpowiednich przepisach prawa UE. Oba warunki muszą być spełnione łącznie. Zdaniem NSA ustawodawca położył głównie nacisk na obowiązek spełnienia wymagań formalnych w postępowaniu z odpadami. Wymagania te mają decydujące znaczenie dla ustalenia obowiązków posiadaczy odpadów i określenia, czy przetwarzanie odpadów jest legalne. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o recyklingu, akt ten określa zasady postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, co wskazuje, że zasady postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji reguluje właśnie ten akt prawny, a nie działania faktyczne podejmowane przez posiadacza takiego odpadu. Według art. 3 pkt 6 ustawy o recyklingu, przez pojazd wycofany z eksploatacji rozumie się pojazd stanowiący odpad w rozumieniu przepisów o odpadach. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw do twierdzenia, że działania faktyczne w postaci naprawy pojazdu wycofanego z eksploatacji poza stacją demontażu mogą doprowadzić do skutku w postaci utraty przez taki pojazd statusu odpadu.

Tożsame stanowisko NSA zajął także w wyrokach z: 9 listopada 2017 r., II OSK 420/16, 20 maja 2016 r., II OSK 2202/14, 29 stycznia 2016 r., II OSK 1326/14, 22 października 2014 r., II OSK 887/13, 16 kwietnia 2014 r., II OSK 2793/12.

4.3. Scalanie i podział nieruchomości

W odniesieniu do wykładni art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[77] zauważono rozbieżność stanowisk. W wyroku WSA w Warszawie z 10 maja 2019 r., I SA/Wa 249/19, uznano, że z art. 93 ust. 1 i 2 oraz z art. 98 ust. 1 u.g.n. wynika, iż przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określonego terenu pod budowę lub poszerzenie drogi publicznej „wymusza" przy każdym podziale nieruchomości (przez którą przebiega przewidziana w planie droga) na wniosek jej właściciela wydzielenie osobnej działki pod drogę publiczną. W *votum separatum* złożonym do tego wyroku wskazano, że art. 93 ust. 1 i 2 nie stoi na przeszkodzie art. 98 ust. 1 u.g.n., który w odniesieniu do właściciela nieruchomości stanowi, że „Działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. (...) Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych." Jeśli więc podział dokonany na wniosek właściciela nie wydziela gruntu pod drogi publiczne, a jednocześnie taki podział jest zgodny z planem miejscowym (w rozumieniu przedstawionym wyżej), to nie następuje skutek w postaci przejścia prawa własności gruntu na podmiot publiczny. W takiej sytuacji przeniesienie własności nieruchomości w celu realizacji inwestycji publicznej w postaci

[77] Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.; dalej: u.g.n.

budowy drogi może nastąpić w innym trybie (wywłaszczenia lub specustawy drogowej). Przepis powyższy nie nakłada na właściciela nieruchomości obowiązku wydzielenia gruntu pod drogi publiczne, przewidziane w planie, a jedynie określa skutek prawny wydzielenia, jeśli do niego dojdzie przy podziale nieruchomości na wniosek właściciela.

Z analizy orzecznictwa NSA wynika (wyroki z: 13 października 2016 r., I OSK 1375/16, 15 lutego 2017 r., I OSK 991/15 i 28 kwietnia 2011 r., I OSK 1181/10), że pogląd przyjęty przez skład orzekający w wyroku I SA/Wa 249/19, dotyczący obowiązku wydzielenia działek gruntu pod drogi publiczne w postępowaniu podziałowym wszczętym na wniosek właściciela jest odosobniony, natomiast pogląd przedstawiony przez sędziego składającego *votum separatum* jest zbieżny z przeważającym poglądem wyrażanym w orzecznictwie NSA. W tej sytuacji uznano potrzebę omówienia spornego zagadnienia na naradzie sędziów orzekających w Wydziale I z uwzględnieniem przywołanych orzeczeń NSA.

4.4. Samorząd terytorialny[78]

4.4.1. Ograniczenie legitymacji do zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzoru. W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest stanowisko, w myśl którego art. 98 ust. 3 u.s.g. wyłącza dopuszczalność wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody przez jakikolwiek podmiot inny niż gmina lub związek komunalny, nawet wówczas, gdy rozstrzygnięcie to narusza interes prawny lub uprawnienie tego podmiotu. Ponadto ograniczenie legitymacji do zaskarżenia rozstrzygnięcia organu nadzoru wynika też *expressis verbis* z art. 148 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego uchyla ten akt. W świetle ww. przepisów nie jest dopuszczalne, aby skargę na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g. mógł wnieść inny podmiot niż gmina lub związek międzygminny (postanowienia z: 29 października 2013 r., II OSK 2691/13, 23 kwietnia 2014 r., II OSK 915/14 i postanowienie WSA w Szczecinie z 21 lutego 2019 r., II SA/Sz 14/19).

4.4.2. Uprawnienie zebrania wiejskiego do dokonywania wyboru sołtysa. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.g. zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym w sołectwie, natomiast sołtys – organem wykonawczym, którego działalność wspomaga rada sołecka. Natomiast z art. 36 ust. 2 u.s.g. wynika, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. W aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu uprawniającego zebranie wiejskie do dokonywania wyboru oraz do odwoływania sołtysa czy też rady sołeckiej. Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.g. prawo wybierania tych organów przysługuje osobom fizycznym mającym status stałego mieszkańca sołectwa i uprawnionym do głosowania w wyborach powszechnych. Zebranie wiejskie jest bytem odrębnym od ogółu uprawnionych do głosowania mieszkańców danej jednostki pomocniczej, mimo iż skład obu tych gremiów pokrywa się. Przyznanie zebraniu wiejskiemu charakteru elekcyjnego pozostaje w sprzeczności z regulacją art. 36 ust. 1 u.s.g., w którym ustawodawca nadał zebraniu wiejskiemu wyłącznie uprawnienia uchwałodawcze (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 kwietnia 2019 r., II SA/Go 120/19).

4.4.3. W kwestii, czy rada gminy może stwierdzić nieważność swojej uchwały w trybie samokontroli, po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego na tę uchwałę odnotowano rozbieżność w orzecznictwie. Pierwszy pogląd opiera się na niedopuszczalności stwierdze-

[78] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875); dalej: u.s.g.

nia nieważności własnych uchwał podejmowanych przez rady gminy (i analogicznie rady powiatu oraz sejmiku wojewódzkiego), ponieważ przypisanie organowi gminy kompetencji do stwierdzenia nieważności własnych uchwał prowadziłoby do tego, że organ samorządu terytorialnego zastępowałby sąd administracyjny w wykonywaniu jego kompetencji do orzekania w przedmiocie nieważności lub niezgodności z prawem zaskarżanych uchwał (wyrok WSA w: Łodzi z 5 marca 2013 r., II SA/Łd 1069/12, w Gliwicach z 2 kwietnia 2014 r., I SA/Gl 18/14, we Wrocławiu z 30 marca 2016 r., III SA/Wr 81/16, w Gorzowie Wielkopolskim z 13 lipca 2016 r., II SA/Go 405/16). Ponadto stwierdzenie nieważności uchwały organu samorządu terytorialnego zostało uznane przez ustawodawcę za podstawowy środek nadzoru. W odniesieniu do tego środka w ustawie o samorządzie gminnym zostały rozbudowane reguły postępowania stanowiące *lex specialis* zarówno wobec k.p.a., jak i p.p.s.a. W przypadku wniesienia skargi przez organ nadzoru na uchwałę rady gminy, instytucja autokontroli określona w art. 54 § 3 p.p.s.a. nie może spełnić swojej podstawowej funkcji, tj. uwzględnienia skargi w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy przez organ działający w zakresie swojej właściwości. Nie występuje tu bowiem organ, który w ramach czynności autokontrolnych może zweryfikować własne działanie tzn. wydać akt zastępujący akt zaskarżony tak co do formy, jak i charakteru. Z art. 18 ust. 1 u.s.g. wynika domniemanie kompetencji rady gminy w sprawach pozostających w zakresie działania gminy, a w ust. 2 tego przepisu wymieniono katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy. Wreszcie systemowa i funkcjonalna wykładnia przepisów u.s.g. oraz p.p.s.a. regulujących zasady i tryb postępowania nadzorczego prowadzi do rezultatu, że to wyłącznie sąd administracyjny jest właściwy rzeczowo do stwierdzenia nieważności aktu w wyniku uwzględnienia skargi (wyrok WSA w Poznaniu z 21 listopada 2018 r., II SA/Po 784/18). Zatem rada gminy nie ma kompetencji ani do stwierdzenia nieważności swojej uchwały, ani do stwierdzenia jej niezgodności z prawem (wyrok z 8 listopada 2017 r., I OSK 1055/17, wyrok WSA w Rzeszowie z 5 lutego 2019 r., II SA/Rz 1192/18).

Stanowisko przeciwne zakłada, że przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. jest przepisem o charakterze kompetencyjnym, dającym organowi szczególne uprawnienie w ramach toczącego się postępowania sądowoadministracyjnego do podjęcia rozstrzygnięcia uwzględniającego skargę zgodnie z jej żądaniem przy zastosowaniu rodzajów rozstrzygnięć podejmowanych przez sąd administracyjny w razie uwzględnienia skargi (art. 145-150 p.p.s.a.) (wyrok z 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14 oraz wyrok WSA w Warszawie z 3 listopada 2016 r., VIII SA/Wa 187/16 i postanowienie WSA w Gdańsku z 22 września 2015 r., II SA/Gd 474/15). Przesłankami zastosowania przepisu art. 54 § 3 p.p.s.a. przez organ są: uwzględnienie skargi w całości oraz zachowanie terminu (do dnia rozpoczęcia rozprawy). Uprawnienie organu do działania w ramach autokontroli w zakresie wyboru form i rodzaju rozstrzygnięcia sprawy jest powiązane z treścią żądania skargi oraz z przedmiotem zaskarżenia. Przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. ma charakter ogólny i nie zawiera żadnych wyłączeń, przedmiotowych lub podmiotowych. Należy zatem przyjąć, że przepis ten odnosi się do wszystkich działań lub bezczynności (przewlekłego prowadzenia postępowania), o których mowa w art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a., a zatem również do zaskarżonych uchwał rady gminy, w tym również stanowiących akty prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Jedynym ograniczeniem zastosowania przez organ art. 54 § 3 p.p.s.a. jest to, aby organ, uwzględniając skargę, działał „w zakresie swojej właściwości" (postanowienie WSA w Warszawie z 13 sierpnia 2019 r., I SA/Wa 931/19). W przypadku art. 54 § 3 p.p.s.a. chodzi więc o zachowanie właściwości rzeczowej i miejscowej organu. Właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według prze-

pisów o zakresie jego działania (art. 20 k.p.a.). Do zakresu pojęcia właściwości rzeczowej organu nie należy forma ani rodzaj podjętego rozstrzygnięcia (wyrok WSA w Krakowie z 12 grudnia 2017 r., III SA/Kr 1027/17, postanowienie WSA w Warszawie z 5 lipca 2018 r., III SA/Wa 57/18). Z powyższego wynika, że przyjęcie pierwszego z wyodrębnionych wyżej poglądów jako uprawnionego prowadziłoby do szerokiego wyłączenia zastosowania art. 54 § 3 p.p.s.a., czego nie można wyprowadzać w drodze wykładni, lecz wymagałoby to wyraźnej regulacji ustawowej (postanowienie WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2019 r., II SA/Wa 662/19).

4.5. Pomoc społeczna, świadczenia w drodze wyjątku, sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi, cudzoziemcy, sprawy mieszkaniowe

W odniesieniu do i rozumienia pojęcia „opieki naprzemiennej", o którym mowa w art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[79] zauważalne są odmienne poglądy orzecznicze.

Część składów orzeczniczych uznaje, że samodzielne ustalanie przez organy charakteru zawartych w wyroku rozwodowym i ugodzie zapisów dla zobrazowania i wyłożenia treści pojęcia „opieka naprzemienna" jest dopuszczalne, o ile nie następuje wbrew orzeczeniu sądu powszechnego bądź zrównanej z nim ugody, a jednocześnie spełniało cele zakładane w ustawie dla tej instytucji (wyroki z: 20 września 2019 r., I OSK 61/19 i 26 lutego 2019 r., I OSK 878/17, a także wyroki z: 14 grudnia 2017 r., I OSK 1378/17 i 12 kwietnia 2018 r., I OSK 2423/17).

Przedstawione powyżej stanowisko jest odmienne od linii orzeczniczej wypracowanej w orzecznictwie NSA w sprawach dotyczących opieki naprzemiennej. Wedle większości orzeczeń NSA językowa wykładnia art. 2 pkt 16 u.p.p.w.d. nie budzi jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, a zatem niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni tego przepisu, w tym wykładni prokonstytucyjnej, celowościowej lub systemowej, jeżeli prowadzi to do odmowy zastosowania literalnej treści przepisu. Nie można bowiem nadać stronie uprawnienia nieprzyznanego przez ustawę w sytuacji jednoznacznie opisanej w przepisie. Byłaby to bowiem nieuprawniona wykładnia rozszerzająca. Przemawia za tym także fakt, że na gruncie przywołanej ustawy zasadą jest uznawanie danego dziecka za członka jednej rodziny, a zaliczenie dziecka jednocześnie do odrębnych rodzin obydwojga rodziców może nastąpić tylko wyjątkowo. Przepis art. 2 pkt 16 u.p.p.w.d. należy zatem interpretować ściśle, gdyż ma on charakter wyjątku od ogólnej reguły. Brak orzeczenia sądu o sprawowaniu opieki naprzemiennej uznać należy za przeszkodę w możliwości uznania, że opieka naprzemienna jest sprawowana przez oboje rodziców. Ponadto rozstrzygnięcie o opiece naprzemiennej wymaga uwzględnienia wielu okoliczności związanych chociażby ze wspólnym, przemiennym i cyklicznym zamieszkiwaniem z dzieckiem jego rodziców, którzy są rozwiedzeni, żyją w separacji albo w rozłączeniu, a zatem rozstrzygnięcia w sprawach opieki naprzemiennej podejmowane były przez sąd wyspecjalizowany w sprawach rodzinnych. Zawarte ewentualnie między rodzicami dziecka porozumienie o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem oraz jego faktyczna realizacja nie może zastąpić właściwego orzeczenia sądu. Taki skutek wywołałaby jedynie ugoda

[79] Dz.U. z 2016 r. poz. 195; dalej: u.p.p.w.d.

zawarta przed sądem – ma ona bowiem moc wyroku sądowego (wyroki z: 12 lutego 2019 r., I OSK 1230/17, 27 marca 2019 r., I OSK 2145/18, 7 listopada 2019 r., I OSK 392/19, 12 lutego 2019 r., I OSK 2059/18, 26 lutego 2019 r., I OSK 878/18, 26 lutego 2019 r., I OSK 1016/17, 28 lutego 2019 r., I OSK 1130/17, 11 kwietnia 2019 r., I OSK 1659/17, 11 kwietnia 2019 r., I OSK 2132/17, 15 maja 2019 r., I OSK 3668/18, 27 czerwca 2019 r., I OSK 2225/17, 6 listopada 2019 r., I OSK 2957/18).

4.6. Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego[80]

4.6.1. Decyzja o warunkach zabudowy. W praktyce orzeczniczej organów administracji publicznej wykształciło się stanowisko, zgodnie z którym w odniesieniu do decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy nie jest możliwe wydanie przez organ II instancji pozytywnej decyzji reformatoryjnej (ustalającej warunki zabudowy), o której mowa w art. 138 § 1 pkt 2 *ab initio* k.p.a., lecz konieczne będzie przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. To stanowisko wynika ze specyfiki postępowania lokalizacyjnego. Mianowicie w przypadku uwzględnienia odwołania w takiej sprawie nie jest możliwe wydanie przez organ II instancji decyzji pozytywnej, gdyż w postępowaniu tym niezbędne jest powtórne przeprowadzenie analizy funkcji i cech zabudowy terenu oraz sporządzenie projektu decyzji przez osobę dysponującą szczególnymi kwalifikacjami.

Jednakże w orzecznictwie przyjmuje się uniwersalny pogląd, zgodnie z którym w postępowaniu odwoławczym nie można kategorycznie wykluczyć sytuacji, w której ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub warunków zabudowy w decyzji organu odwoławczego będzie uzasadnione nawet w przypadku, gdy organ I instancji odmówił wydania decyzji pozytywnej. Dopuszcza się zatem w tych przypadkach wydanie przez organ odwoławczy nie tylko orzeczenia kasacyjnego, ale również merytoryczno-reformatoryjnego na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Wymaga to jednak uwzględnienia wszelkich aspektów zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (wyrok z 19 lipca 2016 r., II OSK 2198/15, wyroki WSA w Poznaniu z: 2 października 2019 r., II SA/Po 558/19 i 19 lutego 2018 r., II SA/Po 1203/17). Organ odwoławczy powinien rozpoznać sprawę co do jej istoty, stosując przepisy prawa materialnego. Kompetencja organu odwoławczego obejmuje rozpoznanie sprawy, a nie tylko ocenę postępowania i decyzji organu pierwszej instancji, co oznacza, że organ odwoławczy ma obowiązek ustalić, czy na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, który obejmuje przeprowadzoną analizę, ewentualnie po uzupełnieniu tego materiału dowodowego w postępowaniu odwoławczym, spełniony jest warunek, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Uchylenie się od wykonania tego obowiązku stanowi naruszenie także tego przepisu, niezależnie od równoczesnego naruszenia przepisów postępowania administracyjnego (wyrok z 23 stycznia 2014 r., II OSK 1986/12, wyrok WSA w Gdańsku z 27 września 2019 r., II SA/Gd 494/19).

Decyzja o warunkach zabudowy jest decyzją typu związanego. Przesądza o tym fakt, iż organ uprawniony do wydania tej decyzji może odmówić ustalenia warunków zabudowy tylko wówczas, gdy sprzeciwi się temu konkretny przepis prawa (wyroki WSA w: Warszawie z 4 kwietnia 2019 r., IV SA/Wa 2946/18, Poznaniu z 11 kwietnia 2019 r., IV SA/Po

[80] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1815); dalej: u.p.z.p.

1136/18, Poznaniu z 8 maja 2019 r., IV SA/Po 12/19). Ilekroć wnioskowana zabudowa jest zgodna z przepisami prawa, organ lokalizacyjny ma obowiązek wydać decyzję ustalającą warunki zabudowy. Organ lokalizacyjny nie może ustalić warunków zabudowy, o ile nie zostały spełnione wymagania określone w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. oraz w przepisach odrębnych (wyrok WSA we Wrocławiu z 19 czerwca 2019 r., II SA/Wr 774/18). Związany charakter decyzji o warunkach zabudowy oznacza, iż przed jej wydaniem organ administracyjny zobowiązany jest zbadać stan faktyczny sprawy pod kątem zgodności z przepisami prawa i jeżeli takiej niezgodności nie stwierdzi, jest zobowiązany wydać decyzję odpowiadającą żądaniu wnioskodawcy. Funkcją decyzji o warunkach zabudowy jest określenie dopuszczalności danego zamierzenia inwestycyjnego z punktu widzenia przepisów prawa oraz wskazanie warunków i zasad, którym inwestycja jako całość powinna odpowiadać (wyrok WSA w Białymstoku z 11 czerwca 2019 r., II SA/Bk 280/19).

Sądy administracyjne podkreślają konieczność dokonywania wykładni celowościowej art. 61 ust. 4 u.p.z.p., którego istotą, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest umożliwienie rolnikom posiadającym duże gospodarstwa rolne wydzielenia obszaru przeznaczonego pod budownictwo zagrodowe, czyli wchodzące w skład gospodarstwa, które może mieć charakter rozproszony. Poszczególne budynki, budowle i urządzenia mogą być położone w oddaleniu od centralnego punktu zagrody. Istotne jest jednak to, aby były one funkcjonalnie i organizacyjnie powiązane z gospodarstwem rolnym, którego elementem jest zagroda (siedlisko). Pojęcie „zabudowy zagrodowej" użyte w art. 61 ust. 4 u.p.z.p. musi być zatem rozumiane w znaczeniu funkcjonalnym, tj. obejmować swym zakresem, inwestycje zagrodowe, które są organizacyjnie powiązane w ramach jednego gospodarstwa, dopuszczając ich rozproszenie przestrzenne (wyroki WSA w: Gorzowie Wielkopolskim z 16 stycznia 2019 r., II SA/Go 835/18, Olsztynie z 12 marca 2019 r., II SA/Ol 86/19, Warszawie z 4 czerwca 2019 r., IV SA/Wa 2577/18).

4.6.2. Sposób liczenia biegu terminu. W orzecznictwie nie wykształcił się jednolity pogląd co do sposobu liczenia biegu terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g. w sytuacji, gdy organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy bieg 30-dniowego terminu rozpoczyna się od daty doręczenia organowi nadzoru kwestionowanej uchwały czy też materiałów planistycznych.

Niektóre składy orzekające przyjmują, że art. 20 ust. 2 u.p.z.p., zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi, stanowi *lex specialis* wobec normy art. 91 ust. 1 u.s.g. WSA w Poznaniu w wyroku z 3 lipca 2019 r., IV SA/Po 294/19, uznał, że w przypadku uchwał wprowadzających miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, 30-dniowy termin na podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 zdanie drugie u.s.g., należy liczyć od dnia przedstawienia wojewodzie takiej uchwały zgodnie z art. 20 ust. 2 u.p.z.p., tj. wraz z załącznikami i dokumentacją planistyczną (także wyroki WSA w: Poznaniu z 27 kwietnia 2007 r., II SA/Po 671/06, Warszawie z 19 lutego 2008 r., IV SA/Wa 1/08, Kielcach z 17 kwietnia 2009 r., II SA/Ke 166/09, Olsztynie z 10 października 2013 r., II SA/Ol 481/13).

Przeciwnej wykładni art. 91 ust. 1 u.s.g. dokonano w wyrokach NSA z: 1 czerwca 2004 r., OSK 289/04; 5 kwietnia 2011 r., II OSK 54/11 oraz Poznaniu z 7 marca 2013 r., II SA/Po 1106/12. Przyjęto w nich, że termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę rozpoczyna bieg w dacie doręczenia kwestionowanej uchwały, a nie od dnia doręczenia

niezbędnych do oceny jej legalności materiałów planistycznych. O ile wójt, burmistrz czy prezydent miasta ma na podstawie art. 20 ust. 2 u.p.z.p. obowiązek przedłożenia wojewodzie materiałów planistycznych, to nie ma wystarczających podstaw do uznania, że przepis ten może modyfikować treść art. 91 ust. 1 u.s.g., zmieniając wskazany w nim 30-dniowy termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Niezrealizowanie przez organ planistyczny jego obowiązków wynikających z art. 20 ust. 2 u.p.z.p. nie może zatem kształtować ani terminów prawa materialnego ani kompetencji nadzorczych wojewody. Taki sposób wykładni art. 91 ust. 1 u.s.g. wynika z faktu, że art. 20 ust. 2 u.p.z.p. ma charakter normy szczególnej nie wobec art. 91 ust. 1 u.s.g., lecz wobec art. 90 ust. 1, rozszerzając obowiązek przedłożenia wojewodzie uchwały o materiały planistyczne, w przypadku gdy uchwała dotyczy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść normy wyrażonej w art. 91 ust. 1 u.s.g. powinna być interpretowana zgodnie z ustrojową zasadą ochrony samodzielności gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, wynikającą z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 3 u.s.g. Przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. przyznaje organowi nadzoru uprawnienie do orzekania w zakresie zgodności z prawem uchwały lub zarządzenia organu gminy, zakreślając jednocześnie 30–dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia, liczony od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Przepis ten, jako przepis kompetencyjny w zakresie nadzoru nad działalnością gminy, nie powinien być zatem interpretowany rozszerzająco. Ustawodawca nie wprowadził w treści art. 91 ust. 1 u.s.g., ani w treści art. 20 ust. 1 u.s.g., modyfikacji trybu postępowania w przypadku uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i przesunięcia sposobu liczenia przewidzianego w nim terminu w przypadku braku materiałów planistycznych.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

Przepisy proceduralne, zawarte w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[1], były wielokrotnie nowelizowane. W kolejnych zmianach wprowadzanych w ustawie procesowej uwzględniano przede wszystkim orzecznictwo sądów administracyjnych i wyroki Trybunału Konstytucyjnego oraz potrzebę wprowadzenia rozwiązań prawnych zwiększających efektywność postępowania sądowoadministracyjnego[2]. Pojawiające się różnice poglądów w rozumieniu przepisów procesowych były poddawane wykładni poszerzonych składów orzekających NSA[3]. Rozbieżności co do stosowania przepisów intertemporalnych wyjaśniane są na bieżąco.

Z dniem 1 czerwca 2019 r. wprowadzono informatyzację postępowania sądowoadministracyjnego. Wdrożenie tego projektu poprzedziły prace w dwóch obszarach: legislacyjnym i materialno-technicznym. Podstawowym aktem prawnym jest ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[4]. Z kolei mocą art. 4 ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw[5] znowelizowano stosowne przepisy p.p.s.a., a w art. 11 pkt przesądzono o wejściu w życie znowelizowanych przepisów z dniem 31 maja 2019 r. Ustawą z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw[6] dostosowano przepisy procesowe do realizacji nowych zadań. W celu prawidłowego wdrożenia ww. procedur Prezes NSA powołał Zespół międzystrukturalny do spraw monitorowania zagadnień procesowych związanych z informatyzacją postępowania sądowoadministracyjnego. Nadzór nad pracami Zespołu powierzono Dyrektorowi BO i Szefowi Kancelarii Prezesa NSA.

2. Zagadnienia procesowe

W odniesieniu do zagadnień proceduralnych sądy administracyjne kierowały się potrzebą zapewnienia jednostce szeroko rozumianego prawa do sądu. Rozstrzygając poszczególne zagadnienia procesowe, sądy stosowały prokonstytucyjną wykładnię przepisów prawa, tak w sprawach dotyczących kognicji sądów administracyjnych, jak i podstaw skargi kasacyjnej, czy prawa pomocy. Poniżej przedstawione zostały wybrane zagadnienia orzecznicze mające znaczenie dla stosowania przepisów procesowych.

---

[1] Dz.U. z 2019 r. poz.2325; dalej: p.p.s.a.

[2] W tym m.in. zmiana p.p.s.a. dokonana mocą ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658); dalej: ustawa nowelizująca p.p.s.a.) oraz zmiany wprowadzono ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

[3] Zob. np.: uchwały z: 17 grudnia 2018 r., I OPS 2/18; 22 stycznia 2018 r., I FPS 3/17.

[4] Dz.U. z 2019 r. poz. 700, 730, 848 i 1590.

[5] Dz.U. z 2014 r. poz. 183 ze zm.

[6] Dz.U. z 2019 r. poz. 934.

2.1. Właściwość sądów administracyjnych

Oceniając charakter prawny aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 6 p.p.s.a., sądy uznają, że na każde władcze działanie organu wpływające na sytuację prawną jednostki przysługuje skarga do sądu administracyjnego, np. w postanowieniu z 4 lipca 2019 r., II GSK 601/19 NSA przesądził, że taka skarga przysługuje na ogłoszenie Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w przedmiocie wyników przeprowadzenia czynności niezbędnych do usunięcia naruszeń stanowiących przyczynę unieważnienia przetargu na rezerwację częstotliwości, zgodnie z art. 3 § 2 pkt. 4 p.p.s.a.

2.2. Zdolność sądowa i procesowa

Nierozerwalność zdolności procesowej (art. 25 § 1 p.p.s.a.) i zdolności sądowej (art. 26 p.p.s.a.) organu administracji publicznej znajduje potwierdzenie normatywne. Skoro organy administracji publicznej są stronami postępowania sądowoadministracyjnego i w postępowaniu tym mają zdolność sądową, to tym samym realizuje się ona w zdolności do samodzielnego podejmowania czynności procesowych w tym postępowaniu (wyrok z 20 marca 2019 r., II FSK 991/17).

2.3. Dopuszczalność skargi w postępowaniu sądowoadministracynym

W art. 52 § 3 p.p.s.a. przesądzono o dopuszczalności skargi w postępowaniu administracyjnym w sytuacji nieskorzystania przez stronę z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, natomiast regulacja zawarta w art. 154 ust. 8 w związku z ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[7] ma charakter informacyjny i nie stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 145 § 3 p.p.s.a. (postanowienie z 19 września 2019 r., II GSK 477/19).

2.4. Artykuł 54 § 3 p.p.s.a.

W odniesieniu do skutku wydania przez organ decyzji po wniesieniu skargi na bezczynność zauważono rozbieżność. Zdaniem części składów orzekających NSA wydanie decyzji po wniesieniu skargi na bezczynność skutkuje bezprzedmiotowością postępowania i w konsekwencji jego umorzeniem na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. (postanowienia z: 24 maja 2019 r., I OZ 431/19; 20 marca 2019 r., II OZ 185/18, 14 maja 2019 r., II OZ 407/19). Natomiast według zwolenników odmiennego poglądu rozstrzygnięcia sprawy przez organ po wniesieniu skargi na bezczynność nie należy utożsamiać z uwzględnieniem skargi przez organ w oparciu o art. 54 § 3 p.p.s.a., bowiem z brzmienia art. 149 § 1-1a p.p.s.a. wynika, że sąd administracyjny uprawniony jest do orzekania także o tym, czy bezczynność w danej sprawie zaistniała i czy miała ona miejsce z rażącym naruszeniem prawa (postanowienia z: 1 października 2019 r., I OZ 874/19; 16 maja 2019 r., II OZ 437/19; 19 lipca 2019 r., II OZ 665/19; 22 sierpnia 2019 r., II OZ 740/19; 7 października 2019 r., II OZ 996/19).

[7] Dz.U. z 2017 r. poz. 1938 ze zm.; dalej: u.o.ś.

2.5. Związanie granicami skargi

Przy sądowej ocenie postanowienia organu egzekucyjnego w sprawie zarzutów nie można oderwać się od oceny zgodności z prawem stanowiska wierzyciela, które wiążąco oddziałuje na postanowienie organu egzekucyjnego. Skuteczną kontrolę legalności postanowienia wierzyciela gwarantuje w tym względzie art. 135 p.p.s.a. (wyrok z 9 maja 2019 r., II FSK 1582/17).

2.6. Artykuł 149 § 1 p.p.s.a.

W orzecznictwie zauważono rozbieżność dotyczącą możliwości merytorycznego rozpoznania skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji w sytuacji zakończenia postępowania w danej instancji. Część składów orzekających uznaje, że wydanie decyzji przez organ administracji przed wniesieniem skargi na przewlekłość postępowania nie stanowi przeszkody do jej merytorycznego rozpoznania przez sąd administracyjny w oparciu o art. 149 § 1 p.p.s.a., bowiem przy uwzględnieniu skargi następuje rozstrzygnięcie czy przewlekłość w prowadzeniu postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa i ewentualnym wymierzeniu grzywny, bądź przyznaniu określonej kwoty pieniężnej (wyrok z 28 czerwca 2019 r., II OSK 795/19, a także wyroki z: 3 kwietnia 2019 r., II OSK 514/19; 7 grudnia 2018 r., I OSK 3420/18; 3 września 2013 r., II OSK 891/13; 10 maja 2018 r., II OSK 895/18; 5 stycznia 2018 r., 2276/17; z 4 listopada 2015 r., II OSK 591/15; 17 grudnia 2014 r., I OSK 609/14; 24 maja 2018 r., II OSK 349/18; 19 lipca 2016 r., I OSK 3287/15; 4 listopada 2015 r., II OSK 576/15; 9 grudnia 2013 r., II OSK 2167/13). Według zwolenników odmiennego poglądu skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania podlega oddaleniu w razie wniesienia jej do sądu już po zakończeniu postępowania administracyjnego, w którym zarzuca się organowi przewlekłe prowadzenie postępowania (wyroki z: 5 czerwca 2019 r., II OSK 3747/18; 3 lipca 2018 r., II OSK 3036/17; 21 czerwca 2017 r., II OSK 853/17). W tej sprawie, postanowieniem z 6 sierpnia 2019 r., II OSK 3732/18 skład orzekający NSA, na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a., przedstawił składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy wniesienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania po jego zakończeniu i wydaniu ostatecznej decyzji stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi?”.

Sąd rozpoznający sprawę ze skargi na bezczynność i uwzględniający tę skargę, w ramach stosowania art. 149 § 1 p.p.s.a., realizuje tę spośród kompetencji określonych w punktach 1-3 tego przepisu, która jest adekwatna do stanu istniejącego w chwili orzekania przez sąd. W sytuacji, gdy po wniesieniu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania organ załatwi sprawę, to nie ma potrzeby umarzania postępowania w zakresie zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, a kompetencją adekwatną do tego stanu rzeczy jest kompetencja do stwierdzenia, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania (art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a.) (wyrok z 19 lutego 2019 r., I FSK 2173/18).

2.7. Podstawy skargi kasacyjnej

Ocena prawidłowości ustaleń faktycznych dotyczących tzw. dobrej wiary podatnika dokonywana być może wyłącznie na podstawie zarzutów procesowych (wyrok z 10 kwietnia 2019 r., I FSK 699/17). Zarzut odmowy przeprowadzenia określonych dowodów powinien być doprecyzowany poprzez wskazanie, o jakie konkretnie dowody chodzi i na jaką okoliczność były wnioskowane. Należy również wyjaśnić, jaki wpływ na treść rozstrzygnięcia mogło mieć to potencjalne uchybienie, do czego zobowiązuje treść art. 174 pkt 2 w zw. z art. 176 § 1 pkt 2 p.p.s.a. (wyrok z 1 marca 2019 r., I FSK 457/17).

2.8. Prawo pomocy

Zgodnie z dotychczasową linię orzeczniczą odmawia się przyznania prawa pomocy w sytuacji oczywistej bezzasadności skargi, które to stanowisko wynika wprost z treści art. 247 p.p.s.a. Przesłanką oczywistej bezzasadności może być np. niewyczerpanie drogi zaskarżenia w toku sprawy administracyjnej, o której mowa w art. 53 § 2b p.p.s.a. (postanowienie z 14 maja 2019 r., II GZ 77/19).

Odmowa przywrócenia terminu do wniesienia sprzeciwu od postanowienia o odmowie przyznania prawa pomocy nie stoi na przeszkodzie złożeniu przez skarżącego kolejnego wniosku o przyznanie prawa pomocy. Stosownie bowiem do treści przepisu art. 165 p.p.s.a. postanowienia niekończące postępowania w sprawie mogą być uchylane i zmieniane wskutek zmiany okoliczności sprawy (postanowienie z 13 grudnia 2019 r., I GZ 423/19).

2.9. Odstąpienie od stanowiska wyrażonego w uchwale

W sytuacji, gdy sąd pierwszej instancji oparł się na stanowisku wynikającym z uchwały NSA z 24 października 2011 r., I FPS 9/10, które zakwestionowane zostało w wyroku TSUE z 8 maja 2019 r. w sprawie C-566/17, to przyznając pierwszeństwo i powagę interpretacji przepisów dyrektywy VAT, zawartej w ww. wyroku TSUE, a także uwzględniając zasadę efektywności prawa unijnego, jak również ekonomiki postępowania sądowoadministracyjnego, należy odstąpić od wszczęcia procedury przewidzianej przez art. 269 § 1 p.p.s.a., bowiem zgodnie z art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej[8] tylko TSUE jest uprawniony do dokonywania interpretacji prawa unijnego, w tym przypadku dyrektyw dotyczących VAT, ewentualny zaś poszerzony skład NSA byłby zobowiązany również do uwzględnienia zawartej w wyroku TSUE interpretacji przepisów dyrektywy, stanowiących implementację mających zastosowanie w tej sprawie przepisów u.p.t.u. (wyrok z 2 lipca 2019 r., I FSK 119/17).

3. Postępowanie administracyjne

Instytucja prawa do zrzeczenia się odwołania została wprowadzona do k.p.a. ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw[9], która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. Ustawodawca

[8] Dz. Urz. UE C 2012.326.

[9] Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

określił 2 zasadnicze przesłanki skutecznego skorzystania z tego prawa. Oświadczenie to może być złożone jedynie przez stronę postępowania (uczestnika na prawach strony), musi być autonomiczne i niczym nieskrępowane. Artykuł 127a § 2 k.p.a. stanowi, że z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesieniu odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna. Zrzeczenie się prawa do złożenia odwołania jest czynnością procesową zawierającą oświadczenie woli i przy ocenie dopuszczalności odwołania tego oświadczenia należy zastosować przepisy Kodeksu cywilnego. W konsekwencji odwołanie takiego oświadczenia jest skuteczne, jeżeli doszło do adresata (organu administracji) jednocześnie ze zrzeczeniem się prawa, o którym mowa w art. 127a § 1 k.p.a. lub wcześniej. W przypadku natomiast niespełnienia tego warunku Kodeks postępowania administracyjnego, co do zasady, nie dopuszcza jego cofnięcia. W sytuacji, gdy nie nastąpiły jeszcze skutki, o których mowa w art. 127a § 2 k.p.a., decyzja nie stała się ostateczna i prawomocna. Dopóki nie upłynie termin do złożenia odwołania przez pozostałe strony postępowania lub nie zrzekną się one przysługującego im prawa, decyzja nie jest ostateczna i również podmiot, który wcześniej zrzekł się prawa do złożenia odwołania może oświadczenie to skutecznie cofnąć. Cofnięcie oświadczenia, o którym mowa w art. 127a § 1 k.p.a. mogłoby nastąpić w terminie 14 dni licząc od dnia doręczenia decyzji tej stronie. W tym terminie powinno być również złożone odwołanie. Po tej dacie lub po zaistnieniu zdarzeń, które skutkują uostatecznieniem i uprawomocnieniem się decyzji nie ma możliwości odwołania złożonego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do złożenia odwołania. Natomiast jeżeli w postępowaniu występuje jedynie jedna strona, to skuteczne zrzeczenie się przez nią prawa do złożenia odwołania w oparciu o art. 127a § 1 k.p.a. rodzi ten skutek, że decyzja ta staje się natychmiast ostateczna i prawomocna. W konsekwencji strona ta nie ma możliwości cofnięcia złożonego przez nią wcześniej oświadczenia woli (wyrok z 29 sierpnia 2019 r., II OSK 873/19, podobnie w wyroku z 19 września 2019 r., II OSK 1849/19).

W kwestii temporalnego zastosowania art. 155 k.p.a., a w szczególności możliwości zastosowania tego trybu po upływie terminu wykonania decyzji, wskazano, że z jego treści wynika, że weryfikacja decyzji w tym trybie może nastąpić „w każdym czasie". Generalnie rzecz ujmując, termin początkowy to dzień, w którym decyzja stała się ostateczna, a termin końcowy, to dzień wyeliminowania decyzji z obrotu prawego w innym trybie lub z mocy prawa. Dla temporalnego aspektu możliwości weryfikacji decyzji w trybie art. 155 k.p.a. znaczenie ma to, czy na mocy danej decyzji jej adresat nabywa prawo w ścisłym rozumieniu, czy też nakładany jest na niego obowiązek. W przypadku decyzji przyznających jakieś uprawnienie, ograniczonych terminem, wskazuje się, że wraz z upływem terminu tracą one moc obowiązującą, nie podlegają egzekucji administracyjnej i nie mogą wówczas być już uchylane lub zmieniane w trybie art. 155 k.p.a.[10] Natomiast w przypadku decyzji nakładających obowiązek upływ terminu nie ma wpływu na obowiązywanie danej decyzji, lecz powstaje możliwość wszczęcia postępowania egzekucyjnego mającego na celu doprowadzenie do wykonania nałożonego obowiązku. Decyzje nakładające obowiązki, w których został wskazany termin ich wykonania mogą być weryfikowane w trybie art. 155 k.p.a. również po upływie tego terminu. Upływ terminu może stanowić jednak przesłankę negatywną do zmiany lub uchylenia decyzji w tym trybie, rozpatrywaną w kontekście interesu społeczne-

[10] Powołane w uzasadnieniu wyroki NSA z: 12 września 2018 r., II OSK 3351/17 i 17 września 2009 r., II OSK 1406/08.

go i słusznego interesu strony (wyrok z: 4 grudnia 2019 r., II OSK 3071/18, II OSK 3088/18, II OSK 3134/18).

4. Podsumowanie

Powyżej przedstawiono wybrane wypowiedzi orzecznicze odnoszące się do zagadnień związanych ze stosowaniem przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. 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.

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2019 r.

1. Uwagi wstępne

W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich[1], zagadnienia z zakresu prawa Unii Europejskiej pojawiają się przede wszystkim przy rozpoznawaniu spraw[2] z zakresu podatków pośrednich (w tym podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego), jak również w sprawach z zakresu podatków dochodowych, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od nieruchomości, prawa celnego, transportu drogowego i lotniczego, ochrony środowiska i gospodarki przestrzennej, budownictwa, nadzoru sanitarnego, weterynaryjnego i farmaceutycznego, dostępu do informacji publicznej, zabezpieczenia społecznego, gier i zakładów wzajemnych, prawa rolnego i pomocy finansowej ze środków unijnych, a także w sprawach cudzoziemców, dozoru technicznego i normalizacji oraz własności przemysłowej.

Prawo Unii Europejskiej[3] jest powoływane przez sądy administracyjne zarówno w wydawanych wyrokach i postanowieniach, jak i w uchwałach NSA przy prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego. Przestrzegana była zasada określona w art. 91 Konstytucji RP (bezpośrednie stosowanie prawa międzynarodowego i UE oraz ich pierwszeństwa w przypadku kolizji z ustawami).

W orzecznictwie sądów administracyjnych odwoływano się do dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) w celu ustalenia znaczenia danego przepisu prawa UE mającego zastosowanie w danej sprawie. Sięgano także do postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[4] oraz do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). Odwołania miały miejsce w szczególności w sprawach dotyczących gwarancji prawa do sądu (w tym do skutecznego środka odwoławczego, zakazu *ne bis in idem*, prawa pomocy), ochrony prawa własności oraz w sprawach cudzoziemców. Orzeczenia ETPC były powoływane w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych jako argumentacja subsydiarna, czyli dodatkowe uzasadnienie zastosowanych standardów konstytucyjnych.

Do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP)[5] sądy administracyjne odnosiły się w ramach argumentacji subsydiarnej, tj. w celu wskazania, że określone prawa i wolności jednostki są chronione i gwarantowane nie tylko w Konstytucji RP czy EKPC,

[1] Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych* z lat 2005–2018.

[2] Wybrane prawomocne orzeczenia NSA z wymienionych dziedzin zostały szerzej przytoczone w dalszej części opracowania.

[3] Dalej: prawo UE lub prawo unijne lub – jeżeli akt prawny wszedł w życie przed traktatem z Lizbony – prawo wspólnotowe.

[4] 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: Konwencji Europejskiej lub EKPC.

[5] Dz. Urz. UE C 2010.389.

lecz również w ramach unijnego systemu prawa (co ukazuje multicentryczną strukturę aktualnego porządku prawnego). Odwołania te dotyczyły w szczególności prawa do sądu, prawa do dobrej administracji oraz zasady proporcjonalności.

2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE

2.1. Skierowane pytania prejudycjalne

W 2019 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi w 8 sprawach, w tym 5 postanowień wydały składy orzekające NSA, 2 WSA we Wrocławiu i jedno WSA w Gliwicach.

1) Postanowieniem z 6 czerwca 2019 r. w sprawie I FSK 1290/18 (sygn. sprawy przed TSUE C-703/19 *Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Katowicach*) NSA skierował do TSUE następujące pytania prejudycjalne: „1. Czy w zakresie pojęcia »usługi restauracyjnej«, do której zastosowanie ma obniżona stawka VAT [art. 98 ust. 2 w zw. z załącznikiem III pkt 12a dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[6] w zw. z art. 6 rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ustanawiającego środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[7]] mieści się sprzedaż dań gotowych, w warunkach takich jak w sporze zawisłym przed sądem krajowym, tj. w sytuacji, w której sprzedawca: – udostępnia kupującym infrastrukturę umożliwiającą spożycie nabytego posiłku na miejscu (wydzielona przestrzeń przeznaczona do konsumpcji, dostęp do toalet); – brak jest wyspecjalizowanej obsługi kelnerskiej; – nie występuje serwis w ścisłym znaczeniu; – proces zamówień jest uproszczony i częściowo zautomatyzowany; – klient ma ograniczone możliwości personalizacji zamówienia. 2. Czy dla odpowiedzi na pytanie pierwsze znaczenie ma sposób przygotowania dań polegający w szczególności na poddawaniu obróbce termicznej niektórych z półproduktów oraz skomponowaniu z półproduktów gotowych dań? 3. Czy dla odpowiedzi na pytanie pierwsze wystarczające jest by klient miał potencjalną możliwość skorzystania z oferowanej infrastruktury, czy też niezbędne jest ustalenie, że z punktu widzenia przeciętnego klienta element ten stanowi istotną część świadczenia?".

2) Postanowieniem z 19 czerwca 2019 r. w sprawie I SA/Wr 295/19 (sygn. sprawy przed TSUE C-604/19 *Gmina Wrocław*) WSA we Wrocławiu skierował do TSUE następujące pytania prejudycjalne: „1. Czy przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z mocy prawa, takie jak w okolicznościach przedmiotowej sprawy, stanowi dostawę towarów w rozumieniu art. 14 ust. 2 lit. a) w zw. art. 2 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/112/WE Rady z 28.11.2006r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE 2006 r. Nr L 347 s.1 ze zm.; dalej: dyrektywa 112) podlegającą opodatkowaniu podatkiem od wartości dodanej (dalej: VAT)? 2. W razie odpowiedzi negatywnej na pytanie pierwsze, czy przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z mocy prawa stanowi dostawę towarów w rozumieniu art. 14 ust. 1 w zw. art. 2 ust. 1 lit. a) dyrektywy 112 podlegającą opodatkowaniu VAT? 3. Czy Gmina pobie-

[6] Dz.Urz. L 2006.347.1 ze zm.

[7] Dz.Urz. L 2011.77.1–22.

rając opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z mocy prawa, takie jak w okolicznościach przedmiotowej sprawy, działa w charakterze podatnika w rozumieniu art. 9 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 lit. a) dyrektywy 112 czy w charakterze organu władzy publicznej w rozumieniu art. 13 dyrektywy 112?".

3) Postanowieniem z 26 czerwca 2019 r. w sprawie II GOK 2/18 NSA skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 KPP i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że: dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego oraz prawa do sądu i skutecznej ochrony sądowej, gdy ustawodawca krajowy usuwa z porządku prawnego stosowne przepisy o właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz o prawie wniesienia do tego sądu odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, a także wprowadza rozwiązanie, z którego wynika, że postępowania w sprawach wymienionych odwołań, wszczęte i niezakończone przed dniem wprowadzanych zmian (derogacji) podlegają umorzeniu z mocy prawa, co w rezultacie: – niweczy prawo do sądu w zakresie odnoszącym się do kontroli wymienionych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa oraz kontroli prawidłowości przebiegu postępowań kwalifikacyjnych, w których zostały one podjęte? – a w sytuacji, gdy sąd krajowy pierwotnie właściwy w wymienionych sprawach, po skutecznym wszczęciu procedury kontroli wskazanych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami prejudycjalnymi, niweczy prawo do sądu również w zakresie, w jakim w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem (pierwotnie) właściwym do jej rozpoznania, pozbawia następnie ten sąd skutecznego inicjowania trybu prejudycjalnego przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz prawa oczekiwania na jego orzeczenie, co podważa unijną zasadę lojalnej współpracy?".

4) Postanowieniem z 3 października 2019 r. w sprawie I SA/Wr 448/19 (sygn. sprawy przed TSUE C-935/19 *Grupa Warzywna*) WSA we Wrocławiu skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy dodatkowe zobowiązanie podatkowe takie jak przewidziane w treści art. 112b ust. 2 ustawy o VAT jest zgodne z przepisami dyrektywy 2006/112/WE Rady z 28.11.2006r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[8] (a w szczególności art. 2, art. 250, art. 273), art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 325 TFUE i zasadą proporcjonalności?".

5) Postanowieniem z 17 października 2019 r. w sprawie I FSK 2248/18 (sygn. sprawy przed TSUE C-855/19 *Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy*) NSA skierował do TSUE następujące pytania prejudycjalne: „Czy artykuł 110 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana 2012 r.[9] oraz art. 273 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[10] nie sprzeciwiają się przepisowi takiemu jak art. 103 ust. 5a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[11] stanowiącemu, że w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych podatnik jest obowiązany, bez wezwania naczelnika urzędu celnego, do obliczania i wpłacania kwot podatku na rachunek izby celnej właściwej w zakresie wpłat podatku akcyzowego: 1) w terminie 5 dni od dnia, w którym towary te zo-

[8] Dz.Urz. UE L 2006.347.1 ze zm.; dalej: dyrektywa 112.

[9] Dz. Urz. UE C 2012.326.1 i nast.

[10] Dz.Urz. UE L 2006.347.1 ze zm.; dalej: dyrektywa 2006/112/WE.

[11] Dz.U. z 2016 r. poz. 710 ze zm.; dalej: u.p.t.u.

stały wprowadzone do określonego we właściwym zezwoleniu miejsca odbioru wyrobów akcyzowych – jeżeli towary są nabywane wewnątrzwspólnotowo w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym przez zarejestrowanego odbiorcę z zastosowaniem procedury zawieszenia poboru akcyzy zgodnie z przepisami o podatku akcyzowym; 2) w terminie 5 dni od dnia wprowadzenia tych towarów z terytorium państwa członkowskiego innego niż terytorium kraju do składu podatkowego; 3) z chwilą przemieszczenia tych towarów na terytorium kraju – jeżeli towary są przemieszczane poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy zgodnie z przepisami o podatku akcyzowym?".

6) Postanowieniem z 4 listopada 2019 r. w sprawie II OSK 2470/19 (sygn. sprawy przed TSUE C-949/19 *M.A.*) NSA skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy art. 21 ust. 2a Konwencji wykonawczej do układu Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach[12] w powiązaniu z art. 47 akapit pierwszy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej[13] należy rozumieć w ten sposób, że obywatel państwa trzeciego, któremu odmówiono wydania wizy długoterminowej i który nie może skorzystać z wynikającego z art. 21 ust. 1 Konwencji wykonawczej do układu Schengen prawa swobodnego przemieszczania się po terytoriach innych państw członkowskich, powinien mieć zapewnione prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem?".

7) Postanowieniem z 4 listopada 2019 r. w sprawie I SA/Gl 495/19 (sygn. sprawy przed TSUE C-895/19 *A.*) WSA w Gliwicach skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy art. 167 w zw. z art. 178 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[14] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom krajowym, które warunkują realizację prawa do odliczenia podatku naliczonego w tym samym okresie rozliczeniowym, w którym rozliczeniu podlega podatek należny w stosunku do transakcji stanowiących wspólnotowe nabycie towarów, od wykazania podatku należnego z tytułu takich transakcji we właściwej deklaracji podatkowej, złożonej w terminie zawitym (w Polsce 3 miesiące) od upływu miesiąca, w którym w odniesieniu do nabytych towarów i usług powstał obowiązek podatkowy?".

8) Postanowieniem z 15 listopada 2019 r. w sprawie I FSK 1535/17 NSA skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy art. 203 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[15] oraz zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie zastosowaniu, w sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym, przepisu krajowego takiego jak art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[16] do faktur z nienależnie wykazanym VAT wystawionych przez podatnika działającego w dobrej wierze, jeżeli: – działanie podatnika nie wiązało się z oszustwem podatkowym, ale wynikało z błędnej wykładni przepisów prawa dokonanej przez strony biorące udział w transakcji, opartej o wykładnię przepisów prezentowaną przez organy podatkowe i powszechną praktykę w tym zakresie w momencie dokonywania transakcji, przyjmującą wadliwie, że

[12] Dz.Urz. UE L 2000.239.19.
[13] Dz.Urz. C 2012.326.391–407.
[14] Dz.Urz. UE L 2006.347.1 i nast. ze zm.
[15] Dz.Urz. UE L 2006.347.1 ze zm.
[16] Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

wystawca faktury dokonuje dostawy towarów, podczas gdy faktycznie świadczy usługę pośrednictwa finansowego zwolnioną od VAT oraz – odbiorca faktury z nienależnie wykazanym VAT miałby prawo do żądania jego zwrotu przy prawidłowym zafakturowaniu transakcji przez podatnika faktycznie dokonującego na jego rzecz dostawy towarów?".

2.2. Orzeczenia prejudycjalne w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

1) Wyrok z 8 maja 2019 r. w sprawie C-566/17 *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne WSA we Wrocławiu[17] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 168 lit. a) dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on praktyce krajowej zezwalającej podatnikowi na pełne odliczenie podatku od wartości dodanej (VAT) naliczonego w związku z nabyciem przez niego towarów i usług w celu prowadzenia zarówno działalności gospodarczej, opodatkowanej VAT, jak i działalności niemającej charakteru gospodarczego, która nie wchodzi w zakres stosowania VAT, ze względu na brak we właściwych przepisach podatkowych szczególnych uregulowań dotyczących kryteriów i metod podziału, które umożliwiłyby podatnikowi określenie części tego VAT naliczonego, którą należy uważać za związaną, odpowiednio, z jego działalnością gospodarczą i z działalnością niemającą charakteru gospodarczego".

2) Wyrok z 2 maja 2019 r. w sprawie C-224/18 *Budimex*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA[18] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 66 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, zmienionej dyrektywą Rady 2010/45/UE z dnia 13 lipca 2010 r., należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on temu, by w wypadku braku wystawienia faktury dotyczącej świadczonych usług lub wystawienia jej z opóźnieniem formalny odbiór tej usługi był uważany za moment, w którym usługa ta została wykonana, gdy – tak jak w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym – państwo członkowskie przewiduje, że podatek staje się wymagalny z upływem terminu rozpoczynającego bieg w dniu, w którym została wykonana usługa, jeżeli, po pierwsze, formalność odbioru została uzgodniona przez strony w umowie wiążącej je postanowieniami umownymi odzwierciedlającymi rzeczywistość gospodarczą i handlową w dziedzinie, w której usługa jest wykonywana i, po drugie, formalność ta stanowi materialne zakończenie usługi i ustala ostatecznie wysokość należnego świadczenia wzajemnego, co podlega zweryfikowaniu przez sąd odsyłający".

3) Wyrok z 2 maja 2019 r. w sprawie C-225/18 *Grupa Lotos*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA[19] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 168 lit. a) dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że: – sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przewiduje rozszerzenie zakresu wyłączenia prawa do odliczenia podatku od wartości dodanej (VAT) po przystąpieniu danego państwa członkowskiego do Unii Europejskiej i oznacza, że od wejścia w życie tego rozszerzenia zakresu wyłączenia podatnik świadczący usługi turystyki jest pozbawio-

[17] Postanowienie WSA we Wrocławiu z 10 lipca 2017 r., I SA/Wr 123/17.

[18] Postanowienie NSA z 28 listopada 2017 r., I FSK 65/16.

[19] Postanowienie NSA z 23 października 2017 r., I FSK 2084/15.

ny prawa do odliczenia VAT naliczonego od nabycia usług noclegowych i gastronomicznych, które podatnik ten refakturuje na rzecz innych podatników w ramach świadczenia usług turystyki, oraz – nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przewiduje wyłączenie prawa do odliczenia VAT naliczonego od nabycia usług noclegowych i gastronomicznych, wprowadzone przed przystąpieniem danego państwa członkowskiego do Unii i utrzymane po tym przystąpieniu zgodnie z art. 176 akapit drugi dyrektywy VAT, i oznacza, że podatnik nieświadczący usług turystyki jest pozbawiony prawa do odliczenia VAT naliczonego od nabycia takich usług noclegowych i gastronomicznych, które podatnik ten refakturuje na rzecz innych podatników".

4) Wyrok z 15 maja 2019 r. w sprawie w sprawie C-235/18 *Vega International Car Transport and Logistic*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA[20] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 135 ust. 1 lit. b) dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że w okolicznościach takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym udostępnienie kart paliwowych przez spółkę dominującą swoim spółkom zależnym, umożliwiające tym ostatnim zaopatrzenie w paliwo pojazdów, których transport zapewniają, może zostać uznane za usługę udzielenia kredytu zwolnioną z podatku od wartości dodanej w rozumieniu tego przepisu".

5) Wyrok z 3 lipca 2019 r. w sprawie C-387/18 *Delfarma*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne WSA w Warszawie[21] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuły 34 i 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego takim jak przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym, które wymagają dla wydania pozwolenia na przywóz równoległy produktu leczniczego, aby ów produkt leczniczy i produkt leczniczy będący przedmiotem pozwolenia na dopuszczenie do obrotu w tym państwie członkowskim były oba referencyjnymi produktami leczniczymi lub oba generycznymi produktami leczniczymi, i które w konsekwencji zakazują wydania jakiegokolwiek pozwolenia na przywóz równoległy produktu leczniczego, jeżeli jest on generycznym produktem leczniczym, gdy produkt leczniczy dopuszczony już do obrotu w tym państwie członkowskim jest produktem referencyjnym".

6) Wyrok z 17 października 2019 r. w sprawie C-653/18 *Unitel*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA[22] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „1) Artykuł 146 ust. 1 lit. a) i b) oraz art. 131 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, a także zasady neutralności podatkowej i proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one praktyce krajowej, takiej jak będąca przedmiotem postępowania głównego, polegającej na uznawaniu w każdym wypadku, że nie dochodzi do dostawy towarów w rozumieniu tego pierwszego przepisu, i w konsekwencji na odmowie skorzystania ze zwolnienia z podatku od wartości dodanej (VAT), jeżeli dane towary zostały wywiezione poza terytorium Unii Europejskiej, a po dokonaniu wywozu organy podatkowe stwierdziły, że nabywcą tych towarów nie była osoba wykazana na fakturze wystawionej przez podatnika, lecz inny nieustalony podmiot. W takich okolicznościach należy odmówić skorzystania ze zwolnienia z VAT przewidzia-

[20] Postanowienie NSA z 23 listopada 2017 r., I FSK 63/16.

[21] Postanowienie WSA w Warszawie z 18 kwietnia 2018 r., VI SA/Wa 2256/17.

[22] Postanowienie NSA z 19 czerwca 2018 r., I FSK 126/18.

nego w art. 146 ust. 1 lit. a) i b) tej dyrektywy, jeżeli brak ustalenia rzeczywistego nabywcy uniemożliwia wykazanie, że dana transakcja stanowi dostawę towarów w rozumieniu tego przepisu, lub jeżeli zostanie stwierdzone, że podatnik ten wiedział lub powinien był wiedzieć, że owa transakcja wiąże się z oszustwem popełnionym na szkodę wspólnego systemu VAT. 2) Dyrektywę 2006/112 należy interpretować w ten sposób, że gdy w tych okolicznościach następuje odmowa skorzystania ze zwolnienia z podatku od wartości dodanej (VAT) przewidzianego w art. 146 ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy 2006/112, należy uznać, że dana transakcja nie stanowi transakcji podlegającej opodatkowaniu i w związku z tym nie uprawnia do odliczenia VAT naliczonego".

2.3. Wykonanie orzeczeń TSUE

W następstwie orzeczeń prejudycjalnych wydanych przez TSUE w 2019 r. NSA podjął postępowania zawieszone w sprawach, w których uprzednio wystąpił z pytaniami prejudycjalnymi[23], a także w innych sprawach, w których zawieszenie postępowania było uzasadnione uprzednim wystąpieniem do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym[24]. Ponadto sądy administracyjne powoływały się na argumentację TSUE zawartą w wydanych orzeczeniach podczas rozpoznawania spraw, których rozstrzygnięcie uzależniono od odpowiedzi Trybunału, jak i spraw analogicznych do tych, w których wystąpiono z pytaniem prejudycjalnym.

Przykładem wykonania wyroku TSUE z 2 maja 2019 r. w sprawie C-224/18 *Budimex* zainicjowanej pytaniem prejudycjalnym składu orzekającego jest wyrok z 18 lipca 2019 r., I FSK 65/16. Mając na względzie dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości interpretację art. 66 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy Rady 2006/112/WE, NSA orzekł, że uzgodniony w umowie o świadczenie usług budowlanych i budowlano-montażowych odbiór robót, w sytuacji gdy tego rodzaju warunek odzwierciedla normy i standardy istniejące w dziedzinie, w której taka usługa jest wykonywana, jest decydujący dla uznania, że usługa została

[23] Postanowieniem z 15 maja 2019 r., I SA/Wr 123/17, WSA we Wrocławiu podjął zawieszone postępowanie w związku z wydaniem przez TS wyroku w sprawie C-566/17 *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego;* postanowieniem z 16 maja 2019 r., I FSK 65/16, NSA podjął zawieszone postępowanie w związku z wydaniem przez TS wyroku w sprawie C-224/18 *Budimex;* postanowieniem z 11 czerwca 2019 r., I FSK 63/16 NSA podjął zawieszone postępowanie w związku z wydaniem przez TS wyroku w sprawie C-235/18 *Vega International Car Transport and Logistic;* postanowieniem z 14 czerwca 2019 r., I FSK 2084/15, NSA podjął zawieszone postępowanie w związku z wydaniem przez TS wyroku w sprawie C-225/18 *Grupa Lotos;* postanowieniem z 16 lipca 2019 r., VI SA/Wa 2256/17, WSA w Warszawie podjął zawieszone postępowanie w związku z wydaniem przez TS wyroku w sprawie C-387/18 *Delfarma;* postanowieniem z 14 listopada 2019 r., I FSK 126/18, NSA podjął zawieszone postępowanie w związku z wydaniem przez TS wyroku w sprawie C-653/18 *Unitel*.

[24] Zob. m.in. postanowienia NSA z 16 maja 2019 r. o podjęciu zawieszonego postępowania w związku z wydaniem przez TS wyroku w sprawie C-566/17 *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*: I FSK 1851/15, I FSK 1849/15, I FSK 1833/15, I FSK 2335/15, I FSK 1466/15, I FSK 1412–1414/15, I FSK 1368/15, I FSK 852/16, a także postanowienia WSA w Szczecinie z 28 maja 2019 r.: I SA/Sz 213/18 i I SA/Sz 923/17 oraz postanowienie WSA we Wrocławiu z 19 maja 2019 r., I SA/Wr 1152/18. Zob. ponadto postanowienia NSA o podjęciu zawieszonego postępowania w związku z wydaniem przez TS wyroku w sprawie C-224/18 *Budimex* z: 13 sierpnia 2019 r., I FSK 1266/16 i I FSK 1269/16; 27 czerwca 2019 r., I FSK 1455/17; 18 czerwca 2019 r., I FSK 745/16; 17 maja 2019 r., I FSK 1038/16; 15 maja 2019 r., 18 czerwca 2019 r., I FSK 1027/16, jak również postanowienia NSA o podjęciu zawieszonego postępowania w następstwie wyroku TS sprawie C-653/18 *Unitel* z: 25 października 2019 r., I FSK 592/18 i I FSK 2139/16; 31 października 2019 r., I FSK 123/17, I FSK 5/17, I FSK 1–3/17; 22 listopada 2019 r., I FSK 4/17, I FSK 17/17 i I FSK 2106/16.

wykonana dla potrzeb określenia chwili powstania obowiązku podatkowego w rozumieniu art. 19a ust. 5 pkt 3 lit. a) w związku z art. 19a ust. 1 i 2 oraz art.106 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[25].

W wyroku z 10 lipca 2019 r., I SA/Wr 123/17 WSA we Wrocławiu uwzględnił wykładnię art. 168 lit. a) dyrektywy Rady 2006/112/WE dokonaną przez TSUE w wyroku w sprawie C-566/17 *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego*, który został wydany w następstwie pytania prejudycjalnego zadanego w rozstrzyganej sprawie. Istota problemu prawnego w sprawie dotyczyła zakresu prawa do odliczenia podatku naliczonego związanego z zakupem towarów i usług wykorzystywanych zarówno na potrzeby transakcji podatnika objętych zakresem zastosowania VAT, jak i będących poza zakresem zastosowania VAT. W następstwie wyroku Trybunału w sprawie C-566/17 WSA we Wrocławiu, powołując się na zasadę pierwszeństwa oraz zasadę skuteczności prawa UE, odstąpił od wykładni prawa zawartej w uchwale z 24 października 2011 r., I FPS 9/10, w której NSA orzekł: „W świetle przepisów art. 86 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[26] czynności niepodlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług nie mogą wpłynąć na zakres prawa do odliczenia podatku naliczonego przy zastosowaniu art. 90 ust. 3 powołanej wyżej ustawy". W ramach wykładni art. 168 lit. a) dyrektywy 2006/112/WE TSUE wyraził odmienne stanowisko, podkreślając, że „sprzeciwia się on praktyce krajowej zezwalającej podatnikowi na pełne odliczenie podatku naliczonego w związku z nabyciem przez niego towarów i usług w celu prowadzenia zarówno działalności gospodarczej, opodatkowanej VAT, jak i działalności niemającej charakteru gospodarczego, która nie wchodzi w zakres stosowania VAT, ze względu na brak we właściwych przepisach podatkowych szczególnych uregulowań dotyczących kryteriów i metod podziału, które umożliwiłyby podatnikowi określenie części tego VAT naliczonego, którą należy uważać za związaną, odpowiednio, z jego działalnością gospodarczą i z działalnością niemającą charakteru gospodarczego". Mając na względzie orzeczenie prejudycjalne, sąd rozstrzygający sprawę o sygn. I SA/Wr 123/17 dokonał zgodnej z prawem unijnym wykładni art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[27]. Zdaniem sądu art. 86 ust. 1 ustawy o VAT wprost wskazuje na to, że podatnikowi nie przysługuje prawo do pełnego odliczenia VAT w odniesieniu do czynności będących poza system VAT.

2.4. Odmowa wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

Powodem odmowy przez sądy administracyjne wystąpienia do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi, o które wnioskowała strona, było uznanie, że występujące w sprawie zagadnienie prawne nie budzi wątpliwości i tym samym nie wymaga korzystania z procedury przewidzianej w art. 267 TFUE (tzw. *acte clair*) lub jest dostatecznie wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie TSUE (tzw. *acte éclairé)*[28]. Przykładowo, w sprawie II OSK 3002/18 NSA odmówił wystąpienia, na podstawie art. 267 TFUE, z wnioskiem prejudycjalnym do TSUE w przedmiocie ważności i wykładni art. 12 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur

[25] Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.
[26] Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 ze zm.
[27] Dz.U. z 2016 r. poz. 710 ze zm.
[28] Zob. w szczególności uzasadnienie wyroku NSA z 28 czerwca 2019 r., I OSK 2151/17.

stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich[29]. Sąd nie podzielił wątpliwości w zakresie wykładni oraz zgodności art. 12 ust. 1 dyrektywy 2008/115 z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. Zdaniem NSA standard gwarancji procesowych w sprawach, w których wykorzystywane są materiały niejawne i ma zastosowanie art. 47 Karty, został wyznaczony w wyroku TSUE z czerwca 2013 r. w sprawie C-300/11 *ZZ*. Sąd podkreślił, że w art. 12 ust. 1 dyrektywy 2008/115 jest mowa o możliwości ograniczenia uzasadnienia. W art. 30 ust. 2 dyrektywy 2004/38, który był przedmiotem wykładni w wyroku TSUE w sprawie *ZZ*, ustawodawca unijny przewidział natomiast, że osoby zainteresowane są dokładnie informowane o względach porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, na podstawie których podjęto decyzję w ich przypadku, o ile nie jest to sprzeczne z interesem bezpieczeństwa publicznego. Porównując wskazane przepisy, NSA zauważył, że mający zastosowanie w rozpoznawanej sprawie przepis przewiduje nawet wyższy standard gwarancji procesowych od tego, który przewiduje art. 30 ust. 2 dyrektywy 2004/38.

2.5. Zawieszenie postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne

W związku z wystąpieniem z pytaniami prejudycjalnymi w rozpoznawanych sprawach sądy administracyjne zawieszały, na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a., toczące się postępowania sądowe również w tych sprawach, w których problem podniesiony w pytaniu był tożsamy lub analogiczny do problemu prawnego w rozpatrywanej sprawie[30]. Kwestia prejudycjalna zakłada przy tym istnienie ścisłego związku między sprawą rozpoznawaną w postępowaniu przed sądem administracyjnym a kwestią będącą przedmiotem postępowania prejudycjalnego. Związek obu postępowań musi być realny, rzeczywisty, faktyczny i bezpośredni. W uzasadnieniu postanowienia o zawieszeniu postępowania należy zatem wskazać na istnienie takiego związku, czyli podać, w jakim zakresie pytanie skierowane przez inny sąd do TSUE wpłynie na treść rozstrzygnięcia w danej sprawie przed sądem administracyjnym.

3. Stosowanie prawa unijnego w poszczególnych kategoriach spraw

3.1. Sprawy podatkowe

W sprawach podatkowych prawo unijne jest stosowane przez sądy administracyjne przede wszystkim w zakresie podatków podlegających harmonizacji w ramach Unii Europejskiej, tj. podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego. W mniejszym stopniu prawo unijne powoływane było w sprawach dotyczących podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od gier oraz w sprawach podatków dochodowych. Przy rozstrzyganiu

[29] Dz.Urz. UE L 2008.348.98.

[30] Przykładowo NSA postanowieniami z 14 listopada 2019 r., I FSK 1035/17 i I FSK 1078/17 zawiesił postępowania do czasu rozstrzygnięcia przez TSUE pytania prejudycjalnego skierowanego do TSUE w sprawie I FSK 1290/18; zob. także np. postanowienia WSA w Warszawie: z 12 lipca 2019 r., III SA/Wa 660–662/19, III SA/Wa 691–693/19; z 14 października 2019 r., III SA/Wa 869/19 i III SA/Wa 993/19; postanowienia WSA w Gliwicach z 25 lipca 2019 r., I SA/Gl 550–551/19; postanowienia WSA w Lublinie z 23 września 2019 r., I SA/Lu 296–297/19.

skarg sądy administracyjne, odnosząc się do powoływanych przez podatników i organy podatkowe dyrektyw unijnych i orzecznictwa TSUE, dokonywały wykładni przepisów polskich uwzględniając prounijną wykładnię oraz zapewniając pierwszeństwo prawu unijnemu.

3.1.1. Podatek od towarów i usług. Sądy administracyjne odwoływały się do generalnych koncepcji wykształconych w orzecznictwie TSUE, takich jak np. zasada neutralności podatku VAT, zasada przeciwdziałania bezpodstawnemu wzbogaceniu podatnika czy zasada proporcjonalności. Pojawiały się również zagadnienia szczegółowe.

W wyroku z 7 lutego 2019 r., I FSK 158/17, powołując się na tezy orzeczenia TSUE z 19 grudnia 2018 r. w sprawie C-422/17 *Skarpa Travel* NSA wskazał, że szczególna procedura VAT dla biur podróży nie stanowi, jako taka, niezależnego i kompleksowego systemu podatkowego, lecz obejmuje wyłącznie przepisy stanowiące odstępstwo od niektórych przepisów ogólnego systemu VAT, tak, że inne przepisy tego systemu stosuje się do działalności biur podróży objętych VAT. W związku z tym wszystkie przepisy ogólnego systemu VAT mogą być stosowane do transakcji w ramach procedury szczególnej dla biur podróży, z wyjątkiem tych dotyczących miejsca opodatkowania, podstawy opodatkowania i możliwości odliczenia podatku. Przepisy dotyczące zdarzenia powodującego powstanie obowiązku podatkowego i wymagalności VAT w odniesieniu do dostaw towarów i świadczenia usług, określone w szczególności w art. 63 i 65 dyrektywy VAT, mają w dalszym ciągu zastosowanie do transakcji w ramach procedury szczególnej dla biur podróży. Zatem przepisy dotyczące zdarzenia powodującego powstanie obowiązku podatkowego i wymagalności VAT w odniesieniu do dostaw towarów i świadczenia usług mają w dalszym ciągu zastosowanie do transakcji w ramach procedury szczególnej dla biur podróży.

W wyroku z 26 kwietnia 2019 r., I FSK 837/17, dotyczącym handlu towarami podrobionymi i niedopuszczonymi do legalnego obrotu na rynku wewnętrznym UE, NSA przypomniał, że skoro przedmiotem obrotu (sprzedaży wysyłkowej) były preparaty na zaburzenia erekcji u mężczyzn – oryginalne produkty lecznicze pochodzące od producentów wyrobów farmaceutycznych i niedopuszczone do legalnego obrotu na terenie Polski – to należało je uznać za produkty lecznicze w rozumieniu art. 2 pkt 32 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, które mogą być przedmiotem legalnego obrotu wyłącznie na podstawie recepty lekarskiej w aptekach ogólnodostępnych i punktach aptecznych oraz pozwolenia na dopuszczenie do obrotu. Sprzedaż ww. preparatów poza aptekami, w tym wysyłkowa, jest zabroniona. NSA przesądził, że sprzedaż tych środków dokonywaną przez podatnika niezgodnie z prawem należało objąć podatkiem od towarów i usług. Odnosząc się do argumentu podatnika, że skoro popełnił on czyn karalny to należy uznać, że były to czynności, które nie mogły być przedmiotem prawnie skutecznej umowy, NSA stwierdził, że czyn zabroniony w aspekcie prawa karnego nie jest pojęciem tożsamym z czynnością, która nie mogła być przedmiotem prawnie skutecznej umowy na gruncie prawa podatkowego. Zgodnie z art. 6 pkt 2 u.p.t.u., przepisów ustawy nie stosuje się do czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy, przy czym normę tę należy interpretować z uwzględnieniem m.in. unormowań dyrektywy 2006/112 i orzecznictwa TSUE. Podkreślenia wymaga, że z dyrektywy 2006/112, a także z orzecznictwa TSUE wynika, że dla opodatkowania podatkiem od towarów i usług nie jest w zasadzie istotna nielegalność danej transakcji, lecz to, jak taka transakcja rzutuje na realizację zasady neutralności VAT, przede wszystkim w aspekcie konkurencyjności. Tylko wówczas, gdy nie jest możliwa jakakolwiek konkurencja między legalnym sektorem i sektorem nielegalnym, jak np. w przy-

padku handlu narkotykami, czy fałszywymi pieniędzmi, import lub dostawa takich towarów nie są w ogóle objęte systemem VAT (por. orzeczenie w sprawie C-283/95 pomiędzy *Karlheinz Fischer a Finanzamt Donaueschingen* (Niemcy), czy też w sprawie C-3/97 przeciwko *John Charles i Edward Thomas* (Wielka Brytania)).

Odnosząc się do zagadnienia prawa do odliczenia podatku naliczonego, NSA wyraził pogląd, że gmina, realizująca w ramach zadań własnych o charakterze obowiązkowym czynności udzielania pomocy społecznej w formie dożywiania, działa jako organ władzy publicznej w rozumieniu art. 15 ust. 6 u.p.t.u., nie będąc zatem w tym zakresie podatnikiem, także wtedy, gdy z czynnościami tymi wiązałby się jakiś rodzaj odpłatności. Zgodnie z art. 13 ust. 1 akapit pierwszy i drugi dyrektywy 2006/112 krajowe, regionalne i lokalne organy władzy oraz inne podmioty prawa publicznego nie są uważane za podatników w związku z działalnością, którą podejmują lub transakcjami, których dokonują jako organy władzy publicznej, nawet jeśli pobierają należności, opłaty, składki lub płatności w związku z takimi działaniami lub transakcjami, lecz w przypadku gdy podejmują one takie działania lub dokonują takich transakcji są uważane za podatników w odniesieniu do tych działań lub transakcji, gdyby wykluczenie ich z kategorii podatników prowadziło do znaczących zakłóceń konkurencji. Przepis ten został implementowany do krajowego porządku prawnego w art. 15 ust. 6 u.p.t.u. Na podstawie art. 13 ust. 2 dyrektywy 2006/112 państwa członkowskie mogą uznać działalność podmiotów prawa publicznego, zwolnioną na podstawie art. 132, art. 135, art. 136 i art. 371, art. 374–377, art. 378 ust. 2, art. 379 ust. 2 lub art. 380–390b, za działalność, którą podmioty te podejmują jako organy władzy publicznej. Dyrektywa daje zatem państwom członkowskim opcję uznania organów publicznych za (nie)podatników także w stosunku do czynności wykonywanych w zakresie prawa prywatnego, o ile czynności te podlegają zwolnieniu przedmiotowemu z VAT. Wśród czynności objętych tym przepisem znajduje się m.in.: działalność w interesie publicznym, w tym świadczenie usług i dostawa towarów ściśle związanych z opieką i pomocą społeczną, wraz z usługami świadczonymi przez domy spokojnej starości, dokonywane przez podmioty prawa publicznego lub inne podmioty uznane za podmioty o charakterze społecznym przez dane państwo członkowskie (art. 132 ust. 1 lit. g) dyrektywy VAT). Powyższe wskazuje, że jeżeli czynności te wykonują organy władzy publicznej w ramach realizacji praw i obowiązków nałożonych na nie normami prawa publicznego (w ramach tzw. imperium władzy publicznej), ich wykonywanie przez te podmioty jest − na podstawie art. 13 ust. 1 dyrektywy − wyłączone z zakresu VAT. Natomiast jeżeli wykonują je inne podmioty prawa publicznego (niemające przymiotów organów władzy publicznej lub w tym zakresie niedziałające w reżimie publicznoprawnym i związanym z nim imperium), czyli podmioty ustanowione lub działające w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru komercyjnego, korzystają one ze zwolnienia od VAT na podstawie art. 132 ust. 1 lit. g) dyrektywy (por. art. 43 ust. 1 pkt 22–24 u.p.t.u.), czyli są zaliczane do podatników VAT, chyba że państwo członkowskie skorzysta z opcji art. 13 ust. 2 dyrektywy i wyłączy je z tego zakresu, co ma znaczenie dla zakresu rozliczania podatku naliczonego. Oceniając przesłankę „odpłatności" − w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. c) dyrektywy (art. 8 ust. 1 u.p.t.u.) − za czynność dożywiania, NSA podkreślił, że wsparcie to mogą otrzymać jedynie osoby spełniające rygorystyczne kryterium dochodowe (a zatem z założenia dotknięte ubóstwem). Jeżeli gmina postanowi, że pomoc dla osób i rodzin przekraczających określony ustawowo poziom dochodowości będzie przyznawała odpłatnie, to ze swej istoty − skoro pomoc kierowana jest do osób dotkniętych problemem, m.in. ubóstwa, sieroctwa, bezrobocia, przemocy

w rodzinie, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych − odpłatność ta stanowi jedynie zwrot części kosztów poniesionych przez gminę w związku z realizacją przez nią tego zadania publicznego pomocy społecznej, co rekompensuje jedynie niewielki procent kosztów świadczonych usług. W kwestii takiej nieekwiwalentnej odpłatności za świadczenie, w wyroku TSUE z 12 maja 2016 r. w sprawie C-520/14 *Gemeente Borsele* wskazano, że istnienie odpłatnego świadczenia usługi w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. c) dyrektywy VAT nie wystarcza do stwierdzenia, że wykonywana jest działalność gospodarcza w rozumieniu art. 9 ust. 1 tej dyrektywy. Pomijając zatem nawet publicznoprawny charakter zadań realizowanych przez gminę w ramach pomocy społecznej, ewentualna odpłatność za realizowane przez nią formy dożywiania osób uprawnionych do tego rodzaju świadczeń, z uwagi na swój nieekwiwalentny charakter, nie stanowi wynagrodzenia, mającego przymiot odpłatności w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. c) dyrektywy VAT (art. 8 ust. 1 u.p.t.u.), pozwalającego na uznanie tych czynności za wykonywane w ramach działalności gospodarczej w rozumieniu art. 9 ust. 1 tej dyrektywy (art. 8 ust. 1 u.p.t.u.) (wyroki z; 2 lipca 2019 r., I FSK 1171/17 i I FSK 1173/17).

3.1.2. Podatek akcyzowy. Podobnie jak w roku poprzednim, większość spraw unijnych z tego zakresu dotyczyła nabycia i sprzedaży olejów (w tym opałowych) i energii elektrycznej oraz podstawa opodatkowania wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów.

3.1.2.1. W wyroku z 20 lutego 2019 r., I GSK 1293/16, NSA odniósł się do zagadnienia opodatkowania ubytków naturalnych i w jego kontekście identycznej ściągalności akcyzy we wszystkich państwach. Istotę sporu stanowiła kwestia materialnoprawna dotycząca wykładni przepisów nowej dyrektywy horyzontalnej – dyrektywy Rady nr 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylającej dyrektywę nr 92/12/EWG i regulacji krajowych w zakresie opodatkowania ubytków naturalnych przekraczających wielkości określone decyzją ustalającą te ubytki. Za usprawiedliwiony uznał NSA zarzut naruszenia przepisów wspólnotowych (obecnie unijnych), w szczególności art. 7 ust. 4 i 5 dyrektywy 2008/118/WE oraz przepisów ustawy o podatku akcyzowym, a mianowicie art. 85 ust. 1, art. 85 ust. 4 oraz art. 30 ust. 4 u.p.a. oraz przepisów rozporządzenia wykonawczego poprzez uznanie, że ubytki naturalne powstałe w składzie podatkowym podlegają opodatkowaniu.

NSA przywołał regulacje dyrektywy nawiązujące do zasady konsumpcyjności, przede wszystkim treść motywu dziewiątego preambuły do dyrektywy nr 2008/118/WE, z którego wynika, że „ponieważ akcyza jest podatkiem od konsumpcji pewnych wyrobów, nie powinna być pobierana w przypadku wyrobów akcyzowych, które w pewnych okolicznościach uległy zniszczeniu lub zostały nieodwracalnie utracone". Dyrektywa ustanawia ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego nakładanego bezpośrednio lub pośrednio na konsumpcję wyrobów – m.in. alkoholu i napoi alkoholowych objętych dyrektywami nr 92/83/EWG i 92/84/EWG. W myśl motywu drugiego w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego warunki poboru podatku akcyzowego od wyrobów akcyzowych muszą pozostać zharmonizowane. W ślad za orzecznictwem Trybunału NSA zauważył, że rozbieżności w interpretacji pojęć wynikających z prawa unijnego w poszczególnych krajach zagrażają celowi harmonizacji, dlatego uznać je należy za niedopuszczalne. Z tego też względu pojęcie ubytków powinno być interpretowane jednolicie we wszystkich państwach członkowskich.

NSA odwołał się również do orzecznictwa TSUE (wyroki: w sprawie C-240/01 *Komisja przeciwko Niemcom*; w sprawie C-226/07 *Flughafen Koln/Bonn GmbH* i w sprawie C-346/97

Braathens oraz w sprawie C-163/09 *Repertoire Culinaire Ltd.*). W myśl tez omawianego orzeczenia:

– art. 7 ust. 5 dyrektywy nr 2008/118/WE przewiduje ustanowienie przez każde państwo członkowskie własnych zasad i warunków ustalania strat, o których mowa w art. 7 ust. 4 dyrektywy. Zasady i warunki przewidziane przez prawo krajowe nie mogą w żaden sposób ingerować w zakres opodatkowania przewidziany przez prawo unijne;

– funkcjonowanie rynku wewnętrznego wymaga swobodnego przepływu towarów, w tym objętych podatkiem akcyzowym oraz identycznej ściągalności akcyzy we wszystkich państwach członkowskich. W celu zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz zapewnienia swobodnego przepływu towarów, określenie wyrobów podlegających akcyzie i stosowania wyłączeń powinno być ujednolicone w obrębie Unii. Odmienna wykładnia zagrażałaby osiągnięciu celu realizowanego przez dyrektywę nr 2008/118/WE i mogłaby utrudniać swobodny przepływ towarów;

– opodatkowanie ubytków naturalnych podatkiem akcyzowym, jako koszt dodatkowy ponoszony przez przedsiębiorcę, wpływa na podwyższenie ceny wyrobów rzeczywiście wyprodukowanych, konkurencyjność takiego wyrobu z tego powodu się obniża, jednocześnie zaburza to zasady funkcjonowania rynku wewnętrznego, na którym produkty nie powinny być obciążone przerzuconym podatkiem akcyzowym z tytułu opodatkowania ubytków naturalnych.

W ocenie NSA podatnik podatku akcyzowego miał prawo powołać się na przepis dyrektywy nr 2008/118/WE (art. 7 ust. 4) w celu sprzeciwienia się niezgodnemu z nim uregulowaniu krajowemu, ograniczającemu zwolnienie ubytków naturalnych do ich wielkości wskazanej w decyzji administracyjnej.

3.1.2.2. W odniesieniu do zagadnienia odmowy zwrotu akcyzy z tytułu dostawy wewnątrzwspólnotowej samochodu osobowego NSA podkreślił, że ustawa o podatku akcyzowym w zakresie opodatkowania samochodów osobowych podatkiem akcyzowym nie rozróżnia typów rejestracji, o których mowa w ustawie Prawo o ruchu drogowym. Zarówno przy rejestracji pojazdu, jak i rejestracji czasowej (art. 72 i 74 Prawa o ruchu drogowym), warunkiem dokonania takiej rejestracji jest wymóg uprzedniej zapłaty akcyzy. Zatem na gruncie ustawy akcyzowej bez znaczenia jest cel dokonania takiej rejestracji (w tym wywóz pojazdu za granicę). Z art. 107 ust. 1 u.p.a. wynika, że zwrot przysługuje wyłącznie za wewnątrzwspólnotową dostawę albo eksport niezarejestrowanych wcześniej samochodów, co oznacza, że nawet czasowa rejestracja wyłącza prawo do uzyskania zwrotu (wyrok z 24 lipca 2019 r., I GSK 109/17).

3.1.2.3. Odnosząc się do zarzutu błędnej wykładni art. 30 ust. 9 pkt 2 u.p.a. oraz art. 27 ust. 1 lit. b) dyrektywy nr 92/83/EWG w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych do alkoholu i napojów alkoholowych przez przyjęcie, że zwolnieniu od akcyzy podlega częściowo skażony alkohol etylowy, który jest zawarty w wyrobie nieprzeznaczonym do spożycia przez ludzi, pod warunkiem, że wyrób ten nie jest kwalifikowany do pozycji CN 2207 20 NSA podkreślił, że z art. 12 WKC oraz art. 10 RWKC, jak i związanym z nimi orzecznictwem TSUE (wyrok w sprawie C-495/03 *Intermodal Transports BV*; wyrok w sprawie C-153/10 *Sony Supply Chain Solutions (Europe) BV*), wynika, że WIT ma ograniczone znaczenie podmiotowe (wiąże organ w stosunku do podmiotu, na którego rzecz została wydana), przedmiotowe (wiąże organ w odniesieniu do towaru objętego informacją) oraz czasowe (wiąże organ w okresie obowiązywania informacji). Oznacza to, że WIT wywiera skutek jedynie w odniesieniu do jej posiadacza lub jego przedstawiciela i jedynie w od-

niesieniu do towarów, które są w niej wskazane, a co ważne w czasie jej obowiązywania. Innymi słowy WIT musi być wydana konkretnemu podmiotowi i nie ma zastosowania ani do towarów przed jej wydaniem, ani do towarów po upływie czasu jej obowiązywania. Nadto, posiadacz WIT może korzystać z niej tylko w odniesieniu do określonego towaru, jeżeli wykaże organom celnym, że istnieje całkowita zgodność między tym towarem a towarem opisanym w przedstawionej informacji. W przypadku, gdy strona będzie posiadała ważną, wydaną na jej rzecz przez węgierski organ celny WIT, klasyfikującą nabywany wewnątrzwspólnotowo wyrób do pozycji CN 3814 00 90, to zawarty w tym wyrobie alkohol etylowy częściowo skażony będzie podlegał zwolnieniu od podatku akcyzowego (art. 12 ust. 3 w zw. z ust. 4 WKC) z zastrzeżeniem, że wyrób ten będzie odpowiadał pod każdym względem temu, który został opisany w tej informacji. Odnosząc się natomiast do drugiej z podniesionych kwestii, NSA zaznaczył, że z art. 27 ust. 1 dyrektywy nr 92/83/EWG wynika, że zwolnienie produktów objętych tym przepisem ma charakter obligatoryjny, a co za tym idzie taki charakter powinno mieć także zwolnienie przewidziane w art. 30 ust. 9 pkt 2 u.p.a. Zasadniczym celem omawianego zwolnienia jest bowiem zneutralizowanie wpływu akcyzy na alkohol będący półproduktem wchodzącym w skład innych produktów handlowych lub przemysłowych. Taki pogląd wyraża też TSUE, według którego państwa członkowskie nie mają prawa ani możliwości ograniczania zwolnienia wynikającego z art. 27 ust. 1 dyrektywy nr 92/83/EWG, w sytuacji gdy zastosowano prawidłową metodę denaturacji. TSUE wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał, że przesłanki określone przez państwo członkowskie w ramach przyznanego mu uprawnienia nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu (wyroki w sprawach C-63/06 *UAB Profisa*; w sprawie C-482/98 *Włochy przeciwko Komisji*; w sprawie C-163/09 *Repertoire Culinaire Ltd*; postanowienie w sprawie C-313/14 *Asprod*). NSA przyjął, że w świetle art. 27 ust. 1 lit. b/ dyrektywy nr 92/83/EWG dla zwolnienia od akcyzy przewidzianego w art. 30 ust. 9 pkt 2 ustawy o podatku akcyzowym kluczowe znaczenie ma przeznaczenie wytworzonego produktu, a nie to, czy skład tego wyrobu będzie różnił się w zasadniczy sposób od alkoholu etylowego skażonego i nie będzie klasyfikowany do pozycji CN 2207 20 (wyrok z18 września 2019 r., I GSK 269/17).

3.2. Prawo celne

Orzeczenia sądów administracyjnych uwzględniające obowiązek bezpośredniego i jednolitego stosowania rozporządzenia Rady nr 2913/92/EWG ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[31] dotyczyły weryfikacji zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia i określenia klasyfikacji taryfowej towaru, a w konsekwencji wymiaru należności celnych oraz określenia kwoty długu celnego. Znaczna liczba spraw dotyczyła określenia kwoty należności celnych w związku z importem samochodów osobowych.

Obowiązek podatkowy z tytułu przywozu wyrobów akcyzowych (oleju napędowego) w zakresie podatku akcyzowego powstaje z dniem powstania długu celnego w rozumieniu przepisów prawa celnego (art. 10 ust. 2 u.p.a.), natomiast w zakresie opłaty paliwowej – z momentem wprowadzenia na rynek krajowy paliw silnikowych, przez które rozumie się dokonanie czynności podlegającej opodatkowaniu podatkiem akcyzowym (art. 37h ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu

[31] Dz.Urz. WE L 1993.253.1; dalej: WKC.

Drogowym[32]). W zakresie należności celnych przywozowych i wywozowych podstawowym aktem prawnym jest rozporządzenie nr 1186/2009/WE. Zgodnie z art. 41 zdanie pierwsze powołanego rozporządzenia towary znajdujące się w bagażu osobistym podróżnych przyjeżdżających z państw trzecich są zwolnione z należności celnych przywozowych, jeżeli przywożone towary są zwolnione z podatku od wartości dodanej (VAT) na mocy przepisów prawa krajowego przyjętych zgodnie z przepisami dyrektywy nr 2007/74/WE. Dodatkowo, z art. 107 – art. 111 tego rozporządzenia, regulujących warunki zwolnienia z należności celnych przywozowych wwożonego na obszar Wspólnoty paliwa i smarów, wynika, że zakres zwolnienia paliw zależy od pojemności zbiorników, w jakich są one przewożone, oraz od rodzaju tych pojemników. Zwolnienie przysługuje jedynie wówczas, gdy paliwa są wwożone na obszar Wspólnoty w pojazdach mechanicznych, w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia, w przystosowanych do tego zbiornikach standardowych (art. 107 ust. 2 lit. c) rozporządzenia) oraz pojemnikach specjalnego przeznaczenia (art. 107 ust. 2 lit. d) rozporządzenia). Nadto, paliwa nie mogą być wykorzystywane w pojazdach innych niż te, w których zostały przywiezione, ani nie mogą zostać usunięte z tych pojazdów i przechowywane, z wyjątkiem okresu niezbędnych napraw tych pojazdów. Nie mogą też zostać odpłatnie lub nieodpłatnie odstąpione przez osobę korzystającą ze zwolnienia. W sytuacji natomiast, gdy ta sama osoba równocześnie spełnia warunki wymagane do uzyskania zwolnienia z należności celnych przywozowych lub wywozowych według różnych przepisów rozporządzenia nr 1186/2009/WE, to zgodnie z art. 125 powołanego rozporządzenia przepisy te należy stosować równocześnie. Zatem, import paliw podlega zwolnieniu po spełnieniu m.in. wymogu co do okazjonalnego, niehandlowego charakteru paliwa. Według art. 1 pkt 6 RWKC „towary pozbawione charakteru handlowego" to takie, których objęcie daną procedurą celną ma charakter sporadyczny i których rodzaj i ilość wskazują, że są przeznaczone do użytku prywatnego, osobistego lub rodzinnego ich odbiorców albo osób je przewożących, bądź też, które są wyraźnie przeznaczone na upominki. TSUE w wyroku w sprawie C-99/00 *Lyckeskog* wyraził pogląd, który zachował swą aktualność w obecnym stanie prawnym, że kwestia, czy przywóz towarów ma charakter niehandlowy powinna być badana odrębnie w każdej sprawie na podstawie ogólnej oceny okoliczności, z uwzględnieniem charakteru przywozu i ilości objętych nim towarów, częstotliwości, z jaką te same towary wwożone są przez zainteresowanych podróżujących, ale również, gdzie jest to stosowane, z uwzględnieniem trybu życia i zwyczajów tego podróżującego lub jego środowiska rodzinnego. Oznacza to, że towary w bagażu osobistym podróżnych (w tym paliwo) podlegają zwolnieniu z należności celno-podatkowych pod warunkiem, że zostały one nabyte przy okazji pobytu w kraju trzecim, a więc w celach turystycznych, służbowych, rodzinnych itd., z przeznaczeniem wyłącznie na własny użytek podróżnego lub jego rodziny, co podlega każdorazowo ocenie organu celnego. Z kolei analiza postanowień dyrektywy nr 2007/74/WE prowadzi do wniosku, że państwa członkowskie zwalniają towary (przy zastosowaniu progów pieniężnych lub ograniczeń ilościowych) przywożone w bagażu osobistym podróżnych z VAT i akcyzy, pod warunkiem że przywóz ma charakter okazjonalny, a więc taki, który odbywa się przy okazji podróży i obejmuje wyłącznie towary na własny użytek podróżnych lub ich rodzin lub towary przeznaczone na prezenty (art. 1, art. 4 i art. 6). Do bagażu osobistego zalicza się paliwo znajdujące się w dowolnym pojeździe silnikowym, w standardowym zbiorniku paliwa lub w przenośnym kanistrze, w ilości nieprzekraczają-

[32] Dz.U. z 2015 r. poz. 641 ze zm.

cej 10 litrów (art. 5 i art. 11). Wyrazem wdrożenia postanowień dyrektywy nr 2007/74/WE do prawa krajowego w zakresie podatku akcyzowego są przepisy u.p.a. (wyrok z 5 marca 2019 r., I GSK 1299/16).

3.3. Drogi, koleje, lotnictwo, żegluga

W kwestii kary pieniężnej za przejazd pojazdem nienormatywnym NSA powołał się na wyrok TSUE w sprawie C-127/17 *Komisja przeciwko Polsce*, w którym Trybunał stwierdził, że: „Nakładając na przedsiębiorstwa transportowe wymóg posiadania specjalnych zezwoleń umożliwiających poruszanie się na niektórych drogach publicznych, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie przepisów art. 3 i art. 7 dyrektywy Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/719 z dnia 29 kwietnia 2015 r., w związku z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do tej dyrektywy 96/53". NSA wskazał, że organy krajowe są zobowiązane do przyznania wyrokowi TSUE pełnej skuteczności, nie mogą więc stosować krajowych przepisów uznanych za niezgodne z prawem unijnym, a także muszą podjąć wszelkie środki w celu zagwarantowania stosowania prawa UE. Na tle art. 260 ust. 1 TFUE oznacza to potrzebę uwzględnienia przez NSA wyroku TSUE w sprawie C-127/17 w ramach kontroli instancyjnej wyroku sądu pierwszej instancji (WSA), który uznał decyzję o nałożeniu kary pieniężnej za brak (ściślej ujmując – jak za brak) specjalnego zezwolenia na przejazd pojazdem nienormatywnym za zgodną z prawem – niezależnie od zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia także konieczność zapewnienia realizacji zasad ogólnych prawa unijnego – zasady efektywnej ochrony sądowej oraz zasady pierwszeństwa. Wyrok TSUE powinien skutkować bowiem „automatycznym zakazem stosowania zarówno przez władze sądownicze, jak i administracyjne państwa członkowskiego" kwestionowanych przepisów i obowiązkiem tych władz podjęcia wszelkich środków umożliwiających pełne zastosowanie prawa UE (wyrok w sprawie C-101/91 *Komisja przeciwko Włochom*) (wyrok z 12 czerwca 2019 r., II GSK 5001/16).

3.4. Ochrona danych osobowych

Rozstrzygając, czy decyzja organu umarzająca postępowanie w sprawie dotyczącej przetwarzania danych osobowych w przypadku apostazji, która została uzasadniona tym, że zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[33] organ nie ma uprawnienia do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w ramach art. 18 ustawy w stosunku do osób należących do kościołów i związków wyznaniowych (art. 43 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o.), NSA uznał, iż ww. decyzją nie ograniczono ani nie pozbawiono skarżącej prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, prawa do wolności myśli, sumienia i wyznania, gwarantowanych w art. 8 i 9 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a także nie doszło do nadużycia prawa i dyskryminacji skarżącej (art. 14 i 17 EKPC). NSA dodał, że „podstawową treścią art. 9 EKPC jest swoboda posiadania i kształtowania

[33] Dz.U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.; dalej: u.o.d.o.

wybranego przez siebie wyznania czy przekonań. Wybór ten ma charakter autonomiczny i zależy od woli jednostki. Swoboda wyboru obejmuje też swobodę zmiany wyznania, a także swobodę odrzucenia religii w ogóle i przyjęcie postawy ateistycznej bądź agnostycznej. Zakaz ingerencji władz publicznych w swobodę posiadania i kształtowania wyznania obejmuje zakaz państwowego określania jakie mają być przekonania i wierzenia obywateli oraz nakładania publicznych sankcji za przynależność do określonej religii czy światopoglądu, zakaz narzucania jedynie słusznego poglądu. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie każdemu spokojnego i nieskrępowanego posiadania wyznania i poglądu. Przyjmuje się także, że przynależność do kościoła ma charakter dobrowolny, więc musi istnieć także możliwość wystąpienia ze wspólnoty. Jednocześnie regulacja ta zapewnia autonomię grupy wyznaniowej polegającą na samodzielności w organizowaniu swojego funkcjonowania i form integracji wiernych. Autonomia odnosi się w szczególności do: ustalania doktryny (kanonów religijnych), swobody grupy wyznaniowej decydowania o swoim składzie, swobody podejmowania aktów dotyczących praw i statusu wiernych (...)". W odniesieniu do stosowania art. 43 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 3 u.o.d.o. NSA odwołał się do dotychczasowego orzecznictwa, w którym wielokrotnie stwierdzano, że GIODO nie jest w odniesieniu do zbiorów danych osób należących do kościoła, w tym Kościoła katolickiego, władny do wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywania skarg w sprawach wykonania powszechnie obowiązujących przepisów o ochronie danych osobowych (m.in. wyroki NSA: z 9 lutego 2016 r., I OSK 3179/15 i I OSK 1466/15 oraz z 19 lutego 2016 r., I OSK 3111/14). W uzasadnieniu wydanego w składzie siedmiu sędziów postanowienia NSA z 21 maja 2018 r., I OPS 6/17, stwierdzono ponadto, że z uwagi na autonomię prawną kwestia przynależności do Kościoła katolickiego i wystąpienia z niego jest wewnętrzną sprawą Kościoła i podlega regulacji prawa kościelnego. Zgodnie z art. 12 u.o.d.o. GIODO nie jest organem właściwym do dokonywania oceny skuteczności wystąpienia z kościoła. Kompetencje nadzorcze GIODO w odniesieniu do zbiorów danych dotyczących osób należących do kościoła lub innego związku wyznaniowego, o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego kościoła lub związku wyznaniowego, są zgodnie z tym przepisem wyłączone (wyrok z 6 marca 2019 r., I OSK 1294/17).

3.5. Ochrona środowiska i ochrona przyrody

W odniesieniu do zagadnień recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji[34], pojęcia „producenta" oraz zasady „zanieczyszczający płaci" NSA zaznaczył, że definicja pojęcia „producent" uregulowana w art. 2 pkt 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji[35] jest definicją zupełną i w sposób jasny oraz precyzyjny określa, że „producent" oznacza producenta pojazdów lub profesjonalnego importera pojazdów do państwa członkowskiego. Wykładnia pojęcia „producent pojazdu" oraz ustalenie zakresu obowiązków producenta pojazdu wynikających z przepisów ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji nie może naruszać nadrzędnej zasady prawa ochrony środowiska wyrażonej w art. 7

[34] Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 140 ze zm.).

[35] Dz.Urz. UE L 2000.269.34.

ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[36], tj. zasady „zanieczyszczający płaci". Zasada ta wywodzi się z prawa UE. Została wprowadzona do prawa UE w art. 15 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy[37]. Treść zasady „zanieczyszczający płaci" powiązana jest z zasadami: 1) ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami[38] oraz 2) rozszerzonej odpowiedzialności producenta za produkt (art. 18 ust. 1 ustawy o odpadach). Celem nadrzędnym zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest stosowanie instrumentów prawnych zachęcających producentów do podejmowania działań, które będą: zapobiegały powstawaniu odpadów, zmniejszały poziom zużycia materiałów i energii na każdym etapie cyklu życia produktu oraz zachęcały do wprowadzania zmian w fazie projektowania produktu i fazie jego wytwarzania. W szerokim ujęciu zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta łączy się z zasadą materialnej odpowiedzialności producenta za produkt zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci". NSA skonstatował, że definicje producenta pojazdu oraz wprowadzającego pojazd zawarte w przepisach ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz definicja producenta uregulowana w art. 2 pkt 3 dyrektywy 2000/53/WE odzwierciedlają koncepcję rozszerzonej odpowiedzialności producenta (art. 18 ustawy o odpadach) w postępowaniu z pojazdami wycofanymi z eksploatacji. W ramach interpretacji zasady „zanieczyszczający płaci" NSA odwołał się do orzecznictwa TSUE, według którego „[s]tosowanie zasady »zanieczyszczający płaci« w rozumieniu art. 174 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie WE oraz art. 15 dyrektywy 75/442 w sprawie odpadów, zmienionej decyzją 96/350, skazane byłoby na niepowodzenie, jeżeli osoby, które brały udział w produkcji odpadów, bez względu na to, czy są posiadaczami, poprzednimi posiadaczami, czy wreszcie producentami produktu, z którego pochodzą odpady, miałyby uniknąć obowiązków finansowych takich jakie zostały przewidziane w tej dyrektywie (...)" (wyrok w sprawie C-188/07 *Commune de Mesquer przeciwko Total France SA i Total International Ltd*) (wyrok z 9 kwietnia 2019 r., II OSK 1339/17).

Rozstrzygając kwestię przestrzegania określonej przepisami prawa procedury przy podjęciu uchwały sejmiku województwa w przedmiocie uchwalenia planu gospodarki odpadami dla województwa na lata 2016–2022 NSA stwierdził, że podstawowym celem dokonywania wykładni systemowej przepisów dotyczących udziału społeczeństwa w procedurze tworzenia planu gospodarki odpadami jest zapewnienie zgodności prawa polskiego i prawa unijnego oraz inspirowanie organu stosującego prawo krajowe do wyboru takiego rezultatu wykładni, który zapewnia możliwie największą skuteczność prawu unijnemu. Wykładni art. 36 ustawy o odpadach w zw. z art. 39 ust. 1 i 2 oraz art. 55 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 środowisko[39] nie można odrywać od treści przepisów i celu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrekty-

[36] Dz.U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.

[37] Dz.Urz. UE L 2008.312.3.

[38] Art. 22 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.); dalej: ustawa o odpadach.

[39] Dz.U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.; dalej: ustawa o udostępnianiu.

wy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE[40]. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku implementowała postanowienia m.in. dyrektywy 2003/35/WE. Jednym z celów kierunkowych dyrektywy 2003/35/WE „jest zapewnienie skutecznego udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, który powinien umożliwiać społeczeństwu wyrażenie, a decydentom branie pod uwagę opinii i trosk, które mogą mieć związek z tymi decyzjami, zwiększając w ten sposób odpowiedzialność i przejrzystość procesu podejmowania decyzji oraz wnosząc wkład w publiczną świadomość w zakresie kwestii dotyczących środowiska i poparcie dla podjętych decyzji. W art. 1 dyrektywy 2003/35/WE stwierdzono, że celem dyrektywy jest przyczynienie się do wprowadzenia w życie zobowiązań wynikających z Konwencji z Aarhus, w szczególności poprzez: a) zapewnienie udziału społeczeństwa względem sporządzania niektórych planów i programów odnoszących się do środowiska; b) poprawienie udziału społeczeństwa i ustanowienie przepisów w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w ramach dyrektyw Rady 85/337/EWG i 96/61/W. Zgodnie z art. 2 ust. 2 dyrektywy 2003/35/WE z 26 maja 2003 r., Państwa Członkowskie zapewniają, że społeczeństwo otrzyma wczesne i skuteczne możliwości uczestnictwa w przygotowywaniu i modyfikowaniu lub rewidowaniu żądanych planów albo programów, sporządzanych na mocy przepisów wymienionych w załączniku I. W tym celu Państwa Członkowskie zapewniają, że: a) społeczeństwo jest informowane, czy to poprzez ogłoszenia publiczne lub inne właściwe środki, takie jak media elektroniczne, gdzie są dostępne, o jakichkolwiek wnioskach dotyczących takich planów lub programów albo dotyczących ich zmiany lub rewizji, oraz że istotne informacje o takich wnioskach są podawane do wiadomości społeczeństwa, włączając między innymi informacje o prawie do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji i o właściwych władzach, którym mogą być przedkładane komentarze i zapytania; b) społeczeństwo jest uprawnione do wyrażania komentarzy i opinii, kiedy wszystkie opcje są dostępne, zanim podjęte zostaną decyzje dotyczące planów i programów; c) w podejmowaniu takich decyzji przykłada się należytą uwagę do wyników udziału społeczeństwa; d) przebadawszy komentarze i opinie wyrażone przez społeczeństwo, właściwe władze dokładają należytych starań, aby poinformować społeczeństwo o podjętych decyzjach oraz przyczynach i przemyśleniach, na których oparto te decyzje, w tym informacjach o procesie udziału społeczeństwa".

NSA podkreślił obowiązek dokonywania przez sądy krajowe prounijnej wykładni prawa. Zawarta w art. 2 ust. 2 dyrektywy 2003/35/WE regulacja jest jasna, precyzyjna i bezwarunkowa, co oznacza, że tworzy ona podstawę rekonstrukcji norm prawnych wynikających z art. 36 ustawy o odpadach w zw. z art. 39 ust. 1 i 2 oraz art. 55 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (wyrok z 8 maja 2019 r., II OSK 652/19).

3.6. Cudzoziemcy

W tej kategorii sprawy dotyczyły wydawania/odmowy wiz, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, decyzji o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozstrzygając sprawę małoletniego, którego rodzice we wniosku o wydanie wizy Schengen powołali się na status członka rodziny rozszerzonej, o którym mowa w art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania

[40] Dz.Urz. UE L 2003.156.17.

się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich[41], NSA uznał, że w sytuacji gdy strona nie spełnia wymogów do wydania wizy na podstawie art. 2 pkt 4 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 rodzin[42], to organ powinien ustalić możliwość wydania wizy na podstawie ustawy o cudzoziemcach. Dyrektywa 2004/38/WE i implementująca ją do prawa krajowego ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie przyznają członkom rodziny obywatela UE, będących obywatelami państw trzecich, samodzielnego prawa do pobytu i wjazdu na terytorium Polski. NSA wyjaśnił, że „[b]eneficjentem dyrektywy 2004/38/WE jest każdy obywatel UE, który przemieszcza się do państwa członkowskiego innego niż to, którego przynależność państwową posiada lub w państwie tym przebywa (art. 3 ust. 1). Obywatel UE, który nigdy nie skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i zawsze przebywał w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiada, nie jest objęty pojęciem beneficjenta w rozumieniu dyrektywy 2004/38/WE, a zatem dyrektywa ta nie ma do niego zastosowania. Członkowie rodziny obywatela UE mogą powołać się na postanowienia dyrektywy, gdy towarzyszą lub dołączają do obywatela UE, korzystającego z prawa do swobodnego przemieszczania się, np. gdy obywatel państwa trzeciego towarzyszy lub dołącza do obywatela Unii, który przemieszcza się do państwa członkowskiego innego niż państwo członkowskie, którego jest obywatelem. Przepisy dyrektywy przyznają członkom rodziny obywatela UE jedynie prawa pochodne, które wynikają z praw przysługujących obywatelowi UE wskutek skorzystania przez niego z prawa do swobodnego przemieszczania się. Pojęcie członka rodziny definiuje art. 2 ust. 2 lit. a)–d) dyrektywy 2004/38/WE. W dyrektywie wskazano również na odrębną kategorię członków rodziny, których wjazd i pobyt powinien być jedynie ułatwiony przez państwo członkowskie (art. 3 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE). Są to m.in. inni członkowie rodziny, bez względu na ich przynależność państwową, którzy nie są objęci definicją określoną w art. 2 ust. 2, a w kraju, z którego przybyli, pozostają na utrzymaniu lub są członkami gospodarstwa domowego obywatela Unii, posiadającymi pierwotne prawo pobytu, lub gdzie istnieją poważne względy zdrowotne ściśle wymagające osobistej opieki obywatela Unii nad członkiem rodziny (art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2004/38/WE). Członkowie rodziny obywatela UE, bez względu na to do której kategorii należą, mogą powołać się na postanowienia dyrektywy jedynie wtedy, gdy towarzyszą lub dołączają do obywatela UE, korzystającego z prawa do swobodnego przemieszczania się. Oznacza to, że dyrektywa 2004/38/WE nie ma zastosowania do członków rodziny obywatela UE, który nigdy nie skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się". NSA odwołał się do wyroku TSUE z 5 września 2012 r. w sprawie C-83/11 *Rahman i in*.[43], z którego wyraźnie wynika, że członek rodziny rozszerzonej musi spełniać warunki związane z przemieszczeniem się. Trybunał stwierdził w tym wyroku, że nic nie wskazuje, że użyte w art. 3 ust 2 i art. 10 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2004/38 wyrażenie „kraj, z którego przybyli" należy rozumieć jako odnoszące się do kraju, w którym obywatel Unii przebywał przed przeniesieniem się do przyjmującego państwa członkowskiego. Przeciwnie, jego zdaniem z przepisów tych wynika, że „krajem, z którego przybyli" jest w przypadku obywateli państwa trzeciego oświadczających, że pozostają

[41] Dz.Urz. UE L 2004.158, P.0077-0-123.
[42] Dz.U. z 2017 r. poz. 900.
[43] ECLI:EU:C:2012:519.

„na utrzymaniu" obywatela Unii, państwo, w którym przebywali oni w chwili zwrócenia się o umożliwienie im towarzyszenia obywatelowi Unii lub dołączenia do niego (pkt 31 wyroku).

NSA dokonał rozróżnienia dwóch trybów wydawania wiz Schengen, gdzie decydujące znaczenie ma to, czy osoba ubiegająca się o wizę jest członkiem rodziny obywatela UE. Wydanie decyzji w sprawie wizy dla członków rodziny obywatela UE następuje na podstawie ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast dla obywatela państwa trzeciego następuje na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Przesłanki wydania wizy członkowi rodziny obywatela UE są łagodniejsze niż w przypadku obywatela państwa trzeciego, co potwierdza art. 10 ust. 2 ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli państw członkowskich Unii. Tryb odwoławczy przewidziany w obu wskazanych przypadkach jest również całkowicie odmienny. W przypadku odmowy przez konsula wydania wizy Schengen dla członka rodziny obywatela UE przysługuje odwołanie do Ministra Spraw Zagranicznych, zaś w przypadku obywatela państwa trzeciego − wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez konsula.

W przedmiocie ułatwień oraz braku konieczności uwzględnienia każdego wniosku o zezwolenie na pobyt członka rodziny rozszerzonej obywatela Unii NSA odwołał się do wyroku TSUE w sprawie C-83/11 *Rahman i in*. Trybunał zwrócił uwagę, że prawodawca unijny ustanowił rozróżnienie pomiędzy członkami rodziny obywatela Unii określonymi w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38/WE, którzy korzystają na warunkach podanych w tej dyrektywie z prawa wjazdu i pobytu w przyjmującym państwie członkowskim tego obywatela, a innymi członkami rodziny, o których mowa w art. 3 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) tejże dyrektywy, a których wjazd i pobyt mają być tylko ułatwione przez to państwo członkowskie (pkt 19). Trybunał podkreślił ponadto, że o ile art. 3 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE nie zobowiązuje państw członkowskich do uznania prawa wjazdu i pobytu na rzecz osób, które są członkami szeroko pojętej rodziny pozostającymi na utrzymaniu obywatela Unii, o tyle, jak to wynika z zastosowania w art. 3 ust. 2 formy trybu oznajmującego w czasie teraźniejszym: „ułatwia", przepis ten nakłada na państwa członkowskie obowiązek pewnego uprzywilejowania − w stosunku do wniosków o zezwolenie na wjazd i pobyt złożonych przez innych obywateli państw trzecich − wniosków złożonych przez osoby, które wykazują szczególny związek zależności względem obywatela Unii (wyrok z 30 maja 2019 r., II OSK 867/19).

W kwestii, czy w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej udzielonej cudzoziemcowi na zasadach określonych w dziale II rozdziale 4a ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[44] przez uprawnioną organizację pozarządową przysługuje zwrot kosztów przejazdów również do siedziby Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, skoro w art. 69l tej ustawy przewidziano tylko zwrot kosztów przejazdów do ośrodka, strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców oraz do siedziby Rady do Spraw Uchodźców[45], NSA przypomniał, że zawarte w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony przepisy dotyczące nieodpłatnej informacji prawnej i nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 69c69m) stanowią realizację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/EU z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur

[44] Dz.U. z 2018 r. poz. 1109.

[45] Zagadnienie to zostało opisane w drugiej części *Informacji*.

udzielania i cofania ochrony międzynarodowej[46] (wersja przekształcona). W art. 20 ust. 1 i 23 ust. 1 tej dyrektywy zobowiązano państwa członkowskie do zapewnienia bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej w postępowaniach odwoławczych. Bezpłatna pomoc i reprezentacja prawna ma obejmować co najmniej przygotowanie wymaganych dokumentów proceduralnych i udział w rozprawie przed sądem pierwszej instancji w imieniu wnioskodawcy. Zgodnie z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2013/32/EU państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, aby doradca lub zastępca prawny dopuszczony lub uprawniony do takiej działalności na mocy prawa krajowego, który udziela pomocy prawnej wnioskodawcy lub reprezentuje go na warunkach określonych w prawie krajowym, korzystał z dostępu do informacji zawartych w aktach wnioskodawcy, na podstawie których decyzja jest podejmowana lub zostanie podjęta. Zgodnie z art. 46 ust. 1 dyrektywy 2013/32/EU, państwa członkowskie zapewniają, aby wnioskodawcy mieli prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem decyzji podjętej w sprawie ich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Skuteczny środek zaskarżenia polega na zapewnieniu pełnego rozpatrzenie *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych (art. 46 ust. 3 dyrektywy). W polskiej procedurze postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne i wnioskodawca wnosi odwołanie za pośrednictwem organu pierwszej instancji do organu odwoławczego, który realizuje wymagania określone w art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32/EU wyłącznie w aspekcie proceduralnym. Przedmiotem postępowania odwoławczego prowadzonego przez Radę do Spraw Uchodźców jest bowiem ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej rozstrzygniętej decyzją organu pierwszej instancji (art. 136 k.p.a.). Dopiero wniesienie skargi na decyzję Rady do sądu administracyjnego stanowi pełną realizację art. 46 dyrektywy 2013/32/EU, gdyż środek zaskarżenia rozpatrywany jest przez wskazaną w przepisie odpowiednią instytucję. NSA podkreślił, że w rozpoznawanej sprawie bezpośrednie zastosowanie mają przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony implementujące przepisy dyrektywy 2013/32/EU. Zgodnie z art. 69e ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony nieodpłatna pomoc prawna obejmuje sporządzenie odwołania od decyzji. W art. 69l ust. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony za udzielenie cudzoziemcowi uprawnionemu pomocy prawnej przysługuje zwrot niezbędnych kosztów przejazdów do ośrodka, strzeżonego ośrodka lub aresztu dla cudzoziemców oraz siedziby Rady do Spraw Uchodźców. NSA podzielił pogląd sądu pierwszej instancji, że: „przy wykładni przepisów regulujących zasady korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej nie można opierać się jedynie na ich literalnym brzmieniu, gdy weźmie się pod uwagę treść norm odnoszących się do postępowania odwoławczego przed organami administracji orzekającymi o przyznaniu tej pomocy. Wykładni prawa nie można bowiem ograniczać do metod wykładni językowej, gdyż nie polega ona jedynie na prostym odczytaniu jego językowego znaczenia. Prawidłowa wykładnia powinna uwzględniać umiejscowienie przepisu w systemie prawa (wykładnia systemowa) oraz cel danej regulacji (wykładnia funkcjonalna). Interpretacja przepisu uwzględniająca pozajęzykowe aspekty stosowania prawa gwarantuje bowiem, że normy prawne wyprowadzone z tekstu prawnego tworzą spójny system norm oddziałujących na siebie i nie pozostających we wzajemnej sprzeczności. Kraje członkowskie UE na podstawie zaciągniętych zobowiązań określonych w Traktatach zobowiązane są dokonywać wykładni prawa krajowego w taki sposób, aby możliwie jak najpełniej realizować prawo Unii Europejskiej. W orzecznictwie TSUE przyjmuje się, że stosując prawo wewnętrzne, sądy kra-

[46] Dz.Urz. UE L 2013.180.60.

jowe zobowiązane są tak dalece, jak jest to możliwe, dokonywać jego wykładni w świetle brzmienia i celu rozpatrywanej dyrektywy, by osiągnąć przewidziany w niej rezultat, a zatem dostosować się do art. art. 288 akapit trzeci TFUE (tak we wskazanym w odpowiedzi na skargę kasacyjną wyroku TSUE z 24 stycznia 2012 r. w sprawie C-282/10 *Maribel Dominguez przeciwko Centre informatique du Centre Ouest Atlantique, Préfet de région Centre*, a także z dnia 4 lipca 2006 r., C-212/04 *Adeneler i inni* oraz w powołanych tam wcześniejszych wyrokach TSUE). Zasada zgodnej wykładni wymaga, by sądy krajowe czyniły wszystko co leży w zakresie ich kompetencji, uwzględniając wszystkie przepisy prawa krajowego i stosując uznane w porządku krajowym metody wykładni, by zapewnić pełną skuteczność rozpatrywanej dyrektywy i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez nią celami. Tak określona prounijna wykładnia prawa krajowego pozwala na pośrednie stosowanie przepisów dyrektywy, w przypadku gdy podstawą prawną w danej sprawie jest przepis prawa krajowego (uchwała NSA I FPS 5/06). Zasada prounijnej wykładni prawa krajowego wpisuje się w dyrektywy wykładni określone w polskiej doktrynie prawa jako wykładnia funkcjonalna lub systemowa" (wyrok z 19 września 2019 r., akt II OSK 2034/19).

3.7. Budownictwo

W tej kategorii sądy administracyjne rozpoznawały sprawy z zakresu budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego oraz ochrony przeciwpożarowej.

Odnosząc się do zagadnienia stosowania przepisów 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 środowisko[47] i oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie zmiany zezwolenia realizacyjnego, NSA stwierdził, że zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 10 ustawy środowiskowej wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, natomiast w art. 72 ust. 2 pkt 1a ww. ustawy postanowiono, że decyzja ta nie jest wymagana w przypadku zmiany zezwolenia polegającej na modyfikacji charakterystycznych parametrów drogi w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego, które nie spowodują zmian uwarunkowań określonych w wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Z kolei art. 88 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy środowiskowej przewiduje wprost, że ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania albo zmiany zezwolenia realizacyjnego przeprowadza się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia, złożony do organu właściwego do wydania decyzji; lub jeżeli organ właściwy do wydania decyzji stwierdzi, że we wniosku o wydanie decyzji zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. NSA dokonał wykładni przepisów prawa krajowego z uwzględnieniem przepisów 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 środowisko[48]. W szczególności NSA zastosował art. 2 ust. 2 dyrektywy, zgodnie z którym ocena oddziaływania na środowisko może być zintegrowana z istniejącymi procedurami udzielania zezwolenia na inwestycję

[47] Dz.U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.; tzw. decyzja środowiskowa.

[48] Dz.Urz. UE L 2012.26.1 ze zm.

w państwach członkowskich lub, jeżeli takie nie istnieją, z innymi procedurami albo z procedurami, które będą ustanowione do realizacji celów niniejszej dyrektywy. Kluczowe znaczenie ma przy tym kwestia, aby procedura ta realizowała cele dyrektywy. W tym kontekście NSA odwołał się do wyroku TSUE z 24 listopada 2016 r. C-645/15 *Bund Naturschutz in Bayern i Wilde*, w którym Trybunał stwierdził, że pojęcie „budowy" w rozumieniu pkt 7 lit. b) załącznika I do dyrektywy 2011/92 należy interpretować jako obejmujące wykonywanie wcześniej nieistniejących budowli bądź materialną zmianę już istniejących budowli. W celu przeprowadzenia oceny, czy taką zmianę można z uwagi na zakres i warunki uznać za równoważną z taką budową, sąd odsyłający musi uwzględnić ogół cech charakterystycznych danego przedsięwzięcia, a nie tylko długość przebudowywanego odcinka czy utrzymanie pierwotnej trasy.

Niedopuszczalne jest, zdaniem NSA, powtórne wykorzystanie postanowienia uzgadniającego wydanego w ramach postępowania poprzedzającego wydanie zezwolenia realizacyjnego i odwoływanie się do niego w postępowaniu o zmianę decyzji. Skoro projekt zamienny powstał już po wydaniu postanowienia uzgadniającego, to owe postanowienie nie mogło oceniać przyszłych rozwiązań projektowych. Z istoty regulacji zawartej w art. 88 ust. 1 ustawy środowiskowej wynika, że ponowną ocenę należy przeprowadzić w ramach postępowania o zmianę zezwolenia realizacyjnego. Postępowanie w sprawie zmiany decyzji ma bowiem charakter samodzielnego postępowania administracyjnego i w jego ramach dochodzi do merytorycznego rozpoznania sprawy, w konsekwencji to w ramach tego postępowania musi dojść do oceny. Inwestor ubiegający się o zmianę zezwolenia na budowę drogi ekspresowej z uwagi na istotne odstępstwa od projektu musi zatem uzyskać stanowisko organu w trybie ustawy środowiskowej. Odmienne rozumienie zastosowanych w sprawie przepisów byłoby sprzeczne z przepisami dyrektywy 2011/92 (wyrok z 1 lutego 2019 r., II OSK 3191/18).

3.8. Własność przemysłowa

Rozstrzygając problem oceny podobieństwa towarów jakimi są odzież i galanteria skórzana NSA stwierdził, że brak normatywnej definicji podobieństwa towarów nakazuje odwołać się do utrwalonej praktyki orzecznictwa unijnego, zgodnie z którą zasadnicze znaczenie dla podobieństwa towarów i usług mają te ich cechy i obiektywne właściwości jak np.: charakter, przeznaczenie, sposób używania, ten sam krąg odbiorców, konkurencyjność, komplementarność, które określają wzajemny stosunek między tymi towarami/usługami prowadzący ewentualnie do stwierdzenia podobieństwa lub jego wykluczenia (zob. postanowienie TSWE w sprawie C-196/06 *P. Alecanson*, wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-443/05 *El Corte Inglés*). Na tej podstawie NSA zakwestionował cechę podobieństwa w przypadku towarów objętych sporem, bowiem nie spełniały też funkcji komplementarności. Za komplementarne należy uznać towary pomiędzy którymi istnieje ścisły związek polegający na tym, że jeden towar jest nieodzowny lub istotny do użycia drugiego, co powoduje, że konsumenci mogą myśleć, że oba towary zostały wyprodukowane przez to samo przedsiębiorstwo (np. wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-443/05 *El Corte Inglés* oraz w sprawie T-169/03 *Sissi Rossi*). Takiej zależności pomiędzy odzieżą i galanterią skórzaną stwierdzić nie można. Komplementarność towarów nie wyraża się bowiem w możliwości ich zestawienia i wykorzystania, lecz w niezbędności funkcjonowania jednego towaru wraz z innym (wyrok z 2 maja 2019 r., II GSK 1309/17).

4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

4.1. Europejska Konwencja Praw Człowieka

Sądy administracyjne odwoływały się także do postanowień Konwencji Europejskiej oraz do orzecznictwa ETPC. Orzeczenia ETPC były z kolei powoływane w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych jako argumentacja subsydiarna, czyli dodatkowe uzasadnienie zastosowanych standardów konstytucyjnych. Niekiedy jednak – zwłaszcza argumentując oddalenie skargi kasacyjnej – sądy administracyjne używały standardów konwencyjnych jako samodzielnego argumentu.

Przepisy EKPC znalazły zastosowanie w wyroku z 6 lutego 2019 r., II OSK 3002/18. NSA oddalił skargę kasacyjną Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka od wyroku sądu pierwszej instancji w przedmiocie zobowiązania do powrotu oraz zakazu ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen obywatela Algierii z powodu obawy, że może on prowadzić działalność terrorystyczną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. NSA odwołał się do standardów konwencyjnych zarówno w aspekcie braku dostępu skarżącego do niejawnych akt sprawy, jak i w aspekcie poszanowania życia prywatnego cudzoziemca pozostającego w związku małżeńskim z obywatelką Polski. Analizując standard dostępu do akt wymagany przez EKPC, NSA stwierdził, że polski system prawny spełnia wymóg art. 13 Konwencji. Sąd zwrócił uwagę, że skarżący może skorzystać z kilku środków zaskarżenia, tj. odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz skargi kasacyjnej do NSA, a organy te mają wgląd w akta niejawne. W toku postępowań cudzoziemiec może ponadto korzystać z trybu zażaleniowego i zaskarżania do sądu administracyjnego postanowień organów administracji o odmowie wglądu w akta zawierające informacje niejawne. W każdej takiej sprawie wgląd w dokumenty niejawne mają sędziowie rozpatrujący sprawę. W kontekście braku możliwości zapoznania się przez stronę z niejawnym materiałem dowodowym ze względu na konieczność ochrony informacji niejawnych NSA odwołał się do orzeczeń ETPC. W wyroku Wielkiej Izy z 15 listopada 1996 r. w sprawie *Chahal przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 22414/93) Trybunał nie wykluczył wprawdzie odmowy udostępnienia stronie akt sprawy ze względu na bezpieczeństwo państwa, ale zalecił stosowanie procedur, które nie zagrażając ujawnieniu natury i źródeł tajnych informacji, przyznają stronie pewne gwarancje proceduralne. W wyroku tym zwrócono również uwagę na możliwość stosowania różnych standardów gwarancji procesowych na podstawie art. 13 EKPC. Z kolei w wyroku Wielkiej Izby z 19 września 2017 r. w sprawie *Regner przeciwko Czechom* (skarga nr 35289/11) Trybunał wypowiedział się w sprawie równowagi pomiędzy prawem do skutecznej ochrony sądowej a wymogami związanymi z bezpieczeństwem państwa. Trybunał doszedł do wniosku, że równowaga ta w rozpoznawanej sprawie nie została dotknięta w takim stopniu, aby zaszkodzić samej istocie prawa skarżącego do rzetelnego procesu sądowego. Dla Trybunału decydującym argumentem było to, że sądy krajowe miały nieograniczony dostęp do wszystkich dokumentów niejawnych, jurysdykcja sądu krajowego obejmowała wszystkie fakty w sprawie i nie ograniczała się do badania przyczyn wskazanych przez wnioskodawcę. Zdaniem NSA, procedury polska i czeska w odniesieniu do wykorzystywania materiałów niejawnych są podobne. Sąd stwierdził ponadto, że w rozpoznawanej sprawie cudzoziemcowi zagwarantowano wyższy standard niż ten wynikający z wyroku w sprawie

Regner przeciwko Czechom. NSA zwrócił uwagę, że art. 8 nie daje absolutnej ochrony, prawo do poszanowania życia rodzinnego może bowiem podlegać ograniczeniom. Zgodnie z art. 8 ust. 2, niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. NSA zaznaczył, że z art. 303 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach wynika, iż decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nie wydaje się cudzoziemcowi, gdy jest małżonkiem obywatela polskiego albo cudzoziemca posiadającego zezwolenie na pobyt stały lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie sprzeciwiają się temu względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, chyba że celem zawarcia związku małżeńskiego lub jego istnienia jest obejście przepisów ustawy. Ustawodawca polski dopuścił możliwość ingerencji w prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego w sytuacji, gdy sprzeciwiają się temu względy obronności i bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Jak skonstatował NSA, taka sytuacja miała miejsce w rozpoznawanej sprawie. Nie bez znaczenia – w ocenie NSA – pozostaje również „okoliczność, że związek małżeński cudzoziemca z obywatelką polską został zawarty, gdy przebywał on w Polsce nielegalnie, a wszelkie próby zalegalizowania jego pobytu zakończyły się niepowodzeniem. Jeżeli obywatel polski bierze ślub z osobą o nieuregulowanym statusie to małżonkowie muszą liczyć się z tym, że może dojść do sytuacji, w której nie będą mogli ułożyć swojego życia rodzinnego w Polsce. Nie może on oczekiwać, że ochrona wynikająca z art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka będzie identyczna jak w stosunku do osób, które mają zalegalizowany pobyt w Polsce. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że nie można uznać, że z art. 8 wynika ogólny obowiązek państwa poszanowania wyboru przez małżeństwo kraju, w którym chciałoby mieszkać oraz obowiązek wyrażenia zgody na połączenie rodziny na jego terytorium. Zakres obowiązków państwa uzależniony jest od faktów związanych z konkretną sprawą oraz interesu ogólnego (...)".

4.2. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Do postanowień Karty Praw Podstawowych UE sądy administracyjne odnoszą się w ramach argumentacji subsydiarnej, tj. w celu wskazania, że określone prawa i wolności jednostki są chronione i gwarantowane nie tylko w Konstytucji czy EKPC, lecz również w ramach unijnego systemu prawa. NSA nie stosuje KPP jako samodzielnej podstawy orzekania. Często też łączy argumentację z KPP z orzecznictwem TSUE. W wyroku z 10 kwietnia 2019 r., II ONP 6/18, NSA odwołując się do art. 51 ust. 1 Karty zaznaczył, że postawiony w – wniesionej w trybie art. 285a § 3 p.p.s.a. – skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem postanowienia NSA zarzut naruszenia art. 47 Karty nie może być samodzielną podstawą owej skargi. Zarzut naruszenia tego przepisu Karty przez niezapewnienie skutecznego środka zaskarżenia lub prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy może być postawiony tylko w sprawie, w której doszło do stosowania prawa Unii. Powołanie się w skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA na naruszenie art. 47 Karty wymaga zatem wskazania przepisów prawa Unii,

które w sprawie były stosowane. W rozpoznawanej skardze warunek ten nie został jednak spełniony.

W uzasadnieniu wyroku z 6 lutego 2019 r., II OSK 3002/18[49], NSA stwierdził, że ograniczenie możliwości zapoznania się skarżącego z materiałem dowodowym nie oznacza automatycznie, iż naruszone zostało prawo skorzystania ze skutecznego środka odwoławczego i w związku z tym brak jest podstaw do przyjęcia, że doszło do naruszenia art. 47 Karty Praw Podstawowych. Zgodnie z art. 52 ust. 1 Karty wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie muszą być przewidziane w ustawie i szanować istotę tych praw i wolności wynikających z art. 47 KPP. Sąd zwrócił uwagę na standard gwarancji procesowych wyznaczony w wyroku TSUE z 4 czerwca 2013 r. w sprawie C-300/11 *ZZ przeciwko Secretary of State for the Home Departament*[50]. Trybunał zajął jednoznaczne stanowisko, że nie jest dopuszczalne całkowite pozbawienie strony możliwości poznania zasadniczych podstaw faktycznych decyzji ograniczającej swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodzin. Nie zdefiniował jednak, co oznacza powiadomienie zainteresowanego o zasadniczej treści względów leżących u podstaw decyzji w sposób uwzględniający należycie konieczną niejawność dowodów. Kwestia ta została pozostawiona do oceny sądu krajowego w konkretnej sprawie. Prawo do zapoznania się z informacjami stanowiącymi podstawę wydania decyzji Trybunał wyraźnie powiązał z art. 47 Karty. Dlatego, jak zaznaczył NSA, stanowisko zawarte w wyroku w sprawie *ZZ* odnosi się do innych spraw, których podstawą ochrony sądowej może być art. 47 Karty.

[49] Wyrok ten został przytoczony w części 2.4. rozdziału.

[50] ECLI:EU:C:2013:363.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Zagadnienia ogólne

Dyrektywa zawarta w art. 8 ust. 2, w granicach wskazanych w ust. 2 *in fine*, Konstytucji jest podstawą do oparcia rozstrzygnięcia wprost na przepisie konstytucyjnym. Pozwala to sądom administracyjnym na wydanie orzeczenia w przypadku luki prawnej powstałej wskutek zaniechania ustawodawcy np. po wyroku TK, czy też pominięcia ustawodawczego. Stosując prokonstytucyjną wykładnię przepisu sądy uwzględniają w największym możliwym stopniu gwarancję praw i wolności oraz najszerszą ich realizację w procesie stosowania prawa korzystając również z dorobku orzeczniczego TK.

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 i nie da się jej usunąć przy pomocy technik wykładniczych.

2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

2.1. Podstawową formą stosowania Konstytucji przez sądy administracyjne jest jej tzw. współstosowanie wraz z przepisem ustawy lub innego aktu normatywnego, który stanowi podstawę rozstrzygnięcia sprawy. Na przykład w wyroku z 8 stycznia 2019 r., I GSK 736/16, NSA wskazał, że „zawsze wtedy, gdy jest możliwa taka wykładnia przepisu, aby był on zgodny z Konstytucją, należy z tej możliwości skorzystać, odrzucając takie możliwości interpretacyjne, które prowadzą do odczytania przepisu jako niekonstytucyjnego".

2.2. Sądy administracyjne dostrzegają ponadto możliwości, jakie daje im art. 193 Konstytucji, mówiący o tym, że każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, jeśli od odpowiedzi TK zależy rozstrzygnięcie sprawy sądowej. W postępowaniach przed sądami administracyjnymi zdarza się, że uczestnik postępowania występuje do składu orzekającego o rozważenie wystąpienia z pytaniem prawnym do TK. W polskim porządku prawnym sąd nie ma obowiązku uwzględnienia takiego wniosku. Niemniej jednak, w takich przypadkach sąd administracyjny, jeśli nie decyduje się na wystąpienie z pytaniem do TK – gdyż np. uważa, że dany przepis nie narusza standardu konstytucyjnego albo nie ma zastosowania w rozstrzyganej przez sąd sprawie – powinien wyjaśnić powody swojej decyzji o nieskorzystaniu z uprawnienia do skierowania pytania do TK. Z takim przypadkiem mieliśmy do czynienia m.in. w sprawie zakończonej uchwałą składu siedmiu sędziów NSA z 18 marca 2019 r., I FPS 3/18. W uchwale tej NSA potwierdził, że dopuszczalne jest skierowanie pytania prawnego do TK w postępowaniu wszczętym zagadnieniem prawnym na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. Przedstawione zagadnienie prawne zakreśla jednak zakres kognicji sądu, co oznacza, że sąd jest uprawniony jedynie do wyjaśnienia wątpliwości interpretacyjnych związanych z zagadnieniem prawnym. Nie może zaś rozstrzygać innych kwestii prawnych, występujących w sprawie, nieobjętych przedstawionym zagadnieniem prawnym. Oznacza to, że skierowanie w takim przypadku pytania prawnego do TK byłoby niedopuszczalne, zwłaszcza w sytuacji, gdy wskazywana przez uczestnika

postępowania wątpliwość nie była podnoszona w skardze kasacyjnej, stanowiącej tło postępowania uchwałodawczego.

2.3. Przepisem konstytucyjnym, który można uznać za najczęściej stosowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, jest art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego).

Przepis, o którym mowa, jest często stosowany m.in. w sprawach związanych z przedawnieniem zobowiązań podatkowych. Na przykład, w uchwale siedmiu sędziów z 3 czerwca 2019 r., II FPS 1/19, NSA podkreślił, że „normatywna konstrukcja przedawnienia – niezależnie od tego, jakiej gałęzi prawa dotyczy – wymaga określenia przez ustawodawcę zarówno chwili, w którym upływa termin przedawnienia, jak i momentu, w którym rozpoczyna on swój bieg. Pewność prawa i bezpieczeństwo prawne, których emanacją »samą w sobie« jest instytucja przedawnienia, wymagają, aby kluczowe dla przedawnienia okoliczności zostały jednoznacznie określone w przepisach prawa, co oznacza, że przy stosowaniu przepisów o przedawnieniu – zwłaszcza w prawie podatkowym – należy opierać się przede wszystkim na brzmieniu ustawy. W przeciwnym razie instytucja ta nie dawałaby pewności prawa ani bezpieczeństwa prawnego, a więc nie oddawałaby tych wartości, dla których została ustanowiona. Skoro zaś wartości te są respektowane tylko wówczas, gdy rozstrzygnięcia dotyczące kwestii przedawnienia opierają się na tekście przepisów stanowiących tę instytucję, to ewentualne zaniechania ustawodawcy lub nielogiczność czy nieracjonalność wyrażonych przez niego w tekście ustawy rozwiązań nie stanowią uzasadnienia dla pomijania znaczenia wynikającego z wykładni językowej – zwłaszcza w przypadku, gdyby prowadziły one do wydłużenia terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych".

Zasada demokratycznego państwa prawnego jest stosowana również w sprawach dotyczących tzw. sankcji administracyjnych. Tytułem przykładu, w uchwale składu siedmiu sędziów z 1 lipca 2019 r., I OPS 3/18, NSA wypowiedział się na temat kwestii czasowego odebrania prawa jazdy w związku z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na terenie zabudowanym. Szeroko odwołując się do wyroku TK z 11 października 2016 r., K 24/15, NSA wyjaśnił m.in., że Konstytucja nie statuuje uprawnienia do posiadania prawa jazdy jako prawa podstawowego. NSA stwierdził, że „instytucja zatrzymania prawa jazdy osobie przekraczającej dopuszczalną prędkość o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym polega jedynie na czasowym zatrzymaniu tego dokumentu. Celem tej sankcji jest czasowe wyeliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdem z prędkością przekraczającą prędkość dozwoloną i stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego".

2.4. W orzecznictwie sądów administracyjnych stosowane są również inne zasady konstytucyjne niż zasada demokratycznego państwa prawnego.

W szczególności, sądy administracyjne stosują art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają tylko na podstawie i w granicach prawa (zasada praworządności). Na przykład, w wyroku z 7 lutego 2019 r., I FSK 1860/17, NSA – odwołując się szeroko do prawa Unii Europejskiej i do wyroku TK z 30 lipca 2014 r., K 23/11 – wyjaśnił, że organy podatkowe nie są zwolnione od oceny legalności materiału dowodowego uzyskanego w wyniku czynności operacyjnych, przekazanego im przez prokuraturę lub inne organy ścigania. Niezasadne jest przyjmowanie swoistego domniemania legalności takich materiałów. W związku z tym – zdaniem NSA – „niezbędne jest sprawdzenie przez organy podatkowe czy tego rodzaju materiał dowodowy uzyskany w wyniku zastosowania technik operacyjnych został uzyskany zgodnie z formalnymi wymogami wynikającymi z odręb-

nych przepisów, przede wszystkim zaś czy zastosowanie odpowiedniej techniki operacyjnej odbyło się w sprawach, w których taka technika mogła być zastosowana, a także czy odbyło się pod kontrolą sądu powszechnego (…). Wynik takiej analizy będzie mógł zostać oceniony z punktu widzenia zgodności z prawem przez Sąd administracyjny pierwszej instancji, jeżeli Strona będzie ją kwestionowała".

W orzecznictwie NSA odwoływano się również do art. 18 Konstytucji, który stanowi, że „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej". Przepis ten został powołany w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19. W uchwale tej NSA orzekł, że polskie prawo nie dopuszcza transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci. Zdaniem NSA zasady wynikające z ww. przepisu Konstytucji znajdują odzwierciedlenie w przepisach rangi ustawowej. „Ustawodawca nie przewidział w nich możliwości wpisania do polskiego aktu stanu cywilnego jako ojca osoby płci żeńskiej. (…) Rodzicami dziecka w prawie polskim mogą być tylko matka i ojciec. Polskie ustawodawstwo nie zna innej kategorii rodzica". Z kolei „przepisy dotyczące ojcostwa (art. 62–86 k.r.o.), niezależnie od sposobu jego ustalenia, za każdym razem jako ojca dziecka wskazują mężczyznę". NSA podkreślił, że „prawo polskie nie zna instytucji »rodziców jednopłciowych« i nie przyznaje związkom partnerskim praw rodzicielskich". Jednocześnie NSA podkreślił, że – ze względu na art. 34 ust. 1 zd. 1 Konstytucji („Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi") – brak transkrypcji aktu urodzenia nie stanowi przeszkody do potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. Akt urodzenia, nawet bez jego transkrypcji, jest wyłącznym dowodem zdarzeń w nim stwierdzonych. W konsekwencji, „dziecko skarżącej może (…) powołać się na taki akt w postępowaniu administracyjnym i sądowym a także realizować uprawnienia, których nabycie jest uzależnione od wykazania aktu stanu cywilnego, nawet gdyby nie dokonano jego transkrypcji".

2.5. Sądy administracyjne stosują w swoim orzecznictwie regulacje konstytucyjne wyrażające wolności i prawa człowieka i obywatela.

Na przykład, w sprawie zakończonej wyrokiem z 3 kwietnia 2019 r., II OSK 662/17, zastosowano przepisy dotyczące wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji) oraz zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. NSA wyjaśnił, że zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Nie jest jednak uzasadniony zarzut, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które mogą prowadzić do ograniczenia wskazanej wolności, są wydawane bez podstawy ustawowej. Wszak „art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym upoważnia (…) gminę do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu". W konsekwencji, jak uznał NSA, „gmina może na tej podstawie ograniczyć sposób wykonywania prawa własności przez właścicieli poszczególnych nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy), a pośrednio też swobodę prowadzenia przez nich działalności gospodarczej". NSA podkreślił przy tej okazji, że w orzecznictwie TK wyjaśniono relację między przesłankami dopuszczalności ograniczania wolności lub praw, wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a pojęciem „ważny interes publiczny", zawartym w art. 22 Konstytucji (zob. wyroki TK z 16 października 2014 r., SK 20/12 i z 13 października 2010 r., Kp 1/09). Zdaniem NSA wymogi warunkujące dopuszczalność ograniczania wolności działalności gospodarczej „należy odnieść [rów-

nież] do prawodawcy lokalnego, w tym przypadku do rady gminy podejmującej uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego".

Wiele miejsca w orzecznictwie sądów administracyjnych poświęcono kwestii prawa do sądu w sprawach administracyjnych (art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji). Warto szczególnie zwrócić uwagę na uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 17 grudnia 2018 r., I OPS 2/18, w której stwierdzono, że skarga do sądu administracyjnego przysługuje na postanowienie SKO o odmowie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (wydane na podstawie art. 59 § 1 k.p.a. w związku z art. 78 ust. 2 i art. 79 ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami). Zdaniem NSA w świetle regulacji konstytucyjnych należy wykluczyć istnienie arbitralnych rozstrzygnięć administracyjnych, wywierających skutek w sferze cywilnoprawnej, które nie poddawałyby się jakiejkolwiek ocenie sądowej. NSA wskazał na istnienie domniemania kompetencji sądów administracyjnych w sprawach, gdy kontroli poddawana jest prawna forma działania administracji publicznej. Domniemanie to może być, zdaniem NSA, obalone dopiero przez wyraźną i niebudzącą wątpliwości odmienną regulację ustawową.

Z drugiej strony, należy wskazać również na uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19, zgodnie z którą „Przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenie, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (…)[1] dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas nieokreślony albo określony nie wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego". Zdaniem NSA „rozwiązanie przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy nie zamyka dotychczasowemu funkcjonariuszowi Służby Celnej prawa dochodzenia swych wolności lub praw na drodze sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Przy tym, ustawa p.w.KAS pozostawia dotychczasowemu funkcjonariuszowi wybór, czy będzie on dochodził swych praw przed sądem powszechnym czy na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Jeżeli bowiem odmówi przyjęcia propozycji zatrudnienia w określonym przez prawo terminie, to będzie mu przysługiwało prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 170 ust. 3 p.w.KAS). Jeżeli zaś w wyniku przyjęcia złożonej mu propozycji zatrudnienia dojdzie do przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy, to będzie on mógł dochodzić swych praw przed sądem powszechnym".

2.6. Sądy administracyjne często stosują w swoim orzecznictwie przepisy konstytucyjne dotyczące źródeł prawa.

Jest to materia szczególnie istotna w sprawach podatkowych, gdzie obowiązuje zasada tzw. absolutnej wyłączności ustawy. Przykładowo, w uzasadnieniu wyroku z 8 stycznia 2019 r., I GSK 736/16, NSA wyjaśnił, że „Dla wymiaru i poboru należności publicznoprawnych szczególne znaczenie ma art. 84 Konstytucji RP, w myśl którego »każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie«. Natomiast stosownie do art. 217 Konstytucji RP (…), »nakładanie podatków, innych

[1] Dalej: p.w.KAS.

danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy«. Przepisy te tworzą łącznie wzorzec kontroli konstytucyjnej dotyczącej materii świadczeń publicznoprawnych. Przytoczone przepisy ustanawiają dwie podstawowe zasady: zasadę władztwa daninowego państwa (uprawniają państwo i jego organy do nakładania podatków) oraz zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego (zobowiązują państwo i jego organy do tego, by nakładanie podatków następowało w drodze ustawy, rezerwując dla regulacji ustawowej wszystkie istotne elementy stosunku daninowego) (…)".

Problematyka, o której mowa, pojawia się również w sprawach dotyczących ustawowych wymogów dopuszczalności wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustaw (art. 92 Konstytucji) oraz aktów prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji). Na przykład, w wyroku z 30 sierpnia 2019 r., II OSK 2376/18, NSA wyjaśnił, że „Z art. 94 Konstytucji wynika, że m.in. organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ta reguła konstytucyjna jest uzupełniana przepisem art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (…). Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie »uzupełnienie« przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (…)".

W tym kontekście należy podkreślić, że NSA wyjaśnił charakter prawny uchwał wydawanych przez ten Sąd. Postanowieniem z dnia 1 kwietnia 2019 r. pełny skład NSA odmówił wydania uchwały z wniosku Prezesa Prokuratorii Generalnej RP. W uzasadnieniu tego postanowienia NSA wskazał m.in., że uchwała NSA nie stanowi źródła powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP. Nie jest to bowiem akt tworzenia prawa. Uchwała NSA jest, jak to ujęto w uzasadnieniu cyt. postanowienia, „normatywnie określoną, względnie wiążącą wszystkie sądy administracyjne, formą prawną wykładni przepisów prawa w ich stosowaniu do stanów faktycznych objętych hipotezą tych przepisów". Pełny skład NSA wskazał, że „Względnie wiążący charakter uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego, mający swoje źródło w ustawie (art. 269 § 1 p.p.s.a.), w zestawieniu z konstytucyjną zasadą sprawowania przez sędziów swojego urzędu niezawiśle i podlegania tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), zobowiązuje Naczelny Sąd Administracyjny do podejmowania uchwały na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. tylko wtedy, gdy istnienie stanu rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych ma charakter obiektywny i rzeczywisty, niebudzący jakichkolwiek wątpliwości co do jego zaistnienia". W konsekwencji niedopuszczalne jest podejmowanie przez NSA uchwał w sytuacji, gdy rozbieżność jest pozorna albo przestała istnieć.

2.7. W orzecznictwie NSA pojawił się problem skutku prawnego skorzystania przez Prezydenta RP z prerogatywy do powołania sędziego, określonej w art. 179 Konstytucji. W postanowieniu z dnia 26 listopada 2019 r., NSA stwierdził, że Prezydent RP nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Pozycja ustrojowa Prezydenta została określona w Konstytucji. Prezydent jest zaliczony do organów władzy wykonawczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji), co jednak nie oznacza, że należy on do organów administracji publicznej. NSA podkreślił, że „W zakresie, w jakim Prezydent działa jako głowa Państwa Polskiego, symbolizując majestat Państwa, jego suwerenność, wykracza

poza sferę działalności administracyjnej. Kompetencja Prezydenta RP określona w art. 179 Konstytucji traktowana jest jako uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta, a zarazem sfera jego wyłącznej gestii i odpowiedzialności (…)". W związku z tym NSA wyraził pogląd, że „powoływanie sędziów przez Prezydenta RP nie jest uprawnieniem z zakresu administracji publicznej, lecz stosowaniem norm konstytucyjnych. Jest to rozstrzygnięcie dyskrecjonalne Prezydenta RP, mieszczące się w zakresie jego osobistej prerogatywy". Zdaniem NSA „w ramach kompetencji Prezydenta RP z art. 179 Konstytucji mieści się uprawnienie do odmowy uwzględnienia wniosku KRS. (…) Prezydent RP ma prawo odmowy uwzględnienia wysuniętych przez KRS wniosków, jeżeli sprzeciwiałyby się one wartościom, na straży których postawiła go Konstytucja". W tym świetle NSA stwierdził, że skoro kandydat na sędziego NSA został powołany przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego NSA, to nie może być osobą nieuprawnioną do orzekania w rozumieniu art. 271 pkt 1 p.p.s.a.

2.8. Jedną z najczęściej wykorzystywanych w orzecznictwie sądów administracyjnych form stosowania Konstytucji jest zastosowanie w rozstrzyganej sprawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Od wielu lat w orzecznictwie TK obecny jest pogląd o tym, że niektóre przepisy ustawowe, które naruszają Konstytucję, mogą być przez sąd pominięte bez potrzeby wcześniejszego kierowania do TK pytania prawnego na podstawie art. 193 Konstytucji. Chodzi o przypadek tzw. oczywistej niekonstytucyjności przepisu. Tego typu sytuacja zachodzi w szczególności, gdy ustawodawca wprowadził do systemu prawnego regulację identyczną, jak norma, która była już wcześniej objęta wyrokiem TK o niekonstytucyjności (zob. np. wyrok NSA z 2 lipca 2019 r., II FSK 2837/17). Z kolei w wyroku z 25 stycznia 2019 r., I GSK 1089/16, NSA wyjaśnił, że oczywistość niezgodności przepisu z Konstytucją wraz z uprzednią wypowiedzią TK stanowi wystarczającą przesłankę do odmowy zastosowania przepisu przez sąd. W tak bowiem oczywistych sytuacjach trudno oczekiwać, by sądy uruchamiały procedurę pytań prawnych.

W licznych orzeczeniach sądy administracyjne rozważały skutki prawne tzw. zakresowych wyroków TK. Tytułem przykładu, w sprawie zakończonej wyrokiem NSA z 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17, NSA zastosował wyrok TK z 12 maja 2015 r., P 46/13. W wyroku tym TK orzekł, że art. 156 § 2 k.p.a. – w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W cyt. wyroku NSA stwierdził m.in., że zaniechanie prawodawcy wykonania wyroku TK stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu, zobowiązuje sąd – na podstawie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP – do wydania takiego rozstrzygnięcia, które w realiach zaistniałego stanu faktycznego i prawnego będzie prowadziło do osiągnięcia w możliwie jak najwyższym stopniu stanu zgodności z obowiązującym prawem, w tym Konstytucją RP. W konsekwencji uznanie art. 156 § 2 k.p.a. za niekonstytucyjny w zakresie umożliwiającym stwierdzenie nieważności decyzji po upływie 10 lat od wydania tej decyzji stwarza możliwość zastosowania art. 158 § 2 k.p.a.

Z inną sytuacją, gdy zachodziła konieczność zastosowania przez sąd wyroku TK, mieliśmy do czynienia w sprawie zakończonej wyrokiem WSA w Szczecinie z 7 marca 2019 r., II SA/Sz 80/19. W tej sprawie WSA zastosował wyrok TK z 21 października 2014 r., K 38/13, w którym TK stwierdził, że art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach pielęgnacyjnych – w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę

nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności – jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku TK wyjaśnił, że wykonanie tego wyroku wymaga podjęcia działań ustawodawczych. Natomiast „skutkiem wejścia w życie niniejszego wyroku nie jest ani uchylenie art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, ani uchylenie decyzji przyznających świadczenia, ani wykreowanie »prawa« do żądania świadczenia dla opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, jeżeli niepełnosprawność podopiecznych nie powstała w okresie dzieciństwa. (…) Poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy, który – biorąc pod uwagę skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w badanej materii – powinien tego dokonać bez zbędnej zwłoki. Niezależnie od takiego stanowiska TK, zawartego wyłącznie w uzasadnieniu wyroku, zdaniem WSA w Szczecinie, nie można uznać, że wyrok TK – niezależnie od tego, że nie został wykonany przez ustawodawcę – nie zmienił sytuacji prawnej stron z tego powodu, iż zakwestionowany w nim przepis nie został uchylony. Sąd wyjaśnił, że bezpośrednim skutkiem orzeczenia jest utrata przez ww. przepis – we wskazanym w wyroku zakresie – domniemania konstytucyjności. W konsekwencji, organy administracji, rozpoznając wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego złożony przez opiekuna dorosłej osoby niepełnosprawnej mają obowiązek zbadać, czy wnioskodawca spełnia warunki do przyznania tego świadczenia określone w art. 17 ustawy, tj. z wyłączeniem tej części tego przepisu, która została uznana za niekonstytucyjną.

3. Pytania prawne

3.1. Zagadnienia wstępne

Warunkiem skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego jest spełnienie przesłanek zawartych w art. 193 Konstytucji: pytanie prawne może przedstawić tylko sąd (przesłanka podmiotowa), musi ono dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą (przesłanka przedmiotowa), a od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem (przesłanka funkcjonalna)[2]. Pytanie prawne ma charakter środka subsydiarnego w tym sensie, że jest dopuszczalne dopiero po wyczerpaniu innych możliwości[3], m.in. wykorzystania reguł interpretacyjnych umożliwiających usunięcia wątpliwości konstytucyjnych. Niewykorzystanie przez skład orzeczniczy możliwości usunięcia wątpliwości konstytucyjnych, czy też niespełnienie przesłanek wynikających z art. 193 Konstytucji skutkuje odmową rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy i umorzeniem postępowania. Wydłuża to czas oczekiwania na załatwienie sprawy. Wystąpienie z pytaniem prawnym wiąże się bowiem z koniecznością zawieszenia postępowania do momentu wydania orzeczenia przez TK.

[2] Por. postanowienie z 11 czerwca 2019 r., P 9/17.

[3] 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.

3.2. Pytania prawne oczekujące na rozstrzygnięcie

Na rozstrzygnięcie oczekują dwa pytania prawne skierowane do TK przez składy orzekające NSA.

W postanowieniu z 6 czerwca 2019 r., II OSK 166/18[4] skład orzekający wyraził wątpliwości co do zgodności z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r.[5] art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[6], w zakresie w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 tej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia. Przepis ten nie zapewnia ochrony prawnej ani odszkodowania także tym podmiotom, które na reklamy miały wszystkie wymagane prawem zgody.

Natomiast w postanowieniu z 13 czerwca 2018 r., II OSK 2781/17[7], NSA wyraził wątpliwości dotyczące zgodności z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[8] w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia. NSA wskazał, że ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków stanowi o kwalifikacji obiektu do objęcia instrumentami nadzoru konserwatorskiego, np. objęcie obiektu ochroną konserwatorską w decyzji o warunkach zabudowy (art. 19 ust. 1a pkt 2 u.o.z.o.z.). Ponadto, w świetle art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z., właściciel dowiaduje się o tym, że dokonano wpisu *ex-post*.

3.3. Orzeczenia TK wydane w trybie pytania prawnego

W trybie pytania prawnego Trybunał wydał jeden wyrok i jedno postanowienie.

Pytanie prawne WSA w Gliwicach rozstrzygnięto wyrokiem wydanym w pełnym składzie (z 30 października 2019 r., P 1/18[9]). Trybunał orzekł, że art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym do 2 lipca 2019 r., w zakresie, w jakim różnicuje skutki nadania pisma procesowego w zależności od miejsca położenia operatora pocztowego na obszarze Unii Europejskiej, uzależniając skuteczność zachowania terminu wykonania czynności od nadania pisma wyłącznie w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe[10], jest niezgodny z art. 32 i art. 78

[4] Sygn. TK P 20/19.
[5] Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.
[6] Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.
[7] Sygn. TK P 2/18.
[8] Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm. (dalej: u.o.z.o.z).
[9] Do wyroku złożono dwa zdania odrębne.
[10] Dz.U. z 2017 r. poz. 1481.

Konstytucji oraz z art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[11]. Trybunał nie umorzył postępowania mimo wprowadzenia przez ustawodawcę zmian dotyczących doręczania pism w postępowaniu administracyjnym[12], które wyeliminowały niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu. Uznając niekonstytucyjność normy sprzed nowelizacji Trybunał wskazał, że skoro postępowanie toczące się przed Sądem pytającym rozpoczęło się przed dniem wejścia w życie nowelizacji k.p.a., to Sąd będzie musiał zastosować w toczącej się sprawie art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do 2 lipca 2019 r.

Natomiast wniosek WSA w Gliwicach kwestionujący konstytucyjność art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[13] w zakresie, w jakim przewiduje mechanizm uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w wyniku niewyrażenia przez marszałka województwa sprzeciwu w terminie 3 miesięcy od dnia dokonania zgłoszenia, w związku z brakiem jakiejkolwiek możliwości weryfikacji tego uznania po upływie powyższego terminu, Trybunał umorzył mocą postanowienia z 11 czerwca 2019 r., P 9/17 Odmowę merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku uzasadniono faktem, że ustawą nowelizującą ustawę o odpadach[14] zmieniono treść zakwestionowanego przepisu oraz dodano pięć kolejnych ustępów (4a–4f) wprowadzając unormowania zabezpieczające ocenę produktu oraz skuteczną weryfikację następczą. Wprowadzone nowelizacją zmiany proceduralne wyeliminowały to ryzyko. Przepisy intertemporalne wprowadziły zasadę bezpośredniego działania nowego prawa w sprawach wszczętych i nie rozpatrzonych przed wejściem w życie nowelizacji. Wygaszeniem *ex lege,* po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, objęte zostały natomiast wszystkie uznania przedmiotów lub substancji za produkty uboczne, które nastąpiły przed dniem wejścia w życie nowelizacji na podstawie poprzedniego brzmienia art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach.

4. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego o istotnym znaczeniu dla orzecznictwa sądów administracyjnych

4.1. W wyroku z 6 marca 2019 r., K 18/17[15], orzekając, że art. 36 ust. 10 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[16] w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której gmina, z przyczyn niezależnych od niej, otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty określonej w art. 29 powołanej ustawy w kwocie wyższej od należnej jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że rozwiązanie,

[11] Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.

[12] Mocą ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1133).

[13] Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.

[14] Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz.U. poz. 1564); dalej: ustawa nowelizująca.

[15] Wniosek Rady Gminy Międzyzdroje o zbadanie zgodności art. 36 ust. 10 w zw. z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29, art. 32 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 1) art. 167 ust. 1–3 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 2) art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 3) art. 165 ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w zw. z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.

[16] Dz.U. z 2018 r. poz. 1530, 2161, 2193 i 2245; dalej: u.d.j.t.

w świetle którego – bez własnej winy – gminy miałyby zostać pozbawione prawa do odpowiednich części subwencji ogólnej należnych im w wysokości określonej w ustawie o dochodach albo miałyby być obowiązane do uiszczania wpłat wyrównawczych w wysokości nieprzewidzianej przez tę ustawę, jest nie do zaakceptowania.

4.2. Z kolei w wyroku z 20 listopada 2019 r., K 4/17[17], orzekając, że art. 59 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 1 pkt 6 i art. 61 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[18] oraz w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw[19] w zakresie, w jakim zobowiązuje jednostkę samorządu terytorialnego, będącą podmiotem tworzącym samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, do pokrycia straty netto stanowiącej ekonomiczny skutek wprowadzania przepisów powszechnie obowiązujących, które wywołują obligatoryjne skutki finansowe dla działania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, jest niezgodny z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 2, art. 68 ust. 2 i art. 2 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że zobowiązanie jednostki samorządu terytorialnego, będącej organem tworzącym samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, do pokrycia straty netto, która jest ekonomicznym skutkiem stosowania przepisów powszechnie obowiązujących wywołujących obligatoryjne skutki finansowe w zakresie kosztu świadczeń opieki zdrowotnej – bez zapewnienia adekwatnego finansowania – narusza te postanowienia Konstytucji, które gwarantują zapewnienie środków finansowych na wykonywanie zadań publicznych. Obawa naruszenia art. 68 ust. 2 Konstytucji wiąże się przede wszystkim z wynikającym z art. 59 ust. 2 pkt 2 u.d.l. obowiązkiem likwidacji s.p.z.o.z. w razie niespłacenia jego długów. Ustanawianie przepisów ustawowych bez oszacowania kosztów wprowadzanych aktów narusza art. 2 Konstytucji przez stanowienie prawa pozornego, którego pełna realizacja jest niemożliwa.

4.3. Przesądzając w wyroku z 26 czerwca 2019 r., SK 2/17[20], że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[21] w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał uznał, że sytuacja faktyczna osób sprawujących opiekę nad niepełnosprawnymi (gdy nie podejmują oni zatrudnienia, które mogli podjąć przy jednoczesnym pobieraniu świadczenia rentowego) jest tożsama z sytuacją osób zdolnych do pracy, lecz rezygnujących z niej w celu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.

[17] Wniosek Sejmiku Województwa Mazowieckiego o zbadanie zgodności art. 59 w związku z art. 55 ust. 1 pkt 6, art. 61 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 32 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw oraz w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw z art. 166 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i w związku z art. 68 ust. 2, a także art. 167 ust. 4 Konstytucji RP.

[18] Dz.U. z 2018 r. poz. 2190 i 2219 oraz z 2019 r. poz. 492, 730 i 959; dalej: u.d.l.

[19] Dz.U. poz. 960.

[20] O zbadanie zgodności: art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 114, ze zm.) w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

[21] Dz.U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm.

4.4. W wyroku z 3 kwietnia 2018 r., SK 13/16[22], orzekając, że art. 26 ust. 7e ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[23], w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw[24], w zakresie, w jakim do dochodu, o którym mowa w tym przepisie, wlicza się alimenty otrzymywane przez niepełnosprawne dziecko od rodzica, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że nie ma racji systemowych, które uzasadniałyby odmienne traktowanie dla celów podatkowych świadczeń będących realizowaniem obowiązku alimentacyjnego rodzica względem dziecka w zależności od tego, w jakiej formie świadczenie takie jest spełniane. Zaznaczył przy tym, że ważne względy aksjologiczne i celowościowe przemawiają za tym, by alimentom nie przypisywać funkcji dochodowej, co zresztą znajduje wyraz w innych regulacjach u.p.d.o.f.

4.5. Orzekając, w wyroku z 18 kwietnia 2019 r., SK 21/17[25], że art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów[26] w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania z naruszeniem prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że kwestionowana norma prawna zamyka drogę dochodzenia naruszonych praw i wolności, a tym samym uniemożliwia rozpoznanie „sprawy" przez sąd właściwy do orzekania o odpowiedzialności odszkodowawczej, ponieważ nie pozwala sądom administracyjnym stwierdzić, że ostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu scalania wydana została z naruszeniem prawa. W stanie prawnym ukształtowanym tym wyrokiem organy administracji i sądy do czasu zmiany art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów mają obowiązek dokonać prokonstytucyjnej wykładni, której rezultatem będzie otwarcie możliwości stwierdzenia, że ostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu scalania wydana została z naruszeniem prawa.

[22] O zbadanie zgodności art. 26 ust. 7e, w związku z art. 26 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 w brzmieniu obowiązującym w roku 2008 z art. 71 ust. 1 zdanie 2, w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP, w zakresie w jakim uzależnia on prawo rodzica utrzymującego niepełnosprawne dziecko do skorzystania z odliczenia wydatków na cele rehabilitacyjne od wysokości świadczeń alimentacyjnych otrzymywanych przez to dziecko od rodziców oraz w zakresie, w jakim uzależnia on prawo do skorzystania z takiego odliczenia od formy w jakiej spełniane są przez rodziców świadczenia alimentacyjne.

[23] Dz.U. z 2018 r. poz. 1509 ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.

[24] Dz.U. Nr 202, poz. 1956.

[25] 1) art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2014 r. poz. 700) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości stosowania do wzruszenia decyzji ostatecznych art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23), jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna minęło 5 lat, z art. 21 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 64, art. 77 w związku z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów rozumianego w ten sposób, że nie przewiduje możliwości stosowania do wzruszenia decyzji ostatecznych art. 158 § 2 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, minęło 5 lat, z art. 21 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 64, art. 77 w związku z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

[26] Dz.U. z 2018 r. poz. 908.

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 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 Konstytucją[27]. 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 Konstytucją[28].

Zasadne jest zatem stwierdzenie, że sądy administracyjne – kierując się przytoczonymi wyżej wskazaniami TK – starają się, jeśli są takie możliwości, samodzielnie rozwiązywać budzące wątpliwości konstytucyjne zagadnienia prawne. Pytania prawne do TK są więc traktowane jako instrument nadzwyczajny i subsydiarny, stosowany jedynie w przypadku, gdy sąd dostrzega, że rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego bezwzględnie wymaga interwencji Trybunału.

[27] 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.

[28] Postanowienie z 17 lipca 2014 r., P 1/14.

VII. Ochrona interesu jednostki w postępowaniu administracyjnym

1. Zagadnienia ogólne

Prawo jednostki do załatwienia (rozstrzygnięcia) sprawy w postępowaniu administracyjnym gwarantują przepisy k.p.a.[1] Umieszczone w rozdziale 2 k.p.a. przepisy normujące zasady ogólne postępowania administracyjnego stanowią, że w toku postępowania organ administracji publicznej zobowiązany jest m.in. do respektowania zasad: praworządności, szybkości i prostoty postępowania oraz budzenia zaufania obywateli do władzy publicznej.

Przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[2] umożliwiają jednostce złożenie skargi do sądu administracyjnego w przypadku: nieprzekazania przez organ skargi do sądu administracyjnego w określonym przepisami prawa terminie (art. 54 § 2 p.p.s.a.), czy też niewykonania wyroku (art. 154 p.p.s.a.). Uznanie przez sąd racji skarżącego skutkuje wymierzeniem organowi grzywny, a w przypadku stwierdzenia, że bezczynność lub przewlekłe postępowanie miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, sąd może przyznać stronie skarżącej stosowną sumę pieniężną. Ponadto sąd administracyjny może wymierzyć organowi grzywnę w przypadku uchylania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy (art. 112 p.p.s.a.). Sądy mają również możliwość zasygnalizowania organowi wyższej instancji o stwierdzonych, w toku rozpoznawania sprawy, istotnych naruszeniach prawa.

2. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę

2.1. Wymierzenie grzywny na podstawie art. 55 § 1 w związku z art. 54 § 2 p.p.s.a. uzależnione jest od spełnienia dwóch przesłanek: stwierdzenia uchybienia przez organ ustawowemu terminowi do przekazania sądowi skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę oraz złożenie stosownego wniosku przez stronę. Instytucja ta umożliwia dyscyplinowanie organów administracji publicznej, które uchybiają terminowi przekazania skargi do sądu wraz z odpowiedzią na skargę. Grzywnie tej nadano mieszany, dyscyplinująco-restrykcyjny charakter, czyniąc z niej podstawową gwarancję procesową realizacji konstytucyjnej zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Sankcja ta służy przede wszystkim zapobieganiu naruszeniom prawa przez organ w przyszłości. Organ ponosi odpowiedzialność za uniemożliwienie albo utrudnienie realizacji prawa do sądu. Wymierzenie grzywny może nastąpić w każdym przypadku niewypełnienia obowiązków. Przyczyny nieprzekazania skargi sądowi są bez znaczenia w sprawie samego wymierzenia grzywny, a mogą mieć jedynie wpływ na jej wysokość. Wymierzając organowi grzywnę sąd bierze pod uwagę specyfikę i charakter danej sprawy – może uwzględnić m.in. charakter, pozycję i sytuację organu administracji; przykład, jaki postępowanie tego organu daje innym; wagę uchybienia w świetle standardów państwa prawnego; potrzebę kształtowania autorytetu wy-

[1] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096; dalej: k.p.a.).

[2] Z dnia 30 sierpnia 2002 r., Dz.U. z 2019 r. poz. 2325; dalej: p.p.s.a.

miaru sprawiedliwości w optyce organów, a wreszcie i to, czy wnioskujący o wymierzenie grzywny będzie mógł mieć obiektywne poczucie, że wymierzona grzywna i związana z nią dolegliwość dla organu jest proporcjonalna do negatywnych konsekwencji, jakie wnioskującemu o wymierzenie grzywny przyniosło niedopełnienie przez organ dyspozycji art. 54 § 2 p.p.s.a.[3]

2.2. W 2019 r. sądy wymierzyły organom 168 grzywien (w 2018 r. – 120). Wysokość ich oscylowała w graniach od 200 do 2000 zł. Adresatami grzywien były centralne i terenowe organy administracji rządowej, podmioty realizujące zadania z zakresu administracji publicznej oraz organy samorządu terytorialnego. Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 132 362 zł (w 2018 r. – 72 991,79 zł).

3. Uchylanie się organu od zastosowania się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy

3.1. Zgodnie z art. 112 p.p.s.a. sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. w razie uchylania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy. Przepis ten znajduje zastosowanie w przypadku, gdy organ pomimo braku przeszkód faktycznych lub prawnych, świadomie nie realizuje postanowień sądu lub zarządzeń przewodniczącego. Grzywna, o której mowa w tym przepisie ma charakter mieszany, tj. dyscyplinująco- restrykcyjny, podobnie jak ma to miejsce w przypadku grzywny przewidzianej w art. 55 § 1 p.p.s.a. Ocena, czy zachodzi konieczność wymierzenia grzywny pozostawiona jest uznaniu sądu w przypadku stwierdzenia, iż wydane wcześniej postanowienie nie zostało przez organ zrealizowane[4].

3.2. W 2019 r. sądy wymierzyły organom 9 grzywien (1 na wniosek i 8 z urzędu) w wysokości od 500 do 1000 zł. Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 4800 zł. Adresatami ich byli m.in. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (3) oraz Wojewoda Mazowiecki.

4. Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie

4.1. Prawo strony postępowania do złożenia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe postępowanie statuuje art. 149 p.p.s.a. Zgodnie z przepisami zawartymi w tym artykule, sąd uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, poza nakazaniem organowi wykonania stosownych czynności dotyczących obowiązku załatwienia sprawy we wskazanym terminie, dokonuje oceny, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości

[3] Por. postanowienie z 25 lipca 2019 r., II SOP/Gd 3/191 i powołane tam orzecznictwo (postanowienia NSA z: 5 lipca 2006 r., II OSK 1024/06 i 17 kwietnia 2013 r., I OZ 232/13, 17 stycznia 2014 r., I OZ 1259/13, a także postanowienie WSA w Łodzi z 23 sierpnia 2017 r., II SO/Łd 17/17).

[4] Por. postanowienie z 20 maja 2019 r., IV SA/Wa 2664/17 i powołane tam orzecznictwo (postanowienia NSA z: 27 września 2006 r., II OZ 1002/06 oraz 17 marca 2009 r., II OZ 241/09).

postępowania sąd może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny, a także przyznaniu od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a.

W kwestii rozumienia pojęć zawartych w ww. normie dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych jest znaczący i stabilny.

Z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wtedy, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub prowadził postępowanie, ale mimo istnienia ustawowego obowiązku nie zakończył postępowania wydaniem decyzji (postanowienia lub innego aktu) albo nie podjął stosownej czynności. Obejmuje ona również sytuacje, gdy organ odmawia rozpoznania sprawy lub jej załatwienia, bo błędnie uznaje, że zachodzą okoliczności, które zwalniają go z obowiązku prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie i zakończenia go wydaniem decyzji administracyjnej[5]. Dla stwierdzenia bezczynności nie ma znaczenia okoliczność, z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, czy też wiąże się z przeświadczeniem, że nie istnieje obowiązek wydania stosowanego aktu lub podjęcia określonej czynności[6].

Bezczynność podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej występuje wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie nie podjął żadnych czynności lub wtedy, gdy wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale nie zakończył go wydaniem decyzji lub nie podjął stosownej czynności, pomimo istnienia w tym zakresie ustawowego obowiązku. Na równi z brakiem podjęcia przez organ określonych czynności względem wniosku o udostępnienie informacji publicznej należy traktować także udzielenie wnioskodawcy informacji innej niż ta, której oczekiwał, a także przedstawienie informacji niebędącej pełną odpowiedzią na wniosek zainteresowanego[7]. Nie eliminuje stanu bezczynności organu brak uchwalenia przez ustawodawcę normy określającej sposób wyliczenia ekwiwalentu w miejsce normy wyeliminowanej z obrotu prawnego w następstwie uznania za niekonstytucyjną przez TK[8].

Przepisy prawa nie definiują wprost na czym polega „przewlekłość postępowania". Przez pojęcie „przewlekłego prowadzenia postępowania" należy rozumieć sytuację prowadzenia postępowania w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, powodujących że formalnie organ nie jest bezczynny, ewentualnie mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy. Przewlekłość postępowania ma miejsce wówczas, gdy organ nie załatwia sprawy w terminie ustawowym, a podejmowane przez niego działania nie charakteryzują się koncentracją, względnie mają charakter czynności pozornych, blokujących dalsze postępowanie i nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy w kontekście dotychczas ustalonego stanu faktycznego i ewentualnych rozstrzygnięć organu nad-

[5] Por. wyrok z 4 kwietnia 2019 r., IV SAB/Wa 129/19 i powołaną tam literaturę i orzecznictwo (T. Woś w: T. Woś H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie...*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2010, s. 70; wyrok NSA z 12 marca 2009 r., I OSK 1067/08).

[6] Por. wyrok z 15 kwietnia 2019 r., II SAB/Bk 7/19 i powołane tam orzecznictwo (wyroki WSA w: Krakowie z 4 kwietnia 2017 r., II SAB/Kr 57/17, w Szczecinie z 29 maja 2014 r., II SAB/Sz 6/14, w Lublinie z 22 sierpnia 2012 r., II SAB/Lu 72/12).

[7] Por. wyrok z 4 kwietnia 2019 r., IV SAB/Wa 129/19.

[8] Wyrok z 6 listopada 2019 r., II SAB/Bk 92/19.

rzędnego[9]. Za rażące naruszenie przepisów można uznać ich oczywiste niezastosowanie lub zastosowanie nieprawidłowe, jak również rażącą długotrwałość prowadzenia postępowania, czy brak jakiejkolwiek aktywności organu[10].

Przyznanie od organu na rzecz podmiotu skarżącego sumy pieniężnej znajduje oparcie w treści art. 149 § 2 *in fine* p.p.s.a. Orzeczenie w tym zakresie ma charakter fakultatywny i zostało pozostawione uznaniu sądu, niemniej instytucja ta została przewidziana jako możliwość realnego oddziaływania na organy administracji i w pewnych sytuacjach konieczne staje się jej orzeczenie. Rzeczona suma pieniężna nie zastępuje odszkodowania z tytułu bezczynności organów administracji, które może być dochodzone na drodze procesu cywilnego. Suma ta ma przede wszystkim na celu zadośćuczynienie za krzywdę, jaką strona poniosła wskutek wadliwie działającej administracji publicznej i stanowi pewnego rodzaju zadośćuczynienie za trwającą bezczynność mającą rażący charakter naruszenia prawa[11].

4.2. W 2019 r. spośród 1844 załatwionych spraw, w 138 wymierzono organowi grzywnę na wniosek, a w 65 sprawach z urzędu. Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 195 600 zł. Załatwiono 3198 spraw o przyznanie sumy pieniężnej i w 941 przypadkach przyznano sumę pieniężną na wniosek, a w 51 – z urzędu. Sumy pieniężne przyznane na rzecz skarżących wyniosły 1 959 024 zł.

Grzywny wymierzono centralnym i terenowym organom administracji rządowej oraz organom administracji samorządowej. Adresatem grzywien, w przeważającej większości, był Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Wysokość grzywien wahała się w granicach od 200 zł do 3000 zł. Orzekając o wymierzeniu organowi grzywny i jej wysokości sąd bierze pod uwagę stopień zaniechania organu w podejmowaniu czynności zmierzających do zakończenia postępowania w sprawie w terminach wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz stopień przyczynienia się organu do rażącej bezczynności w rozpatrzeniu wniosku[12].

5. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych

5.1. Wyrok prawomocny w postępowaniu sądowoadministracyjnym uwzględniający skargę nie kończy sprawy. Wraca ona bowiem do organu, który, w określonym przepisami prawa lub wyznaczonym przez sąd terminie, wykonuje wyrok (art. 286 p.p.s.a.). W razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania sąd może, na wniosek strony, wymierzyć organowi grzywnę (art. 154 § 1 p.p.s.a.), orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego, a także stwierdzić, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 154 § 2

[9] Por. wyrok z 29 maja 2019 r., VII SAB/Wa 3/19 i powołana tam literatura (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 oraz J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, K*odeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 238.

[10] Por. wyrok z 9 maja 2019 r., IV SAB/Wa 171/19 i przytoczone tam orzecznictwo (wyroki WSA w: Poznaniu z 18 sierpnia 2011 r., II SAB/Po 60/10, w Gdańsku z 11 sierpnia 2011 r., II SAB/Gd 30/11).

[11] Por. wyrok z 4 kwietnia 2019 r., IV SAB/Wa 72/19.

[12] Np. wyrok z 4 kwietnia 2019 r., IV SAB/Wa 72/19.

p.p.s.a.). Wykonanie wyroku lub załatwienie sprawy po wniesieniu skargi, o której mowa w § 1, nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania lub oddalenia skargi. Uwzględniając skargę sąd może przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 (art. 154 § 7 p.p.s.a.).

Niewykonanie wyroku ma miejsce wówczas, gdy rozstrzygnięcie – bez względu na jego treść i zakres poprzedzającego go postępowania – nie zostało wydane bądź nie podjęto innych czynności zmierzających do załatwienia sprawy, a także wtedy, gdy organ wprawdzie wykonał wyrok, lecz z przekroczeniem wyznaczonego terminu. Stwierdzenie powyższej okoliczności następuje zaś zawsze według stanu na dzień wniesienia skargi[13].

Przyznanie sumy pieniężnej od organu na rzecz skarżącego pełni nie tylko funkcję prewencyjno-represyjną, ale przede wszystkim funkcję kompensacyjną pozostając bez wpływu na przysługujące stronie od organu odszkodowanie[14]. Ma ono natomiast stanowić swego rodzaju zadośćuczynienie za wszelkiego rodzaju dolegliwości i niedogodności, jakich strona doznała na skutek opieszałego i przewlekłego sposobu rozpoznawania jej sprawy przez organ. Jedyną przesłanką warunkującą zarówno wymierzenie organowi grzywny, jak i przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej, jest niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Rozstrzyganie, który z tych środków, czy też oba z nich, ma zostać zastosowany i w jakiej wysokości, zostało pozostawione orzecznictwu sądów administracyjnych. Podejmując rozstrzygnięcie w kwestii zastosowania każdego z tych środków, sąd administracyjny powinien mieć na względzie: a) stopień naruszenia prawa przez organ administracyjny (funkcja represyjna), b) efektywność jego zastosowania, a więc wyrządzenie organowi określonej dolegliwości finansowej w celu przymuszenia go do wykonania prawomocnego wyroku (funkcja prewencyjna) i c) zasadność wynagrodzenia stronie cierpień i niedostatków związanych z niewykonaniem wyroku (funkcja kompensacyjna)[15].

5.2. W 2019 r. spośród 420 załatwionych spraw w 289 przypadkach wymierzono organowi grzywnę. Grzywny wymierzane były w wysokości od 500 zł do 8000 zł. Łącznie kwota wymierzonych organom grzywien wyniosła 1 047 200 zł. Na rzecz skarżących przyznano sumy pieniężne w łącznej kwocie 425 000 zł.

6. Sygnalizacja

6.1. Istotą postanowienia sygnalizacyjnego, o którym mowa w art. 155 p.p.s.a., jest poinformowanie organu administracji publicznej o nieprawidłowościach w jego funkcjonowaniu, które zostały ujawnione w toku postępowania sądowego. Zgodnie z art. 155 § 1 p.p.s.a., w razie stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie, skład orzekający sądu może, w formie postanowienia, poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach[16].

6.2. W 2019 r. sądy administracyjne wydały 7 postanowień sygnalizacyjnych, w których wskazały organom nadzorującym na zauważone w trakcie rozstrzygania sprawy naruszе-

[13] Por. wyrok z 5 grudnia 2019 r., III SA/Lu 462/19 i powołane tam orzecznictwo (wyrok NSA z 28 listopada 2000 r., IV SA 2001/98 oraz wyrok WSA w Łodzi z 24 maja 2017 r., III SA/Łd 278/17).

[14] Art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a.

[15] Tak NSA w wyroku z 21 sierpnia 2019 r., I OSK 146/19.

[16] Postanowienie z 14 maja 2019 r., II SA/Wr 837/18.

niach prawa. W większości przypadków naruszenia te dotyczyły nierozpatrzenia sprawy w ustawowym terminie (postanowienia z: 3 kwietnia 2019 r., VII SA/Wa 2151/18; 10 kwietnia 2019 r., I SA/Bk 105/19; 29 maja 2019 r., VII SA/Wa 2863/18), niepoinformowania strony o niezałatwieniu sprawy w terminie (postanowienia z: 17 kwietnia 2019 r., VIII SA/Wa 14/19; 11 czerwca 2019 r., VIII SA/Wa 243/19), błędnego pouczenia stron postępowania dotyczącego wniesienia sprzeciwu (postanowienie z 14 maja 2019 r., II SA/Wr 837/18), czy naruszenia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego (postanowienie z 28 sierpnia 2019 r., II SA/Po 617/19).

Odpowiedzi na sygnalizację, zgodnie z art. 155 § 2 p.p.s.a., zawierały wyjaśnienia dotyczące przyczyn powstania wskazanych nieprawidłowości oraz zapewnienia o podjęciu stosownych działań w celu ich wyeliminowania.

7. Podsumowanie

Działalność sądów administracyjnych w obszarze dyscyplinowania organów administracji publicznej 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 podjęcia przez organ stosownych czynności w celu ich wyeliminowania.

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, świadczy o trafności rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych. Można mieć nadzieję, że obowiązujące rozwiązania przyczynią się w znacznym stopniu do eliminacji wskazanych wyżej uchybień w działalności administracji publicznej, co będzie miało pozytywny wpływ na ochronę konstytucyjnych praw jednostki.

VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa

1. Zagadnienia wstępne

Sprawowany przez sądy administracyjne wymiar sprawiedliwości obejmuje badanie zgodności z prawem działalności administracji publicznej (art. 175 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji RP i art. 1 p.u.s.a.). Istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw obywatela w jego stosunkach z administracją. Sądownictwo administracyjne jest bowiem elementem konstrukcji państwa prawa.

Dokonując oceny prawidłowości zastosowania normy prawnej w konkretnej sprawie sądy administracyjne badają, czy dany przepis jest sformułowany w sposób odpowiadający zasadom poprawnej legislacji, które obejmują m.in. wymaganie zupełności i określoności przepisów prawa.

W przypadku gdy norma prawna budzi wątpliwości interpretacyjne, przed uruchomieniem trybów nadzwyczajnych[1], sądy administracyjne stosują techniki wykładnicze, sięgając do Konstytucji, postanowień prawa międzynarodowego i UE oraz orzecznictwa Trybunałów (Konstytucyjnego, TSUE, ETPCz). Przykłady tego typu działań zostały przedstawione w części zawierającej zagadnienia orzecznicze.

2. Pominięcia ustawodawcze

Rozstrzygając konkretne sprawy składy orzekające wskazują na pominięcia ustawodawcze powstałe wskutek niedopatrzenia ustawodawcy bądź braku jego interwencji po wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Sytuacja taka ma miejsce po wyroku z 12 maja 2015 r., P 46/13, w którym TK, za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, uznał art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji upłynął znaczny upływ czasu, a była ona podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Trybunał wskazał na potrzebę interwencji ustawodawcy, bowiem dysponuje on swobodą w wyborze instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych. Mimo upływu ponad czterech lat ustawodawca nie podjął działania w tej kwestii. W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważono rozbieżności co do rozumienia pojęcia „znaczny upływ czasu". Można mieć nadzieję, że stanowisko wyartykułowane w wyroku z 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17[2], przyczyni się do wypracowania jednolitej linii orzeczniczej.

Podobny problem wystąpił po wyroku TK z 21 października 2014 r., K 38/13, w którym orzeczono o niekonstytucyjności art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[3] **w** zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności. Jed-

[1] Wnioskowanie o rozstrzygnięcie zagadnienia przez skład powiększony NSA, Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

[2] Zagadnienie to zostało opisane w *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2018 r.*, s. 348–349.

[3] Dz.U. z 2013 r. poz. 1456 ze zm.; dalej: u.ś.r.

nocześnie TK wskazał, że poprawienie stanu prawnego w tym zakresie należy wyłącznie do ustawodawcy, który – z uwagi na skutki społeczne rozstrzygnięć podejmowanych w tej materii – powinien tego dokonać bez zbędnej zwłoki. Skutkiem ponad czteroletniego milczenia ustawodawcy sądy administracyjne oddalały skargi na decyzje organów odmawiające przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 20 lutego 2019 r., II SA/Go 833/18 oraz NSA w wyroku z 28 czerwca 2019 r., I OSK 757/19, w których wprawdzie podstawą rozstrzygnięcia był art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a)[4] pozbawiający w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mające ustalone prawo do emerytury/renty w wysokości niższej niż to świadczenie, przyjęły, że wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a) u.ś.r., która pozbawia w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mające ustalone prawo do emerytury/renty w wysokości niższej niż to świadczenie narusza zasadę równości. Powyższe rozstrzygnięcia zapadły z pominięciem ww. przepisu, na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji.

3. Wady legislacyjne

Źródłem problemu, z którym muszą się uporać sądy administracyjne jest to, że ustawodawca niekiedy rezygnuje z definiowania pojęć istotnych dla danego aktu prawnego i posługuje się instytucją odesłania. Przyjęta w procesie legislacyjnym praktyka jest, co do zasady, akceptowana. Jednakże prawo podatkowe charakteryzuje się pewną autonomią i wymaga przestrzegania konstytucyjnych zasad określoności norm regulujących zagadnienia podatkowe. Respektując autonomię prawa podatkowego, pojęcia ważne dla ustalenia zobowiązań podatkowych powinny być umieszczone a akcie normatywnym regulującym tę materię. Na tę kwestię zwrócono uwagę w wyroku z 22 października 2018 r., II FSK 2983/19, i w sygnalizacji o zauważonych nieprawidłowościach skierowanej do Prezesa Rady Ministrów, w trybie art. 155 § 1[5]. Odpowiedzi na to postanowienie udzielono pismem z 12 sierpnia 2019 r., w którym wyjaśniono, że prace nad nową definicją budowli w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych zbiegły się z pracami nad kompleksową regulacją procesu inwestycyjno-budowlanego – Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Minister finansów zapewnił, że przyjęte rozwiązania będą spełniać standardy konstytucyjne.

4. Przepisy prawa powodujące trudności interpretacyjne

W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważono, że ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[6] nie reguluje procedury skutecznego dostarczania wezwania i konsekwencji prawnych związanych z nieodebraniem wezwania przez adresata. Można to uznać za konstrukcyjną lukę ustawową, która winna być uzupełniona w drodze *analogii legis*, czyli zastosowania norm regulujących podobną sytuację. Skoro ustawodawca w ustawie o samorządzie gminnym zrębowo unormował procedurę składania oświadczeń majątkowych przez radnych wskazując jedynie termin, od którego liczy się skuteczne dostarczenie

[4] Przepis ten utracił moc obowiązującą z dniem 9 stycznia 2020 r. w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy mocą wyroku TK z 26 czerwca 2019 r., SK 2/17.

[5] Zagadnienie to zostało omówione w *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2018 r.*, s. 350.

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

wezwania, to biorąc pod uwagę zarówno konsekwencje natury aksjologicznej, jak i sankcje z tytułu zaniechania temu obowiązkowi, należy przyjąć, na zasadzie *analogii legis*, że do tej procedury mają zastosowanie przepisy k.p.a. o doręczeniach, jako bliskie specyfice i celom regulacji materialnoprawnej zawartej w art. 24h ust. 5a u.s.g. Do skutecznego dostarczenia radnemu wezwania do złożenia oświadczenia majątkowego zgodnie z art. 24h ust. 5a u.s.g., mają zastosowanie przepisy rozdziału 8 k.p.a. Rolą sądu jest dokonywanie, w ramach wykładni operacyjnej, takich zabiegów interpretacyjnych, które w rezultacie doprowadzą do usunięcia istniejących konstrukcyjnych luk w prawie i pozwolą ustalić właściwy stan prawny sprawy (tak w wyroku z 20 lutego 2019 r., II OSK 3444/18 i powołanym w uzasadnieniu wyroku z 9 stycznia 2014 r., II OSK 2821/13).

5. Podsumowanie

Wskazane wyżej przykłady ilustrują trudności w rozstrzygnięciu sprawy wskutek pominięcia ustawodawczego, czy luki prawnej, bądź braku określoności przepisu prawa będącego podstawą orzekania. Sytuacje takie mają wpływ na rozbieżności w orzecznictwie. Należy podkreślić, że o ile sądy administracyjne dysponują instrumentami pozwalającymi na dokonanie właściwej, zgodnej z konstytucyjnymi zasadami wykładni przepisów prawa, o tyle takimi szerokimi instrumentami nie dysponują organy administracji publicznej. Powyższe wpływa na przedłużanie procesu załatwiania spraw, co narusza zasadę ekonomiki postępowania.

CZĘŚĆ TRZECIA

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

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

Zadania Prezesa NSA w zakresie nadzoru nad judykacyjną i organizacyjną działalnością sądów administracyjnych wynikają głównie z ustawy ustrojowej (p.u.s.a.) i aktów prawnych wydanych z jej upoważnienia, m.in. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych[1] oraz uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania NSA[2]. Prezes NSA sprawuje nadzór judykacyjny przez Biuro Orzecznictwa, natomiast zadania związane z pełnieniem czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych, Prezes NSA sprawuje poprzez Kancelarię Prezesa NSA. Zadania związane m.in. z informowaniem o sprawach stron, udostępnianiem informacji publicznej o działalności NSA, prowadzeniem statystyki i innych spraw wykonuje, zgodnie z § 3 Regulaminu, Wydział Informacji Sądowej.

II. Biuro Orzecznictwa

1. Zagadnienia ogólne

W Biurze Orzecznictwa NSA pracują sędziowie i specjaliści różnych dziedzin prawa, w tym osoby z dorobkiem naukowym. Zgodnie z art. 40 § 3 p.p.s.a. Biuro Orzecznictwa wykonuje zadania związane z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Szczegółowe czynności nadzoru Prezesa NSA nad działalnością administracyjną sądów, realizowane w Biurze Orzecznictwa, określają przepisy § 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych[3]. Szczegółowe zadania jednostek organizacyjnych Biura Orzecznictwa określają przepisy § 12–14 Regulaminu wewnętrznego

[1] Dz.U. Nr 169, poz. 1645; dalej: rozporządzenie Prezydenta RP.
[2] MP Nr 86, poz. 1007; dalej: Regulamin.
[3] Dz.U. Nr 169, poz. 1645.

urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowiącego załącznik do Uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego[4], a także zarządzenia Prezesa NSA regulujące zakres kompetencji poszczególnych wydziałów i zespołów działających w Biurze. Struktura organizacyjna Biura wynika zaś z § 11–17 powołanego Regulaminu oraz zarządzeń Prezesa NSA.

W zakresie działań nadzorczych związanych z eliminowaniem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa na bieżąco analizuje orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. W przypadku wystąpienia rozbieżności w orzecznictwie przedstawia 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 RP, do Trybunału Konstytucyjnego. W Biurze Orzecznictwa opracowywane są także opinie projektów aktów prawnych przesłanych Prezesowi NSA.

2. Analiza orzecznictwa

W 2019 r. w Biurze Orzecznictwa analizowano orzeczenia NSA i orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie stosowania i interpretacji Konstytucji RP, prawa wspólnotowego i umów międzynarodowych, a także uwzględniania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz prawidłowego stosowania uchwał NSA. Orzecznictwo sądów administracyjnych analizowano również pod kątem zachowania jego jednolitości.

Przedmiotem analiz Biura były również wskazywane w postanowieniach sygnalizacyjnych składów orzekających, kierowanych do organów administracji, istotne naruszenia prawa i okoliczności mające wpływ na ich powstanie, w tym naruszenia przez organy administracji ustawowej zasady związania oceną prawną wyrażoną w wyroku oraz bezczynność i przewlekłość postępowania administracyjnego. Analizie były poddawane także zdania odrębne zgłaszane przez sędziów w poszczególnych sprawach, m.in. w kontekście ich wpływu na jednolitość orzecznictwa.

Stwierdzone w orzecznictwie rozbieżności stanowią podstawę do zalecenia omówienia określonego zagadnienia na naradzie sędziów, jak również, w określonych warunkach, przygotowania projektu pytania abstrakcyjnego kierowanego przez Prezesa NSA o podjęcie przez poszerzony skład sędziów NSA uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych[5], lub projektu wniosku Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. W 2019 r. do Biura wpłynęły 4 wnioski o wystąpienie przez Prezesa NSA do TK, jednak analiza zgłoszonych wniosków nie potwierdziła wątpliwości co do zgodności z Konstytucją określonych przepisów i wniosków tych nie uwzględniono. Sporządzono natomiast 2 wnioski Prezesa NSA o rozpoznanie przez poszerzone składy sędziów NSA przez podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne. W tym czasie do Biura wpłynęło 16 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA o podjęcie uchwały przez składy poszerzone NSA. Po ich analizie uwzględniono 1 wniosek, a w przypadku

[4] MP Nr 86, poz. 1007 ze zm.

[5] Na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.

pozostałych wniosków nie było podstaw do wystąpienia o podjęcie przez poszerzony skład sędziów NSA uchwały.

W ramach rocznego planu pracy Biura Orzecznictwa pracownicy sporządzają opracowania analityczne dotyczące wybranych zagadnień orzeczniczych z zakresu kognicji sądów administracyjnych. Opracowania te są publikowane w Wydawnictwie NSA w serii „Materiały Szkoleniowe" (z przeznaczeniem do użytku wewnętrznego). *W* 2019 r. ukazały się następujące publikacje: „Podstawy analizy sprawozdań finansowych. Instrumenty pochodne" (nr 51/2019), „Instytucja wyłączenia pracownika i organu w postępowaniu administracyjnym" (nr 52/2019), „Nadużycie prawa w podatkach dochodowych i VAT" (nr 53/2019), „Ekonomiczne uwarunkowania wprowadzenia nowych rozwiązań podatkowych zapobiegających optymalizacji w podatkach dochodowych" (nr 54/2019).

3. Działalność nadzorcza

Na podstawie art. 12 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zw. z § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych *w* 2019 r. przeprowadzone zostały wizytacje w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Białymstoku, Rzeszowie, Szczecinie i Olsztynie. Protokoły z przeprowadzonych wizytacji zawierające zalecenia pokontrolne przedstawiono Prezesom tych Sądów. Stosownie do § 2 pkt 5 powołanego wyżej rozporządzenia w wizytowanych Sądach prowadzono również kontrole biurowości sądowej oraz organizacji pracy sekretariatów.

W ramach działań nadzorczych Prezesi Wojewódzkich Sądów Administracyjnych zostali zobowiązani do składania kwartalnych sprawozdań ze stanu spraw tzw. „starych", tj. trwających powyżej 36 miesięcy, w podległych im jednostkach. Sprawozdania te są poddawane bieżącej analizie, a w miarę potrzeby, uzyskiwane dodatkowe wyjaśnienia.

Co miesiąc Biuro dokonuje analizy dotyczącej realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, o którym mowa w art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), w zestawieniu planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów w zakresie sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych – czas rozpoznawania spraw SA, SAB, SO oraz działalności orzeczniczej w wojewódzkich sądach administracyjnych (procentowy współczynnik wyrażający stosunek liczby spraw uznających skargę na przewlekłość postępowania do ogólnej liczby spraw załatwionych). Informacja na wskazane tematy każdorazowo przekazywana jest Prezesowi NSA.

Sędziowie Biura Orzecznictwa brali udział w naradach i szkoleniach sędziów, referendarzy oraz innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych. Ponadto sędziowie i pracownicy Biura brali udział w konferencjach i seminariach.

W związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE[6], dyrektorowi Biura Orzecznictwa powierzono wykonywanie czynności nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych przez wojewódzkie sądy

[6] Dz.Urz. UE L 2016.119.1.

administracyjne w postępowaniach sądowych. Zadania wynikające z tego nadzoru dyrektor Biura realizuje przy pomocy Zespołu do spraw Ochrony Danych Osobowych, powołanego decyzją nr 1 dyrektora Biura Orzecznictwa z dnia 23 lipca 2018 r., w skład którego weszli sędziowie i pracownicy Biura. *W* 2019 r. Zespół przeprowadził kontrolę w WSA w Olsztynie i WSA w Szczecinie w zakresie stosowania procedur zapewniających wdrożenie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) oraz procesów związanych z informatyzacją postępowania sądowoadministracyjnego.

4. 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 2019 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych" (dwumiesięcznik), w których opublikowano łącznie 109 orzeczeń.

W Biurze Orzecznictwa działa również 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 wyniku prac tego Zespołu wybrane orzeczenia są wprowadzane do Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach (CBOIS). W 2019 r. do CBOIS wprowadzono 197 orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto do CBOIS wprowadzane są opinie i analizy dotyczące wykładni prawa europejskiego, Biuletyn Europejski redagowany przez Wydział Prawa Europejskiego Biura Orzecznictwa.

Na stronie internetowej NSA zamieszczane są także komunikaty Biura Orzecznictwa dotyczące pytań prawnych i wniosków przedłożonych składom poszerzonym NSA oraz pytania prawne i wnioski skierowane do Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W roku analizowanym sprawozdawczym opublikowano 31 komunikatów Biura Orzecznictwa.

5. Udział w pracach legislacyjnych

Sędziowie, członkowie i pracownicy Biura Orzecznictwa uczestniczą w opracowywaniu opinii, które Prezes NSA przedstawia adresatom nadsyłanych projektów aktów prawnych, a w szczególności analizują ich wpływ na ustrój sądów administracyjnych i postępowanie przed tymi sądami. Biorą udział także w uzgodnieniach międzyresortowych oraz w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich.

W 2019 r. w Biurze Orzecznictwa zaopiniowano 30 projektów aktów prawnych i opinii legislacyjnych, do 6 z nich zgłoszono uwagi, m.in. do projektów ustaw: o elektronizacji doręczeń oraz o zmianie niektórych innych ustaw; o zmianie ustawy o postępowaniu

egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw; o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Ordynacja podatkowa; o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych.

6. Wydział Prawa Europejskiego

W Biurze Orzecznictwa działa Wydział Prawa Europejskiego (WPE), do którego zadań należy m.in. gromadzenie i analiza: przepisów prawa europejskiego, które mają zastosowanie w sprawach sądowoadministracyjnych; orzecznictwa NSA i WSA, w których zastosowano prawo unijne; orzecznictwa TSUE i ETPC w zakresie objętym właściwością sądów administracyjnych, jak również udostępnianie przepisów prawa europejskiego i orzecznictwa sądów w tych sprawach sędziom sądów administracyjnych; aktualizacja i rozbudowa zakładki „Prawo europejskie" na stronie internetowej NSA (http://www.nsa.gov.pl), zwłaszcza w zakresie dokumentacji związanej z pytaniami prawnymi (prejudycjalnymi) polskich sądów administracyjnych; udzielanie informacji o źródłach prawa unijnego oraz orzecznictwie TSUE i ETPC pracownikom WSA i NSA; gromadzenie literatury dotyczącej problematyki prawa europejskiego; tłumaczenie (całych lub fragmentów) orzeczeń TSUE i ETPC, sprawdzanie tłumaczeń oraz tłumaczenie innych dokumentów na potrzeby Prezesa NSA i sędziów sądów administracyjnych; sporządzanie rocznych opracowań tematycznych (monograficznych) dotyczących problematyki prawa europejskiego; udział w wykładach, szkoleniach i konferencjach naukowych dotyczących problematyki prawa europejskiego.

W 2019 r. sporządzono szereg opinii, analiz i notatek dla potrzeb wewnętrznych Biura i NSA, w tym opracowanie pt. „Pojęcie pomocy państwa w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej". Celem opracowania było przedstawienie sposobu rozumienia przez Trybunał Sprawiedliwości pojęcia użytego w art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów krajowych w sprawach, w których miały uzasadnione wątpliwości co do uznania określonej korzyści za pomoc państwa w rozumieniu Traktatu. Analiza orzecznictwa i wynikające z niej wnioski mają stanowić kompendium wiedzy dla sędziów w zakresie, w jakim rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem administracyjnym wymaga dokonania zgodnej z prawem Unii wykładni pojęcia pomocy państwa.

Wydział koordynował tłumaczenie z języka angielskiego na język polski wybranych wyroków TSUE oraz dokonał weryfikacji tych tłumaczeń, monitorował również przebieg rozpatrywania przez TSUE pytań prejudycjalnych NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych. Uczestniczył także w działaniach związanych z dostępem i korzystaniem z utworzonej przez Trybunał Sprawiedliwości UE, w ramach Sieci Sądowej Unii Europejskiej (RJUE), platformy internetowej zawierającej orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii, orzecznictwo sądów krajowych związane z prawem unijnym oraz informacje na temat stosowania prawa międzynarodowego i prawa UE. Ponadto przygotowuje na potrzeby bieżących rozstrzygnięć spraw sądowoadministracyjnych materiały do umieszczenia na forum Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych UE (ACA-Europe).

Wydział dokonał wyboru 10 orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko innym państwom wydanych w 2018 r. z punktu widzenia zasadności ich przetłumaczenia przez NSA w ramach realizacji porozumienia w sprawie tłumaczenia i udostępniania orzeczeń ETPC, zawartego w dniu 24 marca 2014 r. między Ministrem

Sprawiedliwości, Ministrem Spraw Zagranicznych, Trybunałem Konstytucyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym (wyroki Wielkiej Izby w sprawach: *Denisov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 76639/11; *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, skargi nr 55391/13, 57728/13 i 74041/13; wyrok Izby w sprawach: *Baydar przeciwko Holandii*, skarga nr 55385/14; *Zhidov i inni przeciwko Rosji*, skargi nr 54490/10, 1153/14, 2680/14 *et al.*; *Euromak Metal DOO przeciwko byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii*, skarga nr 68039/14; *Somorjai przeciwko Węgrom*, skarga nr 60934/13; *Aleksandar Sabev przeciwko Bułgarii*, skarga nr 43503/08; *Aydoğan i Dara Radyo Televizyon Yayýncýlýk Anonim Ţirketi przeciwko Turcji*, skarga nr 12261/06; *Ljatifi przeciwko byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii*, skarga nr 19017/16; *M.A. przeciwko Francji*, skarga nr 9373/15.

Wydział opracowuje w cyklu miesięcznym „Biuletyn Europejski", zawierający informacje o nowych aktach prawnych Unii Europejskiej i Rady Europy, o istotnym dla sądownictwa administracyjnego orzecznictwie TSUE i ETPC (w tym omówienie, po uprzednim przetłumaczeniu, dostępnych w językach angielskim i francuskim orzeczeń ETPC). W biuletynie zawarte są również informacje o kierowanych przez składy WSA i NSA pytaniach prejudycjalnych. W okresie sprawozdawczym opracowano 12 numerów „Biuletynu Europejskiego", przekazanych do wiadomości sędziów NSA, zamieszczonych w bazie CBOiS oraz na stronie internetowej NSA. Opublikowano streszczenia 34 orzeczeń ETPC w sprawach przeciwko innym państwom w celu upowszechniania standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w polskim wymiarze sprawiedliwości. W cyklu kwartalnym zaś opracowywany jest wybór orzeczeń sądów administracyjnych „Stosowanie prawa europejskiego przez sądy administracyjne", szczególnie istotnych z punktu widzenia wykładni i stosowania przepisów prawa europejskiego.

Wydział prowadzi i aktualizuje na stronie internetowej NSA zakładkę „Prawo europejskie", w której zamieszczane są pytania prejudycjalne NSA i WSA, „Biuletyn Europejski", linki do baz orzecznictwa TSUE oraz ETPC, tłumaczenia orzeczeń ETPC na język polski, a także m.in. linki do publikacji Rady Europy, Agencji Praw Podstawowych UE itp.

III. Realizacja zadań ogólnoorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego

Zgodnie z art. 40 § 2 p.u.s.a. do zakresu działania Kancelarii Prezesa NSA należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych.

W 2019 r., podobnie jak w latach poprzednich, podejmowano działania zapewniające odpowiednie warunki do sprawnego orzekania i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, to jest uruchomienie procedur mających na celu obsadę wolnych stanowisk sędziowskich, aktualizację bazy informatycznej i księgozbioru oraz zapewnienie odpowiedniego wyposażenia biurowego, technicznego i informatycznego.

Nominacje na urząd sędziego NSA z rąk Prezydenta RP otrzymało 5 sędziów, ponadto nominowanych zostało 11 sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych oraz 8 asesorów sądowych. W tym samym roku w stan spoczynku przeszło 10 sędziów NSA i 17 sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych. Na koniec roku sprawozdawczego w NSA obsadzonych było 106 stanowisk sędziowskich, przy limicie 127 stanowisk, a w wojewódzkich sądach administracyjnych – 457 stanowisk sędziowskich, przy limicie 483 stanowisk, oraz 28 stanowisk asesorskich, przy limicie 64 stanowisk.

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 latach minionych, zbiory Biblioteki NSA były udostępniane także adwokatom, radcom prawnym, studentom, stronom i uczestnikom postępowania sądowego oraz innym zainteresowanym osobom.

Dostęp do informacji jurydycznej realizowano także poprzez wydawanie własnych publikacji. W 2019 r. ukazało się sześć numerów (nr 82-87) dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" oraz numer specjalny „Zeszytów Naukowych" w języku angielskim poświęcony 15 rocznicy wprowadzenia reform sądownictwa administracyjnego. Ponadto wydano w formie książkowej „Informację o działalności sądów administracyjnych w 2018 roku" oraz opublikowano opracowanie „Stosowanie prawa europejskiego w orzecznictwie sądowym". W serii „Materiały Szkoleniowe" ukazały się: nr 50/2019 – „Regulacje prawne w zakresie obejścia i nadużycia prawa podatkowego w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych, nr 51/2019 – „Podstawy analizy sprawozdań finansowych. Instrumenty pochodne", nr 52/2019 – „Instytucja wyłączenia pracownika i organu w postępowaniu administracyjnym", nr 53/2019 – „Nadużycie prawa w podatkach dochodowych i VAT" oraz nr 54/2019 – „Ekonomiczne uwarunkowania wprowadzenia nowych rozwiązań podatkowych zapobiegających optymalizacji w podatkach dochodowych".

W celu zapewnienia powszechnego dostępu do orzeczeń oraz tworzenia warunków do podnoszenia jakości pracy sędziów i jednolitości orzecznictwa systematycznie zwiększano liczbę orzeczeń zgromadzonych w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach, w której na koniec 2019 r. zgromadzono 2152 tys. orzeczeń. Realizując prawo obywateli do informacji, ustawicznie poszerzano liczbę udostępnianych w Internecie, uprzednio zanonimizowanych, orzeczeń sądów administracyjnych. Na koniec roku sprawozdawczego liczba

udostępnionych w ten sposób orzeczeń wynosiła 1770 tys. W 2019 r. odnotowano ponad 3,8 mln „wejść" do internetowej bazy orzeczeń i 20,5 mln wyświetleń stron wyników wyszukiwania oraz pojedynczych orzeczeń.

W związku z wejściem w życie z dniem 31 maja 2019 r. aktów prawnych informatyzujących postępowanie przed sądami administracyjnymi, tj. ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw[1] oraz ustawy z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw[2], wdrożone zostały w sądach administracyjnych odpowiednie systemy informatyczne umożliwiające realizację postanowień przywołanych regulacji prawnych. Dla potrzeb sądownictwa administracyjnego odpowiednio zaadaptowany został system elektronicznego zarządzania dokumentacją autorstwa Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku (EZD PUW). Staraniem zaś służb informatycznych Kancelarii Prezesa NSA opracowano system informatyczny służący udostępnianiu odwzorowań cyfrowych akt sądowych (portal akt spraw sądowoadministracyjnych „PASSA"). Z systemów tych mogą korzystać strony i uczestnicy postępowania zainteresowani m.in. wnoszeniem do sądów administracyjnych pism procesowych w formie elektronicznej, otrzymywania korespondencji sądowej w takiej formie, a także uzyskania dostępu do akt sądowych online.

W ramach zabezpieczania odpowiednich warunków lokalowych dla WSA w Szczecinie w 2019 r. zakończono prace budowlane związane z dostosowaniem budynku pozyskanego w 2015 r. na rzecz WSA w Szczecinie. Wszystkie sądy administracyjne doposażono w niezbędny sprzęt biurowy i techniczny oraz dokonano modernizacji informatycznej infrastruktury sprzętowej, niezbędnej do wdrożenia systemów związanych z informatyzacją postępowania sądowoadministracyjnego.

W 2019 r. prowadzono także działania związane z zabezpieczeniem ogólnoorganizacyjnym współpracy i działalności międzynarodowej NSA, w tym również w zakresie wymiany doświadczeń orzeczniczych oraz upowszechniania wiedzy o sądownictwie administracyjnym.

NSA utrzymuje regularne kontakty międzynarodowe z najwyższymi sądami administracyjnymi w Europie i na świecie. Sąd jest członkiem europejskiego Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union – ACA-Europe) oraz Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych (International Association of Supreme Administrative Jurisdictions – IASAJ). Oba stowarzyszenia organizują seminaria i konferencje dotyczące aktualnych zagadnień funkcjonowania sądownictwa administracyjnego oraz programy wymiany sędziów. NSA jest również członkiem Sieci Sądów Najwyższych (Superior Courts Network – SCN) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu oraz Sieci Sądowej Unii Europejskiej (Réseau Judiciaire de l'Union Européenne – RJUE) przy Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Sędziowie sądów administracyjnych uczestniczą również w pracach Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów Administracyjnych (Association of European Administrative Judges – AEAJ) oraz podnoszą kwalifikacje zawodowe w ramach seminariów, staży i wizyt studyjnych organizowanych przez Europejską Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (European Judicial

[1] Dz.U. z 2014 r. poz. 183 ze zm.

[2] Dz.U. z 2019 r. poz. 934.

Training Network – EJTN). Ponadto NSA współuczestniczy w kształtowaniu standardów prawno-administracyjnych UE, współpracując z EJTN przy organizacji w Polsce staży dla sędziów sądów administracyjnych z innych państw. W 2019 r., w ramach organizowanego przez EJTN programu wymiany sędziów sądów administracyjnych, w NSA na stażu ogólnym lub specjalistycznym przebywali sędziowie z następujących państw: Francji, Niemiec, Hiszpanii, Portugalii i Włoch. Jednocześnie w tym samym okresie, na takich samych zasadach, sędziowie orzekający w NSA i w wojewódzkich sądach administracyjnych odbyli staże we Francji, Hiszpanii, Holandii, w Niemczech, Portugalii i we Włoszech. Oprócz tego polscy sędziowie sądów administracyjnych mogli skorzystać w 2019 r. również z programu wymiany sędziów stowarzyszenia IASAJ oraz ze staży zorganizowanych w ramach współpracy bilateralnej Naczelnego Sądu Administracyjnego z Federalnym Sądem Administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec.

W 2019 r. NSA odbywał bilateralne spotkania z Federalnym Sądem Administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec, Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Litewskiej, Radą Stanu Francji oraz Sądem Najwyższym Węgier i Łotwy.

Szczególny charakter miała zorganizowana w październiku 2019 r. w Warszawie konferencja naukowa asystentów sędziów NSA z udziałem gości zagranicznych zatytułowana „Asystent sędziego sądu administracyjnego – zagadnienia prawnoporównawcze i praktyczne".

NSA, podobnie jak w 2018 r., współpracował również z Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) podczas realizacji programu wizyt studyjnych dla urzędników krajowych i sędziów sądów administracyjnych orzekających w sprawach uchodźczych. W ramach realizacji programu z wizytą studyjną w NSA i WSA w Warszawie w maju 2019 r. przebywała delegacja członków Serbskiej Komisji do Spraw Azylowych.

NSA utrzymuje także partnerskie kontakty z Akademią Prawa Europejskiego (ERA) z siedzibą w Trewirze, której celem jest upowszechnianie wiedzy na temat prawa europejskiego poprzez organizację szkoleń, konferencji, wizyt studyjnych, kursów językowych oraz publikacje dydaktyczne. W czerwcu 2019 r. NSA współorganizował w ramach programu Unii Europejskiej „Kooperacja z sędziami krajowymi w obszarze prawa środowiskowego" seminarium dla sędziów z zakresu unijnego prawa ochrony środowiska „Sędziowie krajowi a dorobek prawa unijnego oparty na Konwencji z Åarhus".

Realizacja powyższych działań oraz utrzymanie sprawności orzeczniczej było możliwe dzięki uzyskaniu właściwego zabezpieczenia finansowo-budżetowego sądownictwa administracyjnego.

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA

1. Zagadnienia ogólne

W 2019 r. działalność Wydziału Informacji Sądowej Naczelnego Sądu Administracyjnego (WIS NSA) koncentrowała się przede wszystkim na zadaniach wynikających z uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego[1], w szczególności na: informowaniu stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i stanie spraw załatwianych w Sądzie oraz udostępnianiu do wglądu akt spraw, udostępnianiu informacji publicznej w zakresie działalności Sądu, prowadzeniu spraw petycji, skarg i wniosków, obsłudze medialnej NSA i Prezesa NSA, prowadzeniu statystyki sądowej, nadzorze nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o Sprawach (CBOIS) oraz wykonywaniu innych czynności związanych z tą Bazą, a także na kierowaniu pracami związanymi z redakcją serwisu internetowego NSA oraz Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Stosownie do § 3 ust. 5 regulaminu, WIS NSA sprawował nadzór nad realizacją analogicznych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej[2] Wydział informował właściwy organ podatkowy o przypadkach niezłożenia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej od dokumentów stwierdzających udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz ich odpisów, wypisów i kopii. Wydział uczestniczył w pracach powołanego w roku 2019 Zespołu do spraw realizacji w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wymagań służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami[3]. Poza tym WIS NSA wraz z innymi komórkami NSA uczestniczył w organizacji: „Nocy Muzeów w Naczelnym Sądzie Administracyjnym", konkursu na najlepszą pracę magisterską i doktorską na temat postępowania sądowoadministracyjnego, akcji „Lekcja w sądzie", a także spotkań z uczniami i studentami (w roku 2019 odbyło się 40 takich spotkań, czyli o 38% więcej niż w roku poprzednim).

2. Informowanie i udostępnianie akt

2.1. W roku 2019 na zapytania stron postępowania i osób zainteresowanych, 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 kilkudziesięciu 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 środki prawne przewidziane w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[4], obowiązki, jakie spoczywają na stronach postępowania i konsekwencje ich niedopełnienia.

2.2. Zadania informacyjne były również realizowane w ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi, terenową administracją rządową, organami jednostek

[1] MP z 2010 r. Nr 86 poz. 1007 ze zm. (tekst ujednolicony: www.nsa.gov.pl; dalej: także jako: regulamin).

[2] Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1044).

[3] Zespół został powołany w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2019 r. poz. 1696).

[4] Dz.U. z 2019 r. poz. 2325; dalej: p.p.s.a.

samorządu terytorialnego oraz organami ochrony prawnej, w tym sądami powszechnymi. W roku 2019 w WIS NSA udzielono w tym trybie 158 odpowiedzi w formie pisemnej (wzrost o ponad 14% w stosunku do 2018 r.).

2.3. W 2019 roku Czytelnia Akt NSA udostępniła do wglądu około 1,5 tys. akt czyli o około 25% więcej niż w 2018 r. W wojewódzkich sądach administracyjnych liczba udostępnionych stronom akt zasadniczo kształtowała się proporcjonalnie do liczby rozpoznanych spraw w danym sądzie. Z dniem 31 maja 2019 r. weszły w życie przepisy informatyzujące postępowanie przed sądami administracyjnymi[5], które umożliwiły stronom postępowania m.in. uzyskanie dostępu do akt sądowych online za pośrednictwem portalu PASSA. W ten sposób w okresie od 31 maja do 31 grudnia 2019 r. NSA udostępnił akta w 116 sprawach, zaś wojewódzkie sądy administracyjne w 508 sprawach. W Czytelniach Akt NSA i sądów pierwszej instancji przyjmowano także składane do akt wnioski i za zgodą przewodniczących wydziałów wydawano kopie dokumentów z akt. W ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 139 § 5 p.p.s.a. w Czytelni Akt NSA udostępniano wyroki NSA wydane na posiedzeniu niejawnym. Łącznie w tym trybie do wglądu wyłożono 2584 sentencje wyroków (spadek o prawie 15% w stosunku do 2018 r.).

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 regulaminu, WIS NSA realizował obowiązki wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Aktualne informacje o NSA i działalności tego Sądu udostępniane były w BIP, a także na oficjalnej stronie internetowej NSA. 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. NSA oraz wojewódzkie sądy administracyjne udostępniały w formie elektronicznej terminarze rozpraw bądź wokandy.

W roku 2019 do Prezesa NSA wpłynęły 243 wnioski o udostępnienie informacji publicznej (spadek o niespełna 11% w stosunku do 2018 r.), natomiast do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło łącznie 1081 wniosków, w tym 448 do WSA w Warszawie (wzrost o 25 % w stosunku do 2018 r.).

W 2019 r. złożono do NSA 81 wniosków o udostępnienie treści orzeczenia, co stanowi 33% ogółu wpływu (w 2018 r. – 40%), zaś w wojewódzkich sądach administracyjnych 251, co stanowi 23% ogółu wpływu[6] (w 2018 r. – 24%). Wnioski dotyczyły przede wszystkim orzeczeń wydanych przed 2004 r., które nie podlegają co do zasady publikacji w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA), a także orzeczeń, które nie zostały jeszcze dodane. Realizacja wniosków dotyczących orzeczeń niepublikowanych w CBOSA polegała w większości przypadków na umieszczeniu interesującego wnioskodawcę orzeczenia w Bazie lub na przesłaniu jego zanonimizowanej kopii w formie papierowej. Nato-

[5] Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 183 ze zm.) i ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 934).

[6] Z łącznej liczby 251 wniosków o udostępnienie treści orzeczenia, które wpłynęły do wojewódzkich sądów administracyjnych, 205 wpłynęło do WSA w Warszawie.

miast większość wniosków o udostępnienie treści orzeczenia załatwiono poprzez wskazanie miejsca internetowej publikacji.

Wśród wniosków, które wpłynęły do Prezesa NSA, jak też do prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych, powtarzały się, podobnie jak w latach ubiegłych, żądania udostępnienia: danych statystycznych obrazujących działalność sądów administracyjnych, liczby etatów na stanowiskach pozaorzeczniczych oraz wysokości wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach, rejestru i kategorii czynności przetwarzania danych osobowych, informacji o umowach na wywóz odpadów, informacji o postępowaniach sprawdzających wobec asystentów i referendarzy, pytań testowych i zadań w konkursach na stanowisko referendarza i asystenta, wysokości środków finansowych na zakup różnego rodzaju środków trwałych, liczby spraw wszczętych skargami na akty wydane przez konkretny organ oraz informacji o wdrożeniu cyfryzacji postępowania sądowoadministracyjnego.

3.2. Zdecydowaną większość wniosków o udostępnienie informacji publicznej załatwiono pozytywnie poprzez bezpośrednie udzielenie informacji, ewentualnie przez odesłanie do informacji zamieszczonych na stronie internetowej sądu lub w bazie orzeczeń sądów administracyjnych. Prezes NSA uwzględnił ponad 88% wszystkich wniosków, zaś prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych udzielili żądanych informacji publicznych w 97% przypadków. Pozostałe wnioski załatwiono w inny sposób (wydano decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub poinformowano, że informacja nie ma charakteru publicznego, pozostawiono wniosek bez rozpoznania bądź przekazano według właściwości). Ponadto Prezes NSA załatwił szereg wniosków o udostępnienie: informacji dotyczących przebiegu kariery sędziów NSA, pytań prawnych kierowanych do NSA przez uprawnione podmioty, w tym Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, korespondencji z organami Państwa.

W przypadku sześciu wniosków, które wpłynęły w 2019 r. Przewodniczący WIS, działając z upoważnienia Prezesa NSA, odmówił udzielenia informacji publicznej (dwie z tych spraw zostały załatwione na początku 2020 r.). Decyzje o odmowie udzielenia informacji publicznej zostały wydane odnośnie do żądań o udostępnienie informacji w postaci: opracowania danych o wynagrodzeniu, nagrodach i awansach wszystkich pracowników NSA w latach 2016–2019[7], treści wyroków NSA wraz z uzasadnieniami, wydanych w sprawach konkretnej osoby[8], treści korespondencji z 2018 r. pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a Prezesem NSA[9], rejestru wszystkich umów zawartych przez NSA w latach 2008–2019[10] oraz listy sędziów orzekających obecnie w NSA, którzy po raz pierwszy zostali powołani na stanowisko sędziego przez Radę Państwa PRL oraz skanów aktów pierwszych powołań na urząd sędziego przez Radę Państwa PRL[11]. Ponadto decyzją z dnia 22 stycznia 2019 r. po rozpoznaniu wniosku z 2018 r. Prezes NSA odmówił udostępnienia przetworzonej informacji publicznej w postaci informacji na temat ilości/daty/sygnatury spraw, w których NSA ma do rozstrzygnięcia stwierdzenie nadpłaty i w ramach tego postępowania jest analizowana kwestia bezpodstawnego wzbogacenia, w podziale na sprawy zawieszone oraz w toku[12].

[7] WIS.0144.125.2019.
[8] WIS.0144.142.2019, WIS.0144.145.2019.
[9] WIS.0144.183.2019.
[10] WIS. 0144.223.2019.
[11] WIS.0144.227.2019.
[12] V Inf/S 0411/215/18.

Prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych decyzje o odmowie udostępnienia informacji wydali w siedmiu przypadkach, podstawę prawną zaś tych decyzji stanowił art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., zgodnie z którym uzyskanie informacji przetworzonej możliwe jest w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego oraz art. 5 ust. 2 u.d.i.p., który z kolei stanowi, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

4. Skargi, wnioski i petycje

4.1. W WIS NSA zarejestrowano w 2019 r. ogółem 1058 spraw z zakresu skarg i wniosków (z tego 723 dotyczyły skarg w ramach właściwości NSA i WSA), czyli niemal tyle, ile w ubiegłym roku (spadek o niespełna 0,1%). Wpłynęło ponadto 957 pism dotyczących zarejestrowanej już sprawy (13% mniej niż w 2018 r.) Natomiast do wydziałów informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych łącznie wpłynęły 2662 skargi i wnioski (spadek o 2,4% w stosunku do 2018 r.). Ponadto wpłynęło 728 pism dotyczących zarejestrowanej już sprawy – o 11% więcej niż w 2018 r.

Najwięcej skarg dotyczyło niezadowolenia stron z przebiegu postępowania sądowego i treści orzeczeń sądowych. Skarżący domagali się weryfikacji orzeczeń sądów administracyjnych obu instancji w trybie pozaprocesowym oraz wyrażali niezadowolenie z działania sądów administracyjnych. W części tego typu skarg strony żądały wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów orzekających w ich sprawach.

Wśród wniosków, podobnie jak w minionych latach, dominowały zapytania o stan spraw, a także prośby o wyjaśnienie określonych zagadnień procesowych. Należy ponadto odnotować grupę wniosków dotyczących zamieszczenia orzeczenia w CBOSA.

W roku 2019 WIS NSA udzielił odpowiedzi na petycję dotyczącą struktury stanowisk oraz zasad wynagradzania pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych, a także zakresu zadań powierzonych referendarzom sądowym[13]. Wskazano przepisy regulujące kwestie związane z zatrudnianiem pracowników administracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych oraz wyjaśniono ogólnie zasady ustalania wynagrodzenia pracownika w ramach właściwej kategorii zaszeregowania. Autora petycji poinformowano, że główną barierę dla wzrostu wynagrodzeń określonej grupy zawodowej w strukturze sądu stanowi wysokość środków przekazanych sądom administracyjnych w ramach rocznego budżetu uchwalanego przez Sejm RP. Jednocześnie wskazano, że Prezes NSA dostrzega potrzebę modyfikacji rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie stanowisk i wymaganych kwalifikacji urzędników sądowych i innych pracowników oraz szczegółowych zasad wynagradzania referendarzy sądowych, starszych referendarzy sądowych, asystentów sędziów, starszych asystentów sędziów, urzędników oraz innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych[14], a w szczególności dostosowania struktury stanowiskowej do współczesnych potrzeb sądów administracyjnych. Zadeklarowano rozważenie możliwości przedstawienia Prezydentowi RP propozycji zmian.

[13] WIS.050.290.2019.

[14] Dz.U. Nr 72, poz. 384 ze zm.

4.2. W 2019 r. jedynie 1,4% skarg na działalność sądów administracyjnych wniesionych do Prezesa NSA okazało się w całości lub w części zasadne (w poprzednim roku 1,7%)[15]. W pozostałych zbadanych sprawach nie stwierdzono zarzucanych uchybień. W tych przypadkach przedstawiano skarżącym przebieg postępowań, wyjaśniano podnoszone przez nich wątpliwości oraz wskazywano podstawy prawne działań sądów wywołujących sprzeciw lub niezadowolenie stron. Wskazywane w skargach zarzuty badane w kontekście 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 podnoszone przez skarżących, ewentualnie gdy dostrzeżono inne uchybienia, podejmowano działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości, zapobieganie ich następstwom oraz powtarzaniu błędów w przyszłości. O dostrzeżonych przejawach nieprawidłowości WIS NSA informował Prezesa NSA, Dyrektora BO lub prezesów poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych, a także właściwe organy samorządów zawodowych pełnomocników reprezentujących strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym. We wszystkich tego typu przypadkach podjęto działania mające na celu wyeliminowanie wystąpienia podobnych zdarzeń w przyszłości. W sprawach zgłoszeń dotyczących nieprawidłowej anonimizacji orzeczeń publikowanych w CBOSA WIS NSA podejmował działania, polegające na usunięciu z bazy danych osobowych stron postępowania, zaś dalsze czynności wynikające z przepisów o ochronie danych osobowych, w szczególności z RODO podejmował działający w ramach Wydziału Inspektor Ochrony Danych NSA[16].

W roku 2019 skarżący mieli również możliwość osobistego spotkania z działającym w imieniu Prezesa NSA Przewodniczącym WIS. Tematem spotkań były przede wszystkim zarzuty dotyczące prawomocnie zakończonych postępowań sądowoadministracyjnych.

4.3. Wśród skarg zasadnych dotyczących funkcjonowania sądów administracyjnych, które wpłynęły w 2019 r., dostrzeżono m.in. uchybienia w zakresie anonimizacji orzeczeń w CBOSA, a także nieterminowe ich publikowanie, błędne lub nieprecyzyjne formułowanie pouczeń o środkach prawnych przysługujących stronom postępowania oraz opóźnienia w doręczeniach odpisów orzeczeń bądź brak takich doręczeń oraz inne uchybienia w zakresie zasad biurowości.

W jednej ze spraw skarżący zakwestionował niezrozumiałą dla niego „zmianę sygnatur" w sprawie sądowoadministracyjnej w skardze na bezczynność i przewlekłość organu administracji publicznej zarejestrowanej początkowo w repertorium SAB, a następnie po oświadczeniu skarżącego, że skarga dotyczy konkretnego postanowienia organu administracji, Przewodniczący Wydziału – nie próbując sprecyzować, czy skarżący cofa skargę na bezczynność i przewlekłość – zarządził zakreślenie sprawy w repertorium SAB i wpisanie jej do repertorium SA. Zakreślenie sprawy w repertorium SAB bez wydania orzeczenia w tej sprawie uniemożliwiło skarżącemu kwestionowanie w trybie procesowym zała-

[15] Podobnie jak w poprzednim roku skargi zasadne dotyczyły przede wszystkim niewłaściwej anonimizacji orzeczeń opublikowanych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl).

[16] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE L 2016.119.1).

twienia skargi na bezczynność i przewlekłość organu administracji publicznej. Na skutek tej skargi WIS NSA zwrócił się do Prezesa WSA o podjęcie stosownych działań[17]. W innej sprawie skarżąca zamieszkująca na stałe za granicą zwróciła uwagę, że formularz wezwania do uzupełnienia braków formalnych pisma nie zawiera właściwego pouczenia w odniesieniu do przypadków pism procesowych w obrocie zagranicznym. W tej sprawie poza działaniami o charakterze ogólnym zwrócono się do sądu, przed którym toczyła się sprawa skarżącej o usunięcie zgłoszonych nieprawidłowości. Kwestia pouczeń była przedmiotem kilku innych skarg, w których wskazywano również na ich niejednolite – w różnych sądach administracyjnych – brzmienie[18]. Jako przykład natomiast zasadnej skargi dotyczącej niedoręczenia stronie odpisu wyroku można wskazać sprawę, w której na skutek błędu pracownika sekretariatu wojewódzkiego sądu administracyjnego pełnomocnik skarżącego otrzymał pustą kopertę[19]. Z kolei w innej sprawie na skutek stwierdzenia sporządzenia odpisu wyroku niezgodnie z przepisami o biurowości (odpis zawierał wyłącznie pieczęć okrągłą sądu) Prezes WSA zlecił sekretariatowi kontrolę odpisów sporządzonych w innych sprawach, która wykazała, że zgłoszony przypadek miał charakter incydentalny[20].

W 2019 r. WIS NSA otrzymał do załatwienia, w imieniu Prezesa NSA działającego jako organ ochrony danych osobowych przetwarzanych przez wojewódzkie sądy administracyjne[21], skargę zawierającą zarzut doręczenia korespondencji sądowej osobie niebędącej stroną postępowania[22], a tym samym udostępnienia danych osobowych skarżącego osobie nieuprawnionej. Przeprowadzone postępowanie nie potwierdziło zgłoszonych zastrzeżeń, a czynności procesowe realizowane w wojewódzkim sądzie administracyjnym, do którego została skierowana sprawa, miały pełne umocowanie prawne, tj. podejmowane były na podstawie wydawanych w sprawie zarządzeń oraz właściwych przepisów procedury sądowoadministracyjnej, w tym m.in. art. 47 p.p.s.a.

4.4. Stosownie do art. 41a § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[23] w zw. z art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i art. 10 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym[24], skargi i wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe pozostawiane były bez rozpatrzenia, o czym informowano nadawcę.

5. Obsługa medialna

W 2019 r. w WIS NSA zarejestrowano 98 pisemnych wniosków przedstawicieli mediów o udzielenie informacji w formie pisemnej lub w ustnej (dla porównania w roku 2017 – 75, w roku 2018 – 106). W ramach obsługi medialnej sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich, udzielano dziennikarzom prasy, radia i telewizji przede wszystkim informacji dotyczących przebiegu postępowania, bieżącego orzecznictwa, jak też administra-

[17] WIS.050.569.2019.

[18] M.in. WIS.050.219.2019.

[19] WIS.050.608.2019.

[20] WIS.050.460.2019.

[21] Art. 12b § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1267).

[22] WIS.050.612.2019.

[23] Dz.U. z 2019 r. poz. 52 ze zm.

[24] Dz.U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.

cyjnej sfery działalności sądów administracyjnych. WIS NSA w ramach współpracy z redakcjami dzienników, czasopism prawniczych, portali internetowych oraz stacji telewizyjnych i radiowych przekazywał orzeczenia bądź wskazywał 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 Rzecznika Prasowego NSA – Przewodniczącego WIS NSA były przedmiotem publikacji prasowych. Prośby o komentarz często dotyczyły skutków prawnych orzeczeń wydawanych przez NSA. Zainteresowanie mediów wzbudziły m.in. orzeczenia w sprawach dotyczących: pozwolenia na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych[25], dostępu do umów zawartych przez Podkomisję ds. Ponownego Zbadania Wypadku Lotniczego[26], strefy płatnego parkowania w Radomiu[27], opłaty targowej z tytułu sprzedaży odzieży w sklepie i tzw. wystawce zorganizowanej przed sklepem[28], odmowy udostępnienia przez Kancelarię Sejmu tzw. list poparcia udzielonego kandydatom na członków KRS[29], pytań prejudycjalnych NSA w sprawie odwołań od uchwał KRS[30], transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia[31].

Przedmiotem zainteresowania przedstawicieli mediów były tematy związane z wprowadzeniem informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego, zwrotem świadczeń przyznanych sędziom, którzy zostali przeniesieni w stan spoczynku w związku z nowelizacją przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, protestami pracowników sądów administracyjnych, uprawnieniem do orzekania przez sędziów powołanych na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. W części wniosków zawarte były pytania związane z postępowaniami wyjaśniającymi bądź dyscyplinarnymi w stosunku do sędziów NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych, sprawami dotyczącymi decyzji wydanych przez Komisję ds. reprywatyzacji nieruchomości warszawskich oraz sprawami w przedmiocie świadczeń emerytalnych odebranych na podstawie tzw. ustawy dezubekizacyjnej.

W roku 2019 r. Rzecznik Prasowy NSA udzielał wypowiedzi dla rozgłośni radiowych, a także dla stacji telewizyjnych. Tematami wypowiedzi było m.in. przedstawienie linii orzeczniczej NSA w sprawach nałożenia grzywny w celu przymuszenia do wykonania obowiązku szczepień ochronnych oraz w sprawie treści powołanego wyżej wyroku NSA z dnia 19 lipca 2019 r. oddalającego skargę kasacyjną od wyroku WSA w Warszawie zobowiązującego Podkomisję ds. Ponownego Zbadania Wypadku Lotniczego do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej w postaci skanów umów cywilnoprawnych podpisanych w ramach jej działania.

W związku z dużym zainteresowaniem opinii publicznej określonymi problemami WIS NSA umieszczał stosowne komunikaty prasowe na stronie internetowej NSA. Łącz-

[25] Wyrok NSA z 28 czerwca 2018 r., II OSK 1015/18.
[26] Wyrok NSA z 19 lipca 2018 r., I OSK 345/18.
[27] Wyrok NSA z 8 maja 2019 r., I OSK 1909/17.
[28] Wyrok NSA z 26 czerwca 2019 r., II FSK 2659/17.
[29] Wyrok NSA z 28 czerwca 2019 r. , I OSK 4282/18.
[30] Postanowienie NSA z 26 czerwca 2019 r., II GOK 2/18.
[31] Uchwała składu 7 sędziów NSA z 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19 .

nie w 2019 r. umieszczono 31 komunikatów dotyczących nie tylko zapowiedzi wybranych spraw sądowych oraz treści orzeczeń NSA, ale również zdarzeń pozaorzeczniczych.

W roku 2019 Rzecznik Prasowy NSA odniósł się do publikacji prasowej, która została opublikowana w Dzienniku Gazecie Prawnej pt. „Dane na wyciągnięcie ręki", wskazującej, że pracownicy sądów administracyjnych obligowani są do wyrabiania we własnym zakresie podpisu elektronicznego i profilu zaufanego na potrzeby służbowej obsługi postępowania sądowoadministracyjnego. Rzecznik, w stosownej polemice opublikowanej na stronie internetowej Sądu, stwierdził, że obowiązek wyrobienia podpisu elektronicznego w celu zapewnienia prawidłowej sądowej obsługi elektronicznego postępowania sądowoadministracyjnego spoczywa na sądzie administracyjnym właściwym ze względu na miejsce zatrudnienia danego pracownika, do którego obowiązków pracowniczych należy obsługa elektronicznej korespondencji sądowej. Jednocześnie wskazał, że NSA nie ma wpływu na zakres danych udostępnianych w ramach podpisu elektronicznego. Kwestia wymogów, jakie musi spełniać podpis elektroniczny, wynika z ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej.

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 NSA. Zostały one przekazane Prezesowi NSA, Prezesom Izb NSA, Dyrektorowi BO NSA oraz Szefowi Kancelarii Prezesa NSA. Zbiorcze sprawozdania za poszczególne miesiące oraz analizy danych zawartych w zestawieniach w stosunku „miesiąc do miesiąca" WIS NSA sporządzał na bieżąco i publikował w serwisie internetowym oraz w Biuletynie Informacji Publicznej NSA. Ponadto Wydział opracował i przedstawił stosowne dane na potrzeby Rocznika Statystycznego RP Głównego Urzędu Statystycznego.

7. Działania nadzorcze

Zgodnie z § 3 ust. 5 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego WIS NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie zadań powierzonych wydziałom informacji sądowej tych sądów. Realizując ten obowiązek w 2019 r. Przewodniczący WIS NSA oraz Kierownik Sekretariatu wraz z wyznaczonym pracownikiem, przeprowadzili wizytacje w WSA w Łodzi oraz WSA w Lublinie. Opis przebiegu tych wizytacji, wnioski i zalecenia pokontrolne przedstawione zostały w sprawozdaniach powizytacyjnych[32]. Ponadto, na prośbę Przewodniczącego WIS NSA, Przewodniczący WIS wojewódzkich sądów administracyjnych przedstawili informacje roczne o działalności kierowanych przez nich wydziałów. Informacje te zostały przeanalizowane z punktu widzenia sprawności i prawidłowości wykonywania przez wydziały powierzonych im zadań. Wybrane zagadnienia dotyczące administracyjnej sfery działalności wojewódzkich sądów administracyjnych, pojawiające się w ramach skarg i wniosków składanych Prezesowi NSA, były przedstawiane prezesom sądów pierwszej instancji w celu ewentualnej weryfikacji przyjętych rozwiązań administracyjnych.

[32] WIS.0913.1.2019, WIS.0913.2.2019.

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 WIS wykonuje zadania w zakresie prowadzenia strony internetowej Sądu i strony podmiotowej BIP oraz sprawowania nadzoru nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o Sprawach rozpoznawanych w sądach administracyjnych. Kolegium Redakcyjne, powołane zarządzeniem Nr 13 Prezesa NSA, na bieżąco uaktualniało dane umieszczone na stronie internetowej oraz stronie BIP. W serwisie internetowym NSA publikowano informacje o ważnych wydarzeniach związanych z funkcjonowaniem NSA. W ramach komunikatów Rzecznika Prasowego informowano o najistotniejszych orzeczeniach, nie tylko sądów administracyjnych, ale również innych sądów i Trybunałów, w szczególności w sprawach budzących zainteresowanie opinii publicznej. Wykonując obowiązek określony w art. 87 § 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych w BIP NSA po raz kolejny opublikowano aktualne oświadczenia majątkowe sędziów NSA. W 2019 r. strona internetowa Sądu została dostosowana do wymagań związanych z wejściem w życie przepisów o informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego m.in. poprzez umieszczenie na niej istotnych dla stron postępowania informacji związanych z możliwością nadsyłania pism i odbierania korespondencji sądowej w formie elektronicznej, a także wglądu do akt online za pośrednictwem platformy PASSA. Ponadto w serwisie www.nsa.gov.pl utworzono nową zakładkę „Działalność popularyzatorska", w której publikowane są komunikaty o zorganizowanych spotkaniach, konferencjach, konkursach, a także broszury informacyjne w formie ulotek, adresowane zarówno do osób dorosłych, jak też do dzieci i młodzieży. Z danych przekazanych przez Wydział Informatyki NSA wynika, że w roku 2019 odnotowano średnio ponad 2,1 mln wejść na stronę internetową NSA w każdym miesiącu.

8.2. W 2019 r. kontynuowano wykonywanie zadań wynikających z zarządzenia nr 9 Prezesa NSA z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet. WIS NSA sprawował nadzór nad prawidłowością i terminowością wpisów dokonywanych w Centralnej Bazie, prowadził i aktualizował słowniki haseł tematycznych i aktów prawnych. Dodano ponadto wybrane orzeczenia sprzed 2004 r., które nie miały dotychczas formy elektronicznej. Wszystkie skargi i zgłoszenia, związane przede wszystkim z niewłaściwą anonimizacją orzeczeń umieszczonych w Bazie, WIS NSA niezwłocznie weryfikował i w uzasadnionych przypadkach podejmował stosowne działania.

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel (dane za rok 2019)

Tabela I.	Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych	236
Tabela II.	Skargi na akty i inne czynności organów	237
Tabela III.	Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów	239
Tabela IV.	Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2019	241
Tabela V.	Skargi na akty i inne czynności organów według rodzaju spraw	242
Tabela VI.	Skargi na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów	258
Tabela VII.	Skargi na akty i czynności dyrektorów izb administracji skarbowej	260
Tabela VIII.	Skargi na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych	260
Tabela IX.	Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)	262
Tabela X.	Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2019	263
Tabela XI.	Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	264
Tabela XII.	Skargi kasacyjne według izb NSA	265
Tabela XIII.	Skargi kasacyjne od orzeczeń sądu I instancji według rodzaju spraw	266

Tabela I
Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ skarg							
		ogółem		w tym					
				na akty i inne czynności			na bezczynność organu		
		ilość	%	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	wojewódzkie sądy administracyjne	70 227	100	61 306	87,30		8 921	12,70	
2	WSA Białystok	1 763	2,51	1 629	2,32	92,40	134	0.19	7,60
3	WSA Bydgoszcz	2 102	2,99	1 980	2,82	94,20	122	0,17	5,80
4	WSA Gdańsk	4 161	5,93	3 926	5,59	94,35	235	0,33	5,65
5	WSA Gliwice	5 492	7,82	4 950	7,05	90,13	542	0,77	9,87
6	WSA Gorzów Wielkopolski	1 969	2,80	1 733	2,47	88,01	236	0,34	11,99
7	WSA Kielce	1 796	2,56	1 706	2,43	94,99	90	0,13	5,01
8	WSA Kraków	5 179	7,37	4 463	6,36	86,17	716	1,02	13,83
9	WSA Lublin	2 483	3,54	2 335	3,32	94,04	148	0,21	5,96
10	WSA Łódź	3 140	4,47	2 975	4,24	94,75	165	0,23	5,25
11	WSA Olsztyn	2 060	2,93	1 954	2,78	94,85	106	0,15	5,15
12	WSA Opole	1 083	1,54	1 006	1,43	92,89	77	0,11	7,11
13	WSA Poznań	4 686	6,67	4 228	6,02	90,23	458	0,65	9,77
14	WSA Rzeszów	2 576	3,67	2 425	3,45	94,14	151	0,22	5,86
15	WSA Szczecin	2 367	3,37	2 234	3,18	94,38	133	0,19	5,62
16	WSA Warszawa	24 429	34,79	20 768	29,57	85,01	3 661	5,21	14,99
17	WSA Wrocław	4 941	7,04	2 994	4,26	60,60	1 947	2,77	39,40

Tabela II
Skargi na akty i inne czynności organów

Lp.	Nazwa sądu	Ogółem główne symbole z tego o symbolach głównych	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Łącznie /kol 7 i 17/	ZAŁATWIONO										Zamknięto	Pozostało na następny okres
							Łącznie /suma rubryk 8 i 13/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym					
				razem	w tym ponownie wpisane			Ogółem /suma rubryk 9-12/	Uwzględniono skargę/ sprzeciw	Oddalono skargę/ sprzeciw	Odrzucono skargę/ sprzeciw	W inny sposób	Ogółem	w tym				
														uwzględniono skargę/ sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	odrzucono skargę/ sprzeciw		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	wojewódzkie sądy administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	21 063	61 306	3 066	61 020	58 348	39 316	13 648	25 024	251	393	19 032	2 294	5 888	9 299	2 672	21 349
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 212	6 888	318	7 017	6 758	4 921	3 246	1 484	110	81	1 837	223	698	715	259	2 083
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	323	1 629	44	1 678	1 659	1 250	286	928	5	31	409	25	148	184	19	274
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	28	137	4	142	142	112	71	41	0	0	30	1	12	13	0	23
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	773	1 980	58	2 160	2 129	1 768	721	1 021	7	19	361	8	11	299	31	593
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	76	259	4	284	283	259	186	65	3	5	24	0	0	21	1	51
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	898	3 926	226	3 562	3 417	2 049	680	1 343	15	11	1 368	133	504	606	145	1 262
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	180	364	10	424	415	313	198	105	8	2	102	11	27	47	9	120
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 788	4 950	747	5 107	4 511	2 923	867	2 010	24	22	1 588	208	548	700	596	1 631
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	158	540	66	528	480	392	170	208	10	4	88	10	31	30	48	170
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	336	1 733	65	1 733	1 721	1 368	663	694	5	6	353	0	1	321	12	336
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	45	302	9	311	310	289	259	29	0	1	21	0	0	9	1	36
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	210	1 706	53	1 550	1 440	1 104	500	573	11	20	336	18	76	201	110	366
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	16	503	2	379	311	285	226	32	10	17	26	0	2	22	68	140

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 187	4 463	120	4 208	3 816	2 265	835	1 368	33	29	1 551	249	513	683	392	1 442
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	122	689	22	589	522	359	229	110	18	2	163	20	47	79	67	222
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	734	2 335	67	2 346	2 305	1 796	513	1 241	6	36	509	7	9	437	41	723
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	38	146	6	133	133	110	54	43	4	9	23	0	0	19	0	51
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 000	2 975	120	3 022	2 981	2 428	814	1 538	34	42	553	1	1	453	41	953
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	111	374	22	363	355	290	184	93	9	4	65	0	0	54	8	122
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	299	1 954	64	1 784	1 645	1 172	419	730	3	20	473	49	156	235	139	469
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	29	261	3	253	248	219	153	60	2	4	29	2	8	14	5	37
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	209	1 006	37	973	949	614	245	353	11	5	335	34	81	194	24	242
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	26	211	22	191	173	144	120	15	6	3	29	1	2	14	18	46
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 367	4 228	148	4 175	4 056	2 874	1 160	1 645	24	45	1 182	157	326	609	119	1 420
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	128	485	27	460	450	346	218	110	10	8	104	11	29	48	10	153
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	707	2 425	66	2 526	2 301	1 530	603	911	9	7	771	87	218	423	225	606
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	43	194	6	203	201	150	94	50	3	3	51	8	18	21	2	34
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	706	2 234	54	2 215	2 090	1 394	434	941	9	10	696	101	192	327	125	725
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	44	176	6	183	183	129	59	64	4	2	54	9	10	32	0	37
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	9 522	20 768	1 089	21 067	20 432	12 700	3 998	8 605	42	55	7 732	1 139	2 934	3 108	635	9 223
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 046	1 799	86	2 134	2 117	1 183	790	374	14	5	934	136	485	248	17	711
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 004	2 994	108	2 914	2 896	2 081	910	1 123	13	35	815	78	170	519	18	1 084
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	122	448	23	440	435	341	235	85	9	12	94	14	27	44	5	130

Tabela III
Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów

Lp.	Nazwa sądu	Ogółem główne symbole z tego o symbolach głównych	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Łącznie /kol 7 i 17/	ZAŁATWIONO										Zamknięto	Pozostało na następny okres
							Łącznie /suma rubryk 8 i 13/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym					
								Ogółem /suma rubryk 9-12/	Uwzględniono skargę/ sprzeciw	Oddalono skargę/ sprzeciw	Odrzucono skargę/ sprzeciw	W inny sposób	Ogółem	w tym				
				razem	w tym ponownie wpisane									uwzględniono skargę/ sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	odrzucono skargę/ sprzeciw		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	wojewódzkie sądy administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 311	8 921	524	8 218	7 999	617	258	220	44	95	7 382	2 779	1 501	2 444	219	2 014
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	1 311	8 921	524	8 218	7 999	617	258	220	44	95	7 382	2 779	1 501	2 444	219	2 014
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	18	134	6	138	137	24	15	6	3	0	113	21	34	53	1	14
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	18	134	6	138	137	24	15	6	3	0	113	21	34	53	1	14
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	34	122	6	112	111	68	25	25	7	11	43	6	2	32	1	44
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	34	122	6	112	111	68	25	25	7	11	43	6	2	32	1	44
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	45	235	6	238	238	0	0	0	0	0	238	82	48	89	0	42
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	45	235	6	238	238	0	0	0	0	0	238	82	48	89	0	42
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	71	542	88	508	436	41	28	12	1	0	395	91	69	107	72	105
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	71	542	88	508	436	41	28	12	1	0	395	91	69	107	72	105
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	18	236	15	228	226	70	18	24	6	22	156	1	0	42	2	26
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	18	236	15	228	226	70	18	24	6	22	156	1	0	42	2	26
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	6	90	5	80	78	15	6	9	0	0	63	11	9	38	2	16
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	6	90	5	80	78	15	6	9	0	0	63	11	9	38	2	16

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	95	716	17	708	687	8	3	4	1	0	679	69	299	263	21	103
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	95	716	17	708	687	8	3	4	1	0	679	69	299	263	21	103
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	34	148	5	158	153	91	42	42	6	1	62	0	3	51	5	24
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	34	148	5	158	153	91	42	42	6	1	62	0	3	51	5	24
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	52	165	9	179	178	110	45	45	18	2	68	0	0	55	1	38
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	52	165	9	179	178	110	45	45	18	2	68	0	0	55	1	38
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	20	106	1	106	103	7	5	2	0	0	96	41	21	31	3	20
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	20	106	1	106	103	7	5	2	0	0	96	41	21	31	3	20
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	10	77	3	85	85	1	1	0	0	0	84	24	14	46	0	2
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	10	77	3	85	85	1	1	0	0	0	84	24	14	46	0	2
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	153	458	13	507	503	116	12	46	1	57	387	94	87	131	4	104
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	153	458	13	507	503	116	12	46	1	57	387	94	87	131	4	104
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	13	151	22	141	135	1	0	1	0	0	134	52	32	48	6	23
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	13	151	22	141	135	1	0	1	0	0	134	52	32	48	6	23
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	32	133	3	138	135	1	0	0	0	1	134	45	24	57	3	27
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	32	133	3	138	135	1	0	0	0	1	134	45	24	57	3	27
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	529	3 661	314	3 330	3 236	5	2	2	1	0	3 231	1 290	669	1 101	94	860
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	529	3 661	314	3 330	3 236	5	2	2	1	0	3 231	1 290	669	1 101	94	860
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	181	1 947	11	1 562	1 558	59	56	2	0	1	1 499	952	190	300	4	566
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	181	1 947	11	1 562	1 558	59	56	2	0	1	1 499	952	190	300	4	566

Tabela IV
Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2019*

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Z A Ł A T W I O N O					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w t y m				
			na rozpawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	151 471	83 217	59 940	72,03	23 277	27,97	68 254
2005	131 163	87 383	58 924	67,43	28 459	32,57	43 780
2006	106 216	78 660	54 091	68,77	24 569	31,23	27 556
2007	86 184	66 942	48 100	71,85	18 842	28,15	19 242
2008	76 686	58 730	40 904	69,65	17 826	30,35	17 956
2009	77 058	59 500	41 967	70,53	17 533	29,47	17 558
2010	85 388	64 121	45 956	71,67	18 165	28,33	21 267
2011	91 118	69 281	48 767	70,39	20 514	29,61	21 837
2012	93 997	71 865	51 112	71,12	20 753	28,88	22 132
2013	103 766	75 696	54 970	72,62	20 726	27,38	28 070
2014	112 231	81 242	56 877	70,01	24 365	29,99	30 989
2015	114 520	81 353	58 381	71,76	22 972	28,24	33 167
2016	109 859	78 992	52 602	66,59	26 390	33,41	30 867
2017	103 293	77 567	49 681	64,05	27 886	35,95	25 726
2018	91 689	69 315	41 593	60,01	27 722	39,99	22 374
2019	92 601	69 238	39 933	57,67	29 305	42,33	23 363

* 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 /kol. 7 i 17/	Z A Ł A T W I O N O										Zamknięto	Pozostało na następny okres
							Łącznie /suma rubryk 8 i 13/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym					
				razem	w tym ponownie wpisane			Ogółem /suma rubryk 9-12/	Uwzględniono skargę/ sprzeciw	Oddalono skargę/ sprzeciw	Odrzucono skargę/ sprzeciw	W inny sposób	Ogółem ***) ****)	w tym				
														uwzględniono skargę/ sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	odrzucono skargę/ sprzeciw		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	2 182	5 497	186	5 672	5 514	3 093	1 009	2 049	12	23	2 421	316	1 108	893	158	2 007
		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	973	2 350	69	2 399	2 306	1 487	484	984	7	12	819	131	310	326	93	924
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	3	4		7	7	3	1	2			4	1	2	1		
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	73	178	4	176	168	49	20	28		1	119	18	85	13	8	75
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	26	58	1	57	54	39	20	19			15	1	11	3	3	27
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	754	1 941	72	2 000	1 953	1 089	346	735	3	5	864	84	402	354	47	695
7	6015	Uzgodnienia		7		4	4						4	3	1			3
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	42	57	1	83	83	48	17	31			35	8	15	11		16
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	13	27	2	31	31	19	11	8			12		1	9		9
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601																
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	298	875	37	915	908	359	110	242	2	5	549	70	281	176	7	258
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611**	67	125	2	125	116	76	29	43	4		40		4	34	9	67
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	1 194	4 182	209	4 091	3 896	2 649	912	1 694	19	24	1 247	56	233	807	195	1 285
		w tym o symbolach: 6030-6039																

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	13	75		70	59	47	11	35	1		12		1	8	11	18
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	284	825	7	842	839	544	98	437	6	3	295	3	47	213	3	267
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	188	493	3	534	448	331	232	92	3	4	117	13	44	51	86	147
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	149	396	10	404	402	299	163	132	1	3	103	1	17	81	2	141
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	51	100	1	112	112	86	23	60		3	26	6	8	10		39
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	80	337	106	298	296	228	100	127	1		68	4	6	52	2	119
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	18	76	1	58	58	35	16	14	4	1	23	3	5	12		36
21	6037	Transport drogowy i przewozy	318	1 662	69	1 526	1 473	936	200	726	1	9	537	23	93	342	53	454
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objetych symbolem 603	18	53	5	53	53	37	12	24	1		16	1	3	11		18
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	75	165	7	194	156	106	57	47	1	1	50	2	9	27	38	46
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	506	1 182	30	1 264	1 247	793	133	658		2	454	7	24	405	17	424
		w tym o symbolach: 6040-6049																
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	15	21		16	16	7	3	4			9			8		20
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	21	123	4	106	103	86	41	44		1	17	3	2	10	3	38
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	417	919	23	1 023	1 009	627	63	564			382	1	11	362	14	313
28	6043	Kinematografia																
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych																
30	6045	Ochrona osób i mienia	7	7		10	10	5	1	4			5			4		4
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	20	55		56	56	37	16	21			19	3	2	11		19
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON																
33	6048	Status zakładu pracy chronionej		4		4	4	3	1	2			1			1		
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	26	53	3	49	49	28	8	19		1	21		9	9		30
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	174	504	12	510	507	354	88	261		5	153	14	18	114	3	168
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059																
36	6050	Obowiązek meldunkowy	128	334	8	349	349	245	49	194		2	104	5	7	90		113

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
37	6051	Dokumenty stwierdzające tożsamość	2	3		4	4	2	1	1			2			2		1
38	6052	Akty stanu cywilnego	13	52	3	52	52	33	9	21		3	19	4	5	7		13
39	6053	Obywatelstwo	22	74		69	67	56	26	30			11	3	2	6	2	27
40	6054	Paszporty		4		1	1						1			1		3
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	9	37	1	35	34	18	3	15			16	2	4	8	1	11
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**	43	116	3	112	110	70	21	46		3	40		21	17	2	47
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069																
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	9	30	1	27	27	14	4	10			13		8	4		12
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża	5	13		13	13	7	5	2			6		5	1		5
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego	3	11	1	10	8	5	1	4			3		1	2	2	4
46	6063	Opłaty eksploatacyjne	25	55	1	55	55	43	11	29		3	12		5	7		25
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi lub górniczymi																
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606	1	7		7	7	1		1			6		2	3		1
49	**607**	**Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**	657	1 734	87	1 652	1 553	923	447	453	15	8	630	179	183	198	99	739
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079																
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	23	125		82	80	61	14	47			19	5	10	4	2	66
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	9	9		9	8	5	2	3			3		2		1	9
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	68	195	8	210	206	98	41	53	1	3	108	16	51	36	4	53
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie	53	169	38	166	160	100	42	57	1		60	3	6	21	6	56
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	24	123		67	66	30	9	20		1	36	7	17	8	1	80
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	4	18	2	15	14	13	5	8			1				1	7
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	308	584	16	612	547	335	249	83	2	1	212	124	41	34	65	280
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	168	511	23	491	472	281	85	182	11	3	191	24	56	95	19	188
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**	2	6	1	4	4	3		2	1		1			1		4
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	257	1 244	54	1 233	1 203	936	544	357	3	32	267	31	41	166	30	268
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099																
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	37	188	7	169	167	119	63	56			48	14	7	21	2	56

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	53	229	6	210	203	134	50	83		1	69	9	23	36	7	72
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	1	7		5	5	2	2				3		1	2		3
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe	2	1		2	2	1		1			1			1		1
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	164	819	41	847	826	680	429	217	3	31	146	8	10	106	21	136
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	181	365	10	360	357	198	65	133			159	63	58	37	3	186
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109																
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	129	190	3	230	227	125	42	83			102	49	32	20	3	89
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy																
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	49	173	7	125	125	70	21	49			55	14	25	16		97
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa																
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610	3	2		5	5	3	2	1			2		1	1		
71	**611**	**Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych**	6 022	16 525	996	16 487	15 873	10 531	3 657	6 756	24	94	5 342	737	1 635	2 652	614	6 060
		w tym o symbolach: 6110-6119																
72	6110	Podatek od towarów i usług	1 970	5 340	419	5 292	4 993	3 534	1 367	2 135	7	25	1 459	241	291	791	299	2 018
73	6111	Podatek akcyzowy	291	1 064	33	990	940	738	100	625		13	202	5	18	177	50	365
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	870	1 996	112	2 085	2 052	1 664	540	1 117	4	3	388	24	79	243	33	781
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	364	875	58	869	864	703	315	376		12	161	40	18	80	5	370
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	72	164	7	167	164	118	35	82	1		46	2	10	27	3	69
77	6115	Podatek od nieruchomości	890	2 929	187	2 899	2 735	2 070	655	1 384	5	26	665	48	111	465	164	920
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	317	934	27	888	865	608	231	363	4	10	257	8	57	176	23	363
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	163	416	15	406	400	256	96	157		3	144		11	127	6	173
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	513	1 374	75	1 385	1 366	245	74	168	2	1	1 121	200	619	289	19	502
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	572	1 433	63	1 506	1 494	595	244	349	1	1	899	169	421	277	12	499
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	214	730	69	714	648	378	92	280	5	1	270	40	113	106	66	230
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129																
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	109	370	42	361	320	231	50	178	3		89	10	37	36	41	118
84	6121	Klasyfikacja gruntów	13	37	5	42	36	23	3	20			13	5	6	2	6	8

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	69	233	12	227	216	85	26	58		1	131	18	59	51	11	75
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	12	43	6	38	33	23	7	14	2		10	6	1	2	5	17
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	2	3		4	4	2		2			2			2		1
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	9	44	4	42	39	14	6	8			25	1	10	13	3	11
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	556	1 734	56	1 667	1 601	1 062	488	545	16	13	539	101	160	226	66	623
		w tym o symbolach: 6130-6139																
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	4	28	1	21	19	11	6	5			8	3	3	1	2	11
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	15	33	3	36	36	27	8	19			9	1	3	5		12
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	55	127	6	134	133	103	19	84			30	3	6	19	1	48
93	6133	Informacja o środowisku	22	63	1	63	59	30	9	20		1	29	8	9	9	4	22
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania	1	2		2	2	1		1			1	1				1
95	6135	Odpady	79	253	8	247	244	147	49	92	5	1	97	13	37	39	3	85
96	6136	Ochrona przyrody	66	226	7	202	200	124	47	71	4	2	76	8	17	40	2	90
97	6137	Ochrona środowiska morskiego	2	7		7	7	4	1	3			3	1	1	1		2
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	76	296	9	267	263	220	159	54	5	2	43	8	10	15	4	105
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	236	699	21	688	638	395	190	196	2	7	243	55	74	97	50	247
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa**	251	798	35	775	751	526	248	244	14	20	225	18	25	146	24	274
		w tym o symbolach: 6140-6149																
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	26	44		51	51	41	9	32			10		1	7		19
102	6141	Państwowe szkoły wyższe	5	12	1	9	8	6	3	3			2			2	1	8
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	10	8		15	15	5		4	1		10		5	4		3
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	94	256	16	281	274	180	63	103	4	10	94	5	7	71	7	69
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	22	129	4	88	84	53	24	19	6	4	31	10	3	14	4	63
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	28	144	2	113	110	86	57	24	1	4	24			16	3	59
107	6146	Sprawy uczniów	11	48	4	49	45	28	9	18	1		17		3	10	4	10
108	6147	Archiwa	2	5	1	5	4	3	2	1			1	1			1	2
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa	24	4		26	26	22	20	1	1		4		2	1		2
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	29	148	7	138	134	102	61	39		2	32	2	4	21	4	39
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	967	2 926	105	2 873	2 753	1 840	822	952	44	22	913	134	273	431	120	1 020

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159																
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	253	793	45	779	733	591	328	219	37	7	142	7	1	109	46	267
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	3	15		12	12	9	2	7			3			3		6
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	108	277	13	296	273	168	68	98	2		105	14	30	53	23	89
115	6153	Warunki zabudowy terenu	448	1 415	31	1 360	1 313	902	363	521	4	14	411	66	129	189	47	503
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku																
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	32	184	5	165	165	22	4	18			143	36	70	34		51
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej																
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	72	128	5	136	134	92	37	54		1	42	2	7	24	2	64
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	51	114	6	125	123	56	20	35	1		67	9	36	19	2	40
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	256	751	25	698	678	475	260	207	2	6	203	33	52	80	20	309
		w tym o symbolach: 6160-6169																
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	34	121	4	122	118	87	25	62			31	5	10	13	4	33
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	10	45	3	32	32	25	7	18			7		3	3		23
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	13	29	1	29	28	19	6	13			9		4	4	1	13
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	10	23		25	25	18	2	16			7		4	3		8
126	6164	Wspólnoty gruntowe	4	35	1	25	25	14	9	4	1		11	1	6	4		14
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	4	112	4	9	9	2	1	1			7	3	1	3		107
128	6166	Łowiectwo	25	67		80	74	55	51	2	1	1	19	6	3	9	6	12
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe		1														1
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	139	251	9	303	297	219	140	74		5	78	8	9	30	6	87
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	17	67	3	73	70	36	19	17			34	10	12	11	3	11
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	136	215	17	270	268	160	16	142		2	108	3	21	65	2	81
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179																
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy	43	35	1	55	55	32	3	29			23		4	16		23
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	38	72	1	84	84	53	4	47		2	31	1	7	22		26
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	13	27	5	35	35	23	1	22			12		1	9		5

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli	3	15	1	12	12	8	3	5			4		1	3		6
137	6174	Sędziowie i asesorzy sądowi	9	8	5	14	12	3	1	2			9			1	2	3
138	6175	Rzecznicy patentowi		1		1	1						1			1		
139	6176	Komorrnicy i syndycy upadłości	6	13		15	15	4	1	3			11	1	6	3		4
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	2	8		5	5	2		2			3			2		5
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych																
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	22	36	4	49	49	35	3	32			14	1	2	8		9
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	551	1 845	233	1 754	1 456	988	262	720	1	5	468	56	175	210	298	642
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189																
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	344	1 035	165	997	841	554	148	404		2	287	41	112	116	156	382
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	87	324	29	319	281	194	60	130	1	3	87	6	26	51	38	92
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	99	420	25	371	284	221	48	173			63	8	28	24	87	148
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	21	66	14	67	50	19	6	13			31	1	9	19	17	20
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	766	2 024	54	1 935	1 899	1 285	452	809	16	8	614	103	278	200	36	855
		w tym o symbolach: 6190-6199																
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	3	13		11	9	6	3	2	1		3		1	2	2	5
150	6191	Żołnierze zawodowi	98	163	2	202	201	152	38	109	3	2	49	5	13	23	1	59
151	6192	Funkcjonariusze Policji	410	1 347	34	1 175	1 154	802	293	497	8	4	352	62	170	108	21	582
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	48	111	2	107	106	78	26	51		1	28	6	11	11	1	52
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	22	40	1	41	39	26	8	18			13		5	8	2	21
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	25	30	2	49	47	40	17	23			7	1	4	2	2	6
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	43	116	7	97	96	70	22	48			26	4	12	10	1	62
156	6197	Służba Celno-Skarbowa	75	99	2	134	132	29	6	19	3	1	103	24	52	20	2	40
157	6198	Inspekcja pracy	16	79	3	75	75	57	30	27			18		4	10		20
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	26	26	1	44	40	25	9	15	1		15	1	6	6	4	8
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	494	983	25	1 133	1 127	532	104	421	6	1	595	19	402	159	6	344

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209																
160	6200	Choroby zawodowe	68	166	8	196	195	166	20	146			29	2	9	17	1	38
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	15	45	3	47	47	35	25	10			12	1	1	9		13
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	2	12	1	9	9	7	5	2			2		1	1		5
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	50	177	7	147	147	118	14	101	3		29	6	10	12		80
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	7	21		21	20	12	2	10			8	2		5	1	7
165	6205	Nadzór sanitarny	87	127		177	175	111	18	93			64	4	21	38	2	37
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	265	435	6	536	534	83	20	59	3	1	451	4	360	77	2	164
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	211	442	13	482	480	357	114	235	7	1	123	10	31	72	2	171
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219																
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	52	121	2	125	125	89	10	78	1		36	2	12	17		48
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	21	64	3	60	60	45	11	33		1	15	5	6	4		25
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	47	74	3	98	97	90	34	56			7	1	4	2	1	23
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	19	40	1	42	42	38	11	27			4	1	1	2		17
172	6214	Czynsze regulowane																
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	72	143	4	157	156	95	48	41	6		61	1	8	47	1	58
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**	3	5		5	5	5	1	4								3
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229																
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową																
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego	1	4		3	3	3		3								2
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622	2	1		2	2	2	1	1								1
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**	44	105	7	107	106	89	21	68			17	2	4	10	1	42
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239																
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja		3	1	3	3	3	1	2								
180	6231	Dozór techniczny	1	10	1	4	4	2		2			2	1		1		7
181	6232	Miary i wagi		1		1	1						1		1			
182	6233	Normalizacja																
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	43	91	5	99	98	84	20	64			14	1	3	9	1	35

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**	11	42	4	42	41	32	10	20	1	1	9	1	2	3	1	11
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249																
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej		6		6	6	2	1	1			4		2			
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej																
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej																
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej	1			1	1						1			1		
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny																
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń	3	7		9	9	9	2	6		1						1
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej		4														4
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	7	25	4	26	25	21	7	13	1		4	1		2	1	6
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	68	178	10	155	145	88	8	72		8	57	1	12	37	10	91
		w tym o symbolach: 6250-6259																
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych	3	5		6	6	5		5			1			1		2
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)		2		2	2	1		1			1		1			
196	6252	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych																
197	6253	Nadawanie statusu nadawcy społecznego																
198	6254	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci telekomunikacyjnych	59	72	6	59	49	25	3	21		1	24	1	8	15	10	72
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe		58		49	49	35		28		7	14			8		9
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej																
201	6257	Powszechne usługi pocztowe		1		1	1	1	1									
202	6258	Kontrola działalności pocztowej																
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	6	40	4	38	38	21	4	17			17		3	13		8
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	80	950	19	797	694	613	487	94	13	19	81	2	3	54	103	233
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269																
205	6260	Statut	31	580	5	487	395	385	355	15	3	12	10			5	92	124
206	6261	Regulamin organizacyjny		1		1	1	1			1							
207	6262	Radni	12	80	6	68	65	52	32	16	2	2	13		1	5	3	24
208	6263	Stałe komisje		11	1	8	7	7		7							1	3
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	3	17		18	18	11	1	8	2		7			7		2

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny																
211	6266	Jednostki pomocnicze	5	41		33	33	26	22	3		1	7			4		13
212	6267	Referendum lokalne		7	1	5	5	2	1	1			3			2		2
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	29	213	6	177	170	129	76	44	5	4	41	2	2	31	7	65
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	251	738	9	640	636	462	93	366	3		174	23	38	108	4	349
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279																
215	6270	Repatriacja	1	2		2	2	2		2								1
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	133	292	4	280	277	235	16	218	1		42	3	3	34	3	145
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	109	415	5	335	334	214	71	142	1		120	17	29	71	1	189
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom		6		4	4	2	1	1			2		1	1		2
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca		2		2	2	1	1				1		1			
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	8	21		17	17	8	4	3	1		9	3	4	2		12
221	**628**	**Status kościołów i związków wyznaniowych**	4	10		9	9	2		2			7	1	3	3		5
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289																
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru																
223	6281	Regulacje spraw majątkowych	2	6		7	7	2		2			5	1	1	3		1
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628	2	4		2	2						2		2			4
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	137	257	21	290	262	189	46	143			73	14	36	22	28	104
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299																
226	6290	Reforma rolna	70	113	9	141	121	88	16	72			33	8	17	7	20	42
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	9	23	2	23	19	12	4	8			7	3	3	1	4	9
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	3	3	1	4	4	4	2	2								2
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	43	101	8	101	98	71	15	56			27	3	10	14	3	43
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	8	6	1	11	11	9	7	2			2		2			3
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	4	11		10	9	5	2	3			4		4		1	5
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na obszar celny Unii Europejskiej**	425	1 214	97	1 287	1 076 **)	965	164	791		10	111	2	2	82	211	352
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309																

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych	340	1 045	85	1 126	928	826	89	727		10	102	1		76	198	259
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (WIT); wiążąca informacja o pochodzeniu (WIP)	5	6	1	8	8	7		7			1			1		3
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	23	72	10	46	33	33	1	32							13	49
236	6303	Tranzyt unijny i tranzyt zgodnie z konwencjami TIR i ATA																
237	6304	Zwolnienia celne	1			1	1						1		1			
238	6305	Zwrot należności celnych	47	29		63	63	63	54	9								13
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	9	62	1	43	43	36	20	16			7	1	1	5		28
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**	64	169	7	165	157	112	12	98	1	1	45	1	10	31	8	68
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319																
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją		4		4	4	2		2			2		1	1		
242	6311	Materiały wybuchowe																
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	20	44	1	42	42	39	2	37			3		2	1		22
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	32	75	1	74	74	45		45			29		6	20		33
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	12	46	5	45	37	26	10	14	1	1	11	1	1	9	8	13
246	**632**	**Pomoc społeczna**	1 344	4 873	300	5 017	4 677	3 646	1 199	2 417	6	24	1 031	83	306	470	340	1 200
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329																
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	283	1 055	57	1 009	915	649	75	568	3	3	266	3	84	148	94	329
248	6321	Zasiłki stałe	42	187	8	188	183	123	29	92		2	60	2	28	26	5	41
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	142	401	20	445	410	318	107	206		5	92	15	18	44	35	98
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej		3		2	2	1		1			1			1		1
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	35	151	19	143	126	88	28	58	1	1	38	1	17	13	17	43
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	842	3 076	196	3 230	3 041	2 467	960	1 492	2	13	574	62	159	238	189	688
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	139	413	20	445	429	310	79	230		1	119	12	29	60	16	107
		w tym o symbolach: 6330-6339																
254	6330	Status bezrobotnego	70	164	8	189	183	137	33	103		1	46	2	14	18	6	45
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	30	92	4	101	98	79	18	61			19	1	5	10	3	21
256	6332	Należności przedemerytalne																
257	6333	Dodatki szkoleniowe	1			1	1	1		1								
258	6334	Stypendia	6	15	2	20	19	15	3	12			4		1	3	1	1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	14	34	2	36	35	32	10	22			3		1		1	12
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	10	23		28	27	19	4	15			8	2	2	4	1	5
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców	4	25		28	28	4	2	2			24	7		17		1
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	1	20	2	12	10	6	3	3			4			4	2	9
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	3	40	2	30	28	17	6	11			11		6	4	2	13
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**	91	246	14	254	246	179	56	123			67	6	15	44	8	83
		w tym o symbolach: 6340-6343, 6349																
265	6340	Potwierdzenie represji	53	132	7	144	141	111	34	77			30	3	6	20	3	41
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	1	1	1	2	1	1		1							1	
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	13	43	2	42	42	26	9	17			16	1	3	12		14
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	5	17	1	16	15	9	2	7			6		3	3	1	6
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634	19	53	3	50	47	32	11	21			15	2	3	9	3	22
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	5	33		29	29	20	10	9	1		9	1	1	6		9
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359																
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędziego sportowego		2		2	2	2	1	1								
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek		2		1	1	1	1									1
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie	1	7		4	4	4		4								4
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	4	22		22	22	13	8	4	1		9	1	1	6		4
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**	104	246	5	241	236	147	42	102	2	1	89	8	36	41	5	109
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369																
276	6360	Biblioteki		2		1	1						1			1		1
277	6361	Rejestr zabytków	34	66	1	74	72	54	11	42	1		18	1	2	14	2	26
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			1	1	1		1								

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	50	119	1	117	116	68	20	48			48	2	30	13	1	52
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań	3	2	1	5	4	4	1	3							1	
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	16	57	2	43	42	20	10	8	1	1	22	5	4	13	1	30
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	47	43	2	53	50	32	2	28	1	1	18		7	9	3	37
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379																
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych																
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu	1			1	1	1		1								
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego		2		1	1						1					1
288	6373	Uprawnienia maklerskie																
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi		2		2	2	1		1			1			1		
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi		1														1
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych	2	2		3	3	1		1			2			2		1
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	44	36	2	46	43	29	2	25	1	1	14		6	6	3	34
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655**	94	749	77	674	603	295	204	72	9	10	308	14	22	245	71	169
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**	88	200	14	202	199	167	39	128			32	1	13	15	3	86
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469																
295	6460	Znaki towarowe	48	119	7	115	113	100	28	72			13	1	6	5	2	52
296	6461	Wynalazki	32	61	4	69	68	53	10	43			15		7	6	1	24
297	6462	Wzory użytkowe	5	4		7	7	4		4			3			3		2
298	6463	Wzory przemysłowe	3	15	3	10	10	9	1	8			1			1		8
299	6464	Oznaczenia graficzne		1		1	1	1		1								
300	6465	Topografie układów scalonych																
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646																
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**	22	159	1	92	91	53	15	38			38		15	22	1	89

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej, prawa prasowego, ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego**	173	519	39	507	491	361	180	172	6	3	130	10	13	82	16	185
		w tym o symbolach: 6480-6481																
304	6480	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	173	518	39	506	490	360	179	172	6	3	130	10	13	82	16	185
305	6481	Sprawy z zakresu ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego		1		1	1	1	1									
306	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**	20	50	5	33	33						33		32	1		37
307	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**	158	423	10	404	402	332	48	282	1	1	70	2	21	37	2	177
308	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**																
309	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**	196	611	15	629	623	538	133	395		10	85	3	13	63	6	178
310	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	859	2 552	72	2 498	2 472	1 529	585	925	9	10	943	161	300	428	26	913
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539																
311	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	105	208	7	233	230	167	52	115			63	8	10	35	3	80
312	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	69	182	14	191	190	131	55	73	2	1	59		7	49	1	60
313	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego		3		3	3	3	1	1	1							
314	6534	Zamówienia publiczne	3	6		4	4	4		4								5
315	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	11	12		18	18	15	3	11		1	3			3		5
316	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	261	802	22	805	788	660	254	401	1	4	128	2	12	91	17	258
317	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	306	908	12	922	918	352	118	228	5	1	566	135	240	177	4	292
318	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	104	431	17	322	321	197	102	92		3	124	16	31	73	1	213
319	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**	10	10	2	18	17	6	2	4			11	2	4	4	1	2
		w tym o symbolu 6540																
320	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	10	10	2	18	17	6	2	4			11	2	4	4	1	2

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
321	**655**	**Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych**	939	2 583	94	2 616	2 578	1 915	449	1 434	9	23	663	24	96	403	38	906
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559																
322	6550	Płatności obszarowe	484	1 302	36	1 345	1 313	999	254	737	2	6	314	13	69	207	32	441
323	6551	Renty strukturalne	12	16	1	20	19	15	4	11			4		1	2	1	8
324	6552	Zalesianie gruntów rolnych	13	23	1	26	26	11	2	9			15	3	2	8		10
325	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	2	7		5	5	5	1	4								4
326	6554	Zezwolenia połowowe	4	1		5	5	4		4			1			1		
327	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	424	1 234	56	1 215	1 210	881	188	669	7	17	329	8	24	185	5	443
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	21 063	61 306	3 066	61 020	58 348	39 316	13 648	25 024	251	393	19 032	2 294	5 888	9 299	2 672	21 349
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 212	6 888	318	7 017	6 758	4 921	3 246	1 484	110	81	1 837	223	698	715	259	2 083
328	**638**	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	402	720	20	872	866	58	11	46	1		808	34	590	177	6	250
329	**639**	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	706	2 723	112	2 635	2 453	2 000	1 461	398	93	48	453	16	3	351	182	794
		w tym o symbolach: 6391-6393																
330	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	575	2 524	103	2 334	2 166	1 752	1 270	357	80	45	414	16	3	321	168	765
331	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	105	123	5	208	201	180	143	27	8	2	21			13	7	20
332	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	26	76	4	93	86	68	48	14	5	1	18			17	7	9
333	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**	86	586	30	499	478	451	387	49	2	13	27	7		5	21	173
		w tym o symbolach: 6401-6403																
334	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	83	568	30	485	464	438	375	49	2	12	26	7		5	21	166
335	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	3	18		14	14	13	12			1	1					7
336	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie ... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)																
337	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**	63	295	14	289	280	248	72	165	9	2	32			22	9	69
		w tym o symbolach: 6411-6413																

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
338	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	55	260	13	256	247	220	65	144	9	2	27			19	9	59
339	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	6	24	1	22	22	20	3	17			2			1		8
340	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze	2	11		11	11	8	4	4			3			2		2
341	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie**	3	5	1	6	6	5	2	3			1			1		2
342	**644**	**Środki zapewniające wykonanie orzeczeń sądu**	128	400	19	437	427	236	206	28	2		191	83	1	86	10	91
343	**656**	**Interpretacje podatkowe**	818	2 137	122	2 253	2 222	1 900	1 092	788	3	17	322	83	102	72	31	702
		w tym o symbolach: 6560-6562																
344	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	793	2 070	112	2 178	2 148	1 830	1 049	762	2	17	318	82	102	70	30	685
345	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	25	67	10	75	74	70	43	26	1		4	1		2	1	17
346	6562	Opinie zabezpieczające																
347	**657**	**Inne interpretacje**	6	22		26	26	23	15	7		1	3		2	1		2

W tym sprzeciwów od decyzji	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
	196	1 436	29	1 330	1 278	321	106	200	8	7	957	213	488	231	52	302

Orzeczenia wydane w trybie art. 179a p.p.s.a. (po uchyleniu wyroku/postanowienia zaskarżonego skargą kasacyjną)	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
	95	82	55	25		2	13	7	3	3

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych
- o symbolu 6110: 286
- o symbolu 6111: 68

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa: 33
- uwzględniono: 0
- oddalono: 32
- w inny sposób: 1

****) w tym spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym: 7 557
- uwzględniono: 2 081
- oddalono: 5 373
- w inny sposób: 103

ilość sygnalizacji w trybie art. 155 § 1 p.p.s.a.	8
ilość zawiadomień w trybie art. 55 § 3 p.p.s.a.	0
ilość aktów autokontroli, zastosowanych przez organy administracji publicznej (art. 54 § 3 p.p.s.a.)	400
liczba aktów autokontroli, zastosowanych przez organy administracji publicznej w trybie art. 64c § 5 p.p.s.a.	3
liczba rozstrzygnięć zobowiązujących organy administracji publicznej do podjęcia działań, o których mowa w art. 145a § 1 p.p.s.a.	2

Tabela VI
Skargi na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ skarg na akty organu		Załatwiono wyrokiem		
		Ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności organów	Ilość	Uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień wyrokiem
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2–92)	14 965	24,410	12 147	3 629	29,876
2	Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów Naukowych	44	0,072	46	11	0,091
3	Dyrektor Agencji Ruchu Lotniczego	0	0,000	0	0	0,000
4	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	1	0,002	0	0	0,000
5	Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej	1 604	2,616	1 529	849	6,989
6	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	119	0,194	110	30	0,247
7	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	161	0,263	68	15	0,123
8	Generalny Konserwator Zabytków	1	0,002	0	0	0,000
9	Główny Geodeta Kraju	68	0,111	28	5	0,041
10	Główny Inspektor Farmaceutyczny	166	0,271	121	17	0,140
11	Główny Inspektor Inspekcji Handlowej	0	0,000	0	0	0,000
12	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	31	0,051	35	7	0,058
13	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	852	1,390	843	140	1,153
14	Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	10	0,016	3	1	0,008
15	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	157	0,256	131	22	0,181
16	Główny Inspektor Pracy	1	0,002	3	1	0,008
17	Główny Inspektor Sanitarny	57	0,093	63	8	0,066
18	Główny Inspektor Transportu Drogowego	1 484	2,421	920	178	1,465
19	Główny Lekarz Weterynarii	16	0,026	12	5	0,041
20	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	45	0,073	19	4	0,033
21	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	14	0,023	20	9	0,074
22	Komendant Główny Policji	492	0,803	439	55	0,453
23	Komendant Główny Straży Granicznej	102	0,166	81	27	0,222
24	Komisja Nadzoru Finansowego	49	0,080	44	3	0,025
25	Komitet Integracji Europejskiej	0	0,000	0	0	0,000
26	Komisja Egzaminacyjna II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości	66	0,108	75	4	0,033
27	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	107	0,175	107	58	0,477
28	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	0	0,000	0	0	0,000
29	Krajowa Rada Notarialna	2	0,003	1	0	0,000
30	Krajowa Rada Radców Prawnych	9	0,015	8	1	0,008
31	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	59	0,096	33	4	0,033
32	Krajowa Rada Sądownictwa	0	0,000	0	0	0,000
33	Minister Administracji i Cyfryzacji	1	0,002	1	1	0,008
34	Minister Cyfryzacji	13	0,021	13	2	0,016
35	Minister Edukacji Narodowej	44	0,072	20	13	0,107
36	Minister Energii	27	0,044	16	5	0,041
37	Minister Finansów	497	0,811	521	245	2,017
38	Minister Gospodarki	2	0,003	1	1	0,008
39	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	183	0,299	134	57	0,469
40	Minister Infrastruktury i Rozwoju	1 070	1,745	711	160	1,317
41	Minister Infrastruktury i Budownictwa	75	0,122	55	10	0,082
42	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	203	0,331	186	51	0,420

	1	2	3	4	5	6
43	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	40	0,065	72	37	0,305
44	Minister Obrony Narodowej	54	0,088	68	12	0,099
45	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	553	0,902	373	162	1,334
46	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	428	0,698	307	73	0,601
47	Minister Rozwoju	95	0,155	116	59	0,486
48	Minister Skarbu Państwa	0	0,000	1	0	0,000
49	Minister Sportu i Turystyki	22	0,036	14	4	0,033
50	Minister Spraw Wewnętrznych	1	0,002	0	0	0,000
51	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	1 061	1,731	850	308	2,536
52	Minister Spraw Zagranicznych	6	0,010	5	2	0,016
53	Minister Sprawiedliwości	110	0,179	76	12	0,099
54	Minister Środowiska	110	0,179	62	19	0,156
55	Minister Zdrowia	325	0,530	406	15	0,123
56	Naczelna Rada Adwokacka	9	0,015	2	0	0,000
57	Naczelna Rada Lekarska	13	0,021	10	5	0,041
58	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych	3	0,005	2	2	0,016
59	Państwowa Komisja Wyborcza	0	0,000	0	0	0,000
60	Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych	0	0,000	0	0	0,000
61	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	546	0,891	342	81	0,667
62	Prezes Agencji Rezerw Materiałowych	0	0,000	0	0	0,000
63	Prezes Agencji Rynku Rolnego	0	0,000	0	0	0,000
64	Prezes Głównego Urzędu Miar	6	0,010	6	0	0,000
65	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	2	0,003	0	0	0,000
66	Prezes Instytutu Pamięci Narodowej	58	0,095	60	25	0,206
67	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	82	0,134	70	46	0,379
68	Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia	525	0,856	472	109	0,897
69	Prezes Państwowej Agencji Atomistyki	0	0,000	1	0	0,000
70	Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	28	0,046	23	5	0,041
71	Prezes Rady Ministrów	89	0,145	70	1	0,008
72	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	143	0,233	73	8	0,066
73	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	51	0,083	47	16	0,132
74	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	45	0,073	33	8	0,066
75	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	5	0,008	3	3	0,025
76	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	10	0,016	6	1	0,008
77	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	5	0,008	4	0	0,000
78	Prezes Agencji Mienia Wojskowego	42	0,069	36	11	0,091
79	Prezes Wyższego Urzędu Górniczego	66	0,108	47	10	0,082
80	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	935	1,525	761	225	1,852
81	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	8	0,013	0	0	0,000
82	Rada do Spraw Uchodźców	294	0,480	239	19	0,156
83	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	22	0,036	19	7	0,058
84	Szef Agencji Wywiadu	5	0,008	3	2	0,016
85	Szef Krajowej Administracji Skarbowej	184	0,300	176	67	0,552
86	Szef Służby Cywilnej	0	0,000	0	0	0,000
87	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców	368	0,600	253	87	0,716
88	Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	152	0,248	134	38	0,313
89	Urząd Patentowy RP	200	0,326	181	40	0,329
90	Zarząd Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji	0	0,000	0	0	0,000
91	Zarząd Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych	0	0,000	0	0	0,000
92	Inne urzędy i instytucje centralne	432	0,705	327	111	0,914

Tabela VII
Skargi na akty i czynności dyrektorów izb administracji skarbowej

Lp.	Województwo	Siedziba izby administracji skarbowej	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
				Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4	5
1	Ogółem (wiersze 2–17)		13 078	9 994	2 664
2	Dolnośląskie	Wrocław	735	625	272
3	Kujawsko-Pomorskie	Bydgoszcz	474	446	147
4	Lubelskie	Lublin	632	526	93
5	Lubuskie	Zielona Góra	512	393	203
6	Łódzkie	Łódź	884	743	170
7	Małopolskie	Kraków	778	535	169
8	Mazowieckie	Warszawa	2 830	2 458	822
9	Opolskie	Opole	228	145	28
10	Podkarpackie	Rzeszów	633	370	35
11	Podlaskie	Białystok	467	405	35
12	Pomorskie	Gdańsk	1 401	871	136
13	Śląskie	Katowice	1 422	922	215
14	Świętokrzyskie	Kielce	276	221	65
15	Warmińsko-Mazurskie	Olsztyn	361	240	46
16	Wielkopolskie	Poznań	991	770	153
17	Zachodniopomorskie	Szczecin	454	324	75

Tabela VIII
Skargi 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)	15 894	12 138	4 067
2	Biała Podlaska	85	70	18
3	Białystok	259	239	51
4	Bielsko-Biała	330	224	44
5	Bydgoszcz	280	234	116
6	Chełm	96	70	24
7	Ciechanów	96	68	25
8	Częstochowa	294	237	76
9	Elbląg	256	146	30

	1	2	3	4
10	Gdańsk	767	533	229
11	Gorzów Wielkopolski	130	115	32
12	Jelenia Góra	149	110	52
13	Kalisz	335	258	113
14	Katowice	1 161	896	274
15	Kielce	479	363	107
16	Konin	133	111	36
17	Koszalin	409	356	97
18	Kraków	1 091	721	221
19	Krosno	149	126	53
20	Legnica	181	137	78
21	Leszno	80	62	23
22	Lublin	409	355	122
23	Łomża	91	83	14
24	Łódź	556	449	158
25	Nowy Sącz	193	159	65
26	Olsztyn	535	325	93
27	Opole	249	167	33
28	Ostrołęka	116	99	25
29	Piła	175	180	97
30	Piotrków Trybunalski	194	141	38
31	Płock	118	96	20
32	Poznań	733	573	275
33	Przemyśl	138	121	75
34	Radom	270	180	63
35	Rzeszów	381	278	120
36	Siedlce	175	132	35
37	Sieradz	116	86	28
38	Skierniewice	76	59	21
39	Słupsk	498	387	62
40	Suwałki	86	66	13
41	Szczecin	503	377	131
42	Tarnobrzeg	219	153	75
43	Tarnów	147	131	39
44	Toruń	237	208	76
45	Wałbrzych	174	123	39
46	Warszawa	1 695	1 365	449
47	Włocławek	128	89	26
48	Wrocław	380	280	67
49	Zamość	150	116	35
50	Zielona Góra	392	284	74

Tabela IX
Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ		Z A Ł A T W I O N O									
					w tym przez								
					uwzględnienie			oddalenie			inne załatwienie		
		ogółem	% do ogółu wpływu	załatwienie ogółem	ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień	% uwzględnień do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień	% oddaleń do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień z danego WSA
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	Ogółem /wiersze 2-17/	16 844	100	16 407	3 465	21,12		11 721	71,44		1 221	7,44	
2	Białystok	415	2,46	529	159	0,97	30,06	318	1,94	60,11	52	0,32	9,83
3	Bydgoszcz	633	3,76	462	88	0,54	19,05	341	2,08	73,81	33	0,20	7,14
4	Gdańsk	1 065	6,32	891	173	1,05	19,42	615	3,75	69,02	103	0,63	11,56
5	Gliwice	1 126	6,68	1 350	292	1,78	21,63	880	5,36	65,19	178	1,08	13,19
6	Gorzów Wielkopolski	381	2,26	394	48	0,29	12,18	303	1,85	76,90	43	0,26	10,91
7	Kielce	292	1,73	393	98	0,60	24,94	258	1,57	65,65	37	0,23	9,41
8	Kraków	959	5,69	1 053	221	1,35	20,99	765	4,66	72,65	67	0,41	6,36
9	Lublin	599	3,56	677	88	0,54	13,00	542	3,30	80,06	47	0,29	6,94
10	Łódź	862	5,12	852	175	1,07	20,54	619	3,77	72,65	58	0,35	6,81
11	Olsztyn	384	2,28	470	95	0,58	20,21	343	2,09	72,98	32	0,20	6,81
12	Opole	315	1,87	312	54	0,33	17,31	238	1,45	76,28	20	0,12	6,41
13	Poznań	1 098	6,52	1 028	187	1,14	18,19	741	4,52	72,08	100	0,61	9,73
14	Rzeszów	614	3,65	609	115	0,70	18,88	460	2,80	75,53	34	0,21	5,58
15	Szczecin	651	3,86	788	118	0,72	14,97	647	3,94	82,11	23	0,14	2,92
16	Warszawa	6 509	38,64	5 576	1 345	8,20	24,12	3 904	23,79	70,01	327	1,99	5,86
17	Wrocław	941	5,59	1 023	209	1,27	20,43	747	4,55	73,02	67	0,41	6,55

Tabela X
Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2019

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	ZAŁATWIONO					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	6 167	2 918	2 211	75,77	707	24,23	3 249
2005	12 798	6 535	5 752	88,02	783	11,98	6 263
2006	16 700	8 788	7 607	86,56	1 181	13,44	7 912
2007	17 342	9 347	7 889	84,40	1 458	15,60	7 995
2008	18 114	9 389	7 832	83,42	1 557	16,58	8 725
2009	19 185	10 013	8 408	83,97	1 605	16,03	9 172
2010	20 848	10 922	9 453	86,55	1 469	13,45	9 926
2011	24 595	11 352	9 570	84,30	1 782	15,70	13 243
2012	28 260	12 276	10 589	86,26	1 687	13,74	15 984
2013	32 764	13 493	11 841	87,76	1 652	12,24	19 271
2014	37 058	14 994	12 338	82,29	2 656	17,71	22 064
2015	40 698	14 892	12 644	84,90	2 248	15,10	25 806
2016	44 653	16 829	14 793	87,90	2 036	12,10	27 824
2017	45 570	19 192	14 811	77,17	4 381	22,83	26 378
2018	46 608	18 959	12 278	64,76	6 681	35,24	27 649
2019	44 493	16 407	12 435	75,79	3 972	24,21	28 086

Tabela XI
Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ do WSA skarg na akty i czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów	Ilość skarg do załatwienia, dotyczących przewlekłości postępowania przed WSA (wpływ + pozostałość)	% skarg na przewlekłość postępowania do ogółu skarg w danym WSA	% skarg na przewlekłość postępowania dot. danego WSA do ogólnej ilości skarg tego rodzaju	ZAŁATWIONO						
						Ogółem	w tym przez:					
							uwzględnienie		oddalenie		inne załatwienie	
							ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień tego rodzaju spraw	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień tego rodzaju spraw	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień tego rodzaju spraw
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Ogółem /wiersze 2-17/	70 227	163	0,232	100	145	4	2,76	48	33,10	93	64,14
2	Białystok	1 763										
3	Bydgoszcz	2 102										
4	Gdańsk	4 161	4	0,096	2,45	4			2	1,38	2	1,38
5	Gliwice	5 492	5	0,091	3,07	5			1	0,69	4	2,76
6	Gorzów Wielkopolski	1 969	1	0,051	0,61	1					1	0,69
7	Kielce	1 796	1	0,056	0,61							
8	Kraków	5 179	27	0,521	16,56	26			16	11,03	10	6,90
9	Lublin	2 483	12	0,483	7,36	8					8	5,52
10	Łódź	3 140	7	0,223	4,29	7			7	4,83		
11	Olsztyn	2 060										
12	Opole	1 083	6	0,554	3,68	5			5	3,45		
13	Poznań	4 686	7	0,149	4,29	7					7	4,83
14	Rzeszów	2 576	1	0,039	0,61	1			1	0,69		
15	Szczecin	2 367	11	0,465	6,75	11					11	7,59
16	Warszawa	24 429	73	0,299	44,79	64	4	2,76	12	8,28	48	33,10
17	Wrocław	4 941	8	0,162	4,91	6			4	2,76	2	1,38

Tabela XII
Skargi kasacyjne według izb NSA

Lp.	Izba	Ogółem główne symbole z tego o symbolach głównych	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Łącznie /kol. 7 i 26/	Z A Ł A T W I O N O																			Zamknięto	Pozostało na następny okres
							Łącznie /suma rubryk 8 i 17/	Na rozprawie								Na posiedzeniu niejawnym											
								Ogółem /suma rubryk 9-10, 14-16/	Uwzględniono skargę kasacyjną				Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	Ogółem /kol. 18-19, 23-25/	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób		
									Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę							Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę							
										łącznie /rubryki 11-13/	w tym							łącznie /kol. 20-22/	w tym								
				razem	z tego ponownie wpisane						uwzględniono skargę/sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	w inny sposób						uwzględniono skargę/sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	w inny sposób						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
1	**RAZEM NSA**	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	27 649	16 844	4	16 407	16 375	12 435	882	1 941	1 103	709	129	9 176	11	425	3 940	263	379	220	141	18	2 545	23	730	32	28 086
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	5 440	3 220	0	3 353	3 348	2 555	213	464	162	262	40	1 838	4	36	793	95	57	23	21	13	431	6	204	5	5 307
2	IZBA OGÓLNOADMINISTRACYJNA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	9 400	7437	4	6 508	6 496	4 423	316	720	407	199	114	3 327	7	53	2 073	145	206	99	89	18	1 508	10	204	12	10 329
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 042	1 587	0	1 549	1 545	980	85	141	63	41	37	740	3	11	565	66	48	17	18	13	371	5	75	4	2 080
3	IZBA FINANSOWA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	10 490	5 650	0	5 678	5 666	4 597	416	691	360	320	11	3 388	0	102	1 069	49	50	24	26	0	610	6	354	12	10 462
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	3 219	1 483	0	1 661	1 661	1 496	110	310	92	215	3	1 051	0	25	165	4	3	3	0	0	29	1	128	0	3 041
4	IZBA GOSPODARCZA*)	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	7 759	3 757	0	4 221	4 213	3 415	150	530	336	190	4	2 461	4	270	798	69	123	97	26	0	427	7	172	8	7 295
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	179	150	0	143	142	79	18	13	7	6	0	47	1	0	63	25	6	3	3	0	31	0	1	1	186

Tabela XIII
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		Łącznie /kol. 7 i 26/	Z A Ł A T W I O N O																			Zamknięto	Pozostało na następny okres
							Łącznie /kol. 8 i 17/	Na rozprawie									Na posiedzeniu niejawnym										
								Ogółem /kol. 9-10, 14-16/	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	Ogółem /kol. 18-19, 23-25/ ***)	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób		
									Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę								Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę									
										łącznie /kol. 11-13/	w tym								łącznie /kol. 20-22/	w tym								
											uwzględniono skargę/sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	w inny sposób							uwzględniono skargę/sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	w inny sposób						
				razem	z tego ponownie wpisane																						
	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	27
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	2 132	1 437		1 382	1 382	1 027	59	159	121	38		787	2	20	355	21	44	21	23		252	2	36		2 187
		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	953	710		610	610	457	31	71	54	17		341	1	13	153	11	21	7	14		101	1	19		1 053
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	1	1		1	1	1								1											1
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	49	57		23	23	9						9			14	1	1		1		9	1	2		83
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	17	14		13	13	9	1	2	2			6			4						1		3		18
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	979	508		633	633	486	24	75	56	19		381	1	5	147	8	19	12	7		109		11		854

	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	27
7	6015	Uzgodnienia	1	1		1	1										1								1		1
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	20	43		15	15	10		3	2	1		7			5						5				48
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	11	8		9	9	6		1	1			5			3						3				10
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601	1	1																							2
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	100	94		77	77	49	3	7	6	1		38		1	28	1	3	2	1		24				117
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611**	133	46		37	34	17	1					14		2	17	1					10		6	3	142
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	1 214	720		726	726	587	16	162	133	28	1	396		13	139	10	9	5	4		111	1	8		1 208
		w tym o symbolach: 6030-6039																									
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	46	8		17	17	11		1	1			10			6						5		1		37
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	158	124		93	93	76		5	2	2	1	66		5	17		2		2		13		2		189
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	78	125		57	57	34	1	11	9	2		22			23	3	1	1			18		1		146
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	133	69		83	83	38	4	7	7			27			45	1	3	1	2		38		3		119
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	30	18		20	20	14	1	3	3			10			6						6				28
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	240	54		160	160	158	4	96	94	2		57		1	2						2				134
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	33	17		28	28	23		4	3	1		19			5						5				22
21	6037	Transport drogowy i przewozy	448	273		245	245	219	5	32	11	21		175		7	26	6	2	2			17		1		476
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603	36	20		14	14	9	1					8			5		1	1			3	1			42
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	12	12		9	9	5		3	3			2			4						4				15
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	2 198	376		1 212	1 211	1 108	17	84	17	67		869		138	103	4	5	2	3		21	1	72	1	1 362
		w tym o symbolach: 6040-6049																									
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	2			1	1	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	26	27
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	24	31		25	25	16	1	4	2	2		11			9		2	2			5	1	1		30
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	2 107	299		1 147	1 146	1 062	13	73	9	64		840		136	84	3					10		71	1	1 259
28	6043	Kinematografia																									
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych																									
30	6045	Ochrona osób i mienia	5	6		2	2	1						1			1						1				9
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	26	23		13	13	11	1	2	1	1		7		1	2		1		1		1				36
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON		1		1	1										1						1				
33	6048	Status zakładu pracy chronionej	1	2		2	2	1	1								1						1				1
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	33	14		21	21	16	1	4	4			10		1	5	1	2		2		2				26
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	117	85		71	71	49	3	10	6	4		36			22	2	1	1			19				131
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059																									
36	6050	Obowiązek meldunkowy	72	54		44	44	30	1	4		4		25			14	1	1	1			12				82
37	6051	Dokumenty stwierdzajace tożsamość																									
38	6052	Akty stanu cywilnego	11	6		5	5	2	1	1	1						3	1					2				12
39	6053	Obywatelstwo	23	13		15	15	13		5	5			8			2						2				21
40	6054	Paszporty	2	3		2	2	1						1			1						1				3
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	9	9		5	5	3	1					2			2						2				13
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**	47	27		26	26	17	2	3	2	1		12			9						7		2		48
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069																									
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	16	7		10	10	7	1	1		1		5			3						2		1		13
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża	8	4		4	4	2		1	1			1			2						2				8
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego	4			3	3	3	1					2													1
46	6063	Opłaty eksploatacyjne	18	16		8	8	4						4			4						3		1		26

	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	27
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi lub górniczymi	1			1	1	1		1	1																
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606																									
49	**607**	**Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**	451	336		329	329	256	74	26	11	13	2	154		2	73	12	7	6	1		49	1	4		458
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079																									
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	44	38		25	25	20		2	2			18			5						5				57
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	6	5		5	5	4						4			1						1				6
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	48	34		28	28	21		4	3	1		16		1	7	1					5	1			54
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie	96	22		81	81	77	63	2	2			12			4		1	1			3				37
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	26	10		16	16	15		2	2			13			1						1				20
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	8	10		2	2	2						2													16
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	110	117		86	86	57	3	8	2	5	1	45		1	29		4	4			21		4		141
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	113	100		86	86	60	8	8		7	1	44			26	11	2	1	1		13				127
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**	9	6		2	2	2	1					1													13
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	219	393	4	86	86	49	3	5	3	2		40		1	37	2	4	3	1		30		1		526
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099																									
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	32	29		26	26	15	1	2	1	1		11		1	11		2	1	1		9				35
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	54	39		40	40	24	1	2	1	1		21			16	1	2	2			13				53
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	5			3	3	3						3													2
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe	5	5		2	2	1						1			1						1				8
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	123	320	4	15	15	6	1	1	1			4			9	1					7		1		428
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	277	104		247	247	110	2	6	4	2		99		3	137	2	2	2			133				134
		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	26	27
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	257	70		233	233	98	2	4	3	1		89		3	135	2	1	1			132				94
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	19	32		14	14	12		2	1	1		10			2		1	1			1				37
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa																									
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610		2																							2
71	**611**	**Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych**	11 511	6 023		6 211	6 199	5 102	434	798	428	359	11	3 669		201	1 097	49	54	25	29		619	6	369	12	11 323
		w tym o symbolach: 6110-6119																									
72	6110	Podatek od towarów i usług	4 358	2 373		1 849	1 845	1 503	169	272	133	131	8	1 030		32	342	17	28	11	17		160	3	134	4	4 882
73	6111	Podatek akcyzowy	1 021	373		533	533	505	18	107	68	39		281		99	28		4	1	3		9		15		861
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	2 308	795		1 327	1 327	1 166	87	169	92	74	3	886		24	161	5	6	4	2		43		107		1 776
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	912	443		530	530	503	36	92	33	59		361		14	27	1	1	1			5	1	19		825
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	127	42		81	81	78	5	5	3	2		68			3		2		2		1				88
77	6115	Podatek od nieruchomości	1 073	966		837	837	525	62	55	49	6		398		10	312	4	4	2	2		257		47		1 202
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	276	176		191	190	136	11	30	12	18		93		2	54	2	2	2			45	1	4	1	261
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	120	59		78	78	46	4	5	2	3		36		1	32	2					22		8		101
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	743	335		439	439	357	18	23	18	5		299		17	82	13	4	3	1		37		28		639
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	573	461		346	339	283	24	40	18	22		217		2	56	5	3	1	2		40	1	7	7	688
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	173	120		112	112	83	3	15	6	8	1	64		1	29	1					24	1	3		181
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129																									
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	82	74		47	47	33	1	4	1	3		28			14	1					12		1		109
84	6121	Klasyfikacja gruntów	12	7		9	9	7		2		2		5			2						2				10
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	44	27		30	30	19		5	3	1	1	14			11						9	1	1		41
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	8	4		6	6	6						5		1											6

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	3			2	2	2	1					1													1
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	24	8		18	18	16	1	4	2	2		11			2						1		1		14
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	602	414		411	411	296	28	40	28	12		226		2	115	8	14	8	5	1	88		5		605
		w tym o symbolach: 6130-6139																									
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	13	25		13	13	10	2	1	1			7			3	1					2				25
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	15	10		7	7	6						6			1						1				18
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	22	17		15	15	13	2	3	2	1		8			2		1		1		1				24
93	6133	Informacja o środowisku	8	1		3	3	3	1					2													6
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania	1			1	1	1						1													
95	6135	Odpady	172	100		119	119	87	9	11	5	6		65		2	32	2	5	2	3		24		1		153
96	6136	Ochrona przyrody	96	62		70	70	43	2	6	4	2		35			27	1	5	4		1	21				88
97	6137	Ochrona środowiska morskiego	3	3		2	2	2	2																		4
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	35	19		27	27	15	1	4	4			10			12	1					11				27
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	237	177		154	154	116	9	15	12	3		92			38	3	3	2	1		28		4		260
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa**	153	170		129	129	87	2	17	9	8		67		1	42	1	3	2	1		17		21		194
		w tym o symbolach: 6140-6149																									
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	13	11		8	8	7		2	1	1		5			1						1				16
102	6141	Państwowe szkoły wyższe	2	3		2	2	2		1	1			1													3
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	4	9		3	3	2		1		1		1			1						1				10
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	40	54		26	26	22	1	2	1	1		19			4						4				68
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	32	31		24	24	20	1	6	3	3		13			4						3		1		39
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	26	37		27	27	21		2	1	1		18		1	6		2	1	1		3		1		36
107	6146	Sprawy uczniów	7	13		10	10	5						5			5		1	1			4				10
108	6147	Archiwa	2	1		1	1	1		1	1																2
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa	1	2		2	2	1						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	26	27
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	26	9		26	26	6		2	1	1		4			20	1					1		18		9
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	813	784		576	573	369	46	49	29	18	2	267		7	204	21	22	11	11		142		19	3	1 021
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159																									
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	211	219		174	173	108	26	11	6	4	1	68		3	65	15	5	2	3		40		5	1	256
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	2			2	2	2		1		1		1													
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	92	65		55	54	42	5	3	3			34			12	1					11			1	102
115	6153	Warunki zabudowy terenu	369	361		253	252	172	11	27	16	10	1	132		2	80	3	8	5	3		65		4	1	477
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku																									
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	61	48		31	31	15	1	4	3	1		10			16	2	4	2	2		6		4		78
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej	2	7		2	2										2		2		2						7
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	50	48		38	38	21	1	1	1			17		2	17		3	2	1		14				60
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	26	36		21	21	9	2	2		2		5			12						6		6		41
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	166	131		107	107	66	3	22	18	3	1	40	1		41		9	7	2		31		1		190
		w tym o symbolach: 6160-6169																									
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	43	38		27	27	19		9	8	1		9	1		8						7		1		54
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	10	12		9	9	3	1	1			1	1			6		2	2			4				13
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	16	6		10	10	5	1					4			5		2	2			3				12
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	4	6		3	3	2						2			1						1				7
126	6164	Wspólnoty gruntowe	6	1		4	4	4						4													3
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	4	4		4	4	3						3			1						1				4
128	6166	Łowiectwo	5	2		3	3	1						1			2						2				4
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe																									
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	60	36		39	39	26	1	11	9	2		14			13		3	2	1		10				57

	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	27
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	18	26		8	8	3		1	1			2			5		2	1	1		3				36
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	139	67		67	67	54	7	7	4	3		40			13	1	1	1			4	1	6		139
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179																									
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy	50	10		19	19	16	1	4	2	2		11			3		1	1					2		41
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	31	22		10	10	9		2	2			7			1								1		43
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	24	6		14	14	11	3					8			3						1		2		16
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli	5	1		1	1	1						1													5
137	6174	Sędziowie i asesorzy sądowi		6		4	4	2	2								2	1					1				2
138	6175	Rzecznicy patentowi	1																								1
139	6176	Komornicy i syndycy upadłości	15	3		8	8	5						5			3						2		1		10
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	3	6		1	1	1						1													8
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych																									
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	10	13		10	10	9	1	1		1		7			1							1			13
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	929	569		625	625	522	28	64	41	20	3	428	2		103	3	11	4	6	1	81	2	6		873
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189																									
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	538	354		396	396	335	17	27	17	10		290	1		61	3	9	4	5		44	2	3		496
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	168	96		80	80	67	2	12	8	4		52	1		13		1		1		9		3		184
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	221	117		147	147	118	8	25	16	6	3	85			29		1			1	28				191
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	2	2		2	2	2	1					1													2
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	1 329	670		633	630	371	10	138	21	20	97	222		1	259	16	25	7	2	16	196	2	20	3	1 366
		w tym o symbolach: 6190-6199																									
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	8	6		9	9	7						6		1	2						1		1		5
150	6191	Żołnierze zawodowi	43	36		31	31	24		5	4	1		19			7						4		3		48
151	6192	Funkcjonariusze Policji	195	401		135	135	106	6	16	10	6		84			29	3	1	1			20		5		461

	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	27
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	11	23		7	7	6		1		1		5			1						1				27
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	10	7		5	5	4		1		1		3			1		1	1							12
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	16	16		11	11	9		1		1		8			2						2				21
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	29	48		20	20	16	4	5		5		7			4	1					3				57
156	6197	Służba Celno-Skarbowa	994	109		402	402	190		109	7	5	97	81			212	12	23	5	2	16	164	2	11		701
157	6198	Inspekcja pracy	14	21		7	7	7						7													28
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	9	3		6	3	2						2			1						1			3	6
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	350	342		209	208	140	4	17	12	4	1	119			68	5	5		5		44	1	13	1	483
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209																									
160	6200	Choroby zawodowe	77	46		40	40	25		2	2			23			15	2	1		1		12				83
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	6	11		8	8	6		2		1	1	4			2						2				9
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	9	10		9	9	5						5			4	1	1		1		2				10
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	132	63		78	77	57	4	4	2	2		49			20						13		7	1	117
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	9	10		5	5	4		1		1		3			1						1				14
165	6205	Nadzór sanitarny	52	42		34	34	20		8	8			12			14	1	2		2		11				60
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	65	160		35	35	23						23			12	1	1		1		3	1	6		190
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	114	105		72	71	39		3	1	2		36			32	5					27			1	147
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219																									
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	21	12		12	12	6		1	1			5			6	1					5				21
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	17	20		9	9	8						8			1	1									28
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	29	19		13	13	6						6			7	1					6				35
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	17	11		8	8	8		1		1		7													20

	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	27
172	6214	Czynsze regulowane																									
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	30	43		30	29	11		1		1		10			18	2					16			1	43
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**	3	2																							5
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229																									
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową	1																								1
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego	2	2																							4
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622																									
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**	44	37		20	20	13	1	1	1			11			7	1					6				61
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239																									
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja	3			2	2	2	1					1													1
180	6231	Dozór techniczny	1																								1
181	6232	Miary i wagi																									
182	6233	Normalizacja																									
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	40	37		18	18	11		1	1			10			7	1					6				59
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**	7	14		2	2										2	2									19
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249																									
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej		1																							1
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		2																							2
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej																									
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	7	11		2	2										2	2									16
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	83	37		63	62	54	1	3	3			50			8	6					2			1	57
		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	26	27
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych	5			3	3	3						3													2
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	55	24		48	47	41		3	3			38			6	6								1	31
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe	3			1	1	1						1													2
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej																									
201	6257	Powszechne usługi pocztowe	7	2		1	1	1						1													8
202	6258	Kontrola działalności pocztowej		3		2	2	2						2													1
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	13	7		8	8	6	1					5			2						2				12
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	105	110		163	163	87		21	11	7	3	63	1	2	76	3	2		2		29		42		52
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269																									
205	6260	Statut	34	18		41	41	18						18			23						2		21		11
206	6261	Regulamin organizacyjny																									
207	6262	Radni	7	16		16	16	13		4	2	1	1	8	1		3		1		1		2				7
208	6263	Stałe komisje	5	7		10	10	5		5	5						5						5				2
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	5	23		20	20	12						11		1	8	1					7				8
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny																									
211	6266	Jednostki pomocnicze	23	9		26	26	1						1			25	1					3		21		6
212	6267	Referendum lokalne		3		3	3	1						1			2						2				
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	31	34		47	47	37		12	4	6	2	24		1	10	1	1		1		8				18
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	80	248		221	221	131	6	23	21	1	1	101		1	90	17	14	12	2		59				107
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279																									
215	6270	Repatriacja		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	26	27
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	30	74		81	81	60	2	10	10			47		1	21		3	3			18				23
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	43	165		131	131	65	4	12	11		1	49			66	17	11	9	2		38				77
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom	2	1		2	2										2						2				1
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	3	2		3	3	3		1		1		2													2
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	2	5		4	4	3						3			1						1				3
221	**628**	**Status kościołów i związków wyznaniowych**	7			3	3	2		2	1	1					1						1				4
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289																									
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru	1			1	1	1		1		1															
223	6281	Regulacje spraw majątkowych	5			2	2	1		1	1						1						1				3
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628	1																								1
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	136	106		106	106	90	7	11	5	6		71		1	16	1	4	4			10		1		136
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299																									
226	6290	Reforma rolna	68	52		57	57	46	2	7	5	2		36		1	11		3	3			7		1		63
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	12	7		11	11	9	1	1		1		7			2		1	1			1				8
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	8	1		5	5	4	1	1		1		2			1						1				4
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	45	33		30	30	29	3	2		2		24			1						1				48
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	2	9		2	2	1						1			1	1									9
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	1	4		1	1	1						1													4
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na obszar celny Unii Europejskiej**	338	677		221	**) 219	211	4	14	14			178		15	8						5		3	2	794
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309																									
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych	242	587		178	176	170	4	5	5			160		1	6						3		3	2	651
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (WIT); wiążąca informacja o pochodzeniu (WIP)	7	5		2	2	2						2													10

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	11	7		5	5	4						4			1						1				13
236	6303	Tranzyt unijny i tranzyt zgodnie z konwencjami TIR i ATA		3																							3
237	6304	Zwolnienia celne																									
238	6305	Zwrot należności celnych	47	64		22	22	22		9	9			12		1											89
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	31	11		14	14	13								13	1						1				28
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**	46	23		25	25	17	1	5	4	1		11			8		1		1		6		1		44
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319																									
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją	6	1		2	2	2		2	2																5
242	6311	Materiały wybuchowe																									
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	15	3		7	7	5	1					4			2						1		1		11
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	15	10		11	11	9		3	2	1		6			2						2				14
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	10	9		5	5	1						1			4		1		1		3				14
246	**632**	**Pomoc społeczna**	296	429		294	294	143	2	19	14	5		120		2	151	1	16	4	12		106	1	27		431
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329																									
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	50	69		61	61	24		2	2			21		1	37		1	1			36				58
248	6321	Zasiłki stałe	6	16		7	7	3	1	1	1			1			4		2		2		2				15
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	22	47		40	40	17	1	2	2			14			23		4	1	3		18		1		29
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej	2			2	2	1						1			1						1				
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	9	8		7	7	6		1	1			5			1						1				10
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	207	289		177	177	92		13	8	5		78		1	85	1	9	2	7		48	1	26		319
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	20	25		19	19	11	2	1	1			8			8	2	2	1	1		4				26
		w tym o symbolu: 6330-6339																									
254	6330	Status bezrobotnego	3	11		6	6	3		1	1			2			3	1					2				8
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	5	3		4	4	1						1			3	1	1		1		1				4
256	6332	Należności przedemerytalne																									

	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	27
257	6333	Dodatki szkoleniowe																									
258	6334	Stypendia	2	1		1	1	1						1													2
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	7	2		5	5	4	1					3			1						1				4
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej		2																							2
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców	2	3		2	2	2	1					1													3
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	1			1	1										1		1	1							
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633		3																							3
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**	31	54		19	19	11	1	3	1	2		7			8						8				66
		w tym o sumbolach: 6340-6343, 6349																									
265	6340	Potwierdzenie represji	22	38		16	16	10	1	3	1	2		6			6						6				44
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	1			1	1	1						1													
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	4	7		1	1										1						1				10
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	2	5		1	1										1						1				6
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634	2	4																							6
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	19	7		9	9	6	2					4			3						3				17
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359																									
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędziego sportowego		1																							1
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek	1	1		1	1										1						1				1
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie	2	3		1	1	1						1													4
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	16	2		7	7	5	2					3			2						2				11

	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	27
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**	92	91		52	52	28	1	3	1	2		24			24	1	3	3			18		2		131
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369																									
276	6360	Biblioteki	2			2	2	1						1			1						1				
277	6361	Rejestr zabytków	27	37		9	9	2						2			7						6		1		55
278	6362	Przejęcie zabytku ruchomego na własność państwa																									
279	6363	Wywóz zabytku za granicę																									
280	6364	Udostępnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych																									
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	48	35		23	23	17						17			6		3	3			2		1		60
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań	4	1		4	4	4	1					3													1
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	11	18		14	14	4		3	1	2		1			10	1					9				15
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	52	23		22	22	20	1	2	2			16		1	2		1		1				1		53
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379																									
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych																									
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu	1																								1
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego																									
288	6373	Uprawnienia maklerskie	1			1	1	1						1													
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi	1																								1
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	26	27
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych	2	2																							4
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	47	21		21	21	19	1	2	2			15		1	2		1		1				1		47
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655**	23	55		46	41	13		3	1	2		10			28	1					27			5	32
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**	203	90		74	74	65	15	9	5	4		40		1	9	1	1	1			4		3		219
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469																									
295	6460	Znaki towarowe	130	54		43	43	37	7	7	3	4		23			6	1					3		2		141
296	6461	Wynalazki	40	24		17	17	14	5	1	1			7		1	3		1	1			1		1		47
297	6462	Wzory użytkowe	12	9		1	1	1		1	1																20
298	6463	Wzory przemysłowe	21	3		13	13	13	3					10													11
299	6464	Oznaczenia graficzne																									
300	6465	Topografie układów scalonych																									
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646																									
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**	34	25		20	20	18	2	1		1		15			2						2				39
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej, prawa prasowego, ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego**	487	338		393	393	308	32	38	21	15	2	233	1	4	85	11	7	2	5		62		5		432
		w tym o symbolach: 6480-6481																									
304	6480	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	467	337		376	376	291	32	38	21	15	2	216	1	4	85	11	7	2	5		62		5		428
305	6481	Sprawy z zakresu ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego	20	1		17	17	17						17													4
306	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**	14	20		13	13										13	4	7		7		2				21
307	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**	5	25		13	13	6						6			7		1	1			6				17
308	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**		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	26	27
309	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**	301	332		194	194	128	11	57	52	5		60			66	26	15	14	1		24		1		439
310	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	655	472		390	390	210	21	39	29	6	4	147	3		180	11	77	65	12		89	2	1		737
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539																									
311	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	88	50		27	27	23	1	8	5		3	14			4						4				111
312	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	214	95		117	117	81	12	10	8	2		58	1		36	6	3	1	2		24	2	1		192
313	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego	2			2	2	1		1	1						1	1									
314	6534	Zamówienia publiczne	5	2		1	1	1						1													6
315	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	12	6																							18
316	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	71	60		40	40	12	2	1		1		8	1		28	2	1		1		25				91
317	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	152	180		157	157	59	5	9	7	1	1	44	1		98	2	67	64	3		29				175
318	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	111	79		46	46	33	1	10	8	2		22			13		6		6		7				144
319	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**	5	2		5	5	4						4			1						1				2
		w tym o symbolu 6540																									
320	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	5	2		5	5	4						4			1						1				2
321	**655**	**Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych**	1 487	676		750	750	508	29	61	22	39		411	1	6	242	11	12	8	4		166	2	51		1 413
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559																									
322	6550	Płatności obszarowe	826	308		393	393	260	6	28	7	21		224	1	1	133	1	10	6	4		102		20		741
323	6551	Renty strukturalne	14	5		9	9	8		2		2		6			1						1				10

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
324	6552	Zalesianie gruntów rolnych	81	6		42	42	28		7	1	6		21			14	1					2		11		45
325	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	10	3		4	4	4		1		1		3													9
326	6554	Zezwolenia połowowe	3																								3
327	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	553	354		302	302	208	23	23	14	9		157		5	94	9	2	2			61	2	20		605
730		**ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	27 649	16 844	4	16 407	16 375	12 435	882	1 941	1 103	709	129	9 176	11	425	3 940	263	379	220	141	18	2 545	23	730	32	28 086
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	5 440	3 220		3 353	3 348	2 555	213	464	162	262	40	1 838	4	36	793	95	57	23	21	13	431	6	204	5	5 307
328	638	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	214	238		127	127	93	2	10	9	1		81			34	3	3	2	1		18	1	9		325
329	639	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	429	449		364	364	198	30	36	19	13	4	126	2	4	166	18	8	4	4		112		28		514
		w tym o symbolach: 6391-6393																									
330	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	376	380		318	318	169	24	33	18	12	3	106	2	4	149	17	7	4	3		97		28		438
331	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	33	50		24	24	14	2	2	1		1	10			10	1	1		1		8				59
332	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	20	19		22	22	15	4	1		1		10			7						7				17
333	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**	132	69		94	94	59	9	3	2	1		46		1	35						14		21		107
		w tym o symbolach: 6401-6403																									
334	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	127	65		89	89	54	9	3	2	1		41		1	35						14		21		103
335	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	4	3		4	4	4						4													3

	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	27
336	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)	1	1		1	1	1						1													1
337	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**	67	105		119	119	93	1	22	13	8	1	67		3	26	4	5	2	3		16		1		53
		w tym o symbolach: 6411-6413																									
338	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	64	92		111	111	88	1	21	12	8	1	63		3	23	4	5	2	3		14				45
339	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	2	4		3	3	1						1			2						1		1		3
340	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze	1	9		5	5	4		1	1			3			1						1				5
341	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie**	5	1		4	4	2	1					1			2		2	1		1					2
342	**644**	**Środki zapewniające wykonanie orzeczeń sądu**	10	48		17	17	5						5			12		3	3			9				41
343	**656**	**Interpretacje podatkowe i opinie zabezpieczające**	3 264	1 446		1 620	1 620	1 473	101	313	94	216	3	1 034		25	147	1	1	1			18	1	126		3 090
		w tym o symbolach: 6560-6562																									
344	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	3 033	1 394		1 481	1 481	1 365	94	304	85	216	3	943		24	116	1	1	1			3	1	110		2 946
345	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	230	50		137	137	107	7	9	9			90		1	30						14		16		143
346	6562	Opinie zabezpieczające	1	2		2	2	1						1			1						1				1
347	**657**	**Inne interpretacje**	7	7		5	5	3						3			2		2		2						9
348	**658**	**Skargi na niewykonanie w określonym terminie czynności wynikających z przepisów odrębnych**	1 241	586		895	890	570	64	78	25	22	31	423	2	3	320	50	28	7	10	11	220	3	19	5	932
349	**659**	**Skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej**	71	271		108	108	59	5	2		1	1	52			49	19	5	3	1	1	24	1			234

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych

- o symbolu 6110: 36
- o symbolu 6111: 0

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa: 13

- uwzględniono: 11
- oddalono: 2

ilość sygnalizacji: 0

Lp.	Wykaz spraw zarejestrowanych w repertorium SK z podziałem ze względu na podmiot, który zainicjował postępowanie kasacyjne																								
	1 i 2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
1	Skarga kasacyjna wniesiona przez stronę postępowania inną niż organ administracyjny	20 752	12 048		12 367	12 344	9 330	454	1 158	1 084	46	28	7 331	7	380	3 014	175	224	214	9	1	2 079	20	516	23	20 433
2	Skarga kasacyjna wniesiona przez organ administracyjny	6 575	4 587	4	3 880	3 871	2 963	400	742	11	632	99	1 773	3	45	908	80	153	6	130	17	458	3	214	9	7 282
3	Skarga kasacyjna wniesiona przez organ administracyjny i stronę postępowania inną niż organ admnistracyjny	322	209		160	160	142	28	41	8	31	2	72	1		18	8	2		2		8				371