

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH
W 2013 ROKU**

Warszawa, 23 kwietnia 2014

NSA
NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

Warszawa 2014

**INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH
W 2013 ROKU**

Biuro Orzecznictwa
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Warszawa, kwiecień 2014

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

Druk i oprawa: Drukarnia POZKAL
Inowrocław

SPIS TREŚCI

Wykaz wybranych skrótów	9
Wstęp	11
Część pierwsza	
Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego	
I. Wojewódzkie sądy administracyjne	15
1. Zagadnienia ogólne	15
2. Kontrola działalności administracji publicznej	16
3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone	18
II. Naczelny Sąd Administracyjny	20
1. Zagadnienia ogólne	20
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego	20
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne	21
4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne	39
5. Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	42
6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	44
Część druga	
Zagadnienia wynikające z orzecznictwa sądów wojewódzkich i Naczelnego Sądu Administracyjnego	
I. Izba Finansowa	47
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby	47
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby	49
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby	55
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Finansowej w opinii Biura Orzecznictwa	84
II. Izba Gospodarcza	89
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Gospodarczej	89

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby	89
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby	90
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej w opinii Biura Orzecznictwa	132
III. Izba Ogólnoadministracyjna	138
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej	138
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby	140
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby	142
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Ogólnoadministracyjnej w opinii Biura Orzecznictwa	198
IV. Zagadnienia procesowe	213
1. Zagadnienia ogólne	213
2. Kognicja sądów administracyjnych	213
3. Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych	215
4. Wyłączenie sędziego	216
5. Zdolność sądowa i procesowa	216
6. Pełnomocnictwo	217
7. Pisma w postępowaniu procesowym	217
8. Skarga	217
9. Wsrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	218
10. Zawieszenie postępowania	218
11. Orzeczenia sądowe	219
12. Skarga kasacyjna	220
13. Koszty sądowe	220
14. Prawo pomocy	221
15. Moc wiążąca uchwał NSA	223
16. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	223
17. Podsumowanie	224
18. Postępowanie administracyjne	225
V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2013 r.	227
1. Uwagi wstępne	227
2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE	228
3. Stosowanie prawa Unii Europejskiej w poszczególnych kategoriach spraw	234
4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	250
5. Uwagi końcowe	252
VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych	254
1. Pytania prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego	254

2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych	265
VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej	279
1. Zagadnienia ogólne	279
2. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych	279
3. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę	289
4. Sygnalizacja	292
5. Podsumowanie	294
VIII. Zagadnienia legislacyjne	295
Część trzecia	
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego	
I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw	299
II. Biuro Orzecznictwa	300
1. Zagadnienia ogólne	300
2. Analiza orzecznictwa	300
3. Działalność wydawnicza	301
4. Działalność nadzorcza	301
5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych	302
6. Badanie zasadności wniosków	302
7. Wydział Prawa Europejskiego	302
III. Realizacja zadań ogólnooorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego	304
IV. Wydział Informacji Sądowej NSA	307
1. Zagadnienia ogólne	307
2. Informowanie i udostępnianie akt	307
3. Dostęp do informacji publicznej	308
4. Skargi, wnioski, petycje	309
5. Obsługa medialna	311
6. Statystyka	311
7. Działania nadzorcze	312
8. Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach	312
V. Konferencje, spotkania, współpraca	313
Załącznik	315

WYKAZ WYBRANYCH SKRÓTÓW

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych http://orzeczenia.nsa.gov.pl
ETS, TSUE	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości; na mocy Traktatu z Lizbony z 2007 r. Trybunał zmienił nazwę na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267)
k.s.h.	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1030)
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 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.)
p.t.	– ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 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.)
p.w.p.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1410)
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228)
u.o.s.	– ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2012 r., poz. 1282 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.)
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.)
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.)
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.)

Wykaz wybranych skrótów

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.)
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.)
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.)
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.)
u.s.d.g.	– ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 595 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.)
u.t.d.	– ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.)
ustawa VAT z 1993 r.	– ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.)
u.u.i.s.	– ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.)
u.z.p.p.r.	– ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.)
u.z.t.	– ustawa z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych (Dz.U. Nr 5, poz. 17 ze zm.) <i>uchylona przez p.w.p.</i>
WKC	– rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.Urz. WE 302 z 19 października 1992 r., s. 1 ze zm.)

WSTĘP

Z końcem grudnia 2013 r. minęło dziesięć lat od wejścia w życie reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce wprowadzającej dwuinstancyjność postępowania sądowo-administracyjnego. W dniu 1 stycznia 2004 r. wojewódzkie sądy administracyjne przejęły do załatwienia 92 656 spraw z lat poprzednich, a w pierwszym roku funkcjonowania nowego ustroju sądownictwa administracyjnego wpłynęło 58 851 spraw. W latach 2004-2013 wpływ skarg do sądów administracyjnych I instancji systematycznie wzrastał. W 2013 r. wpłynęło ich 81 634. Także systematycznie wzrastała liczba skarg kasacyjnych kierowanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W 2004 r. wskaźnik skarg kasacyjnych w stosunku do spraw załatwionych przez sądy I instancji nie przekraczał 10%, natomiast w 2013 r. już przekroczył 20%. Powyższe dane potwierdzają trafność rozwiązań ustrojowych wynikających z art. 176 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji oraz modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego określonego głównie w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹.

Sądownictwo administracyjne jest ważnym elementem konstrukcji państwa prawnego. Sędzia sądu administracyjnego, kontrolując sposoby i metody stosowania prawa przez władzę publiczną, jednocześnie ocenia, czy władza publiczna, z uwagi na swoiście rozumiane przez siebie kryteria celowości, efektywności i sprawności działania nie narusza prawa.

Działalność sądów administracyjnych w roku 2013, podobnie jak w latach poprzednich, skoncentrowana była na dbałości o efektywne funkcjonowanie sądów, zapewnia to bowiem kontrolę nad działalnością władzy publicznej i dzięki temu ogranicza zarówno decyzje legalne, ale mające charakter arbitralności, jak i eliminuje decyzje nielegalne, pozbawione podstaw prawnych.

Zapewnienie właściwej dynamiki rozstrzygania spraw w I i II instancji wymagało podjęcia szeregu czynności organizacyjnych umożliwiających utrzymanie osiągniętej w latach poprzednich sprawności rozpatrywania spraw w rozsądnym terminie. Z danych statystycznych zawartych w pierwszej części *Informacji* oraz w załączonych tabelach wynika wzrost dynamiki załatwianych spraw zarówno przez wojewódzkie sądy administracyjne, jak i przez Naczelnny Sąd Administracyjny. Należy przy tym zaznaczyć, że na czas załatwiania spraw mają wpływ różne czynniki, np. wielość stron postępowania, zawieszenie postępowania związane z potrzebą skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego czy pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Niemniej jednak czas oczekiwania na rozstrzygnięcie przed sądami administracyjnymi w Polsce spełnia standardy europejskie.

Dbłość o sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach objętych właściwością Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych wynika

¹ Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., dalej: p.u.s.a.

z potrzeby zapewnienia sprawiedliwego rozpatrzenia sporu pomiędzy jednostką a organem, który w procesie stosowania prawa zajmuje zawsze pozycję dominującą. To uzmysławia, że sądownictwo administracyjne należy widzieć przez pryzmat uniwersalnego dobra, któremu służy zawód sędziego, tj. sprawiedliwości. A zatem istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw jednostki w jej stosunkach z administracją. W demokratycznym państwie prawnym zarówno dobro publiczne, jak i dobro jednostki korzystają z konstytucyjnie gwarantowanej skutecznej ochrony prawnej. Dlatego przy rozstrzyganiu spraw musi być zachowany właściwy dystans i powściągliwość (nie można *a priori* przyjąć nadrzędności jednego z tych dóbr nad drugim).

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

Prokonstytucyjna i prounijna wykładnia przepisów prawa w procesie jego stosowania pozwala na spełniającą europejskie standardy ochronę praw jednostki. W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważalna jest aktywność sędziów w stosowaniu prawa Unii Europejskiej, w szczególności w racjonalnym stosowaniu reguły kolizyjnej określonej w art. 91 ust. 3 Konstytucji².

Z orzecznictwa sądownictwa administracyjnego w Polsce wynika, że szczególny wpływ na proces wykładni stosowany przez sądy administracyjne ma Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał przyjętymi przez siebie interpretacjami (procedura pytań prejudycjalnych) w istotny sposób uzupełnia treść prawa unijnego, wskazuje także najskuteczniejsze strategie wykładni tego prawa.

Ocena orzecznictwa sądów administracyjnych minionego roku wskazuje na kontynuację dotychczasowych kierunków działalności orzeczniczej, służących poszerzeniu sfery ochrony praw jednostki. Znajduje to wyraz zarówno w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, jak też w wyrokach i uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczących np. respektowania zasady sprawiedliwości proceduralnej, sprawiedliwości podatkowej polegającej m.in. na ograniczaniu praktyki organów podatkowych opartej na

² „3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

zasadzie *in dubio pro fisco* (zakaz stosowania wykładni *in dubio pro fisco* należy wywodzić z konstytucyjnej zasady państwa prawnego; jest tak dlatego, że zasada pewności prawa oraz zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa kładą szczególny nacisk na bezpieczeństwo prawne i bezpieczeństwo ekonomiczne jednostki), w poszerzaniu prawa dostępu do sądu, odrzuceniu tezy o autonomii prawa celnego czy podatkowego, a także w przywracaniu praw niesłusznie odebranych.

Jednocześnie orzecznictwo sądowoadministracyjne uzasadnia tezę, że w pewnych przypadkach odkodowanie normy prawnej nie może dokonywać się przy użyciu wyłącznie wykładni językowej, albowiem łacińska maksyma *clara non sunt interpretanda* może stwarzać tylko pozór pewności prawa przede wszystkim dlatego, że jednoznaczność i jasność mogą być tylko pozorne. Prawo jest przecież projekcją przeżycia emocji prawnej, a to zawsze wymaga zastanowienia nad sensem przyjętego rozwiązania prawnego. To nie maksyma *in dubio pro tributario* chroni jednostkę, lecz wysoka wiedza interpretacyjna sędziego, jego kultura prawna, wprowadzenie przez sędziego prawa w sposób zgodny z wymogami sprawiedliwości, solidności postępowania kasacyjnego, wysokiej etyki zawodowej.

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

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

Prawo o ustroju sądów administracyjnych w art. 15 § 1 zobowiązuje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do informowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajowej Rady Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. Niniejsza *Informacja* za 2013 r. jest wykonaniem tego przepisu.

Informacja składa się z trzech części i załącznika zawierającego dane statystyczne. W pierwszej części omówiono zagadnienia związane z działalnością w 2013 r. wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Część druga dotyczy zagadnień związanych z działalnością Izb NSA i zawiera m.in. ocenę orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izb, istotne zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izb NSA, zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izb NSA w opinii Biura Orzecznictwa oraz zagadnienia dotyczące m.in. interpretacji przepisów procesowych, stosowania przepisów Konstytucji, wspólnotowych oraz orzecznictwa ETS i Trybunału Konstytucyjnego, funkcjonowania administracji publicznej i inne zagadnienia legislacyjne. Część trzecia – ostatnia – dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego. Dane statystyczne ułożone w tabelach stanowią załącznik do *Informacji*.

Część pierwsza

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

W 2013 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 75 372 skargi na akty i czynności oraz 6262 skargi na bezczynność organów. Ogółem z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 81 634 skargi. W porównaniu do 2012 r. wpływ skarg zwiększył się o 9474 sprawy, co stanowi 13,13% ogółu wpływu.

Z poprzedniego okresu pozostało 21 243 skargi na akty i czynności oraz 889 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Łącznie z poprzedniego okresu wojewódzkie sądy administracyjne miały do rozpatrzenia 22 132 sprawy, co w połączeniu z wpływem (81 634 skargi) dawało do rozpatrzenia 103 766 spraw. Jest to o 9769 (10,39%) skarg więcej niż w 2012 r. Na okres następny pozostało łącznie 28 070 skarg, czyli 5939 skarg więcej niż w 2012 r.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 69 975 skarg na akty i czynności, z czego 52 010 na rozprawie oraz 17 965 na posiedzeniu niejawnym. Spośród skarg załatwionych na rozprawie sądy uwzględniły 16 901 skarg, 31 627 oddaliły, 420 odrzuciły, a 3062 załatwiły w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym uwzględniono 148 skarg, 207 oddalono, a 12 096 odrzucono. W odniesieniu do skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania sądy załatwiły 5721 skarg, z czego na rozprawie 2960, a na posiedzeniu niejawnym 2761. Łącznie w 2013 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 75 696 skarg, co stanowi 92,73% wpływu skarg oraz 72,95% ogółu skarg do rozpatrzenia. W porównaniu z rokiem 2012 i 2011 wskaźniki te są niższe odpowiednio o 6,86 i 3,51%.

Największy wpływ skarg odnotowano w WSA w Warszawie, bo 24 671, co stanowi 30,22% ogółu wpływu do wojewódzkich sądów administracyjnych. Do WSA w Gliwicach wpłynęło 7606 skarg, do WSA w Poznaniu 6117 skarg, do WSA w Krakowie 5980 skarg. Podobnie jak w 2012 r. najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu – 1483, Gorzowie Wielkopolskim – 1875, Kielcach – 1904 oraz Białymstoku – 1971.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 60 336. Osoby prawne wniosły 22 025 skarg, organizacje społeczne 978, prokurator 711 oraz Rzecznik Praw Obywatelskich 22. W po-

stępowaniach toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 19 630 pełnomocników organów administracji publicznej, 7479 adwokatów, 10 279 radców prawnych, 4024 doradców podatkowych, 221 rzeczników patentowych oraz 610 prokuratorów.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 45,54% skarg na akty i inne czynności oraz na bezczynność organów. W terminie do 6 miesięcy załatwiono zaś 80,9% wskazanych skarg. Powyższe liczby świadczą o dużej sprawności postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

2. Kontrola działalności administracji publicznej

W roku sprawozdawczym wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu prawnego średnio 24,36% decyzji i innych czynności organów administracyjnych. Dla porównania w 2012 r. współczynnik ten wynosił 22,3%, w 2011 r. – 22, 5%, a w roku 2010 – 23%.

Podobnie jak w latach poprzednich, najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one 33,08% ogółu spraw załatwionych. Na 23 148 załatwionych skarg na akty i inne czynności organów w sprawach podatkowych sądy uwzględniły 5525 skarg, tj. 23,87%. Jest to nieco więcej niż w 2012 r., kiedy wskaźnik ten wyniósł 20,87%.

W sprawach podatkowych skargi na akty i czynności organów administracji publicznej odnosiły się m.in. do:

- podatku od towarów i usług – na 5458 skarg załatwionych uwzględniono 1295 skarg, tj. 23,73%;
- podatku akcyzowego – na 4604 skargi załatwione uwzględniono 678 skarg, tj. 14,73%;
- podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym zryczałtowanych form opodatkowania – na 4277 skarg załatwionych uwzględniono 1545 skarg, tj. 36,12%;
- podatku dochodowego od osób prawnych – na 1117 skarg załatwionych uwzględniono 484 skargi, tj. 43,33%;
- podatku od spadków i darowizn – na 347 skarg załatwionych uwzględniono 71 skarg, tj. 20,46%;
- podatku od nieruchomości – na 1928 skarg załatwionych uwzględniono 497 skarg, tj. 25,78%;
- podatku od czynności cywilnoprawnych, opłaty skarbowej oraz innych podatków i opłat – na 1989 skarg załatwionych uwzględniono 171 skarg, tj. 8,6%.

W sprawach budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego oraz ochrony przeciwpożarowej na 6077 skarg załatwionych uwzględniono 1565 skarg, tj. 25,75%. Natomiast w sprawach utrzymania i ochrony dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruchu na tych drogach, kolei, lotnictwa cywilnego, przewozów, żeglugi morskiej i śródlądowej na 4117 skarg załatwionych uwzględniono 733 skargi, tj. 17,80%. W sprawach zaś zagospodarowania przestrzennego na 3271 skarg załatwionych uwzględniono 942 skargi, tj. 28,80%.

W sprawach o wywłaszczenie i zwrot nieruchomości na 1471 skarg załatwionych uwzględniono 427, tj. 29,03%. Natomiast w sprawach pomocy społecznej na 5946 skarg załatwionych uwzględniono 1263 skargi, tj. 21,24%.

Z przedstawionych danych wynika, że poziom decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego utrzymuje się na podobnym poziomie jak w 2012 r. Odnotować należy, że w stosunku

do 2012 r. nieznacznie wzrosła liczba decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego w sprawach VAT, z 22,19% do 23,73%, oraz podatku dochodowego od osób prawnych, z 41,32% do 43,33%. Znacząco wzrósł natomiast wskaźnik wyeliminowanych decyzji w sprawach podatku dochodowego od osób fizycznych, z 29,61% do 36,12%. Podobnie w sprawach podatku akcyzowego oraz podatku od nieruchomości z obrotu prawnego wyeliminowano odpowiednio 14,73% oraz 25,78% decyzji, a w 2012 r. wskaźnik ten wynosił odpowiednio 11,33% i 19,76%.

Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w roku sprawozdawczym 5721 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, z czego 1601 skarg zostało uwzględnionych (27,98%). W 2012 r. sądy załatwiły 4167 takich skarg, a w 2011 r. – 3582. Dane te świadczą o tym, że stopniowo wzrasta liczba skarg na bezczynność organów.

W roku 2013 wpłynęło 16 666 skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnich organów. Z liczby tej sądy załatwiły wyrokiem 12 027 skarg, z czego uwzględniły 4489, co stanowi 37,32% uwzględnień do liczby załatwień wyrokiem. Dla porównania w 2012 r. wskaźnik ten wynosił 35,62%, w 2011 r. – 36,19%, a w 2010 r. – 35,59%. Oznacza to, że liczba wyeliminowanych z obrotu prawnego decyzji ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnich organów utrzymuje się średnio na poziomie blisko 36%.

Podobnie jak w 2012 r. najwięcej skarg (3642) wpłynęło na akty administracyjne Ministra Finansów. Z liczby tej 3201 skarg załatwiono wyrokiem, z czego 1815 skarg uwzględniono (56,7%).

Jeśli chodzi o skargi na akty administracyjne innych organów, to liczba załatwionych wyrokiem skarg kształtowała się następująco:

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – na 868 skarg załatwionych uwzględniono 233 skargi, tj. 26,84%;

Główny Inspektor Transportu Drogowego – na 667 skarg załatwionych uwzględniono 208 skarg, tj. 31,18%;

Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – na 448 skarg załatwionych uwzględniono 188 skarg, tj. 41,96%;

Komendant Główny Policji – na 412 skarg załatwionych uwzględniono 100 skarg, tj. 24,27%;

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – na 679 skarg załatwionych uwzględniono 218 skarg, tj. 32,11%.

Na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wpłynęło 11 252 skargi, z czego 8097 skarg załatwiono wyrokiem. Uwzględniono natomiast 2896 skarg, co oznacza, że 35,77% rozstrzygnięć tych organów zostało wyeliminowanych z obrotu prawnego. Najwięcej skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wpłynęło w województwie mazowieckim (2429), małopolskim (1280) oraz wielkopolskim (973).

Na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych wpłynęło 19 308 skarg. Z liczby tej sądy załatwiły wyrokiem 11 809 skarg, z czego 3798 skarg uwzględniły. Dla porównania w 2012 r. wpłynęło 16 217 skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych, w 2011 r. zaś 14 385. Z przedstawionych danych wynika, że systematycznie rośnie liczba skarg na rozstrzygnięcia samorządowych kolegiów odwoławczych. Na podobnym poziomie (32,16%) utrzymuje się natomiast liczba rozstrzygnięć SKO wyeliminowanych z obrotu prawnego.

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

W 2013 r. wpłynęło 11 420 skarg na akty i czynności izb skarbowych oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. Sądy załatwiły wyrokiem 7858 skarg, z czego 2399, tj. 30,53% uwzględniły. W 2012 r. wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły 26,06% skarg na akty i czynności izb skarbowych oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, natomiast w 2011 r. 29,08%. Najwięcej skarg wpłynęło w województwie mazowieckim (1898), śląskim (1213) i łódzkim (1153).

Poza skargami na akty i czynności izb skarbowych oraz dyrektorów urzędów kontroli skarbowej wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły wyrokiem 5912 skarg na rozstrzygnięcia izb celnych. Z liczby tej 1772 skargi zostały uwzględnione, co stanowi 29,97% skarg załatwionych.

Co do skarg dotyczących samorządu terytorialnego, to sądy załatwiły 1745 spraw. Uwzględnionych zostało 1027 skarg, tj. 58,85%. Dla porównania w 2012 r. sądy załatwiły 1531 takich skarg, z czego uwzględniły 926 skarg, tj. 60,48%. Na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego wpłynęły 2603 skargi, samorządu powiatowego 283 skargi, a na samorząd województwa 39 skarg.

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 18 911 skarg kasacyjnych. Z liczby tej 1148 skarg zostało odrzuconych, a 17 089 przekazano do NSA (90,37%). Biorąc pod uwagę, że w 2013 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 75 696 skarg, sprawy przekazane do NSA stanowiły 22,58% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów. W 2012 r. wojewódzkie sądy administracyjne przekazały do NSA 14 983 skargi kasacyjne, w 2011 r. 14 381, 2010 r. 11 574, a w 2009 r. 9990.

3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

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

Podobnie jak w minionych latach instytucja postępowania mediacyjnego nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. W 2013 r. w trybie mediacji załatwiono zaledwie 5 spraw (WSA w Warszawie, Gdańsku, Opolu, we Wrocławiu). Przedstawione dane świadczą o marginalizacji instytucji postępowania mediacyjnego. Przyczynę tego zjawiska można uzasadnić szybkością i sprawnością rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Wynoszący obecnie 6-12 miesięcy okres rozpoznania większości spraw sprawia, że prowadzenie postępowania mediacyjnego nie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania.

Szczegółowe dane na temat wpływu i liczby załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym w latach 2004-2013 przedstawia poniższa tabela.

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

3.2. Postępowanie uproszczone jest szczególnym rodzajem postępowania sądowoadministracyjnego uregulowanym w art. 119-122 p.p.s.a. W myśl art. 119 p.p.s.a. sprawa może 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 wydane zo-

3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

stały 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 czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Ponadto zgodnie z postanowieniami art. 121 p.p.s.a. w trybie uproszczonym może być również rozpoznana sprawa, gdy organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny (art. 55 § 2 p.p.s.a.).

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

W 2013 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym 475 skarg, z czego uwzględniły 251 skarg. Poczynając od 2010 r. obserwuje się stopniowy wzrost liczby spraw rozpoznawanych w tym trybie. Nie dorównuje on jednak liczbie spraw rozpoznanych w 2004 i 2005 r., kiedy to załatwiono w postępowaniu uproszczonym odpowiednio 902 i 1390 spraw. Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

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

W minionym roku najwięcej spraw w trybie uproszczonym rozpoznano w WSA w Warszawie, tj. 378 spraw. Jednak większość spraw, w których zawarty został wniosek o rozpoznanie sprawy w tym trybie, kierowana była na rozprawę z uwagi na fakt, że strony postępowania, zawiadamiane przez Sąd o złożeniu wniosku, żądały przeprowadzenia rozprawy.

Największą grupę spraw rozpoznanych w tym trybie stanowiły sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich – 164, sprawy z zakresu wywłaszczeń – 73 oraz pomocy społecznej – 44. Z ogólnej liczby spraw rozpoznanych w omawianym trybie w roku 2013 w 251 sprawach uwzględniono skargę, w 215 sprawach oddalono skargę, a w 9 załatwiono w inny sposób.

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, to jest skargi kasacyjne i zażalenia od wyroków i postanowień, stosownie do przepisów tej ustawy; podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych; podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej; rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej; rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw, w tym na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹. Ponadto NSA jest również sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i rozpoznaje sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych (art. 41 p.u.s.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny dzieli się na Izbę Finansową, Gospodarczą i Ogólnoadministracyjną. Każda z Izb sprawuje, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach należących do jej właściwości.

2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego

W 2013 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 16 779 skarg kasacyjnych. Z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 15 985 skarg. Ogółem NSA miał do rozpatrzenia 32 764 skargi kasacyjne. W porównaniu z rokiem 2011 i 2012 NSA miał do rozpatrzenia w 2013 r. odpowiednio 8169 (33,21%) i 4504 (15,94%) skarg kasacyjnych więcej. W roku sprawozdawczym NSA załatwił 13 493 skargi kasacyjne, co stanowi 41,18% ogółu skarg kasacyjnych do rozpatrzenia. Na rozprawie NSA załatwił 11 841 skarg, tj. 87,76% ogółu skarg załatwionych, z czego w 3218 przypadkach NSA uwzględnił skargę kasacyjną (27,18%), 8280 skarg kasacyjnych oddalił (69,93%), 24 odrzucił (0,2%), a 319 załatwił w inny sposób (2,69%). Na posiedzeniu niejawnym załatwiono 1652 sprawy, z tej liczby 239 skarg kasacyjnych uwzględniono (14,47%), 577 oddalono (34,93%), 31 odrzucono (1,88%) a 806 załatwiono w inny sposób (48,79%). Dla porównania w 2012 r. NSA załatwił 12 276 skarg kasacyjnych, w tym na rozprawie 10 589, a na posiedzeniu niejawnym 1687 spraw. Do rozpatrzenia w następnym okresie pozostało 19 271 skarg kasacyjnych.

Podobnie jak w poprzednich latach w skargach kasacyjnych najczęściej poruszano zagadnienia: podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych – 42,83% spraw załatwionych; budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego,

¹ Dz.U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

ochrony przeciwpożarowej – 8,8% spraw załatwionych; subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych – 4,06% spraw załatwionych; zagospodarowania przestrzennego – 3,62% spraw załatwionych; utrzymania i ochrony dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruchu na tych drogach, kolei, lotnictwa cywilnego, przewozów, żeglugi morskiej i śródlądowej – 2,97% spraw załatwionych; obrotów towarami z zagranicą, należności celnych i ochrony przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny – 3,73% spraw załatwionych; wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości – 2,42% spraw załatwionych; stosunków pracy i stosunków służbowych, spraw z zakresu inspekcji pracy – 2,39% spraw załatwionych; pomocy społecznej – 2,19% spraw załatwionych.

Oprócz skarg kasacyjnych w 2013 r. NSA załatwił 5655 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, z czego w 241 przypadkach uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji i przekazał sprawy do ponownego rozpoznania (4,26% uchyień do ogółu załatwień), w 292 sprawach uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji (5,16% uchyień do ogółu załatwień), a w 255 przypadkach uchylił orzeczenia sądu pierwszej instancji i rozpoznał sprawy (4,51% rozstrzygnięć ogółu załatwień). Ponadto w 4526 sprawach NSA oddalił zażalenie (80,04% oddaleń ogółu załatwień), a 341 spraw załatwił w inny sposób.

W roku sprawozdawczym NSA rozpatrzył ponadto 162 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 16 skarg uwzględniono, 59 oddalono, a 87 załatwiono w inny sposób.

W 2013 r. wyznaczono 1139 rozpraw oraz 2128 posiedzeń niejawnych, na których orzekało 102 sędziów NSA, z tej liczby w Izbie Finansowej 35, w Izbie Gospodarczej 27, a w Izbie Ogólnoadministracyjnej 40. Sędziowie średnio załatwili 189,31 spraw, w tym 132,28 skarg kasacyjnych.

W roku sprawozdawczym NSA załatwił 57,51% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy. W roku 2012 wskaźnik ten wynosił 63,22%. W odniesieniu zaś do skarg kasacyjnych to we wskazanym terminie załatwianych jest 37,35% spraw, tj. o 9,42% mniej niż w minionym roku sprawozdawczym.

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 lub Rzecznika Praw Obywatelskich², oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej³. W 2013 r. NSA podjął łącznie 27 uchwał, w tym 14 uchwał w trybie abstrakcyjnym (7 na wniosek Prezesa NSA, 2 na wniosek Prokuratora Generalnego, 4 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich oraz jedną na wniosek Rzecznika Praw Dziecka). W trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. NSA podjął 13 uchwał.

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

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

II. Naczelny Sąd Administracyjny

Na podstawie art. 187 § 3 p.p.s.a., NSA przejął dwa wnioski do rozpoznania i w sprawie I FPS 5/12 oddalił skargę kasacyjną, natomiast w sprawie II FPS 7/12 odmówił podjęcia uchwały.

3.2. Aktywność Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie działalności uchwałodawczej wykazuje tendencję rosnącą, co wynika z poniżej przytoczonych danych statystycznych.

Działalność uchwałodawcza NSA w latach 2010-2013

Lata	2010	2011	2012	2013
Ogółem	18	20	23	27
Izba Gospodarcza	4	3	5	9
Izba Finansowa	6	8	10	4
Izba Ogólnoadministracyjna	8	9	8	14

3.3. Przedmiot rozstrzygnięcia⁴

3.3.1. W 2013 r. kilka uchwał odnosiło się do zagadnień dotyczących interpretacji przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

3.3.1.1. Kognicja sądów administracyjnych.

1) W uchwale z 3 września 2013 r., I OPS 2/13 zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich NSA stwierdził: „Na pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.) przysługuje skarga na bezczynność organu, stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵. Także w uchwale z 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13 NSA uznał: „W sprawie z wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶) można wnieść skargę do sądu administracyjnego na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) samorządowego kolegium odwoławczego na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz w związku z art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP”.

2) Natomiast w uchwale z 11 czerwca 2013 r., I OPS 1/13 zainicjowanej wnioskiem Prokuratora Generalnego NSA stwierdził: „Od decyzji ostatecznej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁷ w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, w tym odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego”. W uzasadnieniu NSA podkreślił, że nie każda sprawa dotycząca działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 3 p.p.s.a. może być rozpoznana przez sąd administracyjny. Jeżeli istnieje przepis szczególny, w myśl którego właściwy w takim przypadku jest sąd powszechny, to charakter sprawy,

⁴ Szczegółowe omówienie poszczególnych uchwał zamieszczono w części drugiej *Informacji*.

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm., dalej: u.s.u.s.

bez względu na to, czy będzie to sprawa cywilna, czy administracyjna, będzie miał drugorzędne znaczenie. Tego rodzaju przepisem jest właśnie art. 83 ust. 1 i 2 u.s.u.s., który stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. i wyłącza kognicję sądów administracyjnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. NSA wskazał ponadto, że zgodnie z art. 1 i art. 2 § 1 k.p.c. cywilnosądowa ochrona prawna w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest realizowana przez sądy powszechne i sprawujący nad nimi nadzór judykacyjny Sąd Najwyższy. Natomiast kognicja sądów administracyjnych przewidziana została wyłącznie w sprawach wymienionych enumeratywnie w art. 83 ust. 4 ustawy systemowej. Unormowanie tego przepisu stanowi wyjątek od ustanowionej w art. 83 ust. 2 u.s.u.s. zasady, że od decyzji wydawanych przez organ rentowy w sprawach indywidualnych z zakresu ubezpieczeń społecznych przysługuje odwołanie do sądu powszechnego.

3) W uchwale z 16 grudnia 2013 r., II GPS 2/13 zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich NSA przesądził: „Potwierdzenie skierowania na leczenie uzdrowiskowe wydane na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Odmowa potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe nie jest czynnością przewidzianą w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.” NSA uznał zatem, że pozytywne potwierdzenie skierowania na leczenie uzdrowiskowe, będąc czynnością z zakresu administracji publicznej, o której mowa art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., podlega kontroli sądu administracyjnego. Negatywna ocena skierowania jako rozstrzygnięcie władcze organu, którym jest dyrektor oddziału wojewódzkiego NFZ, także podlega tej kontroli z uwagi na to, że rozstrzygnięcie to posiada cechy decyzji administracyjnej.

3.3.1.2. Pisma w postępowaniu sądowym.

W uchwale z 18 grudnia 2013 r., I OPS 13/13 zainicjowanej wnioskiem Prezesa NSA postanowiono: „1. Niedołączenie przez skarżącego wymaganej liczby odpisów skargi i odpisów załączników, zgodnie z art. 47 § 1 p.p.s.a., jest brakiem formalnym skargi, o którym mowa w art. 49 § 1 w związku z art. 57 § 1 p.p.s.a., uniemożliwiającym nadanie skardze prawidłowego biegu, który nie może być usunięty przez sporządzenie odpisów skargi przez sąd. 2. Złożenie przez skarżącego wymaganych odpisów skargi po upływie wyznaczonego terminu, o którym mowa w art. 49 § 1 p.p.s.a., ale przed odrzuceniem skargi, oznacza, że skarga nie może otrzymać prawidłowego biegu i podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.”

3.3.2. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

1) Zagadnienie prawne zainicjowane wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, rozstrzygnięte uchwałą z 25 listopada 2013 r., I OPS 9/13, w której NSA stwierdził: „Po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego⁸ postępowanie o wypłatę równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji podlega umorzeniu, mimo pozostawania w obrocie prawnym, wydanej przed 1 stycznia 2006 r. decyzji przyznającej policjantowi lub emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji uprawnienie do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego”, odnosiło się do stosowania przepisów k.p.a. w aspekcie przestrzegania konstytucyjnych zasad legalizmu i ochrony praw słuszenie nabytych.

⁸ Dz.U. Nr 266, poz. 2246.

W uzasadnieniu uchwały NSA stwierdził, że uchylone mocą ww. rozporządzenia zmieniającego przepisy § 8 i § 9 ust. 2 upoważniały Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wydania rozporządzenia w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego⁹. NSA w uzasadnieniu stwierdził, że uchylony przepis § 8 tego rozporządzenia nakazywał stosowanie tych przepisów do emeryta, rencisty policyjnego oraz osób uprawnionych do renty rodzinnej po zmarłym policjancie oraz po zmarłym emerycie lub renciście, natomiast uchylony § 9 ust. 2 określał organy właściwe do wypłacania równoważnika tym osobom. Jednakże art. 91 ust. 2 ustawy o Policji nie upoważniał Ministra do określenia kręgu podmiotów uprawnionych, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 października 2008 r., U 4/08¹⁰. Po wejściu w życie rozporządzenia z 2005 r. w obrocie prawnym pozostawały decyzje o przyznaniu uprawnienia do równoważnika pieniężnego policjantowi. Stanowiły one podstawę ustalenia uprawnień policjanta co do wysokości równoważnika pieniężnego za remont za dany rok, które to ustalenie jest czynnością materialno-techniczną potwierdzającą posiadanie prawa do równoważnika i konkretyzującą jego wysokość.

Konkludując NSA stwierdził, że rozwiązania prawne przyjęte w rozporządzeniu z 2002 r. nie dają podstaw do przyjęcia, że decyzja o przyznaniu równoważnika pieniężnego tworzy prawa nabyte w zakresie żądania wypłaty, skoro ustalenie uprawnienia do otrzymania równoważnika za dany rok dokonywane jest na podstawie oświadczenia mieszkaniowego składanego corocznie. Ani przepisy ustawy o Policji, ani powołanego rozporządzenia z 2002 r. nie dają podstaw do prowadzenia odrębnej sprawy indywidualnej w zakresie ustalenia prawa do otrzymania równoważnika pieniężnego przez emerytowanego funkcjonariusza Policji. Nie ma też podstaw prawnych do wyprowadzenia odrębnej sprawy administracyjnej, załatwianej w drodze decyzji w zakresie wypłaty równoważnika pieniężnego. Brak elementów podmiotowych i elementów przedmiotowych przesądza o tym, że postępowanie jest bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Wydanie decyzji o odmowie obejmuje bowiem przypadki, gdy jest sprawa indywidualna w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym, a nie zostały spełnione przesłanki pozytywnego jej załatwienia. A zatem postępowania administracyjne wszczęte wnioskiem emerytowanego funkcjonariusza Policji o wypłatę równoważnika pieniężnego za remont lokalu kończy decyzja o umorzeniu postępowania (art. 104 § 2 w związku z art. 105 § 1 k.p.a.).

2) W uchwale z 25 listopada 2013 r., II OPS 1/13 NSA postanowił: „Właściciel nieruchomości objętej wnioskiem wójta wszczynającym postępowanie w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹¹ nie jest stroną tego postępowania, także gdy postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych”¹². W uzasadnieniu do uchwały NSA wyjaśnił, że wprowadzenie do art. 7 ustępu 3a

⁹ Z dnia 28 czerwca 2002 r.

¹⁰ Z uzasadnienia wyroku TK: „Z treści rozważanego przepisu [art. 91 ust 2 ustawy o Policji] nie wynika w żadnym wypadku uprawnienie do określania zakresu osób uprawnionych do uzyskania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego”.

¹¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

¹² Dz.U. z 2013 r., poz. 503 – do art. 7 dodano ust. 3a w brzmieniu: „Stroną w postępowaniu, o którym mowa w ust. 2, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)”.

mocą ustawy nowelizującej z dnia 8 marca 2013 r. nie ma charakteru nowości normatywnej, co wynika z uzasadnienia projektu ustawy, w którym cel dodania ust. 3a w art. 7 połączono z potrzebą likwidacji możliwości pojawienia się rozbieżności interpretacyjnych odnoszących się do zakresu podmiotowego postępowania w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych. Zamierzenie to znajduje potwierdzenie w treści przepisów ustawy zmieniającej, która nie wprowadziła przepisów przejściowych regulujących kwestię stron postępowania w sprawach będących w toku. Zasadę bezpośredniego działania nowego prawa należy interpretować jako konsekwencję niewprowadzenia przez przepisy ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zasad, które w odmienny sposób od dotychczasowego regulowałyby kwestię stron postępowania w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych.

3) W uchwale z 25 listopada 2013 r., I OPS 6/13 NSA postanowił: „O zachowaniu trzyletniego terminu dla ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału, o którym mowa w art. 98a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹³, w przypadku zakończenia postępowania decyzją organu odwoławczego, decyduje data wydania decyzji ostatecznej przez organ odwoławczy, a nie data doręczenia tej decyzji stronie”. W uzasadnieniu NSA wskazał, że skoro ustalenie opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek jej podziału ma nastąpić decyzją ostateczną przed upływem terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, to w przypadku zakończenia postępowania decyzją organu pierwszej instancji, termin ten jest zachowany, jeżeli przed jego upływem decyzja zostanie wydana, doręczona stronie i upłynie termin do wniesienia odwołania od tej decyzji, natomiast w przypadku zakończenia postępowania decyzją organu odwoławczego wydaną na skutek wniesionego odwołania termin ten jest zachowany, jeżeli przed jego upływem decyzja organu odwoławczego zostanie wydana, choćby doręczenie tej decyzji nastąpiło po upływie terminu. Przyjęcie, że decyzja organu odwoławczego kończąca postępowanie w sprawie powinna być doręczona stronie przed upływem terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, oznaczałoby, że organ odwoławczy wydając decyzję w sprawie powinien uwzględnić nie tylko stan rzeczy w dacie wydania decyzji, ale także okoliczność powstałą po wydaniu decyzji. Prowadziłoby to do nieracjonalnego wniosku, że organ odwoławczy nie może orzekać w przedmiocie wysokości opłaty adiacenckiej i wydać decyzji w tej sprawie z tego tylko powodu, że termin przedawnienia może upłynąć po wydaniu decyzji, a przed dniem doręczenia tej decyzji stronie.

4) W uchwale z 9 grudnia 2013 r., I OPS 4/13 NSA stwierdził: „Stosownie do § 7 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2006 r. w sprawie warunków przyznawania funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg¹⁴ w związku z art. 125 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu¹⁵, odmowa przyznania funkcjonariuszowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nagrody rocznej następuje w formie decyzji administracyjnej (rozkazu personalnego)”. W uzasadnieniu NSA wskazał, że nagroda roczna jako prawo do dodatkowego uposażenia w określonej wysokości

¹³ Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

¹⁴ Dz.U. Nr 143, poz. 1034.

¹⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.

mieści się w pojęciu sprawy osobowej, o której mowa § 3 ust. 2 pkt 3 w związku z ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2003 r. w sprawie przebiegu służby funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego dotyczącej przyznania, podwyższania, obniżania oraz zawieszania wypłaty uposażenia zasadniczego lub dodatków do uposażenia. W świetle § 3 ust. 1 tego rozporządzenia jest to sprawa załatwiana w formie rozkazu personalnego, do którego w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem stosuje się przepisy k.p.a. Z zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 94 pkt 1 ustawy o ABW oraz AW do wydania tego rozporządzenia wynika, że sprawa odmowy przyznania nagrody rocznej jest sprawą osobową, o której mowa w powołanym przepisie rozporządzenia, załatwianą w formie rozkazu personalnego, do której w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem stosuje się przepisy k.p.a. Zdaniem NSA w przypadku, gdy przepisy prawa upoważniają organ administracji publicznej do załatwienia sprawy administracyjnej, lecz nie określają wyraźnie formy jej rozstrzygnięcia, bądź gdy w tym zakresie istnieje wątpliwość, należy przyjąć, że sprawa ta powinna być załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁶.

5) W uchwale z 25 marca 2013 r., II GPS 1/13 zainicjowanej wnioskiem Prezesa NSA postanowiono: „Rozpoznając odwołania, o których mowa w art. 68 ust. 6a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze¹⁷ oraz art. 31 ust. 2a ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹⁸, Minister Sprawiedliwości nie może zastosować art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego i orzec co do istoty sprawy”. W uzasadnieniu NSA stwierdził, że przy wykładni przepisów dotyczących nadzoru wszelkie wątpliwości winny być rozwiązywane na rzecz poszanowania samodzielności korporacji samorządowych. Za wyłączeniem możliwości wydawania przez Ministra Sprawiedliwości decyzji rewizyjnych przemawiają wartości konstytucyjne, które legły u podstaw wyodrębnienia samorządów reprezentujących osoby zaufania publicznego i określania istoty i zasad sprawowanego nad nimi nadzoru. Wykładnia taka pozwala zaś zarówno na zagwarantowanie wpływu ministra na decyzje podejmowane przez samorząd, jak i stanowi przejaw zachowania prawnie gwarantowanej niezależności samorządu w ramach powierzonych mu zadań. Odpowiada zatem wymogom konstytucyjnym i ustawowym¹⁹.

6) W uchwale z 16 lutego 2013 r., II GPS 4/12 zainicjowanej wnioskiem Prezesa NSA postanowiono: „Artykuł 24 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁰, w brzmieniu obowiązującym przed jego zmianą dokonaną przepisem art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania ad-

¹⁶ Zob. uzasadnienie wyroku z 14 czerwca 2005 r. P 18/03 OTK ZU-A 2005, nr 6, poz. 63: „(...) jeżeli istnieje wątpliwość co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia. Nie może zaistnieć sytuacja, że w przepisach ustawy określono właściwość organu administracji publicznej do załatwienia określonej kategorii spraw administracyjnych, a sprawy te nie mogłyby być rozstrzygane tylko dlatego, że ustawodawca nie określił wprost formy rozstrzygnięcia”.

¹⁹ Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm.

¹⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.

¹⁹ NSA powołał w uzasadnieniu wyrok TK z 1 grudnia 2009r. K 4/08, OTK ZU-A 2009, nr 11, poz. 62, w którym stwierdzono: „(...) nadzór nad działalnością samorządu zawodowego nie może polegać na przejęciu przez organ państwowy konstytucyjnie określonych zadań tego samorządu, tj. reprezentowania jego członków na zewnątrz oraz sprawowania pieczy nad wykonywaniem przez nich zawodu”.

²⁰ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

ministracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²¹, miał zastosowanie do pracownika organu jednoosobowego w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem, o którym mowa w art. 127 § 3 tego Kodeksu.” W uzasadnieniu NSA stwierdził, że instytucja wyłączenia pracownika od rozpoznania sprawy służy realizacji konstytucyjnych standardów sprawiedliwości proceduralnej, znajdujących podstawy prawne w art. 2 Konstytucji RP. Potrzeba ochrony tych wartości konstytucyjnych w postępowaniu administracyjnym jest bezwarunkowa i nie może być uzależniana od modelu postępowania administracyjnego. Jeżeli postępowanie administracyjne, w którym wskutek wniesienia środka zażalenia ten sam organ ponownie rozpatruje sprawę, uznane jest za surogat postępowania dwuinstancyjnego, to również to postępowanie powinno odpowiadać wspomnianym standardom sprawiedliwości proceduralnej, dawać gwarancje bezstronnego i rzetelnego ponownego rozpatrzenia sprawy. Kierując się celem, jakiemu służy instytucja wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu w sprawie w kształcie sprzed 11 kwietnia 2011 r. można by przyjąć, że skoro chodzi głównie o gwarancję ponownego rozpoznania sprawy przez inne osoby niż te, które rozpatrywały sprawę po raz pierwszy, pojęcia »niższa instancja« nie należy wiązać wyłącznie z usytuowaniem ustrojowym organu, który rozpatruje sprawę po raz pierwszy, lecz z jego kompetencjami orzecznymi. Mamy wówczas do czynienia z instancyjnością w rozumieniu funkcjonalnym, nie zaś ustrojowym, co oznacza, że ten sam organ ponownie rozpatrując sprawę występuje w roli organu drugiej instancji. Zaprezentowany sposób rozumienia instancji w postępowaniu administracyjnym pozwala przyjąć, że zmiana treści art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. polegająca na usunięciu słów »w niższej instancji« nie miała znaczenia przesądzającego o obowiązku (nie wykreowała obowiązku) wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu, w którym ten sam organ ponownie rozpatruje sprawę”.

3.3.3. *Ustawa o dostępie do informacji publicznej.*

1) W uchwale z 9 grudnia 2013 r., I OPS 8/13, zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich NSA stwierdził: „Nałożenie na Narodowy Fundusz Zdrowia obowiązku zamieszczenia na stronie internetowej wyłącznie informacji, o których mowa w art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²² nie oznacza, że do informacji niewymienionych w tym przepisie nie stosuje się ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”²³. W uzasadnieniu NSA podkreślił, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej w trybie wnioskowym realizowanym na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP i art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wymagałoby wyraźnego, niebudzącego wątpliwości postanowienia ustawy, a takiej regulacji nie zawiera art. 135 ustawy o świadczeniach. Przepis ten nie wyłącza trybu wnioskowego dostępu do informacji publicznej, a jedynie przewiduje dodatkowy sposób urzędowego upubliczniania części informacji wynikających z zawartych umów o świadczenia opieki zdrowotnej. Tam, gdzie dana sprawa uregulowana jest tylko częściowo lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy ustawy o dostępie, przy czym w pierwszym przypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie. Nałożenie na Narodowy Fundusz Zdrowia obowiązku zamieszczenia na stronie internetowej wyłącznie informacji, o których

²¹ Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.

²² Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

²³ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

mowa w art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, nie oznacza, że do informacji niewymienionych w tym przepisie nie stosuje się ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

2) W uchwale z 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13 przesądzono: „Żądanie udostępnienia przez prokuratora akt sprawy jako zbioru materiałów zakończonego postępowania przygotowawczego nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”. W uzasadnieniu NSA wskazał, że art. 3 ust. 2 u.d.i.p. określający przedmiotowy zakres dostępu do informacji publicznej jako jedno z uprawnień wskazuje prawo wglądu do dokumentów urzędowych, a nie prawo wglądu do akt sprawy jako zbioru. W art. 6 ust. 4 lit. a u.d.i.p. ustawodawca stwierdził, że udostępnieniu podlega treść i postać dokumentów urzędowych. W aktach sądowych i aktach postępowań przygotowawczych znajduje się szereg dokumentów i informacji, które udostępnione, nawet po uniemożliwieniu zapoznania się wnioskodawcy z danymi osobowymi, mogą zagrozić naruszeniem praw strony do ochrony jej godności, prawa do prywatności i dobrego imienia. Wnioskodawca żądając dostępu do akt sprawy, które jako całość tworzą zbiór materiałów, domaga się w istocie nie udostępnienia informacji publicznej, lecz dostępu do tego zbioru.

3.3.4. Pozostałe uchwały odnosiły się do zagadnień dotyczących obowiązku bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu uczniów, świadczeń rodzinnych, prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej i prawa budowlanego.

1) W uchwale z 9 grudnia 2013 r., I OPS 3/13 zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Dziecka NSA postanowił: „Obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu uczniów, o którym mowa w art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁴, gmina może wykonywać w ten sposób, że wyznaczy miejsca, z których uczniowie są przewożeni do szkoły, z tym że miejsca te nie mogą być w odległości od domu ucznia przekraczającej odległości określone w art. 17 ust. 2 tej ustawy”. W uzasadnieniu NSA podkreślił, że zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy gmina może realizować swój obowiązek albo w postaci zapewnienia uczniom bezpłatnego transportu i opieki, albo w postaci zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Skoro więc uczniowie korzystający z tej drugiej formy muszą dochodzić do przystanków środków komunikacji publicznej, to żadne względy nie przemawiają za tym, by podobnie uczniowie dowożeni do szkoły nie mogli dochodzić do wyznaczonych miejsc zbiórek. Ustalenie takich miejsc nie jest sprzeczne z ustawą, która nie reguluje szczegółowych kwestii związanych z organizacją dowożenia dzieci. Sprawy te mogą samodzielnie regulować organy samorządu gminnego w ramach przysługującej im zasady samodzielności (art. 2 u.s.g.). Miejsca zbiórek dowożonych dzieci, w których zatrzymują się o ustalonej porze pojazdy wykonujące przewóz dzieci, powinny być ustalone w racjonalnej odległości od ich domów, zależnej od konkretnych warunków terenowych.

2) W uchwale z 9 grudnia 2013 r., I OPS 5/13 NSA przesądził: „Osobie, której nie obciąża obowiązek alimentacyjny względem pełnoletniego członka rodziny, legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym i która nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad tym niepełnosprawnym członkiem rodziny, w stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2013 r.,

²⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

nie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne na podstawie art. 17 ust. 1 i ust. 1a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych²⁵. W uzasadnieniu NSA stwierdził, że przepis art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych poprzez odesłanie do przepisów ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy jednoznacznie wskazuje krąg osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, ograniczając go do osób zobowiązanych do alimentacji. W ocenie NSA, przywołana treść omawianych przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych nie może być uzupełniona przez inne rozumienie zakresu podmiotowego obowiązku alimentacyjnego, niż to wynika z Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Zdaniem NSA nie można powołując się na ogóle zasady konstytucyjne wyprowadzać wniosków, że prokonstytucyjna wykładnia art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych pozwala przyjąć, że świadczenie pielęgnacyjne przysługuje również osobie niezobowiązanej do alimentacji, która sprawuje opiekę nad osobą niepełnosprawną

3) W uchwale z 16 grudnia 2013 r., I OPS 11/13 NSA stwierdził: „Włączenie do kołchozu lub nacjonalizacja z innych przyczyn nieruchomości, których dotyczy art. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁶, samo przez się nie wyklucza prawa do rekompensaty określonego w art. 2 tej ustawy”. W uzasadnieniu NSA podkreślił, że prawo do rekompensaty powinno wiązać się z faktem pozostawienia przez obywatela polskiego swojego majątku nieruchomego stanowiącego w momencie wybuchu II Wojny Światowej jego własność, a który to majątek w związku z wojną obywatel polski zmuszony był opuścić. W tych warunkach wymaganie, by przedwojenny właściciel nieruchomości położonej na Kresach w celu otrzymania rekompensaty legitymował się w stosunku do niej tytułem własności w dacie repatriacji, stanowi niczym nieuzasadnioną nadinterpretację przepisów ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie można jednak pomijać, że upływ czasu od zakończenia wojny mógł prowadzić do zerwania związku między wojną a opuszczeniem byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pozostawieniem nieruchomości przez byłych właścicieli nieruchomości na skutek zdarzeń związanych z osobą właściciela i jego majątkiem. Zdarzenia te mogły w niektórych przypadkach prowadzić do takiego zerwania więzi z wojną, iż nie można już mówić o pozostawieniu nieruchomości w rozumieniu ustawy. Okoliczności dotyczące tych zdarzeń wymagają jednak ustalania i oceny w konkretnej sprawie. Z tego względu konieczne jest dokonanie zastrzeżenia, że formalne pozbawienie prawa własności nieruchomości samo przez się nie oznacza, iż obywatel polski nie pozostawił nieruchomości na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Istotne jest również to, że anektowanie w 1939 r. przez ZSRR wschodnich terenów RP i rozciągnięcie obowiązywania prawa radzieckiego na te tereny nie może być akceptowane przez Polskę i nie może oddziaływać na prawa polskich obywateli, którzy byli właścicielami nieruchomości na tych terenach.

4) W uchwale z 16 grudnia 2013 r., II OPS 2/13 zainicjowanej wnioskiem Prokuratora Generalnego NSA stwierdził: „Przepisami o planowaniu przestrzennym, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane²⁷

²⁵ Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

²⁶ Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.

²⁷ Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.

w związku z art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁸, są przepisy obowiązujące w dacie orzekania przez organy administracji, z tym że w postępowaniu w przedmiocie nakazania przymusowej rozbiórki należy uwzględnić także przeznaczenie terenu, na którym powstał obiekt budowlany, od daty jego budowy”. W uzasadnieniu NSA zauważył, że wprowadzie przy stosowaniu art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1974 r. w zw. z art. 103 ust. 2 Prawa budowlanego z 1994 r. podstawą orzekania powinny być przepisy o planowaniu przestrzennym obowiązujące w dacie orzekania przez organ administracji, lecz w przedstawionych wyżej sytuacjach nie do pogodzenia z zasadami konstytucyjnymi byłoby orzeczenie nakazu rozbiórki z powodu niezgodności obiektu budowlanego z obowiązującymi w dacie orzekania przez organy przepisami o planowaniu przestrzennym z pominięciem oceny przeznaczenia terenu w okresie wcześniejszym. O ile samo zjawisko samowoli budowlanej należy uznać za wysoce naganne, o tyle w przypadku bierności organów administracji, które nie podejmowały żadnych działań zmierzających do legalizacji tej samowoli, podczas gdy stan prawny w zakresie przepisów o planowaniu przestrzennym był przez szereg lat bardziej korzystny dla inwestora, interes prawny takiego inwestora zasługuje na konstytucyjną ochronę. Należy bowiem mieć na uwadze, że przepis art. 37 Prawa budowlanego z 1974 r. ma nadal zastosowanie nie tylko do obiektów samowolnie wybudowanych w okresie obowiązywania tej ustawy, lecz również do obiektów wybudowanych w okresie obowiązywania Prawa budowlanego z 1961 r. i 1928 r.

3.3.5. Przepisy prawa podatkowego

3.3.5.1. Ordynacja podatkowa

1) W uchwale z 3 czerwca 2013 r., I FPS 6/12 NSA stwierdził: „Zastosowanie środka egzekucyjnego przerywa bieg terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁹ w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 września 2005 r., gdy zawiadomienie podatnika o jego zastosowaniu nastąpi przed upływem terminu przedawnienia³⁰. W uzasadnieniu NSA podkreślił, że za zdarzenie powodujące przerwanie biegu terminu przedawnienia należy uznać wyłącznie zastosowanie środka egzekucyjnego. Zastosowanie środka egzekucyjnego tylko wtedy wywoła skutek w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia, kiedy zawiadomienie o jego zastosowaniu nastąpi przed upływem terminu przedawnienia. Zawiadomienie o zastosowaniu środka egzekucyjnego jako odrębna czynność sama przez się nie przerywa więc biegu terminu przedawnienia, lecz stanowi dodatkowy i konieczny zarazem warunek, który musi się ziścić w odpowiednim czasie (przed upływem terminu przedawnienia), aby właśnie zastosowanie środka egzekucyjnego mogło być uznane za zdarzenie przerywające bieg tego terminu.

2) U uchwale z 18 lutego 2013 r., I GPS 2/12 zainicjowanej wnioskiem Prezesa NSA przesadzono: „Artykuł 130 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³¹ ma zastosowanie do pracownika organu jednoosobowego w postępowaniu odwoławczym,

²⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 243 poz. 1623 ze zm.

²⁹ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

³⁰ Do uchwały zgłoszono zdanie odrębne nieakceptujące stanowiska, że zastosowanie środka egzekucyjnego tylko wtedy wywoła skutek w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia, kiedy zawiadomienie o jego zastosowaniu nastąpi przed upływem terminu przedawnienia, gdyż w ten sposób, w drodze zabiegów interpretacyjnych, wprowadzono nową przesłankę, a właściwie warunek przerwania biegu terminu przedawnienia, który nie został przewidziany przez ustawodawcę.

³¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

o którym mowa w art. 221 tej ustawy”³². W uzasadnieniu NSA wskazał, że uprawnienie Ministra Finansów dotyczące otrzymywania informacji od banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych o założonych i zlikwidowanych rachunkach bankowych związanych z prowadzeniem działalności uregulowane jest w art. 13 § 2 pkt 5 w związku z art. 82 § 2 Ordynacji podatkowej. Obowiązek banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i odpowiadająca temu obowiązkowi kompetencja Ministra Finansów do otrzymywania tych informacji powstają poza stosunkiem prawnopodatkowym i procesowym, przez co nie są to sprawy dotyczące zobowiązań podatkowych. Wprowadzie art. 82 § 2 Ordynacji podatkowej zawarty jest w przepisach prawa podatkowego (art. 3 pkt 2), lecz w sprawach tych nie stosuje się przepisów działu IV ustawy – Ordynacja podatkowa o postępowaniu podatkowym, a więc i art. 221 o.p.

3.3.5.2. Podatek od towarów i usług

1) W uchwale z 3 czerwca 2013 r., I FPS 7/12 zainicjowanej wnioskiem Prezesa NSA postanowiono: „Obniżona stawka podatku od towarów i usług, o której mowa w art. 41 ust. 12 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³³ oraz § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług³⁴ i w § 37 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2009 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług³⁵, nie może mieć zastosowania do robót dotyczących obiektów budownictwa mieszkaniowego wykonywanych poza budynkiem”. W uzasadnieniu NSA rozważał, czy użyte w omawianych przepisach pojęcie „budynek” obejmuje także roboty wykonane poza nim, a dotyczące przyłączy gazowych, wodnych, kanalizacyjnych, co mieściło się w zdefiniowanym w art. 146 ust. 3 u.p.t.u. pojęciu „infrastruktura towarzysząca”, czy wyłącznie wewnątrz obiektów. NSA wskazał, że przedstawiony problem dotyczy obniżonej stawki podatku, a ta ma zastosowanie do czynności, robót. Kwestię możliwości rozdzielenia należy więc odnosić do tychże robót, nie zaś do możliwości funkcjonowania budynku czy też funkcjonalnego związania infrastruktury z budynkiem.

2) W uchwale z 24 czerwca 2013 r., I FPS 2/13 NSA stwierdził: „W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2011 r. świadczenie kompleksowe polegające na zaprojektowaniu, dopasowaniu oraz montażu komponentów w sposób tworzący wraz z elementami konstrukcyjnymi obiektu budowlanego lub jego części trwałą zabudowę meblową, wykonywane w obiektach budowlanych zaliczanych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym stanowi usługę modernizacji opodatkowaną stawką obniżoną podatku od towarów i usług na podstawie art. 41 ust. 12 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³⁶”. W uzasadnieniu NSA stwierdził, że jeśli czynności polegają na zaprojektowaniu, dopasowaniu oraz montażu komponentów w sposób tworzący wraz z elementami konstrukcyjnymi obiektu budowlanego lub jego części trwałą zabudowę meblową, to mają one charakter usługi. Elementem dominującym jest bowiem w takim przypadku ulepszenie lub unowocześnienie obiektu budowlanego lub jego

³² Do uchwały złożono zdanie odrębne, w którym wskazano, że art. 130 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej nie ma zastosowania do pracownika organu jednoosobowego w postępowaniu odwoławczym, o którym mowa w art. 221 tej ustawy.

³³ Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm., w brzmieniu od 1 stycznia 2008 r.

³⁴ Dz.U. Nr 212, poz. 1336.

³⁵ Dz.U. Nr 224, poz. 1799.

³⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

części (lokalu mieszkalnego), a wydanie towaru w postaci elementów mebli wykonanych i dopasowanych do konkretnego obiektu, które następnie zostaną trwale związane z tym obiektem, ma charakter pomocniczy, niezbędny do wykonania usługi, tak jak zamontowanie okien lub drzwi w obiekcie budowlanym lub jego części. Obniżona stawka podatku od towarów i usług znajduje zatem zastosowanie wtedy, kiedy montaż komponentów meblowych następuje z wykorzystaniem elementów konstrukcyjnych obiektu budowlanego (lokalu). Tylko bowiem w takim zakresie można mówić o modernizacji obiektu budowlanego w rozumieniu art. 41 ust. 12 ustawy o VAT. Po trwałym połączeniu komponentów meblowych z elementami konstrukcyjnymi obiektu budowlanego lub jego części komponenty te podnoszą standard takiego obiektu. Dlatego należy uznać, że czynności polegające na zaprojektowaniu, dopasowaniu oraz trwałym montażu takich komponentów w obiekcie budowlanym lub jego części mieszczą się w pojęciu modernizacji obiektów budowlanych lub ich części. W przypadku zaś gdy modernizacja dotyczy obiektów budowlanych lub ich części zaliczonych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym, to wymienione wyżej czynności są objęte hipotezą normy wyprowadzonej z art. 41 ust. 12 ustawy o VAT. Oznacza to, że do takich czynności ma zastosowanie preferencyjna stawka podatku, o której mowa w ust. 2 tego artykułu³⁷.

3) W uchwale z 24 czerwca 2013 r., I FPS 1/13 NSA stwierdził: „W świetle art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³⁸ gminne jednostki budżetowe nie są podatnikami podatku od towarów i usług”. W uzasadnieniu NSA wskazał, że jednostki budżetowe z założenia nie są wykorzystywane jako forma organizacyjna, za której pośrednictwem gminy prowadzą działalność komunalną, co nie wyklucza, że mogą one podejmować czynności opodatkowane podatkiem od towarów i usług. W przypadku gdy w ramach ubocznej działalności gminnej jednostki budżetowej dojdzie do podjęcia czynności opodatkowanych podatkiem od towarów i usług, podatnikiem będzie gmina. Wobec przedstawionych wyżej unormowań ustawowych, z których wynika, że gminne jednostki budżetowe nie mają przymiotu samodzielności czy niezależności w dysponowaniu przyznanymi im środkami finansowymi, przy wykonywaniu wszelkich czynności, w tym opodatkowanych podatkiem od towarów i usług, regulacja zawarta w § 13 ust. 1 pkt 13 ww. rozporządzenia Ministra Finansów nie może mieć przesądzającego znaczenia jako argument dotyczący uznania gminnej jednostki budżetowej za podatnika podatku od towarów i usług. Unormowanie to zawarte jest w akcie podustawowym, przy okazji uregulowania innego zagadnienia (zwolnień). Natomiast zgodnie z art. 217 Konstytucji określanie podmiotów opodatkowania następuje w drodze ustawy. Dlatego wykładnia tego przepisu aktu wykonawczego musi być przeprowadzana w zgodzie z ustawą.

NSA wskazał jednocześnie, że inaczej od strony samodzielności czy niezależności przy prowadzeniu działalności gospodarczej wygląda pozycja państwowych jednostek budżetowych dysponujących jako *stationes fisci* mieniem Skarbu Państwa, które reprezentują grupę różnorodnych podmiotów prawa publicznego tworzonych na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych lub w drodze odrębnych ustaw, a nawet Konstytucji. Dlatego nie można do tych jednostek odnosić wprost stanowiska dotyczącego gminnych jedno-

³⁷ Do uchwały zgłoszono zdanie odrębne, w którym wskazano, że podstawowym kryterium decydującym o kwalifikacji usług projektowania, dopasowywania oraz montażu komponentów meblowych jako świadczeń jedynie pomocniczych do świadczenia głównego (dostawy towarów) powinno być kryterium związku tych świadczeń ze świadczeniem głównym.

³⁸ Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

stek budżetowych, działających w imieniu i na rachunek publicznej osoby prawnej – gminy, której pozycję ustrojową i samodzielność, także majątkową, gwarantują przepisy rozdziału VII Konstytucji. Dodać należy, że jeden ze składów orzekających NSA nie zastosował się do ww. uchwały i wystąpił z pytaniem prejudycjalnym do TSUE³⁹.

4) W uchwale z 21 października 2013 r., I FPS 5/13 NSA stwierdził: „W świetle obowiązujących do dnia 30 listopada 2008 r. przepisów art. 42 ust. 12 i ust. 13 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴⁰ podatnik podatku od towarów i usług, który dokona wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów, lecz nie posiada jeszcze wszystkich wymaganych dowodów potwierdzających dostarczenie towarów do nabywcy, ma obowiązek wykazania dostawy towarów ze stawką krajową w ewidencji i wykazania kwoty podatku w deklaracji podatkowej”.

5) W uchwale z 21 października 2013 r., I FPS 4/13 NSA stwierdził: „W świetle obowiązujących od dnia 1 grudnia 2008 r. przepisów art. 42 ust. 12, ust. 12a i ust. 13 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴¹ podatnik podatku od towarów i usług, który dokona wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów, lecz nie posiada jeszcze wszystkich wymaganych dowodów potwierdzających dostarczenie towarów do nabywcy, ma obowiązek wykazania dostawy towarów ze stawką krajową w ewidencji i wykazania kwoty podatku w deklaracji podatkowej”.

3.3.5.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych

1) W uchwale z 20 maja 2013 r., II FPS 6/12 NSA stwierdził: „1. Przychód (dochód) osoby fizycznej, będącej akcjonariuszem spółki komandytowo-akcyjnej, stosownie do art. 5b ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴² jest przychodem z pozarolniczej działalności gospodarczej; 2. W świetle art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych osoba fizyczna będąca akcjonariuszem spółki komandytowo-akcyjnej ma jako podatnik obowiązek odprowadzenia zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych dopiero w dacie powstania przychodu, którą w myśl art. 14 ust. 1i tej ustawy jest dzień wypłaty dywidendy”. W uzasadnieniu NSA wskazał, że akcjonariusz w spółce komandytowo-akcyjnej ma status kapitałowy, tzn. jest inwestorem pasywnym, uczestniczącym w działalności spółki przez wniesienie kapitału, a nie przez zaangażowanie osobiste, co przejawia się w wyłączeniu możliwości prowadzenia przez akcjonariusza spraw spółki oraz w nieponoszeniu odpowiedzialności osobistej za zobowiązania spółki⁴³. Toteż z gospodarczego punktu widzenia partycypowanie akcjonariusza w spółce komandytowo-akcyjnej jest działalnością inwestycyjną, a nie operacyjną, jego przychód zaś z tytułu udziału w spółce jest związany z wypłatą dywidendy, a nie z bieżącą działalnością spółki. Tym samym przyjęcie interpretacji przepisów u.p.d.o.f., w myśl której akcjonariusz byłby zobowiązany do uiszczania miesięcznych zaliczek na podatek dochodowy, prowadziłoby do znacznych trudności praktycznych, gdyż taka wykładnia stałaby w sprzeczności z charakterystyką prawną spółki komandytowo-akcyjnej, wynikającą z przepisów Kodeksu spółek handlowych.

³⁹ Postanowienie z 10 grudnia 2013 r., I FSK 311/12 omówione w części dotyczącej stosowania prawa UE.

⁴⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

⁴¹ Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

⁴² Dz.U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307 ze zm.

⁴³ NSA powołał w uzasadnieniu: A. Szumański, *Kodeks spółek handlowych*, t. I, komentarz do art. 1-50, Warszawa 2005, s. 807.

Zestawienie drugiej tezy niniejszej uchwały z ww. uchwałą siedmiu sędziów NSA z 16 stycznia 2012 r., II FPS 1/11, powoduje, że sytuacja prawna akcjonariuszy będących osobami prawnymi i osobami fizycznymi w spółkach komandytowo-akcyjnych nie różni się zwłaszcza w kontekście braku konieczności ponoszenia ciężaru ekonomicznego zaliczek w ciągu roku podatkowego, ponieważ w obu przypadkach przyjęto, że datą uiszczenia zaliczki jest dzień otrzymania dywidendy wypłaconej akcjonariuszom na podstawie uchwały walnego zgromadzenia o podziale zysku. Pozostaje to w zgodzie z zasadą równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Tym samym przedstawiona w punkcie poprzedzającym wykładnia przepisów u.p.d.o.f. spełnia wymóg dyrektywy wykładni systemowej interpretowania ustawy w zgodzie z Konstytucją.

2) W uchwale z 21 października 2013 r., II FPS 1/13 zainicjowanej wnioskiem Prezesa NSA, a podjętej przez pełny skład Izby NSA stwierdził: „Wynagrodzenie z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu, zależnie od formy prawnej, w jakiej wykonuje on swój zawód, należy kwalifikować do źródła przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁴ – w przypadku gdy pomoc prawną z urzędu pełnomocnik wykonuje prowadząc działalność zawodową w formie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 5a pkt 6 lit. a/ u.p.d.o.f., a gdy czyni to w ramach innych form wykonywania swojego zawodu, wynagrodzenie to należy kwalifikować do źródła przychodów z działalności wykonywanej osobiście, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 tej ustawy”. W uzasadnieniu NSA wskazał, że nie wszyscy radcowie prawni oraz doradcy podatkowi wykonują swoją działalność zawodową w formie działalności gospodarczej, gdyż zawody te umożliwiają także wykonywanie tej działalności na podstawie umowy o pracę.

Pełnienie obowiązków pełnomocnika z urzędu dotyczy zaś wszystkich członków określonej korporacji, bez względu na formę wykonywania zawodu. Oznacza to, że w przypadku wyznaczenia – jako ustanowionego z urzędu pełnomocnika – radcy prawnego lub doradcy prawnego, wykonującego swoją działalność zawodową w oparciu o stosunek pracy, brak jakichkolwiek podstaw do kwalifikowania uzyskanego wynagrodzenia z tytułu czynności wykonanych na podstawie pełnomocnictwa ustanowionego z urzędu do działalności gospodarczej (por. art. 5a pkt 6 lit. a/ u.p.d.o.f.). Brak również podstaw do uznania ich za wykonane w ramach stosunku pracy, który stanowi zawodową formę działalności tego pełnomocnika, gdyż w takim przypadku czynności te nie są świadczone na rzecz pracodawcy w miejscu i czasie przez niego określonym. Oznacza to, że wynagrodzenie takich pełnomocników należy zaliczyć do przychodów z działalności wykonywanej osobiście, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 13 pkt 6 u.p.d.o.f. Z powyższego wynika, że kwalifikacja do źródła przychodów w podatku dochodowym wynagrodzenia z tytułu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu jest zależna od formy prawnej wykonywania przez niego zawodu adwokata, radcy prawnego czy doradcy podatkowego, wobec czego nie można dokonać takiej kwalifikacji niezależnie od formy prawnej, w jakiej pełnomocnik ten wykonuje swój zawód, jak to zostało ujęte w ramach zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia.

3.3.5.4. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

W uchwale z 18 listopada 2013 r., II FPS 2/13 NSA stwierdził: „Zasada związania danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków uregulowana w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia

⁴⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 316 ze zm.

17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴⁵ nie miała decydującego znaczenia dla wyłączenia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości, na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁶, w stanie prawnym obowiązującym od dnia 9 grudnia 2003 r. do dnia 31 grudnia 2006 r., budowli dróg oraz obiektów budowlanych związanych z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, o którym mowa w wymienionym przepisie, w przypadku braku w tej ewidencji odpowiedniego oznaczenia symbolem »dr«. W uzasadnieniu NSA wskazał, że o ile ewidencja gruntów i budynków stanowi rejestr publiczny wiążący co do zasady organy podatkowe, a także sądy w zakresie danych w niej formalnie ujawnionych, m.in. przy wymiarze podatków i świadczeń, oznaczaniu nieruchomości w księgach wieczystych, to jednak w analizowanym stanie prawnym, w odniesieniu do „pasów drogowych wraz z drogami oraz obiektami budowlanymi związanymi z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu” nie może mieć mocy absolutnej. Jeżeli zatem w ewidencji geodezyjnej nieruchomości zawarte zostały dane co do klasyfikacji gruntów, zgodne z przepisami regulującymi prowadzenie takiej ewidencji, lecz nieprzewidującymi możliwości objęcia dróg wewnętrznych symbolem „dr”, o zastosowaniu art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l. (w brzmieniu obowiązującym w okresie 9 grudnia 2003 r. do 31 grudnia 2006 r.) decydować będzie stan faktyczny nieruchomości, do którego ustalenia zobligowany jest organ podatkowy (art. 122 o.p.) przy zastosowaniu dopuszczalnych instrumentów procesowych (art. 180 § 1 o.p.).

NSA dodał ponadto, że ewidencja gruntów nie może również przesądzać o własności nieruchomości (prawie użytkowania wieczystego), co przekłada się na ustalenie podmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości. W tym zakresie, zgodnie z rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, należy w pierwszej kolejności uwzględnić wpisy ujawnione w dziale drugim księgi wieczystej (dotyczące własności i użytkowania wieczystego). Rękojmia ta jest natomiast wyłączona w odniesieniu do danych zawartych w dziale pierwszym księgi.

3.4. W uchwałach podjętych w 2013 r. podnoszono ważne kwestie merytoryczne dotyczące uprawnień jednostki w sporze z organem administracji publicznej. Można tam odnaleźć wskazania na potrzebę stosowania przez sądy administracyjne a także przez organy administracji publicznej prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisów prawa zgodnie z europejskimi standardami ochrony praw człowieka. Przykładem takich rozstrzygnięć są niżej omówione uchwały.

3.4.1. *W uzasadnieniu do uchwały z dnia 25 marca 2013 r., II GPS 1/13 NSA wskazał, że Minister Sprawiedliwości, badając legalność uchwał organów samorządu adwokackiego jako organ nadzoru, stwierdzając naruszenie prawa, może działać wyłącznie kasacyjnie*⁴⁷. Przy reglamentacji wykonywania zawodów zaufania publicznego należy mieć na względzie, że wiąże się to z wolnością wykonywania zawodu, czyli decydowaniem o uprawnieniach i obowiązkach podmiotów indywidualnych, stanowi zatem przejaw realizacji zadań z zakresu administracji publicznej⁴⁸. Wypełnianie przez samorząd zawodowy funkcji, o których mowa w art. 17

⁴⁵ Dz.U. Nr 100, poz. 1086 ze zm.

⁴⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.

⁴⁷ Np.: wyrok NSA z 22 sierpnia 2012 r., II GSK 1779/11 i wyroki WSA w Warszawie z 6 listopada 2012 r., VI SA/Wa 1704/12 oraz z 4 grudnia 2012 r., VI SA/Wa 1659/12

⁴⁸ W uzasadnieniu do uchwały NSA powołał wyroki TK z: 1 grudnia 2009 r., K 4/08, 15 stycznia 2009 r., K 45/07, 26 marca 2008 r., K 4/07 oraz wyroki z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06 i z 8 listopada 2006 r., K 30/06.

ust. 1 Konstytucji, nie może być pozostawione nieskrępowanemu prawem uznaniu korporacji samorządowych i ich organów⁴⁹, a nad realizacją tego wymogu powinny czuwać w koniecznym zakresie stosowne organy państwowe. Jednakże nigdy nie można pozbawiać korporacji zaufania publicznego wpływu na proces rekrutacji, gdyż pozbawiałoby się je tym samym wynikającego z konstytucji prawa pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu⁵⁰. Zdaniem NSA przy wykładni przepisów dotyczących nadzoru wszelkie wątpliwości powinny być rozwiązywane na rzecz poszanowania samodzielności korporacji samorządowych. Za wyłączeniem możliwości wydawania przez Ministra Sprawiedliwości decyzji rewizyjnych przemawiają wartości konstytucyjne, które legły u podstaw wyodrębnienia samorządów reprezentujących osoby zaufania publicznego i określania istoty i zasad sprawowanego nad nimi nadzoru. Wykładnia taka pozwala zaś zarówno na zagwarantowanie wpływu ministra na decyzje podejmowane przez samorząd, jak i stanowi przejaw zachowania prawnie gwarantowanej niezależności samorządu w ramach powierzonych mu zadań. Odpowiada zatem wymogom konstytucyjnym i ustawowym⁵¹.

3.4.2. *Uzasadniając rozstrzygnięcie przyjęte w uchwale z 16 grudnia 2013 r., I OPS 11/13 NSA odwołując się do faktów, które miały miejsce kilkadziesiąt lat temu, poprzedził właściwe tej sprawie rozważania prawne informacjami odnoszącymi się do wydarzeń historycznych i wskazał, że zamiarem ustawodawcy uchwalającego ustawę zabużańską było całościowe potraktowanie problemu, z uwzględnieniem treści wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 22 czerwca 2004 r.⁵² oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. NSA podkreślił, że przyjęta wykładnia art. 2 ustawy zabużańskiej musi uwzględniać zasady konstytucyjne, rekompensata zabużańska jest bowiem szczególnym publicznoprawnym prawem majątkowym⁵³ i konsekwencją tej oceny prawnej jest objęcie tego prawa ochroną konstytucyjną. Wykładnia ww. przepisu musi uwzględniać konstytucyjne zasady: proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), równości wobec prawa i równości w ochronie praw majątkowych (art. 32 i 64 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z zasadą proporcjonalności odkodowanie normy prawnej zawartej w art. 2 ustawy zabużańskiej powinno stosownie do art. 8 ust. 1 Konstytucji RP nastąpić przy zastosowaniu prokonstytucyjnej wykładni prawa. Istota tej zasady sprowadza się do wymogu podejmowania przez państwo takich działań prawnych, które są współmierne do obranego celu⁵⁴. Zdaniem NSA z zasady tej należy wywieść, że brak jest podstaw, by użyte w art. 2 ustawy sformułowanie „prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych” interpretować jako „prawo przysługujące właścicielowi nieruchomości w momencie jej pozostawiania”.*

Ponadto przyjęcie wykładni art. 2 ustawy zabużańskiej, która uzależniałaby prawo do rekompensaty od posiadania tytułu własności do mienia nieruchomego w momencie jego pozostawiania eliminowałaby większych posiadaczy ziemskich i osadników polskich, co do których nacjonalizacja rozpoczęła się już w momencie zajęcia terenów Kresów Wschodnich i którzy już w czasie wojny nie mogli legitymować się tytułem własności do posiadanych nieruchomości. Pozostali właściciele nieruchomości zabużańskich także nie mieli żadnego wpływu na moment włączania ich majątków do kołchozów lub sowchozów ani dokony-

⁴⁹ Powołany w uzasadnieniu wyrok TK z 18 lutego 2004 r., P 21/02.

⁵⁰ Powołany w uzasadnieniu wyrok K 4/07.

⁵¹ Zob. np. wyrok TK z 1 grudnia 2009 r. K 4/08.

⁵² Skarga nr 31443/96 – *Broniowski przeciwko Polsce*.

⁵³ Zob. wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., K 33/02.

⁵⁴ Zob. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98.

wania nacjonalizacji ich mienia na innej zasadzie. A zatem zaakceptowanie zawężającej wykładni art. 2 ustawy zabużańskiej pozbawiałoby całkowicie tę grupę osób prawa do rekompensaty, co w ewidentny sposób stałoby w sprzeczności z zasadą równości wobec prawa i równości w ochronie praw majątkowych. O przyznaniu prawa majątkowego chronionego Konstytucją decydowałby przypadek albo stan majątkowy (zamożniejsi z reguły byli wcześniej pozbawiani swego majątku) lub postawa wobec władzy socjalistycznej. Taka interpretacja przepisu prawnego byłaby nie do przyjęcia z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa⁵⁵. NSA nawiązał do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2004 r., K 2/04 wskazując, że uprawnienia zabużańskie Trybunał Konstytucyjny wiązał po pierwsze, nie tyle z utratą formalnego prawa własności, ile z utratą możliwości korzystania z majątku spowodowaną zmianą granicy państwa polskiego i związaną z nią repatriacją, a po drugie podkreślał, że uprawnienie to musi mieć wymiar rzeczywisty⁵⁶.

Konkludując NSA stwierdził, że prawo do rekompensaty winno wiązać się z faktem pozostawienia przez obywatela polskiego swojego majątku nieruchomego, stanowiącego w momencie wybuchu II Wojny Światowej jego własność, a który to majątek w związku z wojną obywatel polski zmuszony był opuścić. W tych warunkach wymaganie, by przedwojenny właściciel nieruchomości położonej na Kresach w celu otrzymania rekompensaty legitymował się w stosunku do niej tytułem własności w dacie repatriacji stanowi niczym nieuzasadnioną nadinterpretację przepisów ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

3.4.3. *W uzasadnieniu do uchwał z 21 października 2013 r., I FPS 4/13 i I FPS 5/13 NSA dokonał wykładni przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁵⁷ w kontekście postanowień dyrektywy 2006/112/WE Rady z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej⁵⁸. W pierwszej uchwale NSA odniósł się do przepisów art. 42 ust. 12, ust. 12a i ust. 13 ustawy VAT z 2004 r. obowiązujących od 1 grudnia 2008 r., natomiast w drugiej odniósł się do stanu prawnego wskazanych wyżej przepisów do 30 listopada 2008 r. Interpretując treść art. 42 ust. 12 ustawy o VAT przez pryzmat innych regulacji zawartych w ww. ustawie i dyrektywie 2006/112 należało zdaniem NSA stwierdzić, że w przypadku wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów ustawodawca nie zwolnił podatnika z obowiązku wykazania dostawy w ewidencji, a w konsekwencji w deklaracji podatkowej, a jedynie umożliwił mu wykazanie tej dostawy w innym, późniejszym okresie rozliczeniowym. W przypadku braku wymaganych dokumentów, nawet gdy przy zastosowaniu zasad wynikających z uchwały z 11 października 2010 r., I FPS 1/10 brak jest dowodów, że towary będące przedmiotem wewnątrzwspólnotowej dostawy zostały wywiezione z terytorium kraju i dostarczone do nabywcy na terytorium innego państwa członkowskiego, podatnik jest obowiązany do wykazania tej dostawy w ewidencji za następny okres rozliczeniowy ze stawką właściwą dla dostawy danego towaru na terytorium kraju, a w konsekwencji jest również zobligowany do określenia kwoty podatku należnego według stawek krajowych i wykazania tej kwoty w deklaracji podatkowej za ten okres. Przed dniem 1 grudnia 2008 r. podatnik musiał otrzymać stosowne dokumenty do czasu złożenia deklaracji podatkowej za okres rozliczeniowy, w którym wewnątrzwspólnotowa dostawa*

⁵⁵ Zob. wyrok TK z 23 października 2012 r., SK 11/12.

⁵⁶ W odniesieniu do pozorności prawa przestrzegał przed wprowadzaniem beneficjentów prawa w błąd poprzez kreowanie swoistego *nundum ius* (zob. wyrok TK z 1 września 2006 r., SK 14/05).

⁵⁷ Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm., dalej: ustawa VAT z 2004 r.

⁵⁸ Dz.Urz. UE L 2006.347.1.

towarów została dokonana. Z dniem 1 grudnia 2008 r. przyjęto możliwość rozliczenia wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów w ramach rozliczenia za jeden z miesięcy kwartału kalendarzowego (jeśli podatnik rozlicza się miesięcznie) bądź w ramach kwartału (jeśli podatnik rozlicza się kwartalnie)⁵⁹.

Analizowane przepisy polskiej ustawy o VAT dotyczące wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów stanowią implementację przepisów wspólnotowych. Zgodnie z art. 131 i art. 273 Dyrektywy 112 państwa członkowskie są uprawnione do wprowadzenia warunków formalnych pozwalających na stwierdzenie, że w danym przypadku doszło do wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów podlegającej zwolnieniu (stawce 0%), przy czym w przepisach tych wskazano, że celem wprowadzonych warunków formalnych ma być zapobieżenie wszelkim możliwym przypadkom uchylania się od opodatkowania, unikania opodatkowania i nadużyć, a także zapobieganie oszustwom podatkowym – pod warunkiem równego traktowania transakcji krajowych i transakcji dokonywanych między państwami członkowskimi przez podatników oraz pod warunkiem, że obowiązki te w wymianie handlowej między państwami członkowskimi nie będą prowadzić do powstania formalności związanych z przekraczaniem granic.

Zdaniem NSA przedstawione wyżej rozumienie art. 42 ust. 12, ust. 12a i ust. 13 ustawy o VAT (odpowiednio art. 42 ust. 12 i ust. 13 ustawy o VAT w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 listopada 2008 r.) zgodne jest z prawem wspólnotowym, jednocześnie uwzględnia wnioski płynące z orzecznictwa TSUE⁶⁰. W ocenie NSA wykładnia art. 42 ust. 12 ustawy o VAT, zgodnie z którą gdy podatnik dokonał wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów, lecz nie posiada jeszcze wszystkich wymaganych dowodów potwierdzających dostarczenie towarów do nabywcy, to ma on obowiązek wykazania dostawy towarów ze stawką krajową w ewidencji i wykazania kwoty podatku w deklaracji podatkowej – przy stworzeniu podatnikowi możliwości dokonania korekty tego podatku w sytuacji określonej w art. 42 ust. 12a i ust. 13 ustawy o VAT (odpowiednio art. 42 ust. 13 ustawy o VAT w brzmieniu obowiązującym do 30 listopada 2008 r.) – jest zgodna z tezami wyroków w sprawach C-409/04 Teleos plc i C-146/05 Albert Collé.

3.4.4. *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego jest jednym z instrumentów umożliwiających eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie, zgodnie bowiem z art. 187 § 2 w zw. z art. 269 § 1 p.p.s.a. nieuwzględnienie stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo pełnego składu NSA obliuguje skład sądu do przedstawienia zagadnienia prawnego odpowiedniemu składowi.* Ponadto moc wiążąca uchwały dotyczy zarówno jej sentencji, jak i poglądów prawnych wyrażonych w uzasadnieniu, które mają bezpośredni związek ze stanowiskiem wypowiedzianym w sentencji uchwały⁶¹. Instytucja wyjaśniania wątpliwości prawnych ma charakter wyjątkowy przede wszystkim dlatego, że skład orzekający, decydując się na skorzystanie z procedury uchwałodawczej, rezygnuje ze swego uprawnienia do dokonania wykładni prawa. Jest to równoznaczne ze zgodą na przyjęcie interpretacji prawnej zawartej w uchwale, która będzie w sprawie wiążąca.

⁵⁹ Zasady te miały zastosowanie w okresie od 1 grudnia 2008 r. do 31 grudnia 2009 r., gdyż ustawą z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 195, poz. 1504) po raz kolejny zmieniono brzmienie art. 42 ust. 12 ustawy o VAT oraz uchylono art. 42 ust. 13 tej ustawy.

⁶⁰ Wyroki z 27 września 2007 r.: w sprawie C-409/04 Teleos plc (publ. ECR 2007/8-I-7797) i w sprawie C-146/05 Albert Collé (publ. ECR 2007/8-I-7861).

⁶¹ Zob. wyrok z 22 października 2013 r., II FSK 2564/11.

4. Spory o właściwość i spory kompetencyjne

4.1. Stosownie do treści art. 166 ust. 3 Konstytucji RP spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne. Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 4 w związku z art. 4 p.p.s.a. NSA rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej, co oznacza, że to organy będące w sporze powinny ustalić jednoznacznie przedmiot sprawy oraz stan faktyczny sprawy, w jakiej ten spór zaistniał⁶².

W 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny miał do rozpoznania 685 wniosków (wpłynęło 589 i 96 pozostało z okresu poprzedniego) o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość. Załatwiono 558 spraw, w tym w 299 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy.

4.2. Spory o właściwość

Przesądając o dopuszczalności wniosku o rozstrzygnięcie sporu między starostą wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej a powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego NSA wskazał, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne, które są zadaniami własnymi, jeżeli służą zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP), ale ustawodawca może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa (art. 166 ust. 2 Konstytucji RP). Z przepisów konstytucyjnych wynika, że zadania publiczne będące zadaniami własnymi, jak i inne zadania publiczne zlecone ustawą, są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego za pośrednictwem organów tych jednostek, a więc nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, że pojęcie „spory kompetencyjne”, o których mowa w art. 166 ust. 3 Konstytucji RP, nie obejmuje sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej w sprawach dotyczących zadań publicznych zleconych w drodze ustawy. Przesądza to również o wykładni art. 4 p.p.s.a. i art. 22 § 2 k.p.a. co do tego, jak należy rozumieć użyte w tych przepisach pojęcie „organ jednostki samorządu terytorialnego”.

Nadto z art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym wynika, iż ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat. Sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat, załatwia starosta jako organ jednostki samorządu terytorialnego, także gdy organem wyższego stopnia w stosunku do starosty jest organ administracji rządowej. Organem wyższego stopnia w stosunku do starosty jest co do zasady samorządowe kolegium odwoławcze, które jest organem samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów k.p.a. (art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.), a wyjątki od tej zasady wynikają z przepisów szczególnych (art. 17 pkt 1 k.p.a., art. 38 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych⁶³. Z ustaw regulujących

⁶² Por. postanowienia NSA z: 19 czerwca 2012 r., II OW 61/12; 5 czerwca 2012 r., II OW 55/12; 1 marca 2012 r., II OW 169/11; 8 listopada 2012 r., I OW 121/12.

⁶³ Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.

określony rodzaj spraw⁶⁴, które wskazują starostę jako organ właściwy do załatwienia sprawy, nie można wyprowadzać wniosku, że starosta nie jest organem jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z regułą wyrażoną w art. 157 § 1 k.p.a. właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ.

Jednocześnie w art. 17 k.p.a. ustawodawca wskazał organ wyższego stopnia w stosunku do poszczególnych organów administracji publicznej. Kryteria tam zamieszczone pozwalają na określenie kompetencji organu w obowiązującym stanie prawnym. Wątpliwości co do kompetencji organu właściwego do prowadzenia postępowania nadzorczego powstają wtedy, kiedy ma ono dotyczyć decyzji wydanych w przeszłości przez organy, które w wyniku przeprowadzonych zmian strukturalnych zostały zniesione lub zreformowane, a wymagają się one w przypadku, gdy jednocześnie w prawie materialnym przestał istnieć rodzaj spraw, których dotyczyły te decyzje NSA (postanowienie z 13 sierpnia 2013 r., II OW 49/13 oraz postanowienia z 15 lutego 2013 r., II OW 175/12, II OW 181/12, II OW 182/12).

Rozstrzygając spór o właściwość organu do wydawania decyzji w postępowaniu nadzorczym w sprawach określonych w dekrete z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich⁶⁵ NSA uznał, że skoro w dacie wydania decyzji z 4 maja 1955 r. przez Terenowy Oddział Likwidacyjny w Łodzi do stwierdzenia jej nieważności zarówno na podstawie art. 8 dekretu, jak i art. 101 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej był właściwy minister, to pomimo zniesienia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Łodzi, w którego ramach działał Terenowy Oddział Likwidacyjny, nadal istnieje w strukturze organów państwowych minister posiadający kompetencje do wydawania decyzji w postępowaniu nadzorczym⁶⁶ (postanowienie z 28 lutego 2013 r., I OW 218/12).

Zasada ustalania właściwości na podstawie art. 157 § 1 k.p.a. odnosi się również do decyzji wydanej przez organ z naruszeniem przepisów o właściwości. Do stwierdzenia nieważności właściwy będzie ten organ, który jest organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 k.p.a. w stosunku do organu, który wydał decyzję, a nie ten organ, który byłby właściwy, gdyby decyzja została wydana przez organ właściwy (postanowienie z 27 czerwca 2013 r., I OW 56/13).

⁶⁴ Prawo budowlane, Prawo wodne, Prawo geologiczne i górnicze, ustawa o scaleniu i wymianie gruntów i inne.

⁶⁵ Nie zostały one wymienione jako przekazane do właściwości organów samorządu terytorialnego ani w ustawie z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, ani w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa.

⁶⁶ NSA powołał się na uchwałę z 17 kwietnia 2012 r., II OPS 1/12, w której Sąd stwierdził, że organ wyższego stopnia w rozumieniu art. 157 § 1 k.p.a., właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzającej projekt scalenia gruntów wydanej przez organ wymieniony w art. 17 k.p.a., ustala się na podstawie art. 157 § 1 k.p.a. i art. 17 k.p.a. w zw. z art. 20 k.p.a. bez uwzględnienia właściwych, aktualnie obowiązujących przepisów prawa materialnego, regulujących właściwość rzeczową organów administracji w tego rodzaju sprawach.

Zmiana właściwości organu pierwszej instancji z dniem 19 stycznia 2013 r. w sprawach skierowania kierowców na badania psychologiczne⁶⁷ nie powoduje, by samorządowe kolegium odwoławcze stało się organem wyższego stopnia wobec komendanta miejskiego Policji. Jeżeli w sprawie decyzję wydał Komendant Miejski Policji, który nadal funkcjonuje, to organem odwoławczym od tej decyzji jest Komendant Wojewódzki. Odmienne określenie właściwości organu odwoławczego musiałoby wynikać z jednoznacznego wskazania ustawodawcy o stosowaniu nowej ustawy do spraw niezakończonych decyzją ostateczną przed jej wejściem w życie. Ustawa o kierujących pojazdami nie zawiera jednak takiego wskazania (postanowienie z 9 sierpnia 2013 r., I OW 84/13 i podobnie w postanowieniach z 25 czerwca 2013 r., I OW 46/13, I OW 55/13).

W kwestii ustalenia organu właściwego dla przebudowy stawu (starosta – postanowienie z 19 marca 2013 r., II OW 190/12, czy wojewoda – postanowienie z 16 kwietnia 2013 r., II OW 3/13) zauważono rozbieżności⁶⁸.

W odniesieniu do zagadnienia ustalenia organu właściwego do prowadzenia egzekucji administracyjnej należności za pobyt w izbie wytrzeźwień na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez Ośrodek dla Osób Nietrzeźwych przeciwko zobowiązanemu zamieszkałemu poza miejscowością, w której zlokalizowana jest izba (postanowienia z: 22 marca 2013 r., II FW 10/12, II FW 16/12, 24 września 2013 r., II FW 7/13). Zgodnie z art. 19 § 1 i 2 u.p.e.a. uprawnionym do prowadzenia egzekucji i stosowania wszystkich środków egzekucyjnych jest naczelnik urzędu skarbowego, chyba że uprawnionym do prowadzenia egzekucji jest organ gminy o statusie miasta oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego. Uprawnienie to dotyczy wyłącznie „własnych wierzytelności”, czyli co do których orzeka o ich wysokości i dla których poboru jest właściwy, niezależnie od miejsca zamieszkania zobowiązanego. W sprawach dotyczących określenia i pobierania należności pieniężnych z tytułu pobytu w izbie wytrzeźwień zobowiązanego, który mieszka w innej miejscowości, właściwy jest samorządowy organ egzekucyjny, który pierwotnie określił należność, a nie naczelnik urzędu skarbowego z miejsca zamieszkania zobowiązanego. Właściwości tej nie mogą wyłączyć przepisy dotyczące właściwości miejscowej, ponieważ ustalenie właściwego miejscowo organu następuje spośród organów w ramach tej samej właściwości rzeczowej.

4.3. Spory kompetencyjne

W odniesieniu do zasad, jakich należy przestrzegać przy rozpoznawaniu sporów kompetencyjnych pomiędzy organami administracyjnymi, w postanowieniu z 24 kwietnia 2013 r., II GW 9/13 NSA wyraził pogląd, że wystąpienie z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego na podstawie art. 4 w związku z art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a. musi być poprzedzone dokładnym ustaleniem stanu faktycznego sprawy, aby można precyzyjnie określić przedmiot sprawy. Spór kompetencyjny o właściwość z istoty swojej zachodzi między określonymi organami na tle konkretnej sprawy administracyjnej, o której załatwienie

⁶⁷ Z dniem 19 stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, którą uchylono m.in. art. 124 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, natomiast w art. 99 ust. 1 pkt 3 tej ustawy wskazano m.in., że starosta wydaje decyzje administracyjne o skierowaniu kierowcy na badanie psychologiczne w zakresie psychologii transportu.

⁶⁸ Problem ten został omówiony w części drugiej *Informacji*.

wystąpił do organów indywidualnie oznaczony podmiot lub podmioty. Dlatego też orzeczenie NSA rozstrzygające spór kompetencyjny nie może być abstrakcyjne, czyli pozbawione odniesienia do konkretnej sprawy, przy czym NSA nie może domniemywać zakresu przedmiotowego sprawy. W sytuacji, gdy pomiędzy organami nie ma zgody co do oceny stanu faktycznego i w oparciu o jakie przepisy (prawa materialnego) należy rozstrzygnąć daną sprawę, nie ma konkretnego podmiotu, a zatem nie ma tożsamości sprawy. Trudno więc mówić o sporze kompetencyjnym, kiedy dwa organy odnoszą się w rzeczywistości do dwu różnych spraw dotyczących dwóch różnych stron. Taki spór kompetencyjny należy ocenić jako pozorny, gdyż nie ma tu rozbieżności stanowisk w zakresie kompetencji tych organów, a istnieje rozbieżność poglądów co do istoty sprawy. Dopóki nie nastąpi pomiędzy organami uzgodnienie stanowisk co do istoty sprawy (dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego, określenie, jakiego konkretnego podmiotu dotyczy dana sprawa administracyjna, i ustalenie, jakie przepisy mają zastosowanie w sprawie), nie można mówić o sporze kompetencyjnym.

W kwestii egzekucji należności wynikających z podatku od nieruchomości (postanowienia z 22 marca 2013 r., II FW 14/12 oraz II FW 26/12), opłat za parkowanie pojazdu (postanowienie z 29 lipca 2013 r., II FW 9/13), grzywien wynikających z mandatów karnych (postanowienie NSA z 29 lipca 2013 r., II FW 9/13 oraz postanowienie NSA z 22 marca 2013 r., II FW 7/12). Wszystkie wymienione wyżej orzeczenia odnoszą się do sytuacji, w których zobowiązany miał inne miejsca zamieszkania niż zdarzenie skutkujące powstaniem należności.

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

5.1. Na podstawie art. 2 ust. 1 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 zwłoki⁶⁹ strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania).

Co do opłaty od skargi na nieuzasadnioną zwłokę postępowania przyjęto stanowisko, że NSA jest właściwy do pobrania opłaty oraz rozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy w zakresie zwolnienia od tej opłaty, a wojewódzki sąd administracyjny ma obowiązek bezzwłocznego przekazania skargi do NSA. Skarga powinna być rozpoznana w terminie dwóch miesięcy od jej wniesienia i może także dotyczyć przewlekłości postępowania również przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

W 2013 r. wpłynęło 27 skarg dotyczących Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 161 skarg na wojewódzkie sądy administracyjne (wraz ze skargami pozostałymi z poprzedniego okresu łącznie do załatwienia było 188 skarg).

⁶⁹ Dz.U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

W odniesieniu do skarg dotyczących NSA, spośród 27 skarg załatwionych 13 oddalono, natomiast 14 załatwiono w inny sposób. Co do skarg na wojewódzkie sady administracyjne, to spośród załatwionych ogółem 162 skarg 16 uwzględniono przyznając od Skarbu Państwa sumę 40 000 zł (30 000 zł dotyczyło WSA w Białymstoku, 8000 zł WSA w Krakowie, 2000 zł WSA w Warszawie).

Podstawą uznania, że doszło do oczywistej przewlekłości postępowania był fakt, że sąd I instancji biernie oczekiwał na prawomocne zakończenie toczącego się innego postępowania⁷⁰, a następnie zdecydował o podjęciu postępowania, mimo iż nie spełniła się okoliczność, z uwagi na którą je zawieszono. Rozpoznanie skargi i wydanie wyroku świadczy o tym, że zawieszenie nie było słuszne. Przyjęto więc, że okres nieuzasadnionej zwłoki trwał już od zawieszenia postępowania sądowego (postanowienia z 28 maja 2013 r., od I FPP 1/13 do 4/13 i 9/13 oraz z 29 maja 2013 r., od I FPP 5/13 do 8/13).

5.2. Odrzucenie skarg powodowane było nieuzupełnieniem braków formalnych w terminie (np. brakiem wniesienia stosownej opłaty – postanowienia z 17 maja 2013 r., I FPP 10/13 i 11/13 oraz postanowienie II GPP 5/13), a głównie faktem, że wnoszone były po zakończeniu postępowania albo przed upływem roku od rozpoznania poprzedniej skargi oraz nieuiszczeniem wpisu od skargi. W orzecznictwie NSA konsekwentnie przyjmowane jest stanowisko, że skarga na przewlekłość postępowania sądowego może być wniesiona w toku postępowania (art. 5 ustawy), co oznacza, że skarga jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu, jeżeli przed wniesieniem skargi postępowanie w sprawie zostało prawomocnie zakończone (np. postanowienia od II GPP 7/13 do II GPP 9/13).

Przyczyną odrzucenia skarg były także braki w sprecyzowaniu okoliczności uzasadniających żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania, które uniemożliwiały ocenę czynności wojewódzkiego sądu administracyjnego wymienionych w art. 2 ust. 2 ustawy. Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy skarga powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego, a ponadto zawierać żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy, oraz przytoczenie okoliczności uzasadniających to żądanie. W uzasadnieniu skargi należy szczegółowo wskazać, w czym skarżący dopatruje się nieuzasadnionej zwłoki w rozpoznaniu jego sprawy. Jego obowiązkiem jest precyzyjnie wskazać na konkretne działania bądź zaniechania sądu rozpoznającego sprawę, które w konsekwencji doprowadziły do zwłoki. Zgodnie z utrwalonym poglądem NSA wymagania z art. 6 ust. 2 ustawy uznać należy za konstrukcyjne (nieusuwalne), a ich niespełnienie pociąga za sobą odrzucenie skargi bez wzywania do uzupełnienia jej braków zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy (postanowienia od II GPP 6/12 do II GPP 19/12).

5.3. Oddalenie skargi

Brak jest podstaw do odrzucenia skargi, jeżeli sąd pierwszej instancji wprawdzie wydał orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, ale nie jest ono prawomocne, ponieważ przewlekłość postępowania może dotyczyć także czynności podejmowanych po wydaniu orzeczenia (sporządzenia uzasadnienia orzeczenia, doręczenia odpisów orzeczenia, rozpo-

⁷⁰ Sprawa karna, która była przyczyną zawieszenia postępowania, toczy się przeciwko większej liczbie osób, a ponadto trwa w niej spór o właściwość i można było przewidzieć, że zakończenie tej sprawy nie nastąpi szybko.

znawania wniosku o przyznanie prawa pomocy po wydaniu orzeczenia, prawidłowego przedstawienia sprawy ze skargą kasacyjną).

Oddalając skargi, NSA powołując się na treść art. 14 ustawy, który stanowi, że ponowna skarga na przewlekłość postępowania w tej samej sprawie może być wniesiona po upływie 12 miesięcy wskazał, iż ustawodawca uznał za przewlekłe postępowanie takie, które trwa dłużej niż 12 miesięcy (postanowienia II GPP 2/13, II GPP 3/13, II GPP 11/13 i II GPP 12/13).

Ponadto NSA wskazał, że skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez uzasadnionej zwłoki została skonstruowana jako środek stanowiący interwencję przeciwdziałającą przewlekłości postępowania i jej funkcją jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego biegu (art. 12 ust. 2 ustawy), jak też możliwość zalecenia podjęcia przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie (art. 12 ust. 3 ustawy) (postanowienie II GPP 10/13).

Czynności wypożyczenia akt sprawy podjęte przez sąd administracyjny w związku z obowiązkiem współpracy z organami kontroli skarbowej wyrażonym w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej⁷¹ w związku z § 1 ust. 3 w związku z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2011 r. w sprawie sposobu i trybu współdziałania organów kontroli skarbowej oraz inspektorów i pracowników z organami administracji rządowej i samorządowej, państwowymi i samorządowymi jednostkami organizacyjnymi oraz sądami i państwowymi osobami prawnymi⁷², należą do czynności koniecznych w danym postępowaniu; tym samym upływ czasu związany z ich realizacją i procedowaniem przez organy kontroli skarbowej, przy spełnieniu warunku ponagłania organów do jak najszybszego umożliwienia sądowi dalszego postępowania w sprawie, stanowi okoliczność uzasadniającą zwłokę w danym postępowaniu i nie może uzasadniać stwierdzenia przewlekłości postępowania (postanowienie z 20 grudnia 2013 r., II FPP 19/13).

Niewyznaczenie terminu w sprawie po 10 miesiącach od jej wpływu nie można utożsamiać z przewlekłością postępowania, gdy średni czas oczekiwania na wyznaczenie rozprawy wynosi około 15 miesięcy, a strona nie złożyła wniosku o rozpoznanie sprawy poza kolejnością. Sąd ten nie dopatrył się również, aby samo rozpoznanie wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji zawartego w skardze kasacyjnej miało wpływ na termin rozpoznania skargi kasacyjnej (postanowienie z 10 lipca 2013 r., I FPP 12/12, podobnie postanowienia II GPP 1/13, II GPP 4/13, II GPP 6/13).

6. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Podstawę do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego stanowią przepisy art. 285^a p.p.s.a.

W 2013 r. wpłynęły 32 skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA (wraz z 2 pozostałymi z okresu poprzedniego do załatwienia były 34 skargi) i 16 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (wraz z 5 pozostałymi z okresu poprzedniego do załatwienia było 21 skarg). Spośród 30 załatwionych skarg dotyczących orzeczeń NSA jedną skargę uwzględniono, 6 oddalono, a 23 odrzucono. W odniesieniu do skarg na orzeczenie woje-

⁷¹ Dz.U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 ze zm.

⁷² Dz.U. Nr 93, poz. 540.

wódzkich sądów administracyjnych spośród 19 załatwionych skarg 1 oddalono, a 14 odrzucono.

W niektórych przypadkach powodem odrzucenia skargi było jej sporządzenie przez stronę osobiście, z naruszeniem wymogów sporządzenia takiej skargi przez adwokata lub radcę prawnego, albo z powodu braków formalnych skargi, które nie podlegają usunięciu po wniesieniu skargi (dotyczy to między innymi skarg na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i polega na niewskazaniu okoliczności, które mogą usprawiedliwiać niewykorzystanie zwykłego środka zaskarżenia).

Przyczyną oddalenia skargi w wyroku z 25 lipca 2013 r., I ONP 1/12 było po przeprowadzeniu rozprawy ustalenie, iż kwestionowany wyrok nie narusza wskazanych przepisów, a w szczególności przepisów prawa Unii Europejskiej. Zarzuty naruszenia norm prawa Unii Europejskiej odwoływały się do ogólnych zasad Traktatu i Karty Praw Podstawowych, które w żaden sposób nie były naruszone. Strona uzasadniała zarzut tym, że Sąd nie rozpoznał sprawy w pełnym zakresie i nie odniósł się do wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych podnoszonych przez stronę.

Zagadnienia wynikające z orzecznictwa w kwestii skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego zostały opisane w IV rozdziale części drugiej *Informacji*.

Część druga

ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA SĄDÓW WOJEWÓDZKICH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Izba Finansowa

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

1.1. Skargi kasacyjne

1.1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2013 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
6 366	5 989	12 355	4 662	37,7	7 693

W 2013 r. do Izby Finansowej wpłynęło 5989 skarg kasacyjnych, o 911¹ więcej niż w 2012 r., oraz 234 skargi o wznowienie postępowania.

Wśród wszystkich skarg kasacyjnych zarejestrowanych w tym okresie 35,11% dotyczyło spraw z zakresu podatku od towarów i usług, 29,24% podatku dochodowego od osób fizycznych, a 10,79% podatku dochodowego od osób prawnych. Skargi kasacyjne na interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych stanowiły 30,69% wpływu (1838), a 13 skarg kasacyjnych dotyczyło interpretacji indywidualnych wydawanych przez inne organy. Wskaźnik skarg dotyczących interpretacji zwiększył się o blisko 8%. Odnotowano również 5 skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej.

¹ Stanowi to blisko dwumiesięczny wpływ skarg kasacyjnych do Izby.

Wpływ i załatwianie skarg kasacyjnych w latach 2006-2013

Rok	Wpływ	W tym o wznowienie postępowania	Załatwiono	% załatwienia do wpływu
2006	3 323	30	2 737	82,4
2007	3 935	39	3 054	77,6
2008	4 382	14	3 578	77,6
2009	4 317	18	4 023	81,1
2010	4 386	17	4 663	106,3
2011	5 254	15	4 083	77,7
2012	5 112	34	4 427	86,6
2013	6 223	234	4662	37,7

W 2013 r. rozstrzygnięto 4707 skarg kasacyjnych, w tym 4123 sprawy na rozprawie, co stanowi około 300 spraw więcej niż w roku 2012, mimo trudności kadrowych związanych z odejściami sędziów w stan spoczynku i chorobami. W załatwianiu spraw dużą pomocą byli sędziowie delegowani, brali bowiem udział w prawie każdym składzie, który w roku 2013 rozstrzygał sprawy na rozprawie.

1.1.2. *Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2013 r. zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione.* Osoby prawne złożyły 1482 skargi kasacyjne, osoby fizyczne 1920, organy 1330 takich skarg. Organizacje społeczne złożyły 14 skarg kasacyjnych, a prokurator 5.

1.1.3. *W 2013 r. pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w postępowaniu przed NSA w Izbie Finansowej w 2105 sprawach, co stanowi 51% spraw załatwionych w Izbie na rozprawach.* Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 373 sprawach (9%). Radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania niebędących organami administracji wystąpili w 641 sprawach (15,5%). Doradcy podatkowi niebędący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 728 sprawach (17,6%). Prokurator uczestniczył w 11 sprawach (0,3%).

1.2. Zażalenia

W 2013 r. do Izby wpłynęło 2191 zażaleń, tj. o ponad 500 więcej niż w roku ubiegłym. Załatwionych zastało 1789 zażaleń na orzeczenia sądów administracyjnych, z czego 52,49% dotyczyło problematyki prawa pomocy, 7,55% wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 11,24% uchybienia terminu, 0,17% (3 sprawy) wyłączenia sędziego, 28,56% zażaleń dotyczyło innej problematyki. Na koniec 2013 r. zostało nierozpoznanych 501 zażaleń, co stanowi ponad dwumiesięczny wpływ spraw do Izby.

1.3. Inne rozstrzygnięcia²

Do Izby w 2013 r. wpłynęło 11 sporów kompetencyjnych oraz 4 wnioski o wyznaczenie sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego; w 32 sprawach wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy.

² Sprawy sygnalizowane w tym punkcie omówiono w pierwszej części *Informacji*.

Załatwiono 27 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w tym 3 skargi dotyczące postępowania przed NSA. Uwzględniono 9 skarg na przewlekłość postępowania sądowego, 9 skarg oddalono, a w pozostałych orzeczono w inny sposób.

W 2013 r. do Izby wpłynęło łącznie 19 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych. W tym okresie w Izbie podjęto 9 uchwał, 4 sprawy załatwiono w inny sposób, w tym 1 sprawę przejęto do rozpoznania w składzie 7 sędziów.

Do Izby wpłynęło 20 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, 3 sprawy dotyczyły orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, 17 – orzeczeń NSA. Składy orzekające nie uwzględniły żadnej z tych skarg, 12 z nich odrzuciły oraz 6 oddaliły.

W 2013 r. Izba wystąpiła z 2 pytaniami do Trybunału Konstytucyjnego, skierowano 5 pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej³.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Wśród orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Finansowej NSA można wskazać na rozstrzygnięcia ważne dla kształtowania poglądów w zakresie interpretacji przepisów prawa podatkowego ukierunkowanych na ochronę praw podatników, ze szczególnym uwzględnieniem standardów konstytucyjnych i unijnych.

2.1. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji

W ocenie Izby na szczególną uwagę zasługują poglądy wpisujące się w wyraźnie zarysowaną w latach wcześniejszych tendencję do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez wojewódzkie sądy administracyjne. Praktyka mająca na celu uwzględnienie w sądowym stosowaniu prawa administracyjnego, w szczególności podatkowego, standardów konstytucyjnych skonkretyzowała się w roku 2013 w szeregu orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych w następstwie wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 18 lipca 2013 r., SK 18/09. W pkt 2 sentencji tego wyroku przesądzono: „art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1998 r. do dnia 31 grudnia 2006 r., jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji” i w tej części przepis utracił moc obowiązującą z dniem ogłoszenia, zgodnie z art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji. W pkt 3 ww. sentencji Trybunał uznał z kolei, że art. 68 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji, jednakże skorzystał z uprawnienia określonego w art. 190 ust. 3 zd 1 *in fine* Konstytucji odraczając utratę mocy obowiązującej tego przepisu na 18 miesięcy. W kontekście cytowanego orzeczenia WSA w Białymstoku w wyroku z 13 sierpnia 2013 r., I SA/Bk 372/12, stwierdził, że wskazane rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego skutkuje tym, że brak jest podstawy prawnej do prowadzenia za ten okres postępowań podatkowych i określania podstawy opodatkowania w zakresie nieujawnionych źródeł przychodów. Wprawdzie Trybunał nie zakwestionował zgodności z Konstytucją 75% stawki zryczałtowanego podatku od do-

³ Zagadnienia dotyczące pytań prawnych do TK omówiono w rozdziale VI, a pytań prejudycjalnych w rozdziale V części drugiej.

chodów z nieujawnionych źródeł przychodów lub nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach, stawki określonej w art. 30 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., to jednak przepis ten przy stwierdzeniu niekonstytucyjności art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. nie jest wystarczający dla ustalenia podatku z tego tytułu.

2.2. Ordynacja podatkowa⁴

W wyroku z 14 marca 2013 r., III SA/Wa 2290/12, WSA w Warszawie wypowiedział się co do dynamicznie funkcjonującej w kontrolnej praktyce sądownoadministracyjnej instytucji indywidualnej interpretacji podatkowej. Przyjął bowiem, iż oczekiwanie, że Minister Finansów w ramach interpretacji indywidualnej dotyczącej art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 1 pkt 38a i pkt 59 u.p.d.o.p. pokona przeszkody faktyczne w odniesieniu do rozliczenia i zaliczenia składki w odpowiedniej wysokości do kosztów uzyskania przychodów, nie znajduje uzasadnienia ani w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, ani w Ordynacji podatkowej. Jak wyjaśnił, wyliczenie świadczenia należy do zakresu stanu faktycznego w danej sprawie. W postępowaniu o wydanie indywidualnej interpretacji prawa podatkowego nie jest prowadzone postępowanie dowodowe, nie ma bowiem odesłania do przepisów Działu IV Ordynacji podatkowej. Podatnik jest związany tą interpretacją od momentu, gdy się do niej zastosuje. Od tego momentu podatnik jest tą interpretacją związany, a organ podatkowy w ewentualnym postępowaniu wymiarowym zajmuje się możliwością wyliczenia ww. przychodu⁵.

W wyroku z 14 marca 2013 r., III SA/Wa 2159/12, WSA w Warszawie sformułował następującą tezę: „Skoro brak jest przepisu prawa podatkowego, który określałby formę przechowywania dokumentów na potrzeby podatku dochodowego od osób prawnych na nośnikach pamięci (bez przechowywania form papierowych), Minister Finansów nie może udzielić interpretacji indywidualnej z tego zakresu (art. 165a § 1 w zw. z art. 14h ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa)”.

W innym orzeczeniu wskazano, że decyzja o zabezpieczeniu zobowiązania podatkowego określająca przybliżoną kwotę zobowiązania na podstawie art. 33 § 2 i § 4 o.p. jest wydawana w toku postępowania podatkowego i nie podlega regulacji dotyczącej postępowania zabezpieczającego prowadzonego na podstawie przepisów Działu IV ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Może jedynie stanowić podstawę podjęcia postępowania zabezpieczającego. Wydanie decyzji o zabezpieczeniu zobowiązania podatkowego przed terminem płatności na podstawie art. 33 § 2 i § 4 o.p., w toku postępowania kontrolnego prowadzonego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej⁶ należy do kompetencji organu kontroli skarbowej (wyrok z 11 czerwca 2013 r., VIII SA/Wa 187/13).

W odniesieniu do zagadnienia sprawności postępowania prowadzonego przez organy podatkowe, w kontekście ustawowo przewidzianych przypadków nienaliczania odsetek za zwłokę WSA w Białymstoku w wyroku z 25 października 2013 r., I SA/Bk 368/13, zauważył, że skorzystanie przez stronę z uprawnienia do złożenia nowych dowodów dopiero na eta-

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.; dalej: o.p.).

⁵ W tym zakresie WSA w Warszawie powołał się na wyrok NSA z 31 maja 2012 r., II FSK 2437, aprobuując w pełni zawarte tam stanowisko.

⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 41 poz. 214 ze zm.

pie postępowania odwoławczego może uzasadniać stwierdzenie, że wywołane tym faktem opóźnienie w wydaniu decyzji związane z koniecznością przeprowadzenia dodatkowego postępowania w celu ustalenia stanu faktycznego powstało z przyczyn niezależnych od organu (art. 54 § 2 o.p.).

W orzecznictwie przyjęto także, iż kara porządkowa ma charakter sankcji administracyjnej i jako taka może być nałożona tylko na osobę, co do której o.p. przewiduje możliwość wezwania do wykonania określonych czynności. Odpowiedzialność porządkowa ma zatem charakter osobisty i może dotyczyć wyłącznie osoby, która nie zastosowała się do poleceń organu. Ordynacja podatkowa nie przewiduje dopuszczalności nałożenia kary porządkowej za nieprzekazanie wezwania właściwemu adresatowi, nawet jeśli obowiązek przekazania wynikał z innych przepisów. Odmienne stanowisko prowadziłoby do przyjęcia nieprzewidzianej w prawie subsydiarnej odpowiedzialności syndyka za niezastosowanie się innej osoby do skierowanego do niej wezwania. W ocenie Sądu art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze⁷ nie daje podstawy do obciążenia syndyka subsydiarną odpowiedzialnością za działania upadłego w zakresie niewykonania wezwań organów skarbowych (wyrok WSA w Olsztynie z 28 lutego 2013 r., I SA/OI 21/13).

2.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczące tego podatku koncentrowało się wokół zagadnienia kosztów uzyskania przychodu. Przyjęto w nim między innymi, że:

- inwestor będący spółką cywilną może zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów wydatek poniesiony na zapłatę określonych kwot na rzecz podwykonawców w ramach solidarnej odpowiedzialności z generalnym wykonawcą, w części, w jakiej nie zostały one zwrócone w jakikolwiek sposób przez generalnego wykonawcę, nawet gdy już zapłacił on (inwestor) wynagrodzenie wykonawcy (wyroki WSA we Wrocławiu z 23 lipca 2013 r., I SA/Wr 684/13, I SA/Wr 685/13 i I SA/Wr 686/13);

- przychodem ze sprzedaży własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego podlegającym opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych jest nie tylko kwota, którą zbywca otrzymał od nabywcy mieszkania w gotówce, ale także kwota przypadającego na podatnika (stosownie do posiadanego udziału w nieruchomości) zadłużenia hipotecznego przejęta przez nabywcę do spłacenia (wyrok WSA w Szczecinie z 4 kwietnia 2013 r., I SA/Sz 798/12);

- przychodem ze sprzedaży nieruchomości jest wartość nieruchomości wyrażona w cenie określonej w umowie sprzedaży. Okoliczność, czy cena ta została zapłacona gotówką, czy w inny sposób jest bez znaczenia dla celów podatkowych. Wskazanie w akcie notarialnym, że sprzedaż następuje za daną kwotę złotych „w celu uzyskania w zamian prawa najmu komunalnego lokalu mieszkalnego”, nie pozbawia zawartej umowy charakteru „odpłatnego zbycia”. Dla wystąpienia przychodu wystarczy samo zawarcie umowy sprzedaży, która musi, z mocy art. 535 k.c., określać cenę (wyrok WSA w Szczecinie z 28 marca 2013 r., I SA/Sz 957/12).

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 112.

2.4. Podatek dochodowy od osób prawnych

Orzecznictwo dotyczące tego podatku koncentrowało się wokół kwestii kosztów uzyskania przychodów. Przykładowo wskazano w nim, że skoro cechą kary umownej jest jej następczy charakter (kara umowna jest skutkiem pewnego działania, jakim było zaniechanie, a nie przesłanką ewentualnego uzyskania przychodu), to kary umowne będące następstwem wykonania umów nie stanowią kosztu uzyskania przychodu ze względu na brak cech działania celowego, wymaganego przez art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. (np. wyrok WSA w Szczecinie z 14 czerwca 2013 r., I SA/Sz 188/13).

Upowszechniania zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego w formie współuczestniczenia w różnego rodzaju imprezach plenerowych, festynach, podejmowania działań o charakterze prewencyjnym nie można zaliczyć do działalności oświatowej, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. Działanie to w istocie polega na popieraniu, współpracy, wspieraniu, upowszechnianiu wiedzy o zasadach bezpieczeństwa ruchu drogowego. Czym innym jest prowadzenie danej działalności niż jej wspieranie i popieranie. Jeżeli nawet przez swoje działania, będące działalnością statutową, ale nie oświatową, dany ośrodek przyczynia się do powstania skutku w postaci określonego efektu oświatowego, to nie implikuje to uzasadnionej konstatacji, że wykonuje zgodnie z obowiązującym prawem działalność oświatową (wyrok WSA w Szczecinie z 21 marca 2013 r., I SA/Sz 947/12).

2.5. Podatek od nieruchomości

Wśród spraw dotyczących tego podatku odnotować należy wyrok, w którym wskazano, że obszar niezbędny w celu eksploatacji złoża nie ogranicza się tylko do terenu samego wyrobiska, ale też konieczne jest wykorzystanie na ten cel terenu niezbędnego do prawidłowej jego eksploatacji, a w tym mieści się zwałowisko nadkładu zalegającego nad złożem czy strefa obsługi technologicznej. Dlatego obszaru górniczego oraz terenu górniczego wskazanego w koncesji nie można wiązać z faktem zajęcia jedynie części działki na prowadzenie działalności wydobywczej kruszywa naturalnego. Nie sposób uznać, że poddawane rekultywacji wyrobiska nie są gruntami zajętymi na prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁸ i tym samym przestają podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości z chwilą zakończenia wydobywania kruszywa czy że nie można ich wykorzystywać w prowadzonej działalności ze względów technicznych (wyrok WSA w Szczecinie z 5 czerwca 2013 r., I SA/Sz 123/13).

2.6. Podatek od czynności cywilnoprawnych

W odniesieniu do zagadnienia konsekwencji podatkowych wniesienia wkładów do spółki w kontekście prawa europejskiego, którego wykładnię zaprezentował Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁹, w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono pogląd, że spółka komandytowa została przez ustawodawcę krajowego skutecznie wyłączona z zakresu stosowania zarówno Dyrektywy 69/335, jak i Dyrektywy 2008/7/WE, co powoduje, że jej

⁸ Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.

⁹ Z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie Logstor ROR Polska, C-212/10 i z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie Pak-Holdco sp. z o.o., C-372/10.

opodatkowanie podlega wyłącznie prawu krajowemu. Wskazując na treść art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 1a, art. 3 ust. 1b, art. 3 ust. 1c, art. 3 ust. 2 zd. 1 Dyrektywy 69/335 w stanie prawnym do dnia 31 grudnia 2008 r. wskazano, że gdyby definiować pojęcie spółki kapitałowej w oparciu o powyższe przepisy, należałoby uznać, iż spółka komandytowa jest spółką kapitałową w rozumieniu Dyrektywy 69/335. Jednakże w art. 3 ust. 2 zd. 2 Dyrektywy 69/335 pozostawiono możliwość państwowi członkowskiemu dla celów naliczenia podatku kapitałowego nie uważać (nie uznawać) podmiotów określonych w art. 3 ust. 2 zd. 1 Dyrektywy za spółki kapitałowe, na gruncie tej Dyrektywy. Ustawą z dnia 19 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych¹⁰ wprowadzono do przepisów p.c.c. art. 1a zawierający pojęcie spółki osobowej, spółki kapitałowej i podatku kapitałowego. Ustawodawca krajowy zmienił też art. 1 ust. 3 w ten sposób, że rozróżnił spółki osobowe i kapitałowe. Z tych uregulowań wynika, że ustawodawca skorzystał z możliwości przewidzianej w art. 3 ust. 2 zd. 2 Dyrektywy 69/335 i wskazał dla potrzeb naliczenia podatku kapitałowego, że spółka komandytowa nie jest uznawana za spółkę kapitałową definiując ją jako spółkę osobową, a tym samym wyłączył opodatkowanie tej spółki z regulacji Dyrektywy 69/335.

Natomiast w zakresie stanu prawnego po dniu 1 stycznia 2009 r. uznano, że zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 i 2 Dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z 12 lutego 2008 r., Nr 2008/7/WE dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału określono, co należy rozumieć przez spółkę kapitałową w jej znaczeniu, jednakże zgodnie z art. 9 ww. Dyrektywy na użytek nakładania podatku kapitałowego państwa członkowskie mogą zdecydować o nieuznawaniu podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 2, za spółki kapitałowe. Przepisy te są łącznie odpowiednikiem art. 3 Dyrektywy 69/335 i poczynione wyżej uwagi odnośnie do interpretacji tego przepisu, jak i skorzystania przez Polskę z przewidzianego w ust. 2 prawa wyłączenia mają do niego pełne zastosowanie (wyrok WSA we Wrocławiu z 30 stycznia 2013 r., I SA/Wr 1341/12).

2.7. Podatek od spadków i darowizn

Wśród orzeczeń dotyczących tego podatku odnotować należy wyrok, w którym przyjęto, że podstawą opodatkowania w myśl art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn¹¹ jest czysta wartość nabytego prawa (służebności), z którego podatnik ma faktyczną możliwość korzystać. Zatem jeżeli podatnik nabył prawo do korzystania z połowy budynku mieszkalnego oraz niewielkiej części nieruchomości gruntowej, jedynie ich wartość powinna stanowić podstawę wyliczenia wartości nabytego prawa. Ustanowienie służebności mieszkania na rzecz kilku uprawnionych niewątpliwie ma wpływ na wartość takiego prawa (wyrok WSA w Białymstoku z 10 lipca 2013 r., I SA/Bk 119/13).

2.8. Podatek od towarów i usług

W orzeczeniach, które stanowiły przedmiot kontroli NSA w roku 2013 r., jak również w znacznej części prawomocnych orzeczeń z 2013 r., które nie stanowiły przedmiotu kontroli ze strony NSA, zauważono, że wojewódzkie sądy administracyjne dobrze poruszają się w zagadnieniach prawa UE, często sięgając do bogatego dorobku jurysdykcyjnego

¹⁰ Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 42, dalej: p.c.c.

¹¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768, dalej: u.p.s.d.

Trybunału Sprawiedliwości UE. Na przykład odnoszono się do problematyki stanowiącej przedmiot wyroku Trybunału z 15 września 2011 r. w sprawach połączonych C-180/10 i C-181/10 dotyczących ustaleń, czy podmiot dokonujący dostawy działek przeznaczonych pod zabudowę wykonuje działalność gospodarczą określoną w art. 15 ust. 2 u.p.t.u. (np. wyroki: WSA w Łodzi z 24 kwietnia 2013 r., I SA/Łd 1370/12; WSA w Opolu z 16 października 2013 r., I SA/Op 528/13).

W orzeczeniach dotyczących VAT-u wydanych w 2013 r. podniesiono szereg innych istotnych kwestii, a mianowicie:

- obrót uzyskany z dostawy, czyli ze sprzedaży przez gminę nieruchomości komunalnych, i oddawanie przez nią gruntów w użytkowanie wieczyste, będące przejawem jej zwykłej działalności gospodarczej w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o VAT, wlicza się do obrotu, o którym stanowi art. 90 ust. 3 ustawy. Bez znaczenia jest to, czy są one, czy też nie są zaliczane do środków trwałych oraz to, czy znajdowały się przed dostawą (sprzedażą) w posiadaniu gminy, czy też zostały oddane w posiadanie zależne na podstawie umów cywilnoprawnych jak najem i dzierżawa (wyrok WSA w Poznaniu z 20 lutego 2013 r., I SA/Po 1046/12);

- ze zwolnienia od świadczonych przez podatnika usług kształcenia zawodowego może korzystać wyłącznie świadczenie szkoleń osób posiadających uprawnienia, licencje zawodowe w konkretnej branży, wynikające z odrębnych regulacji prawnych (wyrok WSA w Gliwicach z 11 czerwca 2013 r., III SA/Gl 79/13).

Liczne sprawy dotyczyły sporów wokół kwestii zaklasyfikowania określonych pojazdów do kategorii samochodów ciężarowych czy kwestii odliczenia podatku naliczonego od nabytego paliwa dla samochodów wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej (wyroki: WSA w Gorzowie Wlkp. z 29 maja 2013 r., I SA/Go 157/13; WSA w Poznaniu z 21 lutego 2013 r., I SA/Po 995/12; WSA we Wrocławiu z 27 lutego 2013 r., I SA/Wr 1578/12).

Znaczna liczba spraw dotyczyła też zaklasyfikowania określonych usług do tzw. usług kompleksowych i określenia należnej im stawki VAT (np. wyroki: WSA w Rzeszowie z 10 września 2013 r., I SA/Rz 497/13; WSA w Warszawie z 27 czerwca 2013 r., III SA/Wa 263/13).

2.9. Prounijna i prokonstytucyjna wykładnia przepisów prawa

W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych istotna pozostaje kwestia dokonywania wykładni przepisów prawa podatkowego w oparciu o Konstytucję, jak również prawidłowe odczytywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które podobnie jak orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nabierają w istocie znaczenia prawotwórczego w działalności orzeczniczej sądów administracyjnych.

Rozstrzygając spór w zakresie możliwości kontynuowania odliczeń podatku naliczonego w związku z leasingiem samochodu ciężarowego (tzw. z kratką) w sytuacji, gdy doszło do zmiany leasingobiorcy na skutek wniesienia do niego aportem przedsiębiorstwa, w którego skład wchodziły leasingowane samochody użytkowane przez osobę fizyczną, wskazano, że zarówno cel interpretowanego przepisu art. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o transporcie drogowym, jak i prokonstytucyjna zasada ochrony interesów w toku, a także nakaz prounijnej interpretacji reguł rozliczania podatku od towarów i usług nakazywały przyjąć, że ustawodawca nie

uzależnia w każdym przypadku prawa do odliczenia od warunku zachowania niezmienności stron tej umowy w czasie jej trwania (np. wyrok WSA w Warszawie z 5 marca 2013 r., III SA/Wa 2447/12).

W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych wciąż aktualne pozostaje zagadnienie, które było przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 30/11, dotyczące ustalania prawidłowości przerwania biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych z uwagi na wszczęcie wobec podatnika postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe bądź wykroczenie skarbowe (np. wyroki: WSA w Poznaniu z 3 lipca 2013 r., I SA/Po 536/13; WSA w Warszawie z 8 stycznia 2013 r., III SA/Wa 1581/12; WSA w Łodzi z 15 stycznia 2013 r., I SA/Łd 1276/12; WSA w Gorzowie Wlkp. z 20 lutego 2013 r., I SA/Go 374/12).

2.10. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz pytania prawne do TK

Podobnie jak w latach poprzednich wojewódzkie sądy administracyjne aktywnie uczestniczyły w kształtowaniu jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego, m.in. poprzez inicjowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹² oraz pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby¹³

W tej części *Informacji* przedstawione zostały ważne zagadnienia orzecznicze w zakresie prawa podatkowego, odnoszenia się przy wykładni przepisów prawa do Konstytucji, prawa Unii Europejskiej oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych, a także rozbieżności w orzecznictwie, co do których podejmowano dyskusje na naradach, a w wielu przypadkach inicjowane były wnioski o podjęcie uchwał.

3.1. Ordynacja podatkowa

3.1.1. *Interpretacje indywidualne.* W 2013 r. NSA poruszył szereg istotnych kwestii dotyczących interpretacji indywidualnych. I tak w orzecznictwie tego Sądu podniesiono, że:

- w świetle art. 14b § 3 w zw. z art. 169 § 1 o.p. obowiązkiem składającego wniosek o udzielenie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego jest również przedstawienie w ramach stanu faktycznego oceny skutków prawnych zaistniałego lub przyszłego zdarzenia faktyczno-prawnego w świetle prawa obcego (wyrok z 20 marca 2013 r., II FSK 1510/11);
- w zakresie regulacji prawnych prawa unijnego, na podstawie art. 14b § 1 w związku z art. 3 pkt 2 o.p. normatywnym przedmiotem indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego mogą być wchodzące w jego skład przepisy ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych (wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2013 r., II FSK 1593/11);
- podany we wniosku stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe mogą stanowić jedyną podstawę faktyczną wydanej na podstawie art. 14b § 1 o.p. interpretacji indywidualnej. Py-

¹² Pytanie prejudycjalne omówiono w rozdziale V części drugiej.

¹³ W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2013 r.

tanie zawarte we wniosku jest natomiast integralnym i zasadniczym elementem wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej, dopełniającym opis stanu faktycznego. Pytanie to określa problem, na temat którego ma się wypowiedzieć organ interpretacyjny, i wyznacza granice, w jakich interpretacja będzie mogła wywoływać określone w ustawie skutki prawne (wyrok z 16 lipca 2013 r., II FSK 2250/11);

- uchylenie indywidualnej interpretacji prawa podatkowego i nakazanie organowi podatkowemu wyrażenia stanowiska co do kwestii, które nie były objęte stanem faktycznym przedstawionym przez stronę we wniosku o interpretację, stanowi naruszenie przez sąd pierwszej instancji art. 14b § 3 o.p. i wynikającego z tego przepisu związania organu granicami wniosku o interpretację. W orzecznictwie podkreśla się, iż organ wydając interpretację dokonuje jedynie oceny prawnej stanu faktycznego przedstawionego przez wnioskodawcę, bez możliwości jego modyfikowania czy prowadzenia postępowania dowodowego w trybie przepisów działu IV o.p. Interpretacja ma dotyczyć tylko i wyłącznie stanu faktycznego przedstawionego we wniosku, gdyż organ nie prowadzi żadnego postępowania dowodowego, nie ocenia też wiarygodności danych przedstawionych we wniosku (wyrok z 24 kwietnia 2013 r., I FSK 845/12);

- wydanie indywidualnej „interpretacji warunkowej”, tj. interpretacji, w której organ interpretujący podejmuje ocenę prawną stanowiska podatnika z zastrzeżeniem, od którego wystąpienia zależy spełnienie się jakiegoś następstwa, narusza art. 14b § 1 o.p. (wyrok z 6 września 2013 r., II FSK 2616/11);

- ocena prawna wyrażona przez Ministra Finansów w indywidualnej interpretacji wydanej na podstawie art. 14b § 1 w zw. z art. 14e § 1 o.p. nie powinna mieć charakteru warunkowego (wyrok z 3 października 2013 r., II FSK 2675/11);

- skoro brak jest przepisu prawa podatkowego, który określałby formę przechowywania dokumentów na potrzeby podatku dochodowego od osób prawnych na nośnikach pamięci (bez przechowywania form papierowych), Minister Finansów nie może udzielić interpretacji indywidualnej z tego zakresu (art. 165a § 1 w zw. z art. 14h ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa);

- zaistnienie jakichkolwiek wątpliwości co do obrazu stanu faktycznego przedstawionego we wniosku o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego powinno skutkować zwróceniem się do wnioskodawcy o sprecyzowanie bądź uzupełnienie jego wypowiedzi w celu poprawnego wywiązania się z obowiązku udzielenia interpretacji (wyrok z 27 września 2013 r., II FSK 330/12);

- niedopuszczalne jest przyjęcie najpierw, że wnioskodawca jasno wskazał stan faktyczny, z którym łączy się jego pytanie, a następnie doszukiwanie się różnic pomiędzy tym stanem i stanem ustalonym w toku postępowania wymiarowego (wyrok NSA z 18 kwietnia 2013 r., II FSK 1714/11);

- opis sprawy poddawanej ocenie podatkowej, o którym mowa w art. 14b § 3 *ab initio* o.p., powinien być taki, jakby był przedmiotem ustaleń własnych podatnika dokonywanych w ramach samoobliczenia podatku za dany okres rozliczeniowy albo przedmiotem ustaleń organu podatkowego niezbędnych do dokonania oceny prawnej i przeprowadzenia procesu zastosowania prawa materialnego co do faktów mających miejsce w określonym okresie rozliczeniowym. Brak przedstawienia w ramach wniosku o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego wyraźnego i zindywidualizowanego tła faktycznego stanowiącego dla organu podatkowego podstawę właściwej kwalifikacji prawnopodatkowej, który nie poddaje się usunięciu w trybie art. 169 § 1 w związku z art. 14h o.p., stanowi pod-

stawę do odmowy wszczęcia postępowania z takiego wniosku na podstawie art. 165a § 1 w związku z art. 14h tej ustawy (wyrok z 27 czerwca 2013 r., I FSK 864/12);

– w sprawach dotyczących masy upadłości syndyk masy upadłości jako „zainteresowany” w rozumieniu art. 14b. § 1 o.p. jest uprawniony do złożenia pisemnego wniosku o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego (interpretacji indywidualnej) w sprawie praw i obowiązków podatkowych dotyczących masy upadłości. Syndyk masy upadłości nie traci legitymacji do złożenia wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej dotyczącej masy upadłości po śmierci upadłego będącego osobą fizyczną (wyrok z 7 listopada 2013 r., I FSK 1689/12);

– uzasadnienie prawne interpretacji indywidualnej, o którym mowa w art. 14c § 1 o.p., powinno odnosić się nie tylko do orzecznictwa sądów, Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ale także do piśmiennictwa (wyrok z 9 sierpnia 2013 r., II FSK 2386/11).

3.1.2. *Właściwość organów podatkowych.* W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, że właściwym miejscowo do wszczęcia postępowania wymiarowego w zakresie podatku od towarów i usług w stosunku do osoby fizycznej, która zmieniła miejsce zamieszkania po zakończeniu działalności gospodarczej prowadzonej na terenie objętym zakresem działania dwóch lub więcej urzędów skarbowych, jest organ podatkowy, który – stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy o VAT z 2004 r. – jest organem właściwym ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby w ostatnim dniu okresu rozliczeniowego, z którego upływem nastąpiło zakończenie przez nią działalności gospodarczej. Przepisy art. 18, art. 18a i art. 18b o.p. nie normują właściwości miejscowej organu podatkowego w sytuacji wszczęcia postępowania wymiarowego w stosunku do podmiotu, który zakończył już swoją aktywność podatkową w zakresie podatku od towarów i usług, przestając być podatnikiem tego podatku, a po zakończeniu działalności gospodarczej zmienił miejsce zamieszkania (wyrok z 23 kwietnia 2013 r., I FSK 318/12).

3.1.3. *Wydanie decyzji w przedmiocie straty.* W innym wyroku NSA stwierdził, że decyzja określająca wysokość straty może na podstawie art. 24 o.p. zostać wydana tak długo, jak długo możliwa jest weryfikacja deklaracji za rok podatkowy, w którym strata ta została odliczona (wyrok z 3 września 2013 r., II FSK 2208/12).

3.1.4. *Zastaw skarbowy.* W 2013 r. NSA wyjaśnił ponadto, że ustawodawca w art. 41 § 1 o.p. nie ograniczył Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego w możliwości łączenia wartości udziałów w danej spółce z o.o. w celu przyjęcia wartości tych udziałów jako jednego prawa majątkowego do ustanowienia na nim zastawu skarbowego (wyrok z 17 lipca 2013 r., II FSK 2119/11).

3.1.5. *Przedawnienie zobowiązania podatkowego.* W odniesieniu do tego ważnego zagadnienia NSA sformułował następujące zapatrywania:

– przesłanką wystarczającą do zawieszenia biegu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 70 § 6 pkt 1 o.p., jest przedstawienie zarzutów członkowi zarządu spółki, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania przez tę spółkę. Formułując ten pogląd skład orzekający powołał się na wyrok TK P 30/11, w którym Trybunał za niezgodny z art. 2 Konstytucji uznał art. 70 § 6 pkt 1 o.p. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁴ w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania

¹⁴ Dz.U. Nr 169, poz. 1387 ze zm.

podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym to postępowaniu podatnik nie został poinformowany najpóźniej z upływem terminu wskazanego w art. 70 § 1 o.p. (wyrok z 4 września 2013 r., I FSK 1381/12);

- w sytuacji gdy organ odwoławczy stwierdza upływ okresu przedawnienia określonego w art. 70 § 1 o.p., winien na podstawie art. 233 § 1 pkt 2 lit. a o.p. uchylić zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji i umorzyć postępowanie w sprawie po myśli art. 208 tej ustawy. Skoro bowiem organ odwoławczy zgodnie z zasadą dwuinstancyjności jest obowiązany ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę rozstrzygniętą decyzją organu pierwszej instancji, w sytuacji gdy postępowanie w tej sprawie stało się bezprzedmiotowe z uwagi na przedawnienie zobowiązania podatkowego będącego jej przedmiotem, organ odwoławczy musi zakończyć tę sprawę, eliminując z obrotu prawnego nieostateczną decyzję organu pierwszej instancji, która nie została poddana kontroli i merytorycznej ocenie organu odwoławczego i umorzyć postępowanie w sprawie (wyrok z 7 maja 2013 r., I FSK 2012/11);

- efektywność funkcji kontrolnej sądownictwa administracyjnego (art. 1 § 1 i art. 3 § 1 p.p.s.a.) w zestawieniu z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą pewności prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji wymaga, aby konsekwencją prawną stwierdzenia przez sąd administracyjny, że doszło do bezprawnego w świetle art. 239b § 1 i 2 o.p. nadania decyzji podatkowej organu pierwszej instancji rygoru natychmiastowej wykonalności, co spowodowało dalej bezprawne wszczęcie postępowania egzekucyjnego, był w danej sprawie brak przerwania biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego na podstawie art. 70 § 4 o.p. (wyrok z 6 sierpnia 2013 r., II FSK 2530/11).

3.1.6. *Nadpłata/zwrot podatku.* W orzecznictwie NSA zapadłym w 2013 r. sformułowano także szereg istotnych poglądów dotyczących nadpłaty i zwrotu podatku. Na przykład wskazano, że:

- zgodnie z art. 76 § 1-4, art. 76b, art. 59 § 1 pkt 4 i § 2 pkt 4 o.p. dopuszczalne jest zaliczenie zwrotu podatku przysługującego spółce cywilnej jako podatnikowi na poczet zaległości podatkowej wspólników tej spółki będących podatnikami (wyrok z 4 czerwca 2013 r., II FSK 2037/11);

- art. 239a o.p., gdy decyzji nieostatecznej nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności, nie wyklucza stosowania przepisów art. 76 § 1, art. 76a § 1 i 2 i art. 76b § 1 o.p., normujących zaliczenie z mocy prawa (*ex lege*) kwoty zwrotu różnicy podatku (od towarów i usług) na poczet zaległości podatkowej wynikającej z tej decyzji (wyrok z 12 września 2013 r., I FSK 1325/12¹⁵);

- art. 89 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹⁶ w związku z art. 93e o.p. przy zastosowaniu art. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji daje prawo do zwrotu nadpłaty po zlikwidowanym zakładzie pomocniczym. Formułując powyższą ocenę NSA powołał się na wyrok TK P 80/08, w którym Trybunał uznał, że art. 75 § 2 pkt 1 lit. b/ i § 3 oraz art. 81 § 1 o.p. w zakresie, w jakim nie regulują trybu złożenia korekty deklaracji i wniosku o stwierdzenie nadpłaty podatku od towarów i usług przez byłych wspólników rozwiązanej spółki cywilnej będącej podatnikiem tego podatku, są niezgodne z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji (wyrok z 27 lutego 2013 r., I FSK 475/12).

¹⁵ NSA powołał się na wyrok z 8 lutego 2006 r., II FSK 1053/05.

¹⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

3.1.7. *Odpowiedzialność podatkowa osób trzecich.* Również w odniesieniu do instytucji odpowiedzialności osób trzecich uregulowanej w art. 116 o.p. NSA sformułował szereg interesujących wypowiedzi, np.:

- faktyczne wykonywanie obowiązków członka zarządu w spółce z o.o., nawet po formalnej rezygnacji z funkcji członka zarządu w tej spółce, powoduje odpowiedzialność podatkową tego podmiotu przewidzianą w art. 116 § 2 o.p. (wyrok z 13 sierpnia 2013 r., II FSK 2401/11);

- określenie „z tytułu zobowiązań, które powstały w czasie pełnienia obowiązków członka zarządu”, zawarte w art. 116 § 2 o.p., w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 2003 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. oznacza, że odpowiedzialność członków zarządu obejmuje zaległości podatkowe wskazane w art. 51 § 1 o.p. (niezapłacony w terminie płatności podatek), zaliczki na podatek (art. 51 § 2 o.p.), a także odsetki za zwłokę od zaległości podatkowych za cały okres ich naliczania (art. 107 § 2 pkt 2 o.p.), albowiem są one zaległością z tytułu zobowiązań podatkowych powstałych w czasie pełnienia obowiązków członka zarządu (wyrok z 26 marca 2013 r., II FSK 1618/11);

- gdy członek zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością zarzuca, że zachodzi przesłanka uwalniająca go z odpowiedzialności z art. 116 o.p., a mianowicie twierdzi, że został powołany niezgodnie z prawem, to zgodnie z art. 252 § 1 k.s.h. powinien wnieść powództwo przeciwko spółce o stwierdzenie nieważności uchwały zgromadzenia wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (wyrok z 25 marca 2013 r., I FSK 521/12¹⁷);

- obiektywne przesłanki, takie jak okoliczności powstania spółki, postępowanie organów podatkowych w stosunku do spółki, jak również orzeczenie sądu karnego czy sądu ubezpieczeń społecznych, mogą wskazywać na kryterium braku winy jako przesłanki zwalniające członka zarządu od odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki (art. 116 § 1 pkt 2 o.p.). Zdaniem NSA oczywiste jest, że członek zarządu spółki handlowej ponoszący odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe spółki na podstawie art. 116 § 1 o.p. nie może skutecznie bronić się zarzutem, że we właściwym czasie złożył wniosek o ogłoszenie upadłości spółki, jeżeli prawomocnym wyrokiem został skazany za przestępstwo przewidziane w art. 586 k.s.h.¹⁸ Może natomiast bronić się zarzutem, iż umorzono postępowanie karne prowadzone w przedmiocie uznania go za winnego popełnienia tego czynu przestępnego. Orzeczenie to, w przeciwieństwie oczywiście do wyroku skazującego, nie ma charakteru wiążącego organy podatkowe lub sąd pierwszej instancji, lecz niewątpliwie wymaga oceny w kontekście przesłanek z art. 116 § 1 pkt 1 lit. b/ o.p., w sytuacji gdy przesłanki te decydują również o bycie przestępstwa z art. 586 k.s.h.¹⁹

W świetle powyższego, jak argumentował NSA, umorzenie postępowania karnego wskutek znikomego stopnia społecznej szkodliwości czynu nie oznacza, że skarżący jako członek zarządu nie wypełnił znamion czynu zabronionego, a jedynie to, iż ciężar tego naruszenia nie uzasadniał zastosowania wobec skarżącego sankcji karnej może okazać się niezasadne. Zgodnie bowiem z pkt 3 § 1 art. 17 k.p.k. znikomość społecznej szkodliwości czynu jest podstawą zaniechania ścigania karnego, ponieważ w myśl art. 1 § 2 k.k. nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma. Kryteria

¹⁷ NSA powołał się w uzasadnieniu wyroku na wyroki Sądu Najwyższego z 26 lutego 2003 r., I PK 1559/02 oraz z 15 listopada 2006 r., I CSK 241/06.

¹⁸ NSA powołał się w uzasadnieniu na wyrok Sądu Najwyższego z 14 września 2007 r., III UK 24/07, OSNP 2008, nr 21-22, poz. 324.

¹⁹ Powołany w uzasadnieniu wyrok z 24 lutego 2011 r. I FSK 307/10.

ustawowe ustalania stopnia tej szkodliwości ujęte zostały w § 2 art. 115 k.k., który stanowi, że przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu sąd bierze pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia. Jeśli przesłanki, którymi kieruje się dany członek zarządu opóźniając decyzję o złożeniu wniosku o upadłość, choć wątpliwe, są oparte na trudnych do zweryfikowania w danym momencie dowodach, może on zostać uwolniony od odpowiedzialności karnej bądź stopień jego zawinienia może ulec zmniejszeniu²⁰ (wyrok z 26 marca 2013 r., I FSK 833/12).

3.1.8. *Postępowanie podatkowe.* W szeregu orzeczeń NSA wydanych w 2013 r. odniesiono się do ważnego z punktu widzenia praktyki uprawnienia stron do działania przez pełnomocników. Na przykład w wyrokach tych podniesiono, że:

- ocenę prawidłowości ustanowienia pełnomocnika należy dokonywać na dzień dokonania tej czynności, a nie według daty powiadomienia organu podatkowego o istnieniu umocowania czy według daty złożenia do akt sprawy podatkowej wystawionego na tej podstawie pełnomocnictwa substytucyjnego. Skuteczność pełnomocnictwa udzielonego przez spółkę jest uzależniona od zachowania sposobu reprezentacji ujawnionego w Krajowym Rejestrze Sądowym. Natomiast ocenę prawidłowości ustanowienia pełnomocnika należy dokonywać na dzień dokonania tej czynności, a nie według daty powiadomienia organu podatkowego o istnieniu umocowania czy według daty złożenia do akt sprawy podatkowej wystawionego na tej podstawie pełnomocnictwa substytucyjnego (wyrok z 17 kwietnia 2013 r., I FSK 809/12);

- oświadczenie o wyznaczeniu pełnomocnika właściwego do doręczeń, określone w art. 145 § 3 o.p., *in principio* nie musi być osobiście złożone przez stronę. Czynność ta nie wymaga osobistego udziału strony. Dopuszczalne jest, aby takie oświadczenie w imieniu strony złożył jej pełnomocnik. Natomiast w sytuacji, gdy strona osobiście lub za pośrednictwem pełnomocnika nie złożyła jednoznacznego oświadczenia o wyznaczeniu jednego z ustanowionych przez siebie pełnomocników jako właściwego do doręczeń, organ podatkowy stosownie do treści art. 145 § 3 *in fine* o.p. ma swobodę w zakresie wyboru pełnomocnika strony, któremu doręczy decyzje (wyrok z 28 maja 2013 r., I FSK 867/12);

- w świetle treści art. 31 ust. 2 pkt 1-4 ustawy o kontroli skarbowej złożenie przez pełnomocnika w toku postępowania prowadzonego przez organ kontroli skarbowej w zakresie zobowiązań podatkowych pełnomocnictwa uprawniającego do reprezentowania podatnika przed organami podatkowymi było umocowaniem uprawniającym także do występowania w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez organ kontroli skarbowej, gdyż organ ten działa w tym postępowaniu jako organ podatkowy (wyrok z 28 sierpnia 2013 r., I FSK 1387/12).

W wyrokach wydanych w 2013 r. odniesiono się także do uprawnień przysługujących organom podatkowym, stwierdzając m.in.:

- organy podatkowe związane są dokonanymi wpisami do KRS i nie mogą dokonywać odmiennych ustaleń faktycznych, a także samodzielnie prowadzić przeciwdowodów z art. 194 § 3 o.p. na okoliczności wynikające z rejestru przedsiębiorców (wyrok z 23 października 2013 r., II FSK 555/13);

²⁰ NSA w uzasadnieniu powołał się na: Z. Kukuła w głosie do wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 26 listopada 2009 r., II AKa 255/09 (Pr. Spółek 2011, nr 5, s. 52-55).

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby

– organ odwoławczy zgodnie z art. 233 § 1 i 2 o.p. może ponownie rozpoznać sprawę tylko wtedy, kiedy organ pierwszej instancji przeprowadził postępowanie rozpoznawcze – postępowanie wyjaśniające, co oznacza, że organ ten nie może tylko zgromadzić w aktach sprawy określonej liczby dowodów, ale musi je poddać ocenie w trybie art. 187 § 1, art. 191, art. 192 o.p. (wyrok z 1 października 2013 r., II FSK 2750/11);

– w przepisie art. 140 o.p. ustawodawca nie określił wprawdzie kryteriów, jakimi powinien kierować się organ podatkowy przy wyznaczaniu nowego terminu załatwienia sprawy, jednak w innych przepisach ustawy – Ordynacja podatkowa ustawodawca nakazuje załatwianie spraw w następujących terminach: niezwłocznie, bez zbędnej zwłoki, w ciągu miesiąca, w ciągu 2 miesięcy, w ciągu 3 miesięcy, w innym terminie przewidzianym wyraźnie w tej ustawie. W myśl art. 140 o.p. za każdym razem nowy termin powinien być więc określony poprzez wskazanie okresu, do którego upływu nastąpi załatwienie sprawy (wyrok z 22 stycznia 2013 r., II FSK 1090/11);

– zawieszenie postępowania na podstawie art. 201 § 1 pkt 6 o.p. może nastąpić jedynie jeżeli informacje, o które wystąpił organ podatkowy, są niezbędne do ustalenia lub określenia wysokości zobowiązania i mieszczą się w zakresie uregulowanym w umowie o unikaniu podwójnego opodatkowania. Jeżeli zatem na gruncie postępowania podatkowego w przedmiocie podatku dochodowego wystąpiono do organów państw trzecich na podstawie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania o udzielenie informacji, to nie stanowi to przesłanki dla zawieszenia postępowania prowadzonego w przedmiocie podatku od towarów i usług (wyrok z 27 marca 2013 r., I FSK 729/12);

– jeżeli w jednym postępowaniu podatkowym dochodzi do naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, o której mowa w art. 123 § 1 o.p., przez to, że nie wydaje się i nie doręcza stronie postanowienia o wszczęciu postępowania podatkowego z urzędu (art. 165 § 2 o.p.), nie zawiadamia się jej o niezałatwieniu sprawy w terminie przez okres 3 lat, a więc o niezałatwieniu sprawy i jego przyczynach, o którym mowa w art. 140 § 1 o.p., a w końcu nie wyznacza się stronie w pierwszej i drugiej instancji siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, to nie można przyjąć jako uzasadnionego poglądu, że uchybienie tym przepisom nie mogło mieć istotnego wpływu na wynik sprawy (wyrok z 24 maja 2013 r., II FSK 1749/11);

– w świetle art. 133 § 1 w związku z art. 280 o.p. podatnik jest stroną w postępowaniu obejmującym czynności sprawdzające, także gdy w ich toku okaże się, że dane zdarzenie faktyczne lub prawne nie jest objęte deklaracją podatkową, albowiem działanie organu podatkowego było skierowane do niego (wyrok z 24 maja 2013 r., II FSK 2066/11);

– wydanie przez organ odwoławczy decyzji, w której zwiększono podstawę opodatkowania, nie stwierdzając przy tym rażącego naruszenia prawa lub interesu publicznego, narusza zakaz *reformationis in peius* wyrażony w art. 234 o.p. U podstaw tego zakazu leży założenie, że sytuacja podatnika nie może ulec pogorszeniu na skutek wniesienia przez niego środka odwoławczego. Oznacza to, że decyzja organu odwoławczego wydana po uprzednim zaskarżeniu podatnika nie może być mniej korzystna niż zaskarżone rozstrzygnięcie organu podatkowego pierwszej instancji (wyrok z 10 stycznia 2013 r., I FSK 308/12).

Na uwagę zasługuje ponadto orzeczenie, w którym NSA wskazał, że wprowadzony do o.p. przepis art. 199a, zgodnie z którym organ podatkowy dokonując ustalenia treści czynności prawnej uwzględnia zgodny zamiar stron i cel czynności, a nie tylko dosłowne brzmienie oświadczeń woli złożonych przez strony czynności, stanowi odpowiednik normy prawnej wyrażonej w art. 65 § 2 k.c. W związku z tym, że Kodeks cywilny reguluje stosunki cywil-

noprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi (art. 1 k.c.), wprowadzenie do systemu prawa podatkowego regulacji art. 199a § 1 o.p. oznacza, że przepis art. 65 § 2 k.c. nie ma zastosowania w sprawach podatkowych (wyrok z 24 kwietnia 2013 r., II FSK 1644/11).

3.1.9. *Rygor natychmiastowej wykonalności*. Na kanwie spraw dotyczących wskazanej instytucji NSA zauważył:

- uchylenie decyzji nieostatecznej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, nie stanowi automatycznie przesłanki do umorzenia postępowania zażaleniowego dotyczącego postanowienia o nadaniu przedmiotowego rygoru na podstawie art. 233 § 1 pkt 3 o.p. jako bezprzedmiotowego w sytuacji, gdy na podstawie takiej nieostatecznej decyzji zaopatrzonej w rygor natychmiastowej wykonalności zastosowano środek egzekucyjny (wyrok z 4 czerwca 2013 r., II FSK 2157/11);

- jeśli okres do upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego jest krótszy niż 3 miesiące (art. 239b § 1 pkt 4 o.p.), to spełnienie przesłanki z § 2 tego przepisu polega na uprawdopodobnieniu, że zachodzą takie okoliczności faktyczne, które potwierdzają, że z tego właśnie powodu zobowiązanie podatkowe z decyzji nie zostanie wykonane. Przesłanki z § 2 nie można odczytywać w oderwaniu od treści normatywnej § 1 (wyrok z 13 grudnia 2013 r., I FSK 1807/12).

3.1.10. *Kontrola podatkowa*. W jednym z wyroków wydanych w 2013 r. NSA podkreślił, że kontrola „krzyżowa” dopuszczalna jest w ramach prowadzonego wobec podatnika postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej, ale nie poza nimi. Nie ma więc podstaw prawnych w ramach jedynie czynności sprawdzających określonych w dziale V o.p. w art. 272 pkt 3, bez wszczęcia postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej, żądania od kontrahentów podatnika dokumentów w celu sprawdzenia zasadności zwrotu VAT. Nie powinno budzić wątpliwości to, że czynności dokonywane w ramach czynności sprawdzających określone w art. 274 § 2, art. 275 § 1, 2 i 3 oraz art. 276 § 1, 2 i 5 o.p. wykraczają poza zakres formalnej kontroli. Ustawodawca wyraźnie wskazał zakres czynności, które organ może przeprowadzić w ramach czynności sprawdzających. W zakresie tym nie mieszczą się czynności związane z tzw. kontrolą krzyżową. Wynika to nie tylko z zakresu dopuszczalnych czynności, o których mowa we wskazanych wyżej przepisach, ale także z art. 274c § 1 o.p. Stosownie do treści tego przepisu organ podatkowy w związku z prowadzonym postępowaniem podatkowym lub kontrolą podatkową może zażądać od kontrahentów podatnika wykonujących działalność gospodarczą przedstawienia dokumentów w zakresie objętym kontrolą u podatnika w celu sprawdzenia ich prawidłowości i rzetelności. Z czynności tych sporządza się protokół.

Ustawodawca dopuścił więc możliwość zażądania od kontrahentów podatnika przedstawienia dokumentów, w tym także w celu sprawdzenia zasadności zwrotu VAT, jednak jedynie w związku z prowadzonym u podatnika postępowaniem podatkowym lub kontrolą podatkową. Nie ulega wątpliwości to, że ze względu na treść art. 273 Dyrektywy 2006/112/WE państwa członkowskie mogą poza obowiązkami wymienionymi w tytule XI tej dyrektywy nakładać inne obowiązki, jakie uznają za niezbędne dla zapewnienia prawidłowego poboru VAT i zapobieżenia oszustwom podatkowym, powinny jednak czynić to w ramach przewidzianych prawem krajowym procedur i przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności. Tę ostatnią okoliczność wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej²¹ (wyrok z 18 października 2013 r., I FSK 1480/12).

²¹ Zob. np. wyroki w sprawach C-177/99 Ampafrance i C-181/99 Sanofi.

Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 lipca 2013 r., P 7/10, w którym Trybunał orzekł, że art. 81b § 3 o.p., w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r. do 30 listopada 2008 r., w zakresie, w jakim pozbawia podatników podatku od towarów i usług uprawnienia do dokonania korekty deklaracji, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, NSA uznawał, że złożone po zakończeniu kontroli podatkowej korekty deklaracji VAT-7 nie wywołały skutku w sferze opodatkowania, a tym samym zasadnie nie zostały wzięte pod uwagę przez organ podatkowy (wyrok z 30 października 2013 r., I FSK 1447/13).

3.2. Podatek od towarów i usług

3.2.1. *Dostawa nieruchomości gruntowej.* NSA w 2013 r. uznał, że gdy nabywca „wytworzył” towar, jakim jest budynek, czyniąc to z własnych środków, bez udziału właściciela (zbywcy) gruntu, a cena transakcji została skalkulowana w taki sposób, że nie obejmowała wartości budynku, nie ma podstaw do przyjęcia, że przedmiotem dostawy był budynek. Z punktu widzenia prawa cywilnego na nabywcę przeszło prawo własności budynku, ale jednocześnie nie wystąpiła dostawa towaru w postaci budynku, gdyż już wcześniej nabywca mógł nim dysponować jak właściciel (wyrok z 10 stycznia 2013 r., I FSK 310/12²²).

3.2.2. *Sprzedaż na warunkach odroczonej płatności.* Na uwagę zasługuje też wydany w 2013 r. wyrok NSA, w którym stwierdzono, że umowę przedwstępną przeniesienia własności lokalu mieszkalnego, zawartą w formie aktu notarialnego z warunkiem ratalnej spłaty kredytu zaciągniętego przez spółdzielnię mieszkaniową na wybudowanie tego lokalu, należy uznać za umowę sprzedaży na warunkach odroczonej płatności w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o VAT z 2004 r., w której przewidziano, że z chwilą zapłaty ostatniej raty prawo własności zostanie przeniesione. Mimo że w takiego rodzaju umowach, jak określone w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy (dzierżawy, najmu, leasingu lub innej umowy o podobnym charakterze zawartej na czas określony lub umowy sprzedaży na warunkach odroczonej płatności), do czasu zaistnienia normalnych zdarzeń tą umową przewidzianych lub do chwili zapłaty ostatniej raty, powodujących, że prawo własności zostanie przeniesione na nabywcę, nabywca ten ma określone tą właśnie umową pewne ograniczenia w rozporządzaniu jej przedmiotem, umowę taką na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług traktuje się jako dostawę towaru, skoro w jej następstwie prawo własności zostanie przeniesione (wyrok z 25 kwietnia 2013 r., I FSK 846/12).

3.2.3. *Preferencyjna stawka VAT w budownictwie.* Wśród istotnych orzeczeń dotyczących VAT wydanych w 2013 r. warto odnotować także dwa wyroki odnoszące się do zakresu stosowania przepisów dotyczących preferencyjnej stawki tego podatku w budownictwie. Wynika z nich, że:

- przy obliczaniu powierzchni użytkowej takich lokali i budynków na potrzeby ustalania limitów, o których mowa w art. 41 ust. 12b ustawy VAT z 2004 r. celem skorzystania z obniżonej stawki podatku od towarów i usług, podatnicy są uprawnieni do wyliczenia „powierzchni użytkowych” w oparciu o jedną z normatywnych definicji, która umożliwi obliczenie powierzchni użytkowej zarówno tych budynków mieszkalnych, jak i lokali mieszkalnych. Skoro ustawodawca nie zadbał o zdefiniowane pojęcia „powierzchnia użyt-

²² NSA nie podzielił stanowiska wyrażonego w wyroku z 10 sierpnia 2011 r., I FSK 1232/10, w którym w podobnym stanie faktycznym stwierdzono, że przedmiotem opodatkowania dostawy zabudowanego gruntu będzie wartość całej transakcji, mimo że ekonomicznie odpowiadać będzie jedynie wartości gruntu.

kowa” na potrzeby stosowania obniżonej stawki podatku od towarów i usług, to tym samym zaakceptował sytuację, że tego wyboru będą dokonywać podatnicy z użyciem dostępnych im środków i wskazówek, także norm stosowanych w budownictwie, co do których ustawodawca ma świadomość, iż nie są obligatoryjne (wyrok z 8 maja 2013 r., I FSK 888/12);

– do prac rozbiórkowych mieszkaniowego obiektu budowlanego nie ma i nie miała zastosowania obniżona stawka podatku od towarów i usług z wyjątkiem przypadków, gdy prace te stanowią konieczny element przebudowy takiego obiektu. Rozbiórka obiektu budowlanego na pewno nie mieści się w terminach: dostawy, budowy, remontu, modernizacji, termomodernizacji lub przebudowy obiektów budowlanych albo ich części, czyli czynności, o których mowa w art. 41 ust. 12 ustawy o VAT z 2004 r. Rozbiórki obiektu budowlanego nie dotyczą też normy § 7 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2010 r. i z dnia 4 kwietnia 2011 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, które odnoszą się tylko do robót konserwacyjnych.

Prawa do zastosowania obniżonej stawki VAT w stosunku do rozbiórki mieszkaniowego obiektu budowlanego nie można także wywieść z treści § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 listopada 2008 r. i § 37 rozporządzenia Ministra Finansów z 24 grudnia 2009 r. poprzez definiowanie użytego w tych przepisach terminu robót budowlano-montażowych z uwzględnieniem jego rozumienia na gruncie prawa budowlanego i PKWiU, z których wynika, że rozbiórka obiektu budowlanego mieści się w tym pojęciu. NSA argumentował, że skoro przepisy te stanowią kontynuację przejściowej i szczególnej normy art. 146 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy o VAT z 2004 r. przyjętej w celu ochrony konsumentów, dla obniżenia kosztów nabywanych lub budowanych przez te osoby obiektów budownictwa mieszkaniowego, w takim samym celu ustanowione zostały powyższe normy rozporządzenia Ministra Finansów, których nie można odczytywać w oderwaniu od stanowiącej ich podstawę normy art. 128 ust. 4 dyrektywy 2006/112/WE, zgodnie z którą Polska mogła do 31 grudnia 2010 r. utrzymać stawkę obniżoną, wynoszącą co najmniej 7% w odniesieniu do świadczenia usług związanych z budową, remontem i przebudową budynków mieszkalnych, które nie są wykonywane w ramach polityki społecznej.

W konsekwencji użyte w interpretowanych przepisach rozporządzenia terminy kreślące czynności objęte obniżoną stawką VAT nie mogą wykraczać poza zakres przedmiotowy wynikający z tej normy dyrektywy. W pojęciach: budowa, remont i przebudowa, o których stanowi ten przepis, na pewno nie mieści się rozbiórka mieszkaniowego obiektu budowlanego, która to czynność pozostaje w całkowitej sprzeczności z celem tych unormowań wspierających tworzenie oraz utrzymanie substancji mieszkaniowej na możliwie najmniej dla konsumentów dolegliwym pod względem ekonomicznym poziomie (stąd obniżony VAT), a nie jej likwidacja, co stanowi cel rozbiórki. Gdyby nawet przyjąć, że rozbiórka ma poprzedzać tworzenie nowych obiektów budownictwa mieszkaniowego, to biorąc pod uwagę szczególnie charakter tych norm i konieczność ich ścisłej wykładni, przy jednoczesnej możliwości rozdzielenia tych procesów (rozbiórki i budowy), brak jest podstaw do objęcia czynności rozbiórki mieszkaniowego obiektu budowlanego obniżoną stawką VAT. Wyjątek w tym zakresie mógłby dotyczyć czynności przebudowy mieszkaniowego obiektu budowlanego, która w ramach tej przebudowy wymagałaby jednoczesnego rozebrania jego części (wyrok z 28 sierpnia 2013 r., I FSK 1346/12).

3.2.4. *Zryczałtowany zwrot podatku u nabywcy produktów rolnych.* W jednym z wyroków NSA stwierdził, że wykładnia art. 116 ust. 6 pkt 2 ustawy o VAT z 2004 r. nie może prowadzić do naruszenia zasad: neutralności VAT, proporcjonalności (w rozumieniu art. 31 ust. 3

w związku z art. 2 Konstytucji i art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej²³) oraz ochrony prawa własności (w rozumieniu art. 21 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji), co oznacza, że przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że nie pozbawia on podatnika dokonującego spóźnionej zapłaty należności rolnikowi ryczałtowemu za nabyte produkty rolne lub usługi, obejmującej zryczałtowany zwrot podatku, prawa do odzyskania kwoty tego zwrotu. Rozumienie ustanowione w art. 116 ust. 6 pkt 2 ustawy o VAT z 2004 r. warunku w ten sposób, że przekroczenie terminów płatności określonych w jego normie prowadziłoby do pozbawienia podatnika prawa do odzyskania zapłaconego rolnikowi ryczałtowemu zryczałtowanego zwrotu podatku, oznaczałoby wykroczenie poza wynikające z art. 303 dyrektywy 2006/112/WE w zw. z pkt 65 jej preambuły uprawnienie do określania warunków procedury ustalanej przez państwa członkowskie do odliczenia kwoty wypłaconej rekompensaty rolnikowi ryczałtowemu jako naruszające zasadę neutralności VAT i proporcjonalności (wyrok z 9 maja 2013 r., I FSK 709/12).

3.2.5. *Zwolnienia podatkowe.* Spośród orzeczeń wydanych w 2013 r. w sprawach VAT warto odnotować wyroki NSA dotyczące zwolnień podatkowych, z których wynika, że:

– art. 43 ust. 1 pkt 41 ustawy o VAT z 2004 r. w zakresie, w jakim wyłącza ze zwolnienia od podatku od towarów i usług transakcje zarządzania innymi niż papiery wartościowe zbywalnymi instrumentami finansowymi, stanowi wadliwą implementację art. 135 ust. 1 lit. d/ w zw. z lit. f/ dyrektywy 2006/112/WE, który transakcje te nakazuje traktować przez państwa członkowskie jako zwolnione od tego podatku. Zgodnie z wyżej wskazanym przepisem ustawy krajowej zwolnione od podatku są usługi, których przedmiotem są instrumenty finansowe, o których mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi²⁴, z wyłączeniem przechowywania tych instrumentów i zarządzania nimi, oraz usługi pośrednictwa w tym zakresie, tymczasem – choć z punktu f/ art. 135 ust. 1 dyrektywy jednoznacznie wynika, że transakcje, polegające na przechowywaniu i zarządzaniu papierami wartościowymi (akcje, udziały w spółkach lub związkach, obligacje itp.) są wyłączone ze zwolnienia od VAT – punkt d/ art. 135 ust. 1 dyrektywy jednoznacznie stanowi, że transakcje, łącznie z pośrednictwem, dotyczące innych zbywalnych instrumentów finansowych, z wyłączeniem windykacji należności – są zwolnione od podatku. Transakcje zarządzania zbywalnymi instrumentami finansowymi innymi niż papiery wartościowe podlegają zwolnieniu do podatku od towarów i usług na podstawie art. 135 ust. 1 lit. d/ w zw. z lit. f/ Dyrektywy 2006/112/WE, które to przepisy w takim przypadku znajdują bezpośrednie zastosowanie (wyrok z 25 czerwca 2013 r., I FSK 1144/12);

– skoro proces oceny ryzyka ubezpieczeniowego jest czynnością ubezpieczeniową realizowaną dla potrzeb ustalenia warunków umowy ubezpieczeniowej, podejmowane czynności w zakresie organizacji tego procesu należy uznać za element tej usługi, niezbędny i właściwy do jej wykonania, stanowiący jednocześnie odrębną całość w rozumieniu art. 43 ust. 13 w związku z ust. 1 pkt 37 ustawy o VAT z 2004 r., gdyż realizowana w ramach tych usług organizacja procesu służącego ocenie ryzyka ubezpieczeniowego przed zawarciem umowy ubezpieczenia przez zakład ubezpieczeń, która to ocena stanowi część usługi ubezpieczeniowej, jest nie tylko niezbędnym elementem wykonania tej części usługi ubezpieczeniowej, lecz również specyficznym i istotnym do właściwego jej wykonania, wpisującym się w ciąg czynności, które z perspektywy klienta są postrzegane jako fragment świadczonej

²³ Dz.Urz. UE C 2012.326, s. 1.

²⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384 ze zm.

przez zakład ubezpieczeń usługi ubezpieczeniowej. Proces ten jest działaniem niezbędnym dla usługi ubezpieczeniowej zakładu ubezpieczeń, tym bardziej że już sama usługa oceny ryzyka stanowi usługę ubezpieczeniową, co wynika z treści art. 3 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej²⁵. Usługi te są na tyle ściśle związane z usługami ubezpieczeniowymi, że ich wykonywanie w oderwaniu od tych usług pozbawione byłoby ekonomicznego sensu. A zatem do przedmiotowych usług będzie miało zastosowanie zwolnienie przewidziane w przepisach art. 43 ust. 13 w zw. z ust. 1 pkt 37 ustawy o VAT z 2004 r. (wyrok z 2 lipca 2013 r., I FSK 675/13). Analogiczne stanowisko przyjęto w odniesieniu do zwolnienia od podatku VAT usług polegających na organizacji i koordynowaniu działań mających na celu wykonanie (przez podmioty trzecie) badań lekarskich lub sporządzanie opinii lekarskich na rzecz i w imieniu zakładów ubezpieczeniowych, związanych z oceną stopnia uszczerbku na zdrowiu po wypadku ubezpieczonego w celu ustalenia wysokości świadczenia, oraz ze sporządzeniem opinii lekarskich dotyczących likwidacji szkody (wyrok z 2 lipca 2013 r., I FSK 740/13);

– art. 43 ust. 1 pkt 17 ustawy o VAT z 2004 r. w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2011 r. do 31 marca 2013 r. rozumiany w ten sposób, że operator zobowiązany do świadczenia powszechnych usług pocztowych mógł na jego podstawie zastosować zwolnienie od podatku VAT również w odniesieniu do usług pocztowych oraz dostawy towarów ściśle z tymi usługami związanych, nawet jeżeli usługi te nie miały charakteru usług powszechnych, był sprzeczny z przepisem art. 132 ust. 1 lit. a Dyrektywy 2006/112/WE. Zdaniem NSA potwierdza to wyrok Trybunału Sprawiedliwości²⁶, w którym przyjęto, że aby świadczenie usług pocztowych było objęte zwolnieniem z opodatkowania podatkiem od wartości dodanej, o jakim mowa w art. 132 ust. 1 lit. a Dyrektywy 2006/112/WE, konieczne jest, by miały one charakter powszechnych usług pocztowych. Konsekwentnie inne usługi pocztowe należy traktować jako opodatkowane. Obecnie obowiązujący art. 43 ust. 1 pkt 17 ustawy o VAT z 2004 r. zmieniony przez art. 1 pkt 34 lit. a/ tiret szóste ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r.²⁷ zmieniającej m.in. tę ustawę z dniem 1 kwietnia 2013 r., takiej sprzeczności już nie zawiera (wyrok z 20 listopada 2013 r., I FSK 1705/12).

3.2.6. *Sposób rozliczenia nadwyżki podatku naliczonego nad należnym.* W innym wyroku NSA przyjął, że organ podatkowy, który weryfikuje rozliczenie podatnika w podatku od towarów i usług za określony okres, stwierdzając, że różnica podatku, o której mowa w art. 87 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r., powinna być określona w innej kwocie niż wykazana w deklaracji podatkowej, jest uprawniony na podstawie art. 99 ust. 12 ww. ustawy jedynie do określenia tej różnicy w innej (prawidłowej wg organu) wysokości. Brak jest bowiem w ustawie o podatku od towarów i usług normy, która upoważniałaby organ w takim przypadku do swobodnego decydowania, w jakiej kwocie różnicę tę przenieść do rozliczenia na następne okresy, a w jakiej do zwrotu na rachunek bankowy podatnika. W tej sytuacji, uwzględniając normę art. 121 § 1 o.p., organ podatkowy przed wydaniem decyzji, wyznaczając stronie siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego (art. 200 § 1 o.p.), powinien uprzedzić o możliwości określenia różnicy podatku, o której mowa w art. 87 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r., w innej kwocie niż wykazana w deklaracji podatkowej, umożliwiając stronie wypowiedzenie się co do sposobu zadysponowania tą

²⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 11, poz. 66 ze zm.

²⁶ Z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C-357/07 The Queen, na wniosek TNT Post UK Ltd przeciwko The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs.

²⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 35.

kwotą w trybie określonym w art. 87 ust. 1 ww. ustawy. W przypadku braku takiego stanowiska podatnika, uwzględniając sposób zadysponowania wykazaną różnicą podatku w deklaracji, organ winien określoną przez siebie kwotę różnicy podatku zadysponować do zwrotu bezpośredniego oraz pośredniego w proporcji przyjętej w stosunku do tej różnicy, jak została przez podatnika przyjęta w ramach złożonej deklaracji (wyrok z 3 września 2013 r., I FSK 1012/12).

3.2.7. *Możliwość określenia przez organ podatkowy podstawy opodatkowania w wysokości wartości rynkowej.* Warto odnotować także wyrok NSA, w którym stwierdzono, że gdy wynagrodzenie z transakcji między należącymi do podatkowej grupy kapitałowej (PGK) w rozumieniu art. 1a ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych²⁸ – dostawcą towarów lub usługodawcą a nabywcą (usługobiorcą) – odbiega od wartości rynkowej, nie jest wyłączona możliwość stosowania do takich transakcji norm art. 32 ust. 1-4 ustawy o VAT z 2004 r., jeżeli podatnicy ci nie mają pełnego prawa do odliczenia podatku od towarów i usług. Do transakcji pomiędzy spółkami należącymi do PGK nie stosuje się regulacji art. 11 u.p.d.o.p., których celem – w przypadku powiązanych osobowo lub kapitałowo podatników podatku dochodowego – jest zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa przed takimi ich działaniami, które polegają na stosowaniu we wzajemnych transakcjach cen odbiegających od rynkowych, aby osiągnąć korzystny dla siebie rezultat podatkowy w podatku dochodowym. Regulacja art. 11 ust. 8 u.p.d.o.p. w kontekście art. 7a ust. 1 tej ustawy jest w pełni zasadna, gdyż skoro przychody i koszty spółek wchodzących w skład PGK są przychodami i kosztami całej grupy, to świadczenia wzajemne pomiędzy członkami grupy niezależnie od ich wartości – odbiegającej nawet od cen rynkowych – dadzą ten sam wynik finansowy na poziomie grupy, tj. 0.

Powyższe unormowanie na gruncie podatku dochodowego od osób prawnych nie ma żadnego przełożenia na grunt podatku od towarów i usług. Jeżeli PGK zostanie (jest) utworzona z udziałem powiązanych ze sobą podatników posiadających pełne prawo do odliczania VAT oraz podatników posiadających ograniczone prawo do odliczania VAT lub pozbawionych tego prawa, podatnicy ci mogą w pełni świadomie – w celu uchylania się od opodatkowania czy unikania opodatkowania w podatku od towarów i usług – tak kształtować ceny transakcyjne (obojętne z punktu widzenia podatku dochodowego z uwagi na art. 11 ust. 8 u.p.d.o.p.), aby osiągać niedozwolone z punktu widzenia art. 80 dyrektywy 2006/112/WE i art. 32 ustawy o VAT z 2004 r. korzyści podatkowe w podatku od towarów i usług, doprowadzając do nadużycia prawa. Aby takiej sytuacji zapobiec, należy stwierdzić, że transakcje spółek w ramach PGK działających z udziałem powiązanych ze sobą podatników, posiadających pełne prawo do odliczania VAT oraz podatników posiadających ograniczone prawo do odliczania VAT lub pozbawionych tego prawa, podlegają ocenie z punktu widzenia art. 32 ustawy o VAT z 2004 r., z możliwością określenia podstawy opodatkowania tych transakcji na podstawie wartości rynkowej (por. art. 2 pkt 27b ustawy o VAT z 2004 r.) (wyrok z 8 października 2013 r., I FSK 1536/12).

²⁸ Dz.U. 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm., dalej: u.p.d.o.p.

3.3. Podatek akcyzowy²⁹

Naczelnny Sąd Administracyjny, weryfikując orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych, szczególną uwagę skierował na interpretacje podatkowe w zakresie podatku akcyzowego oraz na zgodność norm krajowych z przepisami unijnymi.

3.3.1. *Staranność weryfikacji oświadczeń nabywców wyrobów akcyzowych.* Sąd ten przyjął m.in., że wykładnia art. 89 ust. 5 do ust. 8 oraz ust. 9 i ust. 10 u.p.a. z 2008 r., przy uwzględnieniu art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie daje podstaw do wyłączenia ze stosowania przez sprzedawcę wyrobów określonych w art. 89 ust. 1 pkt 9, 10 i 15 u.p.a. z 2008 r. obniżonej stawki podatku akcyzowego, dopóki podatnikowi temu nie wykaże się braku dochowania należytej staranności w zakresie zweryfikowania złożonego przez nabywcę oświadczenia, o którym stanowi art. 89 ust. 5 u.p.a. z 2008 r. i okoliczności towarzyszących transakcji co do jej rzetelności – z uwzględnieniem normatywnie określonych obowiązków i możliwości dokonania takiej weryfikacji (wyrok z 7 maja 2013 r., I FSK 408/13).

3.3.2. *Korekta podatku akcyzowego.* W 2013 r. NSA przesądził także, iż w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 marca 2004 r. do końca lutego 2009 r., art. 10 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 82 ust. 1 u.p.a. z 2004 r., przy uwzględnieniu art. 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, rozumieć należy w ten sposób, że w przypadku zmniejszenia podstawy opodatkowania sprzedaży samochodu osobowego podatnikowi przysługuje uprawnienie do korekty podatku akcyzowego wykazanego w fakturze sprzedaży tego samochodu, dokonanej w trybie określonym w art. 29 ust. 4-4c ustawy VAT 2004 r., co wymaga wykazania w wystawionej fakturze korygującej skorygowanej kwoty podatku akcyzowego, adekwatnej do pomniejszonej podstawy opodatkowania (wyrok z 9 maja 2013 r., I FSK 445/13).

3.3.3. *Fakultatywne odstępstwo od opodatkowania wyrobów tytoniowych.* W innym wyroku NSA zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 11 dyrektywy Rady 95/59/WE z 27 listopada 1995 r. w sprawie podatków innych niż podatki obrotowe, wpływających na spożycie wyrobów tytoniowych³⁰, przewidującym fakultatywne wprowadzanie odstępstw od opodatkowania przez Państwa Członkowskie, Polska mogła wedle swojego uznania w regulacjach krajowych określić zwolnienia od podatku akcyzowego, a jeśli podatek ten został zapłacony, wprowadzić jego zwrot, objąć tymi zwolnieniami albo zwrotami lub jednym i drugim wszystkie grupy wyrobów tytoniowych wymienione w powołanym artykule czy poprzestać na niektórych z grup tych wyrobów lub nawet niektórych z wyrobów w ramach danej grupy. Z samej istoty zwolnień od akcyzy o charakterze fakultatywnym, takich jak wskazane w art. 11 dyrektywy Rady 95/59/WE, wynika, że wybór dokonany w zakresie prawem dopuszczalnym nie może naruszać zasady równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 Konstytucji.

Nieodłączną cechą zwolnienia od akcyzy, o którym mowa w § 21 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lutego 2009 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego³¹,

²⁹ Orzekano na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 29, poz. 257 ze zm., dalej: u.p.a. z 2004 r.) i ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm., dalej: u.p.a. z 2008 r.) oraz rozporządzeń wykonawczych do tych ustaw. Zagadnienia dotyczące podatku akcyzowego zostały także omówione w części drugiej, rozdziale II dotyczącym zagadnień wynikających z orzecznictwa Izby Gospodarczej.

³⁰ Dz.Urz. WE z 1995 r. Nr L 291, s. 40-45; Polska wersja językowa – Dz.Urz. UE z 2004 r. PWS rozdział 9, tom 1, s. 283-288 ze zm.

³¹ Dz.U. Nr 32, poz. 228 ze zm.

jest zapewnienie właściwej kontroli w zakresie niszczenia wyrobów akcyzowych. Określenie przedmiotu zwolnienia przewidzianego w § 21 ust. 1 rozporządzenia z 24 lutego 2009 r. wymaga uwzględnienia zakresu wyrobów akcyzowych objętych reżimem kontrolnym, do którego odsyła ustęp 2 tego paragrafu. Zwolnienie od akcyzy na podstawie § 21 ust. 1 rozporządzenia z 24 lutego 2009 r. znajduje zastosowanie wobec wyrobów tytoniowych tylko wtedy, kiedy wyroby te są objęte procedurą zawieszenia poboru akcyzy w rozumieniu art. 2 pkt 12 u.p.a. z 2008 r. (wyrok z 21 maja 2013 r., I FSK 415/13).

3.4. Podatek dochodowy od osób fizycznych³²

3.4.1. *Źródła przychodu.* NSA na tle spraw dotyczących ww. podatku w 2013 r., w kontekście źródeł przychodów, podniósł:

- zaliczenie przychodu z odpłatnego zbycia papierów wartościowych uzależnione jest od związku takiej transakcji z przedmiotem działalności spółki. Jeżeli przychody są uzyskiwane z odpłatnego zbycia papierów wartościowych i pochodnych instrumentów finansowych oraz realizacji praw z nich wynikających w wykonywaniu działalności gospodarczej (art. 30b ust. 4 u.p.d.o.f.), w realizacji określonego w umowie spółki przedmiotu jej działalności, to dla wspólnika spółki niemającej osobowości prawnej stanowią one przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej. Powyższa kwalifikacja nie dotyczy „przychodów uzyskanych przy okazji prowadzenia przez spółkę działalności, której przedmiot jest inny” (wyrok z 6 marca 2013 r., II FSK 1364/11);

- wartość nieodpłatnego świadczenia uzyskanego przez spółkę (art. 8 ust. 1 u.p.d.o.f.) stanowi przychód wspólnika-pożyczkodawcy z udziału w spółce proporcjonalnie do jego prawa do udziału w zysku spółki. Stanowisko takie wspiera wynikający z przepisów k.s.h. fakt podmiotowej i organizacyjnej odrębności spółki osobowej od wspólników spółkę tę tworzących. Spółka osobowa kontraktuje więc i zawiera umowę pożyczki we własnym imieniu, odpowiadając za zaciągnięte wskutek tego zobowiązania. Nie ma znaczenia, że kontraktuje i zawiera umowę z osobą fizyczną, która także jest jej wspólnikiem (wyrok z 1 marca 2013 r., II FSK 2980/12);

- zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 18 u.p.d.o.f. przysporzenie z uzyskania świadczenia z tytułu zasiłku chorobowego, wypłaconego po śmierci ubezpieczonego na podstawie art. 65 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa³³ osobom uprawnionym do podjęcia wynagrodzenia lub dochodu ubezpieczonego, stanowi dla tych osób przychód z praw majątkowych (wyrok z 14 marca 2013 r., II FSK 1401/11);

- skoro skuteczne przejęcie długu przez osobę trzecią stanowi dla dotychczasowego dłużnika umorzenie zobowiązania w rozumieniu art. 14 ust. 2 pkt 6 u.p.d.o.f.³⁴, to brak jest argumentów przemawiających za uznaniem, że w sytuacji przystąpienia do długu, a więc sytuacji, w której dotychczasowy dłużnik zachowuje swój status, umorzenie zobowiązania przez bank nie powoduje, że przychodem z działalności gospodarczej nie jest wartość umorzonych zobowiązań w rozumieniu art. 14 ust. 2 pkt 6 u.p.d.o.f. Inną kwestią są natomiast wzajemne cywilnoprawne rozliczenia między dłużnikami umorzonych zobowiązań, które

³² 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.).

³³ Dz.U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512 ze zm.

³⁴ W uzasadnieniu powołano wyrok NSA z 24 października 2007 r., II FSK 1164/06.

nie mają jednak znaczenia w aspekcie oceny skutków podatkowych. Skutkiem umorzenia przez bank zobowiązań z tytułu kredytów zaciągniętych przez podatnika i wykorzystywanych przez niego na cele prowadzonej działalności gospodarczej jest jego przychód z tego źródła, ponieważ to on był kredytobiorcą, a nie przystępujący do długu (wyrok z 24 kwietnia 2013 r., II FSK 1790/11);

- zgodnie z art. 24 ust. 5 pkt 8 u.p.d.o.f. dochodem (przychodem) z udziału w zyskach osób prawnych jest dochód (przychód) faktycznie uzyskany z tego udziału, w tym także wartość niepodzielonych zysków w spółkach kapitałowych w przypadku przekształcenia tych spółek w spółki osobowe; przychód określa się na dzień przekształcenia. Zysk przeniesiony na kapitał zapasowy bądź kapitały rezerwowe jest zyskiem podzielonym. Wykładnia art. 24 ust. 5 pkt 8 u.p.d.o.f. polegająca na przyjęciu, że zysk spółki z o.o. podzielony poprzez jego przeniesienie na kapitał zapasowy spółki z o.o. jest niepodzielonym zyskiem w rozumieniu powyższego przepisu, prowadziłaby do naruszenia zasady równości i powszechności opodatkowania z art. 84 Konstytucji RP, a także do naruszenia zasady określania elementów konstrukcyjnych podatku w drodze ustawy z art. 217 Konstytucji RP (wyrok z 13 sierpnia 2013 r., II FSK 2366/11);

- w przypadku zbycia nieruchomości, na stwierdzenie, czy dana transakcja jest dokonywana w ramach pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f.), czy jest odpłatnym zbyciem, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f., wpływać będzie całokształt okoliczności poprzedzających i towarzyszących zbyciu nieruchomości. Okolicznościami tymi są: z góry założony cel ekonomiczny, istnienie elementu ciągłości danych czynności, stwierdzenie istnienia celu zarobkowego oraz ustalenie, czy do zbycia dochodzi w warunkach „zorganizowania”, o których mowa w art. 5a pkt 6 u.p.d.o.f. Zastosowaniu art. 10 pkt 1 pkt 8 u.p.d.o.f. nie przeszkadza dążenie jednostki do uzyskania jak najlepszych efektów ekonomicznych przeprowadzonej transakcji. Istotne znaczenie ma natomiast ustalenie, czy zamiarem podatnika było uczynienie sobie z odpłatnego zbycia nieruchomości stałego, tj. ciągłego źródła zarobkowania (wyrok z 3 lipca 2013 r., II FSK 2110/11);

- podejmowane przez podatnika działania polegające na wielokrotnym nabywaniu i sprzedaży nieruchomości, które to transakcje nie były dokonywane w celu zaspokojenia jego potrzeb mieszkaniowych lub w innych celach niezwiązanych z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej – z zastrzeżeniem regulacji art. 10 ust. 3 u.p.d.o.f. – skutkują tym, iż przychodów z takiej sprzedaży nie można kwalifikować do przychodów ze źródła wymienionego w art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f. (wyrok z 13 czerwca 2013 r., II FSK 1987/11);

- posiadanie akcji własnych przez spółkę ma tymczasowy charakter. Zgodnie z art. 363 § 3 k.s.h. akcje nabyte w celu przekazania ich pracownikom lub innym wskazanym osobom powinny być im zaoferowane najpóźniej z upływem roku od dnia ich nabycia przez spółkę. Nabycie tych akcji przez spółkę – a więc w konsekwencji i przez akcjonariusza – nie ma charakteru definitywnego. Dochód (przychód) niedefinitywny nie jest dochodem (przychodem) podlegającym opodatkowaniu. W rezultacie sąd przyjął, że w świetle art. 24 ust. 5 pkt 4 u.p.d.o.f. w związku z art. 363 § 3 k.s.h. pokrycie ceny emisyjnej nowoutworzonych akcji kapitałem zapasowym spółki akcyjnej nie spowoduje u jednego akcjonariusza tej spółki przychodu podatkowego, podlegającego opodatkowaniu, o ile w ciągu roku od nabycia akcji przez spółkę zostaną one przekazane pracownikom spółki (wyrok z 10 lipca 2013 r., II FSK 2036/11).

Ponadto w orzecznictwie NSA w kwestii, czy z uwagi na treść art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f. przychód osiągnięty przez spadkobiercę z tytułu umorzenia jednostek uczestnictwa fundu-

szu podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych w części, w jakiej przychód ten przekracza wartość umarzanych jednostek uczestnictwa w dacie ich nabycia w drodze dziedziczenia, odnotowano pogląd, że nabycie jednostek uczestnictwa w drodze dziedziczenia nie rodzi obowiązku w podatku dochodowym od osób fizycznych. Niemniej jednak przepis ten nie ma zastosowania do przychodu powstałego później, gdy spadkobierca lub obdarowany odpłatnie zbywa darowane lub otrzymane w spadku składniki majątkowe. Przychód związany z realizacją prawa do jednostek uczestnictwa w Funduszu, powstały w wyniku umorzenia jednostek uczestnictwa poprzez ich wykup od spadkobierców przez fundusz inwestycyjny, podlega zatem opodatkowaniu podatkiem dochodowym (wyroki z 2 października 2013 r., II FSK 2703/11, II FSK 2834/11, II FSK 1035/12).

Omawiając orzecznictwo NSA w 2013 r. w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, osobne miejsce musimy poświęcić konsekwencjom wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2013 r., SK 18/09³⁵, który w istotny sposób zdeterminował kierunek rozstrzygnięć w zawisłych przed NSA sprawach dotyczących zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów. W orzeczeniach, które zapadły po ogłoszeniu sentencji wyroku TK, NSA uznał, że niekonstytucyjność przepisu tworzącego umocowanie do wydania decyzji w przedmiocie zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów jest okolicznością, która przesądza o wadliwości (niezgodności z prawem) podjętego rozstrzygnięcia (por. np. wyroki NSA z 15 listopada 2013 r., II FSK 1857/12, oraz z 20 listopada 2013 r., II FSK 1303/13). Trybunał Konstytucyjny w ww. wyroku uznał za niezgodny z Konstytucją RP przepis art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. jedynie w odniesieniu do jego brzmienia obowiązującego w latach 1998-2006. Zawężenie skutków wyroku TK do tych granic temporalnych spowodowało, że w orzecznictwie NSA pojawiły się poważne wątpliwości dotyczące konstytucyjności art. 20 ust. 3 w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. Z tych też względów NSA przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne (postanowienie z 22 października 2013 r., II FSK 1835/13)³⁶. W 2013 r. NSA zwrócił się ponadto do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności uregulowań prawnych nieodpłatnych świadczeń na rzecz pracowników (postanowienie z 21 października 2013 r., II FSK 2797/11)³⁷.

3.4.2. *Moment powstania przychodu.* W odniesieniu do tego zagadnienia NSA sformułował pogląd, że przychód z odpłatnego zbycia zdematerializowanych papierów wartościowych powstaje z chwilą zawarcia umowy zobowiązującej do ich przeniesienia na nabywcę i dokonania odpowiedniego zapisu o tym zbyciu na rachunku papierów wartościowych nabywcy. Ustawodawca w art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. a u.p.d.o.f. mówi o „przychodzie należnym” choćby dlatego, że staje się on wymagalny w przypadku zbycia akcji imiennych dopiero z chwilą dokonania stosownego zapisu na rachunku papierów wartościowych nabywcy. Nie wystarczy tu więc zawarcie samej umowy zobowiązującej do przeniesienia zdematerializowanych papierów wartościowych, która z istoty rzeczy może być wcześniejsza, ani do wydania dokumentu akcji. Tym samym przyjęcie tego momentu powstania przychodu jest wskazaniem – podobnie jak w przypadku art. 17 ust. 1 pkt 9 i 10, ust. 1a i ust. 1b u.p.d.o.f. –

³⁵ W którym uznano, że przepis art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. jest sprzeczny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

³⁶ Omówione w rozdziale VI części drugiej *Informacji*.

³⁷ Omówione w rozdziale VI części drugiej *Informacji*.

na ściśle określone zdarzenia prawne, wskazujące na moment powstania przychodu (wyrok z 25 września 2013 r., II FSK 2576/11).

3.4.3. *Koszty uzyskania przychodów.* W odniesieniu do zagadnienia zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów NSA stwierdził:

- opłata poniesiona na rzecz gminy przez zbywcę nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianą (art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁸), nie stanowi wydatku, który mógłby zostać zaliczony do kosztów odpłatnego zbycia nieruchomości, o których mowa w art. 19 ust. 1 u.p.d.o.f. Wynika to z art. 22 ust. 6c tej ustawy, który stanowi, że koszty uzyskania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/-c/, z zastrzeżeniem ust. 6d, stanowią udokumentowane koszty nabycia lub udokumentowane koszty wytworzenia powiększone o udokumentowane nakłady, które zwiększyły wartość rzeczy i praw majątkowych, poczynione w czasie ich posiadania (wyrok z 25 października 2013 r., II FSK 2900/11);

- wydatek na nabycie jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych, poniesiony przez spadkodawcę, w razie ich odpłatnego zbycia przez spadkobiercę stanowi koszt uzyskania przychodu (art. 23 ust. 1 pkt 38 u.p.d.o.f.) (wyroki z 11 października 2013 r., II FSK 2824/11 i II FSK 941/11);

- kosztem uzyskania przychodów z tytułu odpłatnego zbycia udziałów objętych w spółce z o.o. w zamian za wkład niepieniężny w formie przedsiębiorstwa spółki cywilnej zobowiązanej do prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów zgodnie z art. 22 ust. 1f pkt 2 w związku z art. 24a ust. 1 i 7 u.p.d.o.f. nie mogą być zobowiązania i należności spółki cywilnej nie ujęte w księgach przedsiębiorstwa (wyrok z 8 maja 2013 r., II FSK 1811/11);

- w art. 22 ust. 1f pkt 2 u.p.d.o.f. ustawodawca nie tylko stwierdził, że kosztem uzyskania przychodu jest wartość przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, lecz wskazał jednocześnie, jak ta wartość powinna być ustalona – jest to wartość wynikająca z ksiąg przedsiębiorstwa (wyrok z 8 maja 2013 r., II FSK 1935/11).

Jednocześnie wypowiadając się w kwestii zaliczenia w poczet kosztów uzyskania przychodów wydatków i kosztów podatnika opłaconych wprost ze środków otrzymanych przez niego w ramach dotacji (celowej, przedmiotowej, podmiotowej), NSA opowiedział się za wyłączeniem tej grupy wydatków z kosztów uzyskania przychodów. W tym względzie wskazał na treść art. 21 ust. 1 pkt 129 u.p.d.o.f., zgodnie z którym dotacja stanowi przychód z działalności gospodarczej zwolniony na podstawie tego przepisu z opodatkowania, oraz na art. 23 ust. 1 pkt 56 tej ustawy, w myśl którego nie uważa się za koszty uzyskania przychodów wydatków i kosztów bezpośrednio sfinansowanych z dotacji. Jak argumentował skład orzekający, wobec wyłączenia tych wydatków z kosztów uzyskania przychodów nie mogą być one jednocześnie uwzględniane w kosztach uzyskania przychodów poprzez zastosowanie proporcji, o której mowa w art. 22 ust. 3 i 3a ww. ustawy (wyroki z 10 maja 2013 r., II FSK 1848/11 oraz z 28 sierpnia 2013 r., II FSK 2534/11).

3.4.4. *Zwolnienia podatkowe.* W kwestii zwolnień podatkowych w omawianym podatku NSA przyjął m.in., że stypendium naukowe dla wybitnego naukowca otrzymane na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 21 września 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę

³⁸ Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

na stypendia naukowe dla wybitnych młodych naukowców³⁹, na mocy art. 21 ust. 1 pkt 39 u.p.d.o.f. wolne jest od podatku dochodowego (wyrok z 24 września 2013 r., II FSK 2615/11).

3.4.5. *Zryczałtowany podatek dochodowy od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*. W 2013 r. NSA wyraził też pogląd, że oświadczenie o wyborze opodatkowania ryczałtem, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne⁴⁰, winno być złożone odrębnie co do przychodów z działalności wykonywanej samodzielnie i co do przychodów uzyskiwanych z udziału w spółce prowadzącej działalność gospodarczą (wyrok z 21 sierpnia 2013 r., II FSK 2453/11).

3.4.6. *Certyfikat rezydencji*. W odniesieniu do powyższej instytucji NSA zauważył, że przedłożenie przez podatnika certyfikatu rezydencji prowadzi do ustalenia miejsca zamieszkania podatnika zgodnie z art. 5a pkt 21 u.p.d.o.f., a w konsekwencji do rodzaju umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania i w rezultacie stosownej stawki podatku lub wyłączenia od opodatkowania. Jego brak zaś powoduje, że płatnik zgodnie z art. 41 ust. 4 u.p.d.o.f. i art. 29 ust. 2 u.p.d.o.f. pobierać powinien 20% podatek od wypłaconego przychodu. Certyfikat rezydencji może być przedłożony skutecznie także po dokonaniu płatności podatku. Wówczas certyfikat taki powinien potwierdzać rezydencję podatkową podmiotu za okres, w którym została dokonana płatność (wyrok z 9 sierpnia 2013 r., II FSK 2199/12).

3.4.7. *Opodatkowanie rozporządzenia udziałem w nieruchomości spadkowej na podstawie działu spadku*. W jednym z orzeczeń wydanych w 2013 r. NSA wskazał, że gdy dochodzi do rozporządzenia udziałem w spadkowej nieruchomości na podstawie działu spadku, przychody z tego rozporządzenia nie podlegają przepisom podatku od spadków i darowizn, na co wskazuje analiza art. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn⁴¹, więc nie ma do nich zastosowania wyłączenie zawarte w art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f. (wyrok z 8 maja 2013 r., II FSK 1905/11).

3.5. Podatek dochodowy od osób prawnych

Wydział II Izby Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego dokonując analizy orzeczeń wydanych w 2013 r. w zakresie ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (dalej: u.p.d.o.p.) stwierdził, że należy odnieść się do następujących orzeczeń w zakresach:

3.5.1. *Podmioty powiązane*. Zdaniem NSA przepis art. 11 u.p.d.o.p., którego celem jest ograniczenie transferu zysku pomiędzy podmiotami gospodarczymi zawierającymi transakcje na warunkach odbiegających od rynkowych, może być stosowany także w odniesieniu do umów zawartych na warunkach rynkowych, ale świadomie realizowanych w sposób odmienny od ustalonych celem pomniejszenia należnego z tych umów dochodu. Stosowanie art. 11 u.p.d.o.p. jest możliwe także w sytuacji, gdy strony zmieniają postanowienia umowy w sposób dorozumiany (*per facta concludentia*), czy też strona jednostronnie odstępuje od realizacji postanowień umownych celem pomniejszenia należnego dochodu, a zwiększenia dochodu (lub zmniejszenia straty) u podmiotu powiązanego (wyrok z 25 czerwca 2013 r., II FSK 2226/11).

³⁹ Dz.U. Nr 182, poz. 1305.

⁴⁰ Dz.U. Nr 144, poz. 930.

⁴¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768.

W innym wyroku Sąd ten podniósł, że dla zastosowania art. 11 ust. 1 i ust. 4 pkt 2 u.p.d.o.p. nie jest wystarczające samo ustalenie istnienia powiązań kapitałowych pomiędzy podmiotami krajowymi. Dla podjęcia oceny niezbędna jest ocena warunków długoterminowej współpracy spółki z podmiotem powiązany i wynikające z tego faktu wzajemne relacje pomiędzy tymi podmiotami wpływające również na kształtowanie cen (wyrok z 30 lipca 2013 r., II FSK 2479/11).

3.5.2. *Przychody.* W wyroku z 16 października 2013 r., II FSK 2734/11, mając do rozstrzygnięcia, czy zwolnienie podatkowe określone w art. 12 ust. 4 pkt 15 lit. c/ u.p.d.o.p. dotyczyć będzie także przychodu w części związanej z przeniesieniem praw do odsetek od zbywanej wierzytelności, NSA stwierdził, że wyłączenie z przychodów do opodatkowania nie obejmuje przychodów stanowiących ekwiwalent wartości odsetek od zbywanej wierzytelności z tytułu kredytu albo pożyczki. Zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 15 lit. c/ i art. 12 ust. 4e u.p.d.o.p. wyłączenie z przychodów do opodatkowania nie obejmuje przychodów stanowiących ekwiwalent wartości odsetek od zbywanej wierzytelności z tytułu kredytu albo pożyczki. Powyższego nie może zmienić stan faktyczny przedstawiony przez bank we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej⁴², w którym podano, że cena za zbycie wierzytelności, pomimo że dotyczy również przenoszonych wraz z nią odsetek, jest jednorodna, to znaczy nie wynika z niej, w jakiej części do odsetek się odnosi. Kapitalizacja odsetek powinna być traktowana na równi z zapłatą, ponieważ wywiera ten sam skutek, a mianowicie zmniejsza kwotę odsetek do zapłaty, a powstałe przysporzenie ma dla pożyczkodawcy charakter trwały, definitywny i bezwarunkowy. W wyniku kapitalizacji odsetek pożyczkobiorca pozostawia odsetki do dyspozycji pożyczkodawcy, który otrzymuje w ten sposób wynagrodzenie za udostępnienie kapitału. Zaniechanie stron umowy przelewu w dokładnym określeniu, jaka część umówionej ceny dotyczy zbywanej wierzytelności głównej, a jaka odsetek przechodzących wraz z wierzytelnością na zbywcę, nie może modyfikować obowiązującego materialnego prawa podatkowego, zgodnie bowiem z art. 12 ust. 4 pkt 15 lit. c/ i art. 12 ust. 4e u.p.d.o.p. wyłączenie z przychodów do opodatkowania nie obejmuje przychodów stanowiących ekwiwalent wartości odsetek od zbywanej wierzytelności z tytułu kredytu albo pożyczki (wyrok z 13 grudnia 2013 r., II FSK 2849/11).

W innym orzeczeniu, wypowiadając się w kwestii, czy powstanie na rzecz spółki nieodpłatnie służebności gruntowej poprzez jej ustanowienie w drodze umownej w celu korzystania z cudzej nieruchomości stanowi przychód spółki na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p.⁴³, NSA uznał, że art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 6 pkt 1-4 u.p.d.o.p. wskazuje na trafność tezy, że zawarcie nieodpłatnej umowy służebności przesyłu na podstawie art. 305¹ k.c. nie stanowi dla przedsiębiorstwa, na rzecz którego tę służebność ustanowiono, nieodpłatnego lub częściowego odpłatnego otrzymania rzeczy lub praw, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. Użyte w art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. określenie „otrzymanie nieodpłatnie lub częściowo odpłatnie rzeczy lub praw” należy rozumieć jako niewywołujące przychodu w sytuacji, gdy czynność prawna jest z swej istoty zawsze nieodpłatna (nabycie następuje w drodze zasiedzenia służebności przesyłu lub gdy podatnik, korzystając z zasady swo-

⁴² Czy skapitalizowane odsetki od kredytów (pożyczek) stanowią przychód podatkowy w dacie ich kapitalizacji, czy też analogicznie do innych odsetek w dacie ich otrzymania przez spółkę (zapłaty przez podmiot zobowiązany).

⁴³ Chodzi o ustanowienie służebności przesyłu (przez przedsiębiorstwo energetyczne, zajmujące się przesyłem i dystrybucją energii elektrycznej) zgodnie z przepisami ustawy Kodeks cywilny, w większości przypadków w drodze umowy bez wynagrodzenia.

body umów i kształtowania swojej sytuacji prawnej, dokonuje czynności prawnej nieodpłatnie, w drodze umowy lub ugody sądowej). Przychód zaś powstałby w przypadku, gdy podatnik – zmieniając charakter czynności prawnej odpłatnej – dokonuje jej nieodpłatnie (wyrok z 23 kwietnia 2013 r., II FSK 1717/11).

Z orzeczeń NSA wydanych w 2013 r. z zakresu omawianej problematyki wynika ponadto, że:

- żaden z przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych nie przewiduje zwolnienia czy wyłączenia od opodatkowania dochodów czy przychodów uzyskiwanych przez podatnika z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości prawa użytkowania wieczystego, jeśli następuje ono w wyniku czynności prawnej mającej na celu realizację celu publicznego w rozumieniu art. 6 pkt 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁴ (wyrok z 19 lipca 2013 r., II FSK 2290/11);

- przychodem osoby prawnej z tytułu objęcia udziałów lub akcji spółki zależnej w zamian za wkład niepieniężny w postaci wierzytelności wobec podmiotów trzecich będzie wartość nominalna objętych udziałów (akcji), natomiast kosztem uzyskania przychodów – wydatek faktycznie poniesiony na nabycie wierzytelności, jednak w wysokości nieprzekraczającej wartość uzyskanego przychodu, co wynika z art. 16 ust. 1 pkt 39 u.p.d.o.p. W świetle tego przepisu strata powstała z odpłatnego zbycia wierzytelności może być kosztem uzyskania przychodów tylko wtedy, kiedy (1) zbyta wierzytelność stanowiła przychód z działalności gospodarczej lub z działów specjalnych produkcji rolnej oraz (2) została wcześniej zarachowana do przychodów należnych na podstawie art. 12 ust. 3 ww. ustawy. W myśl bowiem art. 12 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.p. przychodem jest nominalna wartość udziałów (akcji) w spółce kapitałowej albo wkładów w spółdzielni objętych w zamian za wkład niepieniężny w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część. Na gruncie u.p.d.o.p. nie można zatem zasadnie twierdzić, że zbycie wierzytelności w zamian za udziały (akcje) w spółce kapitałowej nie ma charakteru ekwiwalentnego. Otrzymanie ekwiwalentu w postaci udziałów lub akcji należy postrzegać jako element odpłatności w czynności prawnej wniesienia aportu w postaci wierzytelności (wyrok z 27 czerwca 2013 r., II FSK 2114/11);

- w świetle art. 12 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 u.p.d.o.p. wypłata dywidendy niepieniężnej nie powinna być utożsamiana z umową sprzedaży ani jakkolwiek podobną umową o charakterze wzajemnym. Przeniesienie własności nieruchomości w wyniku wypłaty dywidendy nie ma bowiem charakteru odpłatnego zbycia prawa rzeczowego. Jest ono jednostronną czynnością prawną polegającą na przeniesieniu prawa własności nieruchomości na wspólnika uprawnionego do udziału w zysku na podstawie uchwały Zgromadzenia Wspólników. Wypłata z zysku na rzecz udziałowców spółki nie jest także czynnością wzajemną, gdyż świadczeniu spółki na rzecz wspólników bezpośrednio nie odpowiada jakiegokolwiek świadczenie z ich strony. Wypłata z zysku na rzecz udziałowców spółki z ograniczoną odpowiedzialnością nie prowadzi również do zwolnienia się z długu przez spółkę. Spółka przekazuje wspólnikom część posiadanego majątku w formie pieniężnej bądź rzeczowej z tego powodu, że spełnione zostaną przewidziane umową spółki i przepisami prawa wymogi dotyczące podziału zysku. W przypadku przeniesienia na wspólników prawa własności nieruchomości, której rynkowa wartość będzie odpowiadała kwocie zobowiązania spółki z tytułu zysku przeznaczonego do podziału, nie znajdzie zastosowania art. 14 ust. 1 u.p.d.o.p. (wyrok z 22 marca 2013 r., II FSK 1771/11).

⁴⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

3.5.3. *Koszty uzyskania przychodów.* W odniesieniu do powyższej problematyki NSA w swoich wyrokach konstatował:

- skoro spółka celowa nabędzie nieruchomości w drodze aportu, wydając w zamian udziały o określonej wartości nominalnej, a nie odpowiadające wartości aportu, to wartość nominalna wydanych udziałów będzie zwiększała koszty uzyskania przychodów tej spółki z tytułu sprzedaży wniesionej jako aport nieruchomości, a nie ona sama. Na gruncie art. 12 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.p. co do zasady przychodem jest wartość nominalna udziałów w spółce objętych w zamian za wkład niepieniężny w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część. A zatem skoro sam prawodawca uznał, iż dla wnoszącego wkład przychodem jest wartość nominalna udziałów, to należy przyjąć, że koszt uzyskania przychodu po stronie podmiotu otrzymującego aport nie może być wyższy, ponieważ w innym przypadku prowadziłoby to do zaburzenia zasady współmierności przychodów i kosztów ich uzyskania (wyrok z 31 stycznia 2013 r., II FSK 1650/11);

- wykładnia językowa przepisów zawartych w art. 15 i 16 u.p.d.o.p. powinna uwzględniać konstrukcję oraz wypływający z niej charakter podatku dochodowego od osób prawnych. Wykładnia ta nie pozwala powtórnie ujmować w kosztach uzyskania przychodów nagród wypłaconych pracownikom z zysku netto, a więc po wcześniejszym obciążeniu tego dochodu podatkiem dochodowym od osób prawnych (wyrok z 5 marca 2013 r., II FSK 1375/11);

- literalne brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. nie pozostawia wątpliwości, że koszty, o których jest mowa w tym przepisie, pozostają w relacji z przychodem, a nie zyskiem netto – są to wydatki poniesione w celu uzyskania przychodu. Uwzględnia się je, co do zasady, przy obliczaniu dochodu, czyli nadwyżki sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania, osiągniętymi w danym roku podatkowym (art. 7 ust. 2 u.p.d.o.p.). Z powyższego wywieść należy wniosek, że koszty uzyskania przychodu odejmuje się od przychodu, a nie zysku netto. Bezsporne jest ponadto rozumienie pojęcia „zysk netto” jako kwoty czystego zysku, pozostałego po opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych. Treść art. 16 ust. 1 u.p.d.o.p. nie daje podstawy do powtórzenia ujmowania w kosztach uzyskania przychodów wydatków finansowanych z zysku netto, a więc po wcześniejszym obciążeniu tego dochodu podatkiem dochodowym od osób prawnych (wyrok z 16 kwietnia 2013 r., II FSK 1692/11);

- wydatki, które spółka poniesie w związku z ubezpieczeniem, nie mają na celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów przez spółkę, a więc nie stanowią kosztu uzyskania przychodów w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., a ponoszone są wyłącznie po to, aby chronić od odpowiedzialności cywilnej osoby pełniące funkcje w organach spółki (wyrok NSA z 21 lutego 2013 r., II FSK 1322/11);

- w kosztach podatkowych nie można również uwzględnić nieodpłatnego udostępnienia związkowcom zawodowym pomieszczeń, gdyż fakt ten nie ma związku z przychodem przedsiębiorstwa (wyrok z 27 marca 2013 r., II FSK 1460/11);

- z analizy art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. wynika, że nie obejmuje on swoją dyspozycją działań „negatywnych” zmierzających do ograniczenia straty, lecz wyłącznie działania o charakterze pozytywnym zmierzające do uzyskania przychodu ewentualnie do zachowania lub zabezpieczenia jego źródeł. Nie można racjonalnie powiązać wydatków poniesionych na wypłatę odszkodowania na mocy zawartej ugody z tytułu wcześniejszego rozwiązania umowy z przychodami, jakie spółka zamierza osiągnąć w przyszłości bądź z zachowaniem lub zabezpieczeniem przychodów (wyrok z 7 lutego 2013 r., II FSK 1243/11);

– wstępna opłata leasingowa powinna zostać zaliczona do kosztów jednorazowo, bez konieczności rozliczania jej w czasie. Dotyczy ona bowiem nie tyle samego trwania usługi leasingu, lecz w ogóle prawa do skorzystania z niego, skoro od jej uiszczenia uzależnione jest zawarcie umowy i wydanie przedmiotu leasingu (wyrok z 7 czerwca 2013 r., II FSK 1981/11).

W odniesieniu do możliwości uznania za koszt uzyskania przychodu kary umownej z tytułu opóźnienia wykonania zobowiązania skutkującego natychmiastowym rozwiązaniem umowy NSA przypomniał natomiast, że art. 16 ust. 1 pkt 22 u.p.d.o.p. wyraźnie odnosi się do kar będących rezultatem nienależytego wykonania zobowiązania, nie zaś wynikających z niewykonania w ogóle tego zobowiązania. Omawiany przepis dotyczy sytuacji, w której kara umowna zostaje zastrzeżona na wypadek nienależytego wykonania zobowiązania, nie zaś opóźnienia w jego realizacji, skutkującego natychmiastowym rozwiązaniem umowy (a więc przypadku niewykonania zobowiązania). Nie można więc stosować rozumowania *a contrario* przy analizie negatywnego katalogu kosztów, zawartego w art. 16 ust. 1 u.p.d.o.p., w celu ustalenia, co stanowi (pozytywnie) koszt uzyskania przychodów. O tym, co jest kosztem uzyskania przychodów, przesądza bowiem art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., nie zaś to, czy dany wydatek zawiera się, czy też nie zawiera w katalogu zawartym w art. 16 ust. 1 u.p.d.o.p. (wyrok z 11 września 2013 r., II FSK 2629/11).

NSA w składzie siedmiu sędziów odnosząc się problematyki wydatków na reprezentację, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.p., a których nie uważa się za koszty uzyskania przychodu, podniósł, że każda sprawa powinna być przedmiotem odrębnej oceny ze względu na rodzaj konkretnych wydatków kwalifikowanych jako koszty reprezentacji wymienione w art. 16 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.p. Decydującymi kwalifikatorami we wskazanej sytuacji nie mogą być ani miejsce świadczenia usług gastronomicznych, ani przypisana im cecha bliżej nieokreślonej „wystawności”, „przepychu” czy „okazałości” (wyrok z 17 czerwca 2013 r., II FSK 702/11, por. też odnoszące się do przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych postanowienie z dnia 8 kwietnia 2013 r., II FPS 7/12)⁴⁵. W innym orzeczeniu odnoszącym się do wskazanej problematyki NSA zauważył, że na podatniku spoczywa ciężar wykazania, że określone wydatki poniesione zostały w celu uzyskania przychodu (zachowania lub zabezpieczenia źródła przychodów) oraz że nie były one ukierunkowane na kształtowanie wizerunku firmy, lecz stanowiły element innego rodzaju działalności gospodarczej (wyrok z 10 września 2013 r., II FSK 2019/13).

3.5.4. *Pozostałe zagadnienia.* W orzecznictwie NSA dotyczącym podatku dochodowego od osób prawnych można odnotować też szereg innych interesujących wypowiedzi, a mianowicie:

– w stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 stycznia 2013 r. ani przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ani Ordynacja podatkowa nie regulowały kwestii następstwa prawnego w przypadku cesji umowy leasingu operacyjnego. Dla zachowania podatkowego charakteru umowy leasingu niezbędne było spełnienie przez osobę wstępującą w prawa i obowiązki korzystającego warunków wynikających z art. 17b ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.d.o.p. Na gruncie przepisów podatkowych wstąpienie podmiotu trzeciego w prawa i obowiązki przewidziane w przepisach prawa podatkowego dopuszczalne jest tylko wtedy, kiedy istnieje podstawa takiej sukcesji. Sukcesja praw i obowiązków podatkowych musi opierać się na samodzielnej podstawie, która nie może być wywodzona z innej dzie-

⁴⁵ Zagadnienie to szerzej zostało omówione w pkt 4 niniejszego rozdziału.

dziny prawa, np. prawa cywilnego. Natomiast począwszy od 1 stycznia 2013 r. ustawodawca nadał nowe brzmienie art. 17a pkt 2 u.p.d.o.p. i z tym dniem dopuścił możliwość zmian podmiotowych w zawartych umowach leasingu z konsekwencjami w zakresie praw i obowiązków podatkowych (wyrok z 6 marca 2013 r., II FSK 1332/11);

- w świetle § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 października 2006 r. w sprawie legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej⁴⁶ nie korzysta ze zwolnienia podatkowego, uregulowanego w tym przepisie prawa, pokrywanie wydatków bieżących podmiotu działającego w specjalnej strefie ekonomicznej. Finansowanie wydatków inwestycyjnych wolne od obciążeń podatkowych możliwe jest tylko z dochodu przed opodatkowaniem, w przeciwnym bowiem przypadku dochodziłoby do podwójnego obniżania dochodu o owe wydatki. Pierwszym razem poprzez zaliczanie ich w koszty uzyskania przychodów, a po raz drugi poprzez pomniejszenie dochodu przed opodatkowaniem w ramach zwolnienia podatkowego, o którym mowa w § 11 ww. rozporządzenia (wyrok z 16 kwietnia 2013 r., II FSK 1679/11);

- dochód ze sprzedaży produktu powstałego częściowo ze składników pochodzących ze specjalnej strefy ekonomicznej i częściowo spoza niej jest objęty zwolnieniem podatkowym w takiej części, w jakiej koszty poniesione na terenie SSE mają się do kosztów wytworzenia ogółem (wyrok z 17 czerwca 2013 r., II FSK 2584/11);

- w celu określenia dochodów z działalności gospodarczej prowadzonej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej (w ramach uzyskanego zezwolenia), zwolnionych od podatku, uwzględnieniu podlegają stosownie do art. 7 ust. 2 i art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. zarówno koszty poniesione w celu uzyskania przychodu z tej działalności, jak i koszty poniesione dla zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodu. Gdy przychody uzyskiwane są z różnych źródeł (takich, z których dochody podlegają opodatkowaniu lub są z niego zwolnione) bądź ze wspólnego źródła, z których część dochodów jest zwolniona z opodatkowania, a część nie – znajduje zastosowanie zasada proporcjonalnego do przychodów przyporządkowania ponoszonych kosztów (art. 15 ust. 2 i ust. 2a u.p.d.o.p.) (wyrok z 9 października 2013 r., II FSK 2803/11).

Ponadto w odniesieniu do kwestii opodatkowania przychodów uzyskiwanych na terytorium Polski przez podatników niemających na tym terytorium siedziby, np. należności licencyjnych, m.in. z tytułu użytkowania środka transportu, która to kwestia regulowana jest w art. 21 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p. NSA stwierdził, że punktem wyjścia jest wykładnia art. 12 ust. 2 umowy z 14 maja 2003 r. między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od majątku⁴⁷ oraz art. 21 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 4 pkt 9 u.p.d.o.p. Prawidłowa wykładnia przepisów umowy polsko-niemieckiej oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych prowadzi do wniosku, że powstałe w Polsce i wypłacane osobie prawnej mającej siedzibę w Niemczech należności licencyjne stanowiące przychody za użytkowanie środków transportu mogą być opodatkowane w Polsce z zastosowaniem 20% stawki od przychodów netto (po odliczeniu niemieckiego podatku od wartości dodanej), ale kwota podatku nie może przekroczyć 5% należności licencyjnych brutto, czyli przychodów powiększonych o niemiecki podatek od wartości dodanej (wyrok z 6 marca 2013 r., II FSK 1361/11).

⁴⁶ Dz.U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1416 ze zm.

⁴⁷ Dz.U. z 2005 r. Nr 12, poz. 90.

Wreszcie rozstrzygając, czy przepisy polskiej ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych uniemożliwiają spółce mającej siedzibę w Polsce rozliczenia straty jej oddziału w Czechach, który to zakład następnie uległ likwidacji, pozostawał w zgodności z prawem Unii Europejskiej, NSA uznał, że w rozpoznawanej sprawie, w której zasady prawa wspólnotowego i postanowienia polskiej u.p.d.o.p. muszą być interpretowane i stosowane *ad casum*, okoliczność likwidacji oddziału zagranicznego spółki, skutkująca niemożnością rozliczenia straty w systemie podatkowym drugiego Państwa Członkowskiego UE, wymaga w oparciu o zasadę swobody przedsiębiorczości (art. 43 TWE) i test proporcjonalności, wskazany przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu Marks & Spencer, przyjęcia na gruncie art. 7 ust. 5 u.p.d.o.p., że spółce przysługuje uprawnienie do rozliczenia w polskim systemie podatkowym straty wygenerowanej przez zakład działający w innym Państwie Członkowskim, a niemożliwej do rozliczenia w tym Państwie. Taka jedynie wykładnia u.p.d.o.p. spełni wymóg prawa wspólnotowego, aby korzystanie przez Państwo Członkowskie (w tym przypadku Polskę) z autonomii w zakresie regulacji podatków bezpośrednich nie naruszyło zasady swobody przedsiębiorczości poprzez tworzenie sytuacji dyskryminujących jedno podmioty gospodarcze (posiadające zakłady zagraniczne w obszarze UE) względem innych (spółki działające jedynie przez zakłady krajowe). Porządek prawa wspólnotowego jako system prawa ponadnarodowego *sui generis*, wymaga pierwszeństwa w egzekwowaniu nie tylko przed prawem krajowym, ale w zakresie przedmiotowym integracji europejskiej także przed partykularnymi umowami międzynarodowymi zawieranymi pomiędzy Państwami Członkowskimi. Jedynie wówczas cele traktów założycielskich miałyby szanse na efektywną realizację (wyroki z 12 kwietnia 2013 r., II FSK 1593/11 oraz z 27 czerwca 2013 r., II FSK 2240/11).

3.6. Podatek od czynności cywilnoprawnych

Odwołując się do przepisów dyrektywy Rady 69/335/ WG z 17 lipca 1969 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału⁴⁸ oraz wyroków Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, w jednym z wyroków NSA podkreślono, że w przypadku państwa takiego jak Rzeczypospolita Polska, która przystąpiła do Unii ze skutkiem od dnia 1 maja 2004 r., wobec braku postanowień wprowadzających odstępstwa w akcie przystąpienia tego państwa do Unii Europejskiej lub w innym akcie prawa Unii Europejskiej, art. 7 ust. 1 dyrektywy Rady 69/335/EWG z 17 lipca 1969 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału, zmienionej dyrektywą rady 85/303/EWG z 10 czerwca 1985 r., powinien być interpretowany w ten sposób, że przewidziane w nim obowiązkowe zwolnienie dotyczy wyłącznie czynności objętych zakresem tej dyrektywy, ze zmianami, które to czynności w dniu 1 lipca 1984 r. były w owym państwie zwolnione od podatku kapitałowego lub były opodatkowane owym podatkiem według stawki wynoszącej 0,50% lub niższej. Przedsiębiorstwo prowadzone przez osobę fizyczną nie może być uznane za spółkę kapitałową w rozumieniu art. 3 ust. 1 ani za spółkę w rozumieniu przyjętym w art. 3 ust. 2 Dyrektywy Rady 69/335/EWG. Majątek osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą nie jest prawnie wyodrębniony, a jego podwyższenie nie jest objęte regulacją tej Dyrektywy. Tego rodzaju rozumienie omawianych przepisów znalazło potwierdzenie w orzeczeniach ETS, Podkreślić należy, że w art. 4 ust. 1 lit. c/ Dyrektywa uznaje za podlegającą opodat-

⁴⁸ Dz.Urz. UE L 1969.249.25.

kowaniu operację podwyższenia kapitału spółki kapitałowej niezależnie od sposobu tego podwyższenia, a zatem także w wyniku wniesienia wkładu przez osobę fizyczną. Jeżeli zatem nastąpiło podwyższenie kapitału spółki poprzez wniesienie przedsiębiorstwa osoby fizycznej, to czynność podlega opodatkowaniu podatkiem od gromadzenia kapitału (wyrok z 12 kwietnia 2013 r., II FSK 1643/11).

3.7. Podatek od spadków i darowizn⁴⁹

3.7.1. *Darowizna środków pieniężnych pomiędzy członkami najbliższej rodziny.* W jednym z wyroków dotyczących wskazanego zagadnienia NSA przypomniał, że zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. warunkiem skorzystania z uregulowanego w nim zwolnienia podatkowego jest kumulatywne spełnienie dwóch przesłanek, które należy skonkretyzować jako: (a) zgłoszenie do właściwego urzędu skarbowego w terminie 6 miesięcy faktu otrzymania darowizny i (b) udokumentowanie otrzymania w ramach czynności prawnej darowizny (art. 888 § 1 k.c.) środków pieniężnych dowodem przekazania tych środków na rachunek bankowy nabywcy. Zdaniem NSA samo brzmienie art. 4a ust. 1 u.p.s.d. jest wystarczające dla określenia możliwego jego sensu, niezbędnego przy ustalaniu normy prawnej zakodowanej w ww. przepisie. W efekcie przesłanka wyrażona w art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. nie jest „tylko” wymogiem technicznym, ale jest „aż” jednym z kumulatywnych warunków normatywnych skorzystania ze zwolnienia podatkowego uregulowanego w ww. przepisie u.p.s.d. Przyjęcie wykładni celowościowej nakierowanej na pełny cel ww. regulacji prowadzi do konkluzji, że należy zaaprobować takie rozumienie art. 4a ust. 1 u.p.s.d., które służy celom prorodzinnym, ale także zapewnia bezpieczeństwo obrotu prawnego i systemu podatkowego. Tym samym użyte w art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. wyrażenie „udokumentowanie – w przypadku gdy przedmiotem nabycia tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy są środki pieniężne (...) – ich otrzymanie dowodem przekazania na rachunek bankowy nabywcy” należy rozumieć w ten sposób, że dowód ten dokumentuje dokonanie wpłaty lub przelewu środków pieniężnych będących przedmiotem czynności prawnej darowizny (art. 888 § 1 k.c.) przez darczyńcę na konto obdarowanego, a nie wpłatę lub przelew obdarowanego na własną rzecz w imieniu darczyńcy (wyrok z 26 listopada 2013 r., II FSK 2967/11).

3.7.2. *Darowizna udziałów w spółce kapitałowej między rodzeństwem.* NSA mierząc się ze wskazanym zagadnieniem zauważył, że jeśli czynność prawna dokonana została przez jednego z małżonków (w ramach zwykłego zarządu majątkiem wspólnym albo za zgodą drugiego małżonka), to stroną takiej czynności jest tylko ten małżonek, który w niej uczestniczył, a więc ten, który złożył oświadczenie woli kreujące i współkształtujące dany stosunek prawny. Mimo że podejmowana czynność dotyczy majątku wspólnego, to jednak – skoro dokonana została przez jednego z małżonków w imieniu własnym – tylko on pozostaje w stosunku prawnym z drugą stroną tej czynności⁵⁰. Chociaż udział wchodzi w skład majątku wspólnego, to jednak współnikiem w spółce staje się tylko małżonek będący uczestnikiem czynności prawnej skutkującej nabyciem lub objęciem udziału. Przedmiotem majątku wspólnego małżonków mogą być tylko prawa i obowiązki o charakterze majątkowym,

⁴⁹ Ustawa z dnia 28 lipca 1994 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 ze zm., dalej: u.p.s.d.).

⁵⁰ W uzasadnieniu NSA powołał uchwałę Sądu Najwyższego z 24 września 1970 r., III CZP 55/70, OSPIKA 1973, nr 6, poz. 120, oraz uzasadnienie uchwały Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 28 września 1979 r., III CZP 15/79, OSNCP 1980, nr 4, poz. 63.

a nie korporacyjnym (takie jak np. prawo do udziału w zgromadzeniu wspólników, prawo głosu na zgromadzeniu wspólników). Mimo że udział objęty jest wspólnością majątkową małżeńską, a zatem należy do obojga małżonków, to wynikające z niego prawa i obowiązki o charakterze korporacyjnym przysługują lub obciążają tylko jednego małżonka – tego, który zawarł umowę spółki (albo do niej później przystąpił) lub nabył udziały i który figuruje jako wspólnik w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego (art. 188 k.s.h.).

Wobec powyższego NSA konkludował, że w przypadku czynności prawnej darowizny (art. 888 § 1 k.c.) pomiędzy rodzeństwem, której przedmiotem są udziały w spółce kapitałowej, zgoda współmałżonka darczyńcy, o której mowa w art. 37 § 1 ust. 4 k.r.o., nie wpływa na zasadność zastosowania zwolnienia podatkowego przewidzianego w art. 4a ust. 1 pkt 1 u.p.s.d., współmałżonek darczyńcy nie jest bowiem stroną ww. czynności prawnej (wyrok z 17 października 2013 r., II FSK 2915/11).

3.7.3. *Zachowek jako dług spadku.* Zdaniem NSA skoro na gruncie prawa cywilnego dług i odpowiadająca mu wierzytelność z tytułu zachowku powstają już w chwili otwarcia spadku, tj. śmierci spadkodawcy, to do długów spadkowych w rozumieniu art. 7 ust. 1 u.p.s.d. należy już sam obowiązek zapłaty świadczenia pieniężnego przez spadkodawcę na rzecz osoby uprawnionej do zachowku. Natomiast z chwilą jego zapłaty przestaje być długiem, gdyż obowiązek świadczenia wygasa, a zatem zapłacony zachowek na podstawie art. 7 ust. 1 u.p.s.d. nie mógłby być zaliczony do długów spadku pomniejszających podstawę opodatkowania podatkiem od spadku, jednak wskazanie go wprost w przepisie art. 7 ust. 3 u.p.s.d. ma ten skutek, że wypłacony zachowek również zaliczany jest do długów spadkowych uwzględnianych przy wyliczeniu podstawy opodatkowania. Niewypłacony zachowek (roszczenie) jest zatem długiem spadkowym na podstawie art. 7 ust. 1 u.p.s.d., a zapłacony zachowek na podstawie art. 7 ust. 3 u.p.s.d. W obu przypadkach pomniejsza podstawę opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn (wyrok z 3 czerwca 2013 r., II FSK 1906/11).

3.8. Podatki i opłaty lokalne

3.8.1. *Podmiot i przedmiot podatku od nieruchomości.* W minionym roku NSA przypomniał, że podatnikiem podatku od nieruchomości od budynków i budowli wzniesionych przez dzierżawcę na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste jest użytkownik wieczysty na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l., gdyż jest on właścicielem tych budynków i budowli. Podatnikiem tym nie jest zatem dzierżawca gruntu (wyrok z 24 lipca 2013 r., II FSK 936/13).

Zdaniem NSA budowle związane z działalnością gospodarczą zlokalizowane na gruncie zajęтым pod pasy drogowe dróg publicznych podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. niezależnie od tego, czy grunt, na którym się znajdują, związany jest z działalnością gospodarczą inną niż eksploatacja płatnych autostrad. Na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l. wyłączone z opodatkowania podatkiem od nieruchomości są tylko budowle zlokalizowane na gruntach zajętych na pasy drogowe dróg publicznych związanych z działalnością gospodarczą w postaci eksploatacji autostrad płatnych, jeżeli z działalnością taką są również związane (wyrok z 22 lipca 2013 r., II FSK 2127/13).

Z innego orzeczenia NSA wynika natomiast, że doprecyzowanie art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l., stanowiące o wyłączeniu z podatku od nieruchomości, dokonane ustawą z dnia 7 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych

ustaw⁵¹, polegało na dostosowaniu terminologicznym tego przepisu do innych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a nie na utrzymaniu od dnia 1 stycznia 2007 r. przesłanki przedmiotowej wyłączenia, polegającej na „związaniu budowli z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu drogowego. W związku z tym nie zaakceptowano twierdzenia, że doprecyzowanie oznacza utrzymanie obowiązującego do końca 2006 r. wyłączenia podatkowego. Słupy latarni oświetleniowych dróg publicznych (budowle) usytuowane w pasach drogowych podlegałyby wyłączeniu od podatku od nieruchomości, gdyby art. 2 ust. 3 pkt 4 u.p.o.l. – w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2007 r. – obowiązywał w dalszym ciągu. Jednak tak nie jest, gdyż zakres tego wyłączenia ograniczony został przedmiotowo tylko do działalności gospodarczej związanej z eksploatacją autostrad (wyrok z 10 lipca 2013 r., II FSK 2042/11).

3.8.2. *Zwolnienia w podatku od nieruchomości.* W jednym z orzeczeń NSA wyraził pogląd, że gdy jeden ze współwłaścicieli spełnia warunki podmiotowe i przedmiotowe do zwolnienia z podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 u.p.o.l., to wysokość podatku wymagalnego powinna odpowiadać wartości zobowiązania podatkowego dotyczącego całej nieruchomości pomniejszonej o proporcjonalnie ustaloną kwotę podatku przypadającą na podatnika objętego zwolnieniem pod warunkiem, że z takiego zwolnienia nie korzystał (wyrok z 7 czerwca 2013 r., II FSK 2096/11).

3.8.3. *Moment powstania obowiązku podatkowego w podatku od środków transportowych.* Mierząc się z powyższym zagadnieniem NSA wyjaśnił, że zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.o.l. obowiązek podatkowy w podatku od środków transportowych powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym środek transportowy został zarejestrowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a w przypadku nabycia środka transportowego zarejestrowanego – od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym środek transportowy został nabyty. Wygasa natomiast z końcem miesiąca, w którym środek transportowy został wyrejestrowany lub wydana została decyzja organu rejestrującego o czasowym wycofaniu pojazdu z ruchu (art. 9 ust. 5 u.p.o.l.). Powstanie i ustanie obowiązku podatkowego nie zależy zatem od tego, czy pojazd jest – w okresie podatkowym – utrzymywany w stanie odpowiadającym warunkom, o których mowa w art. 66 ust. 1 Prawa drogowego. Istotne jest, że jest on zarejestrowany i nie została wydana przez organ rejestrujący decyzja o czasowym wycofaniu pojazdu z ruchu. Wyrejestrowanie pojazdu, jak i czasowe wycofanie go z ruchu dokonywane są poprzez wydanie decyzji przez organ rejestrujący na wniosek właściciela pojazdu (art. 79 ust. 1 i art. 78a ust. 1 Prawa drogowego). Nie następuje ono z mocy prawa, gdy pojazd nie spełnia warunków dopuszczenia go do ruchu (nie stanowi to zresztą podstawy do wyrejestrowania – art. 79 ust.1 Prawa drogowego). W świetle takiej argumentacji NSA konkludował, że dopóki na wniosek właściciela pojazdu nie zostanie on wyrejestrowany, dopóty ciąży na nim jako podatniku obowiązek podatkowy w podatku od środków transportowych stosownie do art. 9 ust. 1 i ust. 4 u.p.o.l. (wyrok z 4 września 2013 r., II FSK 2460/11).

3.9. Egzekucja świadczeń pieniężnych

3.9.1. *Umorzenie postępowania egzekucyjnego.* W ocenie NSA uzyskanie przez organ egzekucyjny informacji od wierzyciela o spłacie przez zobowiązanego należności nie jest wystarczające do tego, by można było w sposób w pełni uzasadniony umorzyć postępowanie

⁵¹ Dz.U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1828.

egzekucyjne na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a. Brak obowiązku podlegającego egzekucji jako przesłanka umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie wskazanego wyżej przepisu nie może dotyczyć tylko należności głównej lub odsetek za zwłokę, lecz obejmować musi całość należności objętych tytułem wykonawczym, w tym koszty egzekucyjne. W efekcie zaniechanie przez organ egzekucyjny dochodzenia wszystkich należności objętych tytułem wykonawczym po uiszczeniu przez zobowiązanego należności bez uiszczenia kosztów postępowania egzekucyjnego nie stanowiło wystarczającej przesłanki umorzenia z urzędu tego postępowania na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 oraz obciążenia tymi kosztami wierzyciela zgodnie z art. 64c § 4 u.p.e.a. (wyroki z 4 czerwca 2013 r., II FSK 1873/11 oraz z 12 kwietnia 2013 r., II FSK 1765/11).

W innym wyroku Sąd ten przyjął, że z art. 21 § 2 i 3, art. 81 § 1, art. 75 § 4 o.p. w związku z art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a. wynika, że w sytuacji, w której doszło do złożenia po wszczęciu egzekucji administracyjnej skorygowanej deklaracji podatkowej, wykazującej mniejszą kwotę podatku do zapłaty niż w pierwotnej deklaracji podatkowej, organ egzekucyjny nie jest zobowiązany do umorzenia prowadzonego postępowania egzekucyjnego w tej części. Jak wyjaśnił NSA, z art. 21 § 2 o.p. wynika wprost, że zobowiązanie podatkowe powstające z mocy prawa, wykazane w deklaracji podatkowej, jest zobowiązaniem do zapłaty, co oznacza, że deklaracja taka wywołuje skutki materialnoprawne. Przepis ten takich skutków nie wiąże ze złożeniem skorygowanej deklaracji podatkowej (wyrok z 22 maja 2013 r., II FSK 1598/12).

NSA w swoim orzecznictwie wyraził także pogląd, że w świetle art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a. w związku z art. 21 § 1, 2 i 3 o.p. skorygowanie przez podatnika deklaracji podatkowej, w oparciu o którą wystawiono tytuł wykonawczy inicjujący egzekucję administracyjną, nie stanowi przesłanki dla umorzenia postępowania egzekucyjnego. Zwrot „nie istniał” zawarty w art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a. odnosi się do czasu przeszłego, sprzed wszczęcia egzekucji. Obowiązek podatkowy istniał w momencie wszczęcia postępowania egzekucyjnego, ponieważ została złożona deklaracja podatkowa. Dopiero uwzględnienie korekty deklaracji podatkowej, czyli niezakwestionowanie jej przez organ podatkowy w trybie art. 21 § 3 o.p., powoduje, że organ egzekucyjny może – uwzględniając prawidłową (skorygowaną) wysokość zobowiązania podatkowego – umorzyć postępowania egzekucyjne z tego powodu, że zobowiązanie w takiej, a nie innej wysokości wygasło w myśl art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a. (wyrok z 18 stycznia 2013 r., II FSK 952/11).

3.9.2. *Postępowanie zabezpieczające.* Analizując art. 155 u.p.e.a. (który mówi o decyzji o zabezpieczeniu uregulowanej w odrębnych przepisach, a więc m. in. w art. 33 § 4 pkt 2 o.p. i art. 155a § 1 u.p.e.a.) NSA stwierdził, że zarządzenie zabezpieczenia może być wydane dopiero wtedy, kiedy decyzja o zabezpieczeniu wywoła skutek prawny w postaci wejścia jej do obrotu prawnego. Decyzja o zabezpieczeniu ma charakter konstytutywny, co oznacza, że wywołuje ona skutek w postaci związania organu wydaną decyzją i wprowadzenia jej do obrotu prawnego dopiero z chwilą jej doręczenia stronom. Dopiero od tego momentu decyzja taka jest traktowana jako akt administracyjny załatwiający konkretną sprawę indywidualnego podmiotu. Organ nie może już wycofać się z zajętego stanowiska co do załatwienia sprawy i co więcej, dopiero z tą chwilą może podjąć dalsze, wynikające z tej decyzji czynności prawne: wydać akt związany czy też – jeżeli podlegałby natychmiastowemu wykonaniu – skierować do egzekucji (wyrok z 15 lutego 2013 r., II FSK 1204/11).

3.9.3. *Koszty egzekucyjne.* Przepis art. 64c § 1 u.p.e.a. reguluje postępowanie organu egzekucyjnego w przedmiocie kosztów egzekucyjnych w przypadku niezgodnego z prawem

wszczęcia i prowadzenia egzekucji, nakazując ich zwrot zobowiązanemu i obciążenie nimi wierzyciela, o ile spowodował on tego rodzaju sytuację. Zgodność z prawem decyzji podatkowej, na której podstawie wierzyciel wystawił i doręczył zobowiązanemu tytuł wykonawczy, nie stanowi kryterium oceny zgodności z prawem wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego, o której mowa w art. 64c § 3 u.p.e.a., nawet jeżeli w charakterze organu podatkowego i wierzyciela działał ten sam organ administracji. Definicja wierzyciela zawarta w art. 1a pkt 13 u.p.e.a. nie obejmuje wydawania decyzji, które następnie może stanowić podstawę do wystawienia egzekucyjnego tytułu wykonawczego nawet w przypadku, w którym decyzję taką wydał organ podatkowy, który następnie przystąpił do wykonywania funkcji wierzyciela. Ocena prawidłowości i zgodności z prawem decyzji, na której podstawie wystawiony został tytuł wykonawczy, nie stanowi więc elementu oceny zachowania wierzyciela, który wykonując funkcje wierzyciela nie występował już jako wydający decyzję organ podatkowy. NSA w swoim orzecznictwie przypominał ponadto, że ocena zgodności z prawem decyzji, na której podstawie wystawiono tytuł wykonawczy, może być realizowana w odpowiednim postępowaniu jurysdykcyjnym, na przykład w postępowaniu odwoławczym, nie zaś w postępowaniu egzekucyjnym. Określenie obowiązku (zgodnie z prawem w drodze decyzji administracyjnej), który może podlegać wykonaniu w postępowaniu egzekucyjnym, i obciążenie kosztami tego postępowania na podstawie art. 64c § 3 u.p.e.a. to dwie różne sprawy administracyjne (wyrok z 29 stycznia 2013 r., II FSK 3020/12).

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

4.1. Ordynacja podatkowa⁵²

W wyrokach odnoszących się do przepisów Ordynacji podatkowej w 2013 r. poruszono wiele interesujących zagadnień o charakterze procesowym i materialnoprawnym.

Do zagadnień o charakterze procesowym wzbogacających dotychczasowy dorobek orzeczniczy zaliczyć można wyrok NSA z 10 stycznia 2013 r., I FSK 308/12, w którym zwrócono uwagę na znaczenie i realizację zasady niepogarszania sytuacji podatnika w związku z wniesieniem odwołania (zakaz *reformationis in peius*). Pogląd ten NSA wyraził na tle sprawy, w której przedmiotem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego była decyzja kasatoryjna (wydana na podstawie art. 233 § 2 o.p.). Biorąc pod uwagę tę okoliczność skład orzekający wyjaśnił, że skoro integralną częścią decyzji jest jej uzasadnienie, a z uzasadnienia zaskarżonej w sprawie decyzji wynika, że organ przyjął inną podstawę opodatkowania, która przecież determinuje wysokość zobowiązania podatkowego, to jego wskazanie miało charakter merytoryczny. Ważny jest także wyrok, w którym zwrócono uwagę na potrzebę efektywnego i sprawnego działania organów podatkowych. W wyroku z 27 marca 2013 r., I FSK 729/12, NSA stwierdził, że zawieszenie postępowania na podstawie art. 201 § 1 pkt 6 o.p. może nastąpić, tylko gdy informacje, o które wystąpił organ podatkowy, są niezbędne do ustalenia lub określenia wysokości zobowiązania i mieszczą się w zakresie uregulowanym w umowie o unikaniu podwójnego opodatkowania.

⁵² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2012 r., poz. 749 ze zm., dalej: o.p.).

Z perspektywy uprawnień procesowych podatników istotny jest natomiast wyrok, w którym stwierdzono, że gdy organ kontroli naruszył przepisy prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, a mianowicie nie dopełnił obowiązku uzasadnienia przyczyny braku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, określonego w art. 79 ust. 7 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁵³, dowody przeprowadzone w toku tej kontroli, stosownie do treści art. 77 ust. 6 powołanej ustawy, będą mogły być wykorzystane w postępowaniu podatkowym pod warunkiem, że powyższe uchybienie nie miało istotnego wpływu na wynik kontroli (zob. wyrok z 13 grudnia 2013 r., I FSK 1645/12).

Do orzeczeń wzbogacających dotychczasowy dorobek sądów administracyjnych dotyczący sądowej kontroli w szeroko pojmowanej sferze wydawania pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego należy zaliczyć wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., I FSK 864/12⁵⁴.

W sferze materialnoprawnej orzecznictwa z zakresu Ordynacji podatkowej należało zwrócić uwagę na wyrok NSA, w którym odwołano się do wzorców konstytucyjnych i wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2009 r., P 80/08. W wyroku z 27 lutego 2013 r., I FSK 475/12, NSA odwołując się do wskazanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdził, że przepis art. 89 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁵⁵ w związku z art. 93e o.p. przy zastosowaniu art. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP daje prawo do zwrotu nadpłaty po zlikwidowanym zakładzie pomocniczym jednostki budżetowej, przy której funkcjonował ten zakład.

4.2. Podatek od towarów i usług

W omawianej kategorii spraw sądy dokonywały kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych wydawanych przede wszystkim na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. W związku z tym że podatek od towarów i usług jest podatkiem zharmonizowanym, dokonując takiej kontroli sądy administracyjne wielokrotnie zmuszone były do konfrontowania regulacji krajowych z regulacjami unijnymi oraz orzecznictwem TSUE. Zasadniczo problematyka spraw nie odbiegała od tej, która była przedmiotem wypowiedzi sądów administracyjnych w latach ubiegłych. Odnotować przy tym należy, że określone koncepcje orzecznicze były w 2013 r. kontynuowane i rozwijane.

Podobnie jak w latach poprzednich, także w 2013 r. sądy administracyjne w szeregu spraw dokonywały kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych weryfikujących deklarowany przez podatnika podatek należny wynikający z wystawionych przez niego faktur, co do których dokonane w postępowaniu podatkowym ustalenia wskazywały, iż dokumentują one czynności niemające miejsca w rzeczywistości, jak i sprawy, w których kwestionowano prawo podatnika otrzymującego takie faktury do obniżenia podatku należnego na ich podstawie. W tej kategorii spraw na szczególną uwagę zasługiwały te orzeczenia sądów administracyjnych, w których odniesiono się nie tylko do wyroku TSUE z 21 czerwca 2012 r. wydanego w połączonych sprawach C-80/11 i C-142/11, ale także do późniejszych orzeczeń tego Trybunału, takich jak wyroki z 31 stycznia 2013 r. w sprawie C-642/11 i w sprawie

⁵³ Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

⁵⁴ Omówiony w pkt 3.

⁵⁵ Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

C-643/11, z których wynika obowiązek sądów i organów podatkowych badania w przedstawionej kategorii spraw tzw. dobrej wiary (zob. np. wyroki NSA z: 12 marca 2013 r., I FSK 260/12; 14 marca 2013 r., I FSK 429/12–I FSK 436/12; 5 grudnia 2013 r., I FSK 1687/13 oraz 20 grudnia 2013 r., I FSK 1522/12, a także prawomocne wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Krakowie z 28 sierpnia 2013 r., I SA/Kr 974/13; w Łodzi z 3 września 2013 r., I SA/Łd 167/13; we Wrocławiu z 19 września 2013 r., I SA/Wr 506/13; w Gliwicach z 2 października 2013 r., III SA/Gl 1475/12).

Generalnie w 2013 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 miała wpływ działalność uchwałodawcza NSA oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Określone zagadnienia, które w poprzednich latach były dyskusyjne, zostały w minionym roku rozstrzygnięte, np. wyrok siedmiu sędziów NSA z 11 marca 2013 r., I FPS 5/12, dotyczący problematyki przyspieszonego trybu zwrotu różnicy podatku VAT, w którym przyjęto, że zgodnie z art. 87 ust. 6 pkt 1 u.p.t.u. w stanie prawnym obowiązującym w 2009 r. warunkiem zwrotu różnicy podatku w terminie 25 dni była zapłata należności zarówno za faktury dotyczące danego okresu rozliczeniowego, jak też za faktury z poprzednich okresów rozliczeniowych, o ile mają wpływ na rozliczenie wykazane w deklaracji podatkowej. Zdaniem NSA, który w swoich rozważaniach nawiązał do wyroku TSUE z 28 lipca 2007 r. w sprawie C-274/10 (PP 2011, nr 9, s. 60), sporna norma prawna zawiera prawidłową implementację art. 18 ust. 4 VI Dyrektywy⁵⁶ i aktualnie obowiązującego art. 183 Dyrektywy 112⁵⁷.

Do grupy porządkującej orzecznictwo z zakresu podatku od towarów i usług należy zaliczyć także uchwałę z 6 czerwca 2013 r., I FPS 7/12.

W wyrokach sądów administracyjnych z 2013 r. kontynuowana była linia orzecznicza, zgodnie z którą państwa członkowskie mają możliwość ograniczenia stosowania stawki preferencyjnej tylko do niektórych aspektów kategorii wskazanych jako objęte takim uprzywilejowaniem wedle przepisów prawa unijnego (zob. np. wyroki NSA z: 19 października 2012 r., I FSK 1125/12, 21 maja 2013 r., I FSK 415/13 oraz 6 czerwca 2013 r., I FSK 870/12).

W orzecznictwie z zakresu podatku od towarów i usług w 2013 r. odnotowano też szereg wyroków istotnych z punktu widzenia życia gospodarczego i praw podatników. I tak w wyroku z 25 kwietnia 2013 r., I FSK 846/12, NSA podniósł, że umowę przedwstępną przeniesienia własności lokalu mieszkalnego, zawartą w formie aktu notarialnego z warunkiem ratalnej spłaty kredytu zaciągniętego przez spółdzielnię mieszkaniową na wybudowanie tego lokalu, należy uznać za umowę sprzedaży na warunkach odroczonej płatności w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 2 u.p.t.u., w której przewidziano, że z chwilą zapłaty ostatniej raty prawo własności zostanie przeniesione. Z kolei w wyroku z 26 czerwca 2013 r., I FSK 923/12, NSA stwierdził, że świadczone za pomocą sieci Internet usługi polegające na prezentacji i możliwości zapoznania się z ofertą instytucji finansowych, a w przypadku zainteresowania produktem danej instytucji finansowej stworzenia użytkownikowi możliwości kontaktu z doradcą lub możliwości pobrania, wypełnienia i złożenia wniosku, a następnie

⁵⁶ 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) (Dz.Urz. WE L 1977.145, s. 1; Polskie Wydanie Specjalne z 2004 r., rozdział 9, tom 1, s. 23 ze zm.).

⁵⁷ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 2006.347, s. 1 ze zm.).

zawarcia umowy i nabycia danego produktu finansowego, stanowią usługi pośrednictwa w świadczeniu usług finansowych określonych w art. 43 ust. 1 pkt 37-41 u.p.t.u. zwolnione z opodatkowania podatkiem od towarów i usług.

4.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Na kształtowanie się w 2013 r. określonych stabilnych linii orzeczniczych z zakresu podatku dochodowego od osób fizycznych istotny wpływ, obok rozstrzygnięć powiększonych składów NSA, wzorem lat ubiegłych miało także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności wyrok z 18 lipca 2013 r., SK 18/09. Na tle powyższego wyroku krótko-okresowo w orzecznictwie sądów administracyjnych uwidoczniły się odmienne poglądy co do jego skutków w odniesieniu do postępowań (podatkowych oraz sądowoadministracyjnych) zakończonych przed ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw sentencji wyroku Trybunału. Zgodnie z jednym stanowiskiem judykatury, które, co należy podkreślić, zostało w późniejszym orzecznictwie poddane krytyce i odrzucone, postępowania na podstawie zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny przepisów, wszczynane i prowadzone przed dniem publikacji orzeczenia, należy ocenić jako spełniające wymogi legalizmu, a materialnoprawną podstawę kontynuacji utraciły jedynie postępowania niezakończone do daty wejścia w życie wyroku Trybunału (zob. wyroki z 17 października 2013 r., II FSK 2322/11, II FSK 2413/11, II FSK 2426/11, II FSK 2598/11 oraz prawomocny wyrok WSA w Gliwicach z 22 lipca 2013 r., I SA/GI 984/12). Ostatecznie ukształtował się pogląd przeciwny wobec przedstawionego wyżej, a mianowicie że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów mających zasadnicze znaczenie dla postępowania w sprawie opodatkowania przychodów z nieujawnionych źródeł bądź nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów ma istotne znaczenie dla oceny wszystkich, także już zakończonych, postępowań prowadzonych na podstawie tych przepisów. Na wyrok Trybunału Konstytucyjnego postrzegany z tej perspektywy powołano się w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych uchylających decyzje w sprawach przychodów z nieujawnionych źródeł za lata podatkowe, w których obowiązywały niekonstytucyjne przepisy (zob. m.in. prawomocne wyroki WSA: w Warszawie z 25 lipca 2013 r., III SA/Wa 3164/12 i z 7 sierpnia 2013 r., VIII SA/Wa 373/13; w Białymstoku z 13 sierpnia 2013 r., I SA/Bk 372/12, w Krakowie z 17 września 2013 r., I SA/Kr 826/13), oraz w licznych orzeczeniach NSA (zob. np. wyroki z: 8 sierpnia 2013 r., II FSK 2412/11, 13 sierpnia 2013 r., II FSK 2327/11, 24 października 2013 r., II FSK 2692/11)⁵⁸.

4.4. Podatek dochodowy od osób prawnych

W sprawach dotyczących podatku dochodowego od osób prawnych trzeba wskazać na problematykę związaną z zakresem kosztów reprezentacji jako wydatków wyłączonych z kosztów uzyskania przychodów. Należy zwrócić uwagę na wyrok składu siedmiu sędziów NSA z 17 czerwca 2013 r., II FSK 702/11, który zapadł na tle problematyki dotyczącej zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków na reprezentację. Przyjęto w nim, że tylko wydatki na zakup tych usług gastronomicznych stanowiących koszty uzyskania

⁵⁸ Pytania prawne NSA dotyczące tej problematyki omówione zostały w rozdziale VI części drugiej *Informacji*.

przychodów zgodnie z art. 15 ust. u.p.d.o.p., których jedynym (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 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2007 r. Pogląd wyrażony w wyroku składu siedmiu sędziów kontynuowano w późniejszym orzecznictwie przyjmując m.in., że dla oceny, czy dana działalność stanowi reprezentację, czy innego rodzaju działalność, konieczna jest analiza całokształtu okoliczności faktycznych konkretnej sprawy. Podkreślono, że to na podatniku spoczywa ciężar wykazania, iż określone wydatki poniesione zostały w celu uzyskania przychodu (zachowania lub zabezpieczenia źródła przychodów) oraz że nie były one ukierunkowane na kształtowanie wizerunku firmy, lecz stanowiły element innego rodzaju aktywności gospodarczej (zob. np. wyroki z: 16 października 2013 r., II FSK 2442/13, 10 października 2013 r., II FSK 2845/11, 13 września 2013 r., II FSK 1992/13 i 19 czerwca 2013 r., II FSK 2102/11). W tym kontekście warto odnotować również wyrok NSA z 10 września 2013 r., II FSK 2019/13, w którym sformułowano tezę, że w świetle art. 16 ust. 1 pkt 28 u.p.d.o.p. nie stanowi kosztu reprezentacji wydatek na poczęstunek, który serwowany jest w ramach: działań marketingowych lub reklamowych firmy, dotyczących promocji produktu lub usługi; prowadzonych negocjacji z kontrahentami lub w ramach szkoleń, odpraw dla pracowników oraz podmiotów powiązanych gospodarczo itp., których celem nie jest kształtowanie wizerunku firmy, lecz doprowadzenie do nawiązania lub rozbudowania jej kontaktów gospodarczych, wprowadzenie na rynek określonych towarów i usług lub poprawienie skuteczności ich sprzedaży, wzrost efektywności pracy itp.

4.5. W pozostałych sferach objętych właściwością Izby Finansowej, pomijając już złożone w 2013 r. wnioski Prezesa NSA o podjęcie uchwał abstrakcyjnych, nie odnotowano rozbieżności, które uzasadniałyby uruchomienie wskazanej procedury uchwałodawczej. Jest to efektem aktywności Izby, Prezesa NSA oraz innych uprawnionych podmiotów zarówno w latach poprzednich, jak i w roku minionym. Zauważalne jest w orzecznictwie Izby stosowanie prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisów prawa ukierunkowanej na realizację konstytucyjnej zasady sprawiedliwości podatkowej.

II. Izba Gospodarcza

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2013 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
4319	4574	8893	3771	42,40	5122

Spośród skarg kasacyjnych w 2013 r. 1693 wniesionych było przez osoby fizyczne, 2085 przez osoby prawne oraz 5 przez organizacje społeczne.

W rozprawach wzięło udział 1721 pełnomocników organów oraz jako pełnomocników stron: 550 adwokatów, 928 radców prawnych, 74 rzeczników patentowych, 216 doradców podatkowych. Prokurator uczestniczył w 15 rozprawach.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2013 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
71	1397	1468	1385	94,35	83

W 2013 r. podjęto 4 uchwały¹.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Nadzór NSA nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach objętych właściwością Izby

Nadzór NSA nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach objętych właściwością Izby polegał głównie na nadzorze instancyjnym przede wszystkim poprzez rozpatrywanie skarg kasacyjnych i zażaleń na orzeczenia tych sądów. Uzupełnieniem nadzoru instancyjnego jest inna działalność Izby Gospodarczej NSA i sędziów tej Izby, pozwalająca wpływać na poziom orzecznictwa sądów administracyjnych I instancji i na jednolitość tego orzecznictwa. Należy wymienić przede wszystkim działalność uchwałodawczą składów powiększonych NSA oraz pytania prawne kierowane przez składy orzekające Sądu do Trybunału Konstytucyjnego i pytania prejudycjalne zadawane Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

¹ Uchwały omówione zostały w części pierwszej *Informacji*.

W orzecznictwie sądów I instancji nie odnotowano rozbieżności w sprawach celnych. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w sprawach akcyzowych, co skutkowało wstąpieniem dwóch sądów z pytaniami prawnymi do Trybunału Konstytucyjnego oraz pytaniem prejudycjalnym NSA do TSUE².

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych charakteryzuje się stabilnością, na co niewątpliwie wpływ ma korzystanie zarówno przez sądy I instancji oraz Izbę z prawem przewidzianych trybów nadzwyczajnych, a także dyskusje dotyczące pojawiających się wątpliwości czy zauważonych rozbieżnych stanowisk.

Jednym z warunków efektywnego nadzoru NSA nad działalnością orzeczniczą sądów I instancji jest niewątpliwie stabilność i jednolitość orzecznictwa NSA. W Izbie Gospodarczej przykładą się do tego sporą uwagę. W tym celu są organizowane regularne comiesięczne narady sędziów Izby, często z udziałem sędziów delegowanych. Narady są poświęcone aktualnym problemom orzeczniczym, w szczególności sprawom, w których pojawiają się rozbieżności interpretacyjne. Tematyka narad jest ustalana i przygotowywana w sposób pozwalający sędziom na przygotowanie się do aktywnego udziału w rozwiązywaniu prezentowanych problemów.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby

WYDZIAŁ I

3.1. Określenie kwoty długu celnego oraz klasyfikacja taryfowa

W odniesieniu do określenia kwoty długu celnego dominowały skargi na kwestionowanie przez organy celne zadeklarowanej w zgłoszeniu celnym wartości transakcyjnej importowanych pojazdów używanych oraz ustalania ich wartości celnej tzw. metodą ostatniej szansy, uregulowaną w art. 31 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny³ (np. w sprawach dotyczących importu samochodów z USA – I GSK 612/12, I GSK 209/12, I GSK 965/12, a ze Szwajcarii – I GSK 226/12, I GSK 221/12, I GSK 862/12).

W przypadku ustalenia przez organy celne, iż przedsiębiorca wskazany w umowie jako sprzedający nie istnieje lub gdy nie ma możliwości jego odnalezienia, przy jednoznacznym określeniu zakresu podjętych działań mających na celu odnalezienie tego przedsiębiorcy, należy uznać, że załączona do zgłoszenia celnego umowa nie jest autentyczna. Uzasadnione wątpliwości co do autentyczności takiej umowy stanowią wystarczającą podstawę do odstąpienia, na mocy art. 181a rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, od przyjęcia wartości celnej sprowadzonego samochodu na poziomie ceny transakcyjnej (art. 29 ust. 1 WKC) i ustalenia tej wartości przy zastosowaniu jednej z metod określonych w art. 30-31 WKC (wyrok z 18 czerwca 2013 r., I GSK 872/12).

Metoda i sposób ustalania wartości celnej używanych samochodów determinowane są przez rodzaj samochodu, a także okoliczności faktyczne dotyczące kraju produkcji

² Pytania prawne omówione zostały w rozdziale VI, natomiast pytanie prejudycjalne w rozdziale V części drugiej *Informacji*.

³ Dz.Urz. WE L 302 z 19.10.1992 r., s. 1 ze zm., dalej: WKC.

i kraju wywozu. Zarówno metoda wartości transakcyjnej identycznych towarów, jak i metoda wartości transakcyjnej podobnych towarów (art. 30 ust. 2 lit. a/ i b/ WKC) odnosi się do cech towarów, takich jak identyczność lub podobieństwo. Tych przesłanek nie spełniają sprowadzane z zagranicy używane samochody, każdy z nich charakteryzuje się bowiem innym stopniem zużycia. Do towarów używanych także nie znajduje zastosowania metoda ceny jednostkowej towarów importowanych (art. 30 ust. 2 lit. c/ WKC), odnosi się ona do towarów masowych, sprzedawanych w największych ilościach. Do określenia wartości celnej sprowadzanych samochodów używanych również nie znajduje zastosowania metoda wartości kalkulowanej (art. 30 ust. 2 lit. d/ WKC), która wymaga określenia kosztów lub wartości materiałów i produkcji, kwoty zysku i kosztów ogólnych oraz kosztów lub wartości elementów wymienionych w art. 32 ust. 1 lit. e/ WKC, które są zmienne. Zatem wobec niemożności zastosowania metod z art. 30 ust. 2 WKC wartość celną sprowadzonego samochodu należy ustalić przy zastosowaniu metody, o której mowa w art. 31 WKC, zwanej metodą „ostatniej szansy” (wyrok z 11 czerwca 2013 r., I GSK 693/12).

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁴ (TSUE) przy wykładni art. 221 ust. 4 WKC, NSA uznał, że kwalifikacja przez organy celne czynu jako podlegającego postępowaniu sądowemu w sprawach karnych nie przesądza, że przestępstwo rzeczywiście popełniono i że dopuścił się go skarżący. Taka wykładnia art. 221 ust. 4 WKC nie opiera się wyłącznie na literalnym brzmieniu unormowania, gdyż z orzecznictwa TSUE jednoznacznie wynika, że uwzględnia cel regulacji, tj. umożliwienie organom skorygowanie błędu w specyficznych okolicznościach sprawy (wyrok z 26 lutego 2013 r., I GSK 221/12).

Warunkiem zastosowania art. 221 ust. 4 WKC jest obowiązek wykazania przez organ, że dług celny powstał wskutek czynu podlegającego (w chwili jego popełnienia) wszczęciu postępowania karnego, co oznacza również obowiązek wykazania zrealizowania określonym zachowaniem wszystkich znamion tego czynu zabronionego, odnoszących się tak do jego strony podmiotowej, jak i przedmiotowej. Organ celny nie może ograniczyć się do lakonicznego stwierdzenia o popełnieniu czynu z art. 87 § 1 k.k.s., ponieważ z art. 221 ust. 4 WKC należy wywieść, iż „czynem podlegającym wszczęciu postępowania karnego” jest przestępstwo oraz że między popełnionym czynem a długiem celnym musi istnieć realny i konkretny związek przyczynowo-skutkowy. Skoro adresatem normy prawnej z art. 221 ust. 4 WKC jest organ celny, to czyniąc użytek z przyznanej mu kompetencji do powiadomienia dłużnika o kwocie należności celnej po upływie terminu trzech lat od dnia powstania długu celnego (co stanowi wyjątek od zasady ogólnej) organ celny zobowiązany jest wykazać istnienie przesłanek i warunków, od których spełnienia uzależnione zostało prawo ustalania należności celnej w tym szczególnym przypadku. Prawidłowa realizacja wskazanego obowiązku stanowi podstawowe kryterium oceny o zgodności bądź niezgodności z prawem zastosowania art. 221 ust. 4 WKC. W świetle orzecznictwa TSUE kompetencja do ustalenia zaistnienia (popełnienia) czynu, o którym mowa w art. 221 ust. 4 WKC oraz przeprowadzenia oceny uzasadniającej jego kwalifikowanie – w ramach i dla potrzeb prowadzonego postępowania celnego – jako „czynu podlegającego, w chwili jego popełnienia, wszczęciu

⁴ Wyroki z 18 grudnia 2007 r. C-62/06, z 16 lipca 2008 r. C-124/08 i C-125/08.

postępowania karnego” należy do organów celnych powołanych do określania dokładnej kwoty należności celnych przywozowych lub wywozowych.

Z orzecznictwa TSUE wynika również, że „czynem podlegającym w chwili jego popełnienia wszczęciu postępowania karnego” jest czyn, który według systemu prawnego obowiązującego w państwie członkowskim może być kwalifikowany przez uprawniony organ dochodzący zapłaty należnego cła jako czyn stanowiący przestępstwo według prawa krajowego. W sytuacji gdy okoliczność penalizowania przez prawodawcę krajowego konkretnych zachowań stanowi przejrzyste kryterium stosowania omawianej regulacji, gwarantuje również realizację wymogu pewności prawa oraz pewności jego stosowania. Nabiera to szczególnego waloru i znaczenia, gdy organ celny zamierza odwołać się do przywołanego powyżej przepisu, na którego gruncie ustanowiony został wyjątek od zasady wyrażonej w art. 221 ust. 3 WKC. Wobec tego za uzasadniony uznać należałoby również wniosek, że wymóg ścisłego operowania wskazanym kryterium, stanowiącym warunek prawidłowego stosowania art. 221 ust. 4 WKC, realizuje także konkretną funkcję, której istota wyraża się w zagwarantowaniu, że stosowanie przez organ celny omawianego wyjątku od zasady nie będzie ani dowolne, ani arbitralne (wyroki z 17 października 2013 r., I GSK 895/12, I GSK 986/12, I GSK 1101/12).

Prawidłowa wykładnia art. 96 ust. 2 i art. 203 ust. 3 WKC prowadzi do wniosku, że organ celny, wszczynając z urzędu postępowanie w sprawie dotyczącej procedury wspólnotowego tranzytu zewnętrznego, obowiązany jest wezwać do udziału w postępowaniu wszystkie osoby, które nie wykonały obowiązków wynikających ze stosowania tej procedury (art. 96 WKC), tj. osoby odpowiedzialne za powstanie długu celnego w sytuacjach określonych w art. 203 ust. 3 WKC. Do organów celnych należy ustalenie, czy prowadzone będzie jedno postępowanie przeciwko wszystkim potencjalnie zobowiązanym osobom, czy odrębne dla każdego, ale pod warunkiem, że postępowania te obejmą wszystkich zobowiązanych. Odmowa przeprowadzenia postępowania dowodowego mającego na celu ustalenia miejsca, czasu oraz pełnego kręgu osób, które dokonały usunięcia towarów spod dozoru celnego, stanowi naruszenie art. 122 Ordynacji podatkowej (wyroki z 12 marca 2013 r., I GSK 183/12 oraz I GSK 184/12).

3.2. Klasyfikacja towarowa

W sprawach z zakresu klasyfikacji taryfowej towarów, podobnie jak w latach ubiegłych, istota sporu sprowadzała się do oceny przez sądy administracyjne, czy do towarów importowanych i zgłaszanych do procedury dopuszczenia do obrotu na polskim obszarze celnym należało przyjąć kod taryfy celnej wskazany przez stronę w zgłoszeniu celnym – dokumencie SAD, czy też należy przyjąć kod taryfy celnej określony przez organy celne po dokonaniu weryfikacji zgłoszenia celnego.

Stosownie do art. 20 ust. 1 WKC w przypadku powstania długu celnego należności wymagane zgodnie z prawem określane są na podstawie Taryfy Celnej Wspólnot Europejskich, której jednym z istotnych elementów jest klasyfikacja taryfowa. Klasyfikacji należało dokonać w oparciu o rozporządzenie Rady (EWG) Nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej⁵.

⁵ Dz.Urz. UE L 1987.256.1; Dz.Urz. UE-sp.02-2-382 ze zm. zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1214/2007 z dnia 20 września 2007 r. (Dz.Urz. UE L 2007.286.1).

Oceniając prawidłowość zastosowania przez organy celne do towarów sprowadzanych z Chin – modułów z diodami LED – kod CN 9405 40 39 (a nie, jak wynikało ze zgłoszenia celnego, CN 8541 40 10), a wobec części diod montowanych w panelu – kod CN 9405 92 00 (zamiast CN 8541 90 00) NSA stwierdził, że dla klasyfikacji do jednej z wymienionych pozycji ma znaczenie nie to, iż źródłem światła dla takiej lampy jest dioda, a jedynie to, czy stanowi ona moduł, czy pojedynczą diodę przeznaczoną do dalszego montażu. Połączenie różnych elementów powoduje, że towar nabiera charakteru wyrobu gotowego, który jest objęty inną pozycją CN, lub podzespołu urządzenia, który również może posiadać charakter wyrobu gotowego, co odpowiada zakresowi poz. 9405, która według Not Wyjaśniających do Nomenklatury Scalonej Wspólnot Europejskich obejmuje: lampy i oprawy oświetleniowe, włączając reflektory poszukiwawcze i punktowe oraz ich części, gdzie indziej niewymienione ani niewłączone; reklamy świetlne, podświetlane tablice i znaki informacyjne i podobne, ze źródłem światła zamontowanym na stałe, oraz ich części, gdzie indziej niewymienione ani niewłączone (wyrok z 29 października 2013 r., I GSK 917/12).

Także co do określenia kodu CN sprowadzanego z Rosji towaru – siarczanu sodu występującego w postaci tenardytu – NSA uznał, że organ celny prawidłowo zaklasyfikował ten towar do kodu CN 2833 11 00 00, obejmującego „siarczany; ałuny; nadtlensio-siarczany (nadsiarczany)” – „siarczan disodu” (w zgłoszeniu celnym zakwalifikowano ww. towar do kodu CN 2530 90 98 00, tj. „substancje mineralne, gdzie indziej niewymienione ani niewłączone – pozostałe”). Z jednoznacznej treści uwagi 1 do działu 25 „Sól; Siarka; Ziemie i Kamienie; Materiały gipsowe, Wapno i cement”, zawartego w sekcji V Wspólnej Taryfy Celnej „Produkty mineralne” wynika, iż do działu 25 WTC mogą być klasyfikowane tylko produkty w stanie surowym lub m.in. „oddzielone magnetycznie lub w wyniku innych procesów mechanicznych lub fizycznych”, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie może to nastąpić z wykorzystaniem procesu krystalizacji. Zasadniczy i rozstrzygający argument przesadzający o prawidłowości zastosowanego przez organ celny kodu CN stanowi treść wyszczególnienia do kodu CN 2833 11 00 00 oraz uwag wyjaśniających do działu 28 WTC (wyrok NSA z 19 czerwca 2013 r., I GSK 766/12).

W kwestii zakwalifikowania do odpowiedniego kodu CN sprowadzonych z Chin „akcesoriów dla lalek”, tj. wykonanych z tworzywa sztucznego butelki do mleka i grzechotki zapakowanych łącznie oraz butelki do mleka i miseczki ze sztućcami zapakowanych łącznie, NSA zgodził się ze stanowiskiem organów, iż towar ten powinien zostać zaklasyfikowany do kodu CN 9503 00 70, obejmującego „pozostałe zabawki, pakowane w zestawy lub komplety” (a nie pod pozycją 9503 00 29 00 jako „części i akcesoria⁶ lalek”). Zgodnie z notą wyjaśniającą do pozycji 9503 „Części i akcesoria lalek objęte tą pozycją obejmują: głowy, korpusy, kończyny, oczy (inne niż te niezamontowane, ze szkła, objęte pozycją 7018), mechanizmy do poruszania oczami, wytwarzające głos lub inne mechanizmy, peruki, ubranka, buty i kapelusze dla lalek”. Wyliczenie to stanowi wskazówkę, jakiego rodzaju drobne przedmioty należy traktować jako akcesoria. Zaklasyfikowanie wskazanych wyżej zabawek jako akcesoria lalki byłoby możliwe, tylko gdyby ich konstrukcja pozwalała na użycie ich tylko i wyłącznie do konkretnej lalki. Wówczas można byłoby mówić, że stanowią one dodatkowe wyposażenie konkretnej lalki (wyrok z 29 października 2013 r., I GSK 1108/12)

⁶ Na podstawie *Nowego Słownika Języka Polskiego PWN*, Warszawa 2002, ustalono, że „akcesoria” to drobne przedmioty będące dodatkowym wyposażeniem czegoś, przybory potrzebne do wykonywania czegoś, charakterystyczne dla jakiegoś rzemiosła, zawodu.

3.2. Akcyza i opłata paliwowa

W sprawach dotyczących podatku akcyzowego rozstrzygane były m.in. kwestie związane z oświadczeniami nabywców oleju opałowego, zwolnieniem od podatku akcyzowego oleju napędowego wykorzystywanego na cele żeglugi oraz z nadpłatą w podatku akcyzowym.

3.2.1. *Złożenie oświadczenia jest środkiem, który ma zapewnić organowi podatkowemu kontrolę rzeczywistego przeznaczenia nabywanego paliwa i korzystania ze związanego z tym uprawnienia do preferencyjnej stawki podatkowej.* Treść oświadczenia składanego przez nabywcę będącego osobą fizyczną została szczegółowo uregulowana w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego⁷. W oświadczeniu muszą być zawarte dane pozwalające na łatwą i rzeczywistą identyfikację nabywcy oleju grzewczego i urządzenia grzewczego w powiązaniu z konkretną transakcją. Kontrola zużycia oleju opałowego na cele opałowe nie może się sprowadzać do kontroli formalnej poprawności oświadczeń, ponieważ samo stwierdzenie braku formalnego oświadczenia nie wystarczy do uznania, że zastosowanie preferencyjnej stawki podatku akcyzowego jest nieuzasadnione, w szczególności gdy inne dowody potwierdzają rzetelność informacji i zużycie oleju opałowego na cele opałowe. Brak w oświadczeniu informacji dotyczących NIP, PESEL nabywcy lub niekompletny adres zamieszkania kupującego nie muszą dyskwalifikować takiego oświadczenia i wykluczać prawa do obniżonej stawki podatkowej, jeżeli na podstawie danych zawartych w oświadczeniu organ ustalił nabywcę produktu, a transakcja i użycie oleju opałowego na cele grzewcze zostały potwierdzone⁸ (wyrok z 24 września 2013 r., I GSK 1492/11, wyrok z 24 września 2013 r., I GSK 1382/11, wyrok z 10 września 2013 r., I GSK 1560/12, wyrok z 11 września 2013 r., I GSK 474/11).

W orzecznictwie NSA prezentowany jest także pogląd, zgodnie z którym zastosowanie preferencyjnej stawki akcyzy jest uzależnione od złożenia przez nabywcę oleju opałowego prawidłowego oświadczenia o jego przeznaczeniu zarówno pod względem materialnym (nabycie i wykorzystanie oleju opałowego do urządzeń grzewczych), jak i pod względem formalnym. Oznacza to, że oświadczenie zawierające nieprawdziwe lub niepełne dane należy traktować na równi z jego brakiem, który uniemożliwia zastosowanie wobec podatnika preferencyjnej stawki podatkowej w podatku akcyzowym od nabytego produktu. Warunek prawdziwości i kompletności treści oświadczeń musi zostać spełniony w dniu sprzedaży oleju, a więc oświadczenie złożone sprzedawcy oleju opałowego w dniu sprzedaży, które zawiera braki formalne, nie może być w późniejszym czasie uzupełnione i poprawione. Organ podatkowy nie może zatem przeprowadzić postępowania dowodowego w celu uzupełnienia niekompletnych oświadczeń w zakresie brakującego numeru NIP, PESEL lub danych adresowych (wyrok z 28 maja 2013 r., I GSK 1463/11, wyrok z 12 września 2013 r., I GSK 1617/11, wyrok z 12 września 2013 r., I GSK 1644/11). Przyjęcie przez sprzedawcę oświadczeń niepełnych lub zawierających nieprawdziwe dane wyklucza domniemanie przeznaczenia i użycia przez nabywcę oleju opałowego na cele opałowe. Sprzedaż oleju opałowego bez uzyskania od

⁷ Dz.U. Nr 87, poz. 825 ze zm.

⁸ Tej kwestii dotyczy pytanie prawne do TK WSA w Białymstoku – postanowienie z 21 czerwca 2011 r., I SA/Bk 99/11 (postanowieniem z 11 lutego 2014 r., P 50/11 TK umorzył postępowanie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku).

nabywców kompletnego oświadczenia z punktu widzenia wymogów określonych w § 4 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego i zawierającego prawdziwe dane jest równoznaczna z użyciem oleju opałowego niezgodnie z przeznaczeniem. Oznacza to, że nie ma możliwości zastosowania stawki obniżonej w podatku akcyzowym, lecz uzasadnione jest zastosowanie stawki przewidzianej w art. 65 ust. 1a pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym⁹ (wyrok z 3 września 2013 r., I GSK 1163/11, wyrok z 14 maja 2013 r., I GSK 103/12, wyrok z 20 marca 2013 r., I GSK 821/11).

3.2.2. *Nabycie oleju napędowego przeznaczonego i użytego na cele żeglugi przy jednoczesnym prowadzeniu ewidencji wyrobów akcyzowych objętych zwolnieniem, która nie w pełni odpowiada warunkom formalnym określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie dokumentu dostawy wyrobów akcyzowych objętym zwolnieniem od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie, ewidencji tych wyrobów oraz wykazu środków skażających alkohol etylowy służącego do zastosowania zwolnień od akcyzy¹⁰, podlega zwolnieniu w podatku akcyzowym. Do takiego wniosku prowadzi wykładnia art. 8 ust. 2 lit. b/ u.p.a. w powiązaniu z regulacją zawartą w Dyrektywie Rady nr 2003/96/WE z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów elektrycznych i energii elektrycznej. Z art. 14 ust. 1 lit. c/ powołanej Dyrektywy wynika, że państwa członkowskie zwalniają od podatku w warunkach, które ustanawiają dla celów zapewnienia prawidłowego i prostego stosowania takich zwolnień oraz zapobieżenia jakimkolwiek oszustwom podatkowym, unikaniu lub nadużywaniu, produkty energetyczne dostarczane w celu zastosowania jako paliwo do żeglugi na wodach terytorialnych Wspólnoty. W prawie krajowym implementację rozwiązań przyjętych w art. 14 ust. 1 lit. c/ Dyrektywy nr 2003/96/WE stanowi art. 32 ust. 3 u.p.a. Zgodnie z powołanym przepisem zwolnienie od podatku akcyzowego paliwa do żeglugi ma zastosowanie, jeżeli podmiot zużywający posiada jednostkę pływającą oraz jeżeli są spełnione warunki określone w art. 32 ust. 5-13 u.p.a.*

Warunkiem zwolnienia od akcyzy wyrobów akcyzowych przeznaczonych dla celów żeglugi jest prowadzenie ewidencji wyrobów akcyzowych objętych zwolnieniem zgodnie z ustalonym wzorem (§ 4-7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 lutego 2009 r.), pisemne poinformowanie właściwego naczelnika urzędu celnego o formie prowadzenia ewidencji (art. 32 ust. 7 ustawy), ujawnienie w ewidencji informacji umożliwiających ustalenie ilości otrzymanych wyrobów akcyzowych zwolnionych od akcyzy ze względu na przeznaczenie, termin odbioru tych wyrobów, miejsce ich odbioru w przypadku ich przemieszczania oraz informacje o dokumentach dostawy (art. 32 ust. 8 ustawy), przechowywanie ewidencji do celów kontroli przez okres 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym została sporządzona. Zużycie oleju napędowego na cele żeglugi jest podstawowym warunkiem skorzystania przez podatnika ze zwolnienia w podatku akcyzowym. Natomiast prowadzenie prawidłowej dokumentacji w zakresie ewidencjonowania wyrobów akcyzowych służy umożliwieniu organom podatkowym skontrolowania, czy i w jakim zakresie produkt akcyzowy został wykorzystany zgodnie z przeznaczeniem. Uchybienia formalne, które nie wskazują na celowe uchylanie się

⁹ Dz.U. Nr 29, poz. 257 ze zm., dalej: u.p.a.

¹⁰ Dz.U. Nr 32, poz. 251 ze zm.

od opodatkowania, omijanie lub naruszanie przepisów prawa same w sobie nie mogą stanowić podstawy do kwestionowania prawa do korzystania ze zwolnienia z opodatkowania olejów napędowych ze względu na ich przeznaczenie w sytuacji, gdy nie ma wątpliwości, iż nie naruszono warunków materialno-prawnych tego zwolnienia¹¹ (wyrok z 21 marca 2013 r., I GSK 1707/11, wyrok z 16 kwietnia 2013 r., I GSK 1711/11).

Na tle omawianej problematyki NSA zajmował się także wykładnią art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze morskiej¹² stwierdzając, że wykonywania eksploatacji kruszywa za pomocą statku na innych wodach śródlądowych niż śródlądowe drogi wodne nie można uznać za uprawianie żeglugi. Wobec tego świadczenie tego rodzaju usługi statkiem wpisanym do rejestru administracyjnego statków polskich i będącego statkiem w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy o żegludze nie stanowi jeszcze podstawy do zwolnienia podatnika z zapłaty podatku akcyzowego z tytułu wykorzystania oleju napędowego na cele związane z żeglugą (wyrok z 15 października 2013 r., I GSK 1491/11).

3.2.3. Z treści art. 77 § 4 o.p.¹³ wynika, że w przypadku niewydania nowej decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym w terminie, o którym mowa w art. 77 § 3 o.p. (w terminie 3 miesięcy od dnia uchylecia dotychczasowej decyzji określającej zobowiązanie podatkowe), nadpłata stanowiąca kwotę wpłaconą na podstawie decyzji uchylonej lub decyzji, której nieważność stwierdzono, podlega zwrotowi bez zbędnej zwłoki. Innymi słowy brak ostatecznej decyzji wymiarowej nie pozbawia możliwości zwrotu kwoty wpłaconej tytułem podatku i powoduje po stronie organu podatkowego konieczność bezzwłocznego zwrotu tej nadpłaty (wyrok z 17 kwietnia 2013 r., I GSK 154/12).

W sprawach dotyczących nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu sprzedaży energii elektrycznej wskazywano na wiążącą moc uchwały z 22 czerwca 2011 r., I GPS 1/11. Podatnik składając wniosek o stwierdzenie nadpłaty do właściwego organu podatkowego jest zobowiązany do współdziałania z organem podatkowym w wyjaśnieniu stanu faktycznego, co nie zwalnia organu z obowiązku podejmowania działań zmierzających do załatwienia sprawy. Niedopuszczalne jest stawianie podatnikom takich wymagań dowodowych, które powodowałyby, że realizacja żądania zwrotu nadpłaconego podatku akcyzowego stałaby się niemożliwa lub nadmiernie utrudniona. Niedopuszczalne są także wyłączenia dotyczące form dowodów oraz możliwości posłużenia się przez podatnika innymi dowodami niż dowód z dokumentu (wyrok z 13 listopada 2013 r., I GSK 578/12). Organy podatkowe mają obowiązek podejmowania wszelkich działań zmierzających do wyjaśnienia stanu faktycznego zgodnie z art. 122 o.p., lecz mają to być wyłącznie działania niezbędne (wyrok z 22 stycznia 2013 r., I GSK 307/12).

3.3. Interpretacje w zakresie prawa akcyzowego

Wniesienie skargi na interpretację indywidualną przez podmiot, który wcześniej (w innej sprawie) złożył skargę na interpretację indywidualną dotyczącą takiego samego zagadnienia, nie powoduje, że w sprawie wystąpiła określona w art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a. przesłan-

¹¹ NSA powołał się na wyrok z 6 grudnia 2012 r., II GSK 75/12.

¹² Dz.U. Nr 123, poz. 857 ze zm.

¹³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm., dalej o.p.).

ka odrzucenia skargi¹⁴. Interpretacje indywidualne, których dotyczyły porównane skargi, stanowią odrębne czynności administracyjne, wydane wskutek odrębnych wniosków, oznaczone innymi (własnymi) numerami oraz podlegające kontroli w odrębnych postępowaniach sądowoadministracyjnych (postanowienie z dnia 11 października 2013 r., I GSK 1322/13).

W rozpoznawanych merytorycznie sprawach NSA kontrolował dokonaną przez wojewódzkie sądy administracyjne ocenę legalności pisemnych interpretacji prawa podatkowego wydanych przez Ministra Finansów na tle zaistniałych stanów faktycznych bądź zdarzeń przyszłych, które podmioty wnioskujące o wydanie takich interpretacji były obowiązane wyczerpująco przedstawić we wnioskach (*vide* art. 14b § 3 ustawy o.p.).

Spośród spraw rozpoznanych wyrokiem, w trzech przypadkach NSA rozpoznawał skargi kasacyjne wniesione przez Ministra Finansów, wszystkie uwzględniając (I GSK 697/11, I GSK 696/11, I GSK 429/12). W czterech wyrokach NSA rozpoznawał skargi kasacyjne podmiotów występujących uprzednio o wydanie interpretacji indywidualnej, wszystkie te skargi kasacyjne oddalając (I GSK 734/11, I GSK 428/12, I GSK 439/12, I GSK 440/12).

Wspomniane orzeczenia NSA dotyczyły interpretacji indywidualnych, odnoszących się do następujących kwestii materialnoprawnych:

- zwolnienia od podatku akcyzowego alkoholu etylowego skażonego określonymi środkami skażającymi, a wykorzystywanego do mycia i sanityzacji linii produkcyjnej w trakcie procesu produkcyjnego produktów nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi; zwolnieniu, o jakim mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 u.p.a., podlega alkohol etylowy wykorzystany do produkcji określonych wyrobów, a niewykorzystywany przy produkcji takich wyrobów. Z treści analizowanego przepisu wynika konieczność uzyskania, w wyniku wykorzystania skażonego alkoholu etylowego, innego produktu, należącego do grupy towarów określonych jako nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Ze zwolnienia od podatku nie korzysta alkohol wykorzystywany do mycia i sanityzacji linii produkcyjnej, gdyż przy udziale alkoholu etylowego użytego do czyszczenia i odkażania linii produkcyjnych nie powstaje żaden wyrób (produkt)¹⁵. Również z przepisów unijnych wynika, iż skażony alkohol etylowy powinien zostać użyty (ostatecznie wykorzystany) do wytwarzania produktów nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, co oznacza, że powinien wejść w skład wytworzonego produktu lub przestać istnieć w wyniku wytwarzania tych produktów (wyroki z 16 stycznia 2013 r., I GSK 696/11 oraz I GSK 697/11);

- zachowania/utruty zwolnienia od podatku akcyzowego oleju smarowego (elektroizolacyjnego) w sytuacji wykorzystania takiego oleju do świadczenia usługi przeglądu, konserwacji i naprawy transformatorów niestanowiących majątku podmiotu zużywającego ten olej; gdy część nabywanych i zwolnionych od podatku akcyzowego na podstawie § 10 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 sierpnia 2010 r. w sprawie zwolnień od

¹⁴ Sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona.

¹⁵ Sąd odwołał się przy tym do treści art. 27 ust. 1 lit. b/, c/, d/, e/, art. 27 ust. 2 lit. c/, e/ dyrektywy Rady 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych – Dz.Urz. L 316 z dnia 31 października 1992 r., s. 21 ze zm.; polska wersja językowa – Dz.Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 9, tom 1, s. 206.

podatku akcyzowego¹⁶ olejów smarowych (oznaczonych kodem CN 2710 19 93 i wykorzystywanych do celów elektroizolacyjnych, czyli innych niż napędowe lub opałowe) nie zostanie zużyta przez podmiot zużywający, ale zostanie odsprzedana w ramach świadczenia usługi przeglądu, konserwacji i naprawy obcych (niestanowiących majątku tego podmiotu) transformatorów, to będzie to stanowiło użycie wyrobów akcyzowych niezgodnie z przeznaczeniem uprawniającym do zwolnienia od akcyzy. W takiej sytuacji korzystający ze zwolnienia, świadcząc usługę na rzecz innych podmiotów z wykorzystaniem przedmiotowego oleju, traci status podmiotu zużywającego ten olej zgodnie z przeznaczeniem uprawniającym do zwolnienia od akcyzy, a w momencie realizacji usług staje się podmiotem dokonującym sprzedaży oleju (wyrok z 28 lutego 2013 r., I GSK 429/12).

● opodatkowanie podatkiem akcyzowym w Polsce nabycia wewnątrzwspólnotowego olejów smarowych wykorzystywanych do celów innych niż napędowe i opałowe; objęcie podatkiem akcyzowym wyrobów, o których jest mowa w art. 2 pkt 2 w związku z pozycją 4 załącznika numer 2 i art. 62 ust. 1 u.p.a., w tym produktów energetycznych wykorzystywanych do celów innych niż paliwo silnikowe lub paliwa do ogrzewania, mieści się w upoważnieniu do wprowadzenia lub utrzymania podatków, określonym w art. 3 ust. 3 dyrektywy Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania¹⁷ (wyroki z 16 stycznia 2013 r., I GSK 734/11, z 26 lutego 2013 r., I GSK 428/12) oraz z 28 lutego 2013 r., I GSK 439/12 i I GSK 440/12)¹⁸. Badając analogiczne zagadnienie – choć na gruncie nieco innego stanu prawnego w sprawie I GSK 780/11 NSA doszedł do wniosku, że wykładnia przepisów prawa wspólnotowego mających zastosowanie w sprawie budzi istotne wątpliwości i wobec tego postanowieniem z 5 marca 2013 r. zdecydował się wystąpić do TSUE z pytaniem prejudycjalnym¹⁹.

3.4. Uznanie zgłoszenia celnego za nieprawidłowe

3.4.1. *W odniesieniu do wątpliwości organów celnych co do zadeklarowanej wartości celnej samochodów używanych sprowadzanych na polski obszar celny głównie z USA*, NSA zwracał uwagę na zasadnicze znaczenie art. 181a rozporządzenia Komisji (EWG) Nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92²⁰, zgodnie z którym gdy organy celne mają uzasadnioną wątpliwość, że zadeklarowana wartość celna stanowi całkowitą faktycznie zapłaconą lub należną sumę określoną w art. 29 WKC, nie muszą ustalać wartości celnej przywożonych towarów z zastosowaniem metody wartości transakcyjnej towaru deklarowanej przez podmiot dokonujący importu, tzn. ceny faktycznie zapłaconej. Jeżeli organy celne mają uzasadnione wątpliwości, że zadeklarowana wartość celna stanowi całkowitą faktycznie zapłaconą lub należną sumę określoną w art. 29 WKC, to mogą zażądać zgodnie z art. 178

¹⁶ Dz.U. Nr 159, poz. 1070 ze zm.

¹⁷ Dz.Urz. WE L 76 z 23 marca 1992 r., s. 1 ze zm.; polska wersja językowa – Dz.Urz. UE Wydanie Specjalne – Rozdział 9, tom 1, s. 179.

¹⁸ Składy orzekające NSA w uzasadnieniach podzielały stanowisko wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 29 października 2012 r., I GPS 1/12.

¹⁹ Pytanie to zostało omówione w rozdziale V części drugiej *Informacji*.

²⁰ Dz.Urz. UE L 253 z 11 października 1993 r., s. 1, dalej: RWKC.

ust. 4 przedstawienia uzupełniających informacji. Konsekwencją zakwestionowania wiarygodności zadeklarowanej wartości celnej sprowadzanych samochodów było jej ustalenie w oparciu o jedną z metod określonych w art. 30-31 WKC (I GSK 894/12, I GSK 612/12, I GSK 965/12, I GSK 762/12).

Podstawę do zweryfikowania wartości celnej sprowadzanych pojazdów z USA daje m.in. przeprowadzanie przez organ celny analizy ofert cenowych na rynku amerykańskim²¹ samochodów tej samej marki o zbliżonych parametrach co pojazd zaimportowany i wykazanie znacznej rozbieżności pomiędzy wartością zadeklarowaną przez importera a cenami pojazdów na rynku eksportera. Przy ustalaniu wartości celnej należy uwzględnić stan pojazdu i wszystkich elementów indywidualnych wpływających na jego wartość. Nowa wartość celna powinna być ustalona z zastosowaniem metod zastępczych, o których mowa w art. 30-31 WKC (I GSK 762/12, I GSK 965/12).

3.4.2. *Stosownie do treści art. 33 ust. 2 ustawy o VAT z dnia 11 marca 2004 r., gdy w zgłoszeniu celnym kwota podatku została podana nieprawidłowo, naczelnik urzędu celnego jest legitymowany do wydania decyzji określającej podatek w prawidłowej wysokości.* Rozstrzygnięcie takie organ celny może zamieścić w decyzji dotyczącej należności celnej. Dane zawarte w zgłoszeniu celnym stanowią podstawę do obliczenia kwoty długu celnego, a także kwoty podatku akcyzowego czy podatku od towarów i usług – art. 29 ust. 13 ustawy o VAT. Zgodnie z treścią art. 23 ust. 2 ustawy – Prawo celne, jeżeli organ stwierdzi, że zgłaszający w zgłoszeniu celnym zadeklarował nieprawidłowe dane mogące mieć wpływ na wysokość kwoty wynikającej z długu celnego, wydaje stosowną decyzję, której mocą określa kwotę wynikającą z długu celnego. Stosownie do treści przywołanego wyżej przepisu art. 33 ust. 2 ustawy o VAT organ celny może w decyzji dotyczącej weryfikacji zgłoszenia celnego dokonać określenia podatku od towarów i usług w prawidłowej wysokości w oparciu o nowe dane dotyczące elementów kalkulacyjnych. Gdy doszło do upływu terminu, o którym mowa w art. 221 ust. 3 WKC, po którego upływie nie może nastąpić powiadomienie dłużnika o kwocie należności wynikających z długu celnego, organ celny nie miał możliwości prowadzenia tego postępowania w kierunku zmiany danych dotyczących elementów kalkulacyjnych związanych z wysokością należnego cła. Natomiast w ramach tego samego postępowania weryfikowane było zgłoszenie celne w zakresie danych dotyczących naliczenia podatku VAT od sprowadzonego towaru w prawidłowej wysokości (wyroki z 27 lutego 2013 r. w sprawach I GSK 253/12, 291/12, 292/12, 293/12, 304/12, 378/12, 379/12, 380/12, 381/12, 382/12, 684/12, 685/12, 686/12, 688/12).

Odnosząc się do kwestii znaczenia prawnego zarówno samego raportu OLAF, jak i załączników do niego, a w konsekwencji kompletności i sposobu oceny materiału dowodowego i po drugie do zaistnienia (niezaistnienia) błędu organów celnych, o którym mowa w art. 220 ust. 2 lit. b/ WKC, w kontekście możliwości retrospektywnego zaksięgowania kwoty długu celnego, NSA stwierdził, że aneksy do raportu Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) dokumentowały jedynie przebieg misji, a raport jest podsumowaniem tego, co zostało ustalone w trakcie misji. Co do zaistnienia „błędu” wskazać należy, że z art. 220 ust. 2 lit. b/ zdanie trzecie WKC wynika, że zasadniczo nie zachodzi błąd po stronie organów, jeżeli świadectwo zostało wystawione na podstawie niewłaściwego przedstawienia faktów przez eksportera. Przewidziany jest jednak od tej zasady wyjątek, gdy w szczególności jest oczywiste, że organy wydające świadectwo wiedziały lub powinny były wiedzieć, że towary nie spełniają wa-

²¹ Dane internetowe: aukcja internetowa, strony internetowe, wyspecjalizowane katalogi lub czasopiśma zawierające średnie ceny rynkowe.

runków wymaganych do korzystania z preferencji. Niepodważenie skutecznie okoliczności, że eksporter deklarował niezgodnie z rzeczywistością bardzo wysoką marżę, oznacza, iż „świadczenie zostało wystawione na podstawie niewłaściwego przedstawienia faktów przez eksportera” (por. art. 220 ust. 2 lit. b zdanie trzecie WKC). Z niepodważonego stanu faktycznego przyjętego przez Sąd I instancji za podstawę wyrokowania nie wynika, aby organy wydające świadectwo wiedziały lub powinny były wiedzieć, że towary nie spełniają warunków wymaganych do korzystania z preferencji²² (sprawy I GSK 487/12, 488/12, 489/12, 490/12, 491/12, 492/12, 493/12, 494/12, 495/12, 496/12, 497/12, 498/12, 499/12, 500/12, 501/12, 502/12, 503/12, 504/12, 505/12, 506/12, 507/12, 508/12, 509/12, 510/12, 511/12, 512/12, 513/12, 514/12, 515/12, 516/12, 517/12, 518/12, 519/12, 520/12, 521/12, 522/12).

Podobny problem pojawił się w sprawie I GSK 983/12, w której do zgłoszenia celnego zostało załączone świadectwo pochodzenia, w którego treści potwierdzone zostało pochodzenie importowanych ręcznych wózków paletowych jako pochodzących z Tajlandii, co stało się podstawą do zastosowania przez zgłaszającego preferencji taryfowej wobec tego towaru w postaci zerowej stawki celnej zamiast stawki celnej *erga omnes* przewidzianej w wysokości 4%. Do ponownej weryfikacji spornego zgłoszenia celnego doszło w następstwie uzyskania przez krajowe organy celne informacji o wynikach dochodzenia przeprowadzonego przez OLAF, zawartych w raporcie z przeprowadzonej przez ten Urząd misji z udziałem organów państwowych Tajlandii, że importowane ręczne wózki paletowe montowane były w Tajlandii z części, które przez samego eksportera lub przez pośredniczące w tym zakresie inne podmioty były w ponad 55% ceny *ex works* importowane z Chin, przez co nie została spełniona żadna z dwóch reguł pochodzenia, określona w załączniku 15 do rozporządzenia wykonawczego do WKC i przez co importowany w rozpatrywanej sprawie towar nie nabył tajlandzkiego preferencyjnego pochodzenia.

WYDZIAŁ II

3.1. Ochrona własności przemysłowej

3.1.1. *Znaki towarowe.* W sprawach dotyczących znaków towarowych przedmiotem rozważań NSA były zagadnienia związane z oceną zdolności odróżniającej znaków towarowych na gruncie ustawy z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych²³ i ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej²⁴, z negatywnymi przesłankami udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy oraz z innymi zagadnieniami w zakresie znaków towarowych.

3.1.1.1. *Zdolność odróżniająca.* W sprawie dotyczącej unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy słowno-graficzny BIEN DONG nr R 204010 uznano, że sporny znak towarowy BIEN DONG ma zarówno abstrakcyjną zdolność odróżniania oraz kon-

²² Do zgłoszenia zastosowano preferencyjną stawkę 0%. Po objęciu towarów procedurą dopuszczenia do obrotu, do organu wpłynęło pismo Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier oraz Raport Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), z którego wynikało, że wystawione świadectwo pochodzenia na formularzu A uznać należy za nieważne, ponieważ zostało wystawione na podstawie przedstawionych przez eksportera nieprawidłowych i wprowadzających w błąd informacji. Zatem zastosowanie preferencyjnej stawki było nieuprawnione.

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

²⁴ Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.; dalej: p.w.p.

kretną zdolność odróżniającą. Nie ma on również charakteru opisowego dla szerokiej gamy usług w klasach 36, 39 i 43, dla których został zarejestrowany. Sporny znak towarowy BIEN DONG jest oznaczeniem fantazyjnym względem usług w klasie 36, 39, 43, do których oznaczania został przeznaczony. Połączenie dwóch nieznanych w języku polskim słów BIEN i DONG sprawia, że mamy do czynienia z wyrażeniem o charakterze fantazyjnym zarówno pod względem fonetycznym (specyficzna wymowa), znaczeniowym (brak znaczenia w języku polskim), jak i wizualnym (pisownia zawierająca specyficzne znaczki charakterystyczne dla języków wschodnich). Wskazane przepisy nie stoją na przeszkodzie rejestracji w Polsce w charakterze krajowego znaku towarowego wyrazu zapożyczonego z języka innego państwa członkowskiego, w którym to języku jest on pozbawiony charakteru odróżniającego lub jest opisowy w odniesieniu do towarów lub usług, dla których wniesiono o rejestrację, chyba że zainteresowani odbiorcy w państwie członkowskim, w którym wniesiono o rejestrację, byłiby w stanie odczytać znaczenie tego słowa.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie zarówno w orzecznictwie TSUE, jak i NSA. TSUE w wyroku z 9 marca 2006 r. w sprawie C-421/04, *Matratzen Concord AG przeciwko Hukla Germany SA*²⁵, dokonał wykładni art. 3 ust. 1 lit. b/ i c/ pierwszej dyrektywy Rady 89/104/EWG z 21 grudnia 1988 r. mającej na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych²⁶. Przepisy te mają treść analogiczną do przepisów art. 129 ust. 2 pkt 1 i 2 p.w.p. Trybunał stwierdził, że art. 3 ust. 1 lit. b/ i c/ dyrektywy „nie stoi na przeszkodzie rejestracji w państwie członkowskim w charakterze krajowego znaku towarowego wyrazu zapożyczonego z języka innego państwa członkowskiego, w którym jest on pozbawiony charakteru odróżniającego lub jest opisowy w odniesieniu do towarów lub usług, dla których wniesiono o rejestrację, chyba że zainteresowani odbiorcy w państwie członkowskim, w którym wniesiono o rejestrację, byłiby w stanie odczytać znaczenie tego słowa” (wyrok z 11 grudnia 2013 r., II GSK 1406/12). W razie użycia w znaku towarowym oznaczeń o charakterze informacyjnym w języku obcym, tylko nabywca dostatecznie dobrze znający ten język zwróci na to uwagę. Natomiast dla nabywcy, który nie zna dostatecznie dobrze języka obcego, oznaczenie takie będzie miało charakter fantazyjny. W konsekwencji znak towarowy zawierający w języku obcym treści informacyjne związane z towarem bądź usługą posiada zdolność rejestracyjną, jeżeli dla znaczącej części krajowych nabywców, nieznających w dostatecznie dobrym stopniu tego języka, znak ten pełni funkcję odróżniającą co do pochodzenia towaru (wyrok z 20 marca 2003 r., II SA 92/02).

W sprawie dotyczącej odmowy udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy wskazano, że art. 132 ust. 2 pkt 2 p.w.p. zawiera trzy łączne przesłanki niedopuszczalności rejestracji znaku towarowego, a mianowicie rejestracji znaku dla towarów identycznych lub im podobnych, podobieństwa do znaku zarejestrowanego na rzecz innego podmiotu oraz możliwości wprowadzenia odbiorców w błąd co do pochodzenia towarów polegającej w szczególności na skojarzeniu między znakami. Składnikiem dominującym wrażenie znaku towarowego MIS – POLECANY LIDER INNOWACYJNOŚCI jest słowo MIS. Pozostały jego człon brzmi jak slogan reklamowy. Elementom słownym znaku, stanowiącym hasło reklamowe, brakuje dostatecznych znamion odróżniających, by mogły pełnić konstytutywną dla znaku towarowego funkcję – wskazywać źródło pochodzenia towarów. Dodatkowe elementy graficzne znaku (rozdzielenie sło-

²⁵ Zbiór Orzeczeń 2006, s. I-2303.

²⁶ Dz.Urz. WE L 1989.40, s. 1, dalej: pierwsza dyrektywa Rady 89/104/EWG.

wa „mis” i zwrotu „polecany lider innowacyjności” linią koloru pomarańczowego i pomarańczowe kółko jako kropka nad literą „i”) nie stanowią na tyle odróżniającego elementu, aby z punktu widzenia właściwego kręgu odbiorców wykluczyć istnienie podobieństwa wizualnego pomiędzy pozostającymi w konflikcie znakami. Przy ocenie podobieństwa znaków stosuje się wypracowane przez teorię i orzecznictwo zasady. Porównania dokonuje się w trzech płaszczyznach: fonetycznej, wizualnej i koncepcyjnej (znaczeniowej). Podobieństwo w jednej płaszczyźnie może być wystarczające dla uznania przeciwstawionych znaków za podobne. Znaki graficzne oceniane są przede wszystkim na płaszczyźnie wizualnej. Spełniają one funkcję odróżniającą (dystynktywną) poprzez określony układ wielu elementów. Istotne jest więc ustalenie, który z tych elementów ma znaczenie istotnie odróżniające. Prawidłowa wykładnia przepisu art. 135 p.w.p. prowadzi do wniosku, że identyczność lub podobieństwo oznaczenia odnoszące się do dóbr osobistych nie może stanowić wyłącznej przesłanki decyzji wydanej na podstawie art. 145 ust. 1 w związku z art. 132 ust. 2 pkt 2 tej ustawy. Natomiast przy spełnieniu pozostałych przesłanek z art. 132 ust. 2 pkt 2 p.w.p., a mianowicie identyczności towarów lub ich podobieństwa, w szczególności ryzyka wprowadzenia odbiorców w błąd, które obejmuje zwłaszcza ryzyko skojarzenia znaku ze znakiem wcześniejszym, zachodzą warunki do odmowy udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy, mimo użycia oznaczenia firmy do znaku towarowego²⁷ (wyrok z 13 sierpnia 2013 r., II GSK 623/12).

3.1.1.2. Negatywne przesłanki rejestracyjne

1) Informacyjny charakter znaku jako negatywna przesłanka rejestracji (art. 7 pkt 2 u.z.t. i 129 ust. 2 pkt 2 p.w.p.)

Samo dodanie grafiki do znaku nie uzasadnia jego ochrony jako znaku towarowego, jeżeli brak jest szczególnej, charakterystycznej formy graficznej pozwalającej na przyjęcie, iż oznaczenie uwypukla zdolność odróżniającą²⁸. Zestawienie regulacji art. 7 ust. 2 u.z.t., a obecnie art. 129 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 (zakazującej rejestrowania znaków składających się wyłącznie z oznaczeń opisowych) oraz art. 156 ust. 1 pkt 2 p.w.p. (przeciwdziałającej zakazywaniu przez uprawnionych osobom trzecim używania oznaczeń wskazujących na pewne cechy i charakterystykę tych towarów etc.), nie uzasadnia liberalizacji interpretacji przeszkód rejestracji, prowadzącej do dopuszczenia do rejestrowania znaków, które są opisowe względem towarów lub usług, dla których zostały zgłoszone (wyrok z 24 lipca 2013 r., II GSK 38/12).

2) Podobieństwo znaku do znaku towarowego zarejestrowanego z wcześniejszym pierwszeństwem na rzecz innego przedsiębiorcy – w rozumieniu art. 132 ust. 2 pkt 2 p.w.p. i art. 9 ust. 1 pkt 1 u.z.t.

W sprawie o unieważnienie znaku towarowego KETOGEL, oceniając jego podobieństwo do znaku słownego KETONAL NSA wskazał, że przeciwstawione znaki towarowe zawierają taki sam wspólny człon, jakim jest wyraz KETO. Wyraz ten jest powszechnie używanym skrótem nazwy związku chemicznego, jakim jest ketoprofen (łac. Ketoprofenum) mający zastosowanie w przemyśle farmaceutycznym. Na bazie tego członu funkcjonuje w obrocie wiele znaków towarowych, w tym również znaki, które uzyskały rejestrację. W świetle przepisów art. 129 ust. 2 pkt 2 i 3 p.w.p. trudno byłoby przypisać wyrazowi

²⁷ W wyroku z 24 lutego 2011 r. w sprawie II GSK 274/10.

²⁸ Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie zarówno w orzecznictwie NSA (np. wyrok NSA z 20 grudnia 2007 r., II GSK 235/07), jak i orzecznictwie TSUE (np. wyrok z 22 czerwca 2006 r. w sprawie C-24/05; wyrok SPI z 15 grudnia 2009 r. w sprawie T-476/08).

KETO zdolność odróżniającą. Przy ocenie kwestii podobieństwa przeciwstawionych znaków towarowych słownych, przeznaczonych do oznaczania produktów farmaceutycznych, na gruncie przepisu art. 132 ust. 2 pkt 2 p.w.p. nie ma decydującego znaczenia istnienie wspólnego członu w tych znakach, jakim jest powszechnie używany skrót nazwy związku chemicznego (wyrok z 17 kwietnia 2013 r., II GSK 150/12).

3) Zgłoszenie do ochrony w złej wierze (art. 131 ust. 2 pkt 1 p.w.p.)

Oceniając podobieństwo znaków międzynarodowych SILVER SHADOW o nr IR 853401, IR 879527 i IR-660174 do znaku słownego SILVER SHOW nr R 199238 NSA uznał, że nie są one podobne w rozumieniu art. 132 ust. 2 pkt 2 p.w.p. Brak konfuzji pomiędzy porównywanymi znakami prowadzi do wniosku o braku złej wiary uprawnionego w świetle przesłanek art. 131 ust. 2 pkt 1.w.p. Fakt posługiwania się w obrocie przez uprawnionego opakowaniem łudząco podobnym do opakowania używanego przez wnioskodawcę może jedynie stanowić podstawę do dochodzenia przez wnioskodawcę roszczeń w postępowaniu cywilnym przed sądami powszechnymi. Z samego faktu późniejszego ewentualnego nieuczciwego zachowania uprawnionego z tytułu spornego prawa nie można wywieść, że celem ubiegania się o rejestrację spornego znaku było jakiegokolwiek nieuczciwe działanie. Może to budzić wątpliwości co do zgodności z zasadami uczciwej konkurencji. Tym bardziej że działania te dotyczą stosowania znaku w obrocie po dacie zgłoszenia spornego znaku (wyrok z 3 września 2013 r., II GSK 912/12).

4) Inne zagadnienia w zakresie znaków towarowych

Z treści art. 169 ust. 6 p.w.p. nie sposób wyprowadzić wniosku, że zaniechanie powołania się przez uprawnionego na fakty znane organowi z urzędu, dotyczące używania znaku towarowego lub istnienia ważnych powodów jego nieużywania, jest równoznaczne z niewykazaniem istnienia tych faktów przez uprawnionego. Wniosek taki pozostawałby bowiem w sprzeczności z art. 77 § 4 k.p.a. (postanowienie z 28 marca 2013 r., II GSK 376/13).

Na te podobieństwa znaku MIESZKO DELICE nr R 200036 do renomowanego znaku DELICJE nr R 70513 NSA uznał, że na gruncie p.w.p. ochrona znaków renomowanych ujęta jest bardzo szeroko już na etapie udzielania praw ochronnych i samo prawdopodobieństwo nienależnej korzyści lub szkody dla odróżniającego charakteru bądź renomy znaku późniejszego wystarczy dla odmowy rejestracji. Jest więc niejako prewencyjna, nie udziela się bowiem praw ochronnych, które mogłyby przynieść zgłaszającemu nienależną korzyść, być szkodliwe dla odróżniającego charakteru lub renomy znaku wcześniejszego. Ochrona wynikająca z art. 132 ust. 2 pkt 3 p.w.p. ma prowadzić do wykluczenia możliwości wszelkich wymienionych w tym przepisie zagrożeń. Oddalenie powództwa o zaniechanie naruszeń ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁹ nie wyklucza uwzględnienia wniosku o unieważnienie znaku towarowego w oparciu o art. 132 ust. 2 pkt 3 p.w.p. (wyrok z 28 listopada 2013 r., II GSK 1054/12).

W postępowaniu spornym o unieważnienie prawa ochronnego na znak towarowy zasada działania Urzędu Patentowego z urzędu w kwestiach dotyczących ustalania i wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy podlega odpowiedniej modyfikacji z uwagi na treść art. 164 p.w.p., który stanowi, że ciężar dowodu, iż nie zostały spełnione ustawowe warunki do uzyskania prawa ochronnego, spoczywa na wnioskodawcy. Ogólna zasada postępowania spornego zawarta w art. 255 ust. 4 p.w.p., w myśl której Urząd Patentowy rozstrzyga sprawy w postępowaniu spornym w granicach wniosku i jest związany pod-

²⁹ Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm., dalej: u.z.n.k.

stawą prawną wskazaną przez wnioskodawcę, odróżnia to postępowanie od klasycznego postępowania administracyjnego, dla którego wyłączną podstawą są przepisy k.p.a. Z tej przyczyny w art. 256 ust. 1 p.w.p. przyjęta została w odniesieniu do postępowania spornego zasada odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., a nie zasada stosowania tychże przepisów wprost. Organ w tym postępowaniu powinien przede wszystkim wyczerpująco rozpatrzyć i ocenić materiał dowodowy przedstawiony przez strony, a zwłaszcza przez wnioskodawcę, który już we wniosku o unieważnienie prawa, jak wynika *expressis verbis* z art. 255¹ ust. 3 pkt 5 p.w.p., wskazuje środki dowodowe i zobowiązany jest do wykazania zasadności zgłoszonych podstaw unieważnienia. Dowody przedstawiane przez wnioskodawcę na uzasadnienie wskazanych podstaw unieważnienia prawa ochronnego na sporny znak towarowy powinny być opatrzone konkretną datą i pochodzić sprzed daty zgłoszenia spornego znaku do Urzędu Patentowego RP. Dowody pochodzące z okresu po dacie rejestracji spornego znaku, tj. po udzieleniu ochrony na sporny znak towarowy, nie mogą stanowić podstawy do oceny przez organ wskazanych we wniosku przesłanek unieważnienia (wyrok z 16 października 2013 r., II GSK 937/12).

3.2. Wynałazki

3.2.1. *Unieważnienie własnego patentu.* Wniosek o unieważnienie patentu jest rozstrzygany w trybie postępowania spornego, o czym stanowi art. 255 ust. 1 pkt 1 p.w.p., jednak istotą postępowania spornego nie jest wcale to, że występuje w nim więcej niż jedna strona. Postępowaniem spornym objęte są np. sprawy o stwierdzenie wygaśnięcia prawa z patentu (prawa ochronnego lub prawa z rejestracji). W takich sprawach bardzo często zainteresowanym stwierdzeniem wygaśnięcia prawa będzie wyłącznie uprawniony. Należy zatem mieć na uwadze treść art. 68 ust. 1 ustawy o wynalazczości (obecnie art. 89 ust. 1 p.w.p.), który warunkuje żądanie unieważnienia patentu legitymowaniem się interesem prawnym, nie zaś statusem wnioskodawcy (tym, czy wnioskodawcą jest uprawniony z patentu, czy inny podmiot) (wyrok z 30 października 2013 r., II GSK 904/12).

3.2.2. *Wyznaczenie składu kolegium orzekającego w Urzędzie Patentowym.* Skład uprawniony do orzekania w konkretnej sprawie wymaga wyznaczenia. Wynika to z przepisów p.w.p., a mianowicie z art. 279 ust. 1 (w sprawach spornych orzekają kolegia do spraw spornych), art. 281 ust. 1 p.w.p. (obsługę kolegiów sprawuje wyodrębniona komórka organizacyjna Urzędu Patentowego), art. 281 ust. 2 pkt 2 (kierownik tej komórki organizacyjnej wyznacza skład orzekający w sprawie), art. 279 ust. 2 (kolegia zasadniczo orzekają w składach trzyosobowych: przewodniczącego i dwóch członków kolegium, a w sprawach zawiłych można wyznaczyć skład pięcioosobowy), art. 280 ust. 3 (w skład kolegium oprócz przewodniczącego wchodzi eksperci upoważnieni do orzekania przez Prezesa Urzędu Patentowego). Wyznaczenie składu orzekającego w trybie spornym powinno przyjąć formę zarządzenia kierownika komórki organizacyjnej obsługującej kolegia do spraw spornych, w którym określona jest zarówno liczebność składu (3 lub 5 osób), jak również wskazane są konkretne osoby powołane do tego składu. Działanie mające za przedmiot wyznaczenie składu kolegium powinno znaleźć odzwierciedlenie w aktach sprawy właśnie po to, aby wykluczyć sytuację, jaka miała miejsce w sprawie niniejszej, w której właściwie nikt nie wie (łącznie z organem), jaki skład, kiedy i dlaczego został wyznaczony do rozpoznania sprawy. Prawidłowość składu kolegiального należy do podstawowych gwarancji rzetelnego orzekania (wyrok z 8 października 2013 r., II GSK 875/12).

3.2.3. *Dodatkowe świadectwo ochronne dla produktu leczniczego.* W myśl art. 2 rozporządzenia Nr 469/2009 z dnia 6 maja 2009 r. dotyczącego dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych³⁰ każdy produkt chroniony patentem na terytorium państwa członkowskiego i przed wprowadzeniem na rynek jako produkt leczniczy podlegający procedurze wydania zezwolenia może być przedmiotem dodatkowego świadectwa ochronnego. Warunki uzyskania świadectwa unormowano w art. 3 omawianego aktu prawnego, zgodnie z którym świadectwo wydaje się, jeżeli w państwie członkowskim, w którym złożony został wniosek, w dniu złożenia wniosku produkt chroniony jest patentem pozostającym w mocy, wydane zostało, zgodnie z dyrektywą 2001/83/WE lub odpowiednio dyrektywą 2001/82/WE z dnia 6 listopada 2001 r. – Wspólnotowy kodeks odnoszący się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi³¹, ważne zezwolenie na obrót produktem leczniczym, produkt nie był uprzednio przedmiotem świadectwa, a zezwolenie jest pierwszym zezwoleniem na obrót danym produktem jako produktem leczniczym. Z regulacji p.w.p. mającej w sprawie zastosowanie wynika, że zakres przedmiotowy patentu określają zastrzeżenia patentowe zawarte w opisie patentowym. Przeszkodę materialnoprawną do uzyskania dodatkowego świadectwa ochronnego stanowi ustalenie, że wydane zgodnie z dyrektywą 2001/83/WE ważne zezwolenie na obrót produktem leczniczym nie jest pierwszym zezwoleniem na obrót danym produktem jako produktem leczniczym.

Z treści art. 3b i 3d rozporządzenia Nr 469/2009 wynika, że ustalenie spełnienia warunków, o których mowa w tych przepisach, możliwe jest przez porównanie przeciwstawnych zezwoleń na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego w przypadku produktów leczniczych stosowanych u ludzi, wydanych zgodnie ze Wspólnotowym kodeksem. Zgodnie z orzecznictwem TSUE podstawowym celem rozporządzenia Nr 469/2009 jest zapewnienie dostatecznej ochrony w celu zachęcenia do prac badawczych w dziedzinie farmacji, które odgrywają decydującą rolę w stałym podnoszeniu poziomu zdrowia publicznego³², a zatem przepisy art. 3 i 4 rozporządzenia Nr 469/2009 powinny być interpretowane w ten sposób, że samo istnienie wcześniejszego zezwolenia na obrót uzyskanego dla weterynaryjnego produktu leczniczego nie sprzeciwia się wydaniu dodatkowego świadectwa ochronnego na odmienne zastosowanie tego samego produktu, dla którego wydano zezwolenie na obrót, pod warunkiem że to zastosowanie jest objęte zakresem ochrony patentu podstawowego powołanego na poparcie wniosku o wydanie dodatkowego świadectwa ochronnego (wyrok z 4 czerwca 2013 r., II GSK 315/12).

3.3. Wzory przemysłowe

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że wzór przemysłowy może być uznany za niespełniający wymagania nowości, tylko gdy różni się nieistotnymi szczegółami od wzoru wcześniejszego, a więc jeżeli nie ma indywidualnego charakteru. W takim przypadku nie jest możliwe dokonanie oceny nowości bez przeprowadzenia oceny indywidualnego charakteru tego wzoru. Badanie indywidualnego charakteru wzoru powinno być dokonane z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 104 ust. 1 i 2 p.w.p., czyli ogólnego wrażenia, jakie wywołuje na zorientowanym użytkowniku wzór przemysłowy

³⁰ Dz.Urz. UE L 2009.152.1, dalej: rozporządzenie Nr 469/2009.

³¹ Dz.Urz. UE L 2001.311.67, dalej: Wspólnotowy kodeks.

³² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r., C-2012 i powołane tam orzecznictwo.

w porównaniu z innym wzorem udostępnionym z datą wcześniejszą, oraz zakresu swobody twórczej producenta wzoru przemysłowego³³. W judykaturze podkreśla się, że ocenie pod względem nowości, indywidualnego charakteru i uwarunkowania względami technicznymi podlega cała postać wytworu, a nie poszczególne jego elementy³⁴. Równie ważne dla oceny zdolności rejestracyjnej wzoru przemysłowego poza zakresem swobody twórczej jest ogólne wrażenie, jakie może wywołać sporny futerał na zorientowanym użytkowniku. W świetle art. 107 ust. 1 pkt 1 p.w.p. nie mogą być chronione te cechy wytworu, które wynikają wyłącznie z jego funkcji technicznej. Istnienie dwóch odmian wzoru wymaga wnikliwego dokonania oceny dwóch postaci wzoru osobno. Ustawa Prawo własności przemysłowej przewiduje możliwość objęcia jednym zgłoszeniem, a następnie jednym prawem kilku odmian wzoru. Możliwe jest więc wydanie decyzji w stosunku do jednej z tych odmian, bez uszczerbku dla pozostałych. Wynika to z treści art. 89 ust. 1 w zw. z art. 117 ust. 1 p.w.p., który przewiduje możliwość unieważnienia praw z rejestracji w części, np. w stosunku do jednej odmiany (wyrok z 21 maja 2013 r., II GSK 268/12).

Podstawa do unieważnienia prawa z rejestracji, niezależnie od tego, czy na etapie rejestracji spełniał on wymagania określone w art. 102, 103 i 104 p.w.p., istnieje wtedy, kiedy wzór jest wykorzystywany z naruszeniem praw osobistych lub majątkowych (wyrok z 22 października 2013 r., II GSK 959/12).

3.4. Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe. Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych. Ubezpieczenia zdrowotne

3.4.1. *Zakład Ubezpieczeń Społecznych.* W sprawach dotyczących Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) przedmiotem rozważań NSA była przede wszystkim kwestia przesłanek umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, określonych w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³⁵ oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczególnych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne³⁶. Decyzje wydawane przez ZUS w tego rodzaju sprawach mają charakter uznaniowy. Ciężar dowodu istnienia przesłanek umorzenia należności składkowych spoczywa co do zasady na wnioskodawcy, ale to organ administracji odpowiada za prawidłowość przeprowadzonego postępowania dowodowego oraz rzetelność dokonanych ustaleń. Prawidłowość powyższych działań organu podlega kontroli sądowej, w której ramach Sąd ocenia, czy materiał dowodowy zgromadzony został w sposób wystarczający dla ustalenia istnienia (lub nieistnienia) przesłanek umorzenia oraz czy został prawidłowo oceniony, a następnie czy z oceny tej zostały wyciągnięte wnioski właściwe pod względem logicznym i pod względem prawnym (wyrok z 15 maja 2013 r., II GSK 333/12).

Przewidziane w art. 28 ust. 2 i 3 u.s.u.s. uzależnienie umorzenia należności z tytułu składek od całkowitej ich nieściągalności nie dotyczy ubezpieczonych będących jednocześnie płatnikami składek. Przy ich umarzaniu należy zawsze ocenić, czy w wyniku egzekucji po-

³³ Powołany w uzasadnieniu wyrok NSA z 7 maja 2008 r., II GSK 232/08.

³⁴ Powołany w uzasadnieniu wyrok WSA Warszawie z 28 października 2005 r., VI SA/Wa 527/05.

³⁵ Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm., dalej: u.s.u.s.

³⁶ Dz.U. Nr 141, poz. 1365 ze zm., dalej: rozporządzenie.

wstanie zagrożenie utraty możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych dłużnika. Zatem gdy ustawodawca przewidział możliwość zastosowania umorzenia należności „w uzasadnionych przypadkach” oraz w przypadku zaistnienia okoliczności wskazanych w § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, to odmawiając zastosowania tych instytucji organ jest zobowiązany wykazać, że okoliczności konkretnej sprawy nie uzasadniają potraktowania jej w sposób szczególny (wyrok z 3 września 2013 r., II GSK 865/12).

Celem unormowania art. 28 ust. 3a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz § 3 rozporządzenia jest zabezpieczenie niezbędnego minimum socjalnego, które pozwoli osobie zobowiązanej funkcjonować w codziennym życiu, mając gwarancję, że jej podstawowe potrzeby życiowe będą zaspokojone. Gdy z ustalonego stanu sprawy wynika, że źródłem utrzymania osoby zobowiązanej jest m.in. wsparcie z pomocy społecznej, należy wnikliwie przedstawić argumentację potwierdzającą zasadność odmowy umorzenia należności z tytułu składek w kontekście niezagrożenia przez to utraty możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych danej osoby. W świetle ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁷ zadaniem pomocy społecznej jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb bytowych osoby zainteresowanej (art. 2 i art. 3). Skoro ze środków pomocy społecznej zaspokajane są jedynie niezbędne potrzeby bytowe osób zainteresowanych, to zasadny jest wniosek, że spłata zadłużenia przez stronę, która otrzymuje tego rodzaju środki, może mieć wpływ na możliwość zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych (wyrok z 30 lipca 2013 r., II GSK 559/12).

W decyzji o charakterze uznaniowym wymagane jest, aby motywy rozstrzygnięcia były przedstawione szczególnie wnikliwie, żeby oczywiste było, iż decyzja taka nie jest dowolna. Skoro ustawodawca wprowadził do systemu prawnego wspomnianą instytucję prawną stwarzającą możliwość umorzenia należności z tytułu składek, to znaczy że nie może stać się ona jedynie fikcją prawną, a przewidujący ją przepis przepisem martwym. W tym właśnie aspekcie przejawia się szczególnie ważna rola uzasadnienia decyzji o charakterze uznaniowym. Organ winien wykazać, że dokonał dogłębnej analizy zebranego w sprawie materiału dowodowego, prawidłowo zastosował przepis prawa, a motywy rozstrzygnięcia mają oparcie w obowiązującym stanie prawnym (wyrok z 5 marca 2013 r., II GSK 2270/11).

3.4.2. *Sprawy kapitałowe i bankowość.* Termin 6 miesięcy, o którym mowa w 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 publicznych³⁸, jest skierowany do organu i jest terminem materialnym. Jego upływ powoduje, iż wygasa umocowanie organu nadzoru (KNF) do nałożenia kary pieniężnej przewidzianej w art. 96 ust. 6 ustawy o ofercie. Początkiem biegu 6-miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 96 ust. 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie, do nałożenia przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) kary na osobę, która w tym okresie pełniła funkcję członka zarządu spółki publicznej z tytułu rażącego naruszenia obowiązków informacyjnych, o których stanowi art. 96 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy o ofercie, jest data wydania przez KNF decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na spółkę publiczną, tzn. data jej sporządzenia zgodnie z wymogami art. 107 k.p.a. i podpisania, nie zaś data jej doręczenia (wyrok z 17 września 2013 r., II GSK 767/12).

³⁷ Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

³⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 185, poz. 1439 ze zm., dalej: ustawa o ofercie.

3.4.3. *Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych.* Procedura podejmowania uchwały ustalającej rozkład godzin pracy aptek ogólnodostępnych została określona w art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne³⁹ i nakłada na radę powiatu obowiązek zasięgnięcia opinii wójtów gmin z terenu powiatu i samorządu aptekarskiego. Podejmując uchwałę organ nie może brać pod uwagę hipotetycznych trudności, jakie może mieć podmiot prowadzący aptekę w zrealizowaniu obciążającego go, a wynikającego z art. 92 u.p.f. obowiązku obecności farmaceuty w godzinach czynności apteki (sprawa II GSK 585/12).

3.4.4. *Ubezpieczenia zdrowotne.* Sprawy z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych dotyczyły przede wszystkim sądowej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych w przedmiocie podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego, rozstrzygnięcia konkursu ofert na zawieranie umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej oraz stwierdzenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego.

3.4.4.1. Postępowanie przed organem Narodowego Funduszu Zdrowia w przedmiocie objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym ma wpływ na prawa i obowiązki płatnika składek na ubezpieczenie zdrowotne. Płatnik ma własny, bezpośredni i aktualny interes prawny do uczestnictwa w tym postępowaniu (sprawy II GSK 1952/11, II GSK 2430/11, II GSK 1978/11, II GSK 378/12, II GSK 301/12, II GSK 1047/12).

3.4.4.2. Świadczeniodawca, którego interes prawny doznał uszczerbku w wyniku uwzględnienia przez Prezesa NFZ odwołania na podstawie art. 154 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴⁰ złożonego przez uczestnika postępowania konkursowego, dla którego rozstrzygnięcie postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej było niekorzystne, posiada przymiot strony w postępowaniu odwoławczym prowadzonym w trybie art. 154 u.s.o.z. W konsekwencji przysługuje mu również prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego w rozumieniu art. 50 § 2 p.p.s.a. Odwołanie wszczynające kontrolne postępowanie administracyjne służy weryfikacji całości zaskarżonego rozstrzygnięcia o wyborze świadczeniodawcy z uwagi na treść art. 154 ust. 2 zd. 2 oraz ust. 7 u.s.o.z. i nie ogranicza się jedynie do rozpatrzenia i oceny oferty składającego odwołanie z punktu widzenia zgodności z zasadami postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (wyrok z 5 marca 2013 r., II GSK 1163/12).

Zgodnie z art. 152 ust. 1 u.s.o.z. świadczeniodawcom, których interes prawny doznał uszczerbku w wyniku naruszenia przez NFZ zasad przeprowadzania postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, przysługują środki odwoławcze i skarga na zasadach określonych w art. 153 i 154, które określają procedurę. Ustawa nakłada na Fundusz obowiązek równego traktowania wszystkich świadczeniodawców ubiegających się o zawarcie umowy i prowadzenia postępowania w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji (art. 134 ust. 1 u.s.o.z.). Równe traktowanie w zakresie ocen ofert jest kwestią pewnych relacji pomiędzy tymi ocenami. Nie jest więc możliwe skontrolowanie respektowania zasady równego traktowania przy ustalaniu rankingu świadczeniodawców wyłącznie na podstawie weryfikacji oceny oferty odwołującego się dokonanej pod względem zgodności z wymaganiami stawianymi świadczeniodawcom. Narodowy Fundusz Zdrowia jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną

³⁹ Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm., dalej: u.p.f.

⁴⁰ Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm., dalej: u.s.o.z.

(art. 96 ust. 1 u.s.o.z.), wykonującą określone zadania publiczne w zakresie ochrony zdrowia, wyposażoną m.in. w kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w art. 154 ust. 3 i ust. 6 u.s.o.z. Znajduje tu więc zastosowanie art. 1 pkt 2 k.p.a., z którego wynika, że przepisy Kodeksu mają zastosowanie do postępowania przed organami Funduszu (dyrektorem oddziału wojewódzkiego Funduszu i Prezesem Funduszu), zmierzającego do rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. Nie ulega zatem wątpliwości, że k.p.a. ma zastosowanie w omawianych sprawach z wyłączeniem tych jego przepisów, które dotyczą kwestii odmiennie uregulowanych w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej (wyrok z 8 maja 2013 r., II GSK 256/12).

Weryfikacja postępowania konkursowego w trybie art. 154 w zw. z art. 152 u.s.o.z. nie oznacza powtórzenia czynności z tego postępowania, lecz kontrolę prawidłowości poszczególnych ocen ofert w oparciu o jednolite kryteria wynikające z przepisów prawa materialnego, a tego nie można przeprowadzić bez dostępu do akt postępowania konkursowego (sprawy II GSK 399/12, II GSK 459/12, II GSK 460/12, II GSK 789/12, II GSK 896/12).

W myśl w art. 155 ust. 1 u.s.o.z. do umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, ale tylko w sprawach nieuregulowanych w ww. ustawie. Podstawowym trybem postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej jest konkurs ofert, który składa się z dwóch części – jawnej i niejawnej (art. 142 ust. 1 u.s.o.z.). W ramach części niejawnej konkursu ofert komisja może przeprowadzić z oferentami negocjacje, których skutek w postaci zawarcia umowy w przypadku uzgodnienia wszystkich jej postanowień, wynikający z art. 72 § 1 k.c., nie obowiązuje, negocjacje zmierzają bowiem do ostatecznego ustalenia dwóch niezbędnych składników oferty, aby wyłonić najkorzystniejszą ze złożonych ofert. Z uwagi na to, że ważność umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zależy od formy pisemnej pod rygorem nieważności (art. 155 ust. 4 u.s.o.z.), przyjęcie najkorzystniejszej oferty nie powoduje zawarcia umowy definitywnej (finalnej), lecz umowy stanowiącej rodzaj umowy przedwstępnej, uzasadniającej zastosowanie art. 389-390 k.c. (wyrok z 8 listopada 2013 r., II GSK 1735/12).

3.4.4.3. Zarachowanie dokonanych przez ubezpieczonego wpłat na poczet należności z tytułu składek zdrowotnych na należność główną i odsetki za zwłokę i w konsekwencji tych działań ustalenie ostatecznej odprowadzonej składki zdrowotnej, która nie powoduje sankcji wygaśnięcia umowy z mocy prawa, należy do kompetencji ZUS. Stanowi jednocześnie zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. dla postępowania prowadzonego przez Dyrektora Oddziału Wojewódzkiego NFZ w przedmiocie objęcia wpłacającego składki dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym (wyrok z 18 kwietnia 2013 r., II GSK 223/12).

3.5. Działalność gospodarcza (alkohole, gry losowe, rybołówstwo – w tym limity połowowe), kultura fizyczna, uprawnienia zawodowe – w tym notariusze, aplikanci

3.5.1. *Radcowie prawni.* Sąd administracyjny kontrolując uchwałę komisji egzaminacyjnej w przedmiocie ustalenia wyniku egzaminu radcowskiego, o której mowa w art. 36⁶ ust. 2 w związku z art. 36⁴ ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁴¹, czyni to według kryterium zgodności z prawem, kwalifikując tę uchwałę do grupy decyzji związanych,

⁴¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.

nie zaś według uznania administracyjnego. Decyzja określana jest jako związana, gdy nie pozostawia organowi administracyjnemu „luzu decyzyjnego”, jak określa się to w opisie wyboru konsekwencji prawnych normy prawa materialnego w decyzyjnym modelu stosowania prawa. Korzystanie przez organ z luzu decyzyjnego, w tym m.in. dla ustalenia treści nieostrych sformułowań treści przepisów prawnych, co ma miejsce na gruncie ustawy o radcach prawnych przy ustalaniu wyniku egzaminu, nie daje podstaw dla stwierdzenia, iż wydana w tym przedmiocie decyzja ma charakter rozstrzygnięcia według uznania administracyjnego (wyrok z 19 czerwca 2013 r., II GSK 319/12).

Uchwały komisji egzaminacyjnej do spraw wyniku egzaminu radcowskiego nie są podejmowane w oparciu o konstrukcję uznania administracyjnego. Zarówno komisja, decydując o wyniku egzaminu na podstawie art. 36⁶ ust. 2 ustawy o radcach prawnych, jak też rozpatrująca na zasadzie art. 36⁸ ust. 9 i 10 ustawy o radcach prawnych odwołania od tych rozstrzygnięć Komisja Egzaminacyjna II stopnia są związane treścią art. 36⁶ ust. 1 ustawy o radcach prawnych, zgodnie z którym pozytywny wynik z egzaminu radcowskiego otrzymuje zdający, który z każdej części egzaminu radcowskiego otrzymał ocenę pozytywną. Uzyskanie przez zdającego pozytywnych ocen z wszystkich części egzaminu radcowskiego stwarza dla komisji egzaminacyjnych obu instancji obowiązek podjęcia uchwały o pozytywnym wyniku egzaminu (związanie administracyjne) i konsekwentnie uzyskanie z jednego zadania oceny niedostatecznej musi stanowić o negatywnym wyniku egzaminu. Decydujący dla uchwały w sprawie wyniku egzaminu radcowskiego jest zebrany w sprawie i podlegający ocenie według zasady swobodnej oceny dowodów materiał dowodowy, który stanowią rozwiązane zadania z wszystkich części egzaminu i wystawione przez dwóch niezależnych od siebie egzaminatorów oceny częściowe z kolejnych zadań na etapie postępowania przed komisją egzaminacyjną oraz dodatkowo pisemne opinie dotyczące zasadności podniesionych w odwołaniu zarzutów wraz ze stanowiskiem opiniujących na etapie postępowania przed Komisją Egzaminacyjną II stopnia (wyrok z 19 czerwca 2013 r., II GSK 321/12).

3.5.2. *Adwokaci.* W świetle art. 72 ust. 1 pkt 4 u.p.a. stanowiącego o skreśleniu adwokata z listy w przypadku objęcia stanowiska w organach wymiaru sprawiedliwości, organach ścigania lub rozpoczęcia wykonywania zawodu notariusza bez znaczenia jest, czy adwokat pozostający na stanowisku w organach wymiaru sprawiedliwości faktycznie wykonuje czynności zawodowe. Prawidłową wykładnią art. 72 ust. 1 pkt 4 u.p.a. jest interpretacja, zgodnie z którą skreśleniu z listy adwokatów podlegają zarówno osoby, które objęły stanowisko w organach wymiaru sprawiedliwości, organach ścigania lub rozpoczęły wykonywanie zawodu notariusza po wpisaniu na tę listę, jak i osoby, które już w chwili wpisu zajmowały te stanowiska i nie zrezygnowały z nich (wyrok II GSK 302/12). Z art. 72 ust. 1 pkt 4 u.p.a. wynika zakaz łączenia statusu i przepis ten nie może być interpretowany rozszerzająco (wyrok z 19 marca 2013 r., II GSK 2367/11).

Naruszenie przez adwokata bezwzględnie obowiązującego zakazu wykonywania zawodu z pozostawianiem w stosunku pracy (art. 4b ust. 1 pkt 1 u.p.a.) jest postępowaniem sprzecznym z prawem, co stanowi podstawę do pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 80 u.p.a.). Ustawa – Prawo o adwokaturze nie przewiduje obowiązku zrzeczenia się swojego stanowiska przez asystenta sędziego, jeśli podejmie postępowanie w sprawie nabycia prawa do wykonywania zawodu adwokata, natomiast w ustawie o radcach prawnych ustawodawca w art. 26 postanowił, że osoby, które wykonują zawód sędziego, prokuratora, notariusza, komornika, asesora sądowego, prokuratorskiego i nota-

rialnego bądź odbywają aplikację sądową, prokuratorską lub notarialną, nie mogą jednocześnie zostać wpisane na listę radców prawnych ani wykonywać zawodu radcy prawnego. W powyższych sytuacjach wyłączona jest interpretacja rozszerzająca przesłanek zarówno warunkujących nabycie prawa do wykonywania zawodu adwokata, jak i pozbawienia prawa nabytego, jeżeli przepis prawa takiej restrykcyjnej regulacji wyraźnie nie wprowadza (wyrok z 13 listopada 2013 r., II GSK 1007/12).

3.5.3. *Komornicy*. Rozstrzygnięcie w przedmiocie przedłużenia terminu na utworzenie kancelarii komorniczej lub objęcie kancelarii następuje w formie decyzji administracyjnej, gdyż będzie miało wpływ na prawa i obowiązki komornika. Pozytywne rozstrzygnięcie spowoduje bowiem przedłużenie ustawowego terminu z art. 13 ust. 1, negatywne zaś – automatycznie wywoła skutek określony w 13 ust. 3 art. u.k.s.e., tj. utratę mocy powołania (wyrok z 24 maja 2013 r., II GSK 266/12).

3.5.4. *Notariusze*. Nadzór Krajowej Rady Notarialnej nad szkoleniem aplikantów obejmuje również nadzór nad szkolącymi się aplikantami (art. 40 § 1 pkt 9 Prawa o notariacie). Przepis art. 40 § 1 pkt 9 ustawy stwarza podstawę do kontrolowania przez korporację zawodową wywiązywania się aplikantów z obowiązku zdobywania wiedzy prawniczej i umiejętności niezbędnych do wykonywania zawodu notariusza. Zaświadczenie o odbyciu aplikacji notarialnej służy urzędowemu potwierdzeniu tego faktu (art. 217 § 2 k.p.a.). Żądanie wydania zaświadczenia o odbyciu aplikacji notarialnej, której aplikant w istocie nie odbył, nie może być uwzględnione. Prawną podstawą odmowy wydania takiego zaświadczenia będzie zarówno art. 72 § 1 i 2 ustawy Prawo o notariacie, jak i mające w tym przypadku zastosowanie przepisy art. 217 § 2 i art. 219 k.p.a. (wyrok z 4 listopada 2013 r., II GSK 990/13).

Minister Sprawiedliwości zgodnie z art. 10 § 3 ustawy Prawo o notariacie może odmówić powołania na stanowisko notariusza – które łączy się z wyznaczeniem siedziby kancelarii – tylko wtedy, kiedy kandydat ten nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 11-13. Przepisy ustawy Prawo o notariacie nie uzależniają utworzenia kolejnej kancelarii notarialnej od nieprzekroczenia określonej liczby kancelarii w danej miejscowości, zatem przypisanie planowi charakteru obligatoryjnego elementu procedury podejmowania decyzji w tych sprawach oznaczałoby wyjście poza kryteria ustawowe określone w art. 11-13 tej ustawy (wyrok z 25 czerwca 2013 r., II GSK 491/12).

Kryterium „rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu notariusza” ma służyć zagwarantowaniu odpowiedniego poziomu etycznego i zawodowego członka tej korporacji. Jego spełnienie wymagane jest od kandydata na notariusza niezależnie od spełnienia przez niego pozostałych warunków dotyczących kwalifikacji zawodowych (art. 11 pkt 4-6, art. 12 § 1 Prawa o notariacie). W stosunku do osoby, która przez czas określony w art. 12 § 1 pkt 3 Prawa o notariacie nienagannie wykonywała inny zawód prawniczy istnieje domniemanie, że osoba ta daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu notariusza⁴² (wyrok z 5 kwietnia 2013 r., II GSK 2066/11).

3.5.5. *Gry hazardowe*. Ustalenie istotnego wpływu konkretnego przepisu ustawy powodującego ograniczenia w zakresie używania automatów na wielkość czy zakres sprzedaży tych automatów będzie wymagało uwzględnienia wielu bezpośrednich i pośrednich czynników, nie tylko prawnych, mogących mieć takie oddziaływanie, determinujących zarówno zachowania użytkowników (grających), jak i podmiotów zarządzających gry. Taki

⁴² Powołany w uzasadnieniu wyrok z 21 lutego 2007 r., II GSK 302/06.

wpływ mogą mieć również przepisy ustawy, które nie były podstawą prawną zaskarżonego rozstrzygnięcia administracyjnego. Ustalenie tego wpływu będzie wymagało zbadania i oceny różnorodnych i złożonych zależności między stosowaniem konkretnego przepisu ustawy hazardowej a zachowaniami jej adresatów – urządzających gry i grających, mogących spowodować spadek popytu na automaty. W wyroku TSUE z 19 lipca 2012 r.⁴³ zalecono uwzględnienie przy ustalaniu tego wpływu okoliczności, że ograniczeniu liczby miejsc, gdzie jest dopuszczalne prowadzenie gier, towarzyszy zmniejszenie ogólnej liczby automatów, które mogą być w nich użytkowane (pkt 38), oraz rozważenie tego, czy automaty do gier o niskich wygranych mogą zostać zaprogramowane lub przeprogramowane w celu wykorzystania ich w kasynach jako automaty do gier hazardowych, co pozwoliłoby na wyższe wygrane, a więc spowodowałoby większe ryzyko uzależnienia graczy. Mogłoby to wpłynąć w sposób istotny na właściwości tych automatów (pkt 39).

Jednocześnie mogą występować inne okoliczności, które wpływ tych pierwszych będą np. niwelować. Ocena, czy art. 129 ust. 2 jest przepisem technicznym, a w konsekwencji czy mógł być w tej sprawie zastosowany, zależy od ustalenia rodzaju i zakresu ograniczeń w używaniu automatów, będących konsekwencją jego wejścia w życie (wyrok z 20 lutego 2013 r., II GSK 1749/12). Rozstrzygnięcie o charakterze określonego przepisu należy do sądu krajowego. Stwierdzenie TSUE, że ustalenie technicznego charakteru przepisów ustawy hazardowej należy do sądu krajowego, trzeba odczytywać przez pryzmat specyfiki działania polskich sądów administracyjnych, sprawujących kontrolę działalności administracji publicznej – art. 184 Konstytucji RP (wyrok z 20 lutego 2013 r., II GSK 436/11).

W związku ze skierowaniem przez WSA w Gliwicach w sprawie II SA/GI 1979/11 pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁴ NSA zawiesił postępowanie sądowoadministracyjne w sprawach II GSK 20129/11 i II GSK 2336/11.

3.6. Środki finansowe z budżetu Unii Europejskiej, budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Renty strukturalne, dofinansowanie do produkcji rolnej, „pomoc młodym rolnikom”, odmowa wypłaty dofinansowania

3.6.1. *Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego*

3.6.1.1. Czynność organu wykonawczego (wójta, burmistrza miasta, prezydenta miasta) mająca na celu obliczenie wysokości dotacji i jej wypłacenie dla placówki oświatowej niepublicznej jest czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., dotyczącą uprawnień wynikających z przepisów prawa. Obliczenie wysokości dotacji jest wykonaniem prawa określonego w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty⁴⁵. Oznacza to, że ocena zgodności z prawem tego rodzaju czynności, stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jako czynności z zakresu administracji publicznej podlega kontroli sądów administracyjnych⁴⁶. Jest to odmienny pogląd od prezentowanego stanowiska sądów z roku

⁴³ Wydanego w połączonych sprawach C-213/11, C-214/11 i C-217/11.

⁴⁴ Pytanie zostało opisane w rozdziale VI części drugiej *Informacji*.

⁴⁵ Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁴⁶ Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku NSA z 17 stycznia 2008 r., II GSK 320/07 oraz wyroku WSA w Poznaniu z 29 września 2011 r., I SA/Po 392/11.

2012, według którego jest to *stricte* techniczna czynność o charakterze księgowo-rachunkowym i nie kwalifikuje się jako czynność opisana w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Sprawy o wypłatę dotacji z uwagi na przedmiot nie należą do właściwości sądu administracyjnego, albowiem wypłacenie dotacji w kwocie pieniężnej jest w istocie roszczeniem o zapłatę, którego należałoby dochodzić przed sądem powszechnym, a nie w postępowaniu przed sądem administracyjnym⁴⁷ (postanowienie z 13 marca 2013 r., II GSK 257/13). Pogląd ten w roku 2013 został powielony w sprawach II GSK 321/13; II GSK 322/13 i II GSK 318/13. Niemniej w roku 2013 w orzecznictwie sądów administracyjnych występowały także orzeczenia, w których prezentowany był pogląd, że dochodzenie roszczeń o należną, lecz niewypłaconą dotację oświatową odbywa się na drodze sądowej w postępowaniu cywilnym, a nie sądowoadministracyjnym (np. postanowienie z 24 października 2013 r., I SA/Sz 493/13, w którym WSA w Szczecinie zajął stanowisko pozostające w zgodności ze stanowiskiem NSA wyrażonym w postanowieniu z 26 stycznia 2011 r., II GSK 98/10),

3.6.1.2. Pocedura przyznawania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej oraz kognicji sądów cywilnych w sytuacji zaistnienia sporu pomiędzy beneficjentem pomocy a organem jest dwuetapowa⁴⁸. Skoro przepis art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych stanowi, że osoba niepełnosprawna może otrzymać środki w wysokości określonej w umowie zawartej ze starostą, to oznacza, że najpierw powinno zapaść rozstrzygnięcie przesądzające, czy wnioskodawca może otrzymać środki, natomiast w przypadku uwzględnienia wniosku, kolejnym etapem jest określenie wysokości środków, co następuje w umowie zawartej ze starostą. Z kolei ust. 3 art. 12a ww. ustawy upoważnia ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do wydania rozporządzenia określającego: warunki oraz tryb przyznawania i zwrotu środków (art. 12a ust. 3 pkt 1), formy zabezpieczenia zwrotu środków w przypadku naruszenia warunków umowy dotyczącej ich przyznania (art. 12a ust. 3 pkt 2) oraz wzoru wniosku i niezbędnych elementów umowy dotyczącej przyznania środków (art. 12a ust. 3 pkt 3).

W orzecznictwie NSA ukształtował się pogląd, że prowadzona przed organem administracji procedura poprzedzająca zawarcie umowy cywilnoprawnej i kończąca się odmową zawarcia umowy jest procedurą administracyjną, podlegającą kontroli sądu administracyjnego⁴⁹. W razie pozytywnego rozpatrzenia wniosku przez starostę po stronie wnioskodawcy pojawia się roszczenie o podjęcie negocjacji, a następnie zawarcie umowy, której przedmiotem jest wypłata środków, o jakich mowa w art. 12a ustawy o rehabilitacji. Ewentualny spór wynikający z takiego stosunku prawnego jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., a więc jego merytoryczne rozstrzygnięcie podlega kognicji sądów powszechnych (postanowienie z 29 sierpnia 2013 r., II GSK 1470/13).

3.6.2. Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa

3.6.2.1. Zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej przez podmiot udzielający pomocy publicznej należy rozumieć nie tylko organ administracji publicznej, ale także inny podmiot, który jest uprawniony do udzielania pomocy publicznej, w tym przedsiębiorcę publicznego, o którym mowa w art. 2 ust. 1

⁴⁷ Por. postanowienia NSA: II GSK 563/12, II GSK 525/12, II GSK 562/12, II GSK 521/12, II GSK 522/12, II GSK 523/12, II GSK 524/12, II GSK 1651/12, II GSK 1652/12, II GSK 1649/12, II GSK 1650/12.

⁴⁸ W uzasadnieniu powołano uchwałę NSA z 24 maja 2012 r., I GPS 1/12.

⁴⁹ W uzasadnieniu powołano uchwałę NSA z 22 lutego 2007 r., II GPS 3/06.

pkt 4 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców⁵⁰. Zgodnie z art. 45 ust. 1 i 3a ustawy o rehabilitacji, Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest państwowym funduszem celowym, uprawnionym do rozpatrywania i rozstrzygania spraw na podstawie także przepisów k.p.a. Podmiotem udzielającym pomocy w zakresie zmniejszenia ograniczeń zawodowych wynikających z rodzaju i stopnia niepełnosprawności pracowników niepełnosprawnych jest Fundusz, a nie Prezes PFRON. W świetle ustawy o rehabilitacji (art. 50 ust. 1 i art. 51 ust. 1, 2 i 3) załatwianie spraw dotyczących zaświadczeń o pomocy *de minimis* w imieniu PFRON nie zostało ustawowo zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Prezesa Zarządu tego Funduszu, a to pozwala przyjąć, że mogą one być załatwiane zarówno przez Prezesa Zarządu PFRON, jak i przez jego zastępców. Tym samym nie podzielono poglądu, że zaświadczenie o pomocy *de minimis* wydaje organ administracji, którym jest Prezes Zarządu PFRON, a wydanie tego rodzaju zaświadczenia przez jego zastępcę skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności postanowienia organu I instancji na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. jako wydanego z naruszeniem przepisów o właściwości⁵¹ (wyrok z 11 stycznia 2013 r., II GSK 1146/11). Powyższe stanowisko zostało utrzymane przez NSA wyrokiem z 8 marca 2013 r., II GSK 2262/11.

3.6.2.2. W odniesieniu do charakteru prawnego terminu, o którym mowa, zgodnie z treścią § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych warunkiem uznania pomocy jako pomocy *de minimis* jest uzyskanie zaświadczenia wydanego przedsiębiorcy przez podmiot udzielający pomocy. Podmiot ubiegający się o wydanie zaświadczenia o uznaniu pomocy za pomoc *de minimis* jest zobligowany do przedstawienia kompletnych informacji, które w sposób niewątpliwy potwierdzałyby wykorzystanie środków funduszu rehabilitacji na cele określone przepisami prawa. 30-dniowy termin obligujący przedsiębiorcę do przedstawienia informacji jest terminem prawa materialnego (wyrok z 29 sierpnia 2013 r., II GSK 547/12).

3.6.2.3. Do postępowania administracyjnego dotyczącego zwrotu dotacji, wszczętego przed wejściem w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, znajdują zastosowanie przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych i to także w sytuacji, gdy dotacje zostały udzielone przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, co wynika z treści art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Z treści art. 113 ust. 4 ww. ustawy wynika, że obejmuje on swym zakresem także przepisy odnoszące się do trybu postępowania w sprawach zwrotu dotacji udzielonych przed datą wejścia w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Treść przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. daje podstawy do zastosowania, w zakresie odnoszącym się do określenia organu odwoławczego od decyzji wydanej przez marszałka województwa w przedmiocie zwrotu dotacji udzielonej przez jednostkę samorządu terytorialnego przed dniem 1 stycznia 2010 r., rozwiązań zawartych w przepisach prawnych znajdujących zastosowanie w dacie wszczęcia postępowania o zwrot dotacji (wyrok z 28 listopada 2013 r., II GSK 1248/12).

⁵⁰ Dz.U. Nr 191, poz. 1411 i Nr 245, poz. 1775.

⁵¹ Wyrażonego w wyroku NSA z 11 września 2012 r., II GSK 1168/11.

3.6.2.4. Dopłaty z tytułu kształcenia uczniów niepełnosprawnych przypisane są do uczniów legitymujących się wyłącznie orzeczeniami wydanymi na podstawie art. 71b ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Opinie o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego albo indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania, a także o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych organizowanych zgodnie z odrębnymi przepisami wydają zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, w tym w poradniach specjalistycznych. Treść ww. regulacji jednoznacznie wskazuje, że żaden inny dowód – poza orzeczeniem wydanym na podstawie art. 71b ust. 3 ww. ustawy – nie uprawnia jednostki samorządu terytorialnego do uzyskania dopłat subwencyjnych z tytułu kształcenia uczniów niepełnosprawnych (wyroki z 9 września 2013 r., II GSK 781/12 i 8 lutego 2013 r., II GSK 2092/11).

3.6.3. *Środki finansowe z budżetu Unii Europejskiej. Renty strukturalne, dofinansowanie do produkcji rolnej, „pomoc młodym rolnikom”*

3.6.3.1. Zgodnie z art. 33d ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999⁵² celem pomocy jest wspieranie producentów w realizowaniu produkcji i we wspólnym wprowadzaniu tej produkcji na rynek (sprzedaży wytworzonych produktów). Założeniem ustawodawcy jest wzmocnienie pozycji pojedynczego producenta poprzez utworzenie grupy producentów produkujących ten sam produkt. Nie jest natomiast celem omawianej pomocy wspieranie organizacji, która nie produkuje, natomiast zajmuje się skupem i sprzedażą⁵³. Zasadą powinno być uznanie, że członkowie grupy producenckiej powinni wytwarzać produkt, ze względu na który grupa powstała, i sprzedawać go za pośrednictwem grupy. Okoliczność, czy cele, dla których stworzono grupę, są realizowane, ma znaczenie zasadnicze dla oceny, czy nie zostały jedynie sztucznie stworzone warunki dla uzyskania korzyści. Skoro pomoc przyznawana jest dla grupy producentów, grupa zaś utworzona jest zasadniczo dla wzmocnienia pozycji pojedynczych producentów na rynku, a członkowie grupy postanawiają sprzedawać i sprzedają swoje produkty poza grupą, bo grupa nie osiągnęła wymaganego poziomu produkcji, tylko nastawiła się na skup od innych producentów, to zasadny jest wniosek, iż warunki dla uzyskania pomocy związanej z rejestracją grupy producenckiej zostały stworzone sztucznie (wyrok z 28 lutego 2013 r., II GSK 2138/11).

3.6.3.2. Na gruncie ustawy o krajowym systemie ewidencji małżonkom wspólnie prowadzącym działalność rolniczą przysługuje status producenta rolnego; małżonków tych należy traktować jako grupę osób fizycznych w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003. Numer identyfikacyjny nadany temu małżonkowi, co do którego współmałżonek wyraził zgodę, identyfikuje tylko producenta rolnego – małżonków. Natomiast z chwilą ustania małżeństwa przez śmierć jednego z małżonków, ustaje byt prawny tego

⁵² Z 17 września 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia (Dz.Urz. UE L 160 z 26 czerwca 1999 r., s. 80 ze zm.), dalej: rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999.

⁵³ NSA podzielił pogląd reprezentowany w orzecznictwie NSA (por. wyroki z 16 listopada 2011 r., II GSK 1141/10; z 4 grudnia 2012 r., II GSK 1596/11; z 20 grudnia 2012 r., II GSK 1316/10), że nieprowadzenie produkcji przez jednego, a nawet większość członków grupy nie prowadzi każdorazowo do uznania, iż sztucznie stworzono warunki do uzyskania płatności. Niemniej za aktualny NSA uznał pogląd wyrażony w swoim wyroku z 22 września 2011 r., II GSK 942/10, że istota ww. pomocy wyraża się we wspieraniu działalności realizującej swoistego rodzaju wspólne przedsięwzięcie polegające na wspólnej produkcji i wspólnym wprowadzaniu do obrotu.

producenta rolnego⁵⁴. Gdy producentem rolnym byli obydwaj małżonkowie jako grupa osób, to postępowanie w sprawie płatności zainicjowane wnioskiem tego producenta, wobec ustania jego bytu prawnego w związku ze śmiercią jednego z małżonków, która nastąpiła w okresie od dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności do dnia doręczenia decyzji administracyjnej w sprawie jej przyznania, nie może być (automatycznie) kontynuowane z udziałem żyjącego małżonka jako strony tego postępowania (wyrok z 16 maja 2013 r., II GSK 293/12)⁵⁵.

3.6.3.3. Określony ustawą krąg beneficjentów dopłat obszarowych został zawężony przez § 3 ust. 1 pkt 3 lit. a/ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielenia pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich w zakresie, w jakim pozbawia pomocy finansowej producenta rolnego, który jest współposiadaczem gospodarstwa rolnego z małoletnimi dziećmi. Takie różnicowanie podmiotów jest sprzeczne nie tylko z przepisami ustawy z dnia 29 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, ale także z Konstytucją RP. Stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy Rada Ministrów nie została upoważniona do określenia w sposób inny, niż czyni to ustawa, zakresu podmiotowego uprawnionych do uzyskania pomocy finansowej gospodarstw niskotowarowych (wyrok z 11 lipca 2013 r., II GSK 465/12).

3.6.3.4. W kwestii wstrzymywania przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wypłaty drugiej transzy i zwrotu pierwszej transzy dopłaty unijnej przez rolników, którzy w terminie nie wywiązali się ze zobowiązania dostosowania prowadzonych przez nich gospodarstw rolnych do standardów unijnych (nieosiągnięcie przez gospodarstwo rolne zamierzonego stopnia realizacji projektu modernizacyjnego określonego w planie dostosowawczym gospodarstwa) w orzecznictwie sądów administracyjnych dostrzec można dwa odmienne stanowiska. W wyroku z 6 lutego 2013 r., II GSK 2087/11 NSA wskazał, że zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej objętej planem rozwoju obszarów wiejskich płatność jest udzielana producentowi, który zobowiąże się do realizacji przedsięwzięcia określonego w planie dostosowania gospodarstwa rolnego do standardów UE. Zobowiązanie do realizacji przedsięwzięcia określonego w planie dostosowania jest zobowiązaniem do realizacji oznaczonego, zdefiniowanego i mającego określone cechy przedsięwzięcia.

Taki plan dostosowania gospodarstwa rolnego do standardów unijnych należy traktować jako całość, gdyż niespełnienie choćby jednego z deklarowanych przedsięwzięć powoduje, że cel przyznania pomocy nie zostanie osiągnięty. Brak wykonania jednego z zadeklarowanych w planie dostosowania przedsięwzięć świadczy o niezrealizowaniu planu. Jeżeli producent rolny deklaruje dwa przedsięwzięcia w ramach jednego planu, to te dwa schematy dostosowawcze powinny zostać wykonane jako objęte udzieloną pomocą finansową. Identyczne stanowisko wyraził NSA w wyrokach z lat poprzednich w sprawach II GSK 688/08; II GSK 418/09 i II GSK 1623/11. Natomiast w wyroku z 16 czerwca 2010 r., II GSK

⁵⁴ NSA powołał się na pogląd wyrażony w wyroku z 11 października 2012 r., II GSK 1373/12.

⁵⁵ W tym miejscu można przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 grudnia 2013 r., P 40/12 za niezgodny z Konstytucją uznał art. 12 ust. 4 omawianej ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, gdy istnieje między nimi rozdzielnosc majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne.

647/09 NSA uznał, że w § 3 pkt 3 lit. a/ tiret pierwsze ww. rozporządzenia Rady Ministrów wskazano na dostosowanie gospodarstwa rolnego do wymagań w zakresie przechowywania nawozów naturalnych, a pod lit. b/ na dostosowanie gospodarstwa produkcyjnego do minimalnych standardów co do higieny mleka oraz produktów mlecznych. Są to niewątpliwie różne przedsięwzięcia (jedno przedsięwzięcie służy ochronie środowiska w gospodarstwie rolnym, a drugie poprawie warunków utrzymania zwierząt w gospodarstwie produkcyjnym) i podlegają różnym minimalnym standardom unijnym, ich wykonanie zaś nie jest ze sobą powiązane, tym bardziej że różny jest sposób i terminy ich wykonania.

Wobec tego brak jest podstaw, aby z § 9 ust. 3 rozporządzenia wywodzić, że wszystkie zgłoszone w planie dostosowania przedsięwzięcia należy traktować, ze względu na umieszczenie ich w jednym planie dostosowania gospodarstwa rolnego, jako jedno przedsięwzięcie, którego częściowe niewykonanie lub wykonanie z uchybieniem terminu prowadzi do cofnięcia przyznanego wsparcia finansowego. Jeśli zatem jedno ze zgłoszonych przedsięwzięć zostało wykonane prawidłowo, to bezpodstawne jest nakładanie na skarżącego sankcji za niewykonanie obu przedsięwzięć. Z treści § 9 i 10 rozporządzenia nie wynika możliwość cofnięcia przyznanego wsparcia finansowego, ale jedynie ratalny sposób wypłaty płatności ustalonych dla różnych przedsięwzięć i obowiązek zwrotu wypłaconych już częściowo kwot w razie uchybienia terminowi czy to wykonania przedsięwzięcia, czy złożenia oświadczenia, o którym mowa w § 9 ust. 3 pkt 1 lit. b/. Na tle powołanych przepisów ewentualnym sankcjom podlega niewykonanie przedsięwzięcia określonego w planie dostosowania, a nie niewykonanie planu dostosowania.

3.6.3.5. Wymóg posiadania numeru NIP przez podmiot ubiegający się o pomoc finansową na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013⁵⁶ dotyczy momentu przyznawania pomocy, a nie momentu składania wniosku. Wynika to wprost z § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia. Przepis ten stanowi, że we wniosku o przyznanie pomocy wskazuje się numer identyfikacyjny, jeżeli został nadany. Niezgodność wniosku z instrukcją, a tylko w niej wskazano konieczność podania numeru NIP we wniosku składanym o przyznanie pomocy, nie może być podstawą odmowy pomocy. Instrukcja nie jest źródłem prawa, z którego mogłyby wynikać negatywne skutki w postaci nieprzyznania pomocy i nie może definiować treści § 17 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia wskazując, że numer identyfikacyjny wymieniony w tym przepisie to numer NIP (wyroki z 10 września 2013 r., II GSK 682/12 i 21 maja 2013 r., II GSK 306/12)/

3.6.3.6. Warunkiem koniecznym otrzymania świadczenia pieniężnego przez nowego posiadacza gospodarstwa rolnego jest złożenie tzw. wniosku kontynuacyjnego oraz zobowiązanie się do realizacji programu rolnośrodowiskowego poprzedniego posiadacza gospodarstwa do końca trwania tego programu w nieprzekraczalnym terminie 35 dni od daty przeniesienia posiadania do kierownika biura powiatowego Agencji. Termin 35 dni wskazany w § 14 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich jest terminem prawa materialnego, z którego zachowaniem związane jest konkret-

⁵⁶ Dz.U. z 2008 r. Nr 139, poz. 883 ze zm.

ne prawo w postaci określonego świadczenia pieniężnego. Następstwo prawne do płatności jest więc uzależnione od dochowania tego terminu. Nawet jeżeli przeniesienie posiadania gospodarstwa rolnego z jednego producenta rolnego na drugiego, o którym mowa w § 14 rozporządzenia, na podstawie umowy sprzedaży lub innej umowy cywilnej będzie ważne z punktu widzenia prawa cywilnego, to nie będzie rodziło ono skutku prawnego w sferze prawa publicznego związanego z przyznaniem świadczenia pieniężnego, gdy warunek 35-dniowego terminu do złożenia wniosku wraz z oświadczeniem nie zostanie spełniony (wyrok z 3 września 2013 r., II GSK 634/12)⁵⁷.

3.6.3.7. W wyroku z 13 sierpnia 2013 r., II GSK 622/12 NSA uznał, że w świetle art. 73 ust. 4 rozporządzenia nr 796/2004⁵⁸ obowiązek zwrotu nienależnej wypłaconej pomocy finansowej, którą producent rolny otrzymał na skutek pomyłki organu administracyjnego, nie ma zastosowania, jeśli dana płatność została dokonana na skutek pomyłki właściwego organu lub innego organu oraz jeśli błąd nie mógł zostać wykryty przez rolnika. Wyłączenie obowiązku zwrotu płatności warunkowane jest dwoma przesłankami, które muszą być spełnione łącznie, tj. pomyłką organu i brakiem możliwości jej wykrycia przez rolnika. Natomiast w wyroku z 15 czerwca 2011 r., II GSK 594/10 NSA wskazał, że gdy możliwość wykrycia błędu organu przez rolnika wiąże się z koniecznością prawidłowego odczytania treści przepisów, istotne jest to, czy przepisy te są jasne i zrozumiałe, czy też wymagają szeregu zabiegów interpretacyjnych. Przy wykładni art. 73 ust. 4 rozporządzenia nr 796/2004 należy oceniać naturę błędu i brak doświadczenia (profesjonalizmu) rolnika. Przyjęcie, że mimo niejasności przepisów rolnik mógł wykryć błąd organu przyznających mu płatność zwierzęcą, jest całkowicie nieuprawnione.

3.6.3.8. Adresatem decyzji wydanej w trybie art. 29 ustawy z dnia 8 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa może być każdy, kto pobrał środki publiczne w kwocie nienależnej lub nadmiernej wynikającej ze stosunków publicznoprawnych. Ustalenie osoby zobowiązanej następuje w toku wszczętego z urzędu, nowego i samodzielnego postępowania administracyjnego w tym przedmiocie. Krąg podmiotów, które mogą być adresatami decyzji o ustalenie nienależnie pobranych środków, wyznacza sformułowanie „pobrane środki”. Istnienie przepisów sektorowych odnoszących się do rolników nie ogranicza Prezesa Agencji w ustaleniu tych kwot w stosunku do innych osób, które weszły w posiadanie środków pieniężnych. Ustalenie w drodze decyzji administracyjnej kwoty nienależnie pobranych środków publicznych, w trybie określonym w art. 29 ust. 1 ustawy o ARiMR, nie odnosi się wyłącznie do podmiotu, który formalnie był adresatem decyzji administracyjnej, stanowiącej „źródło” wypłaty środków finansowych na określony rachunek (wyroki z 23 października 2013 r., II GSK 973/12, z 7 marca 2013 r., II GSK 2211/11 oraz z 20 marca 2013 r., II GSK 2315/11). Odmienny pogląd w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranych środków pieniężnych wypłacanych rolnikom, opowiadający się za cywilnym charakterem tych spraw wyraził NSA w wyroku z 14 lutego 2013 r., II GSK 2039/11, w którym wskazało, że art. 29 ust. 1 ustawy o ARiMR stanowi podstawę kompetencyjną do wydania decyzji ustalającej wysokość kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych

⁵⁷ Także wyrok NSA z 16 marca 2010 r., II GSK 471/09.

⁵⁸ Z dnia 21 kwietnia 2004 r., ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania zasady współzależności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 i (WE) nr 73/2009 oraz wdrażania zasady współzależności przewidzianej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2008 (Dz.Urz. UE L 2004.141.18, dalej: rozporządzenie nr 796/2004).

pochodzących z funduszy UE oraz środków krajowych stronie postępowania administracyjnego (rolnikowi, któremu przyznano dotację), a nie osobie trzeciej⁵⁹.

3.7. Sprawy z zakresu prawa energetycznego i prawa telekomunikacyjnego, prawo geologiczne i górnictwo

3.7.1. W art. 119 ust. 3 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne⁶⁰ przewiduje utratę wadium w przypadku cofnięcia oferty po upływie terminu do składania ofert. Odrębną kwestią jest skuteczność cofnięcia oferty po ogłoszeniu wyniku przetargu. Z art. 118c ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego wynika, że każda pozycja, jaką dany uczestnik przetargu uzyskuje na liście określającej wynik przetargu, stwarza samodzielny tytuł do ubiegania się o rezerwację częstotliwości. Pozycja na liście wyników przetargu zawsze jest zatem powiązana z określoną ofertą, która umożliwiła jej zajęcie przez uczestnika. W związku z tym w sytuacji, gdy uczestnik przetargu, który zgłosił więcej niż jedną ofertę, korzysta z prawa do złożenia wniosku o rezerwację, powołując się na konkretne miejsce na liście, musi powiązać swój wniosek z konkretną ofertą. Konsekwencją skorzystania z możliwości ubiegania się o rezerwację na podstawie jednej oferty jest rezygnacja z takiej możliwości w stosunku do innych ofert. Złożenie wniosku w oparciu o konkretną ofertę określa warunki, na jakich zostanie przyznana częstotliwość. Warunki zaoferowane przez uczestnika przetargu mają istotny wpływ nie tylko na kolejność na liście podmiotów wyłonionych, ale w przypadku złożenia wniosku o rezerwację także w sposób wiążący określają jego zobowiązania rezerwacyjne.

W związku z tym w postępowaniu w sprawie rezerwacji częstotliwości poprzedzonym przetargiem nie może być regułą prowadzenie szczegółowego postępowania w celu zbadania zaistnienia przesłanki wymienionej w art. 123 ust. 6 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego. Przepis ten stanowi o odmowie udzielenia rezerwacji częstotliwości, gdy wnioskodawca nie jest w stanie wywiązać się z warunków związanych z wykorzystaniem częstotliwości lub zasobów orbitalnych. Do Prezesa UKE należy przeprowadzenie postępowania, które wyjaśni także kwestie związane ze zdolnością podmiotu ubiegającego się o rezerwację częstotliwości do wywiązania się z warunków związanych z wykorzystaniem częstotliwości. Także gdy po ogłoszeniu wyników przetargu zostaną ujawnione okoliczności wskazujące na zaistnienie przesłanki wymienionej w art. 123 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo telekomunikacyjne, organ będzie zobowiązany do przeprowadzenia w tym zakresie stosownego postępowania i ewentualnej zmiany podmiotu wyłonionego (wyrok z 9 kwietnia 2013 r., II GSK 99/12).

Warunkiem wydania decyzji na podstawie art. 43 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego jest istnienie obowiązującej oferty ramowej oraz spełnienie pozostałych przesłanek wymienionych w przepisie – zmiany zapotrzebowania na usługi lub zmiany warunków rynkowych. Przepis ten może mieć zastosowanie jedynie w przypadkach, gdy na operatora nałożono już wcześniej obowiązek stosowania oferty ramowej. Na podstawie przepisu art. 43 ust. 2 ustawy Prezes UKE nie nakłada obowiązków regulacyjnych, a jedynie wypowiada się w kwestii obowiązków regulacyjnych już wcześniej nałożonych na operatora, odnosząc się do sposobu ich wykonania. Na tle tego przepisu w powiązaniu z art. 189 ust. 2 pkt 1 lit. b/ i c/ oraz pkt 2 lit. c/ Prawa telekomunikacyjnego NSA stwierdził, że skoro omawiana usta-

⁵⁹ Także wyrok z 29 lutego 2012 r., II GSK 961/11.

⁶⁰ Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm., dalej: Prawo telekomunikacyjne.

wa nakłada na Prezesa UKE obowiązek prowadzenia polityki regulacyjnej zapobiegającej zniekształcaniu lub ograniczaniu konkurencji oraz prowadzącej do usuwania istniejących barier rynkowych w zakresie telekomunikacji i zapewnienia niedyskryminacji przedsiębiorców telekomunikacyjnych, to uznać należy, że daje mu też narzędzia służące temu celowi. Jednym z takich narzędzi jest możliwość zobowiązania przedsiębiorcy o znaczącej pozycji na rynku właściwym do wprowadzenia zmian do obowiązującej oferty ramowej. Skoro Prezes UKE prowadzi politykę regulacyjną, to organ ten może i powinien wyraźnie wskazać, jakie zmiany w ofercie ramowej pozwolą na osiągnięcie celów polityki regulacyjnej. Pogląd ten jest tym bardziej uzasadniony, że zgodnie z art. 43 w ostateczności organ ten może samodzielnie ustalić zmianę oferty ramowej w całości lub w części (wyroki z 5 lutego 2013 r., II GSK 2107/11 i 23 stycznia 2013 r., II GSK 1981/11).

3.7.2. *Na gruncie art. 9l ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁶¹ przepisy k.p.a. dotyczące zaświadczeń znajdują zastosowanie tylko o ile przepisy Prawa energetycznego nie zawierają szczególnych odmiennych regulacji.* Natomiast według regulacji Prawa energetycznego świadectwa pochodzenia z kogeneracji⁶² nie stanowią klasycznego zaświadczenia przewidzianego przepisami k.p.a. Ze świadectw pochodzenia z kogeneracji wynikają bowiem prawa majątkowe zbywalne, stanowiące towar giełdowy (art. 9e ust. 6-7 w związku z art. 9m Prawa energetycznego). O ile wydawanie nowych zaświadczeń w tej samej sprawie bez uprzedniego korygowania wcześniej wydanych zaświadczeń na podstawie przepisów k.p.a. jest dopuszczalne, o tyle na gruncie Prawa energetycznego możliwość wydawania kolejnych świadectw musi podlegać zasadniczemu ograniczeniu. Takie ograniczenie wynika z treści art. 9l ust. 3 Prawa energetycznego wskazującego termin do złożenia wniosku o wydanie świadectwa.

Przepis art. 9l w ust. 9 Prawa energetycznego stanowi przy tym jednoznacznie, że jeżeli wniosek został złożony po prawem przewidzianym terminie, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki odmawia wydania świadectwa pochodzenia z kogeneracji postanowieniem za skarżalnym zażaleniem. Skoro Prawo energetyczne nie zawiera regulacji umożliwiającej skuteczne wycofanie wadliwego świadectwa pochodzenia, konieczne jest dopuszczenie trybu zmiany przez zastąpienie wydanego świadectwa nowym wskutek ponowienia i ewentualnie skorygowania złożonego w terminie pierwotnego wniosku. Brak możliwości domagania się nowego, „skorygowanego” świadectwa wykluczałby możliwość uzyskania przez wnioskodawcę świadectwa niewadliwego. Stwierdzenie przez organ regulacyjny braku podstaw do wydania świadectwa o żądanej przez stronę treści (o ile żądanie takie zostało jednoznacznie sformułowane we wniosku) powinno skutkować wydaniem postanowienia o odmowie wydania świadectwa i – na zasadzie określonej art. 217 k.p.a. oraz art. 30 Prawa energetycznego – otworzy możliwość kontroli prezentowanego przez organ stanowiska (wyroki z 8 listopada 2013 r., II GSK 927/12 i II GSK 928/12).

3.7.3. *Z przepisów art. 160 i art. 161 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁶³ wynika, że właściwość rzeczowa organu administracji geologicznej uzależniona jest od tego, czy uprzednio została udzielona koncesja na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny, za twierdzony został projekt robót geologicznych lub przedłożono organowi koncesyjnemu projekt robót geologicznych, który nie wymagał zatwierdzenia. Jeżeli poprzez wyżej wy-*

⁶¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm., dalej: Prawo energetyczne.

⁶² Świadectwo potwierdzające wytworzenie energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji.

⁶³ Dz.U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981 ze zm., dalej: Prawo geologiczne i górnicze.

mienione czynności prawne lub faktyczne działał już w sprawie organ koncesyjny, to ten organ jest właściwy w sprawach dokumentacji geologicznej. Natomiast właściwość organów geologicznych w sprawach, które nie toczyły się uprzednio przed organem koncesyjnym, wyznacza art. 161 Prawa geologicznego i górniczego (postanowienie z 1 lutego 2013 r., II GW 17/12).

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

3.8.1. *W odniesieniu do kar pieniężnych za naruszenie przepisów o transporcie drogowym przeważały sprawy dotyczące kar pieniężnych za naruszenie obowiązków lub warunków wynikających z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁶⁴. W przedmiocie kar pieniężnych nakładanych za przejazd pojazdem nienormatywnym ujawniły się pewne rozbieżności w orzecznictwie. Aktualne pozostało w tej materii stanowisko odnoszące się do dwojakiego rodzaju tych kar, po pierwsze do kar nakładanych na podmiot wykonujący przejazd, po drugie zaś do możliwości nałożenia kary na nadawcę, załadowcę lub spedytora ładunku, czyli na podmioty zdefiniowane w art. 13g ust. 1b pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶⁵. We wszystkich sprawach akcentowano, że wskazane kary mogą być nakładane na podmioty ze wskazanej w powyższym przepisie grupy osób i dzieje się to niezależnie od kary nałożonej na podmiot wykonujący przejazd (wyroki z: 6 marca 2013 r., II GSK 2319/11, 19 kwietnia 2013 r., II GSK 155/12, 23 lipca 2013 r., II GSK 471/12, 13 sierpnia 2013 r., II GSK 628/12 oraz II GSK 629/12, 22 sierpnia 2013 r., II GSK 627/12, 26 września 2013 r., II GSK 803/12, 27 listopada 2013 r., II GSK 1061/12). W orzeczeniach tych stwierdzono, że ustawodawca przewidział możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego i w jego konsekwencji nałożenia kary pieniężnej wobec nadawcy, załadowcy lub spedytora ładunku w sytuacji, w której okoliczności sprawy i dowody jednoznacznie wskazują, że podmioty te miały wpływ lub godziły się na naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego.*

Intencją ustawodawcy dokonującego rozszerzenia w art. 13g ust. 1b pkt 2 ustawy o drogach publicznych kręgu podmiotów odpowiedzialnych za przejazd po drogach publicznych pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami zezwolenia było zapobieżenie niszczenia dróg przez pojazdy nadmiernie obciążone. We wskazanych orzeczeniach wskazano, że godzeniem się przez załadowcę jest sytuacja, gdy nie podjął on żadnych działań celem ustalenia, czy pojazd po załadunku nie stał się pojazdem nienormatywnym. Natomiast wywarciem wpływu jest sytuacja, gdy załadowca w taki sposób rozmieszcza ładunek, że powoduje to przekroczenie dopuszczalnych nacisków osi pojazdu” (*vide* wyrok z 6 marca 2013 r., II GSK 2319/11).

Wskazano na kwestie różnego rodzaju odpowiedzialności tych podmiotów za dokonanie deliktu administracyjnego: przewoźnik za przejazd pojazdem nienormatywnym, a nadawca, załadowca lub spedytor za wpływ lub godzenie się na powstanie naruszenia obowiązków lub warunków przewozu. W odróżnieniu od przewoźnika, który ponosi odpo-

⁶⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm., dalej: u.t.d.

⁶⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm., dalej: u.d.p.

wiedzialność na zasadzie ryzyka, załadowca, nadawca czy spedytor ładunku odpowiadają na zasadzie winy. W wyroku II GSK 471/12 podniesiono, że odpowiedzialność podmiotów wykonujących inne czynności związane z przewozem (nadawców, załadowców, spedytora ładunku) ma charakter refleksowy. Skoro bowiem ustawodawca przyjął, że odpowiedzialność tych podmiotów podlega tym samym karom, to trzeba dokładnie badać i oceniać okoliczności stanowiące podstawę ich odpowiedzialności pod kątem zachowania zasady proporcjonalności. Nie mogą to być zatem jedynie ustalenia, że skoro załadowca dokonał załadunku z przekroczeniem masy całkowitej pojazdu, to tym samym miał wpływ i godził się na powstanie naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego.

Rozbieżność orzecznicza w kwestii nakładania kar pieniężnych za wykonywanie przejazdów pojazdem nienormatywnym dotyczy wyraźnego rozróżnienia pozycji przewoźnika wykonującego przejazd i załadowcy oraz ich udziału i przyczynienia się do powstania naruszenia. W wyroku z 19 kwietnia 2013 r., II GSK 155/12 (również w wyroku II GSK 629/12) NSA stanął na stanowisku, że w przypadku odpowiedzialności nadawcy, załadowcy lub spedytora organ prowadzący postępowanie musi zebrać dowody jednoznacznie wskazujące na zaistnienie wpływu lub godzenia się tego podmiotu na naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. Podmioty te ponoszą odpowiedzialność jedynie za zawinione zachowania, wobec czego większej koncentracji wymaga ocena i zbadanie winy osoby dokonującej załadunku, gdyż to w wyniku jej działania doszło do przeładowania pojazdu. Samo spowodowanie przekroczenia dopuszczalnej masy całkowitej przy załadunku nie jest jeszcze przewidzianym w art. 13g ust. 1b pkt 2 u.d.p. naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego. W wyroku tym stwierdzono również, że użyte w powołanym wyżej przepisie nieostre pojęcia, takie jak „miał wpływ” lub „godził się”, nie dają jednocześnie uzasadnienia dla stosowania swobodnego uznania, co jest, a co nie jest wpływem lub godzeniem się, i na tej podstawie wydawania arbitralnych rozstrzygnięć o obowiązku poniesienia kary.

Regulacja tego przepisu wprowadza element winy w zachowaniach wymienionych podmiotów. Odpowiedzialność nadawcy, załadowcy i spedytora ładunku nie może zostać zrównana z odpowiedzialnością przewoźnika, nie takie bowiem było *ratio legis* uchwalenia art. 13g ust. 1b pkt 2 powołanej ustawy. Problem co do odpowiedzialności załadowcy, nadawcy lub spedytora, którzy przecież nie są bezpośrednimi sprawcami, ale pomocnikami, powstaje, gdy mamy do czynienia z nieumyślnością zachowania. W szczególności zaś gdy stwierdziwszy, iż może dojść do naruszenia normy prawnej, podejmują oni w związku z tym działania zapobiegawcze, jak np. zwrócenie uwagi przyszłego sprawcy na fakt, że może dojść do popełnienia przez niego czynu niedozwolonego. Skoro zatem odpowiedzialność załadowcy, nadawcy lub spedytora nie jest odpowiedzialnością za sprawstwo wykonania przejazdu pojazdem nienormatywnym, lecz za stanowiące pomocnictwo inne zachowania, które umożliwiły sprawcy dopuszczenie się deliktu, to badaniu powinny być poddane zachowania przede wszystkim tych podmiotów, a nie zachowanie samego sprawcy. Z przepisu tego jednak nie wynika, aby zachowania te miały polegać na czynnym przeciwstawianiu się działaniom przewoźników, jak np. zatrzymywanie ich środków transportu, uniemożliwianie jazdy czy choćby legitymowanie. Gdyby taki był zamiar racjonalnie działającego ustawodawcy, to w przepisach prawa powinno być przyznane im takie uprawnienie z nakazem korzystania z niego, a na przewoźników byłby nałożony obowiązek podporządkowywania się takim działaniom.

W sprawach dotyczących kar za przejazd pojazdem nienormatywnym podnoszono również zagrożenie możliwości skierowania kontrolowanego pojazdu do wyznaczone-

go miejsca ważenia pojazdów (wyrok z 26 czerwca 2013 r., II GSK 227/12). Podtrzymano również stanowisko z orzecznictwa poprzednich lat odnośnie do interpretacji art. 129 ust. 2 pkt 4, pkt 7b oraz pkt 8b p.r.d., w myśl której inspektor Inspekcji Transportu Drogowego ma również prawo do wydania kontrolowanemu uczestnikowi ruchu drogowego polecenia przemieszczenia pojazdu do wyznaczonego miejsca w celu dokonania pomiaru parametrów pojazdu w zalegalizowanym i przeznaczonym do tego miejscu (wyrok II GSK 227/12).

3.8.2. *Stroną postępowania w przedmiocie umieszczenia reklamy w pasie drogowym, a zatem obowiązującą do uzyskania stosownej decyzji zarządcy drogi, jest właściciel danej reklamy. Zatem to właściciel reklamy umieszczonej w pasie drogowym bez zgody zarządcy drogi jest biernie legitymowany w postępowaniu w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, toczącym się w trybie przepisu art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy o drogach publicznych (wyroki z 13 grudnia 2013 r., II GSK 1300/12, z 5 marca 2013 r., II GSK 37/12, z 6 marca 2013 r., II GSK 2408/11).*

W ramach pasa drogowego zawiera się droga, drogą zaś jest zarówno jezdnia, jak i chodnik, a także przestrzeń nad nim i pod nim. Jeśli na budynku przylegającym do granicy pasa drogowego zamontowana jest reklama w taki sposób, że jej powierzchnia wchodzi w przestrzeń powietrzną nad pasem drogowym, to zgodnie z określoną w art. 4 pkt 1 u.d.p. definicją pasa drogowego reklama ta jest obiektem zajmującym pas drogowy i wymaga zezwolenia właściwego zarządcy drogi (wyrok z 15 maja 2013 r., II GSK 300/12).

3.8.3. *W sprawach dotyczących cofnięcia uprawnień diagnoście do wykonywania badań technicznych w rozumieniu art. 84 p.r.d. rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w latach poprzednich zostały wyeliminowane poprzez uchwałę z 12 marca 2012 r., II GPS 2/11⁶⁶. Wszczęcie z urzędu postępowania w przedmiocie cofnięcia uprawnień diagnoście może nastąpić, nie tylko gdy wynik kontroli przeprowadzonej u przedsiębiorcy ujawni wydanie przez diagnostę zaświadczenia albo dokonanie wpisu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami, ale także gdy z żądaniem takim wystąpi podmiot na prawach strony (art. 182 k.p.a.) czy też w wyniku skargi powszechnej wniesionej przez osobę trzecią. Przepis prawa stanowiący podstawę cofnięcia uprawnień diagnoście ma charakter bezwzględnie obowiązujący, wobec czego stwierdzenie określonych uchybień skutkuje zastosowaniem sankcji. Niezależnie od odpowiedzialności karnoprawnej, diagnosta ponosi odpowiedzialność administracyjną w postaci cofnięcia uprawnień. Dopuszczalne jest zatem oparcie się przez organ na dowodzie z akt sądowych z postępowania karnego, przy czym dla nałożenia sankcji administracyjnej na diagnostę zupełnie nie ma znaczenia okoliczność, że nastąpiło wobec tego podmiotu zatarcie skazania w stosunku do wyroku sądu karnego, który stanowił podstawę wydania decyzji (wyroki z 19 czerwca 2013 r., II GSK 410/12 i II GSK 411/12 oraz zbliżone stanowisko w wyroku z 24 stycznia 2013 r., II GSK 2040/11).*

3.8.4. *W sprawach dotyczących skreślenia z ewidencji instruktorów nauki jazdy NSA stwierdził, że decyzja wydawana na podstawie art. 113 ust. 1 pkt 5 p.r.d. ma charakter decyzji związanej, co oznacza, że stwierdzenie naruszenia przez egzaminatora zasad egzaminowania obliguje organ nadzoru do skreślenia go z ewidencji. Możliwość zastosowania takiej sankcji nie wymaga ustaleń co do wagi naruszenia zasad egzaminowania. Ustawowe zastrzeżenie tej sankcji ma zatem na celu mobilizowanie egzaminatorów do prawidłowego wykonywania swoich obowiązków, czyli ma również znaczenie prewencyjne. Sankcja ta jest także skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem. Można zaś przyjąć, że podmiot, wobec którego może być zasto-*

⁶⁶ Uchwała ta została omówiona w pierwszej części *Informacji*.

sowana wskazana sankcja, winien mieć możliwość obrony i wykazania, że niedopełnienie prawem przewidzianych obowiązków jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi on odpowiedzialności (wyrok z 10 grudnia 2013 r., II GSK 1274/12).

3.8.5. *Wyłączenie odpowiedzialności przedsiębiorcy za powstały delikt administracyjny następuje na podstawie art. 93 ust. 7 u.t.d.⁶⁷, zgodnie z którym przepisów o nałożeniu kar pieniężnych nie stosuje się, jeżeli stwierdzone zostanie, że naruszenie przepisów nastąpiło wskutek zdarzeń lub okoliczności, których podmiot wykonujący przewozy nie mógł przewidzieć.* W takiej sytuacji właściwy ze względu na miejsce przeprowadzanej kontroli organ wydaje decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. W wyroku z 17 kwietnia 2013 r., II GSK 214/12, NSA przyjął, że nieokazanie przez przedsiębiorcę wykresówki lub dokumentu potwierdzającego fakt nieprowadzenia pojazdu stanowi przejaw deliktu administracyjnego sankcjonowanego karą pieniężną. Od tej odpowiedzialności przedsiębiorca powołujący się na przepis art. 93 ust. 7 u.t.d. może się uwolnić, jeżeli wykaże, iż niedopełnienie tego obowiązku jest następstwem zdarzenia lub okoliczności, których nie mógł przewidzieć przy zachowaniu należytej staranności.

3.8.6. *Odpowiedzialność przedsiębiorcy prowadzącego usługi w zakresie transportu drogowego za czyny osób wykonujących transport drogowy w jego imieniu nie jest odpowiedzialnością absolutną za cudze czyny.* Istnieje bowiem możliwość obalenia domniemania odpowiedzialności przedsiębiorcy, czyli zwolnienia z odpowiedzialności za działania osób, którymi się posługuje w wykonywaniu działalności, jeżeli zostaną wykazane okoliczności wymienione w przepisach ustawy. Z kolei brak możliwości przewidzenia przez przedsiębiorcę zdarzeń lub czynności powinien udowodnić przedsiębiorca, gdyż to on wywodzi skutki prawne wynikające z uwolnienia go od odpowiedzialności za naruszenie przepisów przez kierowcę. Trudności z nabyciem karty opłaty drogowej nie można zaliczyć do okoliczności, których przedsiębiorca nie mógł przewidzieć (wyrok z 13 grudnia 2013 r., II GSK 1464/12).

3.8.7. *Przewóz wykonywany w ramach spółki cywilnej jest jednym przewozem podlegającym zarachowaniu łącznie na rzecz wszystkich współników.* Rezultat wszelkich zachowań współników spółki cywilnej, o ile są one związane z prowadzeniem spraw spółki, jest przypisywany tej spółce, a nie poszczególnym jej współnikom. Wspólnicy spółki cywilnej ponoszą solidarną odpowiedzialność administracyjną za naruszenie przepisów ustawy o transporcie drogowym. Zatem w przypadku przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej przesłanki ekskulpacyjne muszą wystąpić jednocześnie po stronie wszystkich współników spółki cywilnej (wyrok z 27 listopada 2013 r., II GSK 1073/12).

3.8.8. *Umieszczona pod znakiem drogowym tabliczka T-34 konkretyzuje obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd odcinkiem drogi publicznej tak oznaczonym, a jej brak uniemożliwia użytkownikowi drogi zorientowanie się, na jakiej drodze znajduje się i dokonania odpowiedniego wyboru pomiędzy drogą płatną a alternatywną drogą bezpłatną.* Korzystającego w takiej sytuacji z drogi płatnej nieoznaczonej tabliczką T-34 nie można obciążać odpowiedzialnością za nieuiszczenie opłaty, skutkującą wymierzeniem mu kary pieniężnej (wyrok z 21 sierpnia 2013 r., sygn. II GSK 1692/12).

⁶⁷ Chodzi o brzmienie w stanie prawnym na dzień 31 grudnia 2010 r. Aktualnie przepis ten stanowi: „Do kar pieniężnych przewidzianych niniejszą ustawą nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa” (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.).

3.9. Sprawy dotyczące egzekucji należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej

W świetle art. 26 § 4 w związku z art. 19 § 2 u.p.e.a. organ gminy o statusie miasta jako właściwy do ustalania i poboru podatku od nieruchomości był jednocześnie uprawniony do działania jako wierzyciel i żądania wykonania tego obowiązku przez wszczęcie postępowania egzekucyjnego i wyegzekwowania należności podatkowej we własnym zakresie (wyrok z 23 kwietnia 2013 r., II GSK 83/12). Wystawienie tytułu wykonawczego w trybie art. 71b u.p.e.a. jest działaniem organu egzekucyjnego prowadzącego postępowanie egzekucyjne wobec „głównego” zobowiązanego. W przypadku wystawienia tego tytułu wykonawczego wobec dłużnika zajętej wierzytelności egzekucja z majątku tego dłużnika prowadzona jest w ramach dotychczasowego postępowania egzekucyjnego, nie wszczyna nowego, odrębnego postępowania egzekucyjnego (wyrok z 30 stycznia 2013 r., II GSK 2021/11).

Odesłanie w art. 56 § 1 pkt 5 u.p.e.a. do przesłanek zawieszenia postępowania egzekucyjnego zawartych w innych ustawach dotyczy uregulowań szczególnych, nie zaś uregulowań zawartych w k.p.a. Brak jest możliwości zastosowania przesłanki zawieszenia postępowania określonej w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. (wyrok z 14 maja 2013 r., II GSK 292/12).

Rozstrzygnięcie sądowe dotyczące decyzji będącej podstawą wystawienia tytułu wykonawczego może mieć wpływ prejudycjalny na rozstrzygnięcie sądowe w sprawie dotyczącej zarzutów zgłoszonych w postępowaniu egzekucyjnym, w którym egzekwowana jest należność z tej decyzji. W przypadku stwierdzenia przedawnienia zobowiązania podatkowego postępowanie egzekucyjne co do tego zobowiązania zostanie umorzone w oparciu o art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a., co wpłynie także na sposób oceny i rozstrzygnięcie o zarzucie egzekucyjnym dotyczącym naliczenia odsetek (postanowienie z 20 listopada 2013 r., II GZ 573/13).

Użycie przez ustawodawcę w art. 59 § 2 u.p.e.a. zwrotu „może być umorzone” oznacza, że po stronie organu nie istnieje obowiązek umorzenia postępowania egzekucyjnego, nawet gdy zostanie stwierdzone, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnej nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne. Umorzenie postępowania egzekucyjnego następuje tylko i wyłącznie w sytuacjach, gdy w konkretnym przypadku w toku postępowania wykonanie obowiązku przez zobowiązanego jest niemożliwe lub niedopuszczalne (wyroki z 12 marca 2013 r., II GSK 2115/11 i z 13 marca 2013 r., II GSK 2373/11). Umorzenie postępowania określone w art. 59 § 1 u.p.e.a. różni się od umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 34 § 4 u.p.e.a., którego przesłanką jest uwzględnienie zarzutów zobowiązanego, o ile organ podatkowy zwrócił się do wierzyciela o zajęcie stanowiska (wyrok z 14 maja 2013 r., II GSK 327/12). Przepis art. 34 § 4 u.p.e.a. nie stanowi zatem samodzielnej podstawy umorzenia postępowania egzekucyjnego i umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie tego przepisu musi stanowić jedną z form umorzenia wymienioną w art. 59 tej ustawy (wyrok z 24 maja 2013 r., II GSK 406/12).

Skoro obowiązek uiszczenia opłaty parkingowej i ewentualnie opłaty dodatkowej obciąża korzystającego z dróg publicznych (art. 13 ust. 1 pkt 1 i art. 13f ust. 1 u.d.p.), to wierzyciel ma prawo domniemywać, że korzystającym z drogi publicznej jest właściciel pojazdu i na nim spoczywa obowiązek ponoszenia opłaty (wyrok z 19 czerwca 2013 r., II GSK 449/12). Opłata za parkowanie w strefie płatnego parkowania, jak i opłata dodatkowa są należnościami o charakterze publicznoprawnym. Właściwą drogą ich przymusowego dochodzenia jest zatem egzekucja administracyjna (wyrok z 12 marca 2013 r., II GSK 2152/11).

3.10. Ustawa o polityce rozwoju⁶⁸

Pomimo stosunkowo długiego okresu obowiązywania i wytworzenia się na gruncie omawianej ustawy obszernego orzecznictwa, nadal wiele rozstrzygnięć dotyczy wątpliwości co do sposobu procedowania w zakresie zarówno oceny formalnej i merytorycznej wniosków, jak też biegu terminów, właściwych instytucji odwoławczych etc. Problemy pojawiają się również na gruncie rozumienia definicji ustawowych, a także obowiązujących wnioskodawców przepisów i źródeł prawa.

Ustawa wprowadza specyficzny i daleko zmodyfikowany w stosunku do tradycyjnego sposobu procedowania zarówno na etapie postępowania administracyjnego związanego z oceną projektów i przyznawanym dofinansowaniem, jak i postępowania sądowoadministracyjnego, w którego ramach kontrolowana jest prawidłowość ocen wniosków o przyznanie środków na wsparcie danego projektu. Uwzględniając powyższe oraz biorąc pod uwagę fakt, iż system środków prawnych (odwoławczych) od rozstrzygnięć wydawanych w toku postępowania regulowany jest w regulaminach konkursu i załącznikach do nich, ze szczególną uwagą należy analizować działania instytucji dokonujących oceny sprawy, zwłaszcza z punktu widzenia konstytucyjnie gwarantowanej zasady bezstronności organów w rozstrzyganiu spraw indywidualnych. Jednocześnie należy stwierdzić, że z treści art. 30c ust. 3 pkt 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wynika, iż sąd administracyjny weryfikuje ocenę projektu i w przypadku stwierdzenia, że ocena ta została przeprowadzona z naruszeniem prawa, uwzględnia skargę, przekazując równocześnie sprawę do ponownego rozpatrzenia właściwej instytucji. Oznacza to, że sąd administracyjny weryfikuje ocenę projektu w zakresie wynikającym z procedury odwoławczej, której wynik podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, biorąc pod uwagę przepisy powszechnie obowiązujące (art. 26 ust. 2 z.p.p.r.) oraz akty, które stosował organ przy ocenie projektu. W szczególności chodzi tu o dokumenty określające procedurę wyboru projektów oraz kryteria wyboru. Ponadto poza sporem winna pozostać okoliczność, że kontrola sądu administracyjnego jest możliwa, tylko gdy powody, które zdecydowały o negatywnej ocenie projektu, zostały szczegółowo podane w informacji o negatywnym rozstrzygnięciu protestu. Niewątpliwie konkurs służy wyłonieniu projektów, które mogą uzyskać dofinansowanie, natomiast dokonywane w trakcie postępowania konkursowego oceny projektów są instrumentem służącym wyborowi projektów do dofinansowania, a nie celem samym w sobie.

Ocena merytoryczna wniosku ma na celu dokonanie rzetelnej i bezstronnej oceny projektu w procesie jego wyboru i w tym właśnie celu przeprowadzona ma być przez ekspertów posiadających specjalistyczną wiedzę lub umiejętności z poszczególnych dziedzin objętych programem operacyjnym, a jej wyniki mają być udokumentowane i uzasadnione w sposób przejrzysty poprzez umieszczenie ich w kartach oceny projektu (art. 31 ust. 1 z.p.p.r.). Z przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz dokumentów określających procedurę wyboru projektów i kryteria wyboru nie wynika umocowanie do wielokrotnego przeprowadzenia oceny merytorycznej projektu (wyrok z 3 grudnia 2013 r., II GSK 2049/13).

Przewidzianej w art. 26 ust. 2 z.p.p.r. zasady równego dostępu do pomocy wszystkich kategorii beneficjentów nie można sprowadzać do kwestii wzajemnego porównywania ocen

⁶⁸ Ustawa z dnia 6 kwietnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, dalej: z.p.p.r.).

wniosków złożonych przez inne podmioty w ramach tego samego konkursu z oceną wniosku złożonego przez skarżącego (wyrok z 9 lipca 2013 r., II GSK 1089/13).

W odniesieniu do użytego w art. 30b ust. 1 z.p.p.r. pojęcia „negatywna ocena” w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ukształtował się obecnie już jednolity pogląd, że należy go utożsamiać z oceną niepozwalającą na zakwalifikowanie do dofinansowania, a zakwalifikowanie do dofinansowania, o którym mowa w art. 30a ust. 1 pkt 1 z.p.p.r., z wytypowaniem do zawarcia umowy o dofinansowanie. Negatywna ocena projektu z art. 30b ust. 1 z.p.p.r. to ocena wyłączająca zakwalifikowanie projektu do dofinansowania. Nie stanowi zakwalifikowania do dofinansowania umieszczenie na liście rezerwowej, rodzącej jedynie pewną ekspektatywę uzyskiwania dofinansowania. Środek odwoławczy, o którym stanowi art. 30b ust. 1 ustawy, przysługuje wyłącznie od negatywnej oceny projektu. Natomiast spod kontroli sądowej wyłączone zostały pozytywnie ocenione projekty, które kwalifikują projekt do dofinansowania (dają podstawę do zawarcia umowy o dofinansowanie). Wniosek o dofinansowanie projektu złożony w trybie ustawy z 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej⁶⁹ oraz z.p.p.r. jest wnioskiem o przyznanie premii technologicznej w rozumieniu ww. ustawy z 30 maja 2008 r. Z analizy przepisów dotyczących premii technologicznej (art. 2 pkt 11, art. 5 ust. 3, art. 7 ust. 4 i art. 8 ust. 1 n.f.w.d.i.) przyznanie promesy premii technologicznej w rozumieniu art. 7 ust. 4 n.f.w.d.i. stanowi zakwalifikowanie projektu do dofinansowania. Innymi słowy, przyznanie promesy premii technologicznej stanowi zakończenie procedury wyboru projektu i jest równoznaczne ze skierowaniem projektu do dofinansowania (wyrok z 4 czerwca 2013 r., II GSK 787/13).

Stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 8 z.p.p.r. do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności określenie systemu realizacji programu operacyjnego. Przepis art. 60 lit. a/ rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999⁷⁰ stanowi, że instytucja zarządzająca odpowiada za zarządzanie programami operacyjnymi i ich realizację zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a w szczególności za zapewnienie, że operacje są wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do programu operacyjnego oraz że spełniają one mające zastosowanie zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji (II GSK 505/13). Przepis art. 98 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 określa przesłanki dokonania korekty, a więc wystąpienie nieprawidłowości, oraz wskazuje elementy, jakie należy wziąć pod uwagę przy jej dokonaniu, charakter i wagę nieprawidłowości oraz straty finansowe poniesione przez fundusze. A zatem na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 15a z.p.p.r. i art. 98 ust. 2 rozporządzenia sektorowego w sprawie ustalenia i nałożenia na stronę skarżącą korekty finansowej powinna być wydana decyzja administracyjna, o jakiej mowa w art. 107 § 1 k.p.a. (wyroki z 18 stycznia 2013 r., II GSK 1776/12 i II GSK 1777/12).

Uznanie określonego wydatku jako niekwalifikowalnego może z racji niespełnienia kryterium formalnego kwalifikowalności projektu prowadzić do zdyskwalifikowania objętego wnioskiem projektu (§ 19 pkt 12 lit. e/ regulaminu konkursu w związku z pkt 4 lit. c/ tego paragrafu). Z tego powodu, w sytuacji gdy regulamin konkursu przewiduje dwa rodzaje wydatków, zasadniczą z punktu widzenia zasady, o której mowa w art. 26 ust. 2 z.p.p.r.,

⁶⁹ Dz.U. Nr 116, poz. 730 ze zm., dalej: n.f.w.d.i.

⁷⁰ Dz.Urz. UE L z 31 lipca 2006 r., dalej: rozporządzenie sektorowe.

kwestią jest na tyle czytelne ich zdefiniowanie i rozdzielenie, aby ewentualna odmowa zaliczenia wydatku do jednej z grup wydatków kwalifikowanych mogła być weryfikowalna (wyrok z 26 marca 2013 r., II GSK 286/13).

Przyjęte na gruncie systemu realizacji programu operacyjnego rozwiązania muszą uwzględniać co najmniej jeden środek odwoławczy przysługujący wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie, co wprost wynika z art. 30b ust. 2 z.p.p.r. Z art. 30b ust. 1 ww. ustawy wynika, że w przypadku negatywnej oceny projektu wnioskodawca może wnieść środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego w terminie, trybie i na warunkach tam określonych. Z zasadą przejrzystości reguł stosowanych przy ocenie projektów wiąże się istotna z punktu widzenia jej efektywności na odwoławczym etapie postępowania konkursowego zasada bezstronności (obiektywizmu), która wyrażona została w art. 30b ust. 3 z.p.p.r. Z przepisu tego wynika, że w rozpatrywaniu środków odwoławczych nie mogą brać udziału osoby, które na jakimkolwiek etapie dokonywały czynności związanych z określonym projektem, w tym były zaangażowane w jego ocenę (wyrok z 5 kwietnia 2013 r., II GSK 364/13).

W odniesieniu do kwestii „kompletności skargi” NSA rozstrzygał zgodnie z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt SK 8/12 (postanowienie z 8 lutego 2013 r., II GSK 4/13). Po wejściu w życie ww. wyroku TK wnoszono skargi o wznowienie postępowania. NSA aprobując pogląd, że na tle regulacji zawartej w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP brak podstaw *a priori* do odrzucenia skargi o wznowienie postępowania w przypadku tzw. wyroków zakresowych⁷¹, wskazał, że organy właściwe dla danego postępowania do rozstrzygania o wznowienie postępowania mogą odmówić jego wznowienia, gdy zakwestionowanie rozstrzygnięć ukształtowanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów koliduje z wartościami wyrażonymi w Konstytucji. Kontrola sądownoadministracyjna rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniach konkursowych prowadzonych w oparciu o ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju znajduje umocowanie w art. 3 § 3 p.p.s.a. Taka regulacja wynika z tego, że art. 37 z.p.p.r. wyłącza stosowanie k.p.a. NSA uznał, że w świetle regulacji zawartych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zarówno w zakresie tzw. rozstrzygnięć proceduralnych, jak i rozpoznając skargę złożoną na podstawie art. 30c ust. 1 z.p.p.r., nie ma możliwości stwierdzenia, że zaskarżony akt został wydany np. z naruszeniem prawa bądź nie ma możliwości stwierdzić jego bezskuteczność. Trybunał Konstytucyjny w ww. wyroku stwierdził, że sąd administracyjny nie może w oparciu o art. 30c ust. 3 pkt 1 z.p.p.r. rozstrzygnąć w sytuacji, gdy postępowania konkursowe zostały zamknięte (postanowienie z 28 maja 2013 r., II GSK 243/13).

3.11. Sprawy dotyczące jakości, certyfikacji i normalizacji

Największa liczba spraw dotyczyła nieprawidłowego oznakowania artykułów rolno-spożywczych ze względu na wprowadzenie konsumenta w błąd co do zawartości produktu i jego właściwości (wyrok z 6 czerwca 2013 r., II GSK 105/12 oraz wyroki o tożsamych rozstrzygnięciach: II GSK 247/12, II GSK 380/12, II GSK 381/12, II GSK 466/12, II GSK 482/12, II GSK 1187/12, II GSK 1255/12, II GSK 1954/11, II GSK 1965/11, II GSK 2000/11, II GSK

⁷¹ NSA powołał w uzasadnieniu wyroku: M. Wiącek, *Glosa do uchwały SN z 17 grudnia 2009 r., III PZP 2/09, „Przegląd Sejmowy”* 2010, nr 3, s. 153-166 i R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 92.

2146/11, II GSK 2171/11), a także ze względu na brak oznakowania produktu poprzez brak oznaczenia formy prawnej i adresu producenta (wyrok z 17 stycznia 2013 r., II GSK 2000/11) oraz ze względu na błędne oznakowanie wskazujące na zafałszowanie daty minimalnej trwałości produktu (wyrok z 19 kwietnia 2013 r., II GSK 221/12).

W wyroku z 17 stycznia 2013 r., II GSK 1954/11 NSA orzekając reformatoryjnie uchylił wyrok Sądu I instancji oraz zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję. NSA wskazał m.in., że definicji mięsa wykluczającej z tego pojęcia „mom” (mięso odkostnione mechaniczne) nie można wyprowadzić z regulacji Rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego⁷². NSA wskazał, że przytoczona definicja (w oparciu o treść pkt 1.1-1.14 załącznika do opisanego rozporządzenia) jest jedynie uzupełnieniem sprecyzowanego w pkt 1.1 załącznika pojęcia „mięso” w rozumieniu powołanego rozporządzenia. NSA uznał za usprawiedliwiony zarzut błędnej wykładni, a w konsekwencji zarzut niewłaściwego zastosowania par. 8 ust. 2 i 5 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie znakowania środków spożywczych⁷³ oraz pkt 1.1 Rozporządzenia (WE) nr 853/2004. W wyroku z 18 lipca 2013 r., II GSK 482/12 NSA uchylił wyrok Sądu I instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, wskazując na wydanie zaskarżonego wyroku z oczywistym naruszeniem art. 2 pkt 14 Dyrektywy Rady 92/46/EWG z dnia 16 czerwca 1992 r.⁷⁴ poprzez niewłaściwe zastosowanie wskazanego przepisu. W wyroku z 6 lutego 2013 r., II GSK 2229/11 NSA uchylił wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania wskazując na naruszenie § 4 ust.1 i 2 i § 5 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków pobierania próbek artykułów rolno-spożywczych⁷⁵ i podkreślając, że z regulacji tych nie wynika, że pobranie próbki laboratoryjnej przeznaczonej do tzw. badań porównawczych (kontrolnych) uzależnione jest od złożenia w tej kwestii oświadczenia przez podmiot kontrolowany ani od żądania podmiotu kontrolowanego.

W wyroku z 26 listopada 2013 r., II GSK 1174/12 NSA odniósł się do nałożenia kary pieniężnej z tytułu wprowadzenia do obrotu zafałszowanych środków spożywczych w postaci produktu oznaczonego nazwą „masło” pomimo 48,04% udziału w produkcie tłuszczów obcych, uznając zasadność zarzutu naruszenia art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁷⁶, polegającego na wymierzeniu kary skarżącej spółce w oparciu o wielkość przychodu ustalonego na podstawie ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷⁷. Dla prawidłowego wymierzenia kary pieniężnej miarodajne jest pojęcie przychodu, którym posługuje się ustawodawca na gruncie ustaw podatkowych, a zatem odwołanie się przez organy orzekające do pojęcia przychodu w rozumieniu ustawy o rachunkowości nie znajduje uzasadnienia na gruncie art. 40a ust. 8 ustawy o jakości handlowej.

W sprawach dotyczących wprowadzania do obrotu nawozu i środków ochrony roślin niezgodnie z wymaganymi warunkami, w wyroku z 13 marca 2013 r., II GSK 2329/11 NSA

⁷² Dz.Urz. UE L z 2004 r. Nr 139, poz. 55.

⁷³ Dz.U. Nr 137, poz. 966.

⁷⁴ Dz.Urz. UE L 1992.268.1.

⁷⁵ Dz.U. Nr 59, poz. 526 ze zm.

⁷⁶ Dz.U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577.

⁷⁷ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223.

wskazał, że błędne jest stanowisko Sądu I instancji, z którego wynika, że pojęcie „wprowadzenie do obrotu”, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. a ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu⁷⁸, dotyczy każdego etapu obrotu i nie może być rozumiane tylko jako pierwsze wprowadzenie towaru na rynek. O pozwolenie na wprowadzenie do obrotu może wystąpić tylko producent lub importer (dla nawozu lub środka wspomagającego uprawę roślin przywiezionych z terytorium państw trzecich), co w sposób jasny wynika z art. 4 ust. 3 ustawy o nawozach i nawożeniu. Wnioskodawców dotyczą pozwolenia Ministra właściwego do spraw rolnictwa wydawane na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy „na wprowadzenie do obrotu nawozu albo środka wspomagającego uprawę roślin”. Niezależnie od kwestii możliwości wydania decyzji wycofania z obrotu wobec podmiotu, który nabył produkt od producenta (importera) lub innej osoby i obraca dalej tym towarem, zbywając go swoim kontrahentom, istotna jest w sprawie kwestia identyfikacji produktu i możliwości zakwalifikowania go do kategorii nawozu albo środka wspomagającego uprawę roślin.

W wyroku z 24 października r., II GSK 934/12 wydając wyrok reformatoryjny w oparciu o art. 188 p.p.s.a. NSA wskazał na błędną interpretację rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie list substancji niedozwolonych lub dozwolonych z ograniczeniami do stosowania w kosmetykach oraz znaków graficznych umieszczanych na opakowaniach kosmetyków⁷⁹ i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1223/2009, które w przepisie art. 14 ust. 1 lit. c/ pkt (i) przewiduje, że produkty kosmetyczne nie mogą zawierać m.in. barwników innych niż wymienione w załączniku IV i barwników wymienionych w tym załączniku, jeśli są stosowane niezgodnie z warunkami określonymi w tym załączniku. NSA zalecił, by przy ponownym rozpoznawaniu sprawy organy dokonały porównania sposobu uregulowania dopuszczalności stosowania w kosmetykach barwnika 60730 w przepisie postaci art. 14 ust. 1 lit. c pkt (i) w związku z załącznikiem IV rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1223/2009 z regulacją zawartą w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o kosmetykach w związku z § 1 pkt 3 w związku z załącznikiem nr 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 marca 2005 r. NSA zalecił, by w przypadku stwierdzenia kolizji wskazanych regulacji, gdy nie da się jej usunąć w drodze prowsólnotowej wykładni przepisów prawa krajowego, zgodnie z zasadą pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego wykluczyć stosowanie przepisów prawa krajowego, a w to miejsce zastosować bezpośrednio obowiązujący przepis rozporządzenia wspólnotowego.

3.12. Zagadnienia odnoszące się do przepisów prawa materialnego

3.12.1. *Finanse publiczne*. Pojęcia „ważny interes dłużnika”, o jakim mowa w art. 56 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁰, nie można ograniczać wyłącznie do sytuacji nadzwyczajnych czy zdarzeń losowych uniemożliwiających uregulowanie dochodzonej należności pieniężnej, gdyż pojęcie to funkcjonuje w zdecydowanie szerszym znaczeniu, uwzględniającym również sytuację ekonomiczną dłużnika, wysokość uzyskiwanych przez niego dochodów i wydatków. Zawężenie ustawowych wymagań uma-

⁷⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 147, poz. 1033.

⁷⁹ Dz.U. Nr 72, poz. 642 ze zm.

⁸⁰ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej: u.f.p.

rzania należności pieniężnych do przypadków, w których dłużnik wskutek uiszczenia należności miałby pozostawać bez środków do życia i korzystać ze środków pomocy społecznej, jest niedopuszczalną interpretacją na niekorzyść dłużnika (wyrok z 24 kwietnia 2013 r., II GSK 170/12).

3.12.2. *Umorzenie należności z tytułu składek.* Z przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁸¹ wynika, że przedawnienie nie jest przesłanką, której zaistnienie uzasadnia wnioski o umorzenie zaległości. Fakt przedawnienia może być przedmiotem zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym. W postępowaniu prowadzonym z wniosku o umorzenie należności z tytułu składek przedawnienie jest okolicznością istotną jedynie z tego względu, że wniosek o umorzenie przedawnionych zaległości należy uznać za bezprzedmiotowy (wyrok z 30 stycznia 2013 r., II GSK 2013/11). Złożenie wniosku o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na podstawie art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁸² nie wyłącza stosowania przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych określających przesłanki umorzenia składek (wyrok z 30 lipca 2013 r., II GSK 552/12).

3.12.3. *Komornicy sądowi.* Minister Sprawiedliwości nie może stwierdzić niewykonania obowiązku utworzenia kancelarii, jeżeli postępowanie wszczęte z wniosku komornika w przedmiocie przedłużenia terminu do utworzenia kancelarii nie zostało prawomocnie zakończone. Dopiero wydanie przez Ministra Sprawiedliwości decyzji odmawiającej przedłużenia terminu i utrzymanie w mocy tej decyzji po merytorycznym rozpatrzeniu wniosku komornika o ponowne rozpatrzenie sprawy skutkuje stwierdzeniem niewykonania obowiązku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji i w konsekwencji wygaśnięciem jego powołania na stanowisko. Po uprawomocnieniu się deklaratywnej decyzji Ministra stwierdzającej utratę mocy powołania, Minister może ogłaszać nowy nabór na stanowisko komornika i powoływać nowego komornika (wyrok NSA z 24 maja 2013 r., II GSK 266/12).

3.12.4. *Szkoły publiczne.* Typ i rodzaj szkoły, o którym mowa w art. 80 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty nie zależy od tego, czy szkołę publiczną prowadzi jednostka samorządu terytorialnego, czy inny podmiot. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego prowadzi szkołę tego samego typu i rodzaju co szkoła publiczna prowadzona przez inny podmiot niż jednostka samorządu terytorialnego, to takiej szkole publicznej przysługują na każdego ucznia dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkole tego samego typu i rodzaju prowadzonej przez tę jednostkę samorządu terytorialnego (wyrok z 8 lutego 2013 r., II GSK 2095/11).

Z treści art. 39 ust. 1 pkt 1, 2 i 5, ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty nie można wywieść, że o zakresie faktycznie wykonywanych przez dyrektora szkoły lub placówki obowiązków decyduje źródło finansowania, nie zaś wyłącznie charakter tych obowiązków. Omawiane przepisy określają obowiązki dyrektora rodzajowo i brak podstaw, by przyjąć, że obowiązek realizowania projektu unijnego co do zasady nie mieści się w ustawowych obowiązkach dyrektora (wyrok z 12 lutego 2013 r., II GSK 2225/11).

⁸¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz.1585 ze zm.

⁸² Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

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

4.1. Prawo celne

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

W sprawach z zakresu klasyfikacji taryfowej towarów rozpoznawanych w 2013 r. NSA, podobnie jak w latach ubiegłych, rozważał, czy do towarów importowanych i zgłaszanych do procedury dopuszczenia do obrotu na polskim obszarze celnym należało przyjąć kod taryfy celnej wskazany w zgłoszeniu celnym (dokumencie SAD) przez stronę, czy też należy przyjąć kod taryfy celnej określony przez organy celne, po dokonaniu weryfikacji zgłoszenia celnego. NSA oceniał także charakter zarzucanego przez strony „błędu organu” w związku z retrospektywnym zaksięgowaniem długu celnego.

Odnosząc się do zarzutu błędu organu celnego, NSA wyjaśniał, iż dla oceny, czy błąd popełniony przez organ celny mógł być z racjonalnego punktu widzenia wykryty przez działającego w dobrej wierze płatnika, należy brać pod uwagę w szczególności rodzaj popełnionego błędu, doświadczenie zawodowe płatnika oraz wykazaną przez niego staranność⁸³. Do obowiązków strony należało zbadanie, jakie przepisy mają zastosowanie do dokonywanej przez nią czynności oraz jakie są związane z nią należności⁸⁴, a w razie uzasadnionych wątpliwości strona mogła również wystąpić o udzielenie wiążącej informacji taryfowej (wyroki z 31 lipca 2013 r., 1480/12, I GSK 1481/12, I GSK 1482/12). Błąd organu polegający na jego zachowaniu, które można określić jako zaniechanie może wystąpić wówczas, gdy organ celny dysponował wszelkimi informacjami, aby błąd ten wykryć (wyrok z 24 października 2013 r., I GSK 1419/12).

W kwestii uwiarygodnienia oświadczenia, że towar wyszczególniony na konkretnej fakturze został wyeksportowany poza obszar celny Wspólnoty, jeżeli strona nie dysponuje kartą 3 dokumentu SAD, niezbędne jest zaświadczenie potwierdzone przez urząd celny wyprowadzenia okoliczności dokonania wywozu towaru poza obszar celny Wspólnoty (wyrok z 13 października 2013 r., I GSK 1080/12).

Prawidłowa wykładnia art. 96 ust. 2 i art. 203 ust. 3 WKC⁸⁵ prowadzi do wniosku, że organ celny wszczynając z urzędu postępowanie w sprawie dotyczącej procedury wspólnotowego tranzytu zewnętrznego obowiązany jest wezwać do udziału w postępowaniu wszystkich dłużników, którzy nie wykonali obowiązków wynikających ze stosowania tej procedury (art. 96 WKC) oraz osoby odpowiedzialne za powstanie długu celnego w sytuacjach określonych w art. 203 ust. 3 WKC (wyroki z 12 marca 2013 r., I GSK 183/12, I GSK 184/12).

⁸³ Wyrok z 26 czerwca 1990 r. w sprawie C-64/89 „Deutsche Fernsprecher”, www.eur-lex.europa.eu.

⁸⁴ Wyroki z 12 lipca 1989 r., w sprawie C-161/88 „Binder”; z 28 czerwca 1990 r., w sprawie C-80/89 „Behn”, www.eur-lex.europa.eu.

⁸⁵ Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.Urz. UE z dnia 19 października 1992 r., zm. Dz.Urz. UE L 2013.269.1 art. 286 ust. 4).

4.2. Podatek akcyzowy i opłata paliwowa

W sprawach dotyczących podatku akcyzowego istotne rozbieżności, które odnotowano w orzecznictwie w poprzednich latach, zostały wyeliminowane w wyniku działalności uchwałodawczej NSA. Natomiast obowiązek przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego w terminie do 25. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięcznego zestawienia oświadczeń, o których mowa w art. 89 ust. 5 u.p.a., a zwłaszcza kategoryczne sformułowanie treści art. 89 ust. 16 u.p.a. i restrykcyjność tej regulacji wywołały w orzecznictwie sądowoadministracyjnym rozbieżność, co skutkowało wystąpieniem do TK z pytaniem prawnym (TK w postanowieniu P 50/11 umorzył postępowanie z powodu niedopuszczalności orzekania). W kwestii restrykcyjności normy określonej w art. 89 ust. 14 w zw. z ust. 16 TK w wyroku z 11 lutego 2014 r., P 24/12 uznał to rozwiązanie za zgodne z Konstytucją, a tym samym nie podzielił wątpliwości WSA we Wrocławiu co do restrykcyjności rozwiązań.

4.3. Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych

W orzecznictwie NSA w 2013 r. odnoszono się do zagadnienia dostępu uczestników konkursów na świadczenie usług medycznych organizowanych przez NFZ do ofert konkursowych składanych przez podmioty konkurencyjne, w przypadkach prowadzenia przez organ postępowania odwoławczego, w trybie art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁸⁶.

Zauważono rozbieżności w kwestii ujawnienia w sposób nieograniczony innym świadczeniodawcom oferty konkurencyjnego świadczeniodawcy. Część składów orzekających uznawała, że rozpoznanie odwołania wniesionego na podstawie art. 154 w związku z art. 152 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jest ograniczone wyłącznie do zbadania, czy nie doszło do naruszenia zasad postępowania, które spowodowało uszczerbek w interesie prawnym świadczeniodawcy (oferenta), a w granicach tego postępowania nie mieści się ponowna ocena złożonych ofert, w tym badanie prawidłowości oceny oferty złożonej przez podmiot konkurujący z podmiotem wnoszącym odwołanie. Wykazanie naruszenia określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. „zasad prowadzenia postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej”, o których mowa w art. 152, nie będzie wymagało odwoływania się do oferty konkurencyjnego świadczeniodawcy (np. wyroki z 9 października 2012 r., II GSK 999/12 i z 8 marca 2013 r., II GSK 2041/12).

Natomiast część składów orzekających aprobuje pogląd, że rozpoznanie odwołania wniesionego na podstawie art. 154 w związku z art. 152 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych może obejmować również badanie prawidłowości oceny oferty złożonej przez podmiot konkurujący z podmiotem wnoszącym odwołanie, co wiąże się z prawem dostępu odwołującego do akt postępowania konkursowego dotyczących także podmiotów konkurujących, jedynie z ograniczeniami wynikającymi z art. 74 § 1 i 2 k.p.a. i art. 55 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Bez dostępu do pełnych akt postępowania administracyjnego zawierających również oferty podmiotów konkurencyjnych strona jest pozbawiona możliwości sformułowania wszystkich zarzutów

⁸⁶ Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

w odwołaniu od wyniku postępowania konkursowego, a przede wszystkim stwierdzenia, czy nie naruszono zasad postępowania konkursowego, w szczególności zasady równego traktowania świadczeniodawców, uczciwej konkurencji, niezmienności warunków w trakcie postępowania, a w konsekwencji czy interes prawny odwołującego doznał uszczerbku (wyroki z: 21 maja 2013 r., II GSK 397/12, 27 czerwca 2013 r., II GSK 460/12, 27 czerwca 2013 r., II GSK 459/12). W wyrokach z 3 września 2013 r., II GSK 798/12 i II GSK 831/12 NSA wyraził pogląd, że w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem od rozstrzygnięcia konkursu ofert na udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, dla wykazania i uzasadnienia prawidłowego rozstrzygnięcia konkursu konieczne jest przeprowadzenie analizy porównawczej oferty odwołującego w jej relacji do oferty podmiotów, które konkurs wygrały. Dokumenty te powinny być włączone do akt takiego postępowania. Tym samym rozpoznanie odwołania wniesionego na podstawie art. 154 w związku z art. 152 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej powinno obejmować również badanie prawidłowości oceny oferty złożonej przez podmiot konkurujący z podmiotem wnoszącym odwołanie.

W wyroku z 26 czerwca 2013 r., II GSK 401/12 dodatkowo stwierdzono, że NSA zaakcentował, iż nie ma żadnych podstaw prawnych do wyłączenia stosowania w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organy NFZ przepisów art. 73-74 k.p.a. Zarówno oferty, jak i ich oceny powinny być załączane do akt administracyjnych, a strona ma prawo wglądu do akt sprawy (por. także wyroki w sprawach II GSK 426/12; II GSK 531/12; II GSK 425/12; II GSK 318/12 i II GSK 624/12, w których wywieziono, iż postępowanie wszczęte odwołaniem jest postępowaniem administracyjnym).

4.4. Finanse publiczne

4.4.1. *W odniesieniu do charakteru prawnego czynności przyznawania i obliczania dotacji oświatowej przypadającej na ucznia w placówkach szkolno-wychowawczych*, o której mowa w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, w 2013 r. zdecydowana większość składów orzekających NSA orzekała odmiennie od przyjętego w 2012 r. stanowiska, że czynność wyliczenia przyznanej dotacji dla niepublicznego przedszkola nie należała do żadnej z form działania administracji publicznej, lecz że jest to *stricte* techniczna czynność o charakterze księgowo-rachunkowym i nie kwalifikuje się jako czynność opisana w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienia NSA: II GSK 563/12; II GSK 525/12; II GSK 562/12; II GSK 521/12; II GSK 522/12; II GSK 523/12; II GSK 524/12; II GSK 1651/12; II GSK 1652/12; II GSK 1649/12 i II GSK 1650/12). Natomiast w postanowieniu z 13 marca 2013 r., II GSK 257/13 NSA uznał, że czynność organu wykonawczego (wójta, burmistrza miasta, prezydenta miasta) mająca na celu obliczenie wysokości dotacji i jej wypłacenie dla placówki oświatowej niepublicznej jest czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., dotyczącą uprawnień wynikających z przepisów prawa i podlega kognicji sądów administracyjnych (zob. np. sprawy: II GSK 321/13; II GSK 322/13 i II GSK 318/13). Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku NSA z 17 stycznia 2008 r., II GSK 320/07 oraz wyroku WSA w Poznaniu z 29 września 2011 r., I SA/Po 392/11.

Przyjęcie stanowiska dotyczącego zakwalifikowania czynności obliczenia i wypłaty dotacji oświatowej do czynności o charakterze administracyjnym czy do czynności mających charakter cywilny wpływa na kognicję sądów. W 2013 r., w przeciwieństwie do roku 2012, przeważał pogląd, że są to sprawy z zakresu administracji publicznej, podlegające jurysdykcji sądów administracyjnych. Pojawiały się jednostkowe orzeczenia uznające właściwość

sądów cywilnych w tym przedmiocie, np. w postanowieniu z 24 października 2013 r., I SA/Sz 493/13 WSA w Szczecinie zajął stanowisko, które pozostaje w zgodności ze stanowiskiem NSA wyrażonym w postanowieniu z 26 stycznia 2011 r., II GSK 98/10, że dochodzenie roszczeń o należną, lecz niewypłaconą dotację oświatową odbywa się na drodze sądowej w postępowaniu cywilnym, a nie sądownoadministracyjnym.

4.4.2. *Skierowane do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości interpretacyjne: „Czy odmowa umieszczenia przedsiębiorcy na liście, o której mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych⁸⁷ podlega kontroli sądu administracyjnego, czy też mieści się w zakresie stosunków cywilnoprawnych, dla których właściwy jest sąd powszechny?”* (postanowienie z 8 listopada 2013 r., II GSK 1469/13 NSA) przesądzi, czy należy uznać, że przyznanie prawa do spłaty na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych należy do spraw z zakresu administracji publicznej, czy też mieści się w zakresie stosunków cywilnoprawnych, dla których właściwy jest sąd powszechny.

4.5. Środki unijne

4.5.1. *W wyrokach z 22 lutego 2013 r., II GSK 2098/11 i II GSK 2103/11 NSA podjął próbę zdefiniowania pojęcia „rażące naruszenie prawa” odnosząc swoje rozważania w tym zakresie do postępowania nieważnościowego prowadzonego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji w sprawach o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.* NSA odwołując się do literatury prawniczej wskazał, że rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. to oczywiste naruszenie jednoznacznego przepisu prawa, które równocześnie narusza zasadę praworządnego działania organów administracji publicznej. Tym samym decyzja dotknięta jest wadą istotną, jedynie gdy tkwi ona w samej decyzji, a więc gdy można ją wywieść wprost z samej treści decyzji. NSA zwrócił uwagę fakt, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, w myśl którego dla oceny, czy dane naruszenie ma charakter rażący, niezbędne jest, żeby skutki tego naruszenia były nie do pogodzenia z punktu widzenia praworządnego państwa (por. wyroki: NSA z 27 maja 1988 r., IV SA 23-28/88; WSA w Gdańsku z 28 marca 2012 r., II SA/Gd 45/12; SN z 27 marca 2012 r., III UK 77/11; WSA w Poznaniu z 8 lutego 2012 r., IV SA/Po 1224/11; NSA z 2 marca 2006 r., II GSK 398/05). Przedstawione stanowiska nie wykluczają się, a jedynie nadają nową, pełniejszą treść znaczeniu tego pojęcia.

4.5.2. *W sprawach dotyczących wstrzymania przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wypłaty drugiej i nakazania zwrotu pierwszej raty dopłat unijnych należnych rolnikom, w sytuacji gdy prowadzone przez nich gospodarstwo rolne nie osiągnęło zamierzonego stopnia realizacji projektu modernizacyjnego określonego w planie dostosowawczym gospodarstwa do standardów unijnych, dostrzeżono odmiennosć poglądów.* W wyroku z 6 lutego 2013 r., II GSK 2087/11 NSA wskazał, że zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej objętej planem rozwoju obszarów wiejskich płatność jest udzielana produ-

⁸⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 891.

centowi, który zobowiąże się do realizacji przedsięwzięcia określonego w planie dostosowania gospodarstwa rolnego do standardów UE. Spełnienie wszystkich przedsięwzięć wymienionych we wniosku o pomoc finansową na dostosowanie gospodarstwa rolnego do standardów unijnych i określonych w planie dostosowania stanowi podstawę do wypłaty drugiej raty przyznanej płatności. Brak wykonania jednego z zadeklarowanych w planie dostosowania przedsięwzięć świadczy o niezrealizowaniu planu (tak w sprawach II GSK 688/08; II GSK 418/09 i II GSK 1623/11). Natomiast w wyroku z 16 czerwca 2010 r., II GSK 647/09 NSA uznał, że w § 3 pkt 3 lit. a/ tiret pierwsze ww. rozporządzenia Rady Ministrów wskazano na dostosowanie gospodarstwa rolnego do wymagań w zakresie przechowywania nawozów naturalnych, a pod lit. b/ na dostosowanie gospodarstwa produkcyjnego do minimalnych standardów co do higieny mleka oraz produktów mlecznych. Są to niewątpliwie różne przedsięwzięcia i podlegają różnym minimalnym standardom unijnym, a ich wykonanie nie jest ze sobą powiązane, tym bardziej że różny jest sposób i różne są terminy ich wykonania. W takiej sytuacji jeśli jedno ze zgłoszonych przedsięwzięć zostało wykonane prawidłowo, to bezpodstawne jest nakładanie na skarżącego sankcji za niewykonanie obu przedsięwzięć.

4.5.3. *W odniesieniu do dopuszczalności prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności w trybie art. 29 ust. 1 ustawy o ARiMR w stosunku do osoby, która nie była wnioskodawcą i nie toczyło się w jej sprawie indywidualne postępowanie administracyjne o przyznanie płatności*, w wyroku z 23 października 2013 r., II GSK 973/12 NSA wyraził pogląd, że adresatem decyzji wydanej w trybie art. 29 może być każdy, kto pobrał środki publiczne w kwocie nienależnej lub nadmiernej wynikającej ze stosunków publicznoprawnych. Ustalenie osoby zobowiązanej następuje w toku wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego w tym przedmiocie (także w wyrokach z 7 marca 2013 r., II GSK 2211/11 oraz z 20 marca 2013 r., II GSK 2315/11). Odmienny pogląd wyraził NSA w wyroku z 14 lutego 2013 r., II GSK 2039/11, w którym wskazano, że art. 29 ust. 1 ustawy o ARiMR stanowi podstawę kompetencyjną do wydania decyzji ustalającej wysokość kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych pochodzących z funduszy UE oraz środków krajowych stronie postępowania administracyjnego (rolnikowi, któremu przyznano dotację), a nie osobie trzeciej (także w wyroku z 29 lutego 2012 r., II GSK 961/11).

4.5.4. *W kwestii dotyczącej podstawy prawnej zaskarżania do sądów administracyjnych uchwał zarządów województw (pełniących jednocześnie funkcję instytucji zarządzających) zmieniających listę beneficjentów*, których projekty zostały zakwalifikowane do dofinansowania unijnego, a w następstwie ich wydania tej pomocy zostały pozbawione, NSA w postanowieniu z 9 stycznia 2013 r., II GSK 1404/12 nie zgodził się z poglądem wyrażonym w wyrokach z 20 lipca 2011 r., II GSK 1380/11 i II GSK 1381/11, a także z 13 czerwca 2012 r., II GSK 786/12, że skarga na uchwałę korygującą listę beneficjentów przysługuje tylko w oparciu o art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, w sposób nieuprawniony zróżnicowałoby prawo do sądu beneficjentów, uzależniając je od tego, czy instytucją zarządzającą jest organ samorządu województwa, czy inny podmiot. NSA wywiódł, że prawo do sądu beneficjenta, którego projekt został oceniony negatywnie, zostało zagwarantowane w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Przepis art. 30c ust. 1 w pełni uprawnia do wniesienia skargi do sądu administracyjnego zgodnie z art. 3 § 3 p.p.s.a. Nie ma przy tym znaczenia, na jakim etapie została dokonana negatywna ocena projektu.

4.6. Czynności i zajęcia

Na uwagę zasługuje stanowisko wyrażone w wyroku z 9 lipca 2013 r., II GSK 391/12, w którym NSA ocenił zgodność z prawem unijnym⁸⁸ art. 15a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji nakazującego Ministrowi Sprawiedliwości odwołanie komornika z zajmowanego stanowiska po ukończeniu 65 roku życia. NSA uznając sprzeczność tej regulacji z prawem unijnym⁸⁹ wskazał, że skutki zaniechania ustawodawcy w zakresie dostosowania prawa krajowego nie mogą obciążać obywatela.

4.7. Biuro Orzecznictwa

Biuro Orzecznictwa na bieżąco monitoruje orzecznictwo sądów administracyjnych badając m.in. zdania odrębne i ich wpływ na jednolitość orzecznictwa, a także pojawiające się rozbieżności. W sytuacji stwierdzenia, że zagadnienie prawne budzi poważne wątpliwości interpretacyjne, BO występuje do Prezesa NSA z sugestią rozważenia wystąpienia z pytaniem prawnym, tak jak np. w sprawie zakresu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad korporacjami prawniczymi, co skutkowało podjęciem uchwały z 25 marca 2013 r., II GPS 1/13⁹⁰.

W pozostałych sprawach należących do właściwości Izby Gospodarczej nie odnotowano rozbieżności.

⁸⁸ Dyrektywa Rady UE z dnia 27 listopada 2000 r. Nr 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L 303.12.16, dalej: dyrektywa 2000/78/WE).

⁸⁹ Wyeliminowaną ustawą z dnia 23 listopada 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 1544), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

⁹⁰ Uchwała ta została omówiona w części pierwszej *Informacji*.

III. Izba Ogólnoadministracyjna

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

1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2013 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
5300	6216	11 516	5060	43,94	6456

W 2013 r. wpłynęło do Izby Ogólnoadministracyjnej 6216 skarg kasacyjnych (w 2012 r. – 6218) oraz 23 skargi o wznowienie postępowania (w 2012 r. – 28). Najwięcej skarg kasacyjnych wniesiono w sprawach z zakresu budownictwa (1228), zagospodarowania przestrzennego (658), wywłaszczeń (453), informacji publicznej i prawa prasowego (444), ochrony środowiska i ochrony przyrody (408), stosunków pracy i stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych (396) i pomocy społecznej (378). W sprawach dotyczących ukarania organu grzywną za niewykonanie orzeczenia sądu (art. 154 p.p.s.a.) wpłynęło 36 skarg kasacyjnych.

W porównaniu z 2012 r. (6218) wpływ skarg kasacyjnych zmniejszył się o 0,03%, a liczba rozpoznanych skarg kasacyjnych wzrosła o 5,26% (w 2012 r. rozpoznano 4807 skarg kasacyjnych). Liczba skarg kasacyjnych pozostałych do załatwienia na okres następny zwiększyła się o 21,81% (w 2012 r. pozostało do załatwienia 5300 skarg kasacyjnych).

Najwięcej skarg kasacyjnych wpłynęło z Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Warszawie – 2730, Krakowie – 546, Poznaniu – 386, Wrocławiu – 313, Łodzi – 302, Gliwicach – 289, Lublinie – 272, Gdańsku – 262, i Bydgoszczy – 192.

Wskaźnik oddalonych skarg kasacyjnych do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2013 r. wyniósł 72,29%, z tym że wskaźnik stabilności orzecznictwa jest najwyższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Opolu – 80,70%, Poznaniu – 78,38%, Lublinie – 76,85%, Bydgoszczy – 76,51%, Gliwicach – 76,28%, Szczecinie – 76,07%, Rzeszowie – 75,54%, Białymstoku – 74,49%, Wrocławiu – 74,34%, Łodzi – 73,33%, Gdańsku – 72,97% i Olsztynie – 71,58%, a najniższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Warszawie – 70,75%, Krakowie – 68,50%, Kielcach – 63,50 i Gorzowie Wielkopolskim – 62,32%.

W 2013 r. skargi kasacyjne zostały wniesione w większości przez osoby fizyczne – 3280, a przez osoby prawne w 2732 sprawach. Organizacje społeczne wniosły 157 skarg kasacyjnych, prokuratorzy 44, a Rzecznik Praw Obywatelskich 3.

W postępowaniu przed NSA pełnomocnicy organów administracji publicznej wzięli udział w 871 rozstrzygniętych sprawach. Adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania występowali w 752 sprawach, a radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania w 1080 sprawach. Prokurator wziął udział w 67 sprawach, a Rzecznik Praw Obywatelskich w 14 sprawach.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2013 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
96	2515	2611	2481	95,02	130

W 2013 r. wpłynęło do Izby Ogólnoadministracyjnej 2515 zażaleń (w 2012 r. – 2175) oraz 4 zażalenia w sprawach skarg o wznowienie postępowania (w 2012 r. – 2). W porównaniu z 2012 r. wpływ zażaleń na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych (2175) zwiększył się o 15,63%.

Największą liczbę zażaleń odnotowano na postanowienia dotyczące prawa pomocy (848 – 33,72%), następnie w przedmiocie przywrócenia terminu do dokonania czynności sądowej (377 – 15%), dotyczące wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu (319 – 12,68%), w przedmiocie wyłączenia sędziego (68 – 2,70%) oraz na inne postanowienia (903 – 35,90%).

W 2013 r. rozpoznano 2481 zażaleń, tj. o 14,54% więcej zażaleń niż w 2012 r. (2166). W sprawach o ukaranie organu grzywną za nieprzekazanie w terminie skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy (art. 55 p.p.s.a.) wpłynęło 76 zażaleń (w 2012 r. – 110), natomiast na postanowienia o ukaranie organu grzywną na podstawie art. 112 p.p.s.a. wpłynęło 1 zażalenie (w 2012 r. – 11).

W sprawach z zakresu właściwości Izby najwięcej zażaleń wpłynęło od postanowień Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Warszawie – 943, Krakowie – 195, Kielcach – 165, Wrocławiu – 141, Gdańsku – 131, Gliwicach – 130, Olsztynie – 129, Poznaniu – 128, Lublinie – 121, Łodzi – 101, Szczecinie – 86 i Rzeszowie – 77. Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2013 r. wyniósł 79,89%. Wskaźnik stabilności w tej grupie spraw jest najwyższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Gorzowie Wielkopolskim – 92,86%, Olsztynie – 90,55%, Gliwicach – 89,93%, Kielcach – 87,60%, Wrocławiu – 86,33, Gdańsku – 85,25%, Szczecinie – 84,71%, Bydgoszczy – 83,33% i Opolu – 83,33%, a najniższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Warszawie – 79,44%, Białymstoku – 77,38%, Poznaniu – 74,80%, Krakowie – 73,27%, Łodzi – 72,28%, Rzeszowie – 69,01% i Lublinie – 59,65%

1.3. Pozostałe sprawy

W 2013 r. wpłynęło 545 wniosków (w 2012 r. – 421), w tym 409 wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość oraz 90 wniosków o wyznaczenie innego sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziów albo sprawy. Rozpoznano 490 wniosków (w 2012 r. – 482). W 249 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, 41 wniosków z tego zakresu oddalono, a 21 wniosków odrzucono.

W 2013 r. wpłynęło 139 skarg na przewlekłość postępowania (w 2012 r. – 69), a rozpoznano 133 skargi, w tym 2 skargi pozostałe z poprzedniego okresu (w 2012 r. rozpoznano 75 skarg). W porównaniu do 2012 r. wpływ skarg na przewlekłość postępowania zwiększył się o 101,45%. Spośród rozpoznanych skarg na przewlekłość postępowania 7 skarg zostało uwzględnionych (w 2012 r. – 4 skargi), 52 skargi oddalono (w 2012 r. – 45 skarg), a 74 skargi odrzucono (w 2012 r. – 26 skarg). Uwzględnienie skargi na przewlekłość

postępowania, w zależności od żądań strony, łączy się z zaleceniem sądowi rozpoznającemu sprawę dokonania określonych czynności i przyznaniem stronie odpowiedniej sumy pieniężnej. W 7 sprawach przyznano stronom odpowiednie kwoty, uwzględniając rodzaj sprawy, jej znaczenie dla strony, przyczyny przewlekłości oraz czas trwania postępowania. Wysokość tych kwot wahała się od 2000 zł do 3000 zł.

W 2013 r. wpłynęło 25 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (w 2012 r. – 16). Załatwiono 29 spraw, w tym 4 skargi z poprzedniego okresu. W 24 sprawach skargi zostały odrzucone (w 2012 r. – 10), 1 skarga została oddalona (w 2012 r. – 5 skarg), a w 4 sprawach zawieszono postępowanie.

W 2013 r. wpłynęło 10 wniosków o podjęcie uchwały w trybie abstrakcyjnym, w tym 3 wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich, 3 wnioski Prokuratora Generalnego, 1 wniosek Rzecznika Praw Dziecka, 3 wnioski Prezesa NSA oraz w 8 sprawach zostało przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne przez skład orzekający. W składzie siedmiu sędziów załatwiono 14 spraw (3 z wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich, 2 z wniosków Prokuratora Generalnego, 1 z wniosku Prezesa NSA, 1 z wniosku Rzecznika Praw Dziecka i 7 na skutek postanowień składów orzekających). Podjęto 14 uchwał¹.

1.4. Wpływ i załatwienie spraw w 2013 r.

W 2013 r. wpłynęło do Izby Ogólnoadministracyjnej 9489 spraw, 5468 spraw pozostało do załatwienia z poprzedniego okresu, 8233 sprawy załatwiono, co stanowi 55,04% ogółu spraw, a 6724 sprawy pozostały do załatwienia na okres następny. Liczby dotyczące skarg kasacyjnych, zażaleń, wniosków i skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia obejmują skargi o wznowienie postępowania. Ruch spraw ilustrują poniższe tabele.

Rodzaj spraw	Z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
SK	71	1 397	1 468	1 385	94,35	83
Z	96	2 519	2 615	2 485	95,03	130
W	61	547	608	490	80,59	118
PS	–	18	18	14	77,78	4
PP	2	139	141	133	94,33	8
NP	4	27	31	29	93,55	2
Razem	5 468	9 489	14 957	8 233	55,04	6 724

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Znacznie zmniejszyła się liczba spraw, w których skargi kasacyjne są przedstawiane do rozpoznania po upływie 6 miesięcy od wniesienia skargi kasacyjnej. Jednakże w niektórych sprawach postępowanie międzyinstancyjne trwało 9 miesięcy (WSA w Warszawie i SA/Wa

¹ Działalność uchwałodawcza NSA omówiona została w części pierwszej *Informacji*.

2110/11, WSA w Krakowie II SA/Kr 1095/11, II SA/Kr 564/11, II SA/Kr 563/11), 8 miesięcy (WSA w Warszawie VII SA/Wa 1313/11, WSA w Krakowie II SA/Kr 1181/11, II SA/Kr 430/12, II SA/Kr 932/12, WSA w Bydgoszczy II SA/Bd 794/12) oraz 7 miesięcy (WSA w Warszawie VII SA/Wa 1478/12, VII SA/Wa 1027/12, WSA w Gdańsku II SA/Gd 858/11, II SA/Gd 376/12, WSA w Szczecinie II SA/Sz 1023/12, WSA w Bydgoszczy II SA/Bd 953/12). Przyczyną przedłużającego się postępowania międzyinstancyjnego jest rozpatrywanie wniosków i zażaleń w zakresie przyznania prawa pomocy oraz duża liczba uczestników postępowania w danej sprawie.

Nadal zdarzają się przypadki wadliwego przedstawiania spraw ze środkami zaskarżenia. Dotyczą one najczęściej niepobrania wpisu od skargi kasacyjnej lub zażalenia. Usunięcie tych wadliwości wymaga przekazania akt sprawy do sądu pierwszej instancji. W pismach przekazujących środki zaskarżenia (odezwach) nie zawsze prawidłowo wskazane są akta administracyjne (np. w sprawach II SAB/Po 12/12, VII SA/Wa 1823/12).

W odniesieniu do prawidłowego kwalifikowania spraw według symboli określonych w zarządzeniu Nr 11 Prezesa NSA z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych stwierdzono liczne przypadki 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. W konsekwencji sprawa rozpoznawana przez NSA ma inny symbol (prawidłowy), niż miała w sądzie pierwszej instancji.

Istotny problem, który występuje nadal w związku z rozpoznawaniem skarg kasacyjnych, dotyczy przypadków rozpoznawania spraw i wydawania wyroków z udziałem sędziów, którzy podlegają wyłączeniu z mocy prawa, na podstawie art. 18 § 1 pkt 6^a p.p.s.a. Naruszenie tego przepisu stanowi przesłankę nieważności postępowania, co brane jest pod rozwagę z urzędu i powoduje uchylenie zaskarżonego wyroku.

Zauważono także przypadki wadliwego sporządzania uzasadnienia wyroku, z naruszeniem art. 141 § 4 p.p.s.a., co było przyczyną uwzględnienia skargi kasacyjnej. Wadliwości te polegały najczęściej na pominięciu zarzutów podnoszonych przez skarżącego, pominięciu oceny stanu faktycznego ustalonego przez organ lub ograniczeniu się do ogólnych rozważań na temat stanu prawnego bez powiązania z okolicznościami rozpoznawanej sprawy.

W kwestii stosowania przez sąd pierwszej instancji art. 106 § 3 p.p.s.a., w ocenie Izby wojewódzkie sądy administracyjne w szerszym zakresie powinny korzystać z możliwości przeprowadzania dowodu z dokumentów, co służyłoby rozpoznaniu sprawy bez potrzeby uchylania zaskarżonej decyzji. Przykładem wadliwego zaniechania przeprowadzenia takiego dowodu może być sprawa I OSK 1911/12.

Wojewódzkie sądy administracyjne powinny zwrócić uwagę na prawidłowe zawiadomianie o terminie rozprawy nie tylko stron, ale także pozostałych uczestników postępowania. Ma to szczególne znaczenie w sprawach, w których występuje większa liczba osób. W tych sprawach konieczna jest ocena, czy określone osoby, którym organ doręczył decyzję (według rozdzielnika zamieszczonego w decyzji), mają przymiot strony w sprawie zakończonej zaskarżoną decyzją.

W sprawie ze skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania stroną przeciwną do skarżącego nie jest organ wyższego stopnia, który rozpoznawał zażalenie, ale ten organ, któremu bezczynność zarzuca skarżący, o czym sądy I instancji powinny pamiętać.

Z danych statystycznych przedstawionych wyżej wynika, że ogólna ocena działalności orzeczniczej sądów I instancji w zakresie właściwości Izby jest pozytywna. Uchybienia sądów I instancji wskazane wyżej stanowią niewielki wskaźnik ich wadliwego działania, niemniej jednak wyeliminowanie wskazanych nieprawidłowości w pozytywnym stopniu wpłynie na wszystkie aspekty działalności sądów administracyjnych.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby²

3.1. Prawo budowlane³

Sygnalizowane w *Informacji* z 2012 r. oraz w latach poprzednich rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczące treści art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane⁴ w zw. z art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane zostały rozstrzygnięte uchwałą z 16 grudnia 2013 r., II OPS 2/13⁵.

W odniesieniu do charakteru prawnego norm branżowych określających minimalne odległości gazociągów od budowli (obowiązujących w latach 60. i 70. XX w.) NSA uznał, że nie stanowiły one źródeł prawa powszechnie obowiązującego, gdyż obowiązywały tylko w zakresie określonej branży (dziedziny gospodarki) niezależnie od organizacyjnego podporządkowania zakładów pracy. Skoro jednak odesłanie do norm wiedzy technicznej, nienależących do systemu prawa powszechnie obowiązującego, zawarto w przepisie ustawowym (art. 4 ust. 2 Prawa budowlanego z 1961 r.), to jest ono wiążące dla podmiotów stosujących daną regulację prawną (wyrok z 17 stycznia 2013 r., II OSK 1711/11). Polska Norma PN-B-02431-1:1999 sama w sobie nie może stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego, co wyklucza jej samodzielny charakter jako normy prawnej, ponieważ normy branżowe nie są ogłaszane w urzędowych dziennikach promulgacyjnych. Nadto z art. 5 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji⁶ wynika, że stosowanie polskich norm jest dobrowolne (ust. 3) i że mogą one być powoływane w przepisach prawnych po ich opublikowaniu w j. polskim (ust. 4) (wyroki z 21 marca 2013 r., II OSK 2240/11 i 2241/11).

Gdy zgłoszenie, o którym mowa w art. 30 Prawa budowlanego, nie zawiera wymaganych załączników, nie może zostać uznane za kompletne, co oznacza, że nie skutkuje rozpoczęciem biegu terminu do jego rozpatrzenia (wyroki z 16 stycznia 2013 r., II OSK 1694/11 oraz z 6 czerwca 2013 r., II OSK 340/12-341/12). Skoro przy ustalaniu elementów, które winny być uwzględnione przy ustalaniu wysokości ogrodzenia, ważne jest to, czy spełnia ono takie podstawowe wymagania, jak: bezpieczeństwo w zakresie konstrukcji, zabezpieczeń przeciwpożarowych i użytkowania, odpowiednie usytuowanie na działce budowlanej, poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektów uzasadnionych interesów osób trzecich, to istotne w tym zakresie jest także uwzględnienie interesów tych osób. Wysokość ogrodzenia winna być zatem mierzona również z uwzględnieniem poziomu terenu na działce sąsiedniej (nienależącej do inwestorów). Ograniczenie swobody inwestora w za-

² W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2013 r.

³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., dalej: Prawo budowlane).

⁴ Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.

⁵ Uchwała ta została omówiona w części pierwszej *Informacji*.

⁶ Dz.U. Nr 169, poz. 1386 ze zm.

kresie wysokości ogrodzenia powyżej 2,20 m uzasadnione jest wymogami bezpieczeństwa tego urządzenia budowlanego (wyrok z 17 lipca 2013 r., II OSK 673/12).

W postępowaniu prowadzonym w trybie art. 30 Prawa budowlanego inny podmiot, poza inwestorem, nie ma prawa do dochodzenia swoich praw, co nie oznacza, iż na gruncie postępowania administracyjnego inne podmioty domagające się od organów administracyjnych ochrony swoich praw czy kwestionujące legalność realizowanych robót budowlanych pozbawione są jakichkolwiek uprawnień. Mogą one stać się stronami wszczynanego tak z urzędu, jak i na wniosek postępowania w trybie art. 50-51 Prawa budowlanego, w którym to postępowaniu organy nadzoru budowlanego dokonają kontroli legalności robót budowlanych (wyrok z 9 kwietnia 2013 r., II OSK 2379/11).

W świetle art. 34 ust. 3 pkt 3a Prawa budowlanego brak jest podstaw do odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, gdy projekt ten nie uwzględnia przyłączy. Realizacja przyłączy do budynku ma znaczenie przy udzieleniu pozwolenia na użytkowanie budynku (art. 57 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego). Przy projektowaniu budynku i udzielaniu pozwolenia na budowę istotne znaczenie ma natomiast oświadczenie właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody, ciepła, gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do odpowiednich sieci (wyrok z 18 lutego 2013 r., II OSK 896/12).

Przepis art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego nie może stanowić podstawy prawnej do zobowiązania inwestora do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w oparciu o przepisy 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 (wyrok z 7 maja 2013 r., II OSK 2573/11). Także z konstrukcji art. 34 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy wynika, iż wymóg dołączenia do projektu wyników badań geodezyjno-inżynierskich i geotechnicznych warunków posadowienia budynku nie jest obligatoryjny. Dokumentacja taka powinna być opracowana tylko wtedy, kiedy uzna to za konieczne projektant konstrukcji obiektu budowlanego, przy braku dostatecznych danych o strukturze gruntu i strumieniach wodnych. Co do zasady nie ma zaś potrzeby sporządzenia takiej ekspertyzy na działce gruntu, gdy działki sąsiednie są zabudowane obiektami podobnymi do tego, który ma powstać (wyrok z 23 stycznia 2013 r., II OSK 1740/11).

W kwestii, czy postanowienie o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych na podstawie art. 48 ust. 1 lub art. 49b ust. 1 oraz na podstawie art. 50 ust. 5 Prawa budowlanego jest zaskarżalne, rozstrzyga nie to, jaki przepis zostanie wskazany w postanowieniu, ale to, jakie roboty budowlane były albo są wykonywane. Tak więc w sytuacji, gdy strona wnosi zażalenie na takie postanowienie, obowiązkiem organu odwoławczego jest dokonanie oceny okoliczności faktycznych sprawy (wyrok z 27 marca 2013 r., II OSK 2309/11).

Przepis art. 51 Prawa budowlanego odnosi się do dwóch sytuacji faktycznych: do regulacji czynności organu będących bezpośrednim następstwem wydania postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych, a przez konstrukcję ustępu 7 tego przepisu do robót budowlanych już „wykonanych” w sposób opisany w art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego, co nakazuje odnosić je do fizycznego ich zakończenia, a nie do zakończenia procesu inwestycyjnego w rozumieniu przepisów prawa. W przypadku zakończenia inwestycji istotny pozostaje również zakres możliwości wydania decyzji w stosunku do takich robót, przewidziany w art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego (wyrok z 10 października 2013 r., II OSK 1533/12). W orzecnictwie wyraźnie wykluczono taką interpretację art. 51 ust. 7 Prawa bu-

dowlanego, według której roboty budowlane wykonane bez wymaganego pozwolenia na budowę mogą być uznane za zgodne z prawem, gdy inwestor nie wykazał się prawem dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wyrok z 26 marca 2013 r., II OSK 2183/11).

Przy istnieniu wielości podmiotów po stronie inwestora wystarczające jest dokonanie czynności określonej w art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego przez jedną z osób będących inwestorem danej inwestycji budowlanej (wyrok z 5 lipca 2013 r., II OSK 599/12). Gdy deweloper (adresat decyzji o pozwoleniu na budowę) odmawia wystąpienia z wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie, a budowa została już zakończona i własność budynku przeszła na nabywcę, uniemożliwiając legalne zamieszkiwanie nowych właścicieli w takim budynku, ograniczenie podmiotowe z art. 59 ust. 7 prowadziłoby do sytuacji, w której na skutek przyczyn leżących po stronie dewelopera nie doszłoby do kontroli wybudowanego budynku pod względem zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę, czego skutki poniósłby nabywca. W takiej sytuacji interes prawny nabywcy nie czyni z niego wprost inwestora, lecz uzasadnia jego legitymację do występowania w charakterze strony w postępowaniu o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie (wyrok z 16 maja 2013 r., II OSK 1695/12).

W odniesieniu do wskazania podmiotu właściwego do wykonania usunięcia nieprawidłowości w stanie technicznym wiaduktu, po którym przebiega droga, a posadowionego nad linią kolejową (art. 66 Prawa budowlanego), powinny mieć zastosowanie przepisy ustawy o drogach publicznych i akty wykonawcze odpowiednie w tym zakresie, a nie przepisy dotyczące transportu kolejowego i wiaduktów kolejowych. Jeśli nawet właścicielem wiaduktu i użytkownikiem wieczystym terenu, na którym wiadukt ten jest zlokalizowany, jest PKP S.A., to nie oznacza, że zarządcą terenu w rozumieniu art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, na którym jest zlokalizowana droga wewnętrzna, jest również PKP S.A. W świetle art. 235 k.c. PKP S.A. jest wprawdzie właścicielem określonego wiaduktu drogowego, ale fakt ten nie stoi na przeszkodzie temu, aby obowiązki, o jakich mowa w art. 66 Prawa budowlanego, realizował zarządca drogi, w której ciągu położony jest wiadukt drogowy, nie jest on bowiem obiektem niezbędnym do realizacji zadań wynikających z ustawy o transporcie kolejowym, lecz obiektem budowlanym umożliwiającym przeprowadzenie po nim drogi. Czym innym jest utrzymanie wiaduktu w należytych stanie technicznym, a czym innym utrzymanie drogi biegnącej po nim i górnej części konstrukcji wiaduktu związanej z drogą zgodnie z art. 28 ust. 2 pkt 1 ustawy o drogach publicznych (wyrok z 22 listopada 2013 r., II OSK 1285/12).

3.2. Sprawy dotyczące dróg, ruchu drogowego i lotnictwa

3.2.1. *Z treści art. 130 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁷ wynika, iż dla prowadzenia ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego istotna jest data naruszenia przepisów ruchu drogowego, a nie data ściśle technicznej czynności, jaką jest dokonanie wpisu tego naruszenia.* Przepis ten w sposób kategoryczny wyklucza możliwość usunięcia punktów z ewidencji, jeżeli w ciągu roku od dnia popełnienia naruszenia przepisów kierowca dopuścił się kolejnych naruszeń przepisów ruchu drogowego, za które przypisana liczba punktów przekroczyłaby 24. Punkty brane pod uwagę winny być przypisane na podstawie rozstrzygnięć prawomocnych, co nie oznacza, że rozstrzygnięcia te muszą

⁷ Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

zostać wpisane do ewidencji w tym okresie. Z chwilą uprawomocnienia się takiego orzeczenia otwiera się nie tylko możliwość dokonania odpowiednich zmian w ewidencji, ale też powstaje podstawa prawna do wystąpienia przez właściwy organ z wnioskiem, o którym mowa w art. 124 ust. 1 pkt 2b ww. ustawy (wyrok z 17 stycznia 2013 r., I OSK 1509/11).

W postępowaniu w przedmiocie skierowania na badania kontrolne, prowadzonym przez starostę, liczba punktów zgromadzonych przez kierowcę nie podlega badaniu, należy to bowiem do właściwości organów prowadzących ewidencję (Policji). Strona może fakty w tej materii kwestionować w postępowaniu przed tymi organami, a następnie również przed sądem administracyjnym. Decyzja w tej materii ma charakter związany, zobowiązujący starostę do wydania skierowania na skutek prawidłowego wniosku. Jednak konkretne przypadki indywidualne mogą podlegać odmiennej ocenie – na zasadzie wyjątku od reguły. Chodzi tu o oczywiste kwestie mające wpływ na podstawę wniosku, których niepodobna pominąć w procesie stosowania prawa, a które każdy organ administracyjny powinien wyjaśnić przed podjęciem decyzji (wyrok z 13 marca 2013 r., I OSK 2187/11).

Na gruncie prawa administracyjnego o przedawnieniu można mówić jedynie wtedy, kiedy przepis prawa wyraźnie o tym stanowi, natomiast ustawa Prawo o ruchu drogowym nie przewiduje przedawnienia w sprawie o zwrot nadpłaconej opłaty za kartę pojazdu, a zatem kwestia ta nie podlega ocenie sądu administracyjnego w ramach przyznanych mu uprawnień (wyrok z 31 marca 2013 r., I OSK 1282/12).

Nie można kierować obywatela na przymusowe badania lekarskie na podstawie pisma niepopartego argumentami uwiarygodniającymi nieakceptowany przez prawo stan zdrowia osoby uprawnionej do prowadzenia pojazdów. Wątpliwości, że kierujący pojazdem nie gwarantuje bezpiecznego prowadzenia pojazdu, muszą mieć charakter wiarygodny, a więc wskazujący na obiektywnie znaczne prawdopodobieństwo złego stanu zdrowia (wyrok z 28 marca 2013 r., I OSK 2057/11, tak też w wyrokach z 13 czerwca 2013 r., I OSK 75/12 i I OSK 159/12, oraz z 8 sierpnia 2013 r., I OSK 604/12).

3.2.2. *Przepisy art. 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia Nr 261/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r., ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie nr 295/91⁸, nakładają na przewoźnika lotniczego także obowiązek wręczenia każdemu pasażerowi pisemnej informacji o przepisach na temat odszkodowania i pomocy zgodnej z rozporządzeniem, a nie tylko ogólny obowiązek informacji o prawie żądania tekstu określającego przysługujące prawa w szczególności w odniesieniu do odszkodowania i należnej pomocy (wyrok z 15 stycznia 2013 r., I OSK 1412/11).*

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

3.3.1. *W grupie spraw dotyczących obywatelstwa na uwagę zasługuje wyrok z 17 stycznia 2013, II OSK 2528/12, w którym podkreślono, iż zarówno ustawa z 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego, jak i ustawa o obywatelstwie polskim z 1962 r. nie wymagają, aby fakt zawarcia małżeństwa przez rodziców wnioskodawcy mógł być udowodniony tylko aktem stanu cywilnego. Należy więc stosować dla udowodnienia tego faktu ogólne reguły dowodowe określone w przepisach k.p.a. (art. 75 i nast.).*

⁸ Dz.Urz. UE L 46 z dnia 17 lutego 2004 r.

3.3.2. *Sprawy dotyczące zameldowania i wymeldowania.* Za okoliczność uzasadniającą spełnienie przesłanki dobrowolnego opuszczenia mieszkania z art. 15 ust. 2 ustawy⁹ należy uznać także taką sytuację, gdy osoba usunięta z mieszkania lub zmuszona do tego, nie skorzysta z przysługujących jej środków prawnych umożliwiających jej powrót do lokalu lub środki te nie będą skuteczne prawnie (por. wyroki z 11 lipca 2013 r., II OSK 634/12, z 12 września 2013 r., II OSK 1940/12). Powiązanie przesłanki opuszczenia miejsca stałego zamieszkania z kwestią dobrowolności ma takie znaczenie, że nie może dojść do wymeldowania tak długo, jak długo zainteresowany może podjąć próby przywrócenia zamieszkiwania, usunięcia skutków zastosowania przymusu, likwidacji stanu niezgodnego z jego wolą, a polegającego na braku możliwości zamieszkiwania. Bezskuteczne wyczerpanie tych środków lub rezygnację z ich zastosowania uznaje się za okoliczność otwierającą drogę do wymeldowania (wyrok z 29 października 2013 r., II OSK 1220/12). Postępowanie w sprawie dokonania wymeldowania wymaga ustalenia, czy nastąpiło faktyczne opuszczenie miejsca pobytu stałego i zbadania trwałości i dobrowolności zamiaru jego opuszczenia (wyroki z 5 marca 2013 r., II OSK 2089/11, z 12 kwietnia 2013 r., II OSK 2499/12, z 29 maja 2013 r., II OSK 275/12, z 14 czerwca 2013 r., II OSK 483/12).

Ocena zamiaru stałego zamieszkiwania w danym miejscu winna uwzględniać całość okoliczności związanych z zamieszkiwaniem konkretnej osoby w danym miejscu, aby wykluczyć, że zamieszkiwanie to nosi cechy pozorności ukierunkowanej wyłącznie na wywołanie zamierzonych skutków w toczącym się postępowaniu administracyjnym. Pozostawienie rzeczy nawet o charakterze osobistym nie świadczy o skoncentrowaniu spraw życiowych w spornym lokalu (wyroki z: 3 września 2013 r., II OSK 630/12, 3 lutego 2013 r., II OSK 2193/10, 14 lutego 2013 r., II OSK 1938/11).

Ewidencja ludności ma na celu rejestrację faktów, tj. tego, czy dana osoba stale lub czasowo przebywa w określonym lokalu. W obecnym stanie prawnym wyłączną przesłanką zameldowania osoby na pobyt stały lub czasowy jest fakt zamieszkiwania w lokalu z zamiarem stałego lub czasowego w nim przebywania (m.in. wyroki z: 22 lutego 2013 r., II OSK 1995/11 oraz 26 lipca 2013 r., II OSK 727/12). W postępowaniu o zameldowanie organ ewidencji ludności nie bada, czy określony obiekt budowlany nadaje się na miejsce pobytu ludzi w rozumieniu prawa budowlanego i czy możliwe jest zameldowanie w obiekcie budowlanym znajdującym się na terenie ogrodu działkowego, który z zasady nie służy celom mieszkaniowym (wyrok z 13 czerwca 2013 r., II OSK 26/13, por. wyroki NSA z 14 marca 2008 r., II OSK 238/07 i z 21 lipca 2011 r., II OSK 1216/10).

Co do rzeczywistego miejsca pobytu dziecka uznano, że interes społeczny przemawia za tym, aby było ono zgodne z zapisami w ewidencji ludności, natomiast dla dobra dziecka znaczenie ma to, aby miejsce jego stałego pobytu wpisane do ewidencji ludności odzwierciedlało miejsce jego rzeczywistego pobytu (wyrok z 17 października 2013 r., II OSK 1182/12).

3.3.3. *Sprawy dotyczące aktu stanu cywilnego.* Czynności wpisu w aktach stanu cywilnego mające charakter ewidencyjny nie kształtują praw i wolności życia osobistego, rodzinnego, swobody przemieszczania. Są jedynie zapisem zdarzeń, które mają wpływ na stan cywilny. Wpisy w aktach stanu cywilnego mają charakter dowodowy i nie wywołują konsekwencji materialnoprawnych (wyrok z 19 czerwca 2013 r., II OSK 475/12). Wpisanie do polskich ksiąg stanu cywilnego aktu stanu cywilnego na mocy art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 29 wrze-

⁹ Z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.).

śnia 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego¹⁰ zgodnie z jego brzmieniem sporządzonego za granicą wyłącza dopuszczalność zastosowania trybu sprostowania (art. 28 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego) przez kierownika urzędu stanu cywilnego. Tryb postępowania sprostowania oczywistego błędu pisarskiego jest ograniczony wyłącznie do sytuacji, gdy przy wpisaniu zagranicznego aktu stanu cywilnego nastąpił błąd pisarski, który można ustalić przez zestawienie zagranicznego aktu stanu cywilnego z wpisem dokonany w polskiej księdze stanu cywilnego. W przypadku zgodności brzmienia wpisu w polskiej księdze stanu cywilnego z brzmieniem zagranicznego aktu stanu cywilnego wyłączony jest tryb sprostowania na podstawie innego rodzaju aktu stanu cywilnego (wyrok z 15 lutego 2013 r., II OSK 70/12).

3.4. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem

3.4.1. W kategorii gospodarki mieniem dominowały sprawy dotyczące roszczeń wynikających z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy¹¹. Kontynuowano w nich dotychczasową linię orzecniczą, w myśl której skierowanie tzw. decyzji dekretowej do osoby nieżyjącej stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., skutkujące nieważnością takiej decyzji (wyroki z 10 maja i z 16 lipca 2013 r., I OSK 2363/11 i I OSK 436/12), oraz że podstawą żądania przyznania prawa użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskiej może być jedynie plan zabudowy prawnie obowiązujący w dacie orzekania, a nie plan dopiero projektowany (wyrok z 25 kwietnia 2013 r., I OSK 2252/11). Odnosząc się w szczególności do ogólnego planu m.st. Warszawy, zatwierdzonego uchwałą Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy z 31 stycznia 1961 r. nr 4/13, którego miejsca publikacji nie można ustalić, Sąd w wyroku z 6 lutego 2013 r., I OSK 1643/11 przyjął, że pomimo braku ustalenia miejsca publikacji ww. planu, miał on jednak moc obowiązującą. Skład orzekający w tej sprawie podzielił pogląd wyrażony w wyroku z 3 sierpnia 2011 r., I OSK 1383/10, że przepisy ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o odbudowie m.st. Warszawy, określające tryb wejścia w życie planu zabudowy, przestały obowiązywać *per desuetudinem*, na skutek wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o organizacji władz i instytucji w dziedzinie budownictwa. W tej grupie spraw istotne znaczenie miała kwestia interesu prawnego wnioskodawcy. W tym zakresie NSA konsekwentnie podzielał pogląd, że w sprawach uregulowanych w art. 7 dekretu (łącznie z postępowaniami nadzwyczajnymi) interes prawny posiadają tylko wnioskujący o ustanowienie prawa własności czasowej (użytkowania wieczystego) oraz osoby legitymujące się prawem rzeczowym do nieruchomości.

Stronami postępowania „dekretowego” nie mogą być zatem: strona umowy przyrzeczenia nabycia własności nieruchomości, gdyż umowa taka jedynie zobowiązuje do zawarcia w przyszłości umowy przyrzeczonej (wyrok z 15 maja 2013 r., I OSK 2133/11), najemca lokalu (wyroki z 28 marca i z 15 maja 2013 r., I OSK 1943/11 i I OSK 2393/11) ani organizacja społeczna, jaką jest Stowarzyszenie Lokatorów w Obronie Prawa, gdyż cele statutowe tej organizacji nie uzasadniają dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu o przyznanie prawa do nieruchomości warszawskiej (wyrok z 6 lutego 2013 r., I OSK 826/12). Do grona osób uprawnionych w tego rodzaju postępowaniach NSA zaliczył jednostkę organizacyjną

¹⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264.

¹¹ Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.

Skarbu Państwa sprawującą trwały zarząd w stosunku do nieruchomości objętej wnioskiem „dekretowym” (wyrok z 3 września 2013 r., I OSK 2462/12) i osobę, która miała prawo emfiteuty (wyrok z 4 kwietnia 2013 r., I OSK 1769/12).

Złożenie wniosku o przyznanie prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości warszawskiej na podstawie uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie w żadnym razie nie wyłączało możliwości sprzedaży lokali znajdujących się w budynku położonym na nieruchomości objętej wnioskiem (wyroki z 15 maja 2013 r., I OSK 2410/11, I OSK 2411/11, I OSK 2429/11 i I OSK 2478/11).

W świetle art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy były właściciel nieruchomości warszawskiej nie może dochodzić swoich praw, gdy na nieruchomości tej ustanowiono już prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej (wyrok z 24 maja 2013 r., I OSK 2168/11) oraz gdy na nieruchomości takiej urządzono drogę publiczną (wyroki z 10 maja 2013 r., I OSK 2391/11 i I OSK 2392/11).

Wniosek „dekretowy” stanowi czynność zachowawczą, a więc mógł być złożony jedynie przez jednego ze współwłaścicieli (wyrok z 8 marca 2013 r., I OSK 1454/11), natomiast Okręgowy Urząd Likwidacyjny nie był poza przypadkami szczególnymi uprawniony do składania tego rodzaju wniosków, w szczególności nie było możliwe potwierdzenie wniosku złożonego przez Urząd ze skutkiem wstecznym, z powołaniem się na instytucję *negotiorum gestor* (wyrok z 3 września 2013 r., I OSK 658/12).

Prawo użytkowania wieczystego do gruntu nieruchomości warszawskiej dotyczy także położonego na niej budynku, a zatem nie jest dopuszczalne osobne rozporządzenie nieruchomością budynkową, a osobne co do roszczenia o uzyskanie prawa użytkowania wieczystego do gruntu (wyrok z 18 kwietnia 2013 r., I OSK 1893/11). Uznano także, iż rozstrzygnięcie dotyczące uprawnień do nieruchomości warszawskiej powinno odnosić się do wszystkich działek wchodzących w jej skład, a nie jedynie do poszczególnych działek (wyrok z 26 lutego 2013 r., I OSK 1525/11).

Dekret „warszawski” był aktem autonomicznym w stosunku do dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe, a w związku z tym w odniesieniu do spraw uregulowanych w dekrecie „warszawskim” oraz w aktach wykonawczych (w tym w rozporządzeniu z dnia 27 stycznia 1948 r. w sprawie obejmowania w posiadanie gruntów przez gminę m.st. Warszawy) nie stosowano przepisów dekretu – Prawo rzeczowe (wyrok z 9 października 2013 r., I OSK 1118/12).

Podpisanie przez Wiceprezydenta w imieniu Prezydenta m.st. Warszawy obwieszczenia oznaczało, że było to obwieszczenie Prezydenta, a informacja o tym pod obwieszczeniem była wystarczającą przesłanką dla uznania, że osoba, która w imieniu Prezydenta m.st. Warszawy podpisała obwieszczenie ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Rady Narodowej i Zarządu Miejskiego m.st. Warszawy Nr 18, posiadała stosowne upoważnienie do dokonania tej czynności (wyrok z 30 stycznia 2013 r., I OSK 1544/11¹²).

3.4.2. *W sprawach z zakresu mienia zabużańskiego, rozstrzyganych 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, znaczna część dotyczyła kwestii opuszcze-*

¹² W zdaniu odrębnym podniesiono, że w sprawie należało wyjaśnić, czy Wiceprezydent m.st. Warszawy posiadał w tym przypadku stosowne upoważnienie.

nia przez byłych właścicieli mienia już znacjonalizowanego lub skolektywizowanego przez władze radzieckie (art. 1 ust. 2 ww. ustawy). W większości orzeczeń przyjmowano, że przekształcenia własnościowe, które nastąpiły po 1939 r., nie miały wpływu na przysługiwanie uprawnionym prawa do rekompensaty (wyroki z: 8 marca, 10 kwietnia, 15 maja, 21 maja 2013 r., I OSK 1813/11, I OSK 750/12, I OSK 30/12, i I OSK 1984/12). Ostatecznie zagadnienie to zostało rozstrzygnięte w uchwale z 16 grudnia 2013 r., I OPS 11/13, w której Sąd wyraził pogląd, że włączenie do kołchozu lub nacjonalizacja z innych przyczyn nieruchomości, których dotyczy art. 1 omawianej ustawy, samo przez się nie wyklucza prawa do rekompensaty określonego w art. 2 ustawy¹³. W sytuacji gdy byli właściciele mienia zabużańskiego pozostawali w związku małżeńskim, a tylko jeden z małżonków (najczęściej mężczyzna) był aresztowany lub uwięziony przez władze radzieckie, to przyjęcie stanowiska, że prawo do rekompensaty zabużańskiej przysługiwałoby tylko mężowi, a żonie nie, prowadziłoby do naruszenia art. 1 ust. 2 ustawy zabużańskiej oraz zasady równości wobec prawa (wyrok z 23 sierpnia 2013 r., I OSK 32/13).

Przyjmowano również, że prawo do rekompensaty jest prawem publicznym, niezbywalnym i nie wchodzi w skład spadku, a źródłem uprawnień spadkobiercy byłego właściciela mienia nie są przepisy kodeksu cywilnego, lecz przepisy ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (wyroki z 21 maja, 24 maja, 14 grudnia 2013 r., I OSK 1856/12, I OSK 1355/12, I OSK 1210/12). W celu wyjaśnienia zagadnienia prawnego w kwestii: „Czy wykładnia art. 18 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ustanawiającego zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, zakazuje wyłączenia – przez art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. – z grona osób uprawnionych do otrzymania rekompensaty nieposiadającego obywatelstwa polskiego spadkobiercę właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego?” NSA skierował do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytanie prejudycjalne (postanowienie z 30 kwietnia 2013 r., I OSK 2024/11)¹⁴.

Natomiast po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 2012 r., SK 11/12¹⁵, składy orzekające zgodnie uznawały, że decyzje, w których odmówiono prawa do rekompensaty z uwagi na przyjęcie, iż były właściciel mienia nie zamieszkiwał w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zostały wydane z naruszeniem prawa (wyroki z 27 lutego, 22 maja, 24 maja i 7 czerwca 2013 r., I OSK 1307/11, I OSK 393/12, I OSK 126/12 i I OSK 1178/12).

Jednolicie również przyjmowano, że termin 31 grudnia 2008 r., określony w art. 5 ust. 1 ustawy, ma charakter terminu prekluzyjnego (wyroki z 8 marca, 22 maja 2013 r. i 24 maja 2013 r., I OSK 1888/11, I OSK 296/12 i I OSK 594/12) oraz że przepisy ustawy z 2005 r. nie wykluczają przeprowadzenia innych dowodów aniżeli wymienione w przepisach art. 6 ust. 4 i 5 ustawy, a jedynie te dowody mają pierwszeństwo przed innymi, a zatem w przy-

¹³ Omówionej w pierwszej części *Informacji*.

¹⁴ Pytanie to omówiono w części drugiej, rozdziale V, dotyczącym stosowania prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego.

¹⁵ „Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia prawo do rekompensaty od zamieszkiwania 1 września 1939 r. na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

padku braku dowodów wskazanych w art. 6 ust. 4 i 5 ww. ustawy organ prowadzący postępowanie winien podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, to jest stosownie do art. 7 i 75 § 1 k.p.a. (wyroki z 27 lutego, 8 marca, 24 maja i 23 sierpnia 2013 r., I OSK 900/12, I OSK 2134/11, I OSK 2134/12 i I OSK 542/12).

Jednolite stanowisko przyjmowano także w postępowaniach o przyznanie prawa do rekompensaty co do mocy wiążącej wyroków sądów powszechnych ustalających skład majątku opuszczonego, powołując się w tym wypadku na treść art. 365 § 1 k.p.c. (wyroki z 10 kwietnia, 21 maja i 24 maja 2013 r., I OSK 2041/11, I OSK 1438/12, I OSK 1731/12 i I OSK 341/12).

Braki w dokumentacji dołączanej do wniosku (w postaci braku operatu szacunkowego, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy) winny prowadzić do wydania decyzji o odmowie przyznania prawa do rekompensaty (wyroki z 21 maja i 24 maja 2013 r., I OSK 1344/12 i I OSK 212/12). Ujawnienie w rejestrze wybranej formy realizacji prawa do rekompensaty stanowi czynność materialno-techniczną podlegającą kognicji sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.) (wyrok z 21 maja 2013 r., I OSK 1534/12).

3.4.3. *W sprawach z zakresu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości¹⁶, w brzmieniu z 2010 r., na tle art. 4 ust. 8 ustawy pojawiło się zagadnienie interpretacji pojęcia dochodu, co było istotne dla ustalenia spełniania kryterium dochodowego przez osoby ubiegające się o udzielenie bonifikaty za przekształcenie. Zdaniem NSA ustalenie spełnienia kryterium dochodowego dla potrzeb udzielenia bonifikaty powinno nastąpić z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (wyroki z 1 marca 2013 r., I OSK 1950/11 i z 6 sierpnia 2013 r., I OSK 463/12).*

3.4.4. *W sprawach z zakresu podziału nieruchomości pojawiło się zagadnienie legitymacji wspólnoty mieszkaniowej do bycia stroną postępowania zatwierdzającego podział nieruchomości w celu realizacji roszczeń do części nieruchomości wynikających z art. 209a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Co do zasady właściciele nieruchomości sąsiednich nie są stroną postępowania o podział nieruchomości, jednak wspólnota mieszkaniowa ma legitymację do bycia stroną postępowania podziałowego, gdyż sposób podziału nieruchomości, charakterystyka powstałej nowej działki wydzielonej do korzystania z budynku i urządzeń umożliwiających jej funkcjonowanie mają istotne znaczenie dla wspólnoty mieszkaniowej w kontekście roszczeń z art. 209a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ochrona interesu właścicieli działki wydzielonej po obrysie budynku wymaga, aby przyległa działka została podzielona w taki sposób, żeby roszczenie o przeniesienie jej własności w całości lub w części było możliwe (wyrok z 24 kwietnia 2013 r., I OSK 2033/11). Natomiast zarząd województwa nie jest stroną postępowania o podział nieruchomości (w wyniku podziału działki powstało roszczenie dla właściciela nieruchomości ulegającej podziałowi o urządzenie zjazdu z drogi wojewódzkiej do jednej z wydzielonych działek), ponieważ z faktem bezpośredniej dostępności działki do drogi publicznej nie wiąże się z mocy samego prawa możliwość ustanowienia zjazdu z tej drogi na działkę. Możliwość ustanowienia w takiej sytuacji zjazdu z drogi publicznej stanowi uprawnienie o charakterze rzeczowym związane z określoną nieruchomością, przyznawane w drodze zgody zarządu mającej formę decyzji administracyjnej (wyrok z 24 kwietnia 2013 r., I OSK 1890/11).*

Gmina również nie jest stroną postępowania podziałowego mającą uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji podziałowej, skoro ewidencyjny

¹⁶ Dz.U. Nr 175, poz. 1459 ze zm.

podział nieruchomości zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami za-
twierdza wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Organ wydający decyzję, co jest poglądem
już utrwalonym w orzecznictwie, nie ma przymiotu strony w dalszych stadiach tego po-
stępowania, jak również nie jest legitymowany do wniesienia skargi do sądu na decyzję
ostateczną (wyrok z 26 marca 2013 r., I OSK 2058/12).

Postanowienia zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania prze-
strzennego gminy, że dany obszar wymaga przeprowadzenia scaleń i podziału i objęty jest
obowiązkiem sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie skut-
kują koniecznością zawieszenia na podstawie art. 94 ust. 3 ustawy o gospodarce nierucho-
mościami postępowania w sprawie podziału nieruchomości położonej na takim obszarze do
czasu uchwalenia planu, gdyż przepisy art. 102 ust. 1 i 2 w zw. z art. 10 ust. 2 pkt 8 i art. 14
ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie
stanowią wystarczającej podstawy do zastosowania art. 94 ust. 3 ustawy o gospodarce nie-
ruchomościami i zawieszenia postępowania w sprawie podziału nieruchomości do czasu
uchwalenia planu miejscowego (wyrok z 18 września 2013 r., I OSK 801/12).

Co do wykładni pojęcia „różnica powierzchni” użytego w art. 105 ust. 2 ustawy o gos-
podarce nieruchomościami uznano, że skoro w języku polskim wyraz „różnica” oznacza
jedynie „rozróżnienie”, to może być on rozumiany zarówno jako „zmniejszenie”, jak i po-
większenie powierzchni wydzielanych w następstwie dokonanego scalenia nieruchomości,
pod warunkiem że powierzchnia nowo wydzielonych działek jest zgodna z postanowie-
niami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok z 25 czerwca 2013 r.,
I OSK 506/13).

3.4.5. *W odniesieniu do innych spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami uznano, że:*

- właściciel nieruchomości wywłaszczonej nie ma statusu strony w postępowaniu
o oddaniu nieruchomości w trwały zarząd, gdyż postępowanie to dotyczy jedynie podmio-
tów publicznych i jest formą powierzenia konkretnej jednostce publicznej zarządu określo-
nej nieruchomości (wyrok z 23 kwietnia 2013 r., I OSK 1906/11);

- uchwała rady miejskiej w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszz-
kaniowym zasobem gminy jest aktem prawa miejscowego, ponieważ do jej wydania upo-
ważnia art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym
zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego i podlega obowiązkowi publikacji w woje-
wódzkim dzienniku urzędowym (wyrok z 9 stycznia 2013 r., I OSK 1608/12);

- rada miasta określając w uchwale dotyczącej sprzedaży lokali użytkowych stanowią-
cych własność gminy maksymalny czas spłaty rat na okres dwóch lat nie uchybiła regula-
cji zawartej w art. 70 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nierucho-
mościami, gdyż wskazana ustawa nie wprowadza ograniczeń w zakresie pobierania odsetek
z góry od pierwszej raty (wyrok z 17 kwietnia 2013 r., I OSK 327/13 i z 17 stycznia 2013 r.,
I OSK 2304/12);

- uchwała Rady m.st. Warszawy w sprawie zasad gospodarowania zasobem nierucho-
mości w zakresie ustalenia wysokości czynszu symbolicznego za grunty oddawane w użyt-
kowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r.
o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy oraz bonifikaty od opłat
rocznych za grunty oddawane w użytkowanie wieczyste w trybie i na zasadach art. 214
ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁷ nie narusza prawa, gdyż

¹⁷ Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

prawo do czynszu symbolicznego nie przysługuje osobom, które nabyły prawo użytkowania wieczystego w drodze sukcesji szczególnej – następców prawnych właściciela gruntu, będących w posiadaniu gruntu (wyrok z 2 października 2013 r., I OSK 1200/13);

- wprowadzenie w uchwale rady gminy dotyczącej udzielania bonifikat przy sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy dwóch odmiennych stawek udzielanej przy sprzedaży lokali gminy bonifikaty w zależności od wpłacenia lub niewpłacenia kaucji mieszkaniowej nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, ponieważ ma oparcie w art. 6 i art. 36 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie prawa lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (wyrok z 3 grudnia 2013 r., I OSK 2154/13);

- uchwała rady gminy w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi, zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ ustawy o gospodarce nieruchomościami znosi upoważnienie rady gminy do wydawania aktów indywidualnych w tym zakresie, w tym kompetencje do wyrażania zgody na dokonywanie przez organ wykonawczy gminy czynności wymienionych w wymienionym przepisie (wyrok z 4 października 2013 r., I OSK 1373/13);

- wyłączenie ze sprzedaży określonych rodzajowo lokali (lokalii przeznaczonych na pracownie twórców i artystów) dokonane uchwałą rady miasta określającą zasady zbywania nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi lub lokalii mieszkalnych podjętą przed ewentualnym zawiadomieniem najemcy o przeznaczeniu lokalu do sprzedaży i akceptacją przez najemcę warunków tej sprzedaży nie narusza interesu prawnego skarżącego (wyrok z 4 października 2013 r., I OSK 1304/13).

3.5. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej¹⁸

W tym obszarze dominowały sprawy dotyczące przywrócenia stosunków wodnych i wykonania urządzeń zapobiegających szkodom toczące się w oparciu o uregulowanie zawarte w art. 29 ust 2 i 3 Prawa wodnego, a w drugiej kolejności sprawy dotyczące pozwoleń wodnoprawnych i budownictwa wodnego.

Norma zawarta w art. 29 ust. 3 Prawa wodnego odnosi się wyłącznie do spowodowanych przez właściciela gruntu zmian stanu wody na jego gruncie. Nakazanie podmiotowi, który nie jest właścicielem gruntu (lecz działki sąsiedniej), przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom, także gdyby był on odpowiedzialny za zmianę stanu wody na tym gruncie (będącym dla niego działką sąsiednią), mogłoby spowodować niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawa sytuację, w której organ administracji publicznej wydałby decyzję administracyjną nakazującą dokonanie czynności stanowiących w istocie ingerencję w nienależące do adresata decyzji prawo własności (wyrok z 11 października 2013 r., II OSK 1127/12).

W postępowaniu w sprawie, o której mowa w art. 29 Prawa wodnego, stronami są właściciel działki, który dokonał zmiany stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich, oraz właściciele działek sąsiednich, na które ww. zmiany oddziałują, organ prowadzący postępowanie na podstawie art. 29 Prawa wodnego, w szczególności gdy zachodzi

¹⁸ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.), dalej: Prawo wodne.

konieczność zobowiązania strony do wykonania określonych urządzeń zapobiegających szkodom, powinien z urzędu zbadać, czy decyzja nie będzie naruszać interesu prawnego lub obowiązku innych podmiotów (wyrok z 18 kwietnia 2013r., II OSK 2512/11, NSA podzielił pogląd wyrażony w wyroku WSA w Warszawie z 22 grudnia 2006 r., IV SA/Wa 2065/06).

Spełnienie przesłanek, o których mowa w przepisie art. 29 ust. 3 ustawy Prawo wodne (zmiana stanu wody na gruncie szkodliwie wpływająca na grunty sąsiednie), rodzi po stronie właściwego organu administracji publicznej powinność wydania decyzji na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy, natomiast swoboda organu ogranicza się jedynie do wyboru środka restytucyjnego. Dla zastosowania art. 29 ust. 3 ustawy Prawo wodne nie ma znaczenia, czy rurociąg zniszczony przez właściciela nieruchomości był samowolą budowlaną. Przepisy art. 29 ustawy Prawo wodne odnoszą się do stanu wody na gruncie rozumianego jako pewien stan faktyczny, niekoniecznie związany z prawnie uregulowanymi sposobami korzystania z wód i istniejący w oderwaniu od faktu jego ujawnienia w rejestrach urzędowych. Nie zmienia to jednak faktu, że wykonanie obowiązku nałożonego decyzją wydaną na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy Prawo wodne może wymagać stosownego zgłoszenia lub zgody właściwego organu na podstawie odrębnych przepisów¹⁹ (wyrok z 6 marca 2013 r., II OSK 2135/11).

Uchwała w sprawie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków oraz dopłat z budżetu gminy nie jest aktem prawa miejscowego, ponieważ ma ona charakter epizodyczny (taryfę ustala się na jeden rok kalendarzowy²⁰), taryfy sporządza przedsiębiorca, organ wykonawczy je weryfikuje pod kątem legalności i celowości, a rada jedynie je zatwierdza. Natomiast organ wydający akt normatywny „nie zatwierdza”, tylko ustala – kształtuje samodzielnie, w granicach określonych przez prawo, treść reguł zachowania, czyli tworzy prawo. Ponadto z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wynika obowiązek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego ogłoszenia taryfy zatwierdzonej przez radę w miejscowej prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w terminie do 7 dni od dnia podjęcia uchwały (art. 24 ust. 7 ustawy). Poza tym taryfy mogą obowiązywać także w przypadku braku ich zatwierdzenia przez radę – art. 24 ust. 8 ustawy (wyrok z 15 stycznia 2013 r., II OSK 2306/12).

Co do wprowadzania opłat za zbiorowe odprowadzanie ścieków w postaci wód opadowych i roztopowych z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni do urządzeń kanalizacyjnych uznano, że jeżeli taryfy opłat za odprowadzanie ścieków ustalono w uchwale przyjmując jednostkę rozliczeniową, której nie przewiduje ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, to uznać należy, że uchwała zatwierdza taryfy ustalone sprzecznie z tą ustawą²¹. Ponadto NSA wyraził wątpliwości co do zgodności z Konstytucją § 2 pkt 10 i § 5 pkt 4 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, ponieważ delegacja z art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. w ogóle nie przewiduje możliwości rozliczeń przy uwzględnieniu jednostki pomiarowej ilości ścieków za m² powierzchni (wyrok z 12 marca 2013 r., I OSK 2730/12).

¹⁹ NSA powołał się na uzasadnienie wyroku z 3 marca 2008 r., II OSK 160/07.

²⁰ Art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.).

²¹ NSA powołał się na stanowisko wyrażone w wyroku z 19 sierpnia 2010 r., II OSK 893/10.

3.6. Sprawy z zakresu komunalizacji mienia

Ze spraw z tego zakresu zdecydowana większość dotyczyła nabycia mienia państwowego przez gminę w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²².

W świetle art. 6 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości²³ w brzmieniu obowiązującym na dzień wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej organy administracji nie miały obowiązku badania, czy gminie przysługiwał tytuł prawny do gruntu w sytuacji, gdy inny podmiot nie legitymował się takim tytułem²⁴, natomiast w sytuacji, gdy inny podmiot wykazał się tytułem prawnym do gruntu, nie mogło dojść do komunalizacji na rzecz właściwej gminy. Zakres pojęcia „służą” wykonywaniu zadań publicznych użytego w art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej jest znacznie szerszy od pojęcia „należące do” użytego w art. 5 ust. 1–3 tej ustawy. Pojęcie „służą” oznacza tu pewien stan faktyczny, a nie tytuł prawny. „Służenie wykonywaniu zadań publicznych”, o którym mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, jest stanem faktycznym istniejącym w dniu 27 maja 1990 r., na który nie ma wpływu posiadanie lub nieposiadanie tytułu prawnego do korzystania z mienia oraz charakter korzystania (wyrok z 18 listopada 2013 r., I OSK 967/12).

Stronami postępowania komunalizacyjnego jest Skarb Państwa i właściwa gmina, która nabywa z mocy prawa mienie ogólnonarodowe wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej, natomiast inne podmioty uczestniczą w tym postępowaniu, jedynie gdy wykażą swój interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. W sytuacji, gdy przedmiotem decyzji komunalizacyjnej jest określone mienie, do którego rości prawa przedsiębiorstwo, to dla wykazania interesu prawnego niezbędne jest ustalenie, że konkretne składniki tego mienia (objęte decyzją komunalizacyjną) wchodzi w skład przedsiębiorstwa (wyroki z 24 października 2013 r., I OSK 2550/12 oraz I OSK 2580/12). Natomiast w wyroku z 24 października 2013 r., I OSK 678/13 NSA wskazał, że aby wykazać swój interes prawny w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnej, skarżący winien wykazać, że mienie to nie stanowiło własności Skarbu Państwa w dniu 27 maja 1990 r., czyli że wpis prawa własności Skarbu Państwa do księgi wieczystej prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości nie był prawidłowy²⁵.

Z treści przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁶ wynika, że warunkiem przejścia z mocy prawa własności nieruchomości na rzecz gminy było spełnianie przez nieruchomość kryteriów nieruchomości rolnej, która nie została przejęta do dnia 30 czerwca 2000 r. przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Wątpliwości co do rozumienia pojęcia „nieruchomość rolna” nie wyjaśnia definicja zawarta w art. 46¹ k.c., natomiast aktualny pozostał pogląd Sądu Najwyższego zawarty w uchwale z 14 grudnia 1984 r., III CZP 78/84, w której uzasadnieniu wskazano, że

²² Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm., dalej: ustawa komunalizacyjna.

²³ Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.

²⁴ NSA powołał się na uchwałę TK z 9 grudnia 1992 r., W 13/91.

²⁵ NSA powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2000 r., CKN 179/99, zgodnie z którym w systemie obowiązującego prawa dokonanie wpisu w księdze wieczystej nie pociąga za sobą samo przez się zmiany stanu prawnego nieruchomości.

²⁶ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.

definicja nieruchomości rolnej określona jest przede wszystkim według kryterium przeznaczenia. Decydujące znaczenie ma zatem gospodarczy, produkcyjny stan rzeczy. Nie można rozciągnąć pojęcia nieruchomości rolnej na grunty, które ze swego przeznaczenia takiego charakteru nie mają i nie mogłyby go mieć w przyszłości przy zastosowaniu odpowiednich zabiegów agrotechnicznych. A zatem nieruchomość rolna jako „podgrupa” nieruchomości powinna odpowiadać podstawowemu kryterium, jakim jest wyodrębnienie jej jako części powierzchni ziemskiej stanowiącej odrębny przedmiot własności (art. 46 § 1 k.c.) Nie ma znaczenia również i to, czy będzie istniała realna, czy tylko potencjalna możliwość rolniczego jej zagospodarowania, gdyż w tej materii przepisy nie zawierają ograniczenia (wyrok z 26 lipca 2013 r., I OSK 346/12).

Powierzenie wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych na podstawie art. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa względem mienia przekazanego Agencji Nieruchomości Rolnych w trybie art. 17 ust. 1 tej ustawy nie oznacza przekazania uprawnień służących wojewodzie na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej. Obie instytucje prawne są instytucjami odmiennymi, ze sobą niezwiązanymi (wyrok z 7 maja 2013 r., I OSK 2295/11).

Zapis w ewidencji nie jest w sprawie komunalizacyjnej jedynie odzwierciedleniem stanu faktycznego, gdyż z mocy art. 1 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wydzielenie geodezyjne lub brak tego wydzielenia są przesłankami materialnoprawnymi komunalizacji. Skutków tego wydzielenia geodezyjnego nie można oceniać jedynie w kontekście mocy zapisów ewidencyjnych wynikającej z art. 2 pkt 8 oraz art. 20 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne (wyrok z 29 stycznia 2013 r., I OSK 1638/11).

Dysponowanie czy zarządzanie majątkiem ogólnonarodowym nawet na podstawie upoważnienia ustawowego nie pozwala na konkluzję, że majątek ten należy do dysponenta czy zarządcy, gdyż pojęcia „dysponowanie” i „zarządzanie” nie są tożsame z pojęciem „należy do”, które w swym zakresie semantycznym wskazuje na aspekt prawnorzeczowy. Przepis art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej nie posługuje się pojęciem „nieruchomość”, lecz określeniem „mienie ogólnonarodowe (państwowe)”, co oznacza, że bez znaczenia jest, jak to mienie zostało wyodrębnione i nazwane geodezyjnie. Zmiana oznaczeń ewidencyjnych nieruchomości dokonana po dniu 27 maja 1990 r. nie oznacza, że nieruchomość taka traci status mienia podlegającego komunalizacji. W postępowaniu komunalizacyjnym organ administracyjny ma obowiązek ustalić, czy nieistniejące już działki, pozostające w granicach nowo utworzonej nieruchomości, spełniały w dniu 27 maja 1990 r. przesłanki ich skomunalizowania z mocy prawa i wydać rozstrzygnięcie stosownie do istniejącego w tej dacie stanu faktycznego. To oznacza, że niewskazanie przez „inny” podmiot tytułu prawnorzeczowego do mienia będącego przedmiotem komunalizacji wyklucza możliwość skutecznego wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnej (wyrok z 18 stycznia 2013 r., I OSK 1502/11).

Prowadzone na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości postępowanie uwłaszczeniowe nie koliduje z postępowaniem komunalizacyjnym prowadzonym na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej, ponieważ w tym postępowaniu znaczenie prawne ma stan na dzień 27 maja 1990 r., a więc przed dniem 5 grudnia 1990 r. Postępowanie uwłaszczeniowe toczy się na podstawie przepisów, które weszły w życie po dniu 27 maja 1990 r. Oznacza to, że decyzja uwłaszczeniowa i decyzja komunalizacyjna nie są tożsame,

zostały bowiem wydane na podstawie innych przepisów prawa, jak również toczyły się z udziałem innych stron postępowania (wyrok z 18 stycznia 2013 r., I OSK 1501/11).

Zawarte w art. 73 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej z 1998 r.²⁷ sformułowanie „nieruchomości zajęte pod drogi publiczne” oznacza nieruchomości, na których urządzono drogę, przy czym fakt ten musiał mieć miejsce przed dniem 1 stycznia 1999 r. O kategorii drogi przesądzają względy formalne, polegające na nadaniu jej odpowiedniego statusu uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (wyrok z 2 października 2013 r., I OSK 895/12). Do uznania za drogę publiczną nie jest wystarczające, aby nieruchomość pełniła funkcję ciągu komunikacyjnego, nawet ogólnodostępnego, gdyż status drogi publicznej zdeterminowany jest formalnym zaliczeniem, w trybie przewidzianym ustawą o drogach publicznych, do jednej z kategorii dróg wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1–4 tej ustawy. W konsekwencji drogi niezaliczone do żadnej ze wskazanej w ustawie kategorii dróg publicznych nie mają charakteru drogi publicznej i są drogami wewnętrznymi, na co wskazywał art. 11 ust. 1 (obecnie art. 8 ust. 1) ustawy o drogach publicznych (wyrok z 19 kwietnia 2013 r., I OSK 2159/11). Postępowanie prowadzone w trybie powołanego art. 73 ust. 1 i 3 ma regulować kwestie własności nieruchomości drogowych tych tylko, które spełniają przesłanki określone w art. 73 ust. 1, to jest m.in. nie stanowiły własności jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast nie służy ono rozstrzyganiu kwestii prawidłowości nabycia prawa własności nieruchomości drogowych w innych trybach czy to przez Skarb Państwa, czy przez jednostkę samorządu terytorialnego (wyrok z 24 maja 2013 r., I OSK 1701/11).

3.7. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

Zwrócenie przez sąd powszechny wniosku wniesionego przez stronę niezadowoloną z decyzji organu o rozgraniczeniu w trybie art. 33 ust. 3 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne powoduje, że decyzja o rozgraniczeniu staje się ostateczna. Samo złożenie wniosku do sądu powszechnego nie eliminuje z obrotu prawnego decyzji o rozgraniczeniu (wyrok z 20 marca 2013 r., I OSK 1764/11).

Możliwość wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego, gdy istnieje prawomocne postanowienie sądu powszechnego o rozgraniczeniu, może mieć miejsce wtedy, kiedy po zakończonym postępowaniu rozgraniczeniowym, czyli po ustaleniu stanu prawnego granicy i jej utrwaleniu w terenie, nastąpiły nowe zdarzenia o charakterze faktycznym, które mogą sprawiać, że stan władania gruntami różni się od tytułu prawnego do tego władania. Możliwość prowadzenia ponownego postępowania rozgraniczeniowego co do tych samych nieruchomości nie jest i nie może być traktowana jako środek do kwestionowania prawomocnego postanowienia sądowego o rozgraniczeniu²⁸ (wyrok z 10 lipca 2013 r., I OSK 707/12).

W celu wyeliminowania rozbieżności w kwestii ustalenia opłaty za udostępnienie danych i informacji, o których mowa w art. 40 ust. 3c Prawo geodezyjne i kartograficzne, NSA postanowieniem z 10 grudnia 2014 r., I OSK 3046/12 przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów następujące zagadnienie prawne: „Czy po wejściu w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹ ustalenie wysokości opłaty za udostępnienie danych i informacji, o których mowa w art. 40 ust. 3 c ustawy z dnia 17 maja 1989 r.

²⁷ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

²⁸ NSA powołał się na postanowienie Sądu Najwyższego z 14 marca 2002 r., IV CKN 809/00.

²⁹ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

– Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁰, następuje w drodze decyzji administracyjnej, czy poprzez stwierdzenie obowiązku uiszczenia tej opłaty w drodze czynności lub aktu, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”.

3.8. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

W odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia stwierdzono, że organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach jest uprawniony i zobowiązany do określania wymagań w zakresie ochrony środowiska, które muszą być uwzględnione w projekcie budowlanym, a także do nałożenia obowiązków na wnioskodawcę. Organ architektoniczno-budowlany jest zobowiązany do sprawdzenia, czy wymagania te zostały uwzględnione w projekcie budowlanym oraz czy przedłożony projekt budowlany spełnia nałożone obowiązki. Natomiast wymagania określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinny być na tyle precyzyjne, żeby ich realizacja mogła być zweryfikowana przez organ wydający dalsze orzeczenia, czyli np. pozwolenie na budowę lub zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Oznacza to, że w żadnym przypadku organ architektoniczno-budowlany nie może np. nałożyć obowiązku m.in. analizy porealizacyjnej w ramach postępowania o wydanie pozwolenia na budowę i zatwierdzenia projektu budowlanego w świetle art. 82 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 83 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³¹. Określone w podstawie decyzji środowiskowej warunki realizacji przedsięwzięcia wiążą właściwe organy wydające decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej także co do trasy przebiegu planowanej drogi. Skutkiem stwierdzenia nieważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach danego przedsięwzięcia jest w praktyce niewykonalne przeprowadzenie sądowej kontroli decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydanej w oparciu o tę decyzję środowiskową, której stwierdzono nieważność ze skutkiem *ex tunc*. Sąd administracyjny kontrolując decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej musi w pierwszej kolejności ustalić, czy decyzja ta wydana została zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach i czy uwzględnia wszystkie warunki realizacji przedsięwzięcia określone w podstawie decyzji środowiskowej (wyrok z 1 lutego 2013 r., II OSK 1479/12).

W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy w świetle art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³² przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się także ograniczenia, które wynikają z ustanowienia w trybie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³³ parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin. Ponadto kwestie dotyczące ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości z powodu wymagań ochrony środowiska, jeżeli nieruchomość jest położona w danym obszarze specjalnym, nie podlegają badaniu przez organ wydający decyzję o warunkach zabudowy, są to bowiem kwe-

³⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

³¹ Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm., dalej: ustawa środowiskowa.

³² Dz.U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150 ze zm.

³³ Dz.U. z 2013 r., poz. 627.

stie będące przedmiotem oceny w postępowaniu przed organem współdziałającym. Organ współdziałający uprawniony jest do wykazania, że budowa danego obiektu budowlanego naruszy zakazy obowiązujące na terenie konkretnego obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym (wyrok z 29 stycznia 2013 r., II OSK 1785/11).

Ocena oddziaływania na środowisko, która przeprowadzana jest w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej, ma charakter postępowania dowodowego i dokumenty tam gromadzone są dowodami w sprawie. Raport oceny oddziaływania na środowisko ma spełniać wymogi określone w art. 66 ustawy środowiskowej i jeżeli je spełnia, to podlega ocenie jako dowód. Decyzja środowiskowa jest pierwszym etapem realizowanego przedsięwzięcia, następnym jest decyzja o pozwoleniu na budowę, decyzja o pozwoleniu na użytkowanie, decyzje związane z określeniem dopuszczalności oddziaływań na środowisko, w szczególności np. pozwolenia emisyjne czy o dopuszczalności hałasu. Dlatego decyzji środowiskowej nie można stawiać zarzutu niesformułowania wymagań dotyczących działań określanych decyzjami reglamentacyjnymi. W odniesieniu do kryteriów oceny prawnej raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jako kluczowego dowodu w sprawie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji danego przedsięwzięcia sąd administracyjny dokonuje tylko kontroli stanu faktycznego ustalonego przez właściwe organy, w tym także ustaleń wynikających z raportu. Zastrzeżenia składane wobec raportu powinny być poparte np. kontrraportem lub ekspertyzą, które w sposób udokumentowany wskażą na wady raportu. Powinno to nastąpić w postępowaniu administracyjnym.

Raport w postępowaniu o środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia jest dowodem prywatnym o szczególnej mocy dowodowej, wynikającym przede wszystkim z kompleksowej oceny przedsięwzięcia i analizy aspektów technologicznych, prawnych, organizacyjnych i logistycznych jego funkcjonowania w powiązaniu ze sobą. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy środowiskowej, który odnosi się do udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, każdy ma prawo do składania uwag i wniosków (wyrok z 11 lipca 2013 r., II OSK 639/13). Sąd administracyjny jest zobowiązany ocenić wartość dowodową raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a w szczególności czy był przez uprawnione organy kwestionowany, czy stwierdzono w nim jakiegokolwiek braki, a także zweryfikować, czy odnosi się on do całości projektowanego przedsięwzięcia oraz czy jest on wyczerpujący, np. odnośnie do charakterystyki oddziaływania przedsięwzięcia na nieruchomości sąsiednie. Dopiero takie ustalenia mogą być podstawą do uznania, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko ma walor dowodowy i pozwala określić zakres ujemnego oddziaływania przedsięwzięcia (wyrok z 9 lipca 2013 r., II OSK 2720/12).

3.9. Sprawy z zakresu oświaty i szkolnictwa wyższego

Uchwała o odmowie nadania stopnia doktora może być podjęta, gdy wszystkie poprzedzające ją uchwały miały charakter pozytywny. Uchwała w przedmiocie nadania stopnia doktora jest samodzielnym aktem będącym wynikiem oceny dotyczącej umiejętności doktora, dotychczasowego jego dorobku naukowego oraz jakości przedstawionej przez niego rozprawy doktorskiej (wyrok z 22 maja 2013 r., I OSK 312/13).

W odniesieniu do zagadnienia nabycia uprawnień równoważnych uprawnieniom wynikającym z posiadania stopnia doktora habilitowanego i zakresu uprawnień Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów dotyczących badania prawidłowości decyzji wydanej

przez rektora na podstawie art. 21a ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki wskazano, że Centralna Komisja jest uprawniona do oceny, czy w sprawie spełnione zostały wszystkie przesłanki przewidziane w tym przepisie przez ustawodawcę, a więc także sprawdzenie, czy spełniona została przesłanka „zatrudnienia w szkole wyższej na stanowisku profesora nadzwyczajnego lub profesora wizytującego” zgodnie z przepisami prawa obowiązującymi w dacie zatrudnienia (wyrok z 16 lipca 2013 r., I OSK 550/13). Termin, o jakim mowa w art. 21a ust. 3 ustawy o stopniach naukowych, powinien być rozumiany w ten sposób, że kompetencje Centralnej Komisji do wyrażenia sprzeciwu i uchylenia decyzji rektora w sprawie nabycia uprawnień równoważnych uprawnieniom wynikającym z posiadania stopnia doktora habilitowanego trwają do ostatniego dnia tego terminu. W art. 21a ust. 3 nie powiązано terminu po upływie 3 miesięcy od dnia jej zawiadomienia z doręczeniem decyzji, a przepisy k.p.a. również nie dają podstaw do interpretacji, że decyzję wyrażającą sprzeciw należy doręczyć w terminie trzech miesięcy (wyrok z 26 lutego 2013 r., I OSK 2430/12).

Zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym prawo wyborcze (czynne i bierne) jest przyznane nauczycielom akademickim zatrudnionym w uczelni jako podstawowym miejscu pracy, za które należy uważać uczelnię albo jednostkę naukową, w której nauczyciel akademicki lub pracownik naukowy jest zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy, wskazaną w akcie stanowiącym podstawę zatrudnienia jako podstawowe miejsce pracy, z tym zastrzeżeniem, że w tym samym czasie podstawowe miejsce pracy może być tylko jedno (art. 2 ust. 1 pkt 33 ustawy). Nie jest uprawniona wykładnia art. 71 ust. 4, która zmierza do wykazania, że w uczelniach artystycznych nauczyciele akademicy mogą być zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy i mimo to uczelnia ta będzie dla nich podstawowym miejscem pracy. Wykluczone jest wskazanie w akcie stanowiącym podstawę zatrudnienia nauczyciela akademickiego, że uczelnia (bez znaczenia czy artystyczna, czy inna) jest podstawowym miejscem pracy, mimo zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu (wyrok z 16 lipca 2013 r., I OSK 727/13). Posłużenie się przez ustawodawcę w treści art. 71 ust. 4 ustawy spójnikiem „także” nadaje normie charakter uzupełniający w stosunku do regulacji zawartej w ust. 1 art. 71 ustawy. W wyniku odstąpienia od kryterium podstawowego miejsca pracy w przypadku uczelni artystycznych o pracowników zatrudnionych co najmniej w połowie pełnego wymiaru pracy rozszerzył się krąg osób, którym przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze (wyrok z 16 lipca 2013 r., I OSK 727/13).

Doręczenie decyzji rektorowi uczelni w świetle art. 66 ust. 1 ustawy Prawo o szkolnictwie oznacza, że została ona doręczona uczelni jako stronie postępowania (wyrok z 16 lipca 2013 r., I OSK 727/13).

Odmowa przyznania rektorowi dodatku funkcyjnego z dodatkowych środków jest sprawą ze stosunku pracy i jako taka podlega przepisom prawa pracy. Przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym przewidują stosowanie przepisów k.p.a. tylko w ściśle określonych sprawach, do których nie należą relacje właściwego ministra ds. szkolnictwa wyższego i rektora uczelni publicznej. Zgodnie z art. 136 ustawy w sprawach dotyczących stosunku pracy pracowników uczelni nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu pracy, a spory wynikające ze stosunku pracy pracownika rozpatrują sądy pracy (postanowienie z 1 października 2013 r., I OSK 1677/13).

Fakt odnotowania w rejestrze postawienia uczelni w stan likwidacji nie ma wpływu na ważność dyplomów wydawanych przez uczelnię po wygaśnięciu zezwolenia na jej utworzenie oraz rozpoczęciu likwidacji uczelni. Upływ terminu ważności pozwolenia na

utworzenie uczelni i wszczęcie procedury likwidacyjnej nie wyklucza możliwości dokończenia przez studentów kształcenia w macierzystej uczelni (wyrok z 26 lutego 2013 r., I OSK 2498/12).

Wykładnia przepisu art. 214 ust. 5 ustawy o szkolnictwie wyższym umożliwiającą rektorowi podjęcie decyzji o zawieszeniu studenta w prawach studenta, dopiero kiedy ujawnią się wskazane okoliczności, oznacza, że student może studiować bez przeszkód pomimo wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Przewidziana w ustawie „możliwość jednoczesnego” zawieszenia studenta w prawach studenta do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną nie oznacza automatycznie „konieczności” podjęcia decyzji o zawieszeniu studenta tylko w tym momencie (wyrok z 27 listopada 2013 r., I OSK 1774/13).

Ustawodawca odróżnia wymienione w art. 190 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym przesłanki skreślenia, w tym sytuację niepodjęcia studiów, od sytuacji rezygnacji ze studiów. Niezależnie od jednakowej treści rozstrzygnięcia w postaci skreślenia z listy studentów w każdym z przypadków, o których mowa w art. 190 ust. 1 ustawy, stwierdzone być musi wystąpienie odmiennych okoliczności faktycznych, których zaistnienie skutkuje zastosowaniem przez organ uczelni konkretnej normy materialnoprawnej. Inne mogą być także skutki zastosowania określonej podstawy prawnej skreślenia, chociażby finansowe, dla strony (wyrok z 17 września 2013 r., I OSK 1419/13).

W odniesieniu do zagadnień związanych z ustawą o systemie oświaty³⁴ część dotyczyła procedury związanej z likwidacją szkoły, w tym dotrzymania terminu zawiadomienia rodziców o takim zamiarze z art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Za szczególną cechę likwidacji szkół należy uznać dwuetapowość procedury likwidacyjnej. Uchwała rady gminy o zamiarze rozpoczęcia likwidacji szkoły podstawowej dopiero otwiera proces jej likwidacji, przez co nie może naruszać czyichkolwiek interesów prawnych w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, aby można było skutecznie zaskarżyć tę uchwałę do sądu administracyjnego na podstawie tego przepisu (wyrok z 18 lipca 2013 r., I OSK 747/13). Zawiadomienie rodziców oznacza uzyskanie przez rodziców uczniów informacji o zamiarze likwidacji szkoły przez organ prowadzący szkołę. W zależności od okresu, w którym zawiadomienie ma być dokonane, organ powinien dobrać do czynności indywidualnego zawiadomienia szczegółową formę pozwalającą na zachowanie terminu (przesyłka pocztowa priorytetowa, przesyłka kurierska, doręczenie poprzez pracowników organu itp.). Nadanie przesyłek w formie listów poleconych zawierających informację o zamiarze likwidacji szkoły nie jest tożsame z zawiadomieniem rodziców uczniów, o którym mowa w art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Konieczne jest bowiem, aby rodzice mieli realną możliwość uzyskania informacji o podjęciu uchwały intencyjnej w terminie określonym w analizowanym przepisie art. 59 ust. 1 (wyrok z 24 października 2013 r., I OSK 1276/13).

Przystępując do procedury przekształcenia szkoły organ prowadzący we własnym zakresie bądź w drodze zlecenia kierownictwu szkoły powinien uzupełnić lub zaktualizować dane adresowe rodziców uczniów tak, aby możliwe było spełnienie obowiązku informacyjnego w stosunku do wszystkich rodziców (wyrok z 14 maja 2013 r., I OSK 250/13 i z 28 maja 2013 r., I OSK 205/13). Gdy zgodnie z wiedzą, jaką dysponowała szkoła, oboje rodzice zamieszkują razem z małoletnim dzieckiem i wspólnie wykonują władzę rodzicielską, organ prowadzący szkołę mógł wysłać jedno wspólne zawiadomienie pisemne adresowane do obojga rodziców na ich wspólny adres (wyrok z 6 marca 2013 r., I OSK 3048/12). Gdy ro-

³⁴ Uchwała z 9 grudnia 2013 r., I OPS 3/13 została omówiona w części pierwszej *Informacji*.

dzice ucznia są po rozwodzie i zamieszkują osobno, zawiadomienie o zamiarze likwidacji szkoły należy uznać za skuteczne, jeśli zostało skierowane i doręczone temu z rodziców, z którym dziecko zamieszkuje. Nie można uznać za prawidłowe działania organu, które albo ogranicza władzę rodzicielską przysługującą rodzicowi, albo ogranicza przyznane mu uprawnienie do decydowania o istotnych sprawach dziecka. Obowiązek przestrzegania uprawnień rodzicielskich w żaden sposób nie może być postrzegany jako „przesadny formalizm”. Uprawnienia te mają charakter osobisty i podlegają ochronie konstytucyjnej (art. 48 Konstytucji) (wyroki z 19 marca 2013 r., I OSK 2629/12 oraz I OSK 2630/12).

Przeniesienie do innej szkoły ucznia po uchwaleniu likwidacji szkoły, do której uczęszczał, nie powoduje utraty interesu prawnego rodziców tego ucznia i nie odbiera im legitymacji do zaskarżenia uchwały w przedmiocie likwidacji szkoły. Likwidacja oznacza całkowite zakończenie działalności danego podmiotu jako całości. Brak naboru do szkoły skutkujący ewentualną niemożnością powtarzania nauki na tym samym poziomie w tej samej szkole przez ucznia ostatniego rocznika w razie nieuzyskania przezeń promocji nie oznacza likwidacji szkoły w postaci „rozpoczęcia likwidacji szkoły”. Ustawa o systemie oświaty nie zna takiej instytucji materialnoprawnej (wyrok z 24 października 2013 r., I OSK 1096/13).

W odniesieniu do ustalania opłat za przedszkole w aktualnym stanie prawnym, po nowelizacji m.in. art. 6 i art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty³⁵, przy ustalaniu opłat w trybie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty nie ma już znaczenia, jakie świadczenia, czy to związane z realizacją podstawy programowej, czy też z nią niezwiązane, będą realizowane w czasie nieobjętym bezpłatnym pobytem w przedszkolu. Zakres świadczeń przedszkola publicznego jest określony ustawowo i dotyczy wychowania i opieki nad dziećmi. Natomiast szczegółowy zakres pracy wychowawczo-dydaktycznej i opiekuńczej danego przedszkola określa jego statut (art. 60 ust. 1 ustawy). Statut przedszkola stanowi podstawę do opracowania programu wychowawczego, a także ramowego rozkładu dnia, który obliguje nauczyciela danego oddziału do ustalenia szczegółowego rozkładu dnia, z uwzględnieniem potrzeb i zainteresowań dzieci oraz oczekiwań rodziców³⁶. W związku z tym zbędne jest powtarzanie w przedmiotowej uchwale szczegółowych świadczeń, za które opłaty są określone, skoro nie ma wątpliwości, że przedszkole musi realizować program wychowawczo-dydaktyczny i sprawować opiekę nad dziećmi, a realizacja tych zadań podlega kontroli zarówno nadzoru pedagogicznego, administracyjnego, jak i społecznego poprzez radę przedszkola oraz radę rodziców (wyroki z 24 stycznia 2013 r.: I OSK 1776/12, I OSK 1581/12, I OSK 1777/12, I OSK 2158/12, I OSK 1468/12; z 14 maja 2013 r., I OSK 23/13; z 19 czerwca 2013 r., I OSK 607/13; z 23 sierpnia 2013 r.: I OSK 1005/13, I OSK 1098/13, I OSK 1097/13, z 1 października 2013 r.: I OSK 1308/13, I OSK 1345/13, I OSK 1344/13; z 15 października 2013 r., I OSK 1732/13, z 18 października, 2013 r., I OSK 1500/13). W sytuacji, w której delegacja ustawowa nie zawiera wprost uprawnienia do wprowadzania sankcji administracyjnych, nie mogą one być wprowadzane. Analiza przepisów ustawy o systemie oświaty nie pozwala przyjąć, aby rada gminy była uprawniona do ustanowienia kar administracyjnych niemających oparcia w obowiązujących przepisach prawnych (wyrok z 23 maja 2013 r., I OSK 240/13).

³⁵ Ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 148, poz. 991).

³⁶ Załącznik Nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 61, poz. 624 ze zm.).

Artykuł 62 ust. 1 ustawy o systemie oświaty obejmuje również przedszkola, co oznacza, że na podstawie tego przepisu możliwe jest połączenie w zespół szkoły i przedszkola (wyrok z 2 grudnia 2013 r., I OSK 1797/13). Artykuł 62 ust. 5b ustawy o systemie oświaty uzależnia możliwość połączenia szkoły podstawowej z gimnazjum od pozytywnej opinii kuratora oświaty, który przedstawia swoje stanowisko jako uprawniony do tego organ administracji rządowej, realizujący politykę oświatową Państwa, a zatem motywy, jakie organ nadzoru pedagogicznego przedstawia w swojej opinii, mają walor czysto merytoryczny (fachowy), których ocena nie powinna wchodzić w zakres kontroli legalności samej opinii, sprawowanej i dokonywanej przez sąd administracyjny. Opinia kuratora oświaty o połączeniu szkół i placówek oświatowych, o których mowa w art. 62 ustawy o systemie oświaty, stanowi akt nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego i podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. Kurator oświaty jako organ nadzoru pedagogicznego wykonuje ten nadzór w imieniu wojewody, a więc organu, o którym mowa w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym (wyroki z 28 maja 2013 r., I OSK 221/13 i I OSK 222/13, także wyrok z 23 maja 2013 r., I OSK 152/13).

Z treści art. 36a ust. 6 ustawy o systemie oświaty wynika, że burmistrz nie może powołać na członka komisji konkursowej mającej wyłonić kandydata na stanowisko dyrektora szkoły samego siebie. Piastun organu nie jest przedstawicielem tego organu, bo jest osobą piastującą funkcję danego organu. Przedstawicielem takiego organu będzie natomiast osoba, która zostanie upoważniona przez piastuna organu do załatwiania (prowadzenia) określonego rodzaju spraw w jego imieniu i na jego rzecz (wyrok z 15 maja 2013 r., I OSK 324/13).

Z treści art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty wynika, że ocena, jak i uznanie organu, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze, a następnie odwołuje go z tego stanowiska, nie mogą mieć charakteru dowolnego lub arbitralnego, lecz powinny być dokładnie i szczegółowo wywiedzione i uargumentowane w uzasadnieniu podjętego aktu o odwołaniu, a ów wywód i argumentacja powinny podlegać wnikliwej kontroli zarówno organów nadzoru, jak i sądu (wyroki z 8 stycznia 2013 r., I OSK 2597/12 i z 17 marca 2013 r., I OSK 2942/12).

Komisja okręgowa w świetle § 108 ust. 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu ocenienia, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych³⁷ jest zobowiązana do przechowywania arkuszy egzaminacyjnych, w tym kart odpowiedzi, przez okres 6 miesięcy, co nie oznacza, że należy je zniszczyć po upływie tego okresu. Zniszczenie akt w sytuacji, gdy przed upływem sześciomiesięcznego terminu wszczęte zostało postępowanie sądowoadministracyjne dotyczące prawidłowości postępowania organu, w którym sporządzono te akta, godzi w zasady demokratycznego państwa prawnego i czyni iluzoryczną kontrolę sądowoadministracyjną, a tym samym godzi w konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu. W świetle § 108 ust. 6 rozporządzenia zachowanie akt do czasu zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego stanowiło obowiązek organu i tylko takie jego działanie odpowiadałoby wymogom legalności i praworządności działania (wyrok z 11 października 2013 r., I OSK 810/13).

W sprawach pozostawienia bez rozpoznania wniosku o dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianego pracownika zastosowanie znalazła uchwała składu 7 sędziów NSA

³⁷ Dz.U. Nr 83, poz. 562 ze zm.

z 3 września 2013 r., I OPS 2/13, zgodnie z którą na pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.) przysługuje skarga na bezczynność organu stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. (postanowienia z 5 września 2013 r., I OSK 1873/13 i z dnia 10 września 2013 r., I OSK 1734/13).

3.10. Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego³⁸

Przepis art. 36 ust. 4 u.p.z.p. obejmuje swoim zakresem także wniesienie nieruchomości tytułem wkładu niepieniężnego (aportu) do spółki jawnej. Czynność ta ma charakter ekwiwalentny, gdyż strona wyzbywająca się własnej nieruchomości uzyskuje w zamian wymierną korzyść poprzez objęcie nowo powstałych udziałów w spółce osobowej (wyrok z 8 stycznia 2013 r., II OSK 1630/11).

W postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy w sprawie biologicznej oczyszczalni ścieków podanie przez wnioskodawcę liczby osób, które będą odprowadzały do tej oczyszczalni ścieki, stanowi istotny parametr charakterystyki tego obiektu, od którego oceny uzależnione jest, czy obiekt ten może (w przypadku przekroczenia liczby 400 osób) potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (wyrok z 15 stycznia 2013 r., II OSK 422/12).

Ustalenia planu miejscowego dopuszczające ogólnikowo podział nieruchomości na działki, w zależności od potrzeb inwestorów stanowią niedopuszczalne przeniesienie kompetencji rady gminy do ustalania szczegółowych zasad i warunków scalania oraz podziału nieruchomości na inwestorów poprzez uzależnienie od ich woli warunków i zasad tego podziału w odniesieniu do nieruchomości objętych planem miejscowym (wyrok z 24 stycznia 2013 r., II OSK 2444/12).

Naruszenie zgodności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium nie może być traktowane jako naruszenie mniejszej wagi, skutkuje bowiem stosownie do art. 28 u.p.z.p. nieważnością planu. Usprawiedliwieniem sprzeczności ustaleń planu miejscowego z rozwiązaniami przyjętymi w studium nie może być zgodność planu z ustaleniami wynikającymi z poprzednio obowiązującego planu miejscowego (wyrok z 12 lutego 2013 r., II OSK 2485/12).

Celem wprowadzenia uregulowania z art. 53 ust. 5a u.p.z.p. jest stworzenie gwarancji dla inwestora, że przeznaczenie terenu planowanej budowy na realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym może stanowić wyłącznie czasową, nie zaś bezterminową przeszkodę do inwestowania. Nieustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego w planie miejscowym lub w decyzji lokalizacyjnej w okresie 9 miesięcy od dnia złożenia przez inwestora wniosku o ustalenie warunków zabudowy zobowiązuje organ prowadzący postępowanie w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy do niebrania pod uwagę okoliczności wskazanych jako przyczyna odmowy uzgodnienia planowanej inwestycji przez organy, o których mowa w art. 53 ust. 4 pkt 10 i 10a u.p.z.p. (wyrok z 12 czerwca 2013 r., II OSK 387/12).

Konstytucyjnie chronione prawo własności, które obejmuje prawo do korzystania z nieruchomości, w tym prawo do jej zabudowy (art. 64 Konstytucji RP), podlega ograniczeniom ustawowym, które wprowadzają ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z tych ustaw wynika ograniczenie moż-

³⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), dalej: u.p.z.p.

liwości wykorzystywania gruntów leśnych na cele nieleśne (wyrok z 13 sierpnia 1913 r., II OSK 782/12).

Dopuszczalność skarg na akt organu planistycznego rozstrzygający o uwagach złożonych do projektu studium niezależnie od tego, czy rozstrzygnięcie takie ma postać odrębnej uchwały, czy załącznika do uchwały o przyjęciu studium, może stanowić przedmiot kontroli dokonywanej przez sąd administracyjny jedynie w ramach oceny legalności uchwały w przedmiocie uchwalenia studium. Nie można skutecznie wnieść skargi wyłącznie na akt rozstrzygający o uwagach złożonych do projektu studium (postanowienia z 12 września 2013 r., II OSK 2017/13 oraz z 17 września 2013 r., II OSK 1970/13).

W przypadku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu odnoszących się do terenu obejmującego kilka działek i skonkretyzowanego przez inwestora zamierzenia, również odnoszącego się do więcej niż jednego obiektu budowlanego, organ budowlany jest związany wszystkimi warunkami i ustaleniami decyzji. Zasięg projektu zagospodarowania terenu określony w art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego powinien co do zasady pokrywać się z granicami terenu objętego wnioskiem oraz liniami rozgraniczającymi określonymi w załączniku graficznym do decyzji o warunkach zagospodarowania terenu (art. 52 ust. 2 pkt 1 i art. 54 pkt 3 u.p.z.p. (wyrok z 20 listopada 2013 r., II OSK 1440/12).

Utrata na określonym obszarze mocy obowiązującej planu zagospodarowania przestrzennego, będąca skutkiem zmiany terytorialnego podziału państwa, nie niweczy tych unormowań planu, które odnoszą się do przeznaczenia nieruchomości położonych na tym terenie, a stan ten winny uwzględniać organy administracji naliczające opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 (wyrok z 28 listopada 2013 r., II OSK 1526/12).

3.11. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

Zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁹ nabywca gruntu ma obowiązek uiszczania opłat rocznych. Niedoinformowanie nabywcy przez zbywcę nie wpływa w żaden sposób na istnienie tego obowiązku (wyrok z 9 kwietnia 2013 r., II OSK 2383/11 oraz z 27 czerwca 2013 r., II OSK 540/12). Zgodnie z art. 1a pkt 13 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji prezydent miasta na prawach powiatu, jako organ ustalający wysokość opłat rocznych za wyłączenie gruntu z produkcji rolnej, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest w odniesieniu do tych opłat wierzycielem, co uprawnia go do ich poboru, a tym samym sprawia, że spełnione zostały obie przesłanki przewidziane w art. 19 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przesądzające o jego właściwości jako organu egzekucyjnego w egzekucji administracyjnej tych należności pieniężnych (wyrok z 22 maja 2013 r., II OSK 204/12).

Decyzja organu pierwszej instancji o zatwierdzeniu projektu scalenia mogła być podana do wiadomości w sposób określony w art. 28 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scaleniu i wymianie gruntów, tj. przez jej odczytanie na zebraniu uczestników scalenia, a ponadto przez jej wywieszenie na okres 14 dni w lokalach urzędów gmin, na których terenie są położone scalane grunty, oraz na tablicach ogłoszeń we wsiach objętych obszarem scalenia (wyrok z 18 października 2013 r., II OSK 698/13). Termin do wniesienia zażalenia na po-

³⁹ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm., dalej: ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

stanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego wynosi zgodnie z przepisami k.p.a. siedem dni i rozpoczyna bieg po odczytaniu tego postanowienia na zebraniu uczestników scalenia (wyroki z 17 maja 2013 r., II OSK 167/12 i II OSK 1399/12). Organem właściwym do rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji wojewody zatwierdzającej projekt scalenia gruntów jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (wyrok z 17 maja 2013 r., II OSK 1399/12).

Użyte w art. 6 ust. 2 pkt 10 ustawy o ochronie zwierząt sformułowanie „w rozumieniu zadawania albo świadomego dopuszczania do zadawania bólu lub cierpień” pozwala na przyjęcie, że chodzi o świadome zachowanie osoby, która zdaje sobie sprawę z następstw swojego zachowania. „Niewłaściwe warunki bytowania” to nie tylko wskazane w tym przepisie przykłady (tj. utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania, np. utrzymywanie ich w stanie rażącego zaniedbania lub niechlujstwa, bądź w pomieszczeniach albo klatkach uniemożliwiających im zachowanie naturalnej pozycji), ale także brak zapewnienia zwierzętom właściwego schronienia przed chłodem, upałem, deszczem, śniegiem, przetrzymywanie ich na terenie, na którym narażone są na uszkodzenia ciała, co wynika z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt (wyrok z 23 stycznia 2013 r., II OSK 1743/11).

Decyzja o odebraniu zwierzęcia wydawana w trybie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, odmiennie niż w przypadku z art. 7 ust. 1 tej ustawy, jest wydawana, kiedy dane zwierzę już zostało faktycznie odebrane. Orzekając o czasowym odebraniu zwierzęcia, organ musi ustalić, że spełnione zostały łącznie przesłanki określone w tym przepisie. Ponadto postępowanie dotyczące odebrania zwierzęcia jest postępowaniem, do którego mają zastosowanie przepisy k.p.a. ze zmianami wynikającymi z art. 7 ust. 2 i 2a ustawy o ochronie zwierząt, a więc dotyczące natychmiastowej wykonalności decyzji i terminów dotyczących wniesienia odwołania i rozpoznania odwołania (wyrok z 11 czerwca 2013 r., II OSK 2417/12).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt powiatowy lekarz weterynarii w przypadku stwierdzenia, że przy prowadzeniu działalności nadzorowanej, m.in. organizowania targów, wystaw, pokazów lub konkursów zwierząt, są naruszone wymagania weterynaryjne określone dla tej działalności, w zależności od zagrożenia stwarzanego dla zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt wydaje trzy różne rodzaje decyzji. Do właściwości organu, czyli powiatowego lekarza weterynarii, pozostawiono ocenę stopnia zagrożenia dla zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt i w zależności od jej rezultatu wydanie jednej z trzech decyzji, co zapewnia organowi dostateczny stopień operatywności korzystania z jednego ze środków prawnych wymienionych w art. 8 ust. 1 tej ustawy.

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, o którym mowa w art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, może zawierać postanowienia jednostkowe oraz konkretne, co nie pozbawia takiego aktu charakteru aktu prawa miejscowego. Obowiązek zawarcia indywidualno-konkretnych postanowień wynika wprost z art. 11a ust. 2 pkt 7 i ust. 4 tej ustawy o ochronie zwierząt, a ich brak stanowi niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego (wyrok z 13 marca 2013 r., II OSK 37/13).

W sprawie dotyczącej tworzenia obwodów łowieckich NSA wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym⁴⁰.

⁴⁰ Pytanie prawne omówiono w rozdziale VI *Informacji*.

3.12. Sprawy z zakresu wywłaszczania nieruchomości

Odnosząc się do kwestii zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w świetle art. 136 ust. 3 w zw. z art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami, mając na względzie definicję działki gruntu zawartą w art. 4 pkt 3 u.g.n., przez pojęcie części nieruchomości rozumie się wyłącznie wydzielony fizycznie obszar tej nieruchomości, nie zaś udział w prawie współwłasności. Z uwagi na istotę współwłasności wyłączone jest fizyczne wydanie przedmiotu prawa rozumianego jako „udział w nieruchomości”, toteż nie jest możliwe zastosowanie instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w stosunku do udziału we współwłasności nieruchomości. Niedopuszczalne jest zatem wystąpienie o zwrot udziału w nieruchomości, nawet jeśli udział był przedmiotem wywłaszczenia. Żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma charakter czynności zachowawczej w rozumieniu art. 209 k.c., zmierza bowiem do odzyskania prawa własności w sytuacji, gdy wywłaszczona uprzednio nieruchomość ma być użyta na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Charakter tego żądania pozostaje więc zbieżny z regulowanymi w art. 209 k.c. czynnościami, które w każdym przypadku zmierzają do ochrony wspólnego prawa, określonej sytuacji prawnej.

Z tych względów wskazano, że jeśliby chociaż jeden z uprawnionych złożył wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przed terminem wygaśnięcia roszczenia, to wówczas prawo to zostaje zachowane dla pozostałych uprawnionych. Tym samym złożenie wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości w terminie trzymiesięcznym zgodnie z art. 136 ust. 5 u.g.n. choćby przez jednego ze współspadkobierców pozwala przyjąć skuteczność dokonania tej czynności, dochowanie tego terminu. Jeżeli zaś złożony wniosek zyska aprobatę wszystkich współwłaścicieli, to dokonana przez wnioskodawcę czynność traci charakter zachowawczy w rozumieniu art. 209 k.c., przy czym aprobata pozostałych współwłaścicieli, w tym złożenie przez nich wniosku, może mieć miejsce po upływie terminu z art. 136 ust. 5 i nie będzie miało to negatywnego wpływu na ocenę legitymacji wnioskodawców-współwłaścicieli (wyrok z 25 września 2013 r., I OSK 953/12).

W świetle art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami do podmiotów uprawnionych do zgłoszenia żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zostali zaliczeni aktualni i poprzedni właściciele oraz ich spadkobiercy. Uprawnienia strony w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przysługują również użytkownikowi wieczystemu oraz na podstawie art. 138 ust. 2 ustawy określonym tym przepisem podmiotom posiadającym tytuł prawny do nieruchomości o charakterze prawnorzeczowym lub obligacyjnym, a więc zarządcy nieruchomości, użytkownikowi, najemcy, dzierżawcy oraz osobie korzystającej z nieruchomości na podstawie umowy użyczenia (wyrok z 14 listopada 2013 r., I OSK 1007/12).

Zagadnienia zaspokojenia potrzeb energetycznych i gospodarka zasobami energii w orzecznictwie są uznawane za wielce istotne, a judykatura choćby na gruncie dostępu do informacji publicznej zalicza tę materię do zadań publicznych⁴¹. Budowa sieci energetycznej jako inwestycji liniowej jest realizacją celu publicznego, wiąże się bowiem z wykonaniem na znacznym obszarze takiego zamierzenia dla określonej wspólnoty państwowej lub samorządowej. Mamy tu zatem do czynienia zarówno z interesem społecznym, jak i gospodarczym, gdyż budowa sieci ma zapewnić stały dopływ energii do wielu gospodarstw

⁴¹ NSA powołał w uzasadnieniu wyroki z 4 kwietnia 2013 r., I OSK 102/13; z 26 września 2013 r., I OSK 831/13; z 10 października 2013 r., I OSK 1030/13.

i przedsiębiorstw na większym obszarze, a zatem spełnia przesłanki wymienione w art. 124 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴² (wyroki z 25 października 2013 r., I OSK 2900/12, I OSK 2967/12 i I OSK 2166/12).

Gdy wywłaszczenie miało miejsce kilkadziesiąt lat przed wszczęciem postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, a cel wywłaszczenia został zrealizowany, lecz po upływie wskazanych w art. 137 ust. 1 ustawy terminów 7 i 10 lat, zwrot wywłaszczonej nieruchomości, mimo że nieruchomość jest wykorzystywana zgodnie z celem wywłaszczenia już wiele lat, nie da się pogodzić z zasadą stabilności porządku prawnego, w szczególności gdy wywłaszczenia dokonano na podstawie art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu, ustawodawca nie założył bowiem w tym akcie żadnych ograniczeń czasowych co do terminu realizacji inwestycji (wyrok z 4 lutego 2013 r., I OSK 1832/11).

Operat szacunkowy stanowi opinię biegłego, która podlega ocenie nie tylko pod względem formalnym, ale również materialnym. Organ rozpoznający sprawę ma nie tylko prawo, ale i obowiązek zbadać przedłożony operat pod względem zgodności ze stosownym przepisem, a także czy jest logiczny i zupełny. W przypadku wątpliwości lub niejasności powinien żądać wyjaśnień lub uzupełnienia wyceny, a nawet zlecić wykonanie nowego operatu, tylko bowiem operat szacunkowy spełniający zarówno warunki formalne, jak i oparty na prawidłowych danych dotyczących szacowanych nieruchomości, właściwym doborze podobnych nieruchomości oraz właściwym wychwyceniu cech różniących te nieruchomości od nieruchomości wycenianej i właściwym ustaleniu współczynników korygujących może stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy. Pozycja rzeczoznawcy majątkowego w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zbliżona do statusu osoby zaufania publicznego. Zarówno przepisy tej ustawy, jak i standardy zawodowe oraz kodeks etyki nakładają na rzeczoznawcę majątkowego przy dokonywaniu wyceny nieruchomości obowiązek wykorzystania swojej wiedzy specjalistycznej i dokładania należytej staranności. Dlatego ocena prawidłowości pod względem merytorycznym operatu szacunkowego wyceny nieruchomości, dla której sporządzenia wykorzystana została pewna wiedza specjalistyczna, może być dokonywana jedynie z dużą ostrożnością. Jeżeli natomiast strona kwestionuje operat szacunkowy sporządzony na zlecenie organu, to powinna przedstawić przeciwdowód z opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Wykorzystanie tej drogi oceny operatu zależy jednak od inicjatywy strony (wyroki z 18 listopada 2013 r., I OSK 1112/12, z 2 sierpnia 2013 r., I OSK 525/12, z 13 lutego 2013 r., I OSK 1014/12).

3.13. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych

Oceniając wypowiedź funkcjonariusza Służby Celnej będącego jednocześnie przewodniczącym związku zawodowego, zawierającą oceny negujące legalność obowiązujących przepisów prawa, a przez to zdyskredytowanie w odbiorze społecznym organów władzy publicznej w zakresie tworzenia, wprowadzania i egzekwowania prawa, w kontekście wol-

⁴² Artykuł 124 1a. W przypadkach określonych w art. 108 k.p.a. lub uzasadnionych ważnym interesem gospodarczym starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej na wniosek podmiotu, który będzie realizował cel publiczny, udziela w drodze decyzji zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości po wydaniu decyzji, o której mowa w ust. 1. Decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

ności wypowiedzi gwarantowanej w art. 14 i art. 54 Konstytucji RP uznano, że przewodniczący związku zawodowego realizując prawo do krytyki musi działać nie tylko w granicach obowiązującego prawa, ale także zgodnie z nim. Wypowiedzi publiczne korzystają z ochrony prawa w takim zakresie, w jakim jego działania krytyczne odpowiadają zakresowi, zasadom, formom oraz trybowi określonym przepisami prawa dla działania organizacji związkowej. Krytyka nie jest dozwolona, gdy jest sprzeczna z porządkiem prawnym (obowiązującym prawem, zasadami etyki). Związki zawodowe nie są uprawnione do kwestionowania przepisów ogólnie odnoszących się do wszystkich obywateli. Wolność wypowiedzi gwarantowana w art. 14 i art. 54 Konstytucji RP jest wartością fundamentalną dla państwa prawa, ale nie jest wartością absolutną (wyrok z 12 lutego 2013 r., I OSK 663/12).

Przepis art. 128 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁴³, który na podstawie art. 135p ust. 1 ustawy o Policji stosuje się do orzeczeń dyscyplinarnych wydawanych wobec policjantów, stanowi, że orzeczenia i zarządzenia należy doręczać w uwierzytelnionych odpisach, a zatem przekaz za pomocą poczty elektronicznej, nawet gdy umożliwia ogląd pisma, podobnie jak doręczenie kserokopii pisma za pomocą telefaksu, nie może być utożsamiony z doręczeniem jego uwierzytelnionego odpisu (wyrok z 7 czerwca 2013 r., I OSK 1219/12).

W świetle obowiązujących uregulowań prawnych o rodzaju zastosowanej kary dyscyplinarnej decyduje przełożony dyscyplinarny i do jego uznania pozostawiona została przewidziana w art. 132 ust. 4b ustawy o Policji możliwość odstąpienia od wszczęcia postępowania czy odstąpienia od wymierzenia kary, o której mowa w art. 135j ust. 5 tej ustawy. Wymienione uprawnienia przysługują wyłącznie przełożonemu dyscyplinarnemu i sąd administracyjny w ramach swoich kompetencji nie jest władny wkraczać w tę materię. Przyznanie sądowi administracyjnemu prawa kontroli legalności orzeczeń dyscyplinarnych, wynikające z art. 138 ustawy o Policji, dotyczą oceny, czy kara dyscyplinarna została wymierzona słusznie, czy znajduje się w katalogu kar przewidzianych ustawą, czy jest współmierna do popełnionego czynu oraz czy wymierzenie kary nastąpiło z zachowaniem reguł określonych ustawą o Policji (wyrok z 7 czerwca 2013 r., I OSK 1184/12).

W odniesieniu do stosowania art. 41 ust. 2 pkt 7 ustawy o Policji⁴⁴ stwierdzono, że sam fakt otrzymania przez policjanta zwolnienia lekarskiego z tytułu opieki nad chorym członkiem rodziny, bez uprzedniego zgłoszenia się i dopuszczenia do służby, nie może wywoływać konsekwencji w postaci przerwania wspomnianego okresu w celu zapobieżenia dopuszczalności rozwiązania stosunku służbowego. Do przerwania okresu, o którym mowa w tym przepisie, mogłoby dojść, jedynie gdyby policjant po zakończeniu własnych zwolnień lekarskich stawiał się do służby i został dopuszczony do wykonywania czynności służbowych (wyrok z 19 czerwca 2013 r., I OSK 1353/12).

W kategorii spraw z zakresu stosunków służbowych NSA w uchwale z 25 listopada 2013 r., I OPS 9/13, rozstrzygnął zagadnienie intertemporalne dotyczące postępowania o wypłatę równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji⁴⁵. Natomiast w uchwale z 9 grudnia 2013 r., I OPS 4/13, NSA przyjął, że odmowa przyznania funkcjonariuszowi Agencji Bezpieczeństwa We-

⁴³ Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

⁴⁴ Artykuł 41. 2. „Policjanta można zwolnić ze służby w przypadkach: ... 7) upływu 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby; ...”

⁴⁵ Uchwała została omówiona w części pierwszej *Informacji*.

wewnętrznego nagrody rocznej następuje w formie decyzji administracyjnej (rozkazu personalnego)⁴⁶.

Na uchwałę z 13 listopada 2012 r., I OPS 4/12⁴⁷, powoływano się w sprawach dotyczących relacji między postępowaniem toczącym się na podstawie art. 11a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁴⁸ przed Zakładem Ubezpieczeń Społecznych a postępowaniem toczącym się przed sądem powszechnym.

Prowadzenie ewidencji, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych⁴⁹ (i wydawanie decyzji administracyjnych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy w sprawach związanych z prowadzeniem tej ewidencji – art. 11a u.PIP), ma służyć jedynie dokumentowaniu tego, że pracownik wykonuje prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Umieszczenie lub nieumieszczenie w ewidencji nie przesądza natomiast o tym, czy pracownik spełnia lub nie spełnia warunku nabycia prawa do emerytury pomostowej. Umieszczenie w ewidencji, o której stanowi art. 41 ust. 4 pkt 2 u.e.p., wskazuje jedynie, że pracownik wykonuje prace na stanowisku, na którym jest wykonywana praca w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, co nie jest równoznaczne z tym, że za takiego pracownika pracodawca ma obowiązek opłacania składek. Wskazują na to wyraźnie przepisy art. 41 ust. 1 pkt 2, ust. 4 pkt 2 i ust. 6 u.e.p., w których jest mowa o pracownikach, za których jest przewidziany obowiązek opłacania składek, a nie o pracownikach, za których opłaca się składki. Pracownik, za którego przewidziany jest obowiązek opłacania składek, to pracownik, który wykonuje prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, ale ocena i rozstrzygnięcie w razie sporu, czy za takiego pracownika pracodawca jest obowiązany opłacać składki na Fundusz Emerytur Pomostowych, należy do właściwości organu rentowego i sądu powszechnego. Prowadzenie ewidencji, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 i centralnego rejestru pracowników, o którym stanowi art. 41 ust. 1 pkt 2 u.e.p., ma ułatwić pobór składek i orzekanie w tego rodzaju sprawach przez organ rentowy, a nie wyłączać jego właściwości w tych sprawach (wyrok z 4 stycznia 2013 r., I OSK 908/12).

W granicach kompetencji organów Państwowej Inspekcji Pracy było wydanie na podstawie art. 11 pkt 1 u.PIP nakazu pracodawcy usunięcia stwierdzonych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy uchybień naruszających § 21 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy⁵⁰. Nakaz nie narzucił zobowiązanej jednostce konieczności wykonania schodów określonego rozmiaru, a jedynie nakazał ujednolicenie wymiarów schodów w ob-

⁴⁶ Stosownie do § 7 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2006 r. w sprawie warunków przyznawania funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg w związku z art. 125 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; uchwała ta także została omówiona w pierwszej części *Informacji*.

⁴⁷ „W postępowaniu o umieszczenie pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz.U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.), za pracownika wykonującego prace o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 5 ustawy o emeryturach pomostowych może być uznany pracownik, który wykonując prace o szczególnym charakterze wykonuje także inne dodatkowe czynności wskazane przez pracodawcę w ramach świadczenia pracy”.

⁴⁸ Dz.U. 2012, poz. 404 ze zm., dalej: u.PIP.

⁴⁹ Dz.U. Nr 237, poz. 1656 ze zm., dalej: u.e.p.

⁵⁰ Dz.U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650 ze zm., dalej: r.p.h.p.

rebie jednego biegu, co stanowi gwarancję elementarnego bezpieczeństwa dla użytkownika. Sposób wykonania nakazu powinien zostać ustalony przez stronę, na którą obowiązek nałożono, przy czym oczywista jest konieczność uwzględniania przy wykonywaniu prac budowlanych obowiązujących przepisów prawa (wyrok z 4 września 2013 r., I OSK 2995/12).

W odniesieniu do kompetencji Ministra Sprawiedliwości dotyczącej granic rozpoznania odwołania kandydata na aplikację sądową uznano, że zagwarantowanie kandydatowi prawa do wniesienia odwołania do Ministra Sprawiedliwości, a następnie skargi do sądu powinno umożliwiać kwestionowanie przyznanej punktacji. Nie ma podstaw do takiego ograniczania kompetencji organu odwoławczego (Ministra Sprawiedliwości), które unie możliwia mu skontrolowanie oceny pracy kandydata przez członka komisji w zakresie przyjętych kryteriów oceny⁵¹. Powołując się na konstytucyjne zasady w kwestii dwuinstancyjności postępowania (art. 78 Konstytucji RP) uznano, że Minister Sprawiedliwości ma rozpoznać odwołanie, co wyznacza obowiązek szczegółowego rozpoznania zarzutów wywiedzionych w odwołaniu. Granice odwołania określono w art. 16 ust. 1 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury stanowiąc o kompetencji Ministra Sprawiedliwości do sprawowania nadzoru merytorycznego nad aplikacjami: ogólną, sędziowską i prokuratorską. Inna interpretacja prowadziłaby do fikcji prawnej rozpoznania odwołania. O ile Minister Sprawiedliwości nie jest właściwy do zmiany oceny, o tyle ustosunkowanie się do zarzutów w odwołaniu daje podstawy do rozpoznania odwołania (wyrok z 5 lutego 2013 r., I OSK 2396/12).

3.14. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym za jednolite uznać obecnie należy stanowisko wskazujące na specyfikę postępowania dowodowego w tych sprawach. W uzasadnieniach wyroków NSA z 2013 r. przyjmowano stanowisko, że organy administracji są związane ustaleniami orzeczeń diagnostycznych i nie dysponując przeciwdowodami, które mogłyby orzeczenia te podważyć, nie mają w tym zakresie podstaw do przyjęcia, iż rzeczywisty stan zdrowia kształtuje się odmiennie od wyników badań stanowiących podstawę orzeczeń lekarskich. Wynika to z faktu, że zarówno organy inspekcji sanitarnej, jak i sądy administracyjne kontrolujące wydane przez te organy decyzje administracyjne nie posiadają wysoko specjalistycznej wiedzy pozwalającej na samodzielną ocenę konkretnych przypadków lub jednostek chorobowych pod kątem zaliczenia ich do określonej choroby zawodowej. Organ wydający decyzję w sprawie choroby zawodowej nie jest zatem uprawniony do merytorycznej kontroli orzeczeń lekarskich ani do dokonywania w tym zakresie własnych ustaleń prowadzących do odmiennego rozpoznania jednostki chorobowej. Orzeczenie takie jest więc wiarygodnym środkiem dowodowym służącym stwierdzeniu lub odmowie stwierdzenia choroby zawodowej. Podkreśla się również, że związanie organu wynika z tego, iż orzeczenie lekarskie stanowi jedyny wiarygodny środek dowodowy służący stwierdzeniu choroby zawodowej, jeśli nie budzi wątpliwości w świetle pozostałych dowodów (np. wyroki NSA II OSK 1633/12, II OSK 2461/12, II OSK 2492/12, II OSK 424/13, II OSK 1754/13, II OSK 2535/13).

O ile organ związany jest rozpoznaniem podanym w orzeczeniu lekarskim, o tyle nie zwalnia to go od obowiązku dokonania dogłębnej oceny tego orzeczenia lekarskiego, bę-

⁵¹ NSA przywołał w uzasadnieniu wyrok z 2 marca 2012 r., I OSK 1461/11.

dającego opinią biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a., której ocena podlega kryteriom wskazanym w art. 80 k.p.a. Obowiązkiem organu jest ocena orzeczenia jako dowodu w postępowaniu z zachowaniem kanonów wyznaczonych przepisami k.p.a. Jeżeli zatem przed wydaniem decyzji ujawni się wątpliwość co do przeprowadzonej oceny medycznej, organ powinien zażądać od określonej jednostki orzeczniczej uzupełnienia orzeczenia lub podjąć inne czynności niezbędne do uzupełnienia materiału dowodowego (m.in. wyroki z: 7 listopada 2013 r., II OSK 424/13, 7 sierpnia 2013 r., II OSK 1754/13, 22 stycznia 2013 r., II OSK 2245/12, 15 stycznia 2013 r., II OSK 2337/12).

Sąd administracyjny kontrolując decyzję państwowego inspektora sanitarnego może zakwestionować ustalenia stanu faktycznego dokonane przez organ, co może prowadzić do zakwestionowania pod względem formalnym również orzeczenia lekarskiego, np. że zostało wydane w niewłaściwej formie, bez uzasadnienia lub przez nieuprawnionego lekarza bądź przez uprawnionego lekarza, lecz niezatrudnionego we wskazanej w rozporządzeniu w sprawie chorób zawodowych jednostce organizacyjnej. Zakwestionowanie orzeczeń lekarskich jest także możliwe, jeżeli w materiale dowodowym znajdują się orzeczenia lekarzy zatrudnionych w uprawnionych do rozpoznawania chorób zawodowych jednostkach organizacyjnych, które zawierają różne ustalenia (rozpoznanie chorobowe). W takiej sytuacji organ może żądać wydania kolejnych orzeczeń przez inne uprawnione jednostki organizacyjne w celu ujednolicenia stanowisk (wyrok z 15 października 2013 r., II OSK 2908/12).

Pojęcie przygotowania zawodowego lekarza obejmuje także znajomość języka polskiego w zakresie określonym w § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 czerwca 2009 r. w sprawie z zakresu znajomości języka polskiego w mowie i piśmie, niezbędnej do wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentysty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w sprawie egzaminu ze znajomości języka polskiego niezbędnej do wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentysty. Nie budzi wątpliwości, iż tak określona znajomość języka może być również przedmiotem kontroli komisji, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Ponadto art. 5 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty wskazuje obowiązek posiadania dyplomu lekarza dentysty wydanego przez polską szkołę wyższą, potwierdzającego ukończenie co najmniej pięcioletnich studiów na kierunku lekarsko-dentystycznym, obejmującego co najmniej dwusemestralne praktyczne nauczanie na 5 roku studiów, dyplomu lekarza dentysty wydanego przez polską szkołę wyższą, potwierdzającego ukończenie studiów na kierunku lekarsko-dentystycznym rozpoczętych przed dniem 1 października 2012 r. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy osobie spełniającej warunki określone w ust. 1 okręgowa rada lekarska przyznaje prawo wykonywania zawodu lekarza dentysty, jeżeli władza ona językiem polskim w mowie i piśmie w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu lekarza dentysty, określonym w przepisach ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia. Jednym z elementów oceny przygotowania zawodowego jest obowiązkowa rozmowa, którą komisja zobligowana jest przeprowadzić z lekarzem podlegającym opiniowaniu (wyrok z 22 maja 2013 r., II OSK 192/12).

Praktyki odbywane „poza programem” studiów medycznych mogą być zaliczone do sześciomiesięcznej praktyki, o której mowa w art. 44 ust. 2 lit. b/ dyrektywy 2005/36/WE z dnia 7 września 2005 r. Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych⁵². Zdaniem NSA przyjęcie tezy, iż praktyką, o której mowa w powyższym przepisie, może być tylko ta, która została wpisana do indeksu, jest sprzeczne nie tylko

⁵² Dz.Urz. UE L 255 s. 22.

z brzmieniem art. 44 ust. 2 lit. b powołanej dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, ale również z celami Unii Europejskiej określonymi m.in. w Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wyrok z 8 lutego 2013 r., II OSK 1904/11).

Przepis art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej określa czynności, za które pobierana jest opłata. Konieczną przesłanką pobrania opłaty, o jakiej mowa w art. 36 ust. 1 ustawy, jest naruszenie wymagań higienicznych i zdrowotnych, niezależnie od tego, czy opłata ta dotyczy wykonanych badań laboratoryjnych, czy innych czynności podjętych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w związku ze sprawowaniem bieżącego nadzoru sanitarnego, o którym mowa w art. 4 ustawy (wyrok z 12 września 2013 r., II OSK 924/12). Opłaty ponosi osoba lub jednostka organizacyjna obowiązana do przestrzegania wymagań higienicznych i zdrowotnych. W myśl art. 36 ust. 2 nie pobiera się opłat, jeżeli w wyniku badań nie stwierdzono naruszenia tych wymagań. Byt prawny takiej opłaty jest w bezpośredni sposób związany z rozstrzygnięciem organów inspekcji sanitarnych podjętych w następstwie przeprowadzonej kontroli. Eliminacja z obrotu prawnego decyzji wykazujących naruszenie wymagań higienicznych i zdrowotnych sprawia, że upada podstawa prawna rozstrzygnięć wydanych w sprawie opłat za przeprowadzane czynności kontrolne (wyrok z 2 lipca 2013 r., II OSK 580/12).

Zamieszczenie informacji, że jednym ze składników karmy jest „świeże mięso”, gdy w rzeczywistości takiego składnika nie było, narusza art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (wyrok z 7 lutego 2013 r., II OSK 1873/11).

3.15. Sprawy dotyczące uprawnień mieszkaniowych

Świadczenie mieszkaniowe przyznawane żołnierzom zawodowym na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁵³ jest świadczeniem o charakterze dodatku do uposażenia i powinno być przyznawane żołnierzowi zawodowemu, gdy ten nie otrzymał mieszkania służbowego, a pozostaje w związku małżeńskim (także z żołnierzem), który to małżonek skorzystał z pomocy, o której mowa w art. 21 ust. 6 ustawy o zakwaterowaniu. Skoro przed zawarciem związku małżeńskiego małżonek strony będący także żołnierzem nabył lokal mieszkalny od Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z bonifikatą (ewentualnie wypłacono ekwiwalent pieniężny w zamian za rezygnację z kwatery), to spełniona została przesłanka określona w art. 21 ust. 6 ww. ustawy. Fakt skorzystania z tego świadczenia przez małżonka strony przed zawarciem związku małżeńskiego nie ma w tym przypadku znaczenia, ponieważ liczy się sam fakt udzielenia pomocy i zapewnienia pomocy w taki sposób, aby zapewnić prawidłowe wykonywanie obowiązków służbowych. Ustawa nie określa momentu, w którym prawo to zostało zrealizowane, jeśli więc jeden z małżonków zrealizował swoje prawo do lokalu przed zawarciem małżeństwa, to drugi z chwilą zawarcia związku małżeńskiego nie ma prawa do świadczeń określonych w ww. ustawie (wyroki z: 21 maja 2013 r., I OSK 1139/12 i z 6 grudnia 2013 r., I OSK 2871/12).

Gdy treścią wniosku kierowanego do organu jest uregulowanie tytułu prawnego do lokalu, w którym zainteresowany zamieszkał jako członek rodziny zmarłego najemcy za

⁵³ Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367 ze zm.

zgoda wynajmującego i nadal w tym lokalu mieszka, choć bez tytułu prawnego, to uchwała podjęta w tym przedmiocie nie ma charakteru uchwały z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zawiera jedynie stanowisko władz dzielnicy (gminy), będące odpowiedzią na propozycję (ofertę) lokatora konkretnego lokalu, dotyczącą zawarcia z nim umowy najmu ściśle określonego lokalu i ma cechy cywilnoprawnego stosunku oferty, której przyjęcie przez dysponenta lokalu prowadzi bezpośrednio do zawarcia umowy najmu. Określenie kręgu osób, z którymi może być zawarta umowa najmu po opuszczeniu lokalu albo po śmierci jego dotychczasowego najemcy, jest związane z odrębnym trybem najmu takich lokali w stosunku do ogólnych zasad i nie mieści się w katalogu spraw podlegających kognicji sądu administracyjnego, wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. (postanowienia uchylające wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych i odrzucające skargi na uchwały organu wykonawczego jednostki samorządu gminnego w przedmiocie uregulowania tytułu prawnego do lokalu mieszkaniowego po śmierci dotychczasowego najemcy (wyroki z: 31 stycznia 2013 r., I OSK 2499/12, I OSK 2137/12 i I OSK 2072/12, 19 marca 2013 r., I OSK 1042/12, 25 lipca 2013 r., I OSK 578/13, I OSK 1058/13 i I OSK 772/13 oraz 6 grudnia 2013 r., I OSK 2772/12).

3.16. Sprawy dotyczące obowiązków wojskowych

Rozpoznając skargę kasacyjną na wyrok Sądu I instancji oddalający skargę na decyzję organu utrzymującą w mocy decyzję w sprawie wykonania świadczeń rzeczowych przez Spółkę na rzecz obrony, NSA stwierdził prawidłowość rozstrzygnięcia Sądu I instancji. Zarówno decyzja organu I instancji, jak i decyzja organu odwoławczego zostały wydane na podstawie art. 208 ust. 1 i art. 210 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy z przepisów stanowi o możliwości nałożenia obowiązku świadczeń rzeczowych na urzędy i instytucje państwowe oraz przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także na osoby fizyczne, polegających na oddaniu do używania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele przygotowania obrony Państwa. Natomiast art. 210 ust. 1 tej ustawy przyznaje organowi gminy kompetencję do wydania decyzji administracyjnej o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń rzeczowych, w tym planowanych do wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, na wniosek organów i kierowników jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 202 ust. 1 ww. ustawy. W ust. 4 tego przepisu określono możliwości zobowiązania adresata decyzji do wykonania tych świadczeń bez odrębnego wezwania. Zatem przepis art. 210 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku RP pozwala ww. organom wydać decyzję zobowiązującą do świadczeń rzeczowych planowanych do wykonania „w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny”. To, że przepisy te znajdują się w rozdziale 2 zatytułowanym „świadczenia rzeczowe w czasie pokoju”, nie oznacza, że na podstawie tych przepisów mogą być wydawane tylko decyzje zobowiązujące do świadczeń rzeczowych wykonywanych w czasie pokoju. Treść tych przepisów wskazuje, że można przeznaczyć rzeczy ruchome na cele świadczeń rzeczowych ze wskazaniem planowania ich wykonania w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (wyrok z 10 grudnia 2013 r., II OSK 1653/12).

Przepisy art. 216, 217 i 219 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej zawarte w rozdziale 3 zatytułowanym „Świadczenia w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny” dotyczą sytuacji, w której w dacie wydania decyzji jest już ogłoszona mobilizacja czy czas wojny. Przepis art. 216 ww. ustawy dotyczy świadczeń osobistych

i odnosi się sytuacji, w której osoby podlegające obowiązkowi świadczeń osobistych mogą być w każdym czasie w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny powołane do wykonywania różnego rodzaju doraźnych prac na rzecz wskazanych w nim podmiotów. Również przepis art. 219 ust. 1 ustawy obliguje organy do nałożenia obowiązku świadczeń osobistych lub rzeczowych na podstawie doraźnie zgłoszonych wniosków przez uprawnione podmioty. Użycie w ww. przepisach wyrazu „doraźnie” w powiązaniu z treścią art. 217 ust. 1 dotyczącego możliwości zobowiązania wskazanych tam podmiotów do wykonania świadczeń rzeczowych w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny świadczy o tym, że na podstawie tych przepisów wydawane są decyzje realizujące doraźne, a zatem wynikające z potrzeby chwili, wnioski uprawnionych podmiotów (wyroki z 10 grudnia 2013 r.: II OSK 1654/12, II OSK 1655/12, II OSK 1656/12, II OSK 1657/12, II OSK 1658/12, II OSK 1659/12, II OSK 1660/12, II OSK 1661/12, II OSK 1662/12, II OSK 1663/12, II OSK 1664/12, II OSK 1717/12, II OSK 1718/12, II OSK 1719/12, II OSK 1720/12).

3.17. Sprawy dotyczące samorządu terytorialnego

Z art. 18a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁴ wynika prawo klubu radnych do posiadania przedstawiciela w komisji rewizyjnej. Ma ono charakter publicznego prawa podmiotowego, którego nie można się zrzec, ale można z niego nie korzystać. Gdy klub rezygnuje ze zgłoszenia kandydata na członka komisji rewizyjnej i nie widzi możliwości zmiany stanowiska, jego działanie prowadzi do realnej niemożności ukształtowania zgodnego z prawem składu tej komisji. Uchwała rady powiatu powołująca komisję rewizyjną bez przedstawiciela tego klubu nie narusza prawa (wyrok z 27 czerwca 2013 r., II OSK 325/13 oraz 9 maja 2013., II OSK 778/13).

Organ nadzoru, dostrzegając naruszenia prawa i inne okoliczności potwierdzające „przedłużający się i nierokujący nadziei na szybką poprawę brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych”, powinien podjąć działania zabezpieczające wykonywanie zadań publicznych przez gminę. Ocena braku skuteczności obejmuje zaś wszelkie działania organów gminy, w tym te, które związane są z obrotem majątkiem gminy i dokonywane są z naruszeniem przepisów regulujących gospodarowanie majątkiem publicznym (wyrok z 5 marca 2013 r., II OSK 135/13).

Podpisanie wniosku o odwołanie starosty jest oświadczeniem woli radnego rodzącym skutki publicznoprawne. Do wniosku o odwołanie starosty złożonego przez uprawnioną do tego grupę radnych nie można stosować reguł wynikających z prawa cywilnego w zakresie oświadczeń woli ani konstruować zasady swobody składania wniosku i wycofywania go w dowolnym momencie, bez ograniczeń i konsekwencji prawnych, a tylko wskutek oceny, że nie ma on szans na wywołanie oczekiwanego rezultatu (wyrok z 6 czerwca 2013 r., II OSK 992/13).

W odniesieniu do instytucji protestów wyborczych przy wyborach organów jednostek pomocniczych gminy, wobec braku wyraźnego umocowania do oceny przez radę ważności wyborów tych organów uznano, że rada gminy posiada uprawnienia do kontrolowania procedur wyborczych organów jednostek pomocniczych i w ramach tej kontroli ma prawo rozstrzygać protesty wyborcze oraz stwierdzać nieważność wadliwie (niezgodnie z prawem) przeprowadzonych wyborów, nie może jednak unieważnić wyborów bez uzasadnienia, że zostały złamane przepisy prawa powszechnie obowiązującego określające przesłanki

⁵⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., dalej: u.s.g.

ważności wyborów, gdyż prowadziłyby to do naruszenia art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP, a także do naruszenia art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w tej części, w której wybór sołtysa powierza mieszkańcom gminy (wyrok z 5 lutego 2013 r., II OSK 3029/12).

Brak podstaw do stanowienia przez organy związków międzygminnych przepisów regulujących wysokość diet dla członków takiego związku wynika z art. 69 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który regulując instytucję zgromadzenia związku międzygminnego odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących rady gminy, nie zaś do przepisów odnoszących się do radnych, gdy tymczasem sytuacja prawna radnych jest różna od członków zgromadzenia związku międzygminnego, którymi co do zasady są wójtowie gmin uczestniczących w związku. Fakt uczestnictwa radnego w zgromadzeniu związku może zostać uwzględniony przez radę gminy przy ustalaniu zasad przyznawania diet, do czego uprawnia ją art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym. Analogicznie może to być uwzględnione przy określaniu wynagrodzenia wójta, którego ustalenie należy do rady (wyroki z: 13 marca 2013 r., II OSK 2726/12, 27 sierpnia 2013 r., II OSK 506/13, II OSK 493/13 i II OSK 669/13 oraz 15 października 2013 r., II OSK 2072/13).

W kwestii wykonywania zadań własnych gminy przez spółkę prawa handlowego NSA w wyrokach z 26 listopada 2013 r. odnosił się do: 1) zakresu możliwego upoważnienia przez radę gminy zarządu spółki, której powierzono wykonywanie obowiązkowego zadania własnego gminy, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji (II OSK 2409/13), 2) powierzenia przez radę gminy w drodze uchwały zadania własnego utrzymania porządku i czystości istniejącej już spółce, której jedynym udziałowcem jest gmina (II OSK 2283/13). W pierwszej z wymienionych spraw NSA stanął na stanowisku, że art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym stanowi podstawę do przekazania przez radę gminy podmiotowi zewnętrznemu kompetencji do wydawania aktów oraz podejmowania wszelkich czynności o charakterze publicznoprawnym, w tym prowadzących do ustalenia (odmowy ustalenia), stwierdzenia (odmowy stwierdzenia) czy potwierdzenia (odmowy potwierdzenia) uprawnienia lub obowiązków określonych przepisami prawa administracyjnego. Okoliczność, że podejmowane czynności o charakterze indywidualnym nie wszystkie muszą prowadzić do wydania decyzji, nie może prowadzić do zawężenia możliwej delegacji uprawnienia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do władczego działania. W drugiej z ww. spraw NSA wyjaśnił, że wyborem sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej będzie również rozstrzygnięcie jednostki samorządu terytorialnego w kwestii zmiany, jaka w zakresie przekazanych zadań i kompetencji będzie prowadzić do modyfikacji katalogu powierzonych uprzednio danemu podmiotowi zadań. Gdy dany podmiot wykonywał już wcześniej na terenie jednostki samorządu terytorialnego określone zadanie własne tej jednostki, to kwestia dokonania zmian w tym zakresie wymaga podjęcia stosownej uchwały przez organ stanowiący danej jednostki.

Niewykonanie ciążącego na burmistrzu obowiązku zbycia w terminie trzech miesięcy udziałów w grupie producentów rolnych działającej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością⁵⁵ nie może stanowić podstawy do wygaśnięcia mandatu bez zbadania

⁵⁵ W sprawie wskazano, że niewykonanie tego obowiązku nastąpiło z uwagi na reglamentacyjny charakter ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach, a skarżący bezpośrednio po wyborze na stanowisko burmistrza podjął kroki zmierzające do zbycia udziałów w spółce, jednak specyfika regulacji funkcjonowania grup producentów rolnych działających w formie spółek kapitałowych spowodowała, że do sfinalizowania tej operacji doszło po upływie 7 miesięcy od złożenia ślubowania.

okoliczności dotyczących uwarunkowań prawnych i faktycznych związanych ze zbyciem udziałów. Zdaniem NSA ocena, czy burmistrz naruszył zakaz, o którym mowa w art. 4 pkt 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, powinna uwzględniać cel wprowadzenia tego zakazu (ograniczenie korupcji i wykorzystywania stanowisk publicznych dla własnych celów), ale także skutki jego naruszenia, które dotyczą konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych – biernego prawa wyborczego (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP) i czynnego prawa wyborczego (art. 62 Konstytucji RP) (wyrok z 16 maja 2013 r., II OSK 834/13).

Z przyznanego na mocy art. 25 ust. 2 zd. pierwsze ustawy o samorządzie gminnym dyskrejonalnego prawa rady gminy do odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie (zmianę) stosunku pracy z radnym nie można wywodzić zwolnienia z obowiązku ujawnienia motywów, którymi kierowała się rada wyrażając zgodę bądź odmawiając wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Brak uzasadnienia uchwały uniemożliwia dokonanie kontroli przez sąd (wyrok z 14 lutego 2013 r., II OSK 2522/12). Motywy pracodawcy zamierzającego rozwiązać stosunek pracy z radnym muszą być badane, ponieważ od tych ustaleń zależy, czy gmina zobowiązana będzie odmówić wyrażenia zgody (zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu), czy odmówi z innego powodu, kierując się okolicznościami konkretnego przypadku. W obu tych sytuacjach o motywach, jakimi kierowała się rada, można dowiedzieć się tylko z uzasadnienia uchwały. Uchwała w sprawie niewyrażenia zgody na zwolnienie z pracy radnego niewątpliwie wymaga przeanalizowania wszystkich istotnych w sprawie okoliczności, które powinny być uwzględnione w jej uzasadnieniu, co oznacza, że podjęcie uchwały powinno być poprzedzone postępowaniem w celu zbadania okoliczności wystąpienia pracodawcy z wnioskiem o wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym i ustaleniem, czy nie mieszczą się one w przesłankach negatywnych, wyłączających możliwość udzielenia zgody (wyrok z 18 czerwca 2013 r., II OSK 193/13).

Dokonując wykładni art. 24f ust. 1 u.s.g. w związku z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁵⁶ NSA podzielił pogląd organów i Sądu I instancji, że pełnienie funkcji radnej i jednocześnie członka zarządu banku prowadzącego obsługę finansową gminy wypełnia przesłanki art. 24f u.s.g. Zgodnie z art. 5 ust. 4 w zw. z art. 5 ust. 1 Prawa bankowego bank prowadzi działalność gospodarczą. Na podstawie umowy za wynagrodzeniem bank świadczy usługi bankowe dotyczące zgromadzonych na prowadzonym przez niego rachunku środków finansowych jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest Gmina. Bank zatem prowadzi działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia jednostki samorządu terytorialnego. Radny zgodnie z art. 23 ust. 1 u.s.g. winien się kierować przede wszystkim dobrem wspólnoty samorządowej gminy, a z treści ślubowania określonego w art. 23a ust. 1 u.s.g. wynika, że obowiązki swe ma traktować rzetelnie i uczciwie. Jedną z funkcji, jaką wykonuje radny, jest funkcja kontrolna, w której musi badać działalność organów gminy pod kątem realizacji dobra wspólnoty, jaką stanowią mieszkańcy. Tymczasem w takiej sytuacji dochodzi do konfliktu interesów, ponieważ radny z jednej strony ma reprezentować interesy mieszkańców, ale z drugiej strony może dążyć do zabezpieczenia pozycji gospodarczej banku, w którego władzach zasiada (wyrok z 1 października 2013 r., II OSK 1933/13).

Nie narusza zakazu zawartego w art. 24f ustawy o samorządzie gminnym radny, jeżeli w wyniku jednorazowej sprzedaży alkoholu przez stowarzyszenie, którego jest prezesem,

⁵⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm., dalej: Prawo bankowe.

stowarzyszenie to uzyskało dochód przy wykorzystaniu mienia komunalnego gminy. Nie można przyjąć, by jednorazowe, incydentalne działanie radnego polegające na wykorzystaniu mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, wyczerpywało dyspozycję art. 24f ustawy o samorządzie gminnym skutkując wygaśnięciem mandatu. Uwzględniając bowiem definicję działalności gospodarczej zawartą w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przyjąć należy, że elementami koniecznymi dla uznania danej aktywności zarobkowej za działalność gospodarczą jest to, że ma ona charakter zorganizowany i ciągły (wyrok z 27 czerwca 2013 r., II OSK 1194/13).

Radny nie prowadzi działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy w rozumieniu art. 24f ust. 1 u.s.g., jeżeli korzysta z tego mienia na zasadzie powszechnej dostępności do tego mienia lub na warunkach powszechnie ustalonych dla członków danej wspólnoty samorządowej. Wykładnia celowościowa art. 24 f ust. 1 u.s.g. prowadzi do wniosku, że o prowadzeniu przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy można mówić wtedy, kiedy istnieje niebezpieczeństwo korzystania z mienia gminnego na uprzywilejowanych zasadach (wyrok z 31 stycznia 2013 r., II OSK 2926/12).

Celem ustanowionego w art. 25b ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym zakazu wykorzystania mienia powiatu do prowadzenia działalności gospodarczej przez radnego jest ochrona przed uprzywilejowaniem osób pełniących funkcje publiczne. Ustawa o samorządzie powiatowym dla stwierdzenia, że doszło do naruszenia ustawowego zakazu wykorzystywania mienia, nie wymaga wykazania, że uzyskanie tego mienia przez radnego nastąpiło na uprzywilejowanych zasadach. Przyjmuje się, że sama okoliczność korzystania przez radnego na użytek prowadzonej przez niego działalności gospodarczej z mienia powiatu, rozumianego jako własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat, stwarza podejrzenie, iż z racji pełnionej działalności w organie stanowiącym powiat miał on większe szanse w ubieganiu się o uzyskanie tego mienia oraz mógł mieć większe pole do negocjacji warunków umowy. A zatem ustawowy zakaz wykorzystywania przez radnego mienia powiatu w prowadzonej przez niego działalności gospodarczej obejmuje sytuację, w której przyznanie radnemu dotacji ze środków finansowych realizowanych m.in. ze środków unijnych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego nastąpiło w drodze konkursu dostępnego na równych zasadach dla wszystkich zainteresowanych (wyrok z 22 stycznia 2013 r., II OSK 2969/12).

3.18. Sprawy cudzoziemców

W sprawach cudzoziemców rozstrzyganych na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach⁵⁷ zgodnie z przyjętym w orzecznictwie poglądem przy kontroli decyzji wydawanych w sprawach wydalenia, udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony czy zezwolenia na osiedlenie się wskazywano na potrzebę uwzględniania szczególnej sytuacji cudzoziemców prowadzących w Polsce życie rodzinne. Nie tylko decyzja o wydaleniu, ale także decyzja o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony stanowi ingerencję w prawo do życia rodzinnego w rozumieniu art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Należy także uwzględnić art. 20 TFUE określający prawa przysługujące cudzoziemcowi prowadzącemu w państwie członkowskim UE życie rodzinne z obywatelami tego państwa. Przepisy krajowe nie mogą

⁵⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.

skutkować pozbawieniem obywateli Unii – członków rodziny cudzoziemca – skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii. NSA nie wykluczył jednak możliwości odmowy udzielenia obywatelowi państwa trzeciego – rodzicowi małoletniego dziecka, obywatela UE – zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, uzasadnionej względami ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 57 ust. 1 pkt 5 ustawy o cudzoziemcach), nawet gdy decyzja taka wyłączałaby możliwość realizowania przez małoletniego obywatela Unii jego prawa do pobytu w państwie, którego obywatelstwo posiada (wyrok z 5 września 2013 r., II OSK 858/12).

Rozważając zasadność zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia Polski w związku z wykonywaniem przez niego pracy niezgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tj. przez świadczenie pracy na innych warunkach niż określone w posiadanym zezwoleniu na pracę (art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 97 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach w związku z art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), NSA zauważył, że stwierdzenie wykonywania pracy niezgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, pociągające za sobą obowiązek wydalenia cudzoziemca lub zobowiązania go do opuszczenia Polski, nie może się sprowadzać jedynie do literalnego porównania treści uzyskanego zezwolenia na pracę z treścią umowy o pracę, ponieważ pomiędzy cudzoziemcem a pracodawcą mogą istnieć inne, ustne i faktyczne ustalenia co do dodatkowych świadczeń obciążających pracodawcę (zapewnienie wyżywienia, mieszkania, udzielanie premii uznaniowych), które składały się na treść stosunku pracy (wyrok z 20 sierpnia 2013 r., II OSK 826/12).

W sprawach dotyczących udzielenia cudzoziemcom ochrony na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podobnie jak w latach poprzednich dominowały sprawy uchodźców z Czeczenii (wyroki II OSK 80/12, II OSK 372/12, II OSK 740/12, II OSK 949/12) oraz sprawy dotyczące umorzenia postępowania o nadanie statusu uchodźcy z uwagi na niedopuszczalność kolejnego wniosku cudzoziemca w przedmiocie nadania statusu uchodźcy. Stwierdzenie, iż wniosek o nadanie statusu uchodźcy został oparty na tych samych podstawach, wymaga ustalenia przez organ, że w sprawie nie zmieniła się podstawa faktyczna wniosku nie tylko w zakresie nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy, ale również udzielenia ochrony uzupełniającej oraz zgody na pobyt tolerowany. W postępowaniu w sprawie nadania statusu uchodźcy za podstawę faktyczną udzielenia ochrony ustawodawca uznaje wszystkie zdarzenia mieszczące się w hipotezie norm zawartych w art. 13 ust. 1 (nadanie statusu uchodźcy), art. 15 (udzielenie ochrony uzupełniającej) i art. 97 ust. 1 pkt 1, 1a i 2 (udzielenie zgody na pobyt tolerowany), zatem badanie tożsamości przedmiotowej wniosków statusowych nie może ograniczać się jedynie do jednej z form objęcia cudzoziemca ochroną (wyrok z 30 października 2013 r., II OSK 1275/12).

Przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony nie określają formy sporządzania protokołu, w szczególności sposobu, w jaki ma być dokonywane tłumaczenie i utrwalenie zeznań składanych przez wnioskodawcę. W tym zakresie zastosowanie znajduje zatem ogólna norma art. 69 § 2 k.p.a. przewidująca, że w protokole przesłuchania osoby, która złożyła zeznania w języku obcym, należy podać w przekładzie na język polski, dokonanym przez tłumacza, treść złożonego zeznania. Protokół przesłuchania cudzoziemca niewładającego językiem polskim nie obejmuje więc treści jego zeznania w języku obcym. Za wystarczające należy uznać zamieszczenie w protokole zeznań cudzoziemca w tłumaczeniu na język polski. Na gruncie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony obowiązek sporządze-

nia dokumentu urzędowego w języku zrozumiałym dla cudzoziemca został ograniczony wyłącznie do dokumentów (ich części) w zakresie, w jakim informują one wnioskodawcę o wyniku postępowania oraz trybie i terminie wniesienia środków zaskarżenia (art. 50 ustawy) (wyrok z 5 września 2013 r., II OSK 834/12).

Nabycie przez państwo obce przez zasiedzenie nieruchomości w Polsce objęte jest przepisami ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, gdyż państwo obce jest cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 2 tej ustawy. Skuteczne nabycie przez taki podmiot nieruchomości w Polsce zależy od uzyskania zezwolenia właściwego organu administracyjnego (wyrok z 7 marca 2013 r., II OSK 201/12). Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie zawiera przepisów zwalniających cudzoziemców posiadających już nieruchomości na terytorium Polski z obowiązku wykazania więzi łączących ich z Polską przy czynnościach prawnych prowadzących do nabycia kolejnej nieruchomości. Podstawą oceny dokonywanej przez organy na podstawie art. 1a ust. 2 ustawy powinno być m.in. ustalenie rodzaju posiadanej przez cudzoziemca na terytorium Polski nieruchomości, powodów jej nabycia, czasu posiadania i sposobu jej aktualnego wykorzystania, jak też ewentualnych związków o charakterze funkcjonalnym pomiędzy posiadanymi nieruchomościami a nieruchomością, która jest objęta kolejnym wnioskiem o wydanie zezwolenia (wyrok z 27 czerwca 2013 r., II OSK 256/12).

3.19. Sprawy dotyczące Kościołów i związków wyznaniowych

Zniesienie Komisji Majątkowej powoduje utratę zdolności sądowej organu jako strony postępowania sądowego. Skoro w aktualnym stanie prawnym nie określono, kto jest ogólnym następcą prawnym strony, która utraciła zdolność sądową, ponieważ zadania Komisji Majątkowej nie są objęte zakresem zadań innego organu, to postępowanie sądowe z uwagi na brak strony przeciwnej w stosunku do skarżącego nie może się toczyć i podlega obligatoryjnemu zawieszeniu na podstawie art. 128 § 1 pkt 2 p.p.s.a. (postanowienie z 25 listopada 2013 r., II OPS 1/08).

Odnosząc się do charakteru prawnego uchwały nr 303 Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1973 r. w sprawie przekazania osobom prawnym Kościoła rzymskokatolickiego oraz innych Kościołów i związków wyznaniowych własności niektórych nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych⁵⁸ NSA stwierdził, że ww. uchwała Rady Ministrów jest aktem, którego mocą doszło do przeniesienia własności nieruchomości w nim określonych. Wobec tego z dniem wejścia w życie, tj. z dniem 31 grudnia 1973 r. (§ 6), uchwała wywołała skutki prawnorzeczowe. Odnosiła się ona do sytuacji istniejącej w chwili jej wydania. Decyzja stwierdzająca przejście prawa własności, do której wydania został upoważniony wojewoda, była decyzją deklaratoryjną. Skutek prawny w postaci przeniesienia prawa własności wywołała uchwała Rady Ministrów. Działanie uchwały Nr 303 Rady Ministrów było ograniczone w czasie i jako takie nie odnosi się do sytuacji, jakie będą kształtowały się po jego wydaniu, a zatem nie należy do kategorii aktów prawnych, o których mowa w art. 241 ust. 6 Konstytucji. Uchwała Nr 303 Rady Ministrów była aktem jednorazowym, gdyż jej zastosowanie wyczerpało się na rewizji stosunków własnościowych istniejących w momencie jej wydania (wejścia w życie). W wyniku zastosowania przepisów uchwały ukształtowały się stosunki prawne, co oznacza, że na tym tle mogą pojawiać się spory, m.in. takie jak

⁵⁸ M.P. Nr 57, poz. 325.

w rozpoznawanej sprawie, dotyczące tego, czy decyzja wojewody stwierdziła przejście prawa własności całej nieruchomości przekazanej uchwałą Rady Ministrów (wyrok z 16 stycznia 2013 r., II OSK 1710/11).

NSA wydał szereg orzeczeń (np. I OSK 1372/12, I OSK 1487/12, I OSK 1828/12, I OSK 2223/12, I OSK 2541/12, I OSK 129/13, I OSK 1195/13), w których uznał, że GIODO nie może autorytatywnie umarzać postępowań w sprawie osób, które domagają się ochrony danych osobowych poprzez dokonanie wpisu w księdze parafialnej o tym, że wystąpiły z Kościoła. GIODO powinien najpierw ocenić skuteczność tej czynności. Zdaniem NSA, jakkolwiek „stosunki między związkiem wyznaniowym a państwem regulowane są na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności”, to „związki wyznaniowe podlegają jednak przepisom prawa powszechnego”. Wystąpienie z Kościoła katolickiego powinno być rozpatrywane także na gruncie prawa powszechnego, ponieważ dotyczy wolności sumienia i wyznania oraz danych osobowych. GIODO oceniając to, czy osoba domagająca się ochrony wystąpiła z Kościoła, czy nie, powinien uwzględnić powszechny obowiązek prawny, a nie tylko przepisy Kościoła lub związku wyznaniowego.

3.20. Sprawy dotyczące przejęcia mienia

W sprawach dotyczących przejęcia mienia kontrowersje budzi ocena, czy decyzja wydana z rażącym naruszeniem prawa wywołała nieodwracalne skutki prawne, co w myśl art. 156 § 2 k.p.a. stanowi przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji. Wadliwa decyzja nacjonalizacyjna wydana w trybie przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym nie może być usunięta z obrotu prawnego z uwagi na ukształtowanie w pełni chronionego prawa do nieruchomości, jakim jest prawo użytkowania wieczystego (oddanie nieruchomości w drodze umowy w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach). Stwierdzenie, że orzeczenie nacjonalizacyjne dotknięte jest wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oznacza wystąpienie nieodwracalnego skutku prawnego w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. W takim przypadku niemożliwe jest stwierdzenie nieważności orzeczenia nacjonalizacyjnego, a jedynie stwierdzenie, że zostało ono wydane z naruszeniem prawa (wyrok z 21 marca 2013 r., I OSK 1480/12).

Odnosząc się do kwestii nacjonalizacji składników majątkowych wchodzących w skład przedsiębiorstwa NSA wskazał, że ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej określała, które przedsiębiorstwa podlegają przejęciu (art. 2 i art. 3), a w art. 6 stanowiła o przejęciu przedsiębiorstw na rzecz Państwa lub polskich osób prawnych prawa publicznego w całości wraz z majątkiem nieruchomym i ruchomym oraz wszelkimi prawami.

Celem przejęcia przedsiębiorstw na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, tzw. nacjonalizacyjnej, było zapewnienie dalszego funkcjonowania przejętych przedsiębiorstw, lecz w zarządzie Państwa albo samorządu terytorialnego lub spółdzielni, ponieważ przedsiębiorstwa przejęte na zasadzie art. 2 lub art. 3 ustawy nacjonalizacyjnej przechodziły na rzecz Państwa lub polskich osób prawnych prawa publicznego w celu ich dalszego prowadzenia. Składników majątkowych wchodzących w skład przedsiębiorstwa, należących do osób trzecich, Państwo nie mogło znacjonalizować, natomiast wchodziło w prawa przedsiębiorcy do tych składników w takim zakresie, w jakim przysługiwały one właścicielowi znacjonalizowane-

go przedsiębiorstwa. Na podstawie ustawy nacjonalizacyjnej Państwo stawało się właścicielem przedsiębiorstwa jako odrębnego przedmiotu, a nie każdego ze składników przedsiębiorstwa z osobna. Przyjmując, że nie było możliwe znacjonalizowanie nieruchomości należących do osób trzecich, do których przedsiębiorcy służyły prawa wynikające z zawartych umów (najmu, dzierżawy), to tym bardziej na własność Państwa nie mogła na podstawie art. 2 ustawy nacjonalizacyjnej przejść nieruchomość, wprawdzie funkcjonalnie włączona do przedsiębiorstwa, która stanowiła własność osoby trzeciej będącej obywatelem polskim. W świetle art. 6 ust. 1 ustawy nacjonalizacyjnej przejęcie przedsiębiorstwa na podstawie art. 2 tej ustawy nie obejmowało przejścia na własność Państwa tych składników, które stanowiły własność osób trzecich niezależnie od tego, czy składniki te były niezbędne do funkcjonowania przedsiębiorstwa (wyrok z 9 maja 2013 r., I OSK 2131/11).

W sprawach związanych z zagadnieniami dotyczącymi reformy rolnej przeprowadzonej na podstawie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej orzecznictwo NSA powoływało się na uchwałę z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06 w części dotyczącej definicji pojęcia „nieruchomość ziemską” występującego w tym dekrete. Wskazywano na potrzebę ustalenia, czy wszystkie nieruchomości wchodzące w skład konkretnej nieruchomości ziemskiej miały charakter rolniczy bądź były funkcjonalnie związane z taką nieruchomością ziemską, a jeżeli nie, to czy nieruchomości funkcjonalnie z nimi związane przekraczały normy obszarowe określone w przepisie art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu (wyrok z 9 lipca 2013 r., I OSK 437/12). Odwołując się do uchwały z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10⁵⁹ wskazywano, że okoliczność, iż przed sądem powszechnym toczy się postępowanie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, nie stanowi podstawy do zawieszenia postępowania administracyjnego toczącego się przed wojewodą (wyrok z 9 lipca 2013 r., I OSK 348/12).

Pojęcie „dzierżawca” użyte w § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1961 r. w sprawie opuszczonych gospodarstw rolnych nie obejmuje osób, które dzierżały opuszczone gospodarstwa rolne na podstawie aktu wydanego przez ówczesny organ władzy państwowej, ponieważ przepis ten znajdował zastosowanie tylko do takich gospodarstw, które zostały opuszczone przez ich właścicieli. Za opuszczone gospodarstwo rolne w rozumieniu tego przepisu nie można było przyjąć takiego gospodarstwa, które uprawiał dzierżawca wywodzący swoje uprawnienie od właściciela. Natomiast gdy dzierżawa gospodarstwa rolnego wywodziła się z aktu wydanego przez organ władzy państwowej, to uznać należy, że podtrzymywanie produkcji rolnej w tym gospodarstwie było wynikiem woli tego organu, a nie jego właściciela (wyrok z 26 lipca 2013 r., I OSK 1884/11).

Z treści art. 1 ust. 3 dekretu Naczelnika Państwa z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego wynika, że ustawodawca zakładał możliwość objęcia przymusowym zarządem państwowym nie tylko takich przedsiębiorstw, których „utrzymanie w ruchu” było zagrożone, ale również takich, które nie były czynne, a ich „puszczenie w ruch” (tak samo jak utrzymanie w ruchu) leżało w interesie państwa (wyrok z 7 listopada 2013 r., I OSK 1003/12).

⁵⁹ Przepis § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej.

3.21. Sprawy z zakresu posiadania broni i amunicji⁶⁰

Sprawy z tego zakresu rozstrzygane były na podstawie ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji⁶¹, z tym że zakres przesłanek, jakimi powinien kierować się organ wydając decyzję w przedmiocie pozwolenia na broń, uległ zmianie po nowelizacji ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o broni i amunicji oraz ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, która weszła w życie 10 marca 2011 r. O ile przed dniem 10 marca 2011 r. pozwolenia na broń obligatoryjnie nie wydawano osobom, co do których istniała uzasadniona obawa, że mogły użyć broni w sposób sprzeczny z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, w szczególności zaś skazanym prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu albo wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie tych przestępstw, o tyle po nowelizacji (po 10 marca 2011 r.) zakres negatywnych przesłanek podmiotowych został jednoznacznie doprecyzowany i zawężony (art. 15 ust. 1 pkt 6). Sprawy rozstrzygane przez NSA dotyczyły obu stanów prawnych. W sprawach dotyczących cofnięcia pozwolenia na broń odwoływano się do uchwały 7 sędziów z 18 listopada 2009 r., II OPS 4/09⁶² (wyroki z 4 stycznia 2013 r., II OSK 1590/11 i z 16 maja 2013 r., II OSK 100/12). W ustawie nowelizującej wprowadzono zasadę bezpośredniego stosowania nowego prawa (wyroki z: 29 sierpnia 2013 r., II OSK 804/12, 7 sierpnia 2013 r., II OSK 731/12; 24 września 2013 r., II OSK 910/12).

Co do stosowania przesłanki w postaci toczącego się postępowania karnego o popełnienie przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu to ujawniły się rozbieżności. W części wyroków przyjęto, że przy cofnięciu pozwolenia na broń analizie powinny podlegać każdorazowo okoliczności indywidualnego przypadku, m.in. rodzaj i waga stawianego zarzutu (wyroki z: 4 stycznia 2013 r., II OSK 1590/11; 19 kwietnia 2013 r., II OSK 2565/11; 23 kwietnia 2013 r., II OSK 569/12; z 5 lutego 2013 r., II OSK 1836/11; 19 kwietnia 2013 r., II OSK 2365/11; 7 maja 2013 r., II OSK 278/12). Odmienne stanowisko sprowadza się do tego, że na tle przepisów obowiązujących do marca 2011 r. obligatoryjne jest cofnięcie pozwolenia na broń w stosunku do osób, wobec których toczy się postępowanie karne o popełnienie przestępstw przeciwko zdrowiu, życiu, mieniu (wyroki z: 13 lutego 2013 r., II OSK 1924/11; 17 kwietnia 2013 r., II OSK 2488/11; 13 stycznia 2012 r., II OSK 2039/10; 13 lutego 2013 r., II OSK 1923/11).

Podtrzymano stanowisko co do konieczności traktowania skazania za przestępstwo z art. 178a k.k. (prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości) jako okoliczności budzącej uzasadnioną obawę użycia broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Wprawdzie wskazywane przestępstwo nie jest wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji w brzmieniu przed zmianą, to jednak nie może budzić wątpliwości, że o określonej tym przepisem „obawie” świadczy popełnienie przestęp-

⁶⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2013 r., P 43/12 omówiono w rozdziale VI części drugiej.

⁶¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 576 ze zm.

⁶² Osoba skazana prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu lub mieniu jest osobą, co do której istnieje uzasadniona obawa, że może użyć broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego, co uzasadnia cofnięcie pozwolenia na broń takiej osobie na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 6 i art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525 ze zm.).

stwa z art. 178a k.k. (wyroki z: 17 kwietnia 2013r., II OSK 2426/11; 24 lipca 2013 r., II OSK 694/12; 25 kwietnia 2013 r., II OSK 2604/11; 12 czerwca 2013 r., II OSK 364/11; 12 lutego 2013 r., II OSK 1908/11). Przepisy obowiązujące od dnia 10 marca 2011 r. wyraźnie wiążą cofnięcie pozwoleń ze skazaniem za przestępstwo z art. 178a K.k., tj. prowadzenie pojazdu mechanicznego po drodze publicznej w stanie nietrzeźwości. Skazanie za jego popełnienie wyczerpuje zatem przesłanki art. 15 ust.1 pkt 6 w nowym brzmieniu, stanowiąc podstawę do cofnięcia pozwolenia na broń (wyrok z 7 sierpnia 2013 r., II OSK 731/12).

Organy odmawiając wydania pozwolenia na broń z powodu toczącego się przeciwko stronie postępowania karnego o popełnienie przestępstwa przeciwko mieniu nie naruszają konstytucyjnych zasad domniemania niewinności i proporcjonalności. Istotne jest, że w związku z prowadzonym postępowaniem karnym powstaje wątpliwość, czy strona daje rękojmię prawidłowego obchodzenia się z bronią (wyrok z 23 kwietnia 2013 r., II OSK 569/12).

Podstawą cofnięcia pozwolenia na broń w oparciu o przesłanki z art. 15 ust.1 pkt 6 jest w obowiązującym stanie prawnym skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo skarbowe z art. 56 § 2 k.k.s. i art. 60 § 1 k.k.s. popełnione z winy umyślnej (wyrok z 29 sierpnia 2013 r., II OSK 804/12).

NSA uznał zasadność cofnięcia zezwolenia na broń palną myśliwską, gdy posiadacz takiego zezwolenia został prawomocnie skazany za przestępstwa umyślne (z art. 191 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne w zw. z art. 90 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, z art. 218 § 1 i art. 219 k.k. oraz z art. 18 § 1 k.k. w zw. z art. 297 § 1 k.k. i art. 18 § 3 k.k. w zw. z art. 297 § 1 k.k.). Wymienione czyny zabronione znajdują się w katalogu przestępstw, które można popełnić tylko umyślnie (art.18 § 1–3 k.k. w zw. z art. 297 § 1 k.k., art. 218 § 1 k.k., art. 219 k.k.) w postaci działania (zamiaru) kierunkowego (art. 297 § 1 k.k.) z zamiarem bezpośrednim (art. 218 § 1 k.k., art. 219 k.k.) albo z zamiarem ewentualnym (art. 219 k.k.). Sąd I instancji prawidłowo zastosował przepis art. 15 ust. 1 pkt 6 oraz art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o broni i amunicji. W takiej sytuacji bez wpływu na prawidłowość podjętej decyzji pozostaje okoliczność pozytywnej opinii w Kole Łowieckim, pozytywne orzeczenie lekarskie oraz przestrzeganie zasad prawidłowego przechowywania broni (wyrok z 24 września 2013 r., II OSK 909/12).

Wobec osoby ubiegającej się o pozwolenie na posiadanie broni palnej do celów sportowych organy Policji nie są uprawnione do badania innych przesłanek poza wskazanymi w art. 10 ust. 1 i ust. 3 ustawy o broni i amunicji. Nowela do ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. zasadniczo wyeliminowała uznaniowość organu poprzez ścisłe wskazanie pozytywnych i negatywnych warunków pozwolenia na broń. Oznacza to, że w przypadku spełnienia przez wnioskodawcę przesłanek materialnoprawnych wskazanych w art. 10 ust.1, 2 i 3 pkt 3 ustawy o broni i amunicji, przy braku przesłanek negatywnych określonych w art. 15 ust.1, właściwy organ zobowiązany jest do wydania pozwolenia (wyroki z 2 lipca 2013 r., II OSK 1985/12, II OSK 1948/12, II OSK 2211/12 i II OSK 2124/12).

3.22. Sprawy z zakresu pomocy społecznej

Ważne znaczenie dla orzecznictwa dotyczącego pomocy społecznej będzie miała uchwała z 9 grudnia 2013 r., I OPS 5/13⁶³, dotycząca podmiotu uprawnionego do zasiłku pielęgnacyjnego.

⁶³ Omówiona w pierwszej części *Informacji*.

Pouczenie, o którym mowa w art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, to tylko takie pouczenie, które było sformułowane i przedstawione konkretnemu adresatowi w taki sposób, że zgodnie z zasadami racjonalności i doświadczenia życiowego można przyjąć, iż ów adresat miał świadomość pobierania przez pewien czas nienależnego świadczenia rodzinnego. Zwrotu świadczeń nienależnie pobranych można wymagać od świadczeniobiorcy tylko wtedy, kiedy osoba taka była pouczona, w jakich sytuacjach traci prawa do ich pobierania (art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych). Jeżeli świadczeniobiorca nie został prawidłowo pouczony, to mimo że pobierał świadczenie, do którego nie miał prawa, nie ma do czynienia ze świadczeniem „nienależnie pobranym” w rozumieniu art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, a więc niedopuszczalne jest wydanie decyzji o zwrocie takiego świadczenia (wyrok z 27 lutego 2013 r., I OSK 1525/12).

Zasady i tryb orzekania o niepełnosprawności, uregulowane w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, wykluczają dopuszczalność ustalenia daty lub okresu powstania niepełnosprawności oraz jej stopnia przez organ właściwy do ustalenia prawa do zasiłku pielęgnacyjnego. Ustalenie daty lub okresu powstania niepełnosprawności i jej stopnia następuje w sposób sformalizowany na podstawie określonych prawem dokumentów medycznych, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. będącym aktem wykonawczym do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Ustalenia tego dokonują zaś powiatowe i wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, wskazane w art. 6 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Wskazanie w § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne na konieczność dołączenia do wniosku o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego orzeczenia o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności oznacza, że orzeczenia te stanowią wyłączny dowód istnienia niepełnosprawności oraz daty lub okresu powstania niepełnosprawności (wyrok z 26 lipca 2013 r., I OSK 2590/12).

Co do opłat za pobyt w domu pomocy społecznej ponoszonych zastępczo przez gminę NSA stwierdził, że gmina ma obowiązek uiszczenia opłat zastępczych, jedynie gdy osoba, za którą gmina wnosi opłatę, ma prawnie określony obowiązek opłaty w oznaczonej wysokości i go nie realizuje. Nie można gminy obciążać obowiązkiem opłat zastępczych, jeżeli opłata osób zobowiązanych nie jest określona decyzją administracyjną. Decyzja o ustaleniu opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej indywidualizuje więc przewidziany w przepisach art. 60 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej obowiązek ponoszenia opłat za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej przez wymienione w tych przepisach osoby (podmioty). To w decyzji, o której mowa w art. 59 ust. 1 ustawy, następuje konkretyzacja przepisów ustawy poprzez określenie kwoty opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, wskazanie osoby (osób) zobowiązanych do jej ponoszenia, ustalenie przypadających na nich kwot opłaty oraz ewentualne zwolnienie, stosownie do art. 64, w całości lub w części ustalonej opłaty. Obowiązek partycypowania w kosztach utrzymania osoby skierowanej do domu pomocy społecznej osób wymienionych w art. 61 ust. 2 pkt 2 ustawy powinien zostać określony już w decyzji o skierowaniu do domu (wyrok z 13 września 2013 r., I OSK 2726/12)

Negatywny spór kompetencyjny w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania sprawy dotyczącej egzekucji zwrotu świadczeń wypłacanych z Funduszu Alimencyjnego rozstrzygnął NSA wskazując naczelnika urzędu skarbowego jako organ właściwy do prowadzenia egzekucji administracyjnej nienależnie pobranych świadczeń. Właściwość miejscowa organu egzekucyjnego ustalana na podstawie art. 22 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. stosownie do miejsca zamieszkania, musi uwzględniać przy egzekucji należności pieniężnych zasięg działania organów egzekucyjnych (postanowienia z 10 września 2013 r., I OW 126/13 i 30 grudnia 2013 r., I OW 192/13).

Sąd rozstrzygnął negatywny spór o właściwość w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpoznania wniosku o skierowanie do domu pomocy społecznej. Gdy dla osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie zostanie przez sąd powszechny ustanowiony opiekun, właściwy do rozpoznania wniosku o skierowanie takiej osoby do domu pomocy społecznej jest organ miejsca zamieszkania jej opiekuna, ponieważ art. 101 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej jest przepisem wyłącznie o charakterze procesowym i technicznym oraz nie wyjaśnia, jak należy rozumieć pojęcie „miejsce zamieszkania”, natomiast art. 27 k.c. jest przepisem prawa materialnego, a dodatkowo zawiera tzw. definicję legalną, stanowiąc, że miejscem zamieszkania osoby ubezwłasnowolnionej jest miejsce zamieszkania jej opiekuna (postanowienie z 24 października 2013 r., I OW 155/13).

3.23. Sprawy z zakresu bezrobocia

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jedną z przesłanek nabycia statusu osoby bezrobotnej jest zarejestrowanie się we właściwym urzędzie pracy. Właściwość urzędu pracy wyznacza miejsce zameldowania, a nie jedynie miejsce zamieszkania danej osoby. Tak określone kryterium rejestracji ma umożliwić poprawną diagnozę bezrobocia na danym terenie i służyć kontroli osób zarejestrowanych jako bezrobotne (wyrok z 13 stycznia 2012 r., I OSK 1231/11).

Na konieczność zastosowania wykładni systemowej i funkcjonalnej art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. d w powiązaniu z art. 104b ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy do wartości konstytucyjnych (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP – zasada równości obywateli wobec prawa, wynikające z art. 67 ust. 2 Konstytucji RP prawo bezrobotnego do zabezpieczenia społecznego oraz wyrażona w art. 2 zasada demokratycznego państwa prawnego i wynikające z niej zasady zaufania obywateli do państwa, zasady racjonalności i reguły tzw. przyzwoitej legislacji), w myśl której do okresu uprawniającego do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych powinien być zaliczany również okres prowadzenia działalności gospodarczej przez kobiety powyżej 55 roku życia i mężczyzn powyżej 60 roku życia, wobec których został zniesiony obowiązek odprowadzania składki na Fundusz Pracy (wyrok z 18 stycznia 2013 r., I OSK 1445/12).

Istotnym elementem definicji bezrobotnego jest „gotowość do podjęcia pracy”. W judykaturze przyjmuje się, że warunek ten musi być spełniony zarówno w dniu rejestracji w charakterze bezrobotnego, jak i przez cały czas korzystania z tego statusu. Gotowość do podjęcia pracy musi oznaczać rzeczywistą, faktyczną i aktualną możliwość podjęcia pracy. Warunek ten nie jest spełniony w przypadku osób pełniących funkcję w zarządach spółek prawa handlowego czy funkcję likwidatora spółki lub innej osoby prawnej. Samo pełnienie takich funkcji i zakres obowiązków przypisanych do takich funkcji mogą ograniczać goto-

wość do pracy w pełnym wymiarze czasu, co stanowi wystarczającą podstawę do odmowy przyznania wskazanym osobom statusu bezrobotnego (wyrok z 21 lutego 2013 r., I OSK 1787/12).

3.24. Sprawy dotyczące uprawnień kombatanckich

Samo pozbawienie uprawnień kombatanckich nie może stanowić podstawy zarzutu naruszenia *ratio legis* uchwalenia ustawy o kombatanach zawartych w jej preambule, skoro z przepisów ustawy w sposób wyraźny wynika dopuszczalność weryfikacji uprawnień otrzymanych na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów (art. 25 ust. 1–6 ustawy). W ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁶⁴ celem ustawy o kombatanach było m.in. potępienie politycznej roli, jaką komunistyczna milicja i służby bezpieczeństwa odgrywały w stworzeniu reżimu komunistycznego i w represjach przeciw opozycji politycznej. Prawodawstwo to oparte jest na założeniu, że członkowie tych służb, których zadaniem było zwalczanie politycznych i zbrojnych organizacji walczących przed 1956 r. o niepodległość Polski i odbudowę demokratycznego systemu politycznego, nie zasługują na przywileje, które zostały przyznane im przez ustawę o kombatanach z 1982 r. Trybunał uznał tym samym, że możliwe jest odebranie przywilejów wynikających z uprawnień kombatanckich bez naruszenia zasad i celu, w jakim ustawa ta została uchwalona (wyroki z 23 kwietnia 2013 r., II OSK 2529/11 i 25 kwietnia 2013 r., II OSK 2606/11).

Użycie przez ustawodawcę w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego terminu „działalność polityczna bądź religijna” oznacza, że chodzi tu nie o czyny o charakterze politycznym czy religijnym, lecz że chodzi o „działalność”, czyli szereg czynności tworzących zorganizowaną i trwającą określony czas aktywność polityczną bądź religijną. Wyłącznie świadome, zorganizowane, a także osobiste prowadzenie działalności na rzecz suwerenności i niepodległości, której skutkiem było aresztowanie osoby prowadzącej taką działalność, może być podstawą spełnienia wymogów art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy. Zatem będzie to działalność, która ma na celu przeciwstawienie się narzucanemu przez ówczesne władze ustrojowi politycznemu oraz instytucjom i formacjom mającym za zadanie jego utrwalenie. Osoba tak działająca musiała mieć świadomość tego, że swoim zachowaniem wzmacnia działania prowadzące do odzyskania niepodległości (wyrok z 6 marca 2013 r., II OSK 2090/11).

Z brzmienia art. 1 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich wynika, że uprawnienie do świadczenia może być przyznane jedynie osobie, której to świadczenie przysługuje, gdyż ustawa ta nie zawiera stosownych postanowień, że roszczenia w tym zakresie w razie śmierci osoby uprawnionej przechodzą na inne osoby. Ponadto z treści art. 5 ust. 1 ustawy wynika, że świadczenie może być wypłacone przez właściwy organ emerytalno-rentowy dopiero po złożeniu wniosku osoby uprawnionej (w rozumieniu art. 1 ustawy) wraz z decyzją stwierdzającą uprawnienie do tego świadczenia. Treść powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że nabycie uprawnienia do świadczenia, jak i prawo do wypłaty świadczenia musi mieć miejsce za życia osoby ubiegającej się o to

⁶⁴ Decyzja z 1 czerwca 1999 r., dotycząca skargi nr 39860/98.

świadczenie, będącej stroną w tym postępowaniu. Również art. 7 ustawy, zawierający odeślanie w sprawach nieuregulowanych w ustawie do odpowiedniego stosowania przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, może mieć zastosowanie dopiero po przyznaniu uprawnienia do świadczenia (art. 4 ust. 1 ustawy) i po złożeniu wniosku przez osobę uprawnioną (art. 5 ust. 1 ustawy) (postanowienie z 28 listopada 2013 r., II OSK 785/12).

Definicję materialnoprawną represji w rozumieniu ustawy o świadczeniu zawiera art. 2 ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich⁶⁵. Ustawodawca po wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 49/07 w punkcie drugim art. 2 ustawy o świadczeniu wprowadził zmianę definicji represji w ten tylko sposób, że zrezygnował z kryterium „geograficznego” (wymogu deportacji do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy „z terytorium państwa polskiego” sprzed 1 września 1939 r.), dopuszczając, by deportacja (wywiezienie) do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy miała miejsce „w granicach terytorium państwa polskiego” sprzed 1 września 1939 r. lub z tego terytorium na „terytorium: a) III Rzeszy i terenów przez nią okupowanych w okresie wojny w latach 1939–1945, b) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i terenów przez niego okupowanych w okresie od dnia 17 września 1939 r. do dnia 5 lutego 1946 r. oraz po tym okresie do końca 1948 r. z terytorium państwa polskiego w jego obecnych granicach”.

W celu realizacji wyroku K 49/07 ustawodawca dokonał zmian w art. 2 ustawy w taki sposób, by przyznać prawo do świadczenia również osobom, do których odnosi się ten wyrok. Ustawodawca nie wprowadził dodatkowych przesłanek materialnoprawnych uznania represji za taką, która jest represją w rozumieniu ustawy o świadczeniu. Zmiana normatywna punktu 2 art. 2 dokonana ustawą z dnia 25 lutego 2011 r. o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich⁶⁶ polegała na dokonaniu takiej zmiany punktu 2 art. 2 ustawy o świadczeniu, która prowadziła do uwzględnienia skutków prawnych wyroku TK o sygn. K 49/07. Nowelizacja lutowa nie wprowadziła do punktu 2 art. 2 ustawy o świadczeniu wymogu „wyрwania z dotychczasowego środowiska oraz izolacji w nowym miejscu świadczenia pracy przymusowej” ani nie określiła odległości, na jaką deportacja powinna nastąpić, by spełnić wymogi represji w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu. Ponadto w wyroku tym podkreślono, że z punktu widzenia represji w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniu wysiedlenie, przesiedlenie, ewakuacja czy rugowanie (wypieranie) stanowiły jedynie metody usuwania ludności polskiej, będące odrębnymi kategoriami ilościowymi i jakościowymi represji, realizowanymi przymusowo przez ten sam aparat represji w celu konfiskaty całego posiadanego przez obywateli polskich majątku i kierowania tych obywateli do pracy przymusowej (wyroki z: 23 maja 2013 r., II OSK 190/12; 30 sierpnia 2013 r., II OSK 830/12 i II OSK 837/12; 19 września 2013 r., II OSK 985/12; 26 września 2013 r., II OSK 1025/12; 13 listopada 2013 r., II OSK 1289/12; 21 listopada 2013 r., II OSK 2000/12).

Poddanie osób deportowanych do pracy przymusowej ubezpieczeniu społecznemu nie niweczy przymusowego charakteru pracy. Niemiecki system prawny w czasie II wojny

⁶⁵ Dz.U. Nr 87, poz. 395 ze zm., dalej: ustawa o świadczeniu.

⁶⁶ Dz.U. Nr 72, poz. 380, dalej: nowelizacja lutowa.

światowej składał się z kilku podstawowych składników – przepisów o charakterze ogólnym (w tym dotyczących ubezpieczeń społecznych) i przepisów o randze rozporządzeń, zarządzeń oraz poufnych dyrektyw, mających teoretyczną podbudowę w ideologii dzielącej ludzi na nadludzi i podludzi, do których zaliczono Polaków. Przepisy te w sposób skrajny wypaczały bądź niweczyły znaczącą część uregulowań ogólnych (wyroki z: 30 sierpnia 2013 r., II OSK 830/12 i II OSK 837/12; 26 września 2013 r., II OSK 1025/12; 13 listopada 2013 r., II OSK 1289/12).

Otrzymywanie świadczeń w postaci wynagrodzenia i kartek żywnościowych nie przekreślało przymusowego charakteru pracy. Przeciwnie, to odebranie kart żywnościowych całej rodzinie przesiedlonego Polaka z powodu odmówienia podjęcia pracy było jednym z administracyjnych narzędzi zmuszania przesiedlanych Polaków do wykonywania pracy przymusowej. Innym narzędziem było kierowanie zdolnych do pracy mężczyzn, którzy opuścili „rezerwat” bez uprzedniego załatwienia formalności meldunkowych, do obozu koncentracyjnego bądź przymusowe strzyżenie włosów polskich dziewcząt uchylających się od podjęcia pracy (wyroki z: 30 sierpnia 2013 r., II OSK 830/12 i II OSK 837/12; 26 września 2013 r., II OSK 1025/12 i 13 listopada 2013 r., II OSK 1289/12).

Nieuprawnione jest twierdzenie, że skoro strona miała możliwość przebywania w gospodarstwie niemieckim wprawdzie z osobą obcą, ale narodowości polskiej, to jest to wystarczające do przyjęcia, iż nie została wyrwana z dotychczasowego środowiska kulturowego, językowego i obyczajowego (wyrok z 21 listopada 2013 r., II OSK 2000/12).

Z wykładni art. 2 ustawy o świadczeniu pieniężnym nie wynika, że świadczenie określone w ww. ustawie nie przysługuje za przymusowe pozostawanie poza terytorium Polski czy poza miejscem stałego zamieszkania, lecz za okres represji, o jakiej mowa w tej ustawie (wyrok z 5 lutego 2013 r., II OSK 1846/11). Z art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniu wynika, iż uprawnienie do świadczenia uwarunkowane jest tylko takim wywiezieniem, którego celem bezpośrednim było skierowanie do pracy przymusowej. Ustawa ma jedynie zastosowanie względem tych osób, wobec których okupant stosował represję pracy niewolniczej w zastrzonej formie, której niepodjęcie groziło sankcjami karnymi (wyroki z: 24 października 2013 r., II OSK 1177/12; 24 października 2013 r., II OSK 1174/12; 10 grudnia 2013 r., II OSK 3092/12).

3.25. Sprawy z zakresu kultury i sztuki

Zdecydowana większość tych spraw dotyczyła wydawania zezwoleń, zgód i nakazów z zakresu ochrony zabytków oraz wpisu do rejestru zabytków.

Adresatem decyzji w sprawie wpisu zabytku nieruchomego do rejestru, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jest właściciel lub użytkownik wieczysty gruntu będący nim w dacie wydania decyzji przez organ ochrony zabytków. Brak udziału właściciela zabytku w postępowaniu nie prowadzi do nieważności decyzji w sprawie wpisu do rejestru, lecz oznacza procesową wadę postępowania, która może zostać konwalidowana poprzez wznowienie postępowania administracyjnego (wyrok z 11 kwietnia 2013 r., II OSK 2275/11).

Wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego jest wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, co nie oznacza, że obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków. Wpis obszarowy oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. W przypadku wpisu obszarowego ochronie podle-

gają zewnętrzne cechy obiektów (tworzące substancję zabytkową). Przy wpisie indywidualnym ochrona obejmuje również wnętrze obiektu, co oznacza, że zezwoleń konserwatora zabytków wymagają także prace budowlane prowadzone wewnątrz budynku wpisanego indywidualnie do rejestru zabytków (wyroki z: 22 stycznia 2013 r., II OSK 1733/11; 18 czerwca 2013 r., II OSK 427/12; 8 maja 2013 r., II OSK 2680/11).

Jedną z przesłanek skreślenia zabytku z rejestru, określoną w art. 13 ust. 1 ustawy, jest jego zniszczenie w stopniu powodującym utratę wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Skoro ustawa o ochronie zabytków nakazuje chronić zabytek bez względu na stan jego zachowania, to dopiero całkowita utrata wartości zabytkowych pozwala na jego wykreślenie (wyrok z 14 lutego 2014 r., II OSK 1939/11).

3.26. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych

Przetwarzanie danych ujawniających przekonania religijne osób niebędących członkami Kościoła, nawet gdy służy ono do wykonania statutowych zadań Kościoła, jest zabronione. W świetle art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych Generalnemu Inspektorowi nie przysługują uprawnienia określone w art. 12 pkt 2 w odniesieniu do zbiorów, o których mowa w ust. 1 pkt 3, czyli danych dotyczących osób należących do Kościoła. Tak zdefiniowany zbiór nie zawiera zatem danych dotyczących osób nienależących do Kościoła. Dane osób nienależących do Kościoła tworzą zbiór odrębny, nawet jeśli są przetwarzane na potrzeby Kościoła i jeśli są zgromadzone na materialnych nośnikach danych zawierających zarówno dane osób należących, jak i nienależących do Kościoła. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, załatwiający sprawę w formie przewidzianej w art. 104 § 1 k.p.a. w związku z art. 22 u.o.d.o., ma obowiązek wydania decyzji w oparciu o stan faktyczny i prawny z daty orzekania. W tym zakresie przepisy art. 32 ust. 1 pkt 6 oraz art. 43 ust. 2 w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o. nie wprowadzają odmiennej regulacji. W konsekwencji oznacza to, że Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych nie przysługują uprawnienia określone w art. 12 pkt 2 u.o.d.o. jedynie w odniesieniu do zbioru danych osób należących do Kościoła. Natomiast uprawnienia te przysługują mu w odniesieniu do tej części zbiorów prowadzonych przez Kościół, która dotyczy osób nienależących do niego. Przepis art. 27 ust. 1 u.o.d.o. zawiera zasadę zakazu przetwarzania danych wrażliwych, m.in. danych ujawniających przekonania religijne. Wynikający z art. 27 ust. 2 pkt 4 u.o.d.o. zakres wyjątku od tej zasady jest ograniczony do przetwarzania danych dotyczących wyłącznie członków Kościoła. Ponadto zwolnienie od zakazu jest obwarowane niezbędnością przetwarzania danych do wykonywania statutowych zadań Kościoła oraz zapewnieniem pełnych gwarancji ochrony ich przetwarzania (wyrok z 24 października 2013 r., I OSK 1372/12).

Wspólnota mieszkaniowa może być stroną postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, a zatem adresatem decyzji nakazującej wspólnocie jako administratorowi danych dotyczących właścicieli lokali tworzących wspólnotę mieszkaniową usunięcie nieprawidłowości w celu zapewnienia ochrony przetwarzania tych danych. Spis właścicieli lokali tworzących wspólnotę i wielkości przypadających im udziałów w nieruchomości wspólnej, spis osób wynajmujących dodatkowe miejsca parkingowe na nieruchomości wspólnej zawarte w rejestrach czy innych zbiorach ewidencyjnych, zgromadzone następnie w teczce czy segregatorze, stanowią zbiór danych w rozumieniu przepisu art. 7 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych (wyrok z 14 marca 2013 r., I OSK 1059/12).

W odniesieniu do tzw. klauzuli prasowej wprowadzonej do ustawy o ochronie danych osobowych nowelizacją z dnia 22 stycznia 2004 r. (ustawą o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych oraz o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe) NSA wskazał, iż jej celem było złagodzenie napięć powstających między rygorystycznie pojmowaną ochroną danych osobowych a swobodą dostępu do tych danych i swobodą korzystania z nich w działalności dziennikarskiej, co było odpowiedzią na zalecenia Komisji Europejskiej zawarte w art. 9 Dyrektywy 95/46/WE. Istnienie klauzuli prasowej ma na celu ułatwienie działalności prasy, która korzystając z wolności wypowiedzi urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej (art. 1 Prawa prasowego). Zwolnienie mediów ze znacznej części rygorów ustawy stanowi wyjątek, którego nie można interpretować rozszerzająco, a wyłączenia przewidziane w art. 3a ust. 2 ustawy mogą dotyczyć jedynie celów dziennikarskich, czyli pracy nad publikacją tzw. materiału prasowego. Wyłączenie możliwości stosowania przepisów o ochronie danych osobowych odnosi się więc do wszystkich aspektów, form, przejawów działalności dziennikarskiej przewidzianych w Prawie prasowym i w konsekwencji odnosi się także do przewidzianego w art. 13 ust. 2 Prawa prasowego zakazu publikowania danych osobowych określonych osób (wyrok z 20 lutego 2013 r., I OSK 5/12).

Z przepisów ustawy o ochronie danych osobowych wynika, że podstawowa zasada ochrony danych osobowych sprowadza się do tego, że wszelka ingerencja w prywatność osoby fizycznej odnosząca się do jej danych osobowych może być dokonana na podstawie zgody osoby, której dane dotyczą. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych sposób pozyskiwania zgody na przetwarzanie danych powinien umożliwiać świadome i swobodne wyrażenie woli. Osoba wyrażająca zgodę musi zrozumieć istotę zgody, jej cel i skutki, musi więc posiadać pełne rozeznanie przez kogo i w jakim celu jej dane będą przetwarzane. Taka wykładnia znajduje pełne umocowanie w regulacji prawnej Unii Europejskiej. Zgodnie z dyrektywą 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 lipca 2002 r., dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej, podstawową wartością jest zapewnienie praw i wolności w zakresie przetwarzania danych osobowych, w szczególności prawa do prywatności, gwarantowanego w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w konstytucjach Państw Członkowskich. W dyrektywie przyjmuje się, że zgoda użytkownika lub abonenta, niezależnie od tego czy abonentem jest osoba fizyczna, czy prawna, powinna mieć to samo znaczenie co zgoda podmiotu danych opisana i szerzej określona w dyrektywie 94/46/WE. Ta szczególna ochrona uzasadniona jest gwarancją ochrony bezpieczeństwa w publicznych sieciach łączności, pewności użytkowników, że ich prywatność nie zostanie zagrożona (wyrok z 10 stycznia 2013 r., I OSK 2029/11).

3.27. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

W odniesieniu do spraw z zakresu informacji publicznej na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej kontynuowana jest dotychczasowa linia orzecznictwa odwołująca się do szerokiego ujmowania informacji publicznej, wynikającego z art. 1 ust. 1 ustawy i art. 61 Konstytucji RP, oraz do kręgu podmiotów zobowiązanych wymienionych w art. 4 ustawy. Stąd przyjmowano, że stanowi taką informację uchwała komitetu politycznego partii, na której podstawie ustala się wysokość składki członkowskiej, a sam komitet jako statutowy organ partii jest podmiotem publicznym, który w ramach

kompetencji przyznanych statutem podejmuje uchwały zawierające informacje, które podlegają u.d.i.p. (wyrok z 27 czerwca 2013 r., I OSK 513/13). W pojęciu informacji publicznej mieści się metryka sporządzona w ramach postępowania, stanowiąca część akt sprawy administracyjnej (wyrok z 21 sierpnia 2013 r., I OSK 603/13), wokanda spraw w sądzie (wyrok z 18 października 2013 r., I OSK 1719/13), a także wszystkie wyroki, bez względu na ich prawomocność czy nieprawomocność (wyrok z 21 sierpnia 2013 r., I OSK 754/13).

Jako podmioty zobowiązane wskazywano przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące zadania publiczne na podstawie art. 9c ust. 4 Prawa energetycznego. Podkreślano, że nie ma znaczenia, czy Skarb Państwa posiada w danej spółce pozycję dominującą, oraz że podmiotem zobowiązanym jest też oddział spółki (np. wyrok z 17 lipca 2013 r., I OSK 642/13) lub przedsiębiorstwo komunikacji samochodowej realizujące obowiązek gminy w zakresie transportu publicznego, gdyż korzysta ono z majątku publicznego otrzymując stosowną kwotę dopłat do tych przewozów (postanowienie z 17 lipca 2013 r., I OSK 1390/13).

Wskazując na obowiązek podmiotów do udzielania informacji publicznej NSA zwracał uwagę, że nie wszystkie posiadane przez takie podmioty informacje mają charakter publiczny, w szczególności gdy chodzi o stowarzyszenia. Toteż zaliczenie Polskiego Związku Judo do podmiotów zobowiązanych nie oznacza, że wszystkie dane o nim są informacją publiczną, np. nie odnosi się to do organizowania i prowadzenia współzawodnictwa sportowego (wyrok z 15 listopada 2013 r., I OSK 1455/13).

Pojawiały się również orzeczenia odwołujące się do wąskiego traktowania informacji publicznej, np. gdy akta jako zbiór dokumentów zawierają obok oficjalnych pism i notatek urzędowych, czyli informacji publicznych, także wnioski i pisma pochodzące od stron czy osób prywatnych, które nie stanowią informacji publicznych, lecz są dokumentami prywatnymi (wyrok z 28 lutego 2013 r., I OSK 2795/12). Dlatego przyjmowano, że nie stanowi informacji publicznej zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych, nie ma bowiem cech dokumentu urzędowego, jest jedynie oświadczeniem woli (wyrok z 12 czerwca 2013 r., I OSK 488/13), czy wniosek o dofinansowanie kontynuacji przedsięwzięć podejmowanych na rzecz dialogu i porozumienia w stosunkach polsko-rosyjskich, gdyż jest on dokumentem prywatnym (wyrok z 18 października 2013 r., I OSK 930/13). W wyroku z 30 października 2013 r., I OSK 932/13 NSA podkreślił, że dostęp do informacji publicznej jest narzędziem prawnym, które służy do żądania informacji o sprawach publicznych, toteż nie każda informacja będąca w posiadaniu podmiotów zobowiązanych ma walor informacji dotyczącej sprawy publicznej. Dane o stanie pogodowym zbierane przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej nie mają takiego charakteru.

Wśród informacji publicznych wyróżnia się informacje proste i przetworzone. Kryterium ich rozróżnienia nie jest jednolicie rozumiane. Niekiedy przyjmuje się bowiem, że nie może stanowić takiego kryterium pracochłonność konieczna do wytworzenia i przekazania informacji. Podkreśla się, że informacja przetworzona to taka, która polega na wytworzeniu nowego dokumentu, zawierającego informacje zebrane z wielu dokumentów, jakimi dysponuje podmiot zobowiązany, i przetworzonego według kryterium wskazanego przez wnioskodawcę (wyrok z 19 marca 2013 r., I OSK 2875/12). Stwierdza się ponadto, że nie należy utożsamiać przetwarzania z kopiowaniem prostej informacji w celu jej udostępnienia zgodnie z wnioskiem (wyrok z 12 września 2013 r., I OSK 833/13). W niektórych orzeczeniach przyjmuje się odmienne stanowisko, wskazując, że gdy udzielenie informacji wymaga znacznych działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego, to można mówić o informacji

przetworzonej, mimo że składa się ona z wielu informacji prostych (wyrok z 5 grudnia 2013 r., I OSK 1857/13).

W orzecznictwie podkreśla się, że informacja publiczna powinna mieć swój materialny odpowiednik. Nie wystarczy jednak samo powołanie się na brak danej informacji, jej posiadanie może być bowiem ustalone w postępowaniu wyjaśniającym, możliwe jest też dokonanie kontroli w tym zakresie przez sąd administracyjny (wyroki z: 29 stycznia 2013 r., I OSK 1911/12, 20 lutego 2013 r., I OSK 2235/12, I OSK 2570/12/). Jak stwierdzono w wyroku z 31 stycznia 2013 r., I OSK 2571/12, powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu informacji należy rozpatrywać w kontekście art. 8, 9 i 11 k.p.a., a zatem powinno ono wskazywać, dlaczego organ nie posiada żądanych informacji, oraz zawierać inne dane, które mogą mieć wpływ na sytuację faktyczną i prawną wnioskodawcy. Sąd jest natomiast zobowiązany do oceny, czy prawdopodobne jest, że organ żądanej informacji nie posiada, a oceniając, czy podmiot zobowiązany winien ją posiadać, należy m.in. ustalić, czy informacja ta związana jest z zakresem jego działania i kompetencją.

Nadal w orzecznictwie dostrzegalna jest rozbieżność co do charakteru tzw. informacji (dokumentów) wewnętrznych. Z jednej strony traktuje się je bowiem jako informację publiczną, wskazując, że dokumentacja wytworzona w trakcie procesu decyzyjnego przez pracowników ministra, którym sprawa została przeznaczona do załatwienia (notatki robocze), stanowi podstawę podjęcia decyzji przez organ władzy w sprawie publicznej będącej wyrazem działalności tego organu w ramach jego kompetencji (wyrok z 9 stycznia 2013 r., I OSK 2157/12). Z drugiej strony wskazuje się, że niektóre z tych dokumentów nie stanowią informacji publicznej. Do takich dokumentów wewnętrznych zaliczano np. karty drogowe znajdujące się w posiadaniu organu, które nie są skierowane do podmiotów zewnętrznych, lecz dotyczą wyłącznie kwestii organizacji pracy w zakresie rozliczania czasu pracowników uprawnionych do używania pojazdów służbowych przy wykonywaniu obowiązków pracowniczych (wyrok z 21 sierpnia 2013 r., I OSK 681/13/), czy dokumenty służące wprowadzić realizację jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu, lecz dotyczące wymiany informacji, zgromadzenia niezbędnych materiałów, uzgadniania poglądów i stanowisk (wyrok z 17 października 2013 r., I OSK 1105/13).

W odniesieniu do kwalifikacji tzw. dokumentów wewnętrznych występuje również stanowisko kompromisowe, podkreślające, że nie ma znaczenia, w jaki sposób informacje znalazły się w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczyły, byle zostały użyte do realizacji zadań publicznych (wyrok z 29 października 2013 r., I OSK 1316/13). Zwracano przy tym uwagę, że nie stanowią informacji publicznych te z nich, które mają charakter ocenny i mogą w przyszłości służyć do ewentualnych postępowań sądowych (wyroki z 30 lipca 2013 r., I OSK 907/13 i I OSK 1004/13).

Jednocześnie w orzecznictwie nadal odróżnia się informację publiczną od narzędzi służących przekazywaniu takiej informacji. I tak w wyroku z 12 września 2013 r., I OSK 719/13, NSA stwierdził, że program komputerowy nie stanowi informacji publicznej, ale jest narzędziem do stworzenia takiej informacji.

Dokonując sądowej kontroli legalności decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej z uwagi na tajemnice prawnie chronione zwracano uwagę, że kontrola takich decyzji obejmuje nie tylko element formalny, ale i materialny. W odniesieniu do informacji niejawnych podkreślano, że pierwszy z nich dotyczy nadania określonej klauzuli tajności w trybie przewidzianym w art. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych, drugi zaś obejmuje kon-

trołę przesłanek z art. 1 ust.1 i art. 5 ust. 1–4, a więc sąd winien ocenić, czy ujawnienie żądanej informacji rzeczywiście może zagrażać dobrom wskazanym w obydwu tych przepisach i ocenić materialne podstawy decydujące o przyznaniu klauzuli (wyrok z 26 marca 2013 r., I OSK 2863/12). Jednocześnie zauważono, że analiza tego, czy żądane informacje stanowią informacje niejawne podlegające ochronie, musi być dokonana przez organ na podstawie ustaleń poczynionych z podmiotami uprawnionymi do nadania klauzuli tajności (wyrok z 19 marca 2013 r., I OSK 2857/12).

W odniesieniu do przesłanki tajemnicy przedsiębiorcy, wynikającej z art. 5 u.d.i.p., wskazywano na jej powiązania z pojęciem tajemnicy przedsiębiorstwa zawartej w art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Podkreślano, że pojęcia te w zasadzie pokrywają się zakresowo, choć tajemnica przedsiębiorcy w niektórych sytuacjach może być rozumiana szerzej. Stanowią ją informacje znane jedynie określonej grupie osób i są związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich poufności, nie jest natomiast wymagana przesłanka gospodarczej wartości informacji (wyroki z 5 kwietnia 2013 r., I OSK 192/13, I OSK 193/13, I OSK 195/13). W innych przypadkach zwracano uwagę, że pojęcia te stanowią w istocie synonimy, istotne jest natomiast, aby przedsiębiorca podjął niezbędne kroki w celu zachowania informacji w poufności (wyrok z 18 października 2013 r., I OSK 1482/13 oraz 5 grudnia 2013 r., I OSK 1872 /13).

Podobnie jak w przypadku informacji niejawnych wskazywano, że kontrola tajemnicy obejmuje zarówno element materialny (np. szczegółowy opis stosowanych technologii), jak i formalny (wola utajnienia). Należy mieć na uwadze, że kontrola sądowa winna być prowadzona na podstawie odpowiednich materiałów źródłowych. Nie oznacza to jednak, że strona będzie miała do nich pełny dostęp, gdyż inaczej kontrola byłaby zbędna (wyroki z 5 kwietnia 2013 r., I OSK 190/13, I OSK 191/13, I OSK 192/13, I OSK 193/13, I OSK 195/13, oraz wyrok z 12 czerwca 2013 r., I OSK 455/13). Toteż sam fakt utajnienia informacji przez przedsiębiorcę nie stanowi bezwzględnej przesłanki odmowy jej udzielenia (wyrok z 6 marca 2013 r., I OSK 3076/12).

Dane dotyczące rynku farmaceutycznego mogą stanowić dane wrażliwe, a więc punkt ciężkości przesuwają się tu na niekorzyść wnioskodawcy. Zagadnienia rodzaju produktu, a z pewnością zakres jego wytwarzania, mogą bowiem obejmować informacje istotne z punktu widzenia przedsiębiorcy, którego intencją nie jest ich upublicznienie (wyrok z 15 listopada 2013 r., I OSK 1468/13). Przy kontroli nie można poprzestawać jedynie na zbadaniu przesłanek materialnych czy formalnych tajemnicy, ale należy również uwzględnić konstytucyjną zasadę proporcjonalności i wynikającą z art. 7 k.p.a. zasadę wagi interesów (wyrok z 5 lipca 2013 r., I OSK 511/13).

Oceniając przesłankę odmowy w postaci ochrony danych osobowych wskazywano, że przepisy u.o.d.o. nie mają szczególnego charakteru w stosunku do u.d.i.p., ale stanowią równorzędne akty prawne i w każdej sprawie konieczne staje się wyważenie możliwości realizacji prawa do informacji publicznej w sytuacji, gdy w tej informacji zawarte są jednocześnie dane osobowe. Wyważając zakres ochrony danych osobowych i związanych z tym ograniczeń prawa do informacji należy wziąć pod uwagę fakt, iż dane osobowe osób pełniących funkcje publiczne z natury swej korzystają z ograniczonej ochrony, a prawo dostępu do nich można wyprowadzić bezpośrednio z art. 61 Konstytucji RP. Toteż dane o wieku sędziów nie naruszają gwarancji poszanowania życia prywatnego, w tym danych osobowych sędziów (wyrok z 5 marca 2013 r., I OSK 2872/12).

Jednocześnie wskazywano na znaczenie anonimizacji danych przy udzielaniu informacji. Podkreślano, że nie zachodzi wówczas potrzeba wydawania decyzji o odmowie. Wydanie takiej decyzji byłoby konieczne tylko w przypadku, gdyby istota żądanej informacji dotyczyła żądania ujawnienia danych chronionych prawem (wyroki z: 11 stycznia 2013 r., I OSK 2267/12; 28 lutego 2013 r., I OSK 2783/12; 7 czerwca 2013 r., I OSK 349/13).

Podkreślając znaczenie przesłanki ochrony prywatności jako podstawy odmowy udzielenia informacji publicznej, wskazywano, że jej ocena winna być dokonywana w realiach konkretnej sprawy, nie można bowiem z góry stawiać jednego prawa nad drugim, absolutyzując ochronę prawa do prywatności kosztem dostępu do informacji publicznej. Dopuszczono więc ujawnienie informacji w zakresie kosztów obsługi prawnej jednostki stwierdzając, że nie jest to równoznaczne z ujawnieniem wysokości wynagrodzenia pobieranego przez konkretnego radcę prawnego (wyrok z 11 stycznia 2013 r., I OSK 2508/12). Podkreślano przy tym, że ta przesłanka dotyczy także osób pełniących funkcje publiczne, jeżeli nie ma związku z pełnieniem funkcji (wyroki z dnia 9 stycznia 2013 r., I OSK 2449/12, I OSK 2450/12).

Określając wzajemny stosunek pomiędzy postępowaniem w sprawie dostępu do informacji a tym, które dotyczy jej ponownego wykorzystania, zwracano uwagę, że dyrektywa stworzyła szczególny system udostępniania informacji w określonym celu. Został on oparty na krajowym systemie dostępu do informacji publicznej, w związku z czym nie można uznać, że go zastępuje. Należy zatem przyjąć, że informacja publiczna podlega udostępnieniu na zasadach przewidzianych przez ustawę, a dopiero w razie zamiaru jej wtórnego (gospodarczego) wykorzystywania należałoby zastosować procedurę przewidzianą przez dyrektywę (wniosek o ponowne wykorzystanie). Wprowadzenie nowego trybu dostępu do informacji i zasad jej ponownego wykorzystywania nie wpływa zatem w żaden sposób na realizację prawa dostępu, a przeciwna wykładnia prowadziłaby do ograniczenia dostępu do informacji publicznej. W szczególności akty administracyjne będące nośnikami informacji publicznej podlegają udostępnieniu w ramach realizacji prawa do informacji publicznej na zasadach ogólnych zawartych w rozdziale 2 ustawy (wyroki z 26 czerwca 2013 r., I OSK 430/13, I OSK 454/13, I OSK 520/13, I OSK 522/13, I OSK 604/13 i I OSK 605/13, oraz z dnia 26 września 2013 r., I OSK 805/13 i I OSK 837/13). Jednocześnie podkreślano, że o tym, jaki tryb należy stosować, nie decyduje wnioskodawca, lecz charakter informacji, która jest przedmiotem wniosku, i ocena, dla jakiego celu pierwotnego została wytworzona (wyrok z 26 września 2013 r., I OSK 805/13).

W orzecznictwie wskazywano na przypadki, w których pierwszeństwo przed ustawą o dostępie do informacji publicznych mają przepisy innych ustaw. Podkreślano, że zgodnie z art. 9 pkt 2 i 3 lit. c ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich egzekwowanie obowiązku informacyjnego przez zainteresowanego lekarza winno odbywać się w trybie ustawy o izbach lekarskich, a nie u.d.i.p. (wyrok z 28 lutego 2013 r., I OSK 2784/12). Podobnie zauważano, że kwestie dostępu do informacji zawartych w zasobie geodezyjno-kartograficznym uregulowane zostały ustawą z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne i w przepisach wykonawczych do tego aktu (wyrok z 6 marca 2013 r., I OSK 2965/12 czy z 7 czerwca 2013 r., I OSK 350/13). Wskazywano, że odrębna regulacja dotyczy w tym przypadku także zasad ponownego wykorzystania informacji (wyrok z 12 września 2013 r., I OSK 777/13). Zwracano też uwagę, że regulacja szczególna dotyczy listy powołanych sędziów z lat 1990-1999 w zakresie regulowanym ustawą z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (wyrok z 6 marca 2013 r., I OSK 2984/12). Jednocześnie

jednak wskazywano, że gdy regulacja szczególna nie normuje pewnych zagadnień, to zastosowanie znajduje u.d.i.p. Dlatego uprawnienie związku zawodowego z art. 28 i 23 ust. 1 i 27 ustawy o związkach zawodowych nie wyczerpuje prawa do informacji o działalności pracodawcy (wyrok z 21 sierpnia 2013 r., I OSK 681/13).

3.28. Ochrona informacji niejawnych

Sprawy z tego zakresu dotyczą poświadczenia bezpieczeństwa oraz ochrony informacji niejawnych.

Zagadnienie istotne z punktu widzenia obywateli podjął Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 2 grudnia 2013 r., I OSK 2734/13. Sąd pierwszej instancji uznał przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych za *lex specialis* względem ustawy z dnia 30 sierpnia 2012 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a tym samym w oparciu o art. 37 ustawy o ochronie informacji niejawnych, określający zakres rozstrzygnięć, od których przysługuje odwołanie do organu II instancji, i art. 38 tej ustawy, kształtujący prawo osoby sprawdzanej do wniesienia do sądu administracyjnego skargi na dotyczące jej ostateczne rozstrzygnięcie administracyjne, stwierdził, że od decyzji wydanych w trybie nadzorczym w ramach ustawy o ochronie informacji niejawnych skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje. NSA uznał, że nie można z przepisu art. 38 ustawy o ochronie informacji niejawnych wyprowadzić w sposób jednoznaczny i przekonujący wniosku, że skarga na decyzję wydaną w trybie postępowania o stwierdzenie nieważności została wyłączona, a to oznacza dopuszczalność kontroli sądowoadministracyjnej tego rodzaju decyzji.

W wyroku z 17 lipca 2013 r., I OSK 1002/13, NSA wskazał, że uzasadnia cofnięcie poświadczenia bezpieczeństwa przygotowanie pisma na komputerze nieprzystosowanym do przetwarzania informacji niejawnych, a następnie przekazanie tego dokumentu osobie nieuprawnionej.

W wyroku z 16 lipca 2013 r., I OSK 1391/13, NSA podkreślił, że w postępowaniu toczącym się na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych nie znajduje zastosowania art. 10 k.p.a. gwarantujący stronie postępowania administracyjnego czynny udział w każdym stadium postępowania (w tym wysłuchanie strony), a także art. 73 § 1 k.p.a. uprawniający stronę do przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów. Artykuł 30 ust. 4 ustawy o ochronie informacji niejawnych nie zwalnia organu z obowiązku sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji, lecz wyłącznie stanowi o zasadach ochrony uzasadnienia, które zawiera informacje niejawne. Decyzje wydawane na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych powinny zawierać zatem także uzasadnienie faktyczne, które gdy w jego treści podane są informacje niejawne, powinno być utajnione stosownie do zasad określonych w ustawie.

3.29. Świadczenia społeczne w drodze wyjątku

Zdecydowaną większość spraw z zakresu świadczeń społecznych udzielanych w drodze wyjątku stanowiły sprawy, których przedmiotem były świadczenia udzielane na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W orzeczeniach podkreślano w szczególności, że z art. 83 ust. 1 ustawy wynikają trzy przesłanki, których łączne wystąpienie warunkuje przyznanie świadczenia

w drodze wyjątku. Przesłanki te jednocześnie wyznaczają granice uznania administracyjnego. Z przepisu tego wynika konieczność wykazania, że ubezpieczony nie wypracował prawa do świadczenia na ogólnych zasadach ustawy w następstwie zaistnienia szczególnych okoliczności, które mu to uniemożliwiły. Za „szczególną okoliczność” nie można uznać samego faktu występowania zjawiska, jakim jest bezrobocie (np. wyrok z 28 lutego 2013 r., I OSK 2908/12). Za „szczególną okoliczność” na potrzeby stosowania przepisu art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uznaje się wyłącznie zdarzenie bądź trwały stan wykluczający aktywność zawodową konkretnej osoby z powodu niemożności przezwyciężenia ich skutków, przy czym owo zdarzenie bądź trwały stan muszą mieć charakter zewnętrzny, obiektywny i niezależny od woli tej osoby (wyrok z 18 września 2013 r., I OSK 728/13). Kategoria „szczególnych okoliczności” jest klauzulą generalną, której stosowanie ma charakter ocenny i indywidualny. Posługując się tą kategorią prawodawca daje pewną swobodę w kwalifikowaniu stanów faktycznych pod tym kątem, co dodatkowo uwypukla i podkreśla cel regulacji. Chodzi tu o to, czy przypadek mieści się w semantycznym zakresie pojęcia „szczególne okoliczności”, czyli takich zdarzeń, które na gruncie ustawy emerytalnej ograniczają, utrudniają czy wręcz udaremniają możliwość wypracowania wymaganego okresu ubezpieczenia, uprawniającego do otrzymania świadczenia na zasadach ogólnych. Zaistnienie tego rodzaju zdarzeń winno usprawiedliwiać brakujący okres do wymaganego stażu.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych „osoba całkowicie niezdolna do pracy” to osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy. Oceny tej niezdolności dokonuje zgodnie z art. 14 ust. 1 powołanej ustawy lekarz orzecznik ZUS. W myśl art. 14 ust. 2a tej ustawy od jego orzeczenia stronie przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej ZUS. Również Prezes ZUS może w terminie określonym ustawą zgłosić zarzut wadliwości orzeczenia lekarza orzecznika ZUS i przekazać sprawę do rozpatrzenia komisji lekarskiej, która rozpatrując sprzeciw lub zarzut wadliwości, dokonuje oceny niezdolności do pracy i jej stopnia, wydając w tym zakresie stosowne orzeczenie (art. 14 ust. 2d–2f) (wyrok z 7 sierpnia 2013 r., I OSK 517/13).

W sprawach dotyczących przyznania emerytury bądź renty przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wskazywano na wyjątkowy charakter tego świadczenia (także ze względu na rangę organu), którego przyznanie możliwe jest wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Znaczenie użytego w art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych określenia „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” orzecznictwo sądowe łączy z wybitnymi zasługami na niwie zawodowej, artystycznej, społecznej czy politycznej, a nadto ze zdarzeniami losowymi. Brana jest również pod uwagę sytuacja bytowa, lecz nie może ona być jedyną przesłanką przyznania stosownego świadczenia⁶⁷ (wyrok z 17 kwietnia 2013 r., I OSK 3069/12). Emerytura lub renta przyznawana na podstawie tego przepisu może być przyznana osobie posiadającej pewne cechy wyróżniające, np. takiej, która posiada wybitne osiągnięcia zawodowe, artystyczne, społeczne czy sportowe świadczące o jej znamienitych zasługach wobec społeczeństwa (wyrok z 20 lutego 2013 r., I OSK 2845/12).

⁶⁷ Takie rozumienie przez judykaturę nieostrego pojęcia „szczególnie uzasadnionego przypadku” zaakceptował TK w uzasadnieniu wyroku z 17 października 2006 r., P 38/05 stwierdzającym, iż art. 82 ust. 1 jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Przyznanie przez Ministra Obrony Narodowej wojskowej renty rodzinnej w drodze wyjątku określoną w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin następuje na zasadzie tzw. uznania administracyjnego. W przepisie ustawy nie wskazano bowiem kryteriów, jakimi powinien kierować się Minister podejmując rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania takiej renty. Kontrola sądowa decyzji o odmowie przyznania renty „w drodze wyjątku” powinna koncentrować się w zasadzie na stronie formalnej, tj. prawidłowości procedury, która poprzedzała wydanie decyzji, natomiast sąd administracyjny nie może przesądzać merytorycznie, to znaczy wiążąco ustalić, czy w sprawie konkretnej osoby rzeczywiście zachodziły „szczególne okoliczności”, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, i czy wystąpienie tych okoliczności uzasadniało przyznanie renty. Rentę można przyznać wyłącznie osobie, która wskutek wystąpienia tych „szczególnych okoliczności” nie spełniła wszystkich warunków koniecznych dla nabycia prawa do zaopatrzenia emerytalnego na zasadach ogólnych, określonych w art. 23 i nast. ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Konieczne jest więc istnienie związku przyczynowego pomiędzy wystąpieniem „szczególnych okoliczności” a niespełnieniem którejś z przesłanek uzyskania renty na zasadach ogólnych. Renta przyznawana „w drodze wyjątku” na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym nie jest świadczeniem o charakterze odszkodowawczym czy mającym charakter zadośćuczynienia za krzywdy doznane przez obywateli w okresie Polski Ludowej (wyrok z 17 stycznia 2013 r., I OSK 2578/12).

3.30. Sprawy dotyczące lustracji

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu nie daje uprawnień Prezesowi IPN do nadawania osobom wnioskującym o wydanie dokumentów statusu „pokrzywdzonego” lub statusu „osoby współpracującej z organami bezpieczeństwa Polski Ludowej”. Złożenie wniosku o otrzymanie dokumentów znajdujących się w zasobach archiwalnych IPN nakłada na organ obowiązek udostępnienia wszystkich dokumentów, jakie dotyczą wnioskodawcy, niezależnie od okoliczności ich wytworzenia. Udostępniając dokumenty, IPN kieruje się jedynie przesłankami określonymi w art. 30 ust. 2 ustawy o IPN, dotyczącymi formy udostępnienia dokumentu (wyrok z 26 lutego 2013 r., I OSK 2512/12).

Postępowanie prowadzone przez IPN na podstawie art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o IPN ma na celu wyłącznie udostępnienie odnalezionych dokumentów dotyczących wnioskodawcy. Organ prowadzący postępowanie jest zobowiązany sprawdzić, czy istnieją dokumenty, o których mowa w tym przepisie, a następnie udostępnić je w formie kopii w drodze decyzji administracyjnej, jeżeli zostanie spełniona przesłanka z art. 30 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Instytut Pamięci Narodowej nie może dokonywać oceny oryginalności, prawdziwości czy rzetelności odnalezionych dokumentów, ani nie może weryfikować prawdziwości danych zawartych w tych dokumentach (wyrok z 26 czerwca 2013 r., I OSK 2332/12).

3.31. Sprawy inne

NSA kontynuuje dotychczasową linię orzecniczą w zakresie niedopuszczalności skarg na ogólnie kwestionowaną działalność organów administracyjnych, a także w przedmiocie skarg i wniosków wnoszonych w trybie przepisów Działu VIII k.p.a. (postanowienia

z: 16 kwietnia 2013 r., I OSK 675/13; 18 kwietnia 2013 r., I OSK 684/13, I OSK 685/13, I OSK 686/13; 19 kwietnia 2013 r., I OSK 632/13; 26 kwietnia 2013 r., I OSK 818/13; 24 lipca 2013 r., I OSK 960/13; 8 listopada 2013 r., I OSK 2554/13).

W orzeczeniach zapadłych w sprawach ze skarg na bezczynność i na akty Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przyjmowano jednolicie ich niedopuszczalność z uwagi na brak drogi sądowoadministracyjnej w tych sprawach zarówno w zakresie bezczynności dotyczącej nieprzekazania odwołania do sądu powszechnego (postanowienie z 16 stycznia 2013 r., I OSK 3103/12), jak i w przedmiocie stwierdzenia niepodlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu (postanowienie z 19 lipca 2013 r., I OSK 1405/13), czy w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji ZUS (postanowienie z 21 lutego 2013 r., I OSK 230/13). NSA oddalił skargi kasacyjne od postanowień odrzucających skargi, wskazując dopuszczalność drogi sądowej przed sądem powszechnym wynikającą z art. 83 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Sprawy uregulowane w art. 83a ust. 2 tej ustawy podlegają także rozpoznaniu przez sądy powszechne, co potwierdziły uchwały Sądu Najwyższego z 23 marca 2011 r., I UZP 3/10 oraz NSA z 11 czerwca 2013 r., I OPS 1/13. Wyjątkiem są jedynie sprawy z art. 83 ust. 4 ustawy.

Uchwała rady gminy w przedmiocie wyrażenia opinii dotyczącej wniosku o umieszczenie w sali konferencyjnej urzędu miasta krzyża jako symbolu religijnego jest aktem, do którego stosuje się przepis art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Jest rozstrzygnięciem z zakresu administracji publicznej, co zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym obliguje do głosowania w tej sprawie w trybie jawnym (wyrok z 12 marca 2013 r., I OSK 1997/12).

Z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie wynika uprawnienie do występowania ze środkami zaskarżenia w sprawach, w których poseł nie jest stroną. Celem tej instytucji nie jest natomiast przyznanie uprawnień do wszczęcia postępowania ani do ingerencji w zakończone już ostatecznie postępowanie. Przepisy tej ustawy nie kreują szczególnych uprawnień w postępowaniu sądowoadministracyjnym ponad te, które wynikają z przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (postanowienie z 30 października 2013 r., I OSK 2523/13).

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

W 2013 r. w większości spraw wyeliminowane zostały rozbieżności m.in. wskutek aktywności uchwałodawczej Izby Ogólnoadministracyjnej⁶⁸ oraz narad i dyskusji nad wyłaniającymi się na bieżąco zagadnieniami prawnymi budzącymi wątpliwości interpretacyjne. Orzeczenia sądów administracyjnych są na bieżąco monitorowane przez Biuro Orzecznictwa. Poniżej przedstawiono zauważone w 2013 r. rozbieżności w orzecznictwie wraz z propozycją działań niezbędnych do ich wyeliminowania.

⁶⁸ Rozdział III części pierwszej *Informacji*.

4.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego

4.1.1. *W odniesieniu do art. 2 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego stanowiącego, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów odrębnych, a w szczególności prawa wodnego w odniesieniu do urządzeń wodnych, powstały rozbieżności na tle definicji urządzeń wodnych zawartej w art. 9 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁶⁹ w związku z ustaleniem kompetencji organu architektoniczno-budowlanego do wydania pozwolenia na budowę dla inwestycji polegającej na przebudowie stawu (art. 82 Prawa budowlanego). W postanowieniu z 16 kwietnia 2013 r., II OW 3/13, NSA jako organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę wskazał starostę, zgodnie bowiem z art. 82 ust. 2 Prawa budowlanego organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, jest starosta, natomiast zgodnie z ust. 3 pkt 2 wojewoda jest organem administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia w stosunku do starosty oraz organem pierwszej instancji w sprawach wymienionych w tym przepisie obiektów i robót budowlanych. Odmiennie uznał skład orzekający NSA w postanowieniu z 19 marca 2013 r., II OW 190/12 i w podobnej sprawie jako organ właściwy wskazał wojewodę, ponieważ ustawodawca, wprowadzając w art. 82 ust. 3 Prawa budowlanego wyjątek od zasady domniemania kompetencji starosty jako organu administracji architektoniczno-budowlanej w pierwszej instancji, określił zakres spraw także w nawiązaniu do tego pojęcia poprzez wskazanie obiektów i robót budowlanych. Skład orzekający stwierdził, że innymi obiektami służącymi kształtowaniu zasobów wodnych i korzystaniu z nich w rozumieniu art. 82 ust. 3 pkt 2 *in fine* Prawa budowlanego są urządzenia wodne spełniające te cechy, o których mowa w art. 9 pkt 19 Prawa wodnego.*

4.1.2. *W odniesieniu do zagadnienia rozstrzygniętego w uchwale z 10 stycznia 2011 r., II OPS 2/10, w której NSA stwierdził, że przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego nie stanowi podstawy do wydania decyzji nakładającej na inwestora obowiązek złożenia przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 tej ustawy oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zauważono rozbieżności sygnalizowane w analizie BO w pierwszym kwartale 2013 r. Część składów orzekających w odwołaniu do uzasadnienia tej uchwały wyraża pogląd, że oświadczenie inwestora dotyczące prawa do dysponowania nieruchomością na określone cele budowlane może być uznane za dokument o charakterze dowodowym, a jego złożenie za czynność procesową (tak NSA w wyrokach z: 1 lutego 2013 r. II OSK 270/12; 13 marca 2013 r., II OSK 2180/11; 26 marca 2013 r., II OSK 2183/11; 10 września 2013 r., II OSK 887/12 oraz WSA w Olsztynie w wyroku z 25 czerwca 2013 r., II SA/Ol 251/13; WSA w Gliwicach w wyroku z 4 września 2013 r., II SA/Gl 415/13).*

W myśl odmiennego stanowiska zaprezentowanego w wyroku z 14 marca 2013 r., II OSK 2186/11 stwierdzono, także w oparciu o tę samą uchwałę, że art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego nie stanowi podstawy do wydania decyzji nakładającej na inwestora złożenia przewidzianego w art. 32 ust. 4 pkt 2 tej ustawy oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Skoro nałożenie takiego obowiązku w trybie art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego nie ma umocowania prawnego, to w ramach orzekania na podstawie art. 51 ust. 3 tej ustawy badanie prawidłowości złożonego oświadczenia nie może mieć znaczenia prawnego. Wydaje się jednak, że powyższy pogląd ma charakter jednostkowy. Biuro Orzecznictwa monitoruje to zagadnienie.

⁶⁹ Dz.U z 2012 r., poz. 145 ze zm., dalej: Prawo wodne.

4.1.3. *W odniesieniu do sygnalizowanej w Informacji z 2012 r. rozbieżności dotyczącej nałożenie kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu przewidzianej w art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego w sytuacji, gdy toczy się postępowanie naprawcze określone w art. 51 tej ustawy, część składów orzekających NSA wyraża pogląd, że kara przewidziana w art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego powinna zostać wymierzona w każdym przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i art. 55 Prawa budowlanego, tj. m.in. w sytuacji braku uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych. Obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu powstaje niezależnie od tego, czy toczy się postępowanie w trybie określonym w art. 51 Prawa budowlanego. Postępowanie naprawcze może się bowiem toczyć obok (niezależnie od) postępowania w przedmiocie wymierzenia kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego (tak w wyroku z 12 września 2013 r., II OSK 1232/12 i podobnie we wcześniejszym z 19 listopada 2009 r., II OSK 1179/09).*

W orzecznictwie NSA dominuje jednak stanowisko, że gdy postępowanie, o jakim mowa w art. 51 Prawa budowlanego, jest w toku, nie jest możliwe uznanie zaistnienia warunków zawartych w art. 57 ust. 7 powołanej ustawy, dotyczących naruszenia dyspozycji art. 54 i art. 55 Prawa budowlanego. Skoro bowiem strona nie mogła dokonać skutecznego prawnie zawiadomienia o zakończeniu budowy ani nie mogła ubiegać się o uzyskanie decyzji w trybie art. 55 Prawa budowlanego, to tym samym nie mogła naruszyć ani art. 54, ani art. 55 powołanej ustawy, a taka sytuacja nie pozwala na zastosowanie kary przewidzianej w art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego (NSA w wyrokach z: 30 czerwca 2010 r., II OSK 989/09; 18 listopada 2010 r., II OSK 1756/09; 3 grudnia 2010 r., II OSK 1697/09; 12 stycznia 2011 r., II OSK 34/10; 25 kwietnia 2012 r., II OSK 230/11; 5 lutego 2013 r., II OSK 1847/11; 27 sierpnia 2013 r., II OSK 823/12; 16 października 2013 r., II OSK 1155/12). Dodatkowo NSA w wyroku z 18 listopada 2010 r., II OSK 1756/09, wskazał, że zawiadomienie o zakończeniu budowy, o którym mowa w art. 54 ustawy Prawo budowlane dotyczy budowy prowadzonej legalnie, a więc na podstawie pozwolenia na budowę.

Natomiast gdy inwestor od warunków pozwolenia odstąpił, nie można mu czynić zarzutu braku zawiadomienia o zakończeniu budowy (art. 54 ustawy Prawo budowlane), jeśli w odniesieniu do takiej inwestycji jest w toku postępowanie, o jakim mowa w art. 51 Prawa budowlanego. Także w wyroku z 5 lutego 2013 r., II OSK 1847/11, NSA uznał, że przed ukończeniem postępowania naprawczego, o jakim mowa w art. 50 i art. 51 ustawy Prawo budowlane, nie można stwierdzić, jaka ewentualnie byłaby wysokość kary za nielegalne przystąpienie do jego użytkowania i czy obiekt ten będzie mógł zostać zalegalizowany, czy też dojdzie do nakazania jego rozbiórki w całości lub części na podstawie art. 51 ust. 5 ustawy Prawo budowlane. W wyroku z 16 października 2013 r., II OSK 1155/12, NSA stwierdził, że tryb wymierzenia kary za nielegalne użytkowanie obiektu (art. 57 ust. 7 ustawy) oraz tryb legalizacji robót budowlanych wykonywanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź w art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego są trybami wyłączającymi się wzajemnie. Oznacza to, że gdy inwestor przystępuje do użytkowania obiektu zrealizowanego z istotnymi odstępstwami, to pierwszeństwo ma tryb legalizacyjny określony w art. 50 i nast. ustawy, prawnie bowiem skutecznie można zgłosić tylko wykonanie inwestycji prowadzonej legalnie, a więc i zakończonej zgodnie z projektem.

4.1.4. *Zauważono rozbieżność w kwestii charakteru dokumentu określającego zaliczenie inwestycji do konkretnej kategorii obiektu budowlanego w decyzji o pozwoleniu na budowę (władczy czy*

informacyjny)⁷⁰. W wyrokach NSA z: 8 kwietnia 2011 r., II OSK 602/10 i 19 stycznia 2011 r., II OSK 106/10 uznano, że zaliczenie inwestycji do konkretnej kategorii obiektu budowlanego w decyzji o pozwoleniu na budowę nie ma charakteru władczego. Jest to jedynie informacja potwierdzająca rodzaj budynku ze względu na jego parametry i rodzaj, stanowiąc okoliczność stwierdzaną obiektywnie.

Jednak w orzecznictwie NSA od 2012 r. dominuje pogląd, że organy nadzoru budowlanego są związane ustaloną w decyzji o pozwoleniu na budowę kategorią obiektu budowlanego i nie mają możliwości korygowania tego elementu decyzji. Przeniesienie na organy nadzoru budowlanego uprawnienia do zaliczania wzniesionego obiektu budowlanego do kategorii obiektu określonej w załączniku do ustawy Prawo budowlane względnie korygowanie kwalifikacji dokonanej w decyzji o pozwoleniu na budowę nie znajduje umocowania w prawie, a nadto stwarzałoby po stronie inwestora niepewność co do jego obowiązków w procesie inwestycyjnym, kolidując tym samym z zasadą praworządnego państwa (tak w wyroku z 19 czerwca 2013 r., II OSK 413/12, oraz we wcześniejszym wyroku z 3 lipca 2012 r., II OSK 632/11 oraz WSA w Warszawie w wyroku z 24 kwietnia 2012 r., VII SA/Wa 2514/11).

4.1.5. *W orzecznictwie kontrowersje budzi zagadnienie przymiotu strony w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 81c ust. 2 i 3 Prawa budowlanego*⁷¹ *gdy postępowanie to ma charakter wypadkowy w stosunku do postępowania głównego.* W wyroku z 1 sierpnia 2012 r., II OSK 2106/11, NSA stwierdził, że stroną postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego jest wyłącznie uczestnik procesu budowlanego właściciel lub zarządca obiektu budowlanego. Podmiot, który nie jest uczestnikiem procesu budowlanego, lecz właścicielem nieruchomości sąsiedniej, a więc osobą trzecią w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, nie może uzyskać przymiotu strony w postępowaniu dotyczącym nałożenia obowiązku przedstawienia przedmiotowej ekspertyzy (podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z 5 października 2012 r., II OSK 920/12). Również w wyroku z 6 lipca 2012 r., II OSK 681/11, NSA wskazał, że z art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego wynika, że sprawa nałożenia obowiązku wykonania ekspertyzy dotyczy interesu prawnego podmiotów, o których mowa w tym przepisie, a więc uczestników procesu budowlanego, właścicieli lub zarządców obiektu budowlanego, do których nie należy właściciel sąsiedniej nieruchomości.

Część składów orzekających NSA uznaje, że art. 81c Prawa budowlanego nie zawiera żadnych ograniczeń co do tego, kto może złożyć zażalenie na postanowienie, a zatem nie można wprowadzać w tym zakresie ograniczeń i zastępować ustawodawcy, tym bardziej że w art. 28 ust. 2, art. 40 ust. 3 i art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego wyraźnie określono, kto jest stroną postępowania, zawężając tym samym postanowienia art. 28 k.p.a. Kiedy ww.

⁷⁰ Wzór decyzji o pozwoleniu na budowę zawarty w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz.U. Nr 120 poz. 1127 ze zm.).

⁷¹ „2. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w razie powstania uzasadnionych wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego mogą nałożyć w drodze postanowienia na osoby, o których mowa w ust. 1, obowiązek dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz. Koszty ocen i ekspertyz ponosi osoba zobowiązana do ich dostarczenia. 3. Na postanowienie, o którym mowa w ust. 2, przysługuje zażalenie”.

postępowanie dowodowe oparte na art. 81c jest postępowaniem wpadkowym w stosunku do postępowania głównego prowadzonego na podstawie art. 50-51 Prawa budowlanego, to krąg podmiotów mających przymiot strony w tym postępowaniu jest taki sam jak w postępowaniu głównym, jeżeli ustawodawca tego wyraźnie nie ograniczył (tak w wyroku z 15 listopada 2013 r., II OSK 1356/12 i podobnie w wyroku z 21 grudnia 2010 r., II OSK 2053/09).

W orzecznictwie wyrażono też pogląd, że o uprawnieniu podmiotu do kwestionowania postanowienia wydanego w trybie art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego decyduje przesłanka interesu prawnego lub przepisy prawa materialnego wyznaczające krąg stron określonego postępowania (np. w sprawie pozwolenia na budowę). Przepis art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego jest stosowany w związku z odpowiednimi przepisami szczególnymi ustawy, np. art. 26 ust. 1, art. 50 ust. 3, art. 62 ust. 3, art. 78 ust. 2. Może on także znaleźć zastosowanie przed wszczęciem postępowania jako instrument służący zebraniu materiału dowodowego w celu ustalenia zasadności podjęcia działań przez organy administracji. Postępowanie, w którego zakresie podejmowane jest postanowienie z art. 81c ust. 2, może być częścią innego postępowania prowadzonego na podstawie przepisów prawa budowlanego lub częścią postępowania kontrolnego, które ma na celu ustalenie stanu faktycznego uzasadniającego wszczęcie postępowania. W zależności zatem od okoliczności danego przypadku różny może być krąg stron prowadzonego przez organ postępowania. Wyznacza go charakter tego postępowania (kontrolne lub o charakterze merytorycznym) oraz przedmiot. Osoby biorące udział w charakterze stron w jakimś postępowaniu prowadzonym w oparciu o przepisy prawa budowlanego, w razie wydania przez organ postanowienia na podstawie art. 81c ust. 2 ustawy zachowują swój status i mają prawo wnieść zażalenie. Strony postępowania zachowują swój status procesowy przez całe postępowanie. Tego rodzaju postanowienie ma charakter dowodowy, a sposób prowadzenia postępowania dowodowego regulują w szczególności przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (art. 81 k.p.a.), które gwarantują stronom postępowania prawo do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów (tak WSA w Gliwicach w wyroku z 14 marca 2012 r., II SA/Gl 691/11).

4.2. Zagospodarowanie przestrzenne

4.2.1. *Zauważono rozbieżność w kwestii możliwości określenia usytuowania projektowanego budynku w decyzji ustalającej warunki zabudowy.* W wyroku z 11 lipca 2013 r., II OSK 625/12, NSA wskazał, że decyzja o warunkach zabudowy w myśl art. 64 ust. 1 w zw. z art. 54 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷² określa warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu, w tym warunki i wymagania ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, a zatem skoro istota decyzji lokalizacyjnej polega na ustaleniu sposobu zagospodarowania terenu i warunków zabudowy dla inwestycji (art. 4 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.), to dopuszczalne jest jednoznaczne określenie w decyzji o warunkach zabudowy położenia projektowanego budynku na działce, w tym ustalenie, że będzie on mógł być usytuowany bezpośrednio przy granicy. W ocenie Sądu taki sposób usytuowania budynku może być kwestionowany zarówno w postępowaniu lokalizacyjnym, jak i w postępowaniu przed organem budowlanym⁷³. Powyższy pogląd jest zbieżny z uprzed-

⁷² Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej: u.p.z.p.

⁷³ § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.), dalej: rozporządzenie z 2002 r.

nio prezentowanym w wyroku NSA z 7 kwietnia 2009 r., II OSK 503/08, także w wyrokach: WSA w Poznaniu z 9 grudnia 2009 r., II SA/Po 573/09 oraz WSA w Gliwicach z 15 lipca 2011 r., II SA/Gl 127/11.

Odmienne stanowisko zostało zaprezentowane w wyrokach z 18 stycznia 2012 r., II OSK 2065/10 i z 8 listopada 2013 r., II OSK 1302/12, w których NSA stwierdził, że art. 54 u.p.z.p., mający odpowiednie zastosowanie do decyzji ustalającej warunki zabudowy, stanowi, że decyzja tego rodzaju określa wyłącznie linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali, a nie określa szczegółowo usytuowania planowanego obiektu w terenie. W decyzji o warunkach zabudowy organ orzekający powinien w możliwie najszerszy sposób ustalić warunki inwestowania, lecz rozstrzyganie kwestii usytuowania obiektu budowlanego już w postępowaniu o ustaleniu warunków zabudowy byłoby sprzeczne z istotą tego postępowania, a organ lokalizacyjny nie jest upoważniony władczo rozstrzygać o możliwości usytuowania zabudowy. Decyzję o usytuowaniu projektowanego budynku może podjąć organ architektoniczno-budowlany zatwierdzając projekt budowlany i udzielając pozwolenia na budowę.

W myśl kolejnego poglądu, wyrażonego w wyroku z 26 lipca 2013 r., II OSK 728/12, przepis § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, skierowany jest do organu wydającego pozwolenie na budowę. Ma on na celu uwzględnienie usytuowania budynku w stosunku do granicy nieruchomości wynikającego z planu zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy w granicach wynikających z tego unormowania. Zdaniem Sądu dopuszczenie w decyzji o warunkach zabudowy możliwości zbliżenia do granicy nieruchomości musi być podyktowane wyłącznie względami ładu przestrzennego i kontynuacji zastanego sposobu zabudowy (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.). Sposób umiejscowienia obiektu na działce budowlanej mieści się w pojęciu „cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu”. Powyższe oznacza, że gdy na danym terenie elementem kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu jest posadowienie obiektu przy granicy lub w odległości 1,5 m od granicy, organ wydający decyzję o warunkach zabudowy może ustalić takie usytuowanie obiektu i to gdy nie wynika ono z unormowań § 12 rozporządzenia z 2002 r.

Jest to spójne z § 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁷⁴, które określa sposób ustalania w decyzji o warunkach zabudowy wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu. Dokonując porównania treści art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. i treści § 1 powołanego rozporządzenia Sąd doszedł do przekonania, że uregulowane w rozporządzeniu kwestie mieszczą się w zakresie pojęcia „gabaryty i formy architektoniczne obiektów budowlanych, linie zabudowy oraz intensywność wykorzystania terenu”. Powyższe oznacza, że unormowania rozporządzenia nie obejmują całości kompetencji organu wydającego decyzję o warunkach zabudowy, wynikającej z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w zakresie „cech i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu”, które to pojęcie jest pojęciem o szerszym zakresie.

Z poglądem, że w pojęciu „cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu”, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., mieści się także sposób

⁷⁴ Dz.U. Nr 164, poz. 1588.

umiejscowienia obiektu na działce budowlanej, zgodził się NSA w wyrokach z 22 października 2013 r., II OSK 1173/12 i z 29 października 2013 r., II OSK 1237/12. Oznacza to w ocenie Sądu, że jeśli na danym terenie elementem kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu jest posadowienie obiektu przy granicy lub w odległości 1,5 m od granicy, nawet gdy nie wynika to z unormowań § 12 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, organ wydający decyzję o warunkach zabudowy może ustalić takie usytuowanie obiektu.

4.2.2. *W kwestii czy jeśli bezpośrednio przed wejściem w życie planu miejscowego nieruchomości nie była objęta innym planem oraz nie wydano w odniesieniu do takiej nieruchomości decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu lub decyzji o lokalizacji celu publicznego jej wartość przed wejściem w życie planu należy określać uwzględniając wyłącznie sposób jej faktycznego wykorzystywania, czy także jej potencjał inwestycyjny, a więc potencjalną możliwość ubiegania się właściciela o uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy, składy orzekające zajmują niejednoznaczne stanowiska.*

Część składów orzekających przyjmuje pogląd, że jeżeli przed wejściem w życie planu ustalającego, że dana nieruchomość przeznaczona jest pod zabudowę mieszkaniową, na nieruchomości tej istniała możliwość wzniesienia takiej zabudowy np. po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy, to przewidziane w nowym planie przeznaczenie – w istocie potwierdzające faktyczne przeznaczenie dotychczasowe – mogło nie mieć wpływu na wartość takiej nieruchomości, skoro zarówno przed uchwaleniem planu, jak i po jego uchwaleniu na tym terenie można było wznosić zabudowę mieszkaniową. W takiej sytuacji uprawnione jest twierdzenie, że przeznaczenie nieruchomości nie uległo zmianie. Przedstawione wyżej stanowisko wyraził NSA w wyrokach z 4 grudnia 2012 r., II OSK 1378/11 i z 30 stycznia 2013 r., II OSK 1832/11, także sądy pierwszej instancji, w wyrokach: WSA we Wrocławiu z 24 marca 2010 r., II SA/Wr 48/10 i z 14 marca 2012 r., II SA/Wr 813/11; WSA w Gliwicach z 18 kwietnia 2013 r., II SA/Gl 636/12 i WSA w Krakowie z 16 kwietnia 2013 r., II SA/Kr 343/13.

Natomiast w wyroku z 7 maja 2013 r., II OSK 2688/11, NSA wyraził pogląd, że w świetle art. 37 ust. 1 u.p.z.p. „faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości” to rzeczywisty stan nieruchomości przed uchwaleniem planu, nie zaś potencjalne możliwości jej zagospodarowania. Formułując przedstawione stanowisko NSA stwierdził, że było już ono wyrażone w orzecznictwie w wyroku z 13 grudnia 2012 r., II OSK 1496/11. Należy jednak mieć na uwadze, że w wyroku tym NSA nie zanegował poglądu, w myśl którego określając faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości dla potrzeb ustalenia opłaty planistycznej należy uwzględnić również potencjalną możliwość wykorzystywania nieruchomości, lecz uznał, że do oceny potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości nie jest uprawniony organ ustalający opłatę planistyczną, ale powinien ją wziąć pod uwagę rzeczoznawca majątkowy przy sporządzaniu operatu szacunkowego w celu wyceny wzrostu wartości nieruchomości.

4.2.3. *W orzecznictwie niejednolicie jest oceniana kwestia możliwości dopuszczenia na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a. do udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawie ze skargi na uchwałę w przedmiocie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako uczestnika tego postępowania podmiotu, który nie wnosił skargi na jeden z ww. aktów planistycznych. Zgodnie z dotychczas prezentowanym stanowiskiem udział w charakterze uczestnika postępowania zgodnie z art. 33 § 2 p.p.s.a. może zgłosić osoba, która nie brała udziału*

w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego. W świetle regulacji wyżej powołanego przepisu dopuszczenie danego podmiotu w charakterze uczestnika postępowania może mieć miejsce wyłącznie w tym postępowaniu sądowym, które w wyniku złożenia skargi staje się niejako „następstwem” postępowania administracyjnego. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje w wyniku przeprowadzenia postępowania legislacyjnego, w procedurze określonej w u.p.z.p. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, a tryb postępowania w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest określony przepisami k.p.a.

Powyższe, zdaniem znaczącej części składów orzeczniczych NSA, prowadzi do wniosku, że art. 33 § 2 p.p.s.a. nie daje podstaw do dopuszczenia innego podmiotu niż strona wnosząca skargę jako uczestnika postępowania w postępowaniu sądowym ze skargi wniesionej w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷⁵ na akt prawa miejscowego. Inny podmiot, który nie wniósł skargi do sądu administracyjnego we własnym interesie, nie może skutecznie ubiegać się o dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Dokonywana bowiem ocena naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy rodzaju naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu kwestionującego przed sądem administracyjnym legalność tego planu. Przedstawione stanowisko prezentowane było w postanowieniach NSA z: 9 grudnia 2011 r., II OZ 1297/11; 13 grudnia 2011 r., II OZ 1298/11; 14 grudnia 2011 r., II OZ 1306/11; 27 marca 2012 r., II OZ 217/12; 28 marca 2012 r., II OZ 216/12; 19 kwietnia 2012 r., II OZ 297/12; 26 kwietnia 2012 r., II OZ 307/12 i 28 kwietnia 2012 r., II OZ 362/11.

Powyższego poglądu nie podzielił NSA w postanowieniu z 14 czerwca 2013 r., II OZ 457/13, uznając tę wykładnię art. 33 § 2 p.p.s.a. i art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym za bezpodstawnie ograniczającą zastosowanie art. 33 § 2 p.p.s.a. wyłącznie do spraw regulowanych przepisami art. 1 ust. 1 k.p.a. Sąd podkreślił, że z zawartego przez ustawodawcę w art. 33 § 2 p.p.s.a. zastrzeżenia, że adresatem tego przepisu jest „również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym” (co faktycznie poszerza krąg podmiotów), nie można wyprowadzić wniosku, aby przepis ten miał zastosowanie jedynie w sprawach, w których wcześniej, przed wniesieniem skargi do sądu, było przeprowadzone postępowanie administracyjne jurysdykcyjne (art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.). Użycie w art. 33 § 2 p.p.s.a. słowa „również” wskazuje raczej na możliwość zastosowania wykładni rozszerzającej, a nie zawężającej. Poza tym, dokonując wykładni nie można nie zauważyć dalszej części przepisu art. 33 § 2 p.p.s.a. (zdanie pierwsze), warunkującej udział osoby w charakterze uczestnika, „jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego”. Tak więc wydanie postanowienia o dopuszczeniu bądź odmowie dopuszczenia konkretnej osoby do udziału w postępowaniu na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a. zależy głównie od tego, czy wynik postępowania dotyczy interesu prawnego podmiotu ubiegającego się o uzyskanie statusu uczestnika.

Zdaniem NSA podmiot, który nie wniósł skargi na akt planistyczny, powinien być dopuszczony do udziału w charakterze uczestnika na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a., jeżeli wykaże, że wynik postępowania wszczętego przed sądem administracyjnym dotyczy jego interesu prawnego. Odmowa dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym w charakterze uczestnika stanowi w takiej sytuacji niezgodne z prawem ograni-

⁷⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

czenie uprawnień procesowych ww. podmiotu. Przedstawiona wyżej różnica w poglądach orzecznictwa zarysowała się w 2013 r., z tym że pogląd odmienny od dotychczas dominującego wyrażony został tylko w jednym orzeczeniu.

4.3. Sprawy gospodarki mieniem

W zakresie spraw dotyczących gruntów warszawskich utrzymuje się linia orzecznicza zgodna z dotychczasowymi uchwałami, w szczególności z uchwałą składu siedmiu sędziów NSA z 26 listopada 2008 r., I OPS 5/08. W powyższych sprawach należy zwrócić uwagę na wyrok z 26 lutego 2013 r., I OSK 1525/11, w którym NSA w pełni zgodził się ze stanowiskiem zaprezentowanym już wcześniej w orzecznictwie NSA (np. wyrok NSA z 8 lutego 2007 r., I OSK 1110/06), że: „Z art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) wynika, że w postępowaniu z wniosku dekretowego o przyznanie prawa do gruntu stroną jest dotychczasowy właściciel lub jego następcy prawni, zaś gmina – właściciel gruntu – rozstrzyga o losach tego wniosku. Inne podmioty mogłyby być stronami tylko wówczas, gdyby wykazały się tytułem prawnorzeczowym do gruntu, będącego przedmiotem wniosku byłego właściciela”. Natomiast pogląd wyrażony w wyroku WSA w Warszawie z 31 maja 2005 r., I SA/Wa 599/04, NSA uznał za nieuzasadniony i odosobniony, ponieważ w orzecznictwie sądów administracyjnych poczynawszy od lat 80. ubiegłego wieku podkreśla się, że mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej (wyrok NSA z 22 lutego 1984 r., I SA 1748/83).

Natomiast w wyroku z 4 kwietnia 2013 r., I OSK 1769/12 NSA nie podzielił poglądu wyrażonego w wyroku WSA w Warszawie z 16 stycznia 2004 r., I SA 3416/01 i uznał za trafne stanowisko wyrażone w wyroku tego Sądu z 21 grudnia 2005 r., I SA/Wa 435/05, w którym przyjęto, że przy wykładni pojęcia „dotychczasowy właściciel” w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu zastosowanie wyłącznie wykładni językowej i uznanie, że w pojęciu tym nie mieści się właściciel użytkowy, jest nieprawidłowe. Rezultatem takiej interpretacji byłoby bowiem uznanie, że właścicielowi zwierzchniemu, wbrew systemowi polskiego prawa cywilnego kasującego z dniem 1 stycznia 1947 r. ich prawa do nieruchomości, przysługuje roszczenie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Do powyższego wyroku głosem aprobującą sporządził prof. Stanisław Rudnicki⁷⁶ zwracając w niej uwagę, że w chwili wejścia w życie dekretu w przypadku gruntów emfiteutycznych występowało dwóch właścicieli: „zwierzchni” i użytkowy, przy czym oba te pojęcia miały charakter normatywny. Glosator wyraża pogląd, że pierwszeństwo skorzystania z uprawnień przysługiwało właścicielowi zwierzchniemu, ponieważ miał on pełnię praw właścicielskich wynikających z własności gruntu. Jeżeli jednak właściciel zwierzchni z jakichkolwiek przyczyn nie chciał lub nie mógł skorzystać ze swojego uprawnienia, to właścicielowi użytkowemu nie można odmówić legitymacji do złożenia wniosku ze skutkiem określonym w ust. 2 art. 7 dekretu z 1945 r.

⁷⁶ „Przegląd Sądowy” 2006, nr 7-8, s. 259.

4.4. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych

W tej kategorii spraw dostrzeżono rozbieżność w kwestii interpretacji art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁷⁷ oraz art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁷⁸. Postanowieniem z 29 listopada 2013 r., I OSK 231/13 przedstawiono składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: Czy przepis art. 43 ust. 1 u.P ma zastosowanie do zwolnienia policjanta ze służby w przypadku orzeczenia przez komisję lekarską trwałej niezdolności do służby, jeżeli funkcjonariusz nie zaprzestał służby z powodu choroby?

4.5. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej

4.5.1. *Rozbieżność dotycząca kwestii wzajemnych relacji przepisów art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i ustawy o dostępie do informacji publicznej została rozstrzygnięta uchwałą z 9 grudnia 2013 r., I OPS 8/13.*

4.5.2. *Kolejna dostrzeżona w tej kategorii spraw rozbieżność dotyczyła dopuszczenia do udziału przed sądem pierwszej instancji w charakterze pełnomocnika skarżącego redaktora naczelnego czasopisma, osoby, która w tym czasopiśmie publikowała swoje artykuły. W wyroku z 30 stycznia 2013 r., I OSK 3126/12 NSA stwierdził, że dla redakcji pracownikami w rozumieniu art. 35 § 2 p.p.s.a. będą dziennikarze, których teksty redakcja publikuje niezależnie od tego, czy są zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, czy pracują dla niej na podstawie umów o dzieło, czy zleceń. Z przepisów art. 7 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe⁷⁹ wynika, że redaktor naczelny jako osoba mająca uprawnienia do decydowania o całokształcie działalności redakcji reprezentuje ją w postępowaniu sądowoadministracyjnym, co oznacza, że redaktor naczelny może także umocować do działania w swym imieniu osobę fizyczną wykonującą zawód dziennikarza, którego teksty redakcja publikuje.*

Odmienny pogląd zawarto w późniejszych orzeczeniach dotyczących tego samego periodyku. W wyroku z 28 lutego 2013 r., I OSK 2880/12 NSA stwierdził, że z definicji pracownika zawartej w art. 2 Kodeksu pracy nie wynika, aby poprzez sam fakt wykonywania pracy na rzecz określonego podmiotu dana osoba uzyskiwała status pracownika. Dla ustalenia statusu pracownika konieczne jest określenie warunków pracy w jednej z form przewidzianych w art. 2 w zw. z art. 22 § 1 Kodeksu pracy. Sąd uznał, że zestawienie treści obu powołanych przepisów nakazuje przyjąć, iż pracownikiem jest osoba, która w drodze jednej z czynności prawnych wyliczonych w art. 2 Kodeksu pracy nawiązała stosunek pracy charakteryzujący się wskazanymi w art. 22 § 1 Kodeksu pracy cechami. Umowa o dzieło i umowa zlecenia należą do tzw. niepracowniczych stosunków zatrudnienia o charakterze cywilnoprawnym i choć niekiedy status świadczących pracę w ramach umowy o dzieło czy umowy zlecenia jest zbliżony do pracowniczego, to osoby zatrudnione na podstawie tych umów nie są pracownikami. Skoro w art. 35 § 2 p.p.s.a. ustawodawca posłużył się pojęciem pracownika, którego legalna definicja została zawarta w art. 2 Kodeksu pracy, to brak jest podstaw prawnych do nadawania temu pojęciu innego znaczenia (także wyroki z: 12 marca

⁷⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm., dalej: u.P.

⁷⁸ Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 625 ze zm., dalej: u.SG.

⁷⁹ Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.

2013 r., I OSK 2905/12; 17 kwietnia 2013 r., I OSK 44/13; 5 lipca 2013 r., I OSK 551/13 i 9 października 2013 r., I OSK 1327/13).

4.5.3. Kolejna dostrzeżona w tej kategorii spraw rozbieżność dotyczyła kwestii skutecznego wniesienia pisma drogą elektroniczną, opatrzonego podpisem elektronicznym. W postanowieniu z 28 czerwca 2013 r., I OZ 397/13 NSA uznał, że skoro w procedurze sądowoadministracyjnej brak jest stosownych regulacji w tym zakresie, to dla skuteczności pisma wnoszonego przez stronę drogą elektroniczną konieczne jest późniejsze opatrzenie go własnoręcznym podpisem, tylko taki podpis spełnia bowiem wymagania wynikające z art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a. Podobnie orzeczono w postanowieniach z: 9 stycznia 2013 r., I OZ 969/12; 29 stycznia 2013 r., I OZ 36/13; 19 lutego 2013 r., I OZ 111–114/13; 28 czerwca 2013 r., I OZ 405–406/13; 3 lipca 2013 r., I OZ 307–308/13; 24 lipca 2013 r., I OZ 637/13; 17 września 2013 r., I OZ 775/13; 17 października 2013 r., I OSK 2391/13.

Stanowisko odmienne wyrażono w postanowieniu z 25 kwietnia 2013 r., I OZ 216–221/13 oraz w postanowieniu z 11 grudnia 2012 r., I OSK 1317/12 uznając dopuszczalność posługiwania się podpisem elektronicznym przez stronę postępowania sądowego w kontaktach z sądem administracyjnym. Podniesiono, że ustawa o podpisie elektronicznym realizowała zalecenia zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych. NSA wskazał, że art. 46 p.p.s.a. określa formę, w jakiej powinno zostać złożone pismo w postępowaniu sądowoadministracyjnym, i że zgodnie z art. 58 ust. 2 ustawy o podpisie elektronicznym to sądy administracyjne w terminie do dnia 1 maja 2008 r. miały ustawowy obowiązek umożliwienia składania pism sądowych w formie elektronicznej. Podobnie orzeczono w postanowieniach z 25 kwietnia 2013 r., I OZ 217–221/13.

W celu wyeliminowania rozbieżności Prezes NSA zwrócił się z wnioskiem o podjęcie uchwały w składzie całej Izby Ogólnoadministracyjnej i wyjaśnienia, czy w postępowaniu sądowoadministracyjnym możliwe jest skuteczne wniesienie do sądu pisma opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy o podpisie elektronicznym, w tym także za pośrednictwem organu administracji publicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną⁸⁰.

4.6. Gospodarka wodna

Zauważono rozbieżność w orzecznictwie NSA w kwestii, który organ jest właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego na podstawie art. 122 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁸¹. Stosownie do treści art. 4 ust. 5 oraz art. 140 ust. 1 Prawa wodnego wydawanie pozwoleń wodnoprawnych zarówno przez marszałka województwa, jak i przez starostę jest zadaniem z zakresu administracji rządowej. Ustawodawca wskazał, że organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. w stosunku do marszałków województw jest Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (art. 4 ust. 3 Prawa wodnego), a organem wyższego stopnia w stosunku do starostów realizujących zadania z zakresu administracji rządowej określone w ustawie oraz kompetencje organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego jest właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki

⁸⁰ Dz.U. Nr 144, poz. 1204 ze zm.

⁸¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

wodnej (art. 4 ust. 4 Prawa wodnego). W postanowieniu z 23 sierpnia 2013 r., II OW 42/13 NSA podkreślił, że art. 140 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne wskazuje wprost marszałka województwa jako organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego w przypadku, o którym mowa w art. 122 ust. 2 ustawy, czyli dla przedsięwzięć realizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Wobec jednoznacznego brzmienia przepisu kompetencyjnego brak jest podstaw do dokonywania jego wykładni z uwzględnieniem przesłanek materialnoprawnych z art. 122 ust. 2 ustawy, który określa przesłanki wydania pozwolenia wodnoprawnego dla inwestycji realizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, a nie właściwość organów do załatwiania tego rodzaju spraw. Podobnie rozstrzygnięto w postanowieniu z 23 maja 2013 r., II OW 16/13.

Odmienny pogląd przedstawił NSA w postanowieniu z 10 maja 2013 r., II OW 10/13, uznał bowiem, że w sprawach regulowanych ustawą Prawo wodne nie sposób zaliczyć marszałka województwa i starosty do organów jednostek samorządu terytorialnego wymienionych w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. Odrzucając wniosek o rozstrzygnięcie sporu, NSA wskazał, że skoro do organów będących w sporze nie ma zastosowania art. 17 pkt 1 k.p.a., tym samym nie może być zastosowany art. 22 § 1 pkt 1 k.p.a. Jednocześnie Sąd wskazał, że na podstawie art. 22 § 1 pkt 8 k.p.a. właściwy do rozstrzygnięcia takiego sporu jest minister właściwy do spraw administracji publicznej (Minister Administracji i Cyfryzacji).

Analiza orzecznictwa NSA wskazuje jednak, że w orzecznictwie NSA dominuje stanowisko uznające marszałka województwa za organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego w przypadku, o którym mowa w art. 122 ust. 2 ustawy Prawo wodne (postanowienia: z 10 września 2013 r., II OW 92/13; z 17 lipca 2013 r., II OW 106/13; z 10 września 2013 r., II OW 63/13; z 11 października 2012 r., II OW 107/12; z 19 listopada 2013 r., II OW 107/13; z 23 sierpnia 2013 r., II OW 51/13; z 23 sierpnia 2013 r., II OW 55/13 oraz z 23 sierpnia 2013 r., II OW 56/13).

4.7. Samorząd terytorialny

W odniesieniu do zagadnień dotyczących samorządu terytorialnego istotne znaczenie w praktyce orzeczniczej ma wyrok NSA z 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13, dotyczący zamieszczenia w statucie gminy zapisu o przyznaniu inicjatywy uchwałodawczej określonej grupie jej mieszkańców. Wynika to z prawotwórczej kompetencji rady gminy do uchwalenia statutu gminy określonej w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają w granicach ustaw ich organy stanowiące. Wskazówek odnoszących się do kształtowania treści statutu poszukiwać należy w art. 22 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uprawnienie do przyznania inicjatywy uchwałodawczej grupie mieszkańców należy wiązać z podmiotowym aspektem definicji wspólnoty samorządowej zawartej w art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do tego przepisu wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy. Ten korporacyjny charakter samorządu pozwala na przyznanie inicjatywy uchwałodawczej tworzącej ją społeczności. Powyższe uprawnienie należy wywodzić z artykułu 15 (dawny artykuł 255) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸² i artykułu 10 Traktatu o Unii Europejskiej⁸³, mimo że zasady tam sformułowane odnoszą się do administracji unijnej.

⁸² Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 83/54 z 30 marca 2010 r.

⁸³ Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 326/15 z 26 października 2012 r.

Także w preambule Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁸⁴ znajdują się wskazówki dotyczące obowiązujących zasad. Zdaniem NSA przyznanie grupom mieszkańców inicjatywy uchwałodawczej przy braku przepisów regulujących tę kwestię oraz w świetle wykładni systemowej ustawy o samorządzie gminnym i wspólnotowego charakteru jednostek samorządu terytorialnego mieści się w granicach obowiązującego prawa.

4.8. Ochrona środowiska

Rozbieżności co do zagadnienia prawnego dotyczącego kwalifikacji prawnej czynności zatwierdzenia organizacji ruchu na drodze publicznej na podstawie art. 10 ust. 4-6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁸⁵ jako czynności materialno-technicznej zaskarżalnej do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. czy jako aktu jednostki samorządu terytorialnego podlegającego kontroli sądowej na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. będą rozstrzygnięte na wniosek Prezesa NSA wniesiony w trybie art. 36 § 1 i 2 p.u.s.a. oraz art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. (wniosek został zarejestrowany pod I OPS 14/13).

4.9. Zwrot i wywłaszczanie nieruchomości

W odniesieniu do stosowania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁸⁶ NSA w wyroku z 13 lutego 2013 r., I OSK 1642/11 NSA powołując się na utrwaloną linię orzeczniczą stwierdził, że w sprawach dotyczących ustalenia odszkodowania za nieruchomości przeznaczone lub zajęte pod drogi publiczne nie ma zastosowania przepis § 26 ww. rozporządzenia (wyroki z 26 października 2010 r., I OSK 43/10; z 17 listopada 2010 r., I OSK 95/10; z 11 lutego 2011 r., I OSK 563/10; z 3 lutego 2011 r., I OSK 497/10; z 15 grudnia 2011 r., I OSK 860/11; z 24 stycznia 2012 r., I OSK 1468/11 i z 24 stycznia 2012 r., I OSK 488/11). Sąd uznał, że w tego rodzaju postępowaniu mają zastosowanie przepisy § 36 powołanego wyżej rozporządzenia. W powołanym wyżej orzecznictwie akcentowano głównie, że choć zarówno przepis § 26, jak i § 36 zostały zamieszczone w jednym rozdziale rozporządzenia dotyczącym określenia wartości nieruchomości dla różnych celów, to jednak mają one odmienny zakres przedmiotowy. Regulacja zawarta w § 36 odnosi się do określenia wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne, natomiast § 26 dotyczy nieruchomości, które z uwagi na swoje szczególne cechy nie są przedmiotem obrotu na lokalnym rynku nieruchomości. Relacja zachodząca pomiędzy omawianymi przepisami polega zatem na tym, że § 36 stanowi przepis szczególny w stosunku do § 26. Uregulowania zawarte w § 36 stanowią kompleksową regulację dotyczącą wyceny omawianej kategorii gruntów. Przyjęcie za możliwe posiłkowanie się w tej mierze regulacjami zawartymi w § 26 czyniłoby martwymi uregulowania zawarte w § 36 ust. 2 rozporządzenia.

Odmienne stanowisko przedstawiono w wyroku z 11 kwietnia 2013 r., I OSK 1857/11, w którym NSA potwierdził, że przy ustalaniu wartości nieruchomości należy stosować wykładnię w kontekście wartości, o których stanowią art. 154 i 155 ust. 1 u.g.n. NSA za błęd-

⁸⁴ Sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 607).

⁸⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

⁸⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

ny uznał pogląd, że § 36 rozporządzenia jest przepisem szczególnym i przy szacowaniu nieruchomości przeznaczonych pod drogi nie należy stosować § 26 rozporządzenia, a więc nie należy przyjmować cen transakcyjnych osiągniętych poza rynkiem lokalnym. W ocenie NSA skoro § 36 rozporządzenia jest przepisem szczególnym, dotyczy bowiem kwestii szacowania nieruchomości o wyjątkowo wąskim zakresie przedmiotowym – wyłącznie nieruchomości przeznaczonych pod drogi, to należy go stosować przyjmując jego wyjątkowy charakter. NSA zauważył, że ograniczenie się wyłącznie do rynku lokalnego nie wynika z treści § 36 rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym w 2010 r. Świadczy o tym znówelizowana treść § 36 ww. rozporządzenia⁸⁷. Obecnie przepis ten stanowi, że wartość rynkową nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁸⁸ określa się przyjmując stan nieruchomości z dnia wydania decyzji, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z art. 154 ustawy bez uwzględnienia ustaleń decyzji. Skład orzekający orzekł, że obecnie nie ma już zatem żadnych wątpliwości, iż przy szacowaniu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych biegły może przyjmować do porównań również nieruchomości z rynku regionalnego np. z obszaru danego województwa. Z porównań wyłączone są natomiast ceny osiągnięte na rynku krajowym.

4.10. Ochrona danych osobowych

W kategorii spraw z zakresu ochrony danych osobowych dostrzeżono rozbieżność dotyczącą kwestii apostazji (wystąpienia z Kościoła katolickiego). Polega ona na ustaleniu właściwych podstaw prawnych, którymi powinien kierować się Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, oceniając skuteczność aktu apostazji. W tym zakresie w orzecznictwie NSA pojawiły się dwa poglądy.

Pierwszy pogląd wskazuje, że podstawowe znaczenie w tym zakresie mają przepisy prawa kościelnego. Wynika to wprost z art. 5 Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską⁸⁹ oraz z zasady autonomii kościołów przewidzianej w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 9 Europejskiej Konwencji, a także z normy ustrojowej zawartej w art. 25 ust. 4 Konstytucji RP (wyrok z 24 października 2013 r., I OSK 1520/13) i podobnie wyroki NSA z 27 marca 2013 r., I OSK 932/12 i z 4 kwietnia 2013 r., I OSK 897/12).

Według drugiego poglądu kwestie związane z wstąpieniem, jak i wystąpieniem z danego Kościoła lub związku wyznaniowego są ich sprawą wewnętrzną, o ile nie dotyczą uprawnień lub obowiązków danego podmiotu o charakterze zewnętrznym, gwarantowanych przepisami powszechnie obowiązującego prawa. W wyroku z 18 października 2013 r., I OSK 1487/12, podkreślono, że sprawy dotyczące wystąpienia z Kościoła katolickiego dotyczą ochrony danych osobowych oraz wolności sumienia i wyznania, a więc podstawowych praw obywatela ulokowanych w sferze prawa powszechnego. W konsekwencji sprawa ta musi zostać oceniona na gruncie przepisów powszechnie obowiązujących, tj. Konstytu-

⁸⁷ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 165, poz. 985).

⁸⁸ Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

⁸⁹ Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

cji RP i ustaw. Ponadto w wyroku z 18 października 2013 r., I OSK 1339/13, wskazano, że sprawa, w której wnioskodawca wnosi o ochronę jego danych osobowych przez Kościół lub związek wyznaniowy, dotyczy jednej z podstawowych wartości demokratycznego państwa prawa, jaką jest wolność sumienia i wyznania. W świetle art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji RP każdy obywatel ma prawo wyboru religii i rezygnacji z jej wyznawania. Korzystając z wolności sumienia i wyznania obywatele mogą w szczególności należeć lub nie należeć do Kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 2 pkt 2a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania⁹⁰) (podobnie wyroki z 18 października 2013 r., I OSK 129/13, I OSK 2541/12 i I OSK 1487/12). Uznano zatem, że wobec doniosłości zagadnienia oświadczenie o apostazji nie może być oceniane tylko z punktu widzenia przepisów prawa kościelnego. W tym zakresie skuteczność takiego oświadczenia powinna być oceniana na podstawie przepisów prawa cywilnego.

*

Wskazane w tym rozdziale rozbieżności zostaną poddane szczegółowej analizie w Biurze Orzecznictwa i omówione na naradach Sędziów NSA w Izbie Ogólnoadministracyjnej. Niektóre ze wskazanych różnic poglądów orzecznich mają charakter incydentalny, jak wykazano to np. w postanowieniu z 14 czerwca 2013 r., II OZ 457/13. Będą one monitorowane, a w przypadku pogłębiania się różnicy poglądów zostaną podjęte stosowne środki zapobiegawcze.

W sytuacji braku możliwości ich wyeliminowania BO zwróci się do Prezesa NSA o rozważenie możliwości skierowania sprawy na powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak już to czyniono w niektórych wskazanych wyżej przypadkach.

⁹⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 ze zm.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

Przepisy proceduralne zawarte zostały głównie w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹. Przepisy ustawy procesowej były przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego oraz interwencji ustawodawcy. Pojawiające się różnice poglądów w rozumieniu przepisów procesowych poddawane były wykładni poszerzonych składów orzekających Naczelnego Sądu Administracyjnego. Aktywna działalność orzecznicza sądów administracyjnych, w szczególności uchwałodawcza, przyczyniła się w znaczącym stopniu do tego, by przepisy ustawy procesowej nie budziły wątpliwości w ich stosowaniu, ponieważ w latach minionych znaczna część uchwał (30 do 40%) odnosiła się do interpretacji przepisów procesowych.

Ustawa procesowa od dnia jej wejścia w życie była wielokrotnie nowelizowana. Zmiany te wynikały głównie z obowiązku dostosowania przepisów procesowych do wprowadzanych innymi ustawami rozwiązań dotyczących poszczególnych dziedzin życia, a także spowodowane były potrzebą usprawnienia procedury sądowoadministracyjnej.

Zmiany o istotnym znaczeniu z punktu widzenia ochrony praw jednostki zostały dokonane ustawą z dnia 12 lutego 2010 r.², której mocą wprowadzono m.in. do postępowania sądowoadministracyjnego instytucję skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia³. Zapisy przyjęte w ustawie nowelizującej, w części wymuszone potrzebą dostosowania jej przepisów do aktualnych standardów konstytucyjnych i międzynarodowych, były uwięzieniem wieloletniego dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych. Aktualnie w Sejmie trwają prace nad nowelizacją p.p.s.a. Poniżej zaprezentowane zostało orzecznictwo sądów administracyjnych odnoszące się do poszczególnych przepisów ustawy procesowej.

2. Kognicja sądów administracyjnych

Sądy administracyjne przed przystąpieniem do merytorycznego rozstrzygnięcia badają właściwość sądu administracyjnego w danej sprawie. Zagadnienie to stanowi często przedmiot rozstrzygnięć podejmowanych w składach powiększonych.

Upoważnienie do wykonywania przeglądów technicznych statków wydane przez dyrektora urzędu żeglugi śródlądowej, które potwierdza kwalifikacje oraz przygotowanie podmiotu do wykonywania tych przeglądów i nadaje mu uprawnienia do działania, ma charakter decyzji administracyjnej (postanowienie z 12 czerwca 2013 r., II GSK 595/13). Natomiast w uchwale z 11 czerwca 2013 r., I OPS 1/13 NSA uznał kognicję sądu powszechnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, m.in. odmawiającej wszczęcia postępowania

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: p.p.s.a.

² O zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 36, poz. 196, która weszła w życie z dniem 10 kwietnia 2010 r.).

³ Zob. B. Dauter, R. Hauser, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego*, NSA, Warszawa 2010.

nia w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁴ (tak rozstrzygnięto w sprawach II GSK 1158/12⁵, II GSK 2343/13, II GSK 2344/13⁶).

Zaskarżone akty i czynności powinny spełniać przesłanki z art. 3 par. 2 pkt 4 p.p.s.a. (sprawy II GSK 72/12, II GSK 368/13, II GSK 369/13, II GSK 1442/13, II GSK 1613/13, II GSK 1842/13). Szereg wątpliwości niekiedy prowadzących do rozbieżności w orzecznictwie budzi kognicja sądów administracyjnych w sprawach unormowanych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. przysługuje podatnikowi na postanowienie naczelnika urzędu skarbowego o przedłużeniu terminu do dokonania zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym wydane w czasie kontroli podatkowej na podstawie art. 87 ust. 2 zdanie 2 u.p.t.u. (postanowienie z 10 lipca 2013 r., I FSK 1133/13) oraz na bezpodstawne wykreślenie z rejestru podatników podatku od towarów i usług z zastosowaniem trybu określonego w art. 96 ust. 9 u.p.t.u. (wyrok z 28 sierpnia 2013 r., I FSK 1266/12). W uchwale z 16 grudnia 2013 r., II GPS 2/13 przesądzone, że pozytywne potwierdzenie skierowania na leczenie uzdrowiskowe, będąc czynnością z zakresu administracji publicznej, o której mowa art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., podlega kontroli sądu administracyjnego, jednak negatywna ocena skierowania (nie jest czynnością przewidzianą w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.) jako rozstrzygnięcie władcze organu, którym jest dyrektor oddziału wojewódzkiego NFZ, także podlega tej kontroli z uwagi na to, że rozstrzygnięcie to posiada cechy decyzji administracyjnej.

Także rozstrzygnięcie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w przedmiocie odmowy przyznania dofinansowania nie jest czynnością dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ponieważ uprawnienie do otrzymania tego dofinansowania nie wynika wprost z przepisów prawa. W tej sytuacji należy kierować się tzw. domniemaniem rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej (postanowienie z 26 czerwca 2013 r., II GSK 749/13). Natomiast czynność polegająca na poborze kaucji na podstawie art. 94 ust. 3 u.t.d. za naruszenie przepisów o transporcie drogowym nie stanowi określonego w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Pobranie kaucji jest jedynie formą zabezpieczenia należności, które mogłyby stać się wymagalne na podstawie decyzji o nałożeniu kary (postanowienie z 11 lipca 2013 r., II GSK 2030/12).

Co do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., w uchwale z 3 września 2013 r., I OPS 2/13 przesądzone, że skarga na bezczynność organu przysługuje na pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.). Także w uchwale z 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13 NSA uznał, że na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. przysługuje skarga na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) samorządowego kolegium odwoławczego w sprawie z wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (art. 78 ust. 2 u.g.n.).

W świetle art. 50 § p.p.s.a. w związku z art. 187a ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym absolwentowi lub studentowi przysługuje skarga do sądu admi-

⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm., dalej: u.s.u.s.

⁵ Powołano się na uchwałę NSA z 11 czerwca 2013 r., I OPS 1/13.

⁶ Powołano się na uchwałę Sądu Najwyższego z 23 marca 2011 r., I UZP 3/10.

nistracyjnego na pozostawienie bez rozpoznania przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego wniosku jednostki naukowej, która zgłosiła projekt badawczy prowadzony przez absolwenta lub studenta w celu uzyskania wsparcia finansowego w ramach programu (wyrok NSA z 8 listopada 2013 r., II GSK 1824/13).

Kwestię właściwości sądu administracyjnego (lub powszechnego) w sprawie odmowy umieszczenia przedsiębiorcy na liście, o której mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych⁷, przedstawiono do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA (postanowienie z 8 listopada 2013 r., II GSK 1469/13).

Sygnalizowane w *Informacji* z 2012 r. rozbieżności co do zagadnienia prawnego dotyczącego kwalifikacji prawnej czynności zatwierdzenia organizacji ruchu na drodze publicznej na podstawie art. 10 ust. 4-6 p.r.d. jako czynności materialno-technicznej zaskarżalnej do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. czy jako aktu jednostki samorządu terytorialnego podlegającego kontroli sądowej na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. będą rozstrzygnięte na wniosek Prezesa NSA (wniosek został zarejestrowany pod I OPS 14/13)⁸.

3. Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych

W kwestii właściwości miejscowej sądu do rozpatrzenia sprawy NSA rozstrzygał spory wynikłe na tle uregulowań § 1 pkt 13 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości⁹. Do rozpoznania skargi na bezczynność Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w przedmiocie dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych właściwy jest WSA w Warszawie, zgodnie bowiem z § 4 statutu PFRON siedzibą Funduszu jest miasto stołeczne Warszawa. Z treści § 1 pkt 13 ww. rozporządzenia wynika, że dla obszaru województwa mazowieckiego właściwy jest Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (sygn. akt II GZ 45/13 i II GZ 264/13). Do rozpoznania sprawy dotyczącej działania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego w Warszawie zgodnie z art. 13 § 2 p.p.s.a. oraz § 1 pkt 13 rozporządzenia Prezydenta RP właściwy miejscowo jest WSA w Warszawie (II GZ 508/13).

Na tle regulacji art. 92 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁰ w zw. z rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego¹¹ NSA wskazywał, że rozpoznawanie spraw z zakresu działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego dotyczących nałożenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 92 u.t.d., przekazuje się wojewódzkim sądom administracyjnym, na których obszarze właściwości strona skarżą-

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 891.

⁸ Np. w wyroku z 21 marca 2013 r., I OSK 1939/11 przesądzono, że jest to czynność mieszcząca się w kategorii aktów z art. 3 § 2 p.p.s.a., natomiast w wyroku z 21 marca 2013 r., I OSK 1939/11 uznano, że czynność ustawienia znaku drogowego nie podlega kognicji sądów administracyjnych, jako że jest czynnością wykonawczą w stosunku do poprzednio wymienionych, niemieszczącą się w kategorii aktów z art. 3 § 2 p.p.s.a.

⁹ Dz.U. Nr 72, poz. 652 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

¹¹ Dz.U. Nr 89, poz. 506.

ca zamieszkuje lub ma siedzibę. Jeśli kara pieniężna będąca przedmiotem kontroli została nałożona w wyniku kontroli przeprowadzonej przed dniem 31 grudnia 2011 r., podstawą do nałożenia kary był art. 92 ust. 1 u.t.d. Natomiast kary pieniężne nałożone po 1 stycznia 2012 r. były wymierzane na podstawie art. 92a u.t.d., a zatem zasadnie WSA w Warszawie przekazał sprawy wojewódzkim sądom administracyjnym, na których obszarze właściwości strona skarżąca zamieszkuje lub ma siedzibę (sygn.. akt II GZ 70/13, II GZ 82/13, II GZ 95/13 i II GZ 286/13). Oczywiście następstwem przekazania spraw z WSA w Warszawie pozostałym, właściwym według rozporządzenia miejscowo ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania strony, wojewódzkim sądom administracyjnym będzie szybsze rozpoznanie spraw w postępowaniu sądowoadministracyjnym I instancji, dogodniejszy dla stron dostęp do sądów rozpoznających ich sprawy i pełniejsza realizacja konstytucyjnej zasady prawa do sądu, która obejmuje również prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (II GZ 286/13). Właściwy do rozpatrzenia sprawy o nałożeniu kary pieniężnej na podstawie art. 107 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych¹² jest WSA w Warszawie (II GZ 568/13).

4. Wyłączenie sędziego

W odniesieniu do zagadnienia wyłączenia sędziego orzecznictwo sądów administracyjnych wypracowało jednolite poglądy. Duży wpływ na stabilizację miało orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym podkreślano, że zapewnienie prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezależny i bezstronny sąd „nie wymaga, aby wyłączenie dotyczyło nie tylko wydania zaskarżonego orzeczenia, ale poszczególnych czynności procesowych. Wymóg taki, zapewne realizujący prawo do sądu niezależnego i bezstronnego w sposób wzorcowy, mógłby niekiedy przyczynić się w praktyce sądowego stosowania prawa do znacznego wydłużenia, a czasem (w wypadku mniejszych sądów) do zablokowania rozstrzygania spraw”¹³.

W orzeczeniach w 2013 r. podzielano pogląd co do braku podstaw zastosowania tej instytucji, gdy sędzia uczestniczy w składach wyrokujących w przedmiocie dwóch różnych trybów nadzwyczajnych weryfikujących tę samą wymiarową decyzję ostateczną (wyrok z 17 stycznia 2013 r., I FSK 2125/11). Warunkiem koniecznym wyłączenia określonego w art. 19 p.p.s.a. jest uprawdopodobnienie, że pomiędzy sędzią objętym wnioskiem a stroną skarżącą lub innymi uczestnikami postępowania zachodzą takie stosunki, które w sytuacji konkretnego sędziego mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do wydania orzeczenia opartego na w pełni zobiektywizowanych przesłankach¹⁴ (postanowienie z 10 października 2013 r., II OZ 872/13).

5. Zdolność sądowa i procesowa

W odniesieniu do zdolności sądowej rady gminy (art. 32 p.p.s.a.) zwracano uwagę na potrzebę prokonstytucyjnej wykładni ukierunkowanej na umożliwienie udziału rady gminy w postępowaniu przed sądem administracyjnym (wyrok z 27 września 2013 r., II OSK

¹² Dz.U. Nr 227, poz. 1367 ze zm.

¹³ Zob. wyrok TK z 14 października 2008 r., SK 6/07 oraz powołany w uzasadnieniu wyrok TK z 26 października 2006 r., SK 42/04.

¹⁴ Powołano wyrok TK z 13 grudnia 2005 r., SK 53/04.

1889/13)¹⁵. Natomiast powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego właściwości do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę jej interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego bądź sądowo administracyjnego (postanowienie z 5 września 2013 r., II OSK 1971/13)¹⁶.

6. Pełnomocnictwo

W odniesieniu do zagadnień związanych z pełnomocnictwem kontynuowano wypracowane w ubiegłych latach poglądy co do treści pełnomocnictwa dla profesjonalnego pełnomocnika do złożenia skargi kasacyjnej (postanowienie z 26 lipca 2013 r., II FZ 560/13) i braku możliwości powoływania się na pełnomocnictwo złożone do akt innego postępowania sądowego (postanowienie z 14 lutego 2013 r., II GSK 214/12).

7. Pisma w postępowaniu procesowym

Niedołączenie przez skarżącego wymaganej liczby odpisów skargi i odpisów załączników zgodnie z art. 47 § 1 p.p.s.a. jest brakiem formalnym skargi, o którym mowa w art. 49 § 1 w związku z art. 57 § 1 p.p.s.a., uniemożliwiającym nadanie skardze prawidłowego biegu. Brak ten nie może być usunięty przez sporządzenie odpisów skargi przez sąd. Złożenie przez skarżącego wymaganych odpisów skargi po upływie wyznaczonego terminu, o którym mowa w art. 49 § 1 p.p.s.a., ale przed odrzuceniem skargi, oznacza, że skarga nie może otrzymać prawidłowego biegu i podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. (uchwała z 18 grudnia 2013 r., I OPS 13/13).

8. Skarga

Zgodnie z wcześniejszym orzecznictwem akceptowano pogląd co do rozpoczęcia biegu terminu sześćdziesięciu dni do wniesienia skargi (art. 53 § 2 p.p.s.a.) na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. (postanowienie z 15 października 2013 r., II OSK 2568/13, podobnie postanowienie z 25 września 2013 r., II GSK 1766/13)¹⁷.

Podobnie orzekano w kwestii złożenia skargi do niewłaściwego organu w rozumieniu art. 54 § 1 p.p.s.a. lub bezpośrednio do sądu administracyjnego. Przekazanie skargi wniesionej do wojewódzkiego sądu administracyjnego przez ów sąd do organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, musi nastąpić z zachowaniem przewidzianego ustawą trzydziestodniowego terminu, w sytuacji zaś, gdy ten sąd przekaże skargę po upływie trzydziestu dni, taka skarga jest wniesiona z uchybieniem terminu (postanowienie z 16 lipca 2013 r., II FSK 1775/13). Dla oceny zachowania terminu do wniesienia skargi, o którym mowa w art. 53 § 1 p.p.s.a., nie można

¹⁵ NSA powołał się na uchwałę z 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12, w której stwierdzono, że w postępowaniu przed sądami administracyjnymi i w sprawie skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność prawną (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 p.p.s.a.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej.

¹⁶ W uzasadnieniu powołano wyrok TK z 29 października 2009 r., K 32/08.

¹⁷ W uzasadnieniu powołano uchwałę z 2 kwietnia 2007 r., II OPS 2/07.

przyjąć daty nadania (złożenia). Bieg trzydziestodniowego terminu na przekazanie skargi do sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., liczony jest od momentu wpływu skargi do organu (postanowienie z 28 listopada 2013 r., II FZ 939/13).

9. Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności

Kontynuowano utrwalone poglądy dotyczące wstrzymania wykonania aktu lub czynności w kwestii interpretacji „niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody”, wskazując też, że art. 61 § 3 p.p.s.a. nie łączy wyrządzenia szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków jedynie z osobą skarżącego, tym samym zasadne jest rozpatrzenie rezultatów niewstrzymania wykonania decyzji w nawiązaniu do osób zatrudnionych w zakładzie produkcyjnym skarżącego (postanowienie z 8 sierpnia 2013 r., II FSK 1706/13). Natomiast faktu egzekwowania obowiązku pieniężnego wynikającego z ostatecznej decyzji, nawet przy trudnej sytuacji materialnej strony, nie można utożsamiać z niebezpieczeństwem wyrządzenia znacznej szkody czy spowodowania trudnych do odwrócenia skutków (postanowienie z 17 grudnia 2013 r., I FSK 2098/13). W odniesieniu do decyzji w przedmiocie uchylenia uchwały o odmowie wpisu na listę adwokatów oraz wpisu na listę adwokatów trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a., może wywołać dla potencjalnych mocodawców korzystających z udzielonej pomocy prawnej sytuacja, w której skarżący utraciłby prawo wykonywania zawodu na skutek uchylenia decyzji to prawo mu przyznającej (postanowienie z 27 sierpnia 2013 r., II GZ 473/13).

Wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego skierowany do NSA przez wnoszącego skargę kasacyjną podlega odrzuceniu jako niedopuszczalny na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w związku z art. 64 § 3 i art. 193 p.p.s.a. Powyższe nie stoi na przeszkodzie składaniu wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji organu administracji na etapie postępowania kasacyjnego na podstawie art. 61 § 3 w zw. z art. 193 p.p.s.a. (postanowienie z 16 lipca 2013 r., II FSK 2052/13).

10. Zawieszenie postępowania

Zawieszenie postępowania na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. stosowane jest w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego postępowania i następuje z urzędu, lecz jego celowość została pozostawiona ocenie sądu, który zobligowany jest rozważyć, czy w konkretnym przypadku zachodzą przesłanki uzasadniające zawieszenie. Instytucja ta ma zastosowanie także w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie sprawy zależy od postępowania toczącego się przed TSUE¹⁸.

Dokonując wykładni art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. NSA podkreślił, że kluczowe dla jego zrozumienia słowo „zależy” nie oznacza jakiegokolwiek wpływu, ale wpływ przewidziany prawem, a nie np. wynikający z autorytetu NSA. Chodzi więc w nim o sytuację, w której sąd nie jest władny samodzielnie rozstrzygnąć zagadnienia wstępnego, które powstało lub wyłoniło się w toku postępowania sądowego (postanowienie z 26 września 2013 r., II OZ 795/13)¹⁹.

¹⁸ W procesowanej w Sejmie propozycji nowelizacji p.p.s.a. przesłanki zawieszenia postępowania uzupełniono o postępowanie przed TSUE.

¹⁹ NSA odwołał się do uchwały z 24 listopada 2008 r., II FPS 4/08.

W świetle treści art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego jest celowe, jedynie gdy rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego stanowi podstawę rozstrzygnięcia sprawy głównej, a wątpliwości co do tego zagadnienia sąd orzekający w tej sprawie podziela i nie jest władny samodzielnie go rozstrzygnąć (postanowienie z 23 kwietnia 2013 r., I FZ 24/13).

Gdy strony, wnosząc zgodnie o zawieszenie postępowania, określiły moment, w którym w ich ocenie ustanie przesłanka zawieszenia postępowania, sąd administracyjny powinien tak wskazany moment brać pod uwagę badając zasadność czy to podjęcia postępowania, czy jego umorzenia (postanowienie z 22 lutego 2013 r., I GSK 132/13).

11. Orzeczenia sądowe

Wyrażona w art. 134 p.p.s.a. zasada niezwiązana sądu granicami skargi, z której wynika nakaz dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego, nawet gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze, doznaje przy ponownym rozpoznaniu sprawy przez sąd pierwszej instancji ograniczeń jedynie w zakresie wynikającym z treści art. 190 p.p.s.a. Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, poza „granicami sprawy” w rozumieniu art. 134 § 1 w związku z art. 190 p.p.s.a. pozostają zatem kwestie zarówno materialnoprawne, jak i procesowe, co do których wypowiedział się NSA w wyroku kasacyjnym przez dokonanie samodzielnej oceny lub wyrażne zaaprobowanie stanowiska sądu pierwszej instancji. Uchylenie natomiast przez NSA w całości wyroku pierwszoinstancyjnego i to wyłącznie z powodów procesowych powoduje, że odżywa skarga na decyzję ostateczną w zakresie, w jakim Sąd ten nie odniósł się do kwestii materialnoprawnych związanych z daną sprawą podatkową, a ocena zastosowania przez dany organ podatkowy tych regulacji lub dokonania ich wykładni (poddana weryfikacji przez sąd pierwszej instancji) ma znaczenie dla rozstrzygnięcia tej sprawy (wyrok z 17 kwietnia 2013 r., II FSK 1587/11).

Możliwość odstąpienia przy ponownym rozpoznawaniu sprawy od zasady wyrażonej w art. 190 zdanie pierwsze p.p.s.a., z uwagi na podjęcie przez NSA uchwały, w której dokonano wykładni prawa odmiennej od wykładni dokonanej uprzednio w wyroku kasacyjnym NSA, znajduje *per analogiam* zastosowanie w przypadku wydania przez TSUE – dokonujący wykładni prawa unijnego – orzeczenia, w którym dokonano odmiennej wykładni prawa unijnego mającego zastosowanie w sprawie od wykładni, której dokonał sąd kasacyjny przekazując sprawę do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji (wyrok z 20 września 2013 r. I FSK 1370/12).

W myśl art. 141 § 4 p.p.s.a. tylko uzasadnienie spełniające określone ustawą warunki stwarza podstawę do przyjęcia, że będąca powinnością sądu administracyjnego kontrola działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem rzeczywiście miała miejsce i że prowadzone przez ten sąd postępowanie odpowiadało przepisom prawa (wyrok z 5 lipca 2013 r., II FSK 2204/11). Wskazówki wyrażone przez wojewódzki sąd administracyjny w wyroku kasacyjnym muszą być jednoznaczne i wyraźne. Tylko wtedy organ podatkowy ponownie rozpoznający sprawę oraz sąd będą na podstawie art. 153 p.p.s.a. związani, gdy owa ocena prawna i zalecenia nie budzą żadnych wątpliwości i nie wymagają zabiegów interpretacyjnych (wyrok z 3 lipca 2013 r., I FSK 1248/12).

12. Skarga kasacyjna

Orzecznictwo dotyczące skargi kasacyjnej nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, zarówno bowiem aktywna działalność uchwałodawcza NSA, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło pozytywnie na ukształtowanie się utrwalonych poglądów w tym przedmiocie. Warto wskazać kilka wypowiedzi orzeczniczych dotyczących skargi kasacyjnej.

Rozpoznanie skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym, zgodnie z art. 182 p.p.s.a. uwarunkowane jest spełnieniem łącznie trzech przesłanek: oparcia skargi kasacyjnej wyłącznie na zarzucie naruszenia przepisów postępowania, zrzeczenia się rozprawy przez stronę, która wniosła skargę kasacyjną, i niezażądania przeprowadzenia rozprawy przez pozostałe strony w terminie czternastu dni od doręczenia skargi kasacyjnej. Nadto w myśl § 1 art. 182 p.p.s.a. może to nastąpić po stwierdzeniu przez skład orzekający braku konieczności jej rozpoznania na rozprawie. Z uwagi na treść art. 193 i art. 182 § 2 w zw. z art. 133 § 1 p.p.s.a. odpowiednią formą orzeczenia w tej sprawie jest wyrok, a z uwagi na treść unormowań art. 182 § 2 i art. 188 p.p.s.a. nie można uchylić zaskarżonego wyroku i rozpoznać skargi (wyrok z 26 marca 2013 r., I FSK 148/13).

Z przepisu art. 183 § 1 zdanie drugie p.p.s.a. wynika, iż strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych, a prawo strony do przytaczania nowego uzasadnienia podstaw kasacyjnych oznacza jedynie możliwość powoływania nowej argumentacji na ich poparcie²⁰. Przepis art. 183 § 1 p.p.s.a. nie daje natomiast możliwości rozszerzenia czy uzupełnienia podstaw kasacyjnych, w tym zwłaszcza powołania nowych przepisów, po upływie terminu przewidzianego do wniesienia skargi kasacyjnej (wyrok z 23 kwietnia 2013 r., II OSK 1201/12).

Z unormowania zawartego w art. 189 p.p.s.a. wynika, że NSA zobowiązany jest przed merytoryczną oceną zasadności skargi kasacyjnej z urzędu, bez konieczności podnoszenia w tym zakresie zarzutów, dokonać kontroli skargi w aspekcie przesłanek odrzucenia skargi z art. 58 § 1 p.p.s.a. czy podstaw do umorzenia postępowania sądowego z art. 161 § 1 p.p.s.a. Byłaby to ponowna ocena, która odnosiłaby skutek w sytuacji niedostrzeżenia tych przesłanek przez wojewódzki sąd administracyjny (postanowienie z 28 marca 2013 r., I FSK 719/12).

13. Koszty sądowe

Przepis art. 231 zdanie 1 p.p.s.a. obejmuje zakresem swojej regulacji sprawę, w których „przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne”, dotyczy zatem takich spraw sądowoadministracyjnych, w których dana należność pieniężna jest dochodzona z urzędu przez organ podatkowy od podatnika (sytuacja wydania decyzji podatkowej), jak i spraw, w których dana należność jest dochodzona przez podatnika od organu podatkowego jako nie-należycie zapłacony lub nadpłacony podatek, tj. sytuacji nadpłaty (postanowienie z 2 października 2013 r., II FZ 808/13).

Odpowiedź na skargę kasacyjną, która nie zawiera merytorycznego ustosunkowania się do zarzutów skargi kasacyjnej pomimo złożenia tego pisma procesowego przez profesjonal-

²⁰ W uzasadnieniu powołano wyrok Sądu Najwyższego z 24 września 1999 r., I CKN 448/98, LexPolonica nr 353780.

nego pełnomocnika w ustawowym terminie, nie może stanowić podstawy do zasądzenia z tego tytułu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 204 i art. 205 § 2-4 w związku z art. 207 § 1 p.p.s.a. wraz z właściwymi przepisami odrębnymi, do których odsyła art. 205 § 2 i 3 tej ustawy (wyrok z 23 stycznia 2013 r., I FSK 162/12).

Za „szczególnie uzasadniony przypadek” w rozumieniu art. 207 § 2 p.p.s.a., można uznać uwzględnienie racji obydwu stron słusznie powołujących się w skargach kasacyjnych na popełnione naruszenia prawa (wyrok z 4 grudnia 2013 r., II FSK 88/12) oraz okoliczność, że w dacie orzekania zarówno przez organ podatkowy, jak i sąd administracyjny pierwszej instancji przepis tworzący umocowanie do wydania zaskarżonej do sądu decyzji pozostawał w obrocie prawnym i korzystał z domniemania zgodności z Konstytucją (wyrok z 21 listopada 2013 r., II FSK 2735/13), oraz iluzoryczność pomocy prawnej przejawiającej się w ogólnikowości skargi, braku merytorycznych zarzutów lub ich uzasadnienia oraz niepełnej wiedzy pełnomocnika w zakresie prowadzonej sprawy (wyrok z 19 marca 2013 r., II FSK 1528/11).

Ustalenie w trybie art. 218 p.p.s.a. wartości przedmiotu zaskarżenia jest postępowaniem stanowiącym element wstępnej weryfikacji przesłanek warunkujących merytoryczne rozpoznanie środka zaskarżenia, o której mowa w § 57 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych²¹, w którego następstwie podejmowane są dalsze stosowne czynności procesowe, już bezpośrednio wobec strony (uczestnika) postępowania. Tym samym nie można uznać, że zarządzenie, o którym mowa w art. 218 p.p.s.a., dotyczy kosztów sądowych w rozumieniu art. 227 § 1 p.p.s.a. (postanowienie z 20 sierpnia 2013 r., I FZ 353/13).

14. Prawo pomocy

Prawo pomocy regulują przepisy działu V, rozdziału 3, oddziału 2 p.p.s.a. Na podstawie tych przepisów strona może się ubiegać o zwolnienie od kosztów sądowych, tj. opłat wpisu i opłaty kancelaryjnej, oraz o zwrot wydatków – art. 211 p.p.s.a., a także o ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika (art. 244 p.p.s.a.), jeśli nie posiada dostatecznych środków umożliwiających jej prowadzenie sprawy przed sądem administracyjnym (art. 246 § 1 i 2 p.p.s.a.).

Zagadnienia odnoszące się do prawa pomocy były analizowane szczegółowo w latach minionych. Pozwoliło to na ukształtowanie poglądów orzeczniczych w tej materii i wyeliminowanie rozbieżności.

Podobnie jak w latach minionych podstawą odmowy przyznania prawa pomocy było nienadesłanie, mimo wezwania sądu zgodnie z treścią art. 255 p.p.s.a., dokumentów źródłowych uzasadniających, że nie są w stanie ponieść kosztów postępowania (np. postanowienia: z 10 września 2013, I GZ 375/13; z 18 lipca 2013 r., I GZ 205/13; z 20 sierpnia 2013 r., I FZ 354/13). W niektórych sytuacjach zdaniem NSA żądanie dokumentów przez sąd I instancji było nieuzasadnione, np. przedłożenie do akt w sprawie wypadkowej zaświadczenia z urzędu stanu cywilnego, który jako jedyny dokument mógłby wskazywać stan cywilny skarżącej jako panny (postanowienie z 26 września 2013 r., I GZ 445/13.).

Wskazywano, że nieprzedłożenie sądowi nie może automatycznie przesądzać o uchybieniu obowiązкови, o którym mowa w art. 255 p.p.s.a., np. gdy chodzi o dokumenty źród-

²¹ Dz.U. Nr 169, poz. 1646.

dłowe, obrazujące sytuację majątkową osób, z którymi wnioskujący o przyznanie prawa pomocy współtworzy gospodarstwo domowe, należy bowiem ocenić należytą staranność wnioskodawcy w pozyskaniu tych dokumentów (postanowienie z 4 czerwca 2013 r., II FZ 218/13).

Po wniesieniu sprzeciwu od postanowienia referendarza (traci ono moc) wojewódzki sąd administracyjny ma obowiązek rozpoznać wniosek o przyznanie prawa pomocy na nowo z uwzględnieniem wszystkich oświadczeń i dokumentów znajdujących się w momencie orzekania w aktach sprawy (postanowienie z 29 października 2013 r., I GZ 467/13). Fakt istnienia rozbieżności w oświadczeniach składanych przez skarżącego we wniosku o przyznanie prawa pomocy w kilku sprawach należy powiązać z odstępem czasowym między poszczególnymi oświadczeniami, gdyż stan majątkowy wnioskodawcy może zmienić się w czasie (postanowienie z 19 grudnia 2013 r., I GZ 753/13). Przedmiotem badania sądu powinno być ustalenie, czy wnioskodawca prowadzi również inne sprawy sądowoadministracyjne, w których złożył wnioski o przyznanie prawa pomocy (postanowienie z 29 listopada 2013 r., I GZ 514/13).

Posiadanie majątku, szczególnie nieruchomości, co do zasady nie wyklucza możliwości przyznania prawa pomocy, ponieważ nie sposób wymagać, aby skarżący sprzedał nieruchomość bądź zaciągnął kredyt pod zastaw nieruchomości w celu opłacenia kosztów sądowych (postanowienie z 29 października 2013 r., II GZ 608/13). Natomiast obowiązek spłacania zaciągniętych kredytów czy pożyczek nie może skutkować przeniesieniem na Skarb Państwa ciężaru ponoszenia kosztów powstałych z tytułu prowadzonego postępowania sądowego (postanowienie z 3 czerwca 2013 r., II FZ 281/13). Strona postępowania posiadająca środki finansowe na spłatę kredytów zaciągniętych na powiększenie swego prywatnego majątku czy pozyskanych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą nie może żądać finansowania z budżetu państwa kosztów postępowania przez nią przed sądem (postanowienie z 21 maja 2013 r., II FZ 211/13). Konieczne będzie ustalenie, czy strona podejmując zobowiązania kredytowe mogła przewidywać zainicjowanie postępowania sądowego w sprawie (postanowienie z 25 kwietnia 2013 r., I FZ 89/13).

W orzecnictwie roku ubiegłego wyrażono również pogląd, że ustanowienie stronie w toku postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji pełnomocnika z urzędu powinno mieć charakter wyjątkowy, gdyż uregulowania art. 6 p.p.s.a. gwarantują, że akt będący przedmiotem zaskarżenia zostanie wszechstronnie przez sąd zbadany pod względem jego zgodności z prawem (postanowienie z 8 kwietnia 2013 r., I FZ 70/13). Natomiast w odniesieniu do regulacji zawartych art. 246 § 3 p.p.s.a. brak jest podstaw do odmowy przyznania prawa pomocy wyłącznie ze względu na fakt ustanowienia pełnomocnika umocowanego jedynie w postępowaniu wpadkowym w zakresie zażalenia na postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej z uwagi na sporządzenie jej osobiście przez skarżącą (postanowienie z 26 lipca 2013 r., II FZ 376/13).

Brak jest podstaw do przyznania prawa pomocy, gdy przedsiębiorstwo wykazało niewielki dochód lub stratę, ale nadal funkcjonuje w obrocie gospodarczym (postanowienie z 15 maja 2013 r., II FZ 242/13), a także gdy strona wyzbyła się majątku znacznych rozmiarów na rzecz swoich bliskich w trakcie prowadzonej w stosunku do niej postępowań kontrolnych i podatkowych (postanowienie z 10 kwietnia 2013 r., II FZ 28/13) czy gdy strona wykazała historyczną stratę bilansową sprzed 13 lat nieskutkującą jednak upadłością (postanowienie z 23 kwietnia 2013 r., II FZ 227/13). Wskazywano, że od osób toczących spory sądowe w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą należy szczególnie wymagać

zapobiegliwości i przezorności w zakresie zabezpieczenia środków na ponoszenie kosztów sądowych (postanowienie z 16 kwietnia 2013 r., II FZ 205/13). O konieczności przyznania prawa pomocy nie przesądza także fakt jej przyznania w innej sprawie sądownoadministracyjnej (postanowienie z 8 maja 2013 r., II FZ 251/13), podobnie jak wcześniejsze otrzymanie prawa pomocy jest bez znaczenia przy ocenie wymogów formalnych wniosku o jego przyznanie (postanowienie z 28 maja 2013 r., II FZ 299/13).

15. Moc wiążąca uchwał NSA

Uchwała podjęta przez NSA stanowi całość, na którą składa się zarówno jej sentencja zawierająca bezpośrednie wyjaśnienie rozpoznawanego zagadnienia prawnego, jak i uzasadnienie wywiedzione dla zobrazowania motywów, którymi kierował się skład orzekający podejmując uchwałę danej treści. Stanowisko wyrażone w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego wiąże pośrednio wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych, przy czym moc wiążąca uchwały dotyczy zarówno jej sentencji, jak i poglądów prawnych wyrażonych w uzasadnieniu, które mają bezpośredni związek ze stanowiskiem wypowiedzianym w sentencji. Natomiast w art. 269 § 1. p.p.s.a. przewidziano określoną procedurę w sytuacji, gdy skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu NSA (wyrok z 22 października 2013 r., II FSK 2564/12).

16. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Warunkiem wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest m.in. wykazanie, że zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe (art. 285a § 1 *in fine*). Niewskazanie zaistnienia ww. przesłanki skutkowało odrzuceniem skargi (np. postanowienia z: 1 października 2013 r., II FNP 1/13; 5 marca 2013 r., II FNP 17/12 i II FNP 18/12; 28 lutego 2013 r., I FNP 10/12).

Niedopuszczalna jest skarga wniesiona przez podmiot niebędący stroną postępowania, w którym wydano zaskarżone orzeczenie (postanowienia z: 19 czerwca 2013 r., I FNP 6/13; 11 września 2013 r., I FNP 12/13; 28 listopada 2013 r., I FNP 14/13).

W art. 285e § 1 pkt 1 p.p.s.a. ustawodawca określił szczególne wymogi, jakie powinna spełniać skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (postanowienie z 19 czerwca 2013 r., I FNP 6/13). Jednym z nich jest stosownie do art. 285e § 1 pkt 4 p.p.s.a. uprawdopodobnienie wyrządzenia szkody spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy. Szkoła w rozumieniu art. 285e § 1 pkt 4 p.p.s.a. dotyczy obu jej postaci – *damnum emergens* (szkody rzeczywistej) oraz *lucrum cessans* (utraconych korzyści). Nie spełnia zaś omawianego wymogu odwołanie się do szkody hipotetycznej (ewentualnej), która jeszcze nie wystąpiła, gdyż skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie służy zapobieganiu szkodzie mogącej powstać wskutek wydania orzeczenia. Trudno przyjąć, aby sprawa dotycząca interpretacji indywidualnej w ogóle mogła wyrządzić szkodę zarówno w zakresie *damnum emergens*, jak i *lucrum cessans*. Z natury rzeczy wynika bowiem, że sprawa sądownoadministracyjna dotycząca kontroli in-

interpretacji indywidualnej czy odmowy jej udzielenia nie może bezpośrednio wyrządzić wymiernej szkody, nawet gdyby wydane orzeczenie było niezgodne z prawem. Mając na uwadze charakter prawnopodatkowy interpretacji indywidualnych oraz implikacji związanych ze stosowaniem się do ich treści (a przede wszystkim brak wiążącego wnioskodawcę charakteru interpretacji) nie będzie możliwe co do zasady uprawdopodobnienie szkody, o której mowa w art. 285e § 1 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 6 września 2013 r., I FNP 5/13).

W myśl art. 285d p.p.s.a. skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania, które spowodowały niezgodność orzeczenia z prawem, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda. Podstawą skargi nie mogą być jednak zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Z przywołanej regulacji jednoznacznie wynika, że zakres podstaw jest ograniczony przez wyłączenie zarzutów dotyczących ustalenia faktów lub oceny dowodów. Nie jest w szczególności możliwe podważanie oceny dowodów dokonanej przez sąd, którego orzeczenie zaskarżono, nawet gdy ocena ta jest rażąco wadliwa lub w sposób oczywisty błędna. Nie jest również możliwe powoływanie przez wnoszącego skargę w trybie przepisów art. 285a i nast. p.p.s.a. nowych faktów i dowodów (postanowienie z 30 października 2013 r., I FNP 7/13).

17. Podsumowanie

Aktualnie w Sejmie trwają prace nad kolejnym projektem nowelizacji przepisów p.p.s.a. Podstawowym założeniem projektu zmian jest udoskonalenie rozwiązań w postępowaniu sądowoadministracyjnym w celu zapewnienia skutecznego i przyjaznego załatwiania spraw jednostki w rozsądnym terminie, a także stopniowego ograniczania procesowych konsekwencji tzw. władztwa administracyjnego oraz dostosowania procedury sądowoadministracyjnej do wymagań związanych z wejściem w życie ustawy nowelizującej ustawę o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²².

Proponowane zmiany idą w kierunku usprawnienia, a także uproszczenia postępowania w tych sprawach, w których przemawiają za tym względy celowości, słuszności i ekonomiki postępowania sądowoadministracyjnego zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji. Założenia te zostaną zrealizowane w szczególności poprzez umożliwienie wojewódzkim sądom administracyjnym w sentencji wyroku uwzględniającego skargę merytorycznego orzekania o sposobie załatwienia sprawy przez organ, zwiększenie zakresu orzekania reformatoryjnego przez Naczelną Sąd Administracyjny, rozszerzenie katalogu spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym oraz zwiększenie uprawnień orzecznich referendarzy sądowych.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom jednostki w zakresie łatwiejszego dostępu do sądu administracyjnego oraz szybkiego uzyskania finalnego rozstrzygnięcia w sprawie zakłada się wyposażenie wojewódzkich sądów administracyjnych w ograniczoną kompetencję do wydawania rozstrzygnięć zastępujących akt administracyjny lub nakazujących organowi wydanie rozstrzygnięcia o określonej treści. Jedną z form realizacji tej zasady będzie wprowadzenie możliwości umarzania przez sąd postępowania administracyjnego, w którego ramach wydany został zaskarżony akt w sytuacji, gdy sąd uchylając zaskarżoną decyzję lub

²² Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw.

postanowienie uzna, że zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania administracyjnego. Proponuje się również przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do określenia w wyroku uwzględniającym skargę sposobu załatwienia sprawy, a nawet przyszłego rozstrzygnięcia, jeżeli będą to uzasadniały okoliczności sprawy.

18. Postępowanie administracyjne

18.1. Rozpoznanie odwołania wniesionego na podstawie art. 154 w związku z art. 152 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²³ może obejmować również badanie prawidłowości oceny oferty złożonej przez podmiot konkurujący z podmiotem wnoszącym odwołanie, co wiąże się z prawem dostępu odwołującego do akt postępowania konkursowego, dotycząc również podmiotów konkurujących jedynie z ograniczeniami wynikającymi z przepisów ustawy art. 74 § 1 i 2 k.p.a. i art. 55 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – wyrok NSA z 21 maja 2013 r., II GSK 397/12.

W odniesieniu do obowiązku wyłączenia od orzekania członka samorządowego kolegium odwoławczego z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, NSA wskazał, że jej celem jest zapewnienie realizacji zasady prawdy obiektywnej przez stworzenie warunków do rozpoznania i rozstrzygania sprawy przez pracownika organu administracji lub sam organ. Instytucja ta ma na celu urzeczywistnienie na gruncie postępowania administracyjnego zasady pogłębienia zaufania obywateli do organów państwa²⁴ (wyrok z 10 kwietnia 2013 r., I OSK 96/13).

Przepis art. 147 § 2 p.p.s.a. ma charakter normy odsyłającej, co oznacza, że nie może on stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wzruszenia aktu indywidualnego. Nie może on także kreować nowych podstaw wznowienia postępowania ponad określone w przepisach art. 145 § 1 pkt 1–8, art. 145a i art. 145b k.p.a. lub w przepisach szczególnych. Ustawodawca nie przewiduje zatem na gruncie procedury administracyjnej bezwzględnej wzruszalności decyzji ostatecznych. Dopuszcza tym samym możliwość funkcjonowania w obrocie prawnym wadliwych decyzji ostatecznych, które z różnych przyczyn (np. upływu terminu do złożenia wniosku, braku woli legitymowanego podmiotu) nie mogą być wzruszone w trybach nadzwyczajnych (wyrok z 10 września 2013 r., II OSK 893/12).

Żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, od której skargę oddalono prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego, powinno zostać załatwione przez wydanie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania (art. 157 § 3 k.p.a.), gdy w rezultacie wstępnego badania zawartości żądania organ administracji publicznej ustali wystąpienie – z uwagi na wydany uprzednio wyrok sądu – przeszkody przedmiotowej, czyniącej jego rozpoznanie niedopuszczalnym. W pozostałych przypadkach organ administracji publicznej obowiązany jest rozpoznać żądanie co do istoty stosując art. 158 § 1 w zw. z art. 156 § 1 k.p.a.²⁵ (wyrok z 2 października 2013 r., II OSK 1009/12).

²³ Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

²⁴ NSA powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2008 r., P 57/07, w którym orzeczono, że art. 24 § 1 pkt 5 w zw. z art. 27 § 1 i art. 127 § 3 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza się członka samorządowego kolegium odwoławczego z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, był niezgodny z art. 2 w zw. z art. 78 Konstytucji.

²⁵ NSA powołał się na uchwałę z 7 grudnia 2009 r., I OPS 6/09.

18.2. Przedstawione w tej części orzecznictwo odnoszące się do przepisów procesowych w postępowaniu administracyjnym wskazuje na kształtowanie się jednolitej linii orzeczniczej w sprawach istotnych, m.in. kognicji sądów administracyjnych, podstaw skargi kasacyjnej, a także zagadnień odnoszących się do kosztów sądowych. Wskazać należy także na uporządkowanie orzecznictwa w zakresie prawa pomocy.

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2013 r.

1. Uwagi wstępne

W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich¹, zagadnienia prawa unijnego pojawiają się przede wszystkim przy rozpoznawaniu spraw² z zakresu podatków pośrednich, w tym podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego, jak również w sprawach z zakresu prawa celnego, transportu drogowego i lotniczego, ochrony środowiska, nadzoru sanitarnego i weterynaryjnego, ochrony danych osobowych, dostępu do informacji publicznej, ochrony środowiska, uznawania kwalifikacji zawodowych, gier i zakładów wzajemnych, prawa rolnego, pomocy finansowej ze środków UE w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, prawa własności przemysłowej oraz w sprawach cudzoziemców.

Przy rozpoznawaniu spraw z elementem unijnym sądy powoływały zarówno przepisy pierwotnego, jak i pochodnego prawa Unii Europejskiej (UE). Przywoływały obowiązek prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego i zapewnienia pierwszeństwa prawu europejskiemu. Korzystały także z możliwości bezpośredniego zastosowania przepisów rozporządzeń i dyrektyw. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) było również powoływane przez sądy administracyjne w celu wskazania wykładni danego przepisu prawa europejskiego mającego zastosowanie w sprawie, a także przy dokonywaniu oceny możliwości zastosowania prawa unijnego w rozpoznawanych sprawach. W niektórych sprawach sądy odmawiały zastosowania przepisów prawa UE ze względu na brak publikacji w języku polskim aktów prawnych UE³.

¹ Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2005 r.*, NSA, Warszawa 2006, s. 187–188; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2006 r.*, NSA, Warszawa 2007, s. 169–195; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 r.*, NSA, Warszawa 2008, s. 250–251; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 r.*, NSA, Warszawa 2009, s. 280–282; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2009 r.*, NSA, Warszawa 2010, s. 172–173; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2010 r.*, NSA, Warszawa 2011 r., s. 194–217; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2011 r.*, NSA, Warszawa 2012 r., s. 207–234; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2012 r.*, NSA, Warszawa 2013 r., s. 242–266.

² Wybrane orzeczenia z tych dziedzin zostały szerzej powołane w dalszej części niniejszego opracowania, przy czym uwzględniono orzeczenia prawomocne (z wyjątkiem orzeczeń, przy których zaznaczono, że są one nieprawomocne).

³ Zob. np. wyroki NSA z 21 marca 2013 r., I GSK 1789/11; z 10 lipca 2013 r., I GSK 863/12; z 12 lipca 2013 r., I GSK 755/12; z 25 lipca 2013 r., I GSK 858/12.

Sądy administracyjne sięgały dotychczas⁴ i nadal sięgają do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC)⁵ oraz do dorobku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) przy okazji rozważań dotyczących ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, w szczególności gwarancji prawa do sądu i ochrony prawa własności, prawa do prywatności i ochrony życia rodzinnego i prywatnego, w tym w sprawach cudzoziemców⁶, zagospodarowania przestrzennego⁷, wywłaszczania i zwrotu nieruchomości⁸, gospodarki nieruchomościami⁹, ochrony środowiska¹⁰ czy nakładania kar administracyjnych¹¹.

W omawianym okresie sądy powoływały również EKPC w zakresie dotyczącym wolności myśli, sumienia i wyznania w sprawach dotyczących przetwarzania danych osobowych przez Kościoły lub związki wyznaniowe¹².

Postanowienia EKPC były często powoływane w uzasadnieniach sądów administracyjnych subsydiarnie jako potwierdzenie również prawno-międzynarodowego (konwencyjnego) charakteru standardów konstytucyjnych¹³.

Przepisy EKPC stanowiły w okresie sprawozdawczym również wzorce kontrolne wskazywane przez sądy administracyjne w pytaniach prawnych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego¹⁴.

2. Pytanie prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE

2.1. Pytania prejudycjalne do TSUE

W 2013 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi w ośmiu sprawach. W siedmiu sprawach pytania skierował do TSUE Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), jedno pytanie skierował Wojewódzki Sąd Ad-

⁴ Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 r.*, NSA, Warszawa 2008, s. 284; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 r.*, NSA, Warszawa 2009, s. 311; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2009 r.*, NSA, Warszawa 2010, s. 215; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2010 r.*, NSA, Warszawa 2011 r., s. 216; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2011 r.*, NSA, Warszawa 2012 r., s. 231; *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2012 r.*, NSA, Warszawa 2013 r., s. 264.

⁵ 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.).

⁶ Zob. np. wyrok NSA z 5 marca 2013 r., II OSK 2095/11; wyroki WSA w Warszawie z 30 lipca 2013 r., IV SA/Wa 2855/12; z 15 października 2013 r., IV SA/Wa 1387/13.

⁷ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 13 marca 2013 r., IV SA/Wa 2425/12; wyrok WSA w Gliwicach z 8 sierpnia 2013 r., II SA/Gl 848/12; wyrok WSA w Białymstoku z 12 września 2013 r., II SA/Bk 245/13; wyrok WSA we Wrocławiu z 16 września 2013 r., II SA/Wr 363/13.

⁸ Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 5 lutego 2013 r., II SA/Po 962/12; wyrok WSA w Krakowie z 15 marca 2013 r., II SA/Kr 138/13.

⁹ Zob. np. wyrok NSA z 8 października 2013 r., I OSK 1700/13.

¹⁰ Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 27 marca 2013 r., II SAB/Gd 109/12.

¹¹ Zob. np. wyrok NSA z 8 stycznia 2013 r., II OSK 2374/12.

¹² Zob. np. wyrok NSA z 24 października 2013 r., I OSK 1520/13 oraz wyrok WSA w Warszawie z 9 października 2013 r., II SA/Wa 101/13.

¹³ Zob. np. wyroki NSA z 7 marca 2013 r., II OSK 44/13; z 2 lipca 2013 r., II OSK 462/12; z 17 grudnia 2013 r., I GSK 1160/13; wyrok WSA w Krakowie z 15 marca 2013 r., II SA/Kr 138/13; wyrok WSA w Warszawie z 11 września 2013 r., VI SA/Wa 1481/13.

¹⁴ Zob. postanowienie WSA w Warszawie z 19 września 2013 r., I SA/Wa 204/12.

ministracyjny w Krakowie. Siedem z zadanych pytań dotyczyło zagadnień podatkowych (cztery pytania dotyczyły wykładni unijnych przepisów dotyczących VAT, dwa – podatku akcyzowego, a w jednym przypadku chodziło o wykładnię przepisów dotyczących podatku kapitałowego). Jedno pytanie dotyczyło kwestii zgodności uzależnienia przyznania tzw. uprawnień zabużańskich od posiadania obywatelstwa polskiego z art. 18 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), ustanawiającym zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

2.1.1. *Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie I FSK 221/12 (sygn. sprawy przed TSUE C-499/13 Macikowski przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Gdańsku)*¹⁵. NSA zdecydował się na wystąpienie do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi w powyższej sprawie ze względu na wątpliwości co do dopuszczalności stosowania odstępstwa od zasad ogólnych VAT poprzez ustanowienie instytucji płatnika na zasadach określonych w art. 18 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁶. W razie odpowiedzi pozytywnej NSA pragnął uzyskać dodatkowo odpowiedź, czy zasada proporcjonalności nie stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisu krajowego, zgodnie z którym VAT od dostawy nieruchomości, dokonywanej w trybie egzekucji towarów będących własnością dłużnika lub posiadanych przez niego z naruszeniem obowiązujących przepisów, pobiera i wpłaca komornik sądowy wykonujący czynności egzekucyjne, który jako płatnik ponosi odpowiedzialność za niewykonanie tego obowiązku. Dodatkowo NSA podjął wątpliwość co do zgodności z zasadą neutralności przepisu krajowego w zakresie, w jakim nakłada na płatnika obowiązek obliczenia, poboru i zapłaty kwoty podatku od towarów i usług w wysokości kwoty stanowiącej iloczyn przychodu osiągniętego ze sprzedaży towaru pomniejszonego o VAT oraz odpowiedniej stawki tego podatku, bez pomniejszenia tej kwoty o kwotę podatku naliczonego od początku okresu rozliczeniowego do daty pobrania podatku od podatnika.

2.1.2. *Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie I GSK 780/11 (sygn. sprawy przed TSUE C-349/13 Oil Trading Poland)*¹⁷. NSA zdecydował się na wystąpienie z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE ze względu na wątpliwość, czy art. 3 ust. 3 dyrektywy 92/12/EWG¹⁸ – oraz aktualnie odpowiednio art. 1 ust. 3 lit. a/ i akapit pierwszy dyrektywy 2008/118/WE¹⁹ – należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się nałożeniu przez państwo członkowskie na oleje smarowe oznaczone kodem CN 2710 19 71–2710 19 99, wykorzystywane do celów innych niż napędowe i grzewcze, podatku akcyzowego według reguł właściwych dla ujednoliconego podatku akcyzowego nakładanego na konsumpcję produktów energetycznych.

2.1.3. *Pytanie prejudycjalne WSA w Krakowie w sprawie I SA/Kr 188/13 (sygn. sprawy przed TSUE: C-357/13 Drukarnia Multipress)*²⁰. WSA w Krakowie zadał pytania prejudycjalne w kwestii prawidłowej wykładni przepisów dyrektywy 2008/7/WE²¹. W szczególności Sąd powziął

¹⁵ Postanowienie NSA z 21 lutego 2013 r., I FSK 221/12.

¹⁶ Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

¹⁷ Postanowienie NSA z 5 marca 2013 r., I GSK 780/11.

¹⁸ Dyrektywa Rady 92/12/EWG z 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (Dz.Urz. WE L 76 z 23 marca 1992 r., s. 1 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne – Rozdział 9, t. 1, s. 179).

¹⁹ Dyrektywa Rady 2008/118/WE z 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG (Dz.Urz. UE L 9 z 14 stycznia 2009 r., s. 12 ze zm.).

²⁰ Postanowienie WSA w Krakowie z 12 kwietnia 2013 r., I SA/Kr 188/13.

²¹ Dyrektywa Rady 2008/7/WE z 12 lutego 2008 r. dotycząca podatków pośrednich od gromadzenia kapitału (Dz.Urz. UE L 46 z 21 lutego 2008 r., s. 11 ze zm.).

wątpliwości, czy w świetle przepisów unijnych za spółkę kapitałową w rozumieniu tych przepisów należy uznać spółkę komandytowo-akcyjną, jeżeli z charakteru prawnego tej spółki wynika, że tylko część jej kapitału i wspólników może spełniać warunki przewidziane w art. 2 ust. 1 lit. b/ i c/ dyrektywy. W razie udzielenia odpowiedzi negatywnej WSA w Krakowie zadał dodatkowe pytanie, czy uprawnienie państwa członkowskiego do nieuznawania za spółki kapitałowe pewnej kategorii podmiotów oznacza, że państwo członkowskie zachowuje dowolność w zakresie opodatkowania podatkiem kapitałowym tych podmiotów.

2.1.4. *Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie I OSK 2024/11 (sygn. sprawy przed TSUE: C-370/13 Teisseyre i Teisseyre)*²². NSA w niniejszej sprawie analizował przesłanki podmiotowe warunkujące przyznanie tzw. uprawnień zabużańskich w sytuacji, w której spadkobiercami byłej właścicielki nieruchomości zabużańskiej było dwóch braci, z których jeden posiadał obywatelstwo polskie i występował o przyznanie mu prawa do rekompensaty, a drugi, nieposiadający obywatelstwa polskiego, dokonał wskazania – w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej²³ – na rzecz brata. Dokonując powyższej analizy, NSA powziął wątpliwości, czy wykładnia art. 18 TFUE, ustanawiającego zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, zakazuje wyłączenia przez art. 3 ust. 2 wskazanej wyżej ustawy z grona osób uprawnionych do otrzymania rekompensaty nieposiadającego obywatelstwa polskiego spadkobiercy właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego.

2.1.5. *Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie I FSK 1135/12 (sygn. sprawy przed TSUE: C-500/13 Gmina Międzyzdroje przeciwko Ministrowi Finansów)*²⁴. Pytanie NSA dotyczyło zgodności z prawem unijnym, a w szczególności z art. 167, 187 i 189 dyrektywy 2006/112/WE²⁵ oraz zasadą neutralności przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, na których mocy w przypadku zmiany przeznaczenia dobra inwestycyjnego z wykonywania czynności niedających prawa do odliczenia podatku naliczonego na czynności umożliwiające skorzystanie z tego prawa nie jest możliwa jednorazowa korekta, ale dokonuje się jej w ciągu 5 kolejnych lat, a w przypadku nieruchomości w ciągu 10 lat licząc od roku, w którym dobra inwestycyjne zostały oddane do użytkowania.

2.1.6. *Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie I FSK 454/13*²⁶. Pytanie prejudycjalne w niniejszej sprawie dotyczyło wykładni art. 2 ust. 1 oraz ust. 3 dyrektywy 2003/96/WE²⁷. W ocenie NSA wyjaśnienia wymaga, czy przepisy unijne przewidujące regułę opodatkowania dodatków do paliw silnikowych według stawki przyjętej dla równoważnego paliwa silnikowego, tj. paliwa, do którego dodatek lub rozcieńczalnik zostały zastosowane, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one stosowaniu do produktów objętych pozycją CN 3811 stawki podatkowej odpowiedniej dla tzw. pozostałych paliw silnikowych określonej w art. 89 ust. 1 pkt 14 ustawy

²² Postanowienie NSA z 30 kwietnia 2013 r., I OSK 2024/11.

²³ Dz.U. Nr 169, poz. 1418, z 2006 r. Nr 195, poz. 1437, z 2008 r. Nr 197, poz. 1223 oraz z 2010 r. Nr 257, poz. 1726.

²⁴ Postanowienie NSA z 25 czerwca 2013 r., I FSK 1135/12.

²⁵ Dyrektywa Rady z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Ur. UE z 2006 r. Nr L347, s. 1 ze zm.), dalej zwana „dyrektywą 2006/112/WE”.

²⁶ Postanowienie NSA z 12 września 2013 r., I FSK 454/13.

²⁷ Dyrektywa Rady 2003/96/WE z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.Ur. UE L 283 z 31 października 2003 r., s. 51 ze zm.; Dz.Ur. UE Polskie wydanie specjalne, Rozdział 9, t. 1, s. 405).

z 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym²⁸. Dodatkowo NSA skierował pytanie, czy art. 2 ust. 3 w związku z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/96/WE jest bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, aby mógł być bezpośrednio skuteczny i stanowić bezpośrednie źródło prawa i obowiązku przesądzającego o stosowaniu do dodatków lub domieszek (rozcieńczalników) do paliw silnikowych stawki przyjętej dla równoważnego paliwa silnikowego.

2.1.7. *Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie I FSK 1389/12 (sygn. sprawy przed TSUE: C-42/14 Wojskowa Agencja Mieszkaniowa w Warszawie)*²⁹. NSA kierując pytanie prejudycjalne powziął wątpliwość, czy przepisy art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 1 i art. 24 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE należy interpretować w ten sposób, że dochodzi do dostaw przez wynajmującego energii elektrycznej, ciepłej i wody oraz usług wywozu nieczystości na rzecz najemcy lokalu, bezpośrednio zużywającego te towary i usługi, które dostarczane są do tego lokalu przez wyspecjalizowane podmioty trzecie, gdy stroną umów o dostawy tych towarów i świadczenie usług jest wynajmujący przenoszący jedynie koszty ich poniesienia na najemcę lokalu faktycznie z nich korzystającego. Dodatkowo, w razie udzielenia odpowiedzi pozytywnej, NSA wskazał, że konieczne jest przesądzenie, czy koszty energii elektrycznej, ciepłej i wody oraz wywozu nieczystości zużytych przez najemcę lokalu powiększają u wynajmującego podstawę opodatkowania (czynsz), o której mowa w art. 73 dyrektywy 2006/112/WE, z tytułu świadczenia usługi najmu, czy też przedmiotowe dostawy i usługi stanowią świadczenia odrębne od usługi wynajmu lokali.

2.1.8. *Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie I FSK 311/12*³⁰. Powodem wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez NSA były wątpliwości w kwestii prawidłowej wykładni pojęcia „podatnik” w podatku od towarów i usług. NSA zadał pytanie, czy w świetle art. 4 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) jednostka organizacyjna gminy może być uznana za podatnika VAT w sytuacji, gdy wykonuje czynności w charakterze innym niż organ władzy publicznej w rozumieniu art. 13 dyrektywy 2006/112/WE, pomimo że nie spełnia warunku samodzielności (niezależności) przewidzianego w art. 9 ust. 1 tej dyrektywy.

2.2. Orzeczenia prejudycjalne w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

W 2013 r. zapadły 4 orzeczenia, w których TSUE udzielił odpowiedzi na pytania prejudycjalne polskich sądów administracyjnych skierowane w latach poprzednich.

2.2.1. *Wyrok TSUE z 17 stycznia 2013 r. w sprawie C-224/11 BGŻ Spółka z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Warszawie*. W odpowiedzi na pytania skierowane przez NSA³¹, TSUE orzekł, że usługa ubezpieczenia przedmiotu leasingu i usługa leasingu co do zasady stanowią usługi odrębne i niezależne od celów podatku od wartości dodanej. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy w świetle szczególnych okoliczności postępowania głównego dane czynności są w takim stopniu powiązane ze sobą, że należy je traktować jako stanowiące jedną usługę, czy też przeciwnie – stanowią usługi odrębne. Dodatkowo TSUE podkreślił, że jeżeli leasingodawca ubezpiecza przedmiot leasingu obciążając dokładnym kosztem tego ubezpieczenia leasingobiorcę w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym, taka czynność stanowi transakcję ubezpieczeniową w rozumieniu art. 135 ust. 1 lit. a/ dyrektywy 2006/112/WE.

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.

²⁹ Postanowienie NSA z 22 października 2013 r., I FSK 1389/12.

³⁰ Postanowienie NSA z 10 grudnia 2013 r., I FSK 311/12.

³¹ Postanowienie NSA z 7 kwietnia 2011 r., I FSK 460/10.

2.2.2. Wyrok TSUE z 16 maja 2013 r. w sprawie C-169/12 *TNT Express Worldwide (Poland) Sp. z o.o. przeciwko Ministrowi Finansów*. TSUE uznał, że na pytanie prejudycjalne skierowane przez NSA³² należy odpowiedzieć, iż art. 66 dyrektywy 2006/112/WE stoi na przeszkodzie unormowaniu prawa krajowego, zgodnie z którym podatek od wartości dodanej w odniesieniu do usług transportowych i spedycyjnych staje się wymagalny w momencie otrzymania całości lub części zapłaty, lecz nie później niż po upływie 30 dni od dnia świadczenia usługi, nawet jeżeli faktura została wystawiona wcześniej i przewiduje późniejszy termin zapłaty.

2.2.3. Wyrok TSUE z 27 czerwca 2013 r. w sprawie C-155/12 *RR Donnelley Global Turnkey Solutions Poland sp. z o.o.* TSUE rozstrzygając wątpliwości podniesione przez NSA³³, orzekł, że art. 47 dyrektywy 2006/112/WE należy interpretować w ten sposób, iż kompleksowe usługi w zakresie magazynowania obejmujące przyjmowanie towarów do magazynu, ich umieszczanie na odpowiednich półkach magazynowych, przechowywanie, pakowanie, wydawanie, rozładunek i załadunek są objęte tym artykułem, jedynie gdy magazynowanie stanowi świadczenie główne czynności jednolitej i usługobiorcom jest przyznane prawo używania całości lub części wyraźnie określonej nieruchomości.

2.2.4. Wyrok TSUE z 28 listopada 2013 r. w sprawie C-319/12 *Minister Finansów przeciwko MDDP sp. z o.o. Akademia Biznesu, sp. komandytowej*. W odpowiedzi na pytania skierowane przez NSA³⁴, TSUE orzekł, że art. 132 ust. 1 lit. i/, art. 133 i 134 dyrektywy 2006/112/WE należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwiają się one objęciu zwolnieniem od podatku od wartości dodanej usług edukacyjnych świadczonych przez podmioty niepubliczne w celach komercyjnych. Jednak art. 132 ust. 1 lit. i/ tej dyrektywy sprzeciwia się zwolnieniu wszystkich usług edukacyjnych w sposób ogólny, bez uwzględnienia celów realizowanych przez podmioty niepubliczne świadczące te usługi. Dodatkowo Trybunał Sprawiedliwości uznał, że na podstawie art. 168 dyrektywy 2006/112 lub transponującego go przepisu krajowego podatnik nie może powoływać się na prawo do odliczenia naliczonego podatku od wartości dodanej, jeżeli ze względu na zwolnienie przewidziane przez prawo krajowe z naruszeniem art. 132 ust. 1 lit. i/ tej dyrektywy świadczone przez niego usługi edukacyjne nie są objęte podatkiem od wartości dodanej. Podatnik ten może jednak powołać się na niezgodność wskazanego zwolnienia z art. 132 ust. 1 lit. i/ dyrektywy 2006/112/WE, aby nie zostało ono wobec niego zastosowane, jeżeli – nawet przy uwzględnieniu zakresu swobodnego uznania przyznanego przez ten przepis państwom członkowskim – rzeczony podatnik nie może być obiektywnie uważany za podmiot o celach podobnych do celów podmiotu edukacyjnego prawa publicznego w rozumieniu owego przepisu, czego zbadanie należy do sądu krajowego. W tym ostatnim wypadku usługi edukacyjne świadczone przez podatnika zostaną objęte podatkiem od wartości dodanej, a zatem będzie on mógł skorzystać z prawa do odliczenia naliczonego podatku od wartości dodanej.

2.3. Wykonanie orzeczeń TSUE

W wyniku wydania przez TSUE w 2013 r. orzeczeń prejudycjalnych sądy administracyjne podjęły zawieszone postępowania w sprawach, w których uprzednio wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi³⁵.

³² Postanowienie NSA z 4 stycznia 2012 r., I FSK 484/11.

³³ Postanowienie NSA z 8 lutego 2012 r., I FSK 611/11.

³⁴ Postanowienie NSA z 27 kwietnia 2012 r., I FSK 54/12.

³⁵ Postanowienie NSA z 27 marca 2013 r., I FSK 460/10; postanowienie NSA z 19 września 2013 r., I FSK 484/11; postanowienie NSA z 26 września 2013 r., I FSK 611/11; postanowienie NSA z 17 grudnia 2013 r., I FSK 54/12.

Należy odnotować, że sądy administracyjne po uzyskaniu odpowiedzi TSUE na pytania prejudycjalne skierowane w poprzednich latach, rozstrzygając sprawy analogiczne do tych, w których sądy wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi, stosowały się do wytycznych TSUE. Orzeczenia wydane w 2013 r. przez TSUE w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów polskich były powoływane przez sądy administracyjne, m.in. orzeczenia w sprawach C-224/11 *BGŻ Leasing*³⁶, C-169/12 *TNT Express Worldwide (Poland)*³⁷ oraz C-155/12 *RR Donnelley Global Turnkey Solutions Poland sp. z o.o.*³⁸

2.4. Odmowa wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

Wystąpienia z pytaniami prejudycjalnymi odmawiano z powodu uznania przez sąd występującego w sprawie zagadnienia prawnego za jasne i niewymagające korzystania z procedury przewidzianej w art. 267 TFUE lub za dostatecznie wyjaśnione już w orzecznictwie TSUE³⁹.

2.5. Zawieszenie postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne

Sądy administracyjne w 2013 r. zawieszały postępowania ze względu na to, że problem podniesiony w pytaniach prejudycjalnych skierowanych uprzednio przez sądy administracyjne jest analogiczny z podniesionym w rozpatrywanej przez nie sprawie⁴⁰.

³⁶ Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 16 kwietnia 2013 r., III SA/GI 476/13; wyrok NSA z 3 września 2013 r., I FSK 1206/12; wyrok WSA we Wrocławiu z 30 października 2013 r., I SA/Wr 1367/13.

³⁷ Zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 20 sierpnia 2013 r., I SA/Bd 403/13; wyrok WSA w Łodzi z 1 października 2013 r., I SA/Łd 152/13; wyrok NSA z 22 listopada 2013 r., I FSK 1986/11.

³⁸ Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 4 września 2013 r., I SA/Po 643/13.

³⁹ Zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 20 lutego 2013 r., I SA/Bd 3/13; wyrok WSA w Gdańsku z 12 czerwca 2013 r., I SA/Gd 500/13; wyrok WSA w Lublinie z 4 lipca 2013 r., III SA/Lu 346/13; wyroki NSA: z 26 lutego 2013 r., I GSK 221/12; z 5 września 2013 r., II OSK 858/12; z 13 grudnia 2013 r., I GSK 1073/13.

⁴⁰ Zob. np. postanowienia sądów w związku z pytaniem prejudycjalnym NSA w sprawie I GSK 780/11: 1) postanowienia NSA: z 4 kwietnia 2013 r., I GSK 1584/11; z 5 kwietnia 2013 r., I GSK 1442/11, I GSK 1461/11, I GSK 1582/11; z 10 kwietnia 2013 r., I FSK 424/13; z 12 kwietnia 2013 r., I GSK 1066/11; z 17 października 2013 r., I GSK 443/11, I GSK 859/11, I GSK 1083/11, I GSK 1368/11, I GSK 1499/11, I GSK 1778/11, I GSK 1779/11; 2) postanowienia WSA w Gliwicach: z 6 marca 2013 r., III SA/GI 176/13, III SA/GI 71-77/13; z 8 marca 2013 r., III SA/GI 1239-1244/12, III SA/GI 186-192/13; z 11 marca 2013 r., III SA/GI 68-70/13; z 19 marca 2013 r., III SA/GI 214-215/13, III SA/GL 242-244/13; z 15 listopada 2013 r., III SA/GI 1152-1155/13; postanowienia WSA w Gdańsku: z 11 marca 2013 r., I SA/Gd 196/13, I SA/Gd 198/13, I SA/Gd 201/13; postanowienie WSA w Krakowie z 15 marca 2013 r., I SA/Kr 43/13; postanowienia WSA we Wrocławiu z 25 marca 2013 r., I SA/Wr 1594-1596/12; z 8 kwietnia 2013 r., I SA/Wr 1550-1551/12; z 6 maja 2013 r., I SA/Wr 439-441/13; postanowienia WSA w Szczecinie: z 17 maja 2013 r., I SA/Sz 490-494/12, I SA/Sz 505-506/12, z 20 maja 2013 r., I SA/Sz 482-483/12; z 23 października 2013 r., I SA/Sz 904-906/13, I SA/Sz 757-761/13, I SA/Sz 721-724/13; postanowienia WSA w Łodzi z 6 czerwca 2013 r., I SA/Łd 467/13; z 30 lipca 2013 r., III SA/Łd 779/13; z 19 września 2013 r., III SA/Łd 914/13, III SA/Łd 866/13; postanowienia WSA w Bydgoszczy z 19 listopada 2013 r., I SA/Bd 763-764/13; postanowienia WSA w Warszawie z 22 listopada 2013 r., V SA/Wa 454/13.

3. Stosowanie prawa Unii Europejskiej w poszczególnych kategoriach spraw

3.1. Sprawy podatkowe

W sprawach podatkowych prawo unijne stosowane było przez sądy administracyjne przede wszystkim w zakresie podatków podlegających najściślejszej harmonizacji w ramach Unii Europejskiej, tj. podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego. W 2013 r., podobnie jak w roku poprzednim, zwiększył się wpływ spraw z elementem unijnym w dziedzinie podatku od gier.

3.1.1. *Podatek od towarów i usług.* W dziedzinie podatku od towarów i usług⁴¹ w przeważającej liczbie spraw rozstrzyganych przez sądy administracyjne podatnicy oraz organy podatkowe powoływały się na przepisy dyrektyw unijnych i na orzecznictwo TSUE. Przy rozstrzyganiu skarg sądy administracyjnie dokonywały wykładni przepisów polskich z uwzględnieniem wymogów prounijnej wykładni prawa krajowego oraz zapewnienia prawu unijnemu pierwszeństwa i skuteczności. Najczęściej chodziło o ocenę polskich przepisów w świetle brzmienia i celów dyrektywy 2006/112/WE. Szeroko powoływane było również orzecznictwo TSUE. Orzecznictwo sądów unijnych powoływane było w sprawach z zakresu VAT zarówno przy rozstrzyganiu konkretnych problemów, jak i w bardziej ogólnym kontekście. Należy odnotować, że sądy administracyjne szeroko odwołują się do generalnych koncepcji wykształconych w orzecznictwie TSUE, takich jak zasada neutralności i powszechności VAT, zasada proporcjonalności czy prawo podatnika do odliczenia podatku naliczonego na poprzednich fazach obrotu⁴².

Ze względu na ścisły stopień harmonizacji zakładany przez dyrektywy unijne zdecydowana większość spraw z zakresu VAT wymagała dokonywania przez sądy administracyjne oceny zgodności polskich przepisów z normami prawa UE. Wśród zagadnień związanych z prounijną wykładnią przepisów polskiej ustawy o podatku od towarów i usług rozstrzyganych przez sądy administracyjne w 2013 r. można wskazać przykładowo problematykę zastosowania zwolnień w podatku od towarów i usług⁴³, opodatkowania świadczeń złożonych⁴⁴, przeciwdziałania praktykom mającym na celu obejście lub unikanie opodatkowania

⁴¹ Zob. np. wyroki NSA: z 28 stycznia 2013 r., I FSK 697/12; z 9 maja 2013 r., I FSK 709/12; z 25 czerwca 2013 r., I FSK 1144/12 oraz wyroki WSA: w Poznaniu z 21 lutego 2013 r., I SA/Po 995/12; WSA we Wrocławiu z 27 lutego 2013 r., I SA/Wr 1578/12; WSA w Gorzowie Wlkp. z 29 maja 2013 r., I SA/Go 157/13; WSA w Olsztynie z 24 października 2013 r., I SA/Ol 566/13.

⁴² Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 5 lutego 2013 r. III SA/Wa 2012/12; wyrok NSA z 9 maja 2013 r., I FSK 709/12; wyrok NSA z 10 maja 2013 r., I FSK 896/12; wyrok WSA w Gliwicach z 17 czerwca 2013 r., III SA/GL 887/13; wyrok WSA w Krakowie z 28 czerwca 2013 r., I SA/Kr 589/13; wyrok WSA w Łodzi z 28 października 2013 r., I SA/Łd 233/13.

⁴³ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 9 kwietnia 2013 r., III SA/Wa 207/13; wyrok WSA w Gliwicach z 11 czerwca 2013 r., III SA/Gl 79/13; wyrok NSA z 25 czerwca 2013 r., I FSK 1144/12; wyrok WSA w Szczecinie z 8 października 2013 r., I SA/Sz 464/13; wyrok WSA w Olsztynie z 24 października 2013 r., I SA/Ol 566/13; wyrok NSA z 20 listopada 2013 r., I FSK 1705/12.

⁴⁴ Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 21 lutego 2013 r., I SA/Po 995/12; wyrok WSA we Wrocławiu z 27 lutego 2013 r., I SA/Wr 1578/12; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 29 maja 2013 r., I SA/Go 157/13.

VAT⁴⁵; uznania podmiotu za podatnika VAT⁴⁶, stosowania stawki obniżonej do środków spożywczych⁴⁷ czy też kwestii odliczenia podatku naliczonego od nabytego paliwa do samochodów wykorzystywanych w prowadzeniu działalności gospodarczej⁴⁸.

3.1.2. *Podatek akcyzowy*⁴⁹. W minionym okresie sprawozdawczym zapadła uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 29 października 2012 r., I GPS 1/12⁵⁰, w której NSA stwierdził, że objęcie podatkiem akcyzowym wyrobów, o których jest mowa w art. 2 pkt 2 w związku z pozycją 4 załącznika numer 2 i art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym⁵¹, w tym produktów energetycznych wykorzystywanych do celów innych niż paliwo silnikowe lub paliwa do ogrzewania, mieści się w upoważnieniu do wprowadzenia lub utrzymania podatków określonym w art. 3 ust. 3 Dyrektywy Rady 92/12/EWG⁵². W uzasadnieniu uchwały NSA, odnosząc się do użytego w art. 3 ust. 3 Dyrektywy Horyzontalnej sformułowania „podatek nie spowoduje zwiększenia formalności związanych z przekroczeniem granicy w handlu pomiędzy Państwami Członkowskimi” uznał, że warunki określone w krajowych przepisach akcyzowych, w tym procedury (składanie oświadczeń naczelnikowi urzędu celnego, prowadzenie ewidencji, złożenie zabezpieczeń) obowiązujące tylko na terytorium kraju, nie wprowadziły ograniczeń w zakresie obrotu tymi wyrobami i nie nałożyły na podatników ani na inne państwa członkowskie obowiązków, które byłyby niezgodne z przepisami prawa unijnego.

W okresie po wydaniu uchwały, a przed skierowaniem przez NSA pytania prejudycjalnego w sprawie I GSK 780/11 w sprawach w przedmiocie opodatkowania podatkiem akcyzowym olejów smarowych, składy orzekające NSA⁵³ oraz WSA⁵⁴ podzielały stanowisko wyrażone w uchwale. Po wydaniu przez NSA postanowienia o skierowaniu wskazanego wyżej pytania prejudycjalnego, w sprawach, w których zastosowanie znajdowały już prze-

⁴⁵ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 15 stycznia 2013 r., III SA/Wa 3099/12; wyrok WSA w Łodzi z 13 czerwca 2013 r., I SA/Łd 504/13; wyrok NSA z 24 czerwca 2013 r., I FSK 1748/12; wyrok WSA w Gdańsku z 9 października 2013 r., I SA/Gd 323/13.

⁴⁶ Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 20 lutego 2013 r., I SA/Po 1046/12; wyrok WSA w Łodzi z 12 września 2013 r., I SA/Łd 228/13.

⁴⁷ Zob. np. wyrok NSA z 28 stycznia 2013 r., I FSK 697/12; wyrok NSA z 24 sierpnia 2013 r., I FSK 226/13; wyrok NSA z 1 października 2013 r., I FSK 972/13.

⁴⁸ Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 21 lutego 2013 r., I SA/Po 995/12; wyrok WSA we Wrocławiu z 27 lutego 2013 r., I SA/Wr 1578/12; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 29 maja 2013 r., I SA/Go 157/13.

⁴⁹ Zob. np. wyroki NSA: z 16 stycznia 2013 r. I GSK 734/11; z 21 marca 2013 r., I GSK 1707/11 oraz wyroki WSA: w Gliwicach z 24 stycznia 2013 r., III SA/Gl 1230/12; w Warszawie z 27 lutego 2013 r., V SA/Wa 2589/12.

⁵⁰ Publ. ONSAiWSA 2013, nr 1, poz. 3.

⁵¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 29, poz. 257 ze zm.

⁵² Dyrektywa 92/12/EWG z 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (Dz.Urz. UE L 76 z 23 marca 1992 r., s. 1 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne – Rozdział 9, t. 1, s. 179).

⁵³ Wyroki NSA: z 16 stycznia 2013 r., I GSK 734/11; z 26 lutego 2013 r., I GSK 428/12 oraz z 28 lutego 2013 r., I GSK 439/12 i I GSK 440/12.

⁵⁴ Zob. wyroki WSA w Gliwicach: z 24 stycznia 2013 r., III SA/Gl 1230-1234/12; z 30 stycznia 2013 r., III SA/Gl 1222-1225/12; z 20 lutego 2013 r., III SA/Gl 1788-1791/12; z 22 lutego 2013 r., III SA/Gl 1792-1793/12; z 26 lutego 2013 r., III SA/Gl 1226/12; wyroki WSA w Rzeszowie z 24 stycznia 2013 r., I SA/Rz 1137-1138/12; wyrok WSA w Warszawie z 27 lutego 2013 r., V SA/Wa 2589/12; wyrok WSA we Wrocławiu z 21 lutego 2013 r., I SA/Wr 617/12.

pisy ustawy akcyzowej z roku 2008⁵⁵, część sądów podzielała pogląd zawarty w uchwale I GPS 1/12⁵⁶. Jednak w zdecydowanej większości spraw NSA⁵⁷ oraz WSA⁵⁸, uwzględniając treść skierowanego pytania prejudycjalnego zawieszały postępowanie w sprawach dotyczących podatku akcyzowego od olejów smarowych nieprzeznaczonych do celów napędowych lub grzewczych⁵⁹.

W omawianym okresie NSA orzekał również w sprawach dotyczących zwolnień od podatku akcyzowego nabycia oleju napędowego przeznaczonego i użytego na cele żeglugi oraz alkoholu etylowego wykorzystanego do produkcji określonych wyrobów. W wyroku z 21 marca 2013 r., I GSK 1707/11⁶⁰ NSA przyjął, że nabycie oleju napędowego przeznaczonego i użytego na cele żeglugi przy jednoczesnym prowadzeniu ewidencji wyrobów akcyzowych objętych zwolnieniem, która nie w pełni odpowiada warunkom formalnym określonym w rozporządzeniu wykonawczym⁶¹ do ustawy, podlega zwolnieniu w podatku akcyzowym. Do takiego wniosku prowadzi wykładnia art. 8 ust. 2 lit. b oraz art. 32 ust. 3 ustawy akcyzowej z 2008 r. w związku z art. 14 ust. 1 lit. c/ Dyrektywy energetycznej nr 2003/96/WE. Z regulacji unijnej wynika, że państwa członkowskie zwalniają od podatku – w warunkach, które ustanawiają dla celów zapewnienia prawidłowego i prostego stosowania takich zwolnień oraz zapobieżenia jakimkolwiek oszustwom podatkowym, unikaniu lub nadużywaniu – produkty energetyczne dostarczane w celu zastosowania jako paliwo do żeglugi na wodach terytorialnych UE. NSA podkreślił, że zużycie oleju napędowego na cele żeglugi jest podstawowym warunkiem skorzystania przez podatnika ze zwolnienia w podatku akcyzowym.

W wyroku z 16 stycznia 2013 r., I GSK 696/11 oraz I GSK 697/11, NSA wskazał, że zarówno z przepisów krajowych – art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy akcyzowej z 2008 r., jak i z przepisów unijnych – art. 27 ust. 1 lit. b/, c/, d/, e/, art. 27 ust. 2 lit. c/, e/ dyrektywy 92/83/EWG⁶² wynika, że zwolnieniu z podatku akcyzowego podlega alkohol etylowy wy-

⁵⁵ Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.).

⁵⁶ Zob. wyroki WSA we Wrocławiu z 11 marca 2013 r., I SA/Wr 132/13, I SA/Wr 34/13, wyrok WSA w Łodzi z 22 maja 2013 r., III SA/Łd 283/13 oraz nieprawomocne wyroki WSA: w Gliwicach z 6 marca 2013 r., III SA/Gl 117/13, III SA/Gl 116/13, III SA/Gl 115/13, III SA/Gl 114/13; we Wrocławiu z 11 marca 2013 r., I SA/Wr 132/13, w Łodzi z 24 kwietnia 2013 r., III SA/Łd 262/13, w Warszawie z 25 października 2013 r., V SA/Wa 772/13.

⁵⁷ Zob. np. postanowienia NSA: z 4 kwietnia 2013 r., I GSK 1584/11; z 12 kwietnia 2013 r., I GSK 1066/11; z 17 października 2013 r., I GSK 443/11.

⁵⁸ Zob. np. postanowienie WSA w Gliwicach z 6 marca 2013 r., III SA/Gl 176/13; postanowienie WSA w Gdańsku z 11 marca 2013 r., I SA/Gd 196/13; postanowienie WSA w Krakowie z 15 marca 2013 r., I SA/Kr 43/13; postanowienie WSA we Wrocławiu z 25 marca 2013 r., I SA/Wr 1594-1596/12; postanowienia WSA w Szczecinie z 17 maja 2013 r., I SA/Sz 490-494/12; postanowienie WSA w Łodzi z 6 czerwca 2013 r., I SA/Łd 467/13; postanowienia WSA w Bydgoszczy z 19 listopada 2013 r., I SA/Bd 763-764/13; postanowienie WSA w Warszawie z 22 listopada 2013 r., V SA/Wa 454/13.

⁵⁹ Zob. pkt 2.5 niniejszego opracowania oraz przypis 39.

⁶⁰ Podobnie wyrok NSA z 16 kwietnia 2013 r., I GSK 1711/11.

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z 26 lutego 2009 r. w sprawie dokumentu dostawy wyrobów akcyzowych objętym zwolnieniem od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie, ewidencji tych wyrobów oraz wykazu środków skażających alkohol etylowy służącego do zastosowania zwolnień od akcyzy (Dz.U. Nr 32, poz. 251 ze zm.).

⁶² Dyrektywa Rady 92/83/EWG z 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych (Dz.Urz. UE L 316 z 31 października 1992 r., s. 21 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne – Rozdział 9, tom 1, s. 206).

korzystany do produkcji określonych wyrobów, a nie wykorzystywany przy ich produkcji. W konsekwencji NSA uznał, że ze zwolnienia nie korzysta alkohol wykorzystywany do mycia i sanityzacji linii produkcyjnej, gdyż przy udziale alkoholu etylowego użytego do czyszczenia i odkażania linii produkcyjnych nie powstaje żaden wyrób (produkt). Skażony alkohol etylowy powinien natomiast zostać użyty (ostatecznie wykorzystany) do wytwarzania produktów nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, co oznacza, że powinien wejść w skład wytworzonego produktu lub przestać istnieć w wyniku wytwarzania określonych produktów.

3.1.3. *Podatek od czynności cywilnoprawnych.* W dziedzinie podatku od czynności cywilnoprawnych w 2013 r. prawo unijne pojawiało się w szczególności w kontekście dwóch zagadnień: dopuszczalności opodatkowania czynności podwyższenia kapitału spółki⁶³ oraz uznania spółki komandytowo-akcyjnej za podatnika podatku kapitałowego⁶⁴.

3.1.4. *Podatki dochodowe.* W dziedzinie podatków dochodowych można zaobserwować wzrost spraw, w których prawo unijne stanowi istotny element rozstrzygnięcia. W odróżnieniu od podatków pośrednich, w sprawach z dziedziny podatków dochodowych powoływane są przede wszystkim ogólne zasady prawa unijnego. Wynika to ze znacznie węższego zakresu harmonizacji na poziomie prawa wtórnego UE. Sądy administracyjne rozstrzygając spory z zakresu podatków dochodowych analizowały przepisy polskich ustaw w kontekście zgodności z podstawowymi swobodami traktatowymi, takimi jak swoboda przedsiębiorczości, swobodny przepływ osób i kapitału oraz swobodny przepływ pracowników⁶⁵.

3.1.5. *Podatek od gier.* W 2013 r., podobnie jak w roku poprzednim, zaobserwowano wzrost powoływania się na zarzuty naruszenia prawa unijnego w sprawach z zakresu podatku od gier. Zarzuty sprowadzały się do niemożności zastosowania art. 139 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁶⁶ w świetle jego sprzeczności z prawem unijnym. Sądy administracyjne rozstrzygały powyższą kwestię jednolicie, uznając, że artykuł ten nie stanowi przepisu technicznego w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, a więc nie odnosi się do niego obowiązek notyfikacji. Sądy podkreślały, że art. 139 ust. 1 ustawy o grach hazardowych stanowi wyraz autonomii państwa członkowskiego w sferze kształtowania polityki podatkowej i przewiduje opodatkowanie działalności w zakresie organizacji gier hazardowych na automatach.

Za nieuzasadniony uznawano zarzut, że o charakterze technicznym art. 139 ust. 1 ustawy o grach hazardowych świadczy fakt, iż wpływa on poprzez zmniejszenie zyskowności tego typu działalności na ograniczenie popytu na nowe automaty o niskich wygranych. Sądy podkreślały, że urządzenie gier na automatach o niskich wygranych nie stanowi

⁶³ Zob. np. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 20 lutego 2013 r., I SA/Go 4/13; wyrok NSA z 4 czerwca 2013 r., II FSK 2687/12; wyrok WSA w Poznaniu z 4 lipca 2013 r., III SA/Po 482/13; wyrok WSA w Rzeszowie z 17 września 2013 r., I SA/Rz 492/13.

⁶⁴ Zob. np. wyrok WSA w Kielcach z 18 kwietnia 2013 r., I SA/Ke 141/13. Kwestia ta była również przedmiotem pytania prejudycjalnego skierowanego w 2013 r. do TSUE przez WSA w Krakowie (zob. pkt 2.1.3 niniejszego opracowania).

⁶⁵ Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 16 stycznia 2013 r., I SA/Gd 275/12; wyrok WSA w Warszawie z 24 stycznia 2013 r., III SA/Wa 1907/12; wyrok NSA z 26 kwietnia 2013 r., II FSK 1521/11; wyrok WSA w Warszawie z 15 maja 2013 r., III SA/Wa 3312/12; wyrok NSA z 27 czerwca 2013 r., II FSK 2240/11; wyrok WSA w Krakowie z 28 czerwca 2013 r., I SA/Kr 535/13.

⁶⁶ Dz.U. z 2009 r. Nr 201, poz. 1540 ze zm.

usługi społeczeństwa informacyjnego w rozumieniu art. 1 pkt 2 dyrektywy 98/34/WE⁶⁷. Nawet więc jeżeli podwyższenie stawki opodatkowania obniżyło zyskowność działalności polegającej na urządzaniu gier na automatach o niskich wygranych, prowadzonej na podstawie zezwoleń udzielonych przed 1 stycznia 2010 r., to nie miało ono znaczenia dla obowiązku notyfikacji przepisów technicznych, odnosiło się bowiem do zasad świadczenia usług, które to zasady nie były objęte obowiązkiem notyfikacji na podstawie dyrektywy 98/34/WE.

W konsekwencji skoro art. 139 ust. 1 ustawy o grach hazardowych ma charakter przepisu fiskalnego, a nie technicznego, to jego notyfikacja nie była konieczna i tym samym może on stanowić podstawę określenia wysokości zobowiązania podatkowego podatników prowadzących gry na automatach o niskich wygranych na podstawie zezwoleń, udzielonych przed dniem 1 stycznia 2010 r.⁶⁸

3.2. Prawo celne

Wśród spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne w sprawach celnych⁶⁹ warto przytoczyć wyrok NSA z 26 lutego 2013 r., I GSK 221/12, dotyczący określenia kwoty długu celnego, w którym kwestią sporną była możliwość zastosowania w sprawie art. 221 ust. 4 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2913/92 z 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny⁷⁰ w związku z art. 56 ustawy z 19 marca 2004 r. – Prawo celne⁷¹. Dokonując wykładni art. 221 ust. 4 WKC, NSA powołał wyroki TSUE: z 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-62/06 *Fazenda Pública – Director Geral das Alfândegas przeciwko ZF Zefeser – Importação e Exportação de Produtos Alimentares Lda*⁷², z 16 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-124/08 i C-125/08 *Gilbert Snauwaert i inni (C-124/08) i Géry Deschaumes (C-125/08) przeciwko Belgische Staat*⁷³. Stwierdził, że kwalifikacja przez organy celne czynu jako podlegającego postępowaniu sądowemu w sprawach karnych nie jest stwierdzeniem, że przestępstwo rzeczywiście popełniono i że dopuścił się go skarżący. W niniejszej sprawie NSA szeroko odwołał się również do orzecznictwa TSUE w zakresie obowiązku uwzględniania orzecznictwa unijnego i konsekwencji jego nierespektowania⁷⁴ oraz

⁶⁷ Dyrektywa 98/34/WE ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.Urz. WE L 204 z 21 lipca 1998 r., s. 37 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, Rozdział 13, t. 20, s. 337).

⁶⁸ Zob. np. wyrok WSA w Białymstoku I SA/Bk 455/13; wyrok WSA w Szczecinie z 18 kwietnia 2013 r., I SA/Sz 549/13; wyrok NSA z 26 kwietnia 2013 r., II FSK 994/12; wyrok WSA w Gliwicach z 29 kwietnia 2013 r., I SA/GL 147/12; wyrok WSA w Warszawie z 25 czerwca 2013 r., III SA/Wa 26/13; wyrok WSA w Olsztynie z 8 sierpnia 2013 r., I SA/OI 310/13.

⁶⁹ Zob. np. wyroki NSA: z 14 lutego 2013 r., I GSK 612/12; z 22 maja 2013 r., I GSK 368/12; z 17 października 2013 r., I GSK 1049/12, oraz wyroki WSA: w Lublinie z 5 września 2013 r., III SA/Lu 738/12; w Gorzowie Wlkp. z 14 listopada 2013 r., I SA/Go 452/13; w Gdańsku z 19 grudnia 2013 r., III SA/Gd 704/13.

⁷⁰ Dz.Urz. WE L 302 z 19 października 1992 r., s. 1 ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne – Rozdział 2, t. 4, s. 307; dalej jako WKC.

⁷¹ Dz.U. Nr 68, poz. 622 ze zm.; tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 727.

⁷² Zb. Orz. 2007, s. I-11995.

⁷³ Zb. Orz. 2009, s. I-06793.

⁷⁴ Wyrok TSUE z 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 *Gerhard Köbler przeciwko Austrii*, Zb. Orz. 2003, s. I-10239.

w przedmiocie standardów korzystania z instytucji pytania prejudycjalnego przez sądy krajowe⁷⁵.

Z kolei w wyrokach NSA z 12 marca 2013 r., I GSK 183/12 oraz I GSK 184/12 NSA wskazał, że organ celny, wszczynając z urzędu postępowanie w sprawie dotyczącej procedury wspólnotowego tranzytu zewnętrznego, obowiązany jest wezwać do udziału w postępowaniu wszystkie osoby, które nie wykonały obowiązków wynikających ze stosowania tej procedury (art. 96 WKC), tj. osoby odpowiedzialne za powstanie długu celnego w sytuacjach określonych w art. 203 ust. 3 WKC.

Sądy administracyjne podkreślały również, że jeżeli organy celne mają uzasadnione wątpliwości, iż zadeklarowana wartość celna stanowi całkowitą faktycznie zapłaconą lub należną sumę określoną w art. 29 WKC, to mogą zażądać zgodnie z art. 178 ust. 4 przedstawienia uzupełniających informacji. Konsekwencją zakwestionowania wiarygodności zadeklarowanej wartości celnej sprowadzanych samochodów było jej ustalenie w oparciu o jedną z metod określonych w art. 30-31 WKC⁷⁶.

3.3. Nadzór sanitarny i weterynaryjny

NSA oraz wojewódzkie sądy administracyjne szeroko odwoływały się do przepisów prawa UE w sprawach dotyczących wykonywania nadzoru sanitarnego i weterynaryjnego⁷⁷.

NSA w wyroku z 7 lutego 2013 r., II OSK 1873/11, w sprawie dotyczącej zakazu wprowadzenia do obrotu karmy dla zwierząt domowych, w której organy weterynaryjne stwierdziły uchybienia naruszające m.in. przepisy rozporządzenia nr 1774/2002 ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi⁷⁸ oraz ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach⁷⁹, wskazał, że używanie przez producenta karm przy określaniu składu produktu określenia „świeże mięso” w sytuacji, gdy takiego składnika nie użył, narusza art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 852/2004⁸⁰ i wprowadza w błąd nabywcę tego produktu, który to błąd może polegać na utożsamieniu pojęcia „świeży” ze „zdatny do spożycia przez ludzi”. Sąd podkreślił, że sformułowania „świeże mięso” mogą używać zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia

⁷⁵ Wyroki TSUE z 27 marca 1963 r. w sprawach połączonych 28 do 30/62 *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV przeciwko Administration fiscale néerlandaise*, Zb. Orz. 1963, s. 61; z 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 *Costa przeciwko E.N.E.L.*, Zb. Orz. 1964, s. 1141; z 16 stycznia 1974 r. w sprawie 166/73 *Rheinmühlen*, Zb. Orz. 1974, s. 33; z 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 *CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della sanità*, Zb. Orz. 1982, s. 3415; z 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 *Adeneler i in. przeciwko Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, Zb. Orz. 2006, s. I-6057.

⁷⁶ Zob. np. wyroki NSA z 9 czerwca 2013 r., I GSK 762/12; z 4 lipca 2013 r., I GSK 965/12.

⁷⁷ Zob. wyroki NSA z 7 lutego 2013 r., II OSK 1873/11; z 8 marca 2013 r., II OSK 2142/11 i II OSK 2162/11; z 21 czerwca 2013 r., II OSK 518/12; z 18 października 2013 r., II OSK 1132/12; wyrok WSA w Białymstoku z 25 kwietnia 2013 r., II SA/Bk 81/13; wyroki WSA w Olsztynie z 23 maja 2013 r., II SA/Ol 264/13 oraz II SA/Ol 265/13.

⁷⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 października 2002 r. ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.Urz. UE L 273 z 10 października 2002 r., s. 1 ze zm.; Dz.Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 37, s. 92).

⁷⁹ Dz.U. Nr 144, poz. 1045 ze zm.

⁸⁰ Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 139 z 30 kwietnia 2004 r., s. 1 ze zm.; Dz.Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 13, t. 34, s. 319).

853/2004 przedsiębiorstwa sektora spożywczego, które wprowadzają do obrotu produkty pochodzenia zwierzęcego wytwarzane w UE, wyłącznie, gdy zostały one przygotowane oraz poddane obróbce w zakładach spełniających odpowiednie wymogi rozporządzenia nr 852/2004. NSA przyjął za zasadne stanowisko, że w przypadku produkcji paszy w oparciu o produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczone do spożycia przez ludzi nie można na etykietach tych produktów zamieszczać informacji, iż w skład produktu wchodzi „świeże mięso”, ponieważ pojęcie to występuje i ma swoją normatywną treść w regulacjach dotyczących europejskiego prawa żywnościowego.

3.4. Prawo wykonywania zawodu/uznawanie kwalifikacji zawodowych

W zakresie spraw dotyczących prawa do wykonywania zawodu na uwagę zasługuje m.in. wyrok NSA z 8 lutego 2013 r., II OSK 1904/11 w sprawie mającej za przedmiot odmowę przez Naczelną Radę Aptekarską potwierdzenia posiadania kwalifikacji do wykonywania zawodu farmaceuty. Sąd stwierdził, że praktyki odbywane „poza programem” studiów medycznych mogą być zaliczone do sześciomiesięcznej praktyki, o której mowa w art. 44 ust. 2 lit. b/ dyrektywy 2005/36/WE⁸¹. NSA podniósł, że przyjęcie tezy, iż praktyką, o której mowa w powyższym przepisie, może być tylko ta, która została wpisana do indeksu, jest sprzeczne nie tylko z brzmieniem art. 44 ust. 2 lit. b/ powołanej dyrektywy 2005/36/WE, ale również z celami UE określonymi m.in. w TUE i TFUE. NSA podzielił w tej sprawie wykładnię art. 44 ust. 2 lit. b/ dyrektywy 2005/36/WE, jakiej dokonano wcześniej w wyroku NSA z 30 marca 2011 r., II OSK 2280/10⁸².

Na uwagę zasługuje również wyrok NSA z 28 listopada 2013 r., II GSK 1063/12, w którym Sąd orzekał w przedmiocie wpisu na listę adwokatów osoby legitymującej się stopniem naukowym doktora nauk prawnych w zakresie prawa europejskiego oraz wieloletnim wykonywaniem funkcji referendarza w TSUE. W sprawie tej organ – Minister Sprawiedliwo-

⁸¹ Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.Urz. UE L 255 z 30 września 2005 r., s. 22 ze zm.).

⁸² W wyroku tym NSA wskazał, że „przy wykładni art. 44 ust. 2 lit. b powołanej dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady należało uwzględnić art. 12 tej dyrektywy, który stanowi, że wszelkie kwalifikacje zawodowe, które mimo iż nie spełniają wymogów dotyczących dostępu do zawodu lub jego wykonywania zawartych w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych obowiązujących w rodzimym Państwie Członkowskim, stanowią na mocy tych przepisów podstawę do przyznania ich posiadaczowi praw nabytych, traktowane są również jako kwalifikacje zawodowe na takich samych warunkach jak określone w ustępie pierwszym. Odnosi się to szczególnie do przypadków, kiedy rodzime Państwo Członkowskie podnosi poziom wykształcenia wymaganego, aby uzyskać dostęp do zawodu i jego wykonywania, i kiedy osoba, która uzyskała wykształcenie w poprzednio obowiązującym systemie, niespełniające wymogów nowego systemu, korzysta z praw nabytych na mocy postanowień zawartych w krajowych przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych; (...)”. Wskazał ponadto, że „(...) art. 44 ust. 2 lit. b/ wspomnianej dyrektywy wprowadza do uregulowania spójnik »lub«, który wyraża możliwą wymienną albo wzajemne wyłączenie się części zdania bądź zdań równorzędnych. Wprowadzona druga przesłanka w art. 44 ust. 2 lit. b/ wskazanej dyrektywy przyjmuje, że dla potwierdzenia kwalifikacji farmaceuty konieczne jest spełnienie wymogu »sześciomiesięcznej praktyki w ogólnodostępnej aptece lub w szpitalu, pod nadzorem oddziału farmaceutycznego tego szpitala«. Sześciomiesięczna praktyka w ogólnodostępnej aptece jest odrębną przesłanką od przesłanki, którą wyliczono po spójniku »lub«, co oznacza, że w przypadku sześciomiesięcznej praktyki w ogólnodostępnej aptece nie obowiązuje nadzór oddziału farmaceutycznego tego szpitala”.

ści – składając sprzeciw od wpisu na listę wskazał, że wnioskodawczyni nie spełnia warunków uzyskania wpisu na listę adwokatów określonych w art. 66 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze⁸³, w szczególności nie zajmowała przez wymagany okres żadnego ze stanowisk tam określonych. Organ przyjął ścisłą wykładnię tego przepisu, argumentując, że ustawodawca nie posłużył się kryterium zakresu czynności wykonywanych przez kandydata, lecz kierował się nazwą danego stanowiska, a ponadto przepis ten jako regulację wprowadzającą wyjątek od reguły określającej, iż kandydat do zawodu adwokata powinien legitymować się odbytą aplikacją i złożonym z wynikiem pozytywnym egzaminem adwokackim, należy wyklądać ściśle. Sąd I instancji uznał w tej sprawie m.in., że prawo unijne zakłada dopuszczalność porównywalności merytorycznej i wymaga, aby regulacje krajowe nie stwarzały przeszkód w korzystaniu ze swobodnego przepływu pracowników. Stwierdził ponadto, że sprzeciw organu – Ministra Sprawiedliwości – wobec wpisu wnioskodawczyni na listę adwokatów narusza art. 45 i art. 49 TFUE poprzez niedopuszczalne ograniczenie przepływu pracowników wewnątrz Unii Europejskiej w postaci nieuznawania zatrudnienia na stanowisku referendarza sędziego TSUE ze względu na fakt, że działalność ta jest wykonywana w innym Państwie Członkowskim, a przez to prowadzi do pozbawienia prawa do skorzystania ze swobody podejmowania działalności zawodowej na podstawie art. 49 oraz art. 56 TFUE poprzez niedopuszczalne ograniczenie swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług wewnątrz UE. Określając charakter TSUE oraz zakres jego kompetencji sąd wskazał, że jest on organem sądowym należącym do obowiązującego w Polsce porządku prawnego także w kontekście konstytucyjnego prawa do sądu przewidzianego w art. 45 ust.1 Konstytucji RP. Rozstrzygając skargę kasacyjną od powyższego orzeczenia NSA uznał za bezsporne ustalenie, że zakres obowiązków wnioskodawczyni na stanowisku referendarza polegał na wykonywaniu czynności tożsamyh z czynnościami asystenta sędziego w sądzie powszechnym i w sądzie administracyjnym, a także w Sądzie Najwyższym. NSA stwierdził również, że treść oraz *ratio legis* przepisu art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a/ ustawy – Prawo o adwokaturze uzasadnia przyjęcie, iż zajmowanie stanowiska referendarza w TSUE przy jednoczesnym ustaleniu charakteru wykonywanych czynności zezwala na ustalenie, że w istocie mamy do czynienia ze stanowiskiem i związanym z tym zakresem obowiązków właściwym dla referendarza sądowego bądź asystenta sędziego.

3.5. Transport lotniczy

W zakresie spraw dotyczących cywilnego transportu lotniczego na uwagę zasługuje wyrok NSA z 15 stycznia 2013 r., I OSK 1412/11. Sąd wypowiadając się co do obowiązków przewoźnika lotniczego wynikających z rozporządzenia nr 261/2004/WE ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów⁸⁴ podniósł, że okoliczność nałożenia na przewoźnika lotniczego ogólnego obowiązku informacji o prawie żądania tekstu określającego przysługujące prawa, w szczególności w odniesieniu do odszkodowania i na-

⁸³ Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188.

⁸⁴ Rozporządzenie nr 261/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r., ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie nr 295/91 (Dz.Urz. UE L 46 z 17 lutego 2004 r., s. 1 ze zm.; Dz.Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 7, t. 8, s. 10).

leżnej pomocy, nie uchyla obowiązku wręczenia każdemu pasażerowi pisemnej informacji o przepisach na temat odszkodowania i pomocy zgodnej z rozporządzeniem. Do wniosku takiego NSA doszedł w drodze wykładni art. 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia 261/2004/WE.

3.6. Transport drogowy

Prawo UE znajdowało w roku 2013 zastosowanie również w sprawach z zakresu transportu drogowego⁸⁵.

W sprawach rozstrzyganych wyrokami WSA w Lublinie z 13 maja 2013 r., III SA/Lu 87/13 oraz z 4 lipca 2013 r., III SA/Lu 346/13, spółka wykonywała przewóz z UE do Rosji przez Polskę ciągnika siodłowego oraz trzech naczep ciężarowych „na własnych kołach” zaopatrzonych w tymczasowe numery rejestracyjne. Ze względu na charakter przewozu powstała wątpliwość, czy zastosowanie znajduje regulacja unijna – rozporządzenie nr 1072/2009 dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych⁸⁶, które ma zastosowanie do międzynarodowego zarobkowego przewozu drogowego rzeczy w przejazdach na terytorium UE. WSA wskazał, że z unormowań rozporządzenia nie wynika wprost, czy przejazd pojazdu „na własnych kołach” (przeprowadzenie pojazdu od zbywcy do nabywcy) jest międzynarodowym przewozem drogowym rzeczy, wymagającym w szczególności uzyskania licencji wspólnotowej i świadectwa kierowcy. W ocenie Sądu taki rodzaj przejazdu (przewozu) nie jest wykonywaniem międzynarodowego zarobkowego przewozu drogowego rzeczy, określonego w rozporządzeniu. Przejazd pojazdu „na własnych kołach” do innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego jest działalnością mającą charakter usługi niewymagającej posiadania określonej bazy transportowej i ma na celu dostarczenie pojazdu do nabywcy. Pojazd dostarczany „na własnych kołach” nie posiada też ostatecznej rejestracji, lecz tylko rejestrację tymczasową, służącą przeprowadzeniu pojazdu z miejsca zbycia czy produkcji do innego państwa, nie spełnia więc wymogów definicji pojazdu zawartej w art. 2 pkt 1 rozporządzenia, która odnosi się do pojazdów służących wykonywaniu zarobkowych przewozów rzeczy. Specyficzny charakter przejazdów „na własnych kołach” powoduje, że nie mogą one być uznane za międzynarodowe przewozy drogowe rzeczy w rozumieniu rozporządzenia.

3.7. Ochrona danych osobowych

W sprawach z zakresu ochrony danych osobowych⁸⁷ w wyroku z 10 stycznia 2013 r., I OSK 2029/11, NSA rozważał pojęcie zgody na tle ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.⁸⁸ NSA podkreślił, że sposób pozyskiwania zgody na przetwarzanie danych powinien umożliwiać świadome i swobodne wyrażenie woli. Osoba wyrażająca zgo-

⁸⁵ Zob. wyrok NSA z 21 listopada 2013 r., II GSK 1053/12 oraz wyroki WSA: w Olsztynie z 29 stycznia 2013 r., II SA/Ol 1387/12, z 7 maja 2013 r., II SA/Ol 241/13; w Kielcach z 9 maja 2013 r., II SA/Ke 198/13; WSA w Lublinie: z 13 maja 2013 r., III SA/Lu 87/13 oraz z 4 lipca 2013 r., III SA/Lu 346/13.

⁸⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz.Urz. UE L 300 z 14 listopada 2009 r., s. 72 ze zm.).

⁸⁷ Zob. np. wyroki NSA: z 10 stycznia 2013 r., I OSK 2029/11; z 24 października 2013 r., I OSK 1520/13 oraz wyrok WSA w Warszawie z 9 października 2013 r., II SA/Wa 101/13.

⁸⁸ Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

dę musi zrozumieć istotę zgody, jej cel i skutki, musi więc posiadać pełne rozeznanie, przez kogo i w jakim celu dane będą przetwarzane. Wykładnia taka wynika z dyrektywy 2002/58/WE⁸⁹, zgodnie z którą podstawową wartością jest zapewnienie praw i wolności w zakresie przetwarzania danych osobowych, w szczególności prawa do prywatności gwarantowanego w EKPC oraz w konstytucjach Państw Członkowskich. Zgoda użytkownika lub abonenta (osoby prawnej lub fizycznej) powinna mieć to samo znaczenie co zgoda podmiotu danych w rozumieniu dyrektywy 95/46/WE⁹⁰. Zgoda może być udzielona w jakikolwiek sposób umożliwiający swobodne i świadome wyrażenie woli użytkownika, włączając zaznaczenie okna wyboru w witrynie internetowej. NSA podkreślił, że prawodawca unijny przywiązuje dużą wagę do sformułowania zgody jasno i wyraźnie, w szczególności gdy dane podlegają mają przetwarzaniu w celach marketingowych. Szczególna ochrona uzasadniona jest gwarancją ochrony bezpieczeństwa w publicznych sieciach łączności oraz pewności użytkowników, że ich prywatność nie zostanie zagrożona. NSA przypomniał również o konieczności interpretowania art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy w świetle dyrektywy 95/46/WE oraz art. 8 EKPC i zasad wyrażonych w Konwencji Rady Europy z 26 stycznia 1981 r. w sprawie ochrony jednostek w zakresie automatycznego przetwarzania danych osobowych.

Z kolei w wyroku z 24 października 2013 r., I OSK 1520/13, przy rozpoznawaniu sprawy w przedmiocie umorzenia postępowania dotyczącego przetwarzania danych osobowych przez jednostkę organizacyjną – parafię Kościoła rzymsko-katolickiego, NSA dokonując wykładni przepisów ustawy o ochronie danych osobowych w zakresie dotyczącym uprawnień Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w odniesieniu do przetwarzania przez Kościoły lub związki wyznaniowe danych ujawniających przekonania religijne osób niebędących ich członkami (nawet jeśli służy ono do wykonania statutowych zadań związku wyznaniowego), szeroko odwołała się do przepisów dyrektywy 95/46/WE. Sąd uznał, że nie ma podstaw do przyjęcia, że do przetwarzania danych osobowych przez Kościoły stosuje się wyłączenie, o którym mowa w art. 3 ust. 2 tiret pierwsze wskazanej dyrektywy, ponieważ wymienione tam przykładowo rodzaje działalności stanowią działalność państwa lub organów państwowych. NSA podkreślił, odwołując się do orzecznictwa TSUE, że działalność religijna nie może być uznana za taką samą jak działalność wymieniona w tym przepisie, a zatem działalność ta nie jest objęta przewidzianym tam odstępstwem⁹¹. Sąd dokonując interpretacji art. 8 ust. 1 dyrektywy 95/46/WE, zgodnie z którym Państwa Członkowskie zabraniają przetwarzania danych osobowych ujawniających przekonania religijne, oraz art. 8 ust. 2 lit. d/ dyrektywy, uznał, że przetwarzanie danych przez instytucje religijne nie jest wyłączone spod zakresu stosowania dyrektywy. Ponadto przetwarzanie danych ujawniających przekonania religijne przez instytucję nienastawioną na osiąganie zysku, której cele mają charakter religijny, odnoszące się wyłącznie do członków tej instytucji, nie jest

⁸⁹ Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (Dz.Urz. UE L 201 z 31 lipca 2002 r., s. 3 ze zm.; Dz.Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 13, t. 29, s. 514).

⁹⁰ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.Urz. UE L 281 z 23 listopada 1995 r., s. 31 ze zm.; Dz.Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 13, t. 15, s. 355).

⁹¹ Wyrok TSUE z 6 listopada 2003 r. w sprawie C-101/01 *Postępowanie karne przeciwko Bodil Lindqvist*, Zb. Orz. 2003, s. I-12971.

zabronione. Z kolei takie przetwarzanie nieodnoszące się do członków tej instytucji nie jest objęte wyłączeniem, o którym mowa w art. 8 ust. 2 lit. d/ dyrektywy.

Dalej wskazał, że w niektórych sytuacjach nawet przetwarzanie odnoszące się wyłącznie do członków instytucji obwarowane jest zastrzeżeniem, że dane nie zostaną ujawnione osobie trzeciej bez zgody osób, których dane dotyczą. Sąd podkreślił, że w takim kontekście materialnym powinien być odczytany cel dyrektywy sformułowany w art. 1 ust. 1, tj. zobowiązanie się państw członkowskich do ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawa do prywatności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych. Podsumowując swoje ustalenia dotyczące interpretacji przepisów dyrektywy NSA stwierdził, że z art. 1 ust. 1 dyrektywy w związku z art. 8 ust. 2 lit. d/ nie wynika, aby państwa członkowskie mogły bez naruszenia podstawowego celu dyrektywy zrezygnować z możliwości władczej ingerencji w przypadku przetwarzania przez Kościoły danych osobowych osób niebędących członkami Kościołów bez zgody tych osób.

3.8. Dostęp do informacji publicznej

W sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej⁹² WSA w Olsztynie w wyroku z 12 marca 2013 r., II SA/OI 126/13, odwołując się do wyroku NSA z 6 grudnia 2012 r., I OSK 2022/12, przypomniał, że możliwie szeroka dostępność do danych i dokumentów przechowywanych w instytucjach publicznych jest traktowana w UE jako jedna z istotnych gwarancji transparentności funkcjonowania struktur unijnych. Powołał również wyrok Sądu UE z 7 grudnia 1999 r. w sprawie T-92/98 *Interporc Im- und Export GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, w którym stwierdzono, że „otwartość, do której wzywa Rada Europejska w celu zapewnienia możliwie najszerszego dostępu do dokumentów publicznych, zgodnie z kodeksem postępowania (*Code of Conduct*) jest istotna dla prowadzenia rzeczywistego i skutecznego monitoringu w zakresie wykonywania kompetencji powierzonych instytucjom unijnym”⁹³. WSA podkreślił również, że dyrektywa 95/46/WE przewiduje w preambule uwzględnienie zasady publicznego dostępu do oficjalnych dokumentów w związku z realizacją wprowadzanych przez tę dyrektywę zasad.

3.9. Sprawy cudzoziemców

W sprawach cudzoziemców⁹⁴ rozstrzyganych na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach⁹⁵ kontynuowano dotychczasową linię orzeczniczą akcentującą potrzebę uwzględniania szczególnej sytuacji cudzoziemców prowadzących w Polsce życie rodzinne przy kontroli decyzji wydawanych w sprawach wydalenia, udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony czy zezwolenia na osiedlenie się.

Tytułem przykładu można wskazać na wyrok NSA z 5 września 2013 r., II OSK 858/12, w którym NSA odniósł się do zagadnienia uprawnień, jakie w świetle prawa unijnego

⁹² Zob. wyroki WSA w Olsztynie z 12 marca 2013 r., II SA/OI 126/13; w Szczecinie z 5 września 2013 r., II SA/Sz 677/13.

⁹³ Zb. Orz. 1999, s. II-3521, p. 39.

⁹⁴ Zob. np. wyroki NSA z 5 marca 2013 r., II OSK 2095/11; z 5 września 2013 r., II OSK 858/12 oraz wyroki WSA w Warszawie: z 15 stycznia 2013 r., V SA/Wa 1340/12; z 5 czerwca 2013 r., IV SA/Wa 298/13.

⁹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573.

– art. 20 TFUE – przysługują cudzoziemcowi prowadzącemu w państwie członkowskim UE życie rodzinne z obywatelami tego państwa. Przypomniawszy, że z orzecznictwa TSUE wynika, że z powyższego przepisu TFUE obywatel państwa trzeciego nie może wywodzić bezpośrednio prawa do pobytu w UE⁹⁶. Sąd podkreślił, również odwołując się do orzecznictwa TSUE⁹⁷, że w tego rodzaju sprawach należy mieć na uwadze, że art. 20 TFUE sprzeciwia się takiemu ukształtowaniu sytuacji obywatela państwa trzeciego, która pozbawiałaby członków jego rodziny, będących obywatelami Unii, możliwości korzystania z istoty praw związanych z posiadanym statusem obywatela UE oraz takim przepisem krajowym, który taki skutek by wywoływały ze względu na stwierdzenie stosunku zależności pomiędzy obywatelem UE a obywatelem państwa trzeciego przejawiającego się tym, że obywatel UE pozostaje na utrzymaniu obywatela państwa trzeciego. Z orzeczenia TSUE w sprawie C-135/08 *Janko Rottmann przeciwko Freistaat Bayern*⁹⁸, w którym TSUE stwierdził, że prawo unijne nie stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie cofnęło obywatelowi UE nadanie obywatelstwa tego państwa, jeżeli zostało ono uzyskane na skutek podstępu. Pod warunkiem że decyzja o cofnięciu obywatelstwa przestrzega zasady proporcjonalności, NSA wywiódł, że prawo do obywatelstwa Unii Europejskiej nie jest prawem bezwzględnym.

Sąd stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie nie można *a limine* wyłączyć potrzeby rozważenia względów ochrony i bezpieczeństwa publicznego. NSA doszedł do wniosku, że skoro małoletnie dziecko skarżącego – obywatel UE – korzysta z prawa do zamieszkania w Polsce dzięki opiece, którą sprawuje nad nim jego matka, obywatelka polska, to w tym stanie rzeczy nie wydaje się uzasadniona teza, że dziecko skarżącego pozbawione zostałoby możliwości zamieszkania na terytorium UE przez fakt, że nie będzie mieszkać z nim jego ojciec. Ze względu na okoliczności rozpoznawanej sprawy Sąd uznał za przedwczesne rozstrzygnięcie zagadnienia, czy względy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego mogą uzasadniać odmowę udzielenia obywatelowi państwa trzeciego – rodzicowi małoletniego dziecka – zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (art. 57 ust. 1 pkt 5 ustawy o cudzoziemcach), gdy decyzja taka wyłączałaby możliwość realizowania przez małoletniego obywatela Unii jego prawa do pobytu w państwie, którego obywatelstwo posiada (art. 20 TFUE). W wyroku tym NSA szeroko odniósł się również do rozumienia pojęcia „bezpieczeństwo i porządek publiczny” w judykaturze TSUE⁹⁹.

⁹⁶ Wyrok TSUE z 8 listopada 2012 r. w sprawie C-40/11 *Y. Iida przeciwko Stadt Ulm*, dotychczas niepublikowany w Zbiorze, p. 66.

⁹⁷ Wyroki TSUE z 8 marca 2011 r. w sprawie C-34/09 *Gerardo Ruiz Zabran* przeciwko *Office national de l'emploi (ONEm)*, Zb. Orz. 2011, s. I-1177, p. 43–44; z 15 listopada 2011 r. w sprawie C-256/11 *Murat Dereci i inni przeciwko Bundesministerium für Inneres*, Zb. Orz. 2011, s. I-11315, p. 63–64.

⁹⁸ Wyrok TSUE z 2 marca 2010 r., Zb. Orz. 2010, s. I-1449.

⁹⁹ Zob. wyrok TSUE z 10 lipca 2008 r. w sprawie C-33/07 *Jipa*, p. 23, Zb. Orz. s. I-5157, p. 23 oraz wyroki TSUE z 17 listopada 2011 r.: w sprawie C-430/10 *Gajdarow*, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, p. 32 oraz C-434/10 *Aładżow*, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, p. 34; wyrok z 29 kwietnia 2004 r. w sprawach połączonych C-482/01 i C-493/01 *Orfanopoulos i Oliveri*, Rec. s. I-5257, p. 66; wyrok z 23 listopada 2010 r. w sprawie C-145/09 *Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotisowi Tsakouridisowi*, Zb. Orz. 2010, s. I-11979, p. 44.

3.10. Ochrona środowiska

Spośród spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne w zakresie ochrony środowiska¹⁰⁰ z perspektywy stosowania prawa UE i jego wykładni tworzonej przez TSUE na uwagę zasługuje m.in. wyrok WSA w Olsztynie z 5 marca 2013 r., II SA/OI 71/13. Sąd analizował w tej sprawie zasadność decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego, stwierdzającej nieważność decyzji określającej warunki realizacji przedsięwzięcia polegającego na eksploatacji i przeróbce kruszywa naturalnego ze złoża. Dla wnioskowanego przedsięwzięcia organy nie stwierdziły potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W tym aspekcie WSA przypomniał, że zgodnie z orzecznictwem TSUE – wyrokiem z 16 września 2004 r. w sprawie C-227/01 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*¹⁰¹ – niedopuszczalne jest stosowanie tzw. *salami slicing*, czyli dzielenia inwestycji na mniejsze części, co ma znaczenie w przypadku kolejnego przedsięwzięcia podobnego do już zrealizowanego na określonym terenie i może decydować o tym, czy prawidłowo zakwalifikowano przedsięwzięcie jako mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko m.in. ze względu na skalę przedsięwzięcia.

3.11. Gry i zakłady wzajemne

W sprawach dotyczących gier i zakładów wzajemnych¹⁰² szczególne znaczenie miał wyrok TSUE z 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C-217/11 *Fortuna sp. z o.o. (C-213/11), Grand sp. z o.o. (C-214/11), Forta sp. z o.o. (C-217/11) przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Gdyni*¹⁰³, w którym dokonał on interpretacji art. 1 pkt 11 Dyrektywy nr 98/34/WE uznając, że przepisy krajowe tego rodzaju jak przepisy ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹⁰⁴, które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalnie „przepisy techniczne” w rozumieniu tego przepisu, w związku z tym ich projekt powinien zostać przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy wskazanej Dyrektywy w wypadku ustalenia, iż przepisy te wprowadzają warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów, a dokonanie tego ustalenia należy do sądu krajowego. TSUE stwierdził, że przepisy krajowe można uznać za „inne wymagania” w rozumieniu art. 1 pkt 4 Dyrektywy 98/34/WE, jeżeli ustanawiają one „warunki” determinujące w sposób istotny skład, właściwości lub sprzedaż produktu. Zakazy wydawania, przedłużania i zmiany zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami mogą bowiem według Trybunału bezpośrednio wpływać na obrót tymi automatami¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Zob. np. wyroki NSA: z 1 lutego 2013 r., II OSK 1479/12; z 12 marca 2013 r., II OSK 2118/11, oraz wyroki WSA w Olsztynie z 5 marca 2013 r., II SA/OI 71/13; w Warszawie z 20 września 2013 r., IV SA/Wa 1046/13.

¹⁰¹ Zb. Orz. 2004, s. I-08253.

¹⁰² Zob. np. wyroki NSA z 20 lutego 2013 r., II GSK 1749/12; z 19 listopada 2013 r., II GSK 1745/12 oraz wyroki WSA: w Lublinie z 21 marca 2013 r., III SA/Lu 493/12; w Opolu z 14 listopada 2013 r., II SA/Op 439/13.

¹⁰³ Dotychczas niepublikowany w Zbiorze Orzeczeń.

¹⁰⁴ Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.

¹⁰⁵ Pkt 35-36 wyroku TSUE z 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C-217/11.

NSA odwołując się do powyższego wyroku TSUE w wyroku z 20 lutego 2013 r., II GSK 1749/12, zaznaczył, że rozstrzygnięcie o charakterze określonego przepisu należy do sądu krajowego. Sąd przyjął, że to stwierdzenie należy jednak odczytywać przez pryzmat specyfiki działania polskich sądów administracyjnych sprawujących kontrolę działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP. NSA podkreślił, że kompetencje merytoryczne w tej kwestii należą do organów administracji publicznej i do nich jako podmiotów rozstrzygających indywidualne sprawy administracyjne należy w pierwszej kolejności wyklądania prawa w procesie rozpatrywania takich spraw. Natomiast sąd administracyjny kontroluje jedynie stosowanie prawa, a więc również wykładnię prawa dokonaną przez organ. Sądy administracyjne nie mogą zatem przejmować na siebie tych zadań, które należą do organów administracji publicznej. W konsekwencji zdaniem NSA to na organach spoczywa w pierwszym rzędzie obowiązek dokonania oceny „technicznego” charakteru relewantnych przepisów ustawy o grach hazardowych. Podobne stanowisko zajmowały w omawianej kategorii spraw WSA¹⁰⁶.

W wyroku WSA we Wrocławiu z 27 sierpnia 2013 r., III SA/Wr 331/13 w przedmiocie technicznego charakteru przepisów przejściowych ustawy o grach hazardowych sąd dokonał oceny technicznego charakteru przepisów ustawy. Sąd stwierdził, że przepisy ustawy o grach hazardowych nie wywierają istotnego wpływu na właściwość produktów w postaci automatów dotychczas wykorzystywanych do gier o niskich wygranych i nie ustanawiają przeszkód do kontynuowania działalności gospodarczej z wykorzystaniem tych urządzeń oraz nie doprowadzają do przekształcenia charakteru automatów jako służących do gier. Sąd odwołując się do orzecznictwa TSUE stwierdził, że przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych, w tym jej art. 138 ust. 1, który nie zawiera żadnych elementów normatywnych wpływających na właściwości lub sprzedaż automatów do gier o niskich wygranych, nie mają charakteru „przepisów technicznych” w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE i jako takie nie podlegały procedurze uprzedniej notyfikacji.

Również w wyroku z 14 listopada 2013 r., II SA/Op 439/13, WSA w Opolu uznał, że przepisy przejściowe ustawy o grach hazardowych nie wprowadzają „innych wymagań” w rozumieniu art. 1 pkt 4 dyrektywy 98/34/WE, a przez to nie mają charakteru „przepisów technicznych”. Sąd zwrócił również uwagę, że art. 135 ust. 2 ustawy o grach hazardowych był przedmiotem oceny w kontekście konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego – w wyroku z 23 lipca 2013 r., P 4/11, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z zasadą ochrony interesów w toku, a zatem nie został wyeliminowany z systemu prawnego. Podobne stanowisko w kwestii technicznego charakteru przepisów ustawy o grach hazardowych zajmowały inne WSA¹⁰⁷.

Odmienne stanowisko prezentował WSA w Gdańsku, stwierdzając w prawomocnych wyrokach, że przepis ten ma charakter techniczny i w związku z tym, że nie został noty-

¹⁰⁶ Zob. np. wyroki WSA w Lublinie z 21 marca 2013 r., III SA/Lu 493/12; z 30 kwietnia 2013 r., III SA/Lu 576/12; wyroki WSA w Białymstoku z 26 września 2013 r., II SA/Bk 322/13, z 30 października 2013 r., II SA/Bk 496/13; wyrok WSA w Olsztynie z 21 maja 2013 r., II SA/Ol 199/13; wyrok WSA w Szczecinie z 28 listopada 2013 r., II SA/Sz 741/13; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 lipca 2013 r., II SA/Go 399/13; wyrok WSA w Krakowie z 4 września 2013 r., III SA/Kr 1684/12.

¹⁰⁷ Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 6 sierpnia 2013 r., III SA/Gl 570/1; z 9 października 2013 r., III SA/Gl 1430/13.

fikowany Komisji Europejskiej wbrew obowiązкови wynikającemu z dyrektywy nr 98/34/WE, nie może być stosowany wobec jednostek¹⁰⁸.

3.12. Prawo rolne

W dziedzinie prawa rolnego¹⁰⁹ sądy administracyjne wskazywały m.in., że zasadą dla przyznania dofinansowania działalności ze środków unijnych powinno być uznanie, iż członkowie grupy producenckiej powinni produkować produkt, ze względu na który grupa powstała, i sprzedawać go za pośrednictwem grupy. Taki wniosek wynikał m.in. z analizy brzmienia art. 33d ust. 1 rozporządzenia nr 1257/1999¹¹⁰, zgodnie z którym celem pomocy jest wspieranie producentów w realizowaniu produkcji i wspólnym wprowadzaniu tej produkcji na rynek (sprzedaży wytworzonych produktów). Sądy podkreślały, że zasadą powinno być uznanie, że członkowie grupy producenckiej powinni produkować produkt, ze względu na który grupa powstała i sprzedawać go za pośrednictwem grupy. Okoliczność, czy cele, dla których stworzono grupę, są realizowane, ma znaczenie zasadnicze dla oceny, czy nie zostały jedynie sztucznie stworzone warunki dla uzyskania korzyści¹¹¹.

3.13. Pomoc finansowa ze środków Unii Europejskiej

W sprawach rozstrzyganych przez sądy administracyjne w omawianej dziedzinie¹¹² w wyroku NSA z 18 stycznia 2013 r., II GSK 1776/12 pojawiło się zagadnienie związane z wykładnią art. 26 ust. 15b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹¹³, który stanowi, że obok „ustalania” korekt finansowych instytucja zarządzająca ma zadanie ich „nakładania”. NSA przyjął, że zwrot „nakłada” podobnie jak zwrot „ustala” wskazuje na kompetencję o charakterze władczym, zakładającym jednostronne działanie wobec beneficjenta. NSA podniósł wątpliwość, czy istnieje podstawa materialnoprawna do wydawania decyzji w przedmiocie korekt finansowych. Ustalił, że art. 98 ust. 2 rozporządzenia nr 1083/2006¹¹⁴ określa przesłanki dokonania korekty – wystąpienie nieprawidłowości – oraz wskazuje elementy, jakie należy wziąć pod uwagę przy jej dokonaniu, tj. charakter i wagę nieprawidłowości oraz straty finansowe poniesione przez fundusze.

¹⁰⁸ Zob. wyroki WSA w Gdańsku z 23 maja 2013 r., III SA/Gd 254-257/13 oraz III SA/Gd 261-263/13.

¹⁰⁹ Zob. np. wyroki NSA z 28 lutego 2013 r., II GSK 2138/11; z 11 grudnia 2013 r., II GSK 1282/12 oraz wyroki WSA w Warszawie z 18 stycznia 2013 r., V SA/Wa 2166/12; w Gliwicach z 7 czerwca 2013 r., III SA/Gl 567/13.

¹¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz.Urz. UE L 160 z 26 czerwca 1999 r., s. 80 ze zm.; Dz.Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 25, s. 391).

¹¹¹ Zob. np. wyrok NSA z 28 lutego 2013 r., II GSK 2138/11.

¹¹² Zob. np. wyrok NSA z 18 stycznia 2013 r., II GSK 1776/12 oraz wyroki WSA: we Wrocławiu z 6 lutego 2013 r., III SA/Wr 503/12; w Olsztynie z 18 lipca 2013 r., I SA/Ol 435/13.

¹¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712.

¹¹⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L 210 z 31 lipca 2006 r., s. 25 ze zm.).

NSA doszedł do wniosku, że rozporządzenie sektorowe jako ze swej istoty stosowane bezpośrednio i pośrednio obowiązujące w wewnętrznym porządku państwa członkowskiego jest podstawą materialnoprawną do wydawania decyzji w przedmiocie korekt finansowych.

W omawianej dziedzinie również w wielu sprawach¹¹⁵ pojawiał się problem wykładni unijnych pojęć „przedsiębiorstw powiązanych”, „rynków powiązanych” oraz „mikroprzedsiębiorstwa” w rozumieniu Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu¹¹⁶. Sądy podzielały w tych sprawach pogląd NSA sformułowany w wyroku z 22 czerwca 2010 r., II GSK 624/10.

3.14. Własność przemysłowa

W omawianym okresie NSA odwoływał się również do prawa UE w sprawach z zakresu własności przemysłowej.

W wyroku z 4 czerwca 2013 r., II GSK 315/12, NSA rozważając kwestię udzielenia dodatkowego prawa ochronnego dla produktu leczniczego ustalił, że przeszkodę materialnoprawną do uzyskania dodatkowego świadectwa ochronnego stanowi ustalenie, iż wydane zgodnie z dyrektywą 2001/83/WE z 6 listopada 2001 r. – Wspólnotowy kodeks odnoszący się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi¹¹⁷ – ważne zezwolenie na obrót produktem leczniczym nie jest pierwszym zezwoleniem na obrót danym produktem jako produktem leczniczym. NSA przyjął, że z treści art. 3b i d rozporządzenia nr 469/2009¹¹⁸ wynika, iż ustalenie spełnienia warunków, o których mowa w tych przepisach, możliwe jest przez porównanie przeciwstawnych zezwoleń na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego w przypadku produktów leczniczych stosowanych u ludzi wydanych zgodnie z dyrektywą nr 2001/83/WE. Analiza przepisów tej dyrektywy nie pozwala na przyjęcie, że zezwolenie na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego zawiera te same elementy co publiczne sprawozdanie oceniające, o którym mowa w jej art. 21 ust. 4 Wspólnotowego kodeksu. Przyjmując w zaskarżonej decyzji, że nie został spełniony warunek z art. 3 d rozporządzenia nr 469/2008, Urząd Patentowy nie dysponował zezwoleniem na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego CLIMODIEN, a jedynie informacją, iż takie zezwolenie w dniu 13 grudnia 2000 r. zostało wydane w Holandii, wynikającą z publicznego sprawozdania oceniającego. Nie porównał zatem zezwolenia na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego QLAIIRA z zezwoleniem na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego CLIMODIEN na podstawie danych zawartych w obu przeciwstawnych zezwoleniach.

¹¹⁵ Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 6 lutego 2013 r., III SA/Wr 503/12; wyrok WSA w Lublinie z 29 maja 2013 r., III SA/Lu 313/13; wyrok WSA w Olsztynie z 18 lipca 2013 r., I SA/Ol 435/13; wyrok WSA w Lublinie z 28 sierpnia 2013 r., III SA/Lu 502/13.

¹¹⁶ Tzw. ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych (Dz.Urz. UE L 214 z 9 sierpnia 2008 r., s. 3).

¹¹⁷ Dz.Urz. UE L 311 z 28 listopada 2001 r., s. 67 ze zm.; Dz.Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 13, t. 27, s. 69.

¹¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 469/2009 z 6 maja 2009 r. dotyczące dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych (Dz.Urz. UE L 152 z 16 czerwca 2009 r., s. 1 ze zm.).

NSA przypominał, że zgodnie z orzecznictwem TSUE¹¹⁹ istotą rozporządzenia nr 469/2009, jest zapewnienie dostatecznej ochrony w celu zachęcenia do prac badawczych w dziedzinie farmacji, które odgrywają decydującą rolę w stałym podnoszeniu poziomu zdrowia publicznego, a art. 3 i 4 rozporządzenia powinny być interpretowane w ten sposób, że samo istnienie wcześniejszego zezwolenia na obrót uzyskanego dla weterynaryjnego produktu leczniczego nie sprzeciwia się wydaniu dodatkowego świadectwa ochronnego na odmienne zastosowanie tego samego produktu, dla którego wydano zezwolenie na obrót, pod warunkiem że to zastosowanie jest objęte zakresem ochrony patentu podstawowego powołanego na poparcie wniosku o wydanie dodatkowego świadectwa ochronnego.

4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Tytułem przykładu stosowania EKPC wskazać można na wyroki NSA zapadłe w sprawach z zakresu ochrony środowiska – opłat nakładanych na podstawie ustawy z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji¹²⁰, w sprawach dotyczących wywłaszczenia nieruchomości, w sprawach cudzoziemców oraz w sprawach dotyczących ochrony danych osobowych w zakresie przetwarzania danych przez Kościoły lub związki wyznaniowe.

W wyroku z 8 stycznia 2013 r., II OSK 2374/12, w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłat za brak sieci recyklingowej NSA podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i uczestnika postępowania kasacyjnego, że opłata za brak sieci nosi znamiona sankcji administracyjnej. W tym zakresie podzielił również stanowisko, jakie w tym zakresie wynika z orzecznictwa ETPC dotyczącego kar administracyjnych. Wskazał, że ETPC opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia „sprawa karna” i dąży do szerokiego stosowania gwarancji procesowych zawartych w art. 6 EKPC. Z utrwalonego orzecznictwa ETPC wynika nadto, że nakładane na przedsiębiorców dolegliwe kary pieniężne mają charakter sankcji karnych w świetle przepisów EKPC¹²¹. NSA stwierdził w rozpoznawanej sprawie, że uznanie „sankcyjnego” charakteru opłaty za brak sieci recyklingowej sprawia, że zobowiązanie do ich uiszczenia powinno spełniać nawiązujące do zasad procedur karno-sądowych standardy określone w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 13 lutego 1991 r. Nr R(91)1 w sprawie sankcji administracyjnych, m.in. zasadę, że wejście w życie po dokonaniu czynu sprzecznego z obowiązującymi normami mniej represyjnych nowych postanowień powinno działać na korzyść podmiotu, co do którego rozważa się nałożenie sankcji.

Do EKPC i dorobku orzeczniczego ETPC¹²² odwoływał się również WSA w Poznaniu w sprawie odszkodowania za grunt wydzielony na poszerzenie drogi. W wyroku z 5 lutego 2013 r., II SA/Po 962/12, podkreślił, że ustalenie odszkodowania winno następować

¹¹⁹ Wyrok TSUE z 19 lipca 2012 r. C-130/11 *Neurim Pharmaceuticals (1991) Ltd przeciwko Comptroller-General of Patents* (dotychczas niepublikowany w Zbiorze) i powołane tam orzecznictwo.

¹²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1162.

¹²¹ Zob. decyzja ETPC z 23 marca 2000 r. w sprawie *Ioannis Haralambidis, Y. Haralambidis-Liberpa Ltd przeciwko Grecji*, nr skargi 36706/97.

¹²² Por. wyrok ETPC z 21 lutego 1997 r. w sprawie *Guillemin przeciwko Francji*, nr skargi 19632/92; wyrok ETPC z 9 lipca 1997, sprawa *Akkus przeciwko Turcji*, nr skargi 19263/92; wyrok ETPC z 9 czerwca 2005 r. w sprawie *Kirilova i inni przeciwko Bułgarii*, nr skarg 42908/98, 44038/98, 44816/98, 7319/02.

z uwzględnieniem pewnych standardów, wśród których wymienia się wypłatę odszkodowania w rozsądnym czasie. Wskazał, powołując się na relewantne orzecznictwo, że ETPC zwraca również uwagę, że adekwatność odszkodowania będzie zmniejszona zawsze wtedy, kiedy zostanie ono wypłacone bez uwzględnienia takich okoliczności redukujących jego wartość, jak nieusprawiedliwione opóźnienie czy nadmierna przewlekłość postępowań administracyjnych, w których rozstrzyga się o wysokości odszkodowania, w szczególności gdy osoby, których grunty zostały wywłaszczone, są obowiązane do wszczynania takich procedur w celu otrzymania odszkodowania, do którego są uprawnione. W świetle zasady „właściwej równowagi” zbyt długie opóźnienie w wypłacie należnego odszkodowania może prowadzić do zwiększenia się finansowej szkody dla osoby, która została pozbawiona mienia albo ograniczona w korzystaniu z niego przez postawienie jej w pozycji niepewności co do tego, kiedy i czy w ogóle otrzyma odszkodowanie.

W wyroku NSA z 5 września 2013 r., II OSK 858/12, przyjęto, że nie tylko decyzja o wydaleniu, ale także decyzja o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony stanowi ingerencję w prawo do życia rodzinnego w rozumieniu art. 8 EKPC. Podjęcie takiej decyzji wymaga zdaniem NSA dokonania oceny sytuacji osoby wnioskodawcy z uwzględnieniem wymagań art. 8 EKPC. Stanowisko to nawiązuje do poglądów wyrażanych przez ETPC, który dopuścił możliwość naruszenia art. 8 EKPC w związku z nieprzyznawaniem, w określonych przypadkach, prawa pobytu osobom od wielu lat osiadłym w danym państwie. Sąd odwołał się przy dokonywaniu własnej oceny do dorobku orzeczniczego ETPC¹²³. NSA w dalszych rozważaniach skupił się na charakterze prawa gwarantowanego w art. 8 EKPC, stwierdzając, że prawo do życia rodzinnego nie jest prawem bezwzględnie chronionym, gdyż sama Konwencja przewiduje wyjątki od zakazu władczego wkraczania przez organy państwa w tę sferę prywatności. Dopuszczalne ograniczenia prawa do poszanowania życia rodzinnego mają się jednak zawężyć do przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi, m.in. na bezpieczeństwo publiczne lub ochronę porządku (art. 8 ust. 2 EKPC). NSA, stwierdzając brak dokonania przez organy oceny proporcjonalności zastosowanego w sprawie środka, nakazał organowi ustalić sytuację osobistą i rodzinną cudzoziemca i przy pomocy kryteriów oceny proporcjonalności, wskazywanych w ślad za wyrokiem ETPC z 2 sierpnia 2001 r. w sprawie *Boultif przeciwko Szwajcarii*¹²⁴ (tj. charakter i waga popełnionego przestępstwa, długość okresu pobytu cudzoziemca w kraju, okres, jaki upłynął od czasu popełnienia przestępstwa, zachowanie się skarżącego w jego trakcie, obywatelstwo innych osób zainteresowanych, sytuacja rodzinna skarżącego z uwzględnieniem okresu pozostawania w związku małżeńskim, a także inne czynniki wskazujące na to, że para małżeńska prowadzi rzeczywiste życie rodzinne, tj. czy w momencie podjęcia decyzji o założeniu rodziny współmałżonek wiedział o popełnionym przestępstwie, czy małżonkowie mają dzieci, jeśli tak to w jakim wieku) ocenić, czy dolegliwości związane z zastosowanym środkiem administracyjnoprawnym są konieczne i proporcjonalne do uprawnionego celu, jakim jest ochrona porządku publicznego.

W wyroku z 24 października 2013 r., I OSK 1520/13, przy rozpoznawaniu sprawy w przedmiocie umorzenia postępowania dotyczącego przetwarzania danych osobowych

¹²³ Wyrok ETPC z 16 czerwca 2005 r. w sprawie *Syssoyeva i inni przeciwko Łotwie*, nr skargi 60654/00, § 105; wyrok ETPC z 22 czerwca 2006 r. w sprawie *Kaftailova przeciwko Łotwie*, nr skargi 59643/00, § 65.

¹²⁴ Nr skargi 54273/00.

przez jednostkę organizacyjną – parafię Kościoła rzymsko-katolickiego, NSA przypomniał, że przepis art. 9 EKPC przyznaje każdemu prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania, a prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne. Sąd wskazał, że na gruncie tego unormowania wypracowano pojęcie autonomii grupy wyznaniowej, która polega na samodzielności w organizowaniu swojego funkcjonowania i form integracji wiernych. Władze publiczne nie mogą wkraczać w tę sferę, dopóki nie stanie się to konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Możliwe są zatem interwencje władz publicznych w wewnętrzne sprawy grup wyznaniowych nawet w takim przejawie autonomii, który polega na swobodzie grupy wyznaniowej do decydowania o swoim składzie, choćby w przypadkach uznawania istnienia grup rozłamowych czy schizmatycznych lub w przypadku problemu łączalności procedur organów kościelnych z wymaganiami „rzetelnego procesu” wynikającymi z art. 6 EKPC.

NSA przyjął, że o ile zagadnienie ingerencji w wewnętrzne sprawy Kościołów jest na gruncie art. 9 EKPC dopuszczalne jedynie wyjątkowo, o tyle przysługiwanie władzom publicznym uprawnień do oceny działań grup wyznaniowych, które to działania wykraczają poza sprawy wewnętrzne, zdaje się nie budzić żadnych wątpliwości. Artykuł 9 EKPC definiuje wolność zmiany wyznania i przekonań jako jeden z przejawów wolności wyznania. Zmiana wyznania lub przekonań nie jest więc jedynie wewnętrzną sprawą grupy wyznaniowej, do której zmieniający wyznanie lub przekonania należał. W konsekwencji NSA doszedł do wniosku, że nawet przy uwzględnieniu autonomii Kościoła lub innego związku wyznaniowego państwo ma prawo do oceny, czy zachowane zostały konstytucyjne normy dotyczące prawa do prywatności, autonomii informacyjnej jednostki oraz wolności sumienia i wyznania, co w przypadku sprawy dotyczącej przetwarzania danych osobowych osób nienależących do danego Kościoła lub związku wyznaniowego oznacza, że krajowy organ ochrony danych osobowych ma uprawnienie do dokonywania ustaleń w przedmiocie przynależności osoby, o której dane chodzi, do danego Kościoła lub związku wyznaniowego i nie stanowi to naruszenia autonomii tych podmiotów.

5. Uwagi końcowe

W 2013 r. sądy administracyjne odwoływały się do prawa i orzecznictwa europejskiego i dokonywały oceny legalności decyzji administracyjnych wydanych na podstawie przepisów unijnych albo na podstawie prawa polskiego implementującego prawo UE. Nadal rozszerza się zakres przedmiotowy spraw z „elementem europejskim”. Prawo europejskie było wykorzystywane w procesie wykładni prawa polskiego ale też sądy dokonywały w niektórych sprawach wykładni przepisów prawa europejskiego.

W orzecznictwie występowały przypadki odmowy zastosowania przez sądy administracyjne norm prawa polskiego ze względu na ich niezgodność z normami prawa UE, w konsekwencji zasady pierwszeństwa prawa unijnego w stosunku do prawa krajowego. Sądy zarówno odmawiały zastosowania ustaw oraz aktów podustawowych, jak i stosowały tzw. prounijną wykładnię prawa krajowego, umożliwiającą jego zastosowanie w sprawie, o ile taka wykładnia nie będzie miała charakteru *contra legem*.

5. Uwagi końcowe

W 2013 r. sądy administracyjnie, podobnie jak w latach poprzednich, korzystały z możliwości zadawania TSUE pytań prejudycjalnych dotyczących ważności oraz interpretacji prawa UE, wystosowując osiem wniosków o wydanie orzeczenia prejudycjalnego.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Pytania prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego

1.1. Zagadnienia wstępne

Z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych w 2013 r. wynika, że podobnie jak w latach ubiegłych w większości rozstrzygnięć można zauważyć rozważania odnoszące się do zgodności z Konstytucją przepisu prawa będącego podstawą rozstrzygnięcia. Aktywność sądów w tym zakresie przejawiała się w pytaniach prawnych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji, gdy sąd miał poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia, a rozstrzygnięcie to zależało od odpowiedzi TK na pytanie prawne. Przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa składy orzekające korzystały często z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego.

1.2. Pytanie prawne oczekujące na rozstrzygnięcie

W 2013 r. sądy administracyjne skierowały do TK 10 pytań prawnych, w tym: 4 pytania prawne NSA, WSA w Warszawie dwa i jedno WSA w Gorzowie Wielkopolskim. Aktualnie 18 pytań prawnych oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego.

W pytaniach prawnych sądy administracyjne podnosiły kwestie związane z pominięciem legislacyjnym, naruszeniem zasad poprawnej legislacji oraz przepisów, które zdaniem sądów pytających naruszały gwarantowane w Konstytucji prawa jednostki.

W odniesieniu do kwestii pominięcia legislacyjnego sądy pytające wskazywały głównie na przepisy prawa dotyczące świadczeń rodzinnych i pomocy społecznej. W pytaniu prawnym WSA w Poznaniu wskazał na wątpliwości konstytucyjne przepisu art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹, który uzależnia otrzymanie pomocy w postaci specjalnego zasiłku opiekuńczego przez osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, od rezygnacji z zatrudnienia, natomiast w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2012 r. podmiot ubiegający się o zasiłek pielęgnacyjny otrzymywał go, gdy rezygnował lub nie podejmował zatrudnienia w celu sprawowania opieki². W kolejnym pytaniu prawnym WSA w Poznaniu zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw³ w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego od spełnienia warunków określonych w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁴, a warunki określone w tym przepisie zostały zmienione mocą ww. ustawy zmieniającej, uzależniając przyznanie dodatku od daty powstania niepełnosprawności⁵.

¹ Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm., dodany przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 1548) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 stycznia 2013 r.

² Postanowienie z 12 grudnia 2013 r., II SA/Po 1026/13.

³ Dz.U. z 2012 r., poz. 1548.

⁴ Dz.U. z 2006 r. Nr 139 poz. 992.

⁵ Postanowienie WSA w Poznaniu z 29 maja 2013 r., II SA/Po 458/13 (sygn. akt TK P 33/13).

Ograniczenie kręgu osób, do których kierowana jest pomoc mająca na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych, wyłącznie do matki, ojca lub opiekuna faktycznego dziecka spełniającego kryteria, o jakich mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, z pominięciem osób sprawujących opiekę nad innymi niż dziecko członkami rodziny legitymującymi się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, WSA w Poznaniu zarzucił regulacji zawartej w § 1 ust. 2 uchwały Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne⁶ oraz § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne⁷. Sąd pytający wskazał ponadto na naruszenie zasady legalizmu poprzez to, że Rada Ministrów przyjmując powyższą regulację wykroczyła poza delegację ustawową określoną w art. 24 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej⁸.

Przepisom art. 13k ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1981 r. o drogach publicznych⁹ zarzucono naruszenie zasady poprawnej legislacji poprzez nieprecyzyjne sformułowanie, dopuszczające dowolną interpretację pojęcia „przejazd”, umożliwiające wielokrotne nakładanie kar za przejazd bez uiszczenia wymaganej opłaty elektronicznej w zależności od liczby tzw. „bramownic” (urządzeń kontrolnych) oraz automatyzmu polegającego na nakładaniu kar na kierującego pojazdem mechanicznym, który nie ma wpływu na zaistnienie naruszenia prawa polegającego na nieuiszczeniu opłaty elektronicznej, a nie a przedsiębiorcę wykonującego transport drogowy w ramach działalności swojego przedsiębiorstwa. Był to zarzut WSA w Warszawie¹⁰.

Nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności zarzucił NSA przepisom art. 26 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie¹¹ w zakresie, w jakim dopuszczają utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomość prywatną wbrew woli właściciela nieruchomości. Sąd pytający wskazał na naruszenie przez zaskarżone przepisy przesłanek dopuszczających wprowadzenie ograniczeń prawa własności, a mianowicie wyłączość ustawy oraz konieczność m.in. ochrony środowiska, a przy tym zakaz naruszania istoty prawa ograniczonego¹².

W kolejnym pytaniu prawnym NSA wyraził wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 17 ust. 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeksu wyborczego¹³ w zakresie, w jakim powierza właściwemu komisarzowi wyborczemu wydanie postanowienia o podziale gminy na okręgi wyborcze oraz art. 420 § 2 ww. Kodeksu w zakresie, w jakim wyłącza przysługiwanie środka prawnego od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej¹⁴.

⁶ Uchwała nr 234/2011 niepublikowana, a jedynie na stronach internetowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zamieszczono Komunikaty o powzięciu i treści uchwały.

⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 295, poz. 1746.

⁸ Postanowienie z 12 września 2012 r., II SA/Po 543/12, TK P 38/12.

⁹ Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

¹⁰ Postanowienie z 17 maja 2013 r., VI SA/Wa 201/13, TK P 36/13.

¹¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.

¹² Postanowienie z 9 kwietnia 2013 r., II OSK 2282/12, TK P 19/13.

¹³ Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.

¹⁴ Postanowienie z 10 grudnia 2013 r., II OSK 2421/13.

WSA w Warszawie wyraził wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵ w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, na której podstawie strona nabyła prawo lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa)¹⁶.

W kolejnym pytaniu prawnym WSA w Warszawie wyraził wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 215 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁷ w zakresie, w jakim uzależnia prawo do odszkodowania od pozbawienia poprzedniego właściciela nieruchomości bądź jego następców prawnych faktycznej możliwości władania nieruchomością po dniu 5 kwietnia 1958 r.¹⁸ Także w odniesieniu do ustawy o gospodarce gruntami WSA w Warszawie wyraził wątpliwości konstytucyjne co do art. 1 pkt 89 lit. a/ ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁹ w zw. z art. 19 tej ustawy – zmieniającym art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁰ w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie nowego brzmienia art. 137 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, kiedy cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został przez jednostkę samorządu terytorialnego zrealizowany przed dniem 22 września 2004 r., tj. dniem wejścia w życie ww. ustawy zmieniającej²¹.

W sprawach podatkowych wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²² wyraził WSA w Gorzowie Wielkopolskim²³ oraz NSA²⁴. Pytania były następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2013 r., SK 18/09²⁵, w którym TK stwierdził m.in., że art. 20 ust. 3 ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r. jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Sądu pytającego w Gorzowie Wielkopolskim wada zakwestionowanej regulacji dotyczy wyjątkowo niejasnego ukształtowania pojęcia przychodu nieznaającego pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzącego ze źródeł nieujawnionych (art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.). Te niedociągnięcia konstrukcyjne rodzą nieusuwalne w drodze wykładni trudności w ustalaniu terminu przedawnienia prawa do ustalenia zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od dochodów nieujawnionych (art. 68 § 4 o.p. w związku z art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f.). Wzorce konstytucyjne wskazane przez Naczelny Sąd Administracyjny w pytaniu prawnym oparte zostały na wskazówkach Trybunału Konstytucyj-

¹⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

¹⁶ Postanowienie z 18 września 2013 r., I SA/Wa 204/12, TK P 46/13.

¹⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

¹⁸ Postanowienie z 18 stycznia 2013 r., I SA/Wa 2079/12, TK P 6/13.

¹⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492.

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

²¹ Postanowienie z dnia 12 maja 2011 r., I SA/Wa 41/11, TK P 38/11, rozprawa w TK została wyznaczona na 6 marca 2013 r.

²² Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

²³ Postanowienie z 3 października 2013 r., I SA/Go 336/13, TK P 49/13.

²⁴ Postanowieniem z dnia 22 października 2013 r., II FSK 1835/13, TK P 57/13.

²⁵ Wyrok ten omówiono w „Zeszytach Naukowych Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 5, s. 111.

nego, zawartych w końcowej części uzasadnienia wyroku o SK 18/09, skierowanych do ustawodawcy²⁶.

NSA wskazał na wątpliwości konstytucyjne co do przepisów art. 12 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 i ust. 2a pkt 2 w związku z art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁷ w brzmieniu obowiązującym w 2006 r., w zakresie, w jakim nie precyzują pojęcia „inne nieodpłatne świadczenia” i stanowią podstawę do ustalenia wartości pieniężnej tych świadczeń wliczanej do przychodu ze stosunku pracy. Wątpliwości konstytucyjne Sądu pytającego odnoszą się do naruszenia przez ustawodawcę standardów legislacyjnych w zakresie prawa daninowego wynikających z art. 217 Konstytucji RP, gdyż nie można zaakceptować, aby nieodpłatne świadczenie w rozpatrywanym przypadku mogło zostać dookreślone poprzez sposób jego ustalania przewidziany w art. 11 ust. 2a pkt 2 u.p.d.o.f. W takim przypadku bowiem przedmiot podatku byłby precyzowany poprzez sposób obliczania nieznanej jeszcze podstawy opodatkowania, choć sposób ten powinien jedynie wskazywać jej wartość pieniężną²⁸.

W oczekujących z lat poprzednich sprawach podatkowych zakwestionowano przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (art. 89 ust. 16 w związku z art. 89 ust. 14), warunkujące możliwość zastosowanie stawki akcyzy na wyroby energetyczne od spełnienia warunków formalnych, m.in. złożenia w określonym przepisami terminie miesięcznego zestawienia oświadczeń, które w praktyce polega na spisaniu danych z posiadanych przez sprzedawcę oświadczeń od nabywców²⁹, oraz art. 89 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 89 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o podatku akcyzowym, uniemożliwiające zastosowanie stawki akcyzy na wyroby energetyczne w przypadku, gdy oświadczenia nabywcy zawierają wady nieistotne z punktu widzenia ustalenia jego tożsamości oraz przeznaczenia wyrobu energetycznego³⁰. Zakwestionowano też przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, których mocą wyłączono z dniem 1 stycznia 2000 r. (wskutek nowelizacji) z katalogu praw podlegających amortyzacji prawo użytkowania³¹.

W odniesieniu do zagadnień administracyjnych kar pieniężnych wątpliwości wzbudziły przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2 pkt 1 i 2) dopuszczające stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej za ten sam czyn administracyjnej kary pieniężnej i odpowiedzialności karnej za przestępstwo skarbowe³².

²⁶ Zob. uzasadnienie wyroku TK o sygn. akt SK 18/09 <http://www.trybunal.gov.pl/orzeczenia/otk.htm> s. 83.

²⁷ Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

²⁸ Postanowienie z 21 października 2013 r., II FSK 2797/11, TK P 54/13.

²⁹ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 5 grudnia 2011 r., I SA/Wr 1184/11, TK P 24/12 – w wyroku z 11 lutego 2014 r., P 24/12 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 89 ust. 16 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim nakazuje stosować stawkę akcyzy określoną w art. 89 ust. 4 pkt 1 tej ustawy w przypadku niespełnienia przez sprzedawcę oleju opałowego obowiązku wyrażonego w art. 89 ust. 14 tej ustawy sporządzenia i przekazania do właściwego naczelnika urzędu celnego w terminie do 25 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano sprzedaży, miesięcznego zestawienia oświadczeń nabywców tego wyrobu akcyzowego o jego przeznaczeniu do celów opałowych, jest zgodny z wywodzonym z art. 2 Konstytucji zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy.

³⁰ Postanowienie WSA w Białymstoku z 21 czerwca 2011 r., I SA/Bk 99/11 – postanowieniem z 11 lutego 2014 r., P 50/11 TK umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność orzekania.

³¹ Postanowienie WSA w Krakowie z 16 listopada 2010 r., I SA/Kr 1387/10 (P 10/11).

³² Postanowienie WSA w Gliwicach z 21 maja 2012 r., III SA/GL 1979/11, TK P 32/12.

Należy także wspomnieć o oczekujących na rozstrzygnięcie wnioskach WSA w Warszawie³³ wskazujących na wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 199 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁴ w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w wypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie organ.

1.3. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zainicjowane pytaniem prawnym

1.3.1. W 2013 r. Trybunał Konstytucyjny wydał dziewięć wyroków zainicjowanych pytaniami prawnymi. W pięciu wyrokach Trybunał Konstytucyjny orzekł, że kwestionowane przepisy są zgodne ze wskazanymi w petitum wniosku wzorcami kontroli, natomiast w czterech wyrokach potwierdził wątpliwości konstytucyjne sądów pytających.

1.3.2. Trybunał uznał zaskarżone przepisy za zgodne z Konstytucją w następujących wyrokach:

1.3.2.1. W wyroku z 14 maja 2013 r., P 27/12³⁵ Trybunał Konstytucyjny orzekł: „1. Art. 188 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej³⁶ w zakresie, w jakim dotyczy zawieszenia funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków służbowych, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Art. 188 ust. 1 i 4 w związku z art. 188 ust. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji”³⁷. Odnosząc się do wątpliwości konstytucyjnych Sądu pytającego co do regulacji zawartych w zaskarżonych przepisach³⁸ Trybunał stwierdził, że Konstytucja dopuszcza odstępstwa od ww. zasady i dostrzega racje konstytucyjne stojące za rozwiązaniem przyjętym przez ustawodawcę. Zdaniem Trybunału ustawodawca nie naruszył granic swobody regulacyjnej, gdyż racje konstytucyjne stojące za przyjętym rozwiązaniem to cele zadania Służby Celnej określone w u.s.c., głównie w jej art. 1 i 2, z których wynikają obowiązki w zakresie dotyczącym szeroko pojętego bezpieczeństwa państwa, oraz w zobowiązaniach traktatowych

³³ Postanowienie z 12 maja 2011 r., I SA/Wa 2478/10, TK P 44/11 i postanowienie z 11 maja 2011 r., I SA/Wa 2454/10, TK P 50/11.

³⁴ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

³⁵ Zgłoszono zdanie odrębne.

³⁶ Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm., dalej: u.s.c.

³⁷ Postanowienie z 18 maja 2012 r., I OSK 2032/11: „Czy art. 188 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej w zakresie, w jakim przewidują, że w przypadku wydania decyzji o przeniesieniu, powierzeniu pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesieniu na niższe stanowisko bądź zawieszeniu w pełnieniu obowiązków służbowych, funkcjonariusz Służby Celnej może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do terenowego organu administracji rządowej niezespólonej – dyrektora Izby Celnej, a wydana w tej sprawie decyzja jest natychmiast wykonalna – są zgodne z art. 2 i 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, czy art. 188 ust. 1 i ust. 4 w zw. z art. 188 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej w zakresie, w jakim powierzają dyrektorowi Izby Celnej kompetencje do ponownego rozpatrywania spraw przeniesienia, powierzenia pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku, przeniesienia na niższe stanowisko bądź zawieszenia w pełnieniu obowiązków służbowych funkcjonariusza Służby Celnej, do rozpoznania których stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, w tym dotyczące wyłączenia organu – są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

³⁸ W sprawie będącej podstawą pytania prawnego wnoszącemu skargę kasacyjną funkcjonariuszowi Służby Celnej został przedstawiony zarzut popełnienia przestępstwa polegającego na przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej (art. 228 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

Rzeczypospolitej. Trybunał powołał się przy tym na swój wyrok o K 1/04, w którym zwrócono uwagę na potrzebę transparentności zawodowej i majątkowej funkcjonariuszy Służby Celnej jako gwarancji rzetelności wykonywanych obowiązków. Realizacja zadań, do których powołana jest Służba Celna, wyklucza możliwość czynnego ich wykonywania przez osoby pozostające pod zarzutem popełnienia przestępstwa. Decyzja o zawieszeniu funkcjonariusza Służby Celnej w pełnieniu obowiązków służbowych jest następstwem postawienia funkcjonariuszowi zarzutów karnych i to od rozstrzygnięcia sądu karnego ostatecznie zależy sytuacja zawodowa funkcjonariusza, w tym – zniesienie skutków zawieszenia.

Odnosząc się do zarzutu trudności wykładniczych TK stwierdził, że sygnalizowane przez NSA problemy związane z ustaleniem wzajemnej relacji przepisów u.s.c. i k.p.a. nie mogą być uznane za naruszenie zasady prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji), ponieważ wybór wiążącej wykładni mieści się w sprawowaniu przez sądy wymiaru sprawiedliwości (stosowaniu prawa).

1.3.2.2. W wyroku z 4 lipca 2013 r., P 7/10 Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Art. 81b § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r. do 30 listopada 2008 r. w zakresie, w jakim pozbawił podatników podatku od towarów i usług uprawnienia do dokonania korekty deklaracji, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁹”. Trybunał wskazał, że regulacje zawarte w Ordynacji podatkowej odnoszące się do braku skuteczności korekty deklaracji podatkowej w przypadku podatku od towarów i usług od momentu wszczęcia postępowania, a następnie po zakończeniu kontroli (art. 81b § 3) muszą być interpretowane łącznie z art. 109 ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług. Wynika z niego, że korekta deklaracji od podatku od towarów i usług wraz z uiszczeniem należnego zobowiązania z odsetkami, aby uchroniła podatnika od wymierzenia dodatkowego zobowiązania podatkowego, musi nastąpić najpóźniej przed wszczęciem postępowania kontrolnego (art. 109 ust. 7 pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług). Korekta deklaracji dokonana w późniejszym momencie niż rozpoczęcie kontroli podatkowej nie wpływa na obowiązek wydania decyzji wymierzającej dodatkowe zobowiązanie. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że odniesienie do rozwiązań przyjętych w innych ustawach nie może być przedmiotem kontroli Trybunału. Przypomniał pogląd wyrażony w wyroku TK o K 37/04, że „...tak zwane niezgodności poziome (sprzeczności, niespójności występujące między dwiema ustawami) nie są objęte kognicją Trybunału”.

1.3.2.3. W wyroku z 23 lipca 2013 r., P 4/11 Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wcześniej obowiązująca ustawa, na której podstawie przedsiębiorcy uzyskiwali zezwolenia, nie gwarantowała prawa do żądania przeniesienia punktu gier na automatach z jednego lokalu do drugiego, ale też nie zakazywała zmiany zezwolenia w tym zakresie. Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych rozstrzygnięte zostały uchwałą z 3 listopada 2009 r., II GPS 2/09, której mocą NSA ustalił korzystną dla przedsiębiorców wykładnię art. 155 k.p.a. dotyczącego nadzwyczajnej zmiany decyzji ostatecznej. A zatem przedsiębiorcy prowadzący działalność hazardową na zasadach określonych w poprzedniej ustawie nie mogli zakładać, że wydane

³⁹ Postanowienie NSA z 18 grudnia 2009 r., I FSK 1609/08: „Czy przepis art. 81b § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2005 r. do 30 listopada 2008 r. był zgodny z art. 32 Konstytucji RP?”

na ich rzecz ostateczne decyzje będą mogły być bez ograniczeń zmieniane na podstawie art. 155 k.p.a. Wyłączenie wyprowadzonej z przepisów proceduralnych nadzwyczajnej możliwości modyfikacji decyzji administracyjnej w zakresie zmiany usytuowania punktu gier na automatach nie narusza istoty uprawnień podmiotów prowadzących działalność hazardową. Uprawnienia te nie zostały naruszone ani w kontekście przedmiotu działalności, ani czasu jej prowadzenia, ani jej kontynuowania w określonych zezwoleniem punktach gier. Dlatego regulacja kwestionowana przez pytający sąd nie prowadzi do ograniczenia praw nabytych i nie narusza zasady ochrony interesów w toku.

1.3.2.4. W wyroku z 18 grudnia 2013 r., P 43/12 Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Art. 19 ust. 1a ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji⁴⁰ w zakresie, w jakim wskazuje przesłanki umożliwiające dokonanie czynności materialno-technicznej odebrania broni i amunicji oraz dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji, jest zgodny z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji⁴¹”. Trybunał stwierdził, że sądy administracyjne stosują konsekwentną prokonstytucyjną linię interpretacyjną art. 19 ust. 1 oraz kontrolowanego w sprawie art. 19 ust. 1a ww. ustawy. Zdaniem Trybunału postawienie zarzutu popełnienia jednego z przestępstw wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 6 oznacza jedynie zezwolenie, a nie nakaz dla Policji albo Żandarmerii Wojskowej wykonania czynności materialno-technicznej odebrania broni, amunicji oraz pozwolenia na broń. Ustawodawca nie posłużył się w kwestionowanym przepisie ani zwrotem ocennym, ani klauzulą odsyłającą, a czynność materialno-techniczna odebrania broni nie jest równoznaczna – podobnie jak w przypadku art. 19 ust. 1 ustawy – z cofnięciem pozwolenia na broń.

Odnosząc się do zarzutów sądu pytającego dotyczących niekonstytucyjnego ograniczenia prawa własności, Trybunał podkreślił, że posiadanie broni w Polsce jest reglamentowane i dopuszczalne jedynie pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek. Kwestionowany przepis ustawy jest proporcjonalną konstytucyjnie ingerencją w prawo własności. Ograniczenie wykonywania prawa własności uzasadnione jest koniecznością ochrony praw i wolności innych osób. Sposób ograniczenia jest adekwatny do założonego celu (broń pozostaje w depozycie do czasu zakończenia postępowania sądowego lub może zostać zbyta przez dotychczasowego właściciela) i nie jest nieproporcjonalny. Ustawodawca nie daje Policji swobody w sferze stosowania art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji. Trybunał zaznaczył, że użycie przez ustawodawcę słowa „może” stanowi wyraźną wskazówkę dla organów stosujących prawo, że dokonanie analizowanej czynności materialno-technicznej jest dopuszczalne, tylko gdy zachodzi obawa, że oskarżony o popełnienie przestępstwa z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji stanowiłby zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo dla wolności i praw innych osób.

⁴⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 576.

⁴¹ Postanowienie z 10 października 2012 r., II SA/Po 583/12: „Czy art. 19 ust. 1 a ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji w zakresie, w jakim wskazuje przesłanki, w oparciu o które możliwe jest dokonanie czynności materialno-technicznej odebrania broni i amunicji oraz dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni osobie, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”.

1.3.2.5. W wyroku z 13 listopada 2013 r., P 25/12⁴², Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a/ i b/ oraz pkt 3 lit. c/ ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴³, rozumiane w ten sposób, że kwalifikują dane, które stanowią element procesu wykonywania kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej określonej w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji jako informacje publiczne podlegające udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie są niezgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”⁴⁴. Użycie w sentencji wyroku formuły „nie są niezgodne” oznacza, że Trybunał Konstytucyjny uznał nieadekwatność wzorca kontroli kwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów. W uzasadnieniu wyroku, poza szerokimi rozważaniami dotyczącymi zaistnienia przesłanki funkcjonalnej oraz prerogatyw Prezydenta RP w procesie legislacyjnym, Trybunał Konstytucyjny odniósł się do rozumienia pojęcia informacji publicznej i sprawy publicznej w doktrynie prawnej i orzecznictwie. Zdaniem Trybunału pojęcie to jest rozumiane szeroko i podlega ustaleniu nie tylko na podstawie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., lecz przede wszystkim na podstawie art. 61 Konstytucji. Wymienione przepisy są podstawą przyjęcia, że informacją publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Informacją publiczną jest zatem treść dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź go dotyczących.

Trybunał wskazał jednak, że z zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od „dokumentów urzędowych” w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem „dokumenty wewnętrzne” służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej. Z powyższego Trybunał wywiódł, że nie wszystkie informacje objęte wnioskiem o dostęp do informacji publicznej skierowanym na tle sprawy będącej podstawą pytania prawnego do Prezydenta RP mają charakter publiczny i podlegają udostępnieniu.

⁴² Postanowienie z 22 marca 2012 r., I OSK 20/12: „Czy przepis art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz.1198, ze zm.) rozumiany w ten sposób, że kwalifikuje dane, które stanowiły jeden z elementów procesu związanego ze skorzystaniem z prerogatyw prezydenckich dotyczących podpisania ustawy, odmowy jej podpisania lub skierowania ustawy w trybie kontroli uprzedniej do Trybunału Konstytucyjnego, jako informacje publiczne podlegające udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jest zgodny z art. 144 ust. 3 pkt 6 i pkt 9 w związku z art. 122 ust.1–5 Konstytucji RP?”

⁴³ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., dalej: u.d.i.p.

⁴⁴ Do wyroku złożono dwa zdania odrębne.

1.3.3. Trybunał uznał zaskarżone przepisy za niezgodne z Konstytucją w następujących wyrokach:

1.3.3.1. W wyroku z 4 czerwca 2013 r., P 43/11⁴⁵ Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn⁴⁶ w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. w zakresie, w jakim przewiduje miesięczny termin złożenia zgłoszenia właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego nabycia w drodze dziedziczenia własności rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierbą, rodzeństwo, ojczyma i macochę, jest niezgodny z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa⁴⁷”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że brzmienie art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy w zaskarżonej części zostało zmienione⁴⁸ i od 1 stycznia 2009 r. miesięczny termin złożenia zgłoszenia został wydłużony do sześciu miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku. Ustawodawca w art. 2 ustawy zmieniającej z 2008 r. przesądził, że sześciomiesięczny termin nie ma zastosowania do zdarzeń podatkowych zaistniałych przed 1 stycznia 2009 r. Oznacza to, że art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. utracił moc obowiązującą, jednak zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego przepis obowiązuje dalej, jeżeli wywołuje skutki prawne, a taka sytuacja zaistniała w sprawie będącej podstawą pytania prawnego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego praktyka stosowania art. 4a ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją spowodowała brak możliwości realizacji prawa w granicach określonych przez ustawodawcę, co jest przejawem tworzenia pozornej instytucji prawnej i przez to stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji⁴⁹. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powodem naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa przez zaskarżony przepis jest mechanizm prawny, którego elementami były krótki termin o charakterze materialnym, uzależniony od czynności procesowych stron, początek biegu tego terminu oraz zróżnicowana praktyka stosowania pieczęci o nadaniu klauzuli prawomocności oraz zróżnicowana praktyka organów administracji w zakresie wymogu udokumentowania dnia powstania obowiązku podatkowego. Kumulacja wskazanych elementów doprowadziła do stworzenia swoistej pułapki normatywnej.

⁴⁵ Postanowienie z 12 maja 2011 r., I SA/Kr 38/11: „Czy art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w okresie od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. w części, w jakiej uzależniał prawo do zwolnienia od podatku w przypadku nabycia własności rzeczy i praw majątkowych w drodze dziedziczenia od dokonania zgłoszenia tegoż nabycia w terminie miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu stwierdzającego nabycie spadku, jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji oraz zasadą zaufania do państwa prawa i jego organów wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”.

⁴⁶ Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 oraz z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 85, poz. 458, Nr 149, poz. 887 i Nr 171, poz. 1016.

⁴⁷ Do wyroku złożono dwa zdania odrębne.

⁴⁸ Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 października 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. Nr 203, poz.1267) z dniem 1 stycznia 2009 r.

⁴⁹ TK w uzasadnieniu powołał się na swój wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02.

1.3.3.2. W wyroku z 23 lipca 2013 r., P 36/12⁵⁰ Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim – w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego wszczętych a niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia tej ustawy w życie – nakazuje stosowanie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym w brzmieniu nadanym wyżej powołaną ustawą z 16 września 2011 r., przewidujących wyższe kary pieniężne niż kary przewidziane w przepisach obowiązujących w chwili wystąpienia zdarzenia powodującego odpowiedzialność administracyjną, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP”. Zdaniem Trybunału kwestionowana norma intertemporalna dopuszczała możliwość zastosowania przepisów represyjnych przewidujących wyższe kary pieniężne do stanów faktycznych zamkniętych, mających miejsce w przeszłości, bez wskazania na szczególne powody uzasadniające odstępstwo od zasady niedziałania prawa wstecz.

1.3.3.3. W wyroku z 15 października 2013 r., P 26/11⁵¹ Trybunał Konstytucyjny orzekł: „1. Art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁵², w brzmieniu obowiązującym od 12 marca 2010 r. do 19 lipca 2011 r., przez to, że przewiduje niepodlegającą miarkowaniu karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za nieterminowe przekazanie zbiorczego zestawienia danych o odpadach, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. 2. Art. 79c ust. 3 w związku z art. 79d ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z: a) art. 2 w związku z art. 184 Konstytucji, b) art. 2 w związku z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji”. Trybunał Konstytucyjny uznając, że rozwiązania wprowadzone w art. 79c ust. 3 ustawy o odpadach są nie tylko przydatne, ale wręcz konieczne do realizacji legitymowanych konstytucyjnie celów w dziedzinie ochrony środowiska. Niemniej jednak stwierdził, że ustawodawca konstruując elementy kwestionowanej sankcji przekroczył konstytucyjne granice proporcjonalności regulacji sankcji administracyjnych poprzez wprowadzenie szczególnej nadmiernej kumulacji kilku elementów sankcji, które rozpatrywane oddzielnie nie przemawiają jeszcze za niekonstytucyjnością przepisu, jeśli jednocześnie obowiązywałby mechanizm uprzedniego wezwania lub ponaglenia przedsiębiorcy do terminowego wykonania ustawowego obowiązku.

⁵⁰ Postanowienie z 20 września 2012r., II SA/Go 362/12: „Czy art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 244, poz. 1454) w zakresie, w jakim nakazuje stosować w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.) w brzmieniu nadanym wskazaną ustawą, do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie i tym samym przewidującej wymiarzenie kary pieniężnej w wysokości wyższej niż przewidziana w chwili wystąpienia zdarzenia (*tempus regit actum*) rodzącego odpowiedzialność karnoadministracyjną, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”.

⁵¹ Postanowienie z 9 marca 2011 r., II SA/Łd 1509/10: „a) Czy art. 79c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm.) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, b) czy art. 79c ust. 3, w związku z art. 79d ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm.) jest zgodny z art. 2, w związku z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 ust. 1 i 3 Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

⁵² Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

Także automatyzm nakładanej kary nie świadczy na rzecz jej niekonstytucyjności, jeżeli obowiązywałby mechanizm miarkowania jej wysokości ze względu na okoliczności sprawy przez organ administracji podlegający kontroli sądu administracyjnego. Oceniając zarzut naruszenia art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w postępowaniu o nałożenie sankcji pieniężnej nie dochodzi do stwierdzenia winy sprawcy, więc prawo do obrony ma mniejsze znaczenie niż w postępowaniu karnym *sensu stricto*.

1.3.3.4. W wyroku z 3 grudnia 2013 r., P 40/12⁵³ Trybunał Konstytucyjny orzekł: „Art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności⁵⁴ w zakresie, w jakim nie przewiduje dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, w sytuacji gdy istnieje między nimi rozdzielnosc majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne: nie jest niezgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej legislacji, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 18 Konstytucji⁵⁵”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ustawowe rozwiązanie, stosownie do którego małżonkowie nie mogą być osobno wpisani do ewidencji i posiadać różnych numerów identyfikacyjnych, zostało wprowadzone dla wykluczenia nadużyć polegających na sztucznym dzieleniu majątku małżonków albo składaniu wniosków o pomoc w odniesieniu do jednego gospodarstwa więcej niż jeden raz. Stosowanie zaskarżonego przepisu spowodowało wyłączenie wsparcia z funduszy przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej pewnej kategorii rolników pozostających w związku małżeńskim i posiadających odrębne gospodarstwo rolne, ale niewpisanych do ewidencji i z tego powodu pozbawionych statusu producenta rolnego. W sytuacji gdy w świetle art. 15 ust. 1 lit. f rozporządzenia nr 73/2009, art. 5 rozporządzenia nr 1122/2009 oraz art. 4 rozporządzenia nr 65/2011 oboje małżonkowie spełniają kryteria uznania ich za rolników prowadzących działalność rolniczą w posiadanych przez nich gospodarstwach rolnych, odmowa wpisu do ewidencji jednego z małżonków wykracza poza cel, jaki mają realizować przepisy ustawy o systemie ewidencji.

Trybunał jednocześnie wskazał, że wyeliminowanie z porządku prawnego art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji w zakresie, w jakim nie przewiduje on dopuszczalności nadania osobnych numerów identyfikacyjnych każdemu z małżonków, gdy istnieje między nimi rozdzielnosc majątkowa i posiadają odrębne gospodarstwa rolne, nie jest wystarczające do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją. Niezbędna jest interwencja ustawodawcy. Ponadto Trybunał wskazał, że oprócz nadania nowego brzmienia art. 12 ust. 4 ustawy o systemie ewidencji, z uwzględnieniem niniejszego wyroku, niezbędne jest zamieszczenie w ustawie przepisów, które będą przeciwdziałać nadużyciom polegającym na pozornych lub sztucznych podziałach gospodarstw rolnych dla uzyskania nienależnych lub wyższych

⁵³ Postanowienie z 26 lipca 2012 r., II GSK 964/11: „Czy art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz.U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia nadanie obu małżonkom numerów identyfikacyjnych, w sytuacji istnienia ustroju rozdzielnosci majątkowej małżeńskiej i prowadzenia przez każdego z małżonków odrębnych gospodarstw rolnych jest zgodny z art. 2, 18 i 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”.

⁵⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 86.

⁵⁵ Trybunał na podstawie art. 190 ust 3 *in fine* przesądził, że przepis art. 32 ust. 1 w zakresie wskazanym w sentencji traci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

płatności, a w szczególności przyznanie kompetencji kontrolnych właściwemu organowi w trakcie postępowania o wpis do ewidencji i nadanie numeru ewidencyjnego, a także później, już po dokonaniu wpisu do ewidencji przy przyznawaniu konkretnych płatności. Stworzenie niezbędnej regulacji prawnej w nowym stanie prawnym, jaki powstanie w wyniku niniejszego wyroku, związane jest również ze spoczywającym na właściwych organach polskich obowiązkiem sprawowania kontroli dla ochrony interesów gospodarczych Unii Europejskiej oraz odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom.

2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

2.1. Zagadnienie wstępne

Poza wnoszeniem pytań prawnych do TK sądy administracyjne stosują przepisy Konstytucji również w innych formach.

Stosowanie Konstytucji najczęściej przybiera postać tzw. wykładni prokonstytucyjnej. W takich przypadkach regulacja konstytucyjna jest „współstosowana”, tworząc łącznie z przepisem ustawowym podstawę rozstrzygnięcia sądu. Inną formą sądowego stosowania Konstytucji jest oparcie orzeczenia bezpośrednio na normie konstytucyjnej. W tego typu orzeczeniach podstawą rozstrzygnięcia jest wprost przepis Konstytucji. W praktyce sądów administracyjnych przyjmuje się również, że odrębną formą stosowania Konstytucji jest oparcie orzeczenia na wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Należy dodać, że odniesienie się w orzeczeniu NSA do regulacji konstytucyjnej jest często wynikiem powołania przepisu Konstytucji jako podstawy kasacyjnej. Sąd podkreśla jednak, że – z uwagi na ciężący na skarżącym kasacyjnie obowiązek uzasadnienia podstaw kasacyjnych (art. 176 p.p.s.a.) – nawiązanie do Konstytucji w skardze kasacyjnej nie powinno mieć charakteru jedynie ornamentacyjnego. Skarżący powinien przedstawić argumentację uzasadniającą podstawę kasacyjną wywodzoną z Konstytucji. Jeżeli skarżący nie zamieścił zaś w piśmie procesowym uzasadnienia podstawy kasacyjnej, to NSA nie może dokonać merytorycznej oceny takiej podstawy (zob. wyrok NSA z 8 marca 2013 r., I OSK 1888/11).

2.2. Prokonstytucyjna wykładnia przepisu prawa

Jak wskazano wyżej, najczęściej spotykaną w orzecznictwie sądów administracyjnych formą stosowania Konstytucji jest tzw. współstosowanie, czyli prokonstytucyjna wykładnia przepisu ustawy (lub innego aktu normatywnego).

2.2.1. *Przepisem, do którego sądy najczęściej sięgają dokonując wykładni prokonstytucyjnej, jest art. 2 Konstytucji, wyrażający zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej.* Tytułem przykładu można wskazać na uchwałę NSA z 16 grudnia 2013 r., I OPS 11/13, w której NSA orzekł, że włączenie do kołchozu lub nacjonalizacja z innych przyczyn nieruchomości zabużańskich, tj. nieruchomości, których dotyczy art. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP⁵⁶, samo przez się nie wyklucza prawa do rekompensaty, o którym

⁵⁶ Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.

mowa w art. 2 tej ustawy. Powyższa uchwała była reakcją na rozbieżność w orzecznictwie dotyczącą sytuacji, gdy osoba wnioskująca o rekompensatę utraciła swoje mienie przed opuszczeniem Kresów Wschodnich po II wojnie światowej na skutek włączenia go do kołchozu lub innej formy nacjonalizacji dokonanej przez ZSRR. W cyt. uchwale NSA dokonał prokonstytucyjnej wykładni m.in. określenia „nieruchomość pozostawiona poza obecnymi granicami RP”. Odwołując się do prawa do równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), a także do zasady sprawiedliwości społecznej oraz zakazu tworzenia tzw. uprawnień pozornych (wywodzonych z art. 2 Konstytucji), NSA stwierdził, że o pozbawieniu prawa do rekompensaty nie może decydować to, czy przedwojenny właściciel nieruchomości zabużańskiej w chwili powrotu do Polski legitymował się jeszcze prawem własności nieruchomości.

W orzecznictwie sądów administracyjnych stosowana jest również wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada bezpieczeństwa prawnego. Zasada ta jest rozumiana m.in. jako nakaz ochrony stabilności stosunków społecznych. Kierując się ochroną ww. wartości, NSA w uchwale z 3 czerwca 2013 r., I FPS 6/12, orzekł, że zastosowanie środka egzekucyjnego przerywa bieg terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej⁵⁷ w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 września 2005 r.⁵⁸, pod warunkiem że przed upływem terminu przedawnienia nastąpi zawiadomienie podatnika o zastosowaniu takiego środka. NSA wskazał, że dla przerwania biegu terminu przedawnienia niezbędne jest – przed upływem terminu przedawnienia – zarówno zastosowanie środka egzekucyjnego, jak i zawiadomienie podatnika o tym fakcie. Podatnik nie powinien bowiem pozostawać w niepewności co do tego, czy jego zobowiązanie uległo przedawnieniu, czy nie. Powołując się na orzecznictwo TK⁵⁹ Sąd uznał, że przepisy dotyczące przedawnienia zobowiązań podatkowych powinny być interpretowane z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa prawnego i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Mechanizmy prawa podatkowego powinny być ukształtowane tak, aby w rozsądnym terminie doprowadziły do wygaśnięcia zobowiązania, gdyż nie ma podstaw do egzekwowania długu podatkowego przez dziesięciolecia.

Przepis art. 2 Konstytucji odczytywany z uwzględnieniem orzecznictwa TK służy sądom administracyjnym w rozstrzyganiu problemów intertemporalnych. Na przykład w wyroku z 19 września 2013 r., II OSK 1302/13, NSA zajmował się skutkami międzyczasowymi wprowadzenia ustawą nowelizującą z dnia 3 grudnia 2010 r.⁶⁰ instytucji skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego. Powstało pytanie, czy ocena zasadności takiej skargi obejmuje działania (zaniechania) organu mające miejsce przed 11 kwietnia 2011 r., tj. przed wejściem w życie ww. ustawy nowelizującej. NSA opierając się na zasadzie tzw. retrospektywności prawa (bezpośredniego działania nowej ustawy) uznał, że sądy administracyjne mają kompetencję do oceny postępowania pod kątem przewlekłości, również gdy postępowanie rozpoczęło się w czasie, kiedy nie obowiązywała jeszcze instytucja przewlekłego prowadzenia postępowania, o ile przewlekłość trwa w momencie

⁵⁷ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁵⁸ Przepis ten stanowi, że bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego zostaje przerywany wskutek zastosowania środka egzekucyjnego, o którym podatnik został zawiadomiony.

⁵⁹ M.in. wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., P 26/10.

⁶⁰ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 6, poz. 18).

orzekania. NSA podkreślił, że zasada retrospektywności prawa nie jest objęta zakazem wstecznego działania prawa wynikającym z art. 2 Konstytucji.

Inny problem intertemporalny, którego rozstrzygnięcie wymagało uwzględnienia regulacji konstytucyjnych, był przedmiotem uchwały NSA z 16 grudnia 2013 r., II OPS 2/13. Zagadnienie prawne, które stało się przyczyną wydania uchwały, wiązało się ze stosowaniem art. 37 ust. 1 pkt 1 uchylonej już ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane⁶¹ w zw. z art. 103 ust. 2 aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁶². Zgodnie z ostatnio wymienionym przepisem w stosunku do obiektów wybudowanych przed wejściem w życie Prawa budowlanego (tj. przed 1 stycznia 1995 r.) skutki prawne samowoli budowlanej są określone przez przepisy dotychczasowe, czyli przepisy Prawa budowlanego z 1974 r. Dotyczy to również przypadków, gdy budowa nie została zakończona przed 1 stycznia 1995 r., lecz przed tą datą wszczęto postępowanie w sprawie rozbiórki. Celem wprowadzenia ww. uregulowania było umożliwienie inwestorom, którzy dopuścili się samowoli w czasie obowiązywania Prawa budowlanego z 1974 r., skorzystania z przepisów tej ustawy w zakresie legalizacji samowoli.

Jedną z konsekwencji samowoli budowlanej w świetle ustawy z 1974 r. była rozbiórka lub przejęcie obiektu przez państwo, o ile obiekt znajdował się na terenie, który „zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę albo przeznaczony jest pod innego rodzaju zabudowę” (art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1974 r.). W praktyce sądów administracyjnych ujawniła się rozbieżność co do tego, czy użyty w tym przepisie termin „przepisy o planowaniu przestrzennym” oznacza przepisy obowiązujące w dacie budowy obiektu, czy w dacie rozstrzygania sprawy. W cyt. wyżej uchwale NSA opowiedział się za stanowiskiem, że przepisami o planowaniu przestrzennym, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1974 r. w zw. z art. 103 ust. 2 Prawa budowlanego z 1994 r., są przepisy obowiązujące w dacie orzekania przez organ administracji, z tym zastrzeżeniem, że w postępowaniu rozbiórkowym należy uwzględnić także przeznaczenie terenu, na którym powstał obiekt budowlany, od daty jego budowy.

Punktem wyjścia podjęcia ww. uchwały była zasada praworządności (art. 2 i 7 Konstytucji) i wynikający z niej obowiązek stosowania przepisów obowiązujących w dniu wydania decyzji administracyjnej. Przepisy wprowadzające wyjątek od powyższej zasady należy interpretować ściśle. Sąd odnotował, że taka wykładnia nie narusza konstytucyjnej zasady niedziałania prawa wstecz. Samowola budowlana jest bowiem zdarzeniem o charakterze ciągłym, a zatem stosowanie do likwidacji jej skutków przepisów obowiązujących w chwili wydawania decyzji nie jest retroakcją prawa, lecz działaniem retrospektywnym (bezpośrednim działaniem nowego prawa). Z drugiej strony NSA uznał, że w niektórych przypadkach nakazywanie rozbiórki z powodu niezgodności obiektu z aktualnymi przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym – z pominięciem oceny przeznaczenia terenu w okresie wcześniejszym – nie dałoby się pogodzić z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), prawem do ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Chodzi m.in. o sytuacje, gdy obiekt wybudowano bez pozwolenia, jednak bez naruszenia przepisów o planowaniu przestrzennym, które obowiązywały w czasie budowy, a zakaz zabudowy wprowadzono po wielu latach. Zdaniem NSA w przypadku bierności

⁶¹ Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.

⁶² Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

organów administracji, które nie podejmowały działań zmierzających do legalizacji samowoli, podczas gdy stan prawny w zakresie przepisów o planowaniu przestrzennym był przez szereg lat korzystny dla inwestora, interes prawny takiego inwestora zasługuje na konstytucyjną ochronę.

W licznych orzeczeniach sądów administracyjnych stosowana była zasada tzw. sprawiedliwości proceduralnej, której źródłem jest art. 2 Konstytucji. Były to w szczególności sprawy wyłączenia pracownika organu. W orzecznictwie ustabilizowany jest pogląd, że prawo strony do żądania wyłączenia pracownika wynika z zasady sprawiedliwości proceduralnej (np. wyrok NSA z 29 stycznia 2013 r., II FSK 1186/11). Natomiast pewne rozbieżności pojawiły się w kwestii zasadności stosowania instytucji wyłączenia pracownika w postępowaniu wszczętym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. W uchwale z 18 lutego 2013 r., II GPS 4/12, NSA orzekł, że art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym przed jego zmianą dokonaną ustawą nowelizującą z dnia 3 grudnia 2010 r.⁶³, miał zastosowanie do pracownika organu jednoosobowego w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem, o którym mowa w art. 127 § 3 tego Kodeksu⁶⁴. W uzasadnieniu powyższej uchwały NSA podkreślił, że adresatem zasady sprawiedliwości proceduralnej jest nie tylko ustawodawca, lecz również sądy i organy władzy publicznej, które powinny uwzględniać tę zasadę w procesie interpretacji przepisów procesowych. Wszelkie bowiem postępowania prowadzone w celu rozstrzygania spraw indywidualnych powinny odpowiadać standardom sprawiedliwości proceduralnej. Zdaniem NSA elementem tej zasady w postępowaniu przed organami administracji jest konieczność zapewnienia niezależności tych organów. Podstawową gwarancją bezstronności jest zaś instytucja wyłączenia od orzekania. W ocenie NSA powyższe standardy są aktualne również w postępowaniu wszczętym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W cyt. wyżej uchwale NSA zasadę sprawiedliwości proceduralnej (art. 2 Konstytucji) powiązał z prawem do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). Zdaniem NSA z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych nie ma zasadniczych różnic między postępowaniem z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy a klasycznym postępowaniem odwoławczym. Potrzeba ochrony ww. wartości konstytucyjnych nie może być uzależniona od tego, czy chodzi o postępowanie dewolutywne (toczące się przed dwoma różnymi organami), czy o postępowanie wszczęte wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ.

2.2.2. *W orzecznictwie sądów administracyjnych znajdują zastosowanie również inne niż klauzula demokratycznego państwa prawnego zasady ustrojowe.* Należy do nich art. 17 ust. 1 Konstytucji, który przyznaje samorządom zawodowym zadanie sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Ten przepis został zastosowany m.in. w uchwale NSA z 25 marca 2013 r., II GPS 1/13. W uchwale tej NSA orzekł, że Minister Sprawiedliwości rozpoznając odwołania, o których mowa w art. 68 ust. 6a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze⁶⁵ oraz art. 31 ust. 2a ustawy z dnia 6 lipca 1982 r.

⁶³ 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 ze zm.).

⁶⁴ Zob. też uchwałę NSA z 18 lutego 2013 r., I GPS 2/12, w której NSA orzekł, że art. 130 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.) ma zastosowanie do pracownika organu jednoosobowego w postępowaniu odwoławczym, o którym mowa w art. 221 tej ustawy.

⁶⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm.

o radcach prawnych⁶⁶ (tj. odwołania od uchwał organów samorządów odmawiających wpisu na listę adwokatów lub radców prawnych) – nie może zastosować art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. i orzec co do istoty sprawy, a więc nie może zarządzić wpisu na listę uprawniającą do wykonywania zawodu.

W uzasadnieniu cyt. uchwały NSA wskazał, że przepisy określające kompetencje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości wobec samorządów zawodów zaufania publicznego powinny być interpretowane z uwzględnieniem konstytucyjnych zadań tych samorządów. W szczególności określając zakres zastosowania art. 138 k.p.a. przez Ministra Sprawiedliwości należy mieć na względzie samodzielność samorządu w zakresie powierzonej mu pieczy nad wykonywaniem zawodu. Niedopuszczalne jest więc domniemywanie uprawnień Ministra do wkraczania w działalność samorządu, a wątpliwości pojawiające się w procesie wykładni powinny być rozstrzygane na rzecz poszanowania samodzielności korporacji samorządowych. W konsekwencji NSA doszedł do wniosku, że Minister badając legalność uchwał samorządów zawodowych może wydać wyłącznie decyzję kassacyjną.

2.2.3. *Sądy administracyjne w swoim orzecznictwie odwołują się również do zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji.* Na przykład w uchwale z 11 grudnia 2012 r., I OPS 6/12, NSA oceniał, czy dopuszczalna z punktu widzenia ww. zasady jest praktyka stosowana w niektórych gminach ustanawiania ulg dla rodzin wielodzietnych w opłatach za korzystanie z przedszkoli publicznych, polegających na obniżaniu opłaty za każde kolejne dziecko. NSA orzekł, że tego typu uchwały nie naruszają art. 6 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁶⁷.

Zdaniem NSA do ustalenia, czy została naruszona zasada równości, konieczne jest wskazanie cechy relewantnej, tj. kryterium, według którego oceniać się będzie sytuację rodzin, w których są dzieci uczęszczające do przedszkola. Z tego punktu widzenia inna jest sytuacja rodzin, w których do przedszkola uczęszcza jedno dziecko, a inna rodzin wielodzietnych. Dlatego porównywana powinna być sytuacja rodzin posiadających określoną liczbę dzieci uczęszczających do przedszkola. Uchwały przewidujące ulgi w opłatach w sposób identyczny kształtują sytuację osób znajdujących się w tym samym stanie faktycznym, relewantnym z punktu widzenia założeń zwolnienia od opłaty. Jak wskazał NSA, rodziny posiadające tę samą liczbę dzieci są zobowiązane do ponoszenia jednakowych opłat, ich sytuacja faktyczna i prawna jest więc identyczna. Nie została zatem naruszona zasada równości.

NSA odnotował, że za takim rozumieniem zasady równości przemawiają także inne przepisy konstytucyjne – art. 18, zgodnie z którym pod ochroną RP znajdują się rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo, oraz art. 71 ust. 1, który stanowi, że państwo w swojej polityce gospodarczej i społecznej uwzględnia dobro rodziny, przy czym rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Z tych przepisów NSA wywiódł wniosek, że szczególną opieką należy otoczyć wszystkie rodziny wielodzietne, bez względu na ich sytuację materialną. Przyznanie takim rodzinom preferencji w zakresie opłat za świadczenia przedszkolne nie jest więc nieuzasadnionym przywilejem, lecz realizacją zasad konstytucyjnych.

⁶⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.

⁶⁷ Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

Innym przykładem orzeczenia, w którym została zastosowana zasada równości, jest wyrok NSA z 9 stycznia 2013 r., II FSK 1047/11. W tym wyroku art. 32 Konstytucji został uwzględniony przy wykładni przepisu określającego zasady zwolnienia z podatku dochodowego należności wypłacanych żołnierzom pełniącym służbę zagraniczną. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 83 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶⁸ (w brzmieniu dotyczącym lat 2005-2008) wolne od podatku są należności wypłacone m.in. żołnierzom i pracownikom jednostek wojskowych użytych poza granicami państwa w celu udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych, misji pokojowej, akcji zapobiegania aktom terroryzmu lub ich skutkom, organizowania i kontroli ruchu granicznego, organizowania ochrony granicy państwowej lub dla zapewnienia bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej. Zdaniem NSA aby skorzystać z ww. zwolnienia, nie ma znaczenia rozróżnienie dwóch kategorii żołnierzy pełniących służbę poza granicami państwa, wynikające z art. 24 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, tj. żołnierzy „wyznaczonych” do służby indywidualnym rozkazem oraz żołnierzy „skierowanych” do służby w ramach jednostki wojskowej⁶⁹. W przekonaniu NSA cechą istotną zarówno żołnierzy „wyznaczonych”, jak i „skierowanych” jest to, że pełnią oni służbę poza granicami państwa. Cechą nakazującą ich równe traktowanie w zakresie ww. zwolnienia podatkowego jest to, czy realizują oni cele wyznaczone w tym przepisie, a nie to, czy pełnią służbę w jednostce wojskowej czy poza taką jednostką.

2.2.4. *W orzecznictwie sądów administracyjnych stosowany jest również art. 45 Konstytucji (prawo do sądu).* Na przykład w uchwale z 18 grudnia 2013 r., I OPS 13/13, NSA orzekł, że (1) niedołączenie przez skarżącego wymaganej liczby odpisów skargi i odpisów załączników jest zgodnie z art. 47 § 1 p.p.s.a. brakiem formalnym skargi, o którym mowa w art. 49 § 1 w zw. z art. 57 § 1 p.p.s.a., uniemożliwiającym nadanie skardze prawidłowego biegu, który nie może być usunięty przez sporządzenie odpisów skargi przez sąd; (2) złożenie przez skarżącego wymaganych odpisów skargi po upływie wyznaczonego terminu, o którym mówi art. 49 § 1 p.p.s.a., ale przed odrzuceniem skargi, oznacza, że skarga nie może otrzymać prawidłowego biegu i podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Uchwała ta została wydana ze względu na pojawiające się rozbieżności w stosowaniu ww. przepisów procesowych w sytuacji, gdy strona w wymaganym terminie nie nadesłała odpisów skargi, zażalenia czy skargi kasacyjnej. W szczególności nie było jasne, czy sąd ma wówczas możliwość samodzielnego wykonania kserokopii takich pism. Ponadto NSA w zróżnicowany sposób podchodził do sytuacji, gdy strona nadesłała wymagany odpis po terminie, jednak przed dniem wydania postanowienia o odrzuceniu pisma.

W uzasadnieniu uchwały NSA szeroko odwołał się do treści konstytucyjnego prawa do sądu. NSA dostrzegł, że niedołączenie odpisu pisma jest brakiem formalnym, który – o ile nie zostanie usunięty w stosownym terminie – może zamknąć drogę do sądowej kontroli rozstrzygnięcia organu administracji. Zarazem wymóg złożenia odpisu skargi wiąże się z oczywistym w kontradiktoryjnym postępowaniu sądowym opartym na zasadzie równości stron prawem drugiej strony oraz innych uczestników postępowania do zaznajomienia się z pismem i z prawem do udzielenia na nie odpowiedzi. Ponadto sporządzanie odpisów

⁶⁸ Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

⁶⁹ Dz.U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892 ze zm.

pisma samodzielnie przez sąd w celu usunięcia braków za jedną ze stron postępowania mogłoby podważać zasadę bezstronności sądu.

NSA stwierdził również, że formalizm procesowy jest nieodzownym elementem sprawnej i rzetelnej procedury sądowej, służącym m.in. realizacji postulatu jawnego postępowania. Sformalizowanie postępowania pozwala ponadto oddzielić poszczególne czynności w postępowaniu, wskazać ich kolejność i sposób podejmowania. Uporządkowana procedura gwarantuje pewność prawa i jego przewidywalność dla uczestników postępowania. W konsekwencji obowiązek dopełnienia przez stronę wymagań formalnych, które nie są nadmierne i służą celom postępowania sądowego, nie może być postrzegany jako naruszenie prawa do sądu. Odrzucenie skargi z powodu nieuzupełnienia braku w terminie – mając również na uwadze to, że stronie przysługuje prawo złożenia wniosku o przywrócenie terminu – nie może być więc postrzegane jako niekonstytucyjne zamknięcie drogi do sądu.

2.2.5. *Przepisem często stosowanym w orzecznictwie jest również art. 61 Konstytucji, wyrażający obywatelskie prawo dostępu do informacji publicznej.* Ten przepis Konstytucji był zastosowany m.in. w dwóch uchwałach NSA podjętych 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13 i I OPS 8/13.

W pierwszej z ww. uchwał NSA orzekł, że żądanie udostępnienia przez prokuratora akt sprawy jako zbioru materiałów zakończonego postępowania przygotowawczego nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷⁰. W ocenie NSA interpretacja przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym interpretacja pojęcia „informacja o sprawach publicznych” (art. 1 ust. 1 ww. ustawy), powinna odbywać się z uwzględnieniem art. 61 Konstytucji. Uzyskanie informacji o sprawach publicznych może mieć wpływ na funkcjonowanie organów władzy, a w konsekwencji na funkcjonowanie państwa prawnego. Transparentność działań organów władzy publicznej i poddanie tych działań kontroli społecznej może przyczynić się do poprawy standardów ochrony praw obywatelskich, przestrzegania prawa oraz budować zaufanie do organów władzy. Niemniej jednak zdaniem NSA nie można uznać, że prawidłowy jest wniosek o udostępnienie informacji publicznej, jeżeli wnioskodawca nie wskazuje konkretnie określonej informacji, lecz czyni to w sposób ogólny (np. o stanie spraw, o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, o stanie państwa). Żądanie akt sprawy toczącej się przed organem władzy publicznej jako całości, np. akt zakończonego postępowania przygotowawczego, nie jest więc wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Prawo do informacji dotyczy bowiem informacji o sprawie publicznej, a więc informacji o czymś, a nie udostępnienia zbioru materiałów jako takich.

W cyt. wyżej uchwale NSA odwołał się również do art. 30 (ochrona godności człowieka) i 47 Konstytucji (prawo do prywatności) i stwierdził, że celem ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest narażenie obywateli na utratę prawa do prywatności i poddanie ich działań i zachowań osądowi „każdego”, kto zechce się zapoznać z aktami sprawy. W aktach sądowych i aktach postępowań przygotowawczych znajduje się szereg dokumentów i informacji, które udostępnione, nawet po ich zanonimizowaniu, mogą grozić naruszeniem prawa do ochrony godności, prywatności i dobrego imienia.

W drugiej z ww. uchwał (I OPS 8/14) NSA orzekł, że nałożenie na Narodowy Fundusz Zdrowia obowiązku zamieszczenia na stronie internetowej wyłącznie informacji, o których mowa w art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej

⁷⁰ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

finansowanych ze środków publicznych⁷¹ (tj. informacji o zawartych umowach o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej), nie oznacza, że do informacji niewymienionych w tym przepisie nie stosuje się ustawy o dostępie do informacji publicznej.

NSA odwołując się do art. 61 Konstytucji stwierdził, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub państwowym. Taki charakter ma również informacja niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów. W tym kontekście NSA ustosunkował się do kwestii relacji między ustawą o dostępie do informacji publicznej a przepisami innych ustaw, które w sposób szczególny regulują dostęp do określonych kategorii informacji. Zdaniem NSA istnienie innych zasad czy trybu udzielania informacji publicznych wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale tylko w zakresie regulowanym tymi szczególnymi ustawami. Przywołując art. 61 Konstytucji NSA wyjaśnił, że w razie wątpliwości wykładnia powinna uwzględniać prawo dostępu do informacji, a nie prowadzić do jego ograniczenia. Wyjątki od ustawy o dostępie do informacji publicznej powinny zatem wynikać z postanowienia ustawy i nie mogą być oparte na domniemaniu.

W tym stanie rzeczy NSA uznał, że art. 135 ust. 2 ww. ustawy o świadczeniach nie wyłącza stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz określa jedynie dodatkowy sposób upubliczniania niektórych informacji zamieszczonych w umowach, które są zawierane przez NFZ (tj. ich publikacji na stronach internetowych). Natomiast informacje, które nie zostały objęte obowiązkiem upublicznienia na podstawie ww. przepisu ustawy o świadczeniach, a są posiadane czy wytworzone przez NFZ, mogą być udostępniane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dotyczy to również informacji, które wbrew treści ww. przepisu nie zostały ogłoszone na stronie internetowej Funduszu.

2.2.6. *W orzecznictwie NSA stosowane są przepisy Konstytucji określające system źródeł prawa w RP.* Należą do nich art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji dotyczące aktów prawa miejscowego. Na przykład w sprawie, której dotyczyło postanowienie NSA z 11 lipca 2013 r., I OSK 366/13, powstał spór o to, czy zarządzenie starosty w przedmiocie cen za wydawanie kopii map i innych dokumentów z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego ma charakter aktu prawa miejscowego. W ocenie NSA aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji jest akt o cechach generalności (tj. określający adresata przez wskazanie cech, a nie przez wymienienie go z imienia lub nazwy) i abstrakcyjności (tj. wskazujący nakazane, zakazane lub dozwolone zachowania w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w konkretnej sytuacji). Kwalifikacja aktu musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Oznacza to m.in., że z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Przesądzające znaczenie ma charakter norm zawartych w takim akcie. Jak podkreślił NSA, jeżeli akt zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego, a tym samym kontrola jego zgodności z prawem podlega kognicji sądów administracyjnych.

W cyt. wyroku NSA odniósł się również do kwestii kontroli aktów prawa miejscowego. Akt taki powinien mieć oparcie w ustawie, jednak oparcie takie nie musi być wywodzone z jednego przepisu, lecz może wynikać z wykładni systemowej. Zdaniem NSA podstawa

⁷¹ Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

prawna do wydania aktu prawa miejscowego nie musi spełniać tak rygorystycznych wymagań jak upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy.

2.2.7. *Należy dodać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych dostrzega się również granice wykładni prokonstytucyjnej.* Na przykład w uchwale NSA z 9 grudnia 2013 r., I OPS 5/13, podkreślono, że sąd administracyjny nie może w drodze wykładni prokonstytucyjnej stworzyć nowej normy prawnej, gdyż byłoby to naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i trójpodziału władz (art. 10 Konstytucji).

2.3. Oparcie orzeczenia sądowego bezpośrednio na normie konstytucyjnej

2.3.1. *W orzecznictwie przyjmuje się, że art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) i art. 7 Konstytucji (zasada praworządności) są źródłem obowiązku ciążącego na organach władzy publicznej uzasadniania podejmowanych rozstrzygnięć.* Takie stanowisko jest wyrażane m.in. w odniesieniu do uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. W orzecznictwie podkreśla się, że standard uzasadniania takich uchwał nie jest jednokowy, lecz zależy od charakteru prawnego uchwały, tj. od tego, czy uchwała jest decyzją administracyjną (wydawana w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego), aktem prawa miejscowego (który powinien odpowiadać wymogom określonym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁷²) czy innego rodzaju aktem stosowania prawa (wyrok NSA z 17 stycznia 2013 r., I OSK 1170/12).

Naruszenie powyższego standardu konstytucyjnego może być samodzielną podstawą stwierdzenia nieważności uchwały jednostki samorządu terytorialnego. Tytułem przykładu można wskazać na wyrok NSA z 18 czerwca 2013 r., II OSK 193/13. Wyrokiem tym oddalono skargę kasacyjną na wyrok WSA, którym Sąd pierwszej instancji stwierdził nieważność uchwały rady miejskiej w przedmiocie niewyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym⁷³. Sąd pierwszej instancji wskazał m.in., że zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷⁴ rozwiązanie stosunku pracy z radnym wymaga uprzedniej zgody rady, której jest członkiem. Przepis ten również mówi, że rada odmawia wyrażenia zgody, jeżeli podstawą rozwiązania stosunku pracy są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. WSA uznał, że zaskarżona uchwała nie wyjaśniała motywów, jakimi kierowała się rada odmawiając wyrażenia zgody. Taką ocenę zaakceptował NSA. W cyt. wyżej wyroku NSA wskazał m.in., że zasada praworządności (art. 7 Konstytucji) nakazuje uzasadniać każde rozstrzygnięcie, w tym również rozstrzygnięcia uznaniowe. Uzasadnienie aktu, jakim jest uchwała, pozwala na zweryfikowanie jego prawidłowości. Jak stwierdził NSA, działanie organu władzy publicznej mieszczące się w jego kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa w związku z zasadą zaufania obywatela do państwa oznacza, że organy władzy publicznej są zobligowane do uzasadniania swoich rozstrzygnięć. NSA dodał, że nakaz

⁷² Dz.U. Nr 100, poz. 908.

⁷³ Wyrok WSA w Kielcach z 31 października 2012 r., II SA/Ke 595/12.

⁷⁴ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

motywowania uchwał rady gminy jest elementem zasady jawności działania organów władzy publicznej.

2.3.2. *Innym przykładem orzeczenia opartego na normie konstytucyjnej jest uchwała NSA z 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13. W uchwale tej NSA orzekł, że w sprawie z wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷⁵), można wnieść skargę do sądu administracyjnego na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) samorządowego kolegium odwoławczego na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 50 § 1 p.p.s.a. oraz w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji.*

Powyższa uchwała dotyczyła art. 78 ust. 2 u.g.n., który przyznaje użytkownikowi wieczystemu prawo złożenia do SKO wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej „jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości”. Jeżeli sprawa nie zostanie załatwiona w drodze ugody, to SKO powinno wydać „orzeczenie o oddaleniu wniosku lub o ustaleniu wysokości opłaty”. Sprzeciw wniesiony od takiego orzeczenia powoduje przekazanie sprawy do rozstrzygnięcia sądowi powszechnemu (art. 79 ust. 3, art. 80 ust. 1 i 3 u.g.n.).

Zagadnienie prawne rozstrzygnięte cyt. wyżej uchwałą dotyczyło sytuacji, gdy SKO pozostaje w bezczynności, niewydając orzeczenia w sprawie opłaty rocznej. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest dopuszczalna „w przypadkach określonych w pkt 1–4a”. Orzeczenie SKO w sprawie aktualizacji opłaty rocznej nie należy zaś do aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a. Sąd doszedł jednak do wniosku, że bezczynność SKO w sposób oczywisty ogranicza stronie możliwość realizacji prawa do sądu, gdyż orzeczenie kolegium jest warunkiem przekazania sprawy do rozstrzygnięcia sądowi powszechnemu. W takim stanie rzeczy – opierając się m.in. na art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) i art. 184 Konstytucji (kompetencja sądów administracyjnych do kontroli działalności organów władzy publicznej) – NSA uznał, że sprawy związane z bezczynnością SKO w sprawach wniosków dotyczących aktualizacji opłaty rocznej powinny być objęte kontrolą sądów administracyjnych.

2.3.3. *Do grupy orzeczeń sądów administracyjnych, w których rozstrzygnięcie zostało oparte bezpośrednio na przepisie konstytucyjnym, należy zaliczyć również wyrok NSA z 22 sierpnia 2013 r., II OSK 1619/13. Wyrok ten dotyczył statutu gminy, w którym ustalono, że klub może utworzyć co najmniej 5 radnych, przy czym w skład rady wchodziło 15 radnych. NSA stwierdził, że wprowadzając regulacje o charakterze ustrojowym rada gminy powinna mieć na względzie m.in. art. 58 ust. 1 Konstytucji (wolność zrzeszania się). Jak wskazał NSA, wolność tę należy rozumieć również jako wolność zakładania klubów i zrzeszania się w nich przez radnych. W konsekwencji NSA uznał, że określenie 5 radnych jako minimalnej liczby radnych tworzących klub, przy ustawowym składzie rady wynoszącym 15 radnych, w istotny sposób ogranicza wolność zrzeszania się. Tym samym NSA zaakceptował stanowisko Sądu pierwszej instancji, który oddalił skargę gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały⁷⁶.*

2.3.4. *Sądy administracyjne konsekwentnie stoją na stanowisku, że w razie stwierdzenia niezgodności przepisu o randze podustawowej (np. rozporządzenia wykonawczego) z ustawą*

⁷⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁷⁶ Wyrok WSA w Lublinie z 26 marca 2013 r., III SA/Lu 107/13.

lub Konstytucją, są upoważnione do odmowy zastosowania takiego przepisu. Podstawa prawna takiej kompetencji jest wywodzona z art. 178 ust. 1 Konstytucji, który mówi, że sędziowie są związani tylko Konstytucją i ustawami.

Powyższa kompetencja przysługuje sądom administracyjnym, również gdy przepis rozporządzenia był wcześniej zaskarżony do TK, lecz Trybunał nie wydał orzeczenia merytorycznego i umorzył postępowanie. Sytuacja taka miała miejsce w sprawie, której dotyczył wyrok NSA z 11 lipca 2013 r., II GSK 465/12. Wyrokiem tym oddalono skargę kasacyjną na wyrok WSA, w którym Sąd uznał, że § 3 ust. 1 pkt 3 lit. a/ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich⁷⁷ jest niezgodny z ustawą z dnia 29 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej⁷⁸ i z art. 2 i 32 Konstytucji – w zakresie, w jakim pozbawia producenta rolnego będącego współwłaścicielem gospodarstwa rolnego wraz z małoletnim dzieckiem prawa do uzyskania płatności dla gospodarstwa niskotowarowego⁷⁹. Na powyższe rozstrzygnięcie WSA nie miał wpływu fakt, że postanowieniem z 24 marca 2009 r., U 6/07, TK umorzył postępowanie wszczęte wnioskiem Prezesa NSA o stwierdzenie, że § 3 ust. 1 pkt 3 lit. a/ ww. rozporządzenia Rady Ministrów jest niezgodny z art. 3 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Powodem umorzenia postępowania było to, że w ocenie TK ww. przepis rozporządzenia „wyczerpał już swoją moc obowiązującą”.

Należy dodać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych art. 178 ust. 1 Konstytucji jest rozumiany w ten sposób, że kompetencja do odmowy zastosowania aktu podstawowego przysługuje wyłącznie sądom. Oznacza to, że – jak stwierdził NSA np. w wyroku z 13 czerwca 2013 r., I OSK 15/12 – upoważnienia takiego nie mają organy administracji publicznej (w tym samorządowe kolegia odwoławcze). W przekonaniu NSA organy administracji publicznej przestrzegając zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów, nawet gdy dostrzegają ich niezgodność z ustawą lub Konstytucją, gdyż w przeciwnieństwie do sądów nie korzystają z przymiotu niezawisłości.

2.4. Oparcie orzeczeń sądów na wyroku TK

Trzecią formą stosowania Konstytucji przez sądy administracyjne jest oparcie orzeczenia bezpośrednio na wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Ta forma stosowania Konstytucji pojawia się m.in. w sytuacji gdy: (1) TK wydał wyrok o niezgodności przepisu z Konstytucją, lecz odroczył utratę jego mocy obowiązującej na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji; (2) po wyroku TK strona korzysta z prawa wznowienia postępowania na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji; (3) podstawą rozstrzygnięcia sprawy ma być przepis w identycznym brzmieniu jak przepis, którego niekonstytucyjność została stwierdzona wyrokiem TK.

2.4.1. Sądy administracyjne stoją na stanowisku (np. wyrok NSA z 7 czerwca 2013 r., I OSK 1178/12), że jeżeli TK stwierdził niezgodność z Konstytucją normy prawnej i jednocześnie

⁷⁷ Dz.U. Nr 286, poz. 2870 ze zm.

⁷⁸ Dz.U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.

⁷⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 21 grudnia 2011 r., V SA/Wa 2070/11.

działając na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji odroczył utratę jej mocy obowiązującej, to sądy – w zależności od okoliczności konkretnej sprawy – mają kompetencję do odmowy zastosowania takiej normy niezależnie od tego, że przepis, który był przedmiotem wyroku Trybunału, formalnie pozostaje elementem systemu prawa. Zastosowanie przez TK tzw. klauzuli odraczającej nie modyfikuje podstawowego skutku prawnego wyroku, polegającego na obaleniu domniemania konstytucyjności normy prawnej. Odroczenie odnosi się wyłącznie do utraty mocy obowiązującej przepisu, natomiast nie do obalenia domniemania konstytucyjności normy prawnej, która była przedmiotem kontroli TK. Ten ostatni skutek następuje w dniu ogłoszenia orzeczenia Trybunału. W takiej sytuacji po stronie sądów istnieje obowiązek oceny, na tle okoliczności konkretnej sprawy, czy konieczność ochrony wartości konstytucyjnych (m.in. zasad wynikających z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, a także wolności i praw człowieka i obywatela) przemawia za zastosowaniem, czy za odmową zastosowania przepisu, którego domniemanie konstytucyjności zostało obalone.

Na przykład w cyt. wyżej wyroku o I OSK 1178/12 NSA odmówił zastosowania art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP⁸⁰ – w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia przyznanie rekompensaty za mienie zabużańskie od zamieszkiwania na byłym terytorium RP w dniu 1 września 1939 r. Niekonstytucyjność ww. przepisu we wskazanym zakresie orzekł TK wyrokiem z 23 października 2012 r., SK 11/12, odraczając jednocześnie utratę mocy obowiązującej tego przepisu o 18 miesięcy. NSA uchylając zaskarżony wyrok i decyzję odmawiającą przyznania skarżącemu prawa do rekompensaty wskazał, że przy ponownym rozpoznawaniu sprawy organy administracji powinny przyjąć, że norma wynikająca z art. 2 pkt 1 ww. ustawy nie wymaga, aby właściciel nieruchomości zamieszkiwał w dniu 1 września 1939 r. na byłym terytorium RP.

Natomiast wyrokiem z 7 maja 2013 r., II GSK 230/12 NSA uchylił wyrok WSA, w którym Sąd odmówił zastosowania niekonstytucyjnego aktu prawnego przed upływem okresu odroczenia⁸¹. Chodziło o rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 lutego 2000 r. w sprawie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych⁸². Rozporządzenie to, a także przepis upoważniający do jego wydania (art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁸³) zostały uznane za niezgodne z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji w wyroku TK z 19 lipca 2011 r., P 9/09. Jednocześnie Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej ww. uregulowań o 12 miesięcy. Sąd pierwszej instancji wskazał m.in., że odroczenie nie stanowi przeszkody do odmowy zastosowania przepisu. Naczelny Sąd Administracyjny nie kwestionując co do zasady takiego stanowiska uznał jednak, że w sprawie konieczne było rozważenie, czy przyczyny niekonstytucyjności ww. przepisów i odroczenia utraty ich mocy obowiązującej przemawiają za ich stosowaniem. Zdaniem NSA istotne znaczenie mają motywy wyroku Trybunału, które Sąd pierwszej instancji pominął. NSA wskazał, że Sąd pierwszej instancji nie podjął analizy znaczenia i skutków wyroku TK, ograniczając się do odmowy zastosowania przepisów, których dotyczył ten wyrok.

2.4.2. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawia się również problematyka wznowienia postępowania na skutek stwierdzenia przez TK niekonstytucyjności przepisu, który był podstawą

⁸⁰ Dz.U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.

⁸¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 października 2011 r., VI SA/Wa 954/11.

⁸² Dz.U. Nr 12, poz. 153 ze zm.

⁸³ Dz.U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 ze zm.

rozstrzygnięcia indywidualnego (art. 190 ust. 4 Konstytucji). W szczególności w 2013 r. sądy administracyjne zajmowały się skutkami wyroku TK z 30 października 2012 r., SK 8/12. Wyrokiem tym Trybunał orzekł, że art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁸⁴ w zakresie, w jakim przewiduje, że wniesienie niekompletnej skargi (na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego) powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia, bez możliwości wezwania do uzupełnienia braków w dokumentacji – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu ww. wyroku Trybunał stwierdził, że „w sytuacji gdy procedura konkursowa została zakończona (...) i środki przeznaczone na dofinansowanie zostały rozdzielone pomiędzy beneficjentów, a częściowo już wydane, nie istnieje możliwość jej powtórzenia. Wznowienie w takiej sytuacji jest zatem niemożliwe z uwagi na nieodwracalność skutków zastosowania zakwestionowanej regulacji (...)”.

Postanowieniem z 28 maja 2013 r., II GSK 241/13, NSA oddalił skargę o wznowienie postępowania, złożoną przez osobę, której skarga na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej została pozostawiona bez rozpatrzenia na podstawie przepisu uznanego za niekonstytucyjny cyt. wyżej wyrokiem TK o SK 8/12.

Przed wszystkim NSA ustosunkował się do problematyki dopuszczalności wznowienia postępowania na podstawie tzw. wyroków zakresowych TK. Sąd uznał, że na tle art. 190 ust. 4 Konstytucji brak podstaw do odrzucania skarg o wznowienie postępowania w przypadku tego typu wyroków. Natomiast zdaniem NSA organy mogą odmówić wznowienia, gdy zakwestionowanie rozstrzygnięć ukształtowanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów koliduje z wartościami konstytucyjnymi. Organy są bowiem zobowiązane do wyważenia w odniesieniu do konkretnej sprawy skutków realizacji prawa, o czym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, i skutków ewentualnego naruszenia innych zasad konstytucyjnych. W tym stanie rzeczy NSA doszedł do wniosku, że uwzględnienie skargi o wznowienie postępowania na skutek wyroku TK o SK 8/12 – prowadzące do wznowienia procedur konkursowych – prowadziłyby do naruszenia praw osób, które w zakończonych już konkursach bądź uzyskały dofinansowanie, bądź oczekują na nie z ustalonej pozycji, wynikającej z zatwierdzonej listy. Zdaniem Sądu doszłoby wówczas do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2.4.3. *W praktyce sądów administracyjnych pojawiają się również sprawy, w których zastosowanie znajduje przepis o treści analogicznej do przepisu, który był przedmiotem wyroku TK o niekonstytucyjności.* Sytuacja taka ma miejsce, m.in. gdy TK – będąc związany granicami zaskarżenia – wydał wyrok o przepisie w brzmieniu obowiązującym w pewnym okresie, natomiast późniejsza wersja tego samego przepisu zawiera niekonstytucyjne treści.

Przykładem powyższej sytuacji są skutki prawne wyroku TK z 17 lipca 2012 r., P 30/11. W wyroku tym TK orzekł, że art. 70 § 6 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁸⁵ – w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 58 ustawy nowelizującej z dnia 12 września 2002 r.⁸⁶ (obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. do 31 sierpnia 2005 r.) – w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym to postępowaniu podatnik

⁸⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

⁸⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 749.

⁸⁶ Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 169, poz. 1387 ze zm.).

nie został poinformowany najpóźniej z upływem terminu wskazanego w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu cyt. wyroku Trybunał wskazał, że analogiczne wątpliwości konstytucyjne budzi aktualne brzmienie art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej. W związku z tym, zdaniem TK, „skutkiem niniejszego wyroku jest konieczność nowelizacji tego przepisu”.

Jednym z orzeczeń, w których NSA rozważał znaczenie prawne cyt. wyżej wyroku TK dla spraw, w których znajduje zastosowanie aktualne brzmienie art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej, jest wyrok z 18 grudnia 2013 r., I FSK 36/13. NSA przyznał, że wyrok TK P 30/11 nie ma bezpośredniego przełożenia na treść art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym po 31 sierpnia 2005 r. Jak bowiem zauważył NSA (przywołując wyrok TK z 9 listopada 2005 r., P 11/05), wyrok TK dotyczy bezpośrednio jednostki redakcyjnej, a więc przepisu lub przepisów, z których wyprowadzona została oceniona norma. Wyrok TK jest więc zawsze orzeczeniem o konkretnym przepisie. Nie odnosi się zatem i nie wywiera skutku w stosunku do innych przepisów zawartych w tym samym lub innym akcie normatywnym, których treść jest zbliżona lub tożsama z tą, która była przedmiotem oceny wyrażonej w sentencji wyroku. Niemniej jednak, zdaniem NSA, w tego typu przypadkach mamy do czynienia z tzw. oczywistą niekonstytucyjnością przepisu, uzasadniającą odmowę jego zastosowania przez sąd. Oczywista niekonstytucyjność zachodzi m.in., gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną jak norma, która była wcześniej objęta wyrokiem TK o niezgodności z Konstytucją. Mając to na uwadze NSA stwierdził, że treść art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym po 31 sierpnia 2005 r. nie uległa takim zmianom, które mogłyby rzutować na ocenę odmienną od tej, która została zawarta w wyroku TK o P 30/11. Przepis ten nadal bowiem nie przewiduje konieczności informowania podatników, że przedawnienie nie następuje, gdyż jego bieg został zawieszony w związku z wszczęciem postępowania karnoskarbowego. Wyrok TK o P 30/11 powinien zatem być uwzględniony również w odniesieniu do obecnego brzmienia art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej.

Zdaniem NSA zbędne było występowanie do TK z pytaniem prawnym. Sąd przypomniał, że wystąpienie z takim pytaniem rodzi konieczność zawieszenia postępowania. W sytuacji zaś, gdy czas oczekiwania na orzeczenie Trybunału udzielające odpowiedzi na pytanie prawne wynosi ok. 2-3 lat, prowadziłoby to do nieuzasadnionej zwłoki. Jest to szczególnie istotne w sprawach, które dotyczą szeroko rozumianego prawa daninowego.

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej

1. Zagadnienia ogólne

Kontrolując legalność władczych rozstrzygnięć organów administracji publicznej sądy administracyjne wskazują w uzasadnieniach wyroków bądź w odrębnych orzeczeniach na naruszenia prawa mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Dotyczy to m.in. rażącego naruszenia przez organ przepisów prawa proceduralnego lub materialnego poprzez fakt pozostawiania organu w bezczynności po uprawomocnieniu się wyroku sądu administracyjnego; nierespektowania przy ponownym rozpatrzeniu sprawy po uchyleniu przez sąd decyzji lub innego aktu administracyjnego; oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania; niezłaławiania sprawy w terminie lub przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawie.

Wyżej wskazana kompetencja sądów administracyjnych wynika z treści art. 184 Konstytucji oraz z przepisów ustrojowych i procesowych regulujących funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego. Ważne znaczenie w tym obszarze mają przepisy ustawy regulującej postępowanie sadowoadministracyjne, w tym głównie art. 3 § 1 pkt 8, art. 153, art. 154, art. 170 oraz inne przepisy zawarte w Dziale VIII tej ustawy. Z kolei art. 145 § 1 pkt 3 stanowi, że sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie „stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach”. Natomiast w art. 149 § 1 postanowiono, że „Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji, lub dokonania czynności, lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia, lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa”. Stwierdzając powyższe uchybienie sąd jest uprawniony do wymierzenia organowi grzywny z urzędu lub na wniosek strony (§ 2). Grzywna, ale wyłącznie na wniosek skarżącego, może być także wymierzona za niedopełnienie obowiązku określonego w art. 54 § 2 ustawy procesowej, tj. przekazania skargi w terminie 30 dni od jej wniesienia.

Zauważone przez sądy administracyjne uchybienia zawarte są w uzasadnieniach orzeczeń oraz w postanowieniach sygnalizacyjnych, do których wydawania upoważnia art. 155 ustawy procesowej.

2. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych

2.1. Uchylenie przez sąd administracyjny władczego aktu organu administracji publicznej (decyzji, postanowienia) lub wydanie orzeczenia nakazującego wydanie we wskazanym terminie aktu lub czynności (w przypadku skargi na bezczynność organu lub nieprzekazanie w ustawowym terminie akt do sądu) rodzi po stronie organu podjęcie określonego przepisami prawa postępowania uwzględniającego wskazania sądu. Zgodnie z art. 153

p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia. Natomiast zgodnie z art. 170 p.p.s.a. orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

Zarówno Sąd, jak i organ administracji rozpatrując sprawę ponownie, obowiązane są zastosować się do oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu wyroku bez względu na poglądy prawne wyrażone w orzeczeniach sądowych w innych sprawach. Tylko w razie zmiany przepisów prawa, zmiany istotnych okoliczności faktycznych sprawy, a także w razie wzruszenia orzeczenia zawierającego ocenę prawną traci ona charakter wiążący¹. Powołane przepisy nie przewidują okoliczności wyłączających związanie oceną prawną, dlatego każde niezastosowanie się przez organ do wcześniejszych wskazań sądu w danej sprawie wymaga szczególnej ostrożności i wnikliwego uzasadnienia przyczyn takiego rozstrzygnięcia. Ustawodawca na gruncie art. 153 p.p.s.a. w żadnym przypadku nie przewiduje zwolnienia organu od obowiązku uwzględnienia w toku ponownego rozpoznawania sprawy oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania wyrażonych w orzeczeniu Sądu².

Niezastosowanie się przez organ administracji publicznej przy ponownym wydaniu decyzji do oceny prawnej wyrażonej przez sąd w wyroku narusza zasadę związania organu oceną prawną i oznacza, że podjęty akt lub czynność są wadliwe i stanowi podstawę do powtórnego zaskarżenia aktu lub czynności.

Jako przykład można wskazać wyrok z 21 listopada 2013 r., III SAB/Wa 41/13, w którego uzasadnieniu Sąd przy rozstrzyganiu skargi na przewlekłość postępowania (art. 149 p.p.s.a.) zauważył, że organ ponownie rozpatrując sprawę po uchyleniu decyzji przez Sąd wyrokiem z 7 maja 2008 r., III SA/Wa 1704/07 wydał postanowienie o zawieszeniu postępowania w związku z przedstawieniem powiększonemu składowi NSA zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości³, a jego rozstrzygnięcie miałoby wpływ na wydanie merytorycznej decyzji w sprawie, ponieważ zdaniem organu „w sprawie istnieje złożony i skomplikowany stan faktyczny, który utrudnia jego kwalifikację prawną”, gdy tymczasem powołane przez organ wątpliwości prawne w ogóle nie były brane pod uwagę po uchyleniu decyzji przez Sąd ww. wyrokiem. Sąd podkreślił, że organ był związany wyrokiem tego Sądu na podstawie art. 153 p.p.s.a., który w szczególności wskazał na potrzebę ustosunkowania się do kwestii wskazanych przez Sąd jako pominięte, a w szczególności powinien zweryfikować twierdzenia skarżące, iż opodatkowaniem objęto także tablice wiążące, ocenić spełnienie przesłanki trwałego związania z gruntem co do każdej z kategorii tablic. Powyższe zdaniem Sądu przesądza o braku podstaw do zawieszenia postępowania w związku z oczekiwaniem na rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przez powiększony skład NSA. Ponadto oczekiwanie na uchwałę NSA nie mogło stanowić podstaw prawnych do niewydania decyzji w terminie określonym w art. 139 § 3 Ordynacji podatkowej, co oznacza, że SKO dopuściło się rażącego naruszenia tego przepisu, podobnie jak i art. 140 § 1, art. 121 § 1 oraz art. 125 § 1 tej ustawy. Tym samym doszło do rażącego naruszenia 153 p.p.s.a., a w konsekwencji spowodowało to nieuzasadnioną przewlekłość postępowania. W oparciu o powyższe Sąd na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a. stwierdził, że przewlekłość

¹ Por. wyrok z 11 kwietnia 2013 r., I OSK 1790/11, wyrok NSA z 27 czerwca 1990 r., SA/Wr 137/90.

² Zob. wyrok z 19 grudnia 2013 r., III SA/Po 1401/13.

³ Postanowienie NSA z 19 czerwca 2013 r., II FSK 513/13.

postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa i wymierzył SKO w Warszawie grzywnę w wysokości 2000 zł.

W wyroku z 19 grudnia 2013 r., III SA/Po 1401/13 WSA w Poznaniu stwierdzając nieważność decyzji organów w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości wskazał na wcześniejsze wskazania wyrażone w prawomocnych wyrokach z 7 kwietnia 2010 r., III SA/Po 28/10 i z 6 lutego 2013 r., III SA/Po 677/12. W pierwszym z nich Sąd wskazał na potrzebę weryfikacji dokumentów urzędowych dopuszczoną w art. 194 § 3 Ordynacji podatkowej⁴. W kolejnym wydanym w tej sprawie prawomocnym wyroku z 6 lutego 2013 r., III SA/Po 677/12 Sąd stwierdził, że organy jedynie skorygowały wcześniejsze błędne pomiary, ale błędnie przyjęły podstawę opodatkowania działki za lata 2004–2008 i nie uwzględniły korekty podatkiczki. Organy obu instancji uznały, że podstawą wymiaru podatku są dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, a więc dane istniejące w dacie wydania decyzji podatkowej w okresie, którego decyzja ta dotyczy, oraz powołując się na orzeczenia sądów administracyjnych zapadłe w innych postępowaniach wskazał, że organ podatkowy nie może przyjąć innej podstawy opodatkowania niż wynikająca z ewidencji.

Zdaniem Sądu takie stanowisko organów podatkowych obu instancji orzekających w sprawie pozostaje w ewidentnej sprzeczności z poglądami prawnymi sądu zawartymi w przywołanych powyżej prawomocnych wyrokach z 6 lutego 2013 r., III SA/Po 677/12 i z 7 kwietnia 2010 r., III SA/Po 28/10, w których jednoznacznie wskazano na dopuszczalność weryfikowania w toku postępowania podatkowego zgodności zapisów znajdujących się w ewidencji gruntów i budynków, a w wyroku z 6 lutego 2013 r. wprost wskazano, iż wynikające z art. 194 § 1 Ordynacji podatkowej domniemanie prawdziwości ewidencji gruntów i budynków co do wcześniejszej powierzchni działki w niniejszej sprawie obalono i co za tym idzie należało uwzględnić korektę podatkiczki i przyjąć jako podstawę opodatkowania w latach 2004–2008 powierzchnię działki ustaloną w decyzji starosty, a nie pierwotnie wykazywaną w ewidencji powierzchnię tej działki. Sąd stwierdził, że naruszenie przez organy obu instancji art. 153 p.p.s.a. miało charakter rażący, albowiem nastąpiło po raz kolejny w tej samej sprawie i było już raz wytknięte organom przez Sąd właśnie w wyroku z 6 lutego 2013 r.

O oczywistości naruszenia art. 153 p.p.s.a. przez orzekające w sprawie organy obu instancji pośrednio świadczy także okoliczność, iż Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu w odpowiedzi na skargę w żaden sposób nie odniosło się do podnoszonego przez skarżącą zarzutu naruszenia tego przepisu. Rażące naruszenie przez organy art. 153 p.p.s.a. skutkowało przy tym naruszeniem przepisów prawa materialnego polegającym na błędnej ich wykładni, sprzecznej z prawidłowym ich rozumieniem przedstawionym w uzasadnieniu wyroku tutejszego Sądu z 6 lutego 2013 r., III SA/Po 677/12.

2.2. Stosownie do treści art. 286 § 1 p.p.s.a. po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji akta sprawy administracyjnej zwraca się organowi administracji publicznej załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności. Określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd termin do załatwienia sprawy przez organ administracji liczy się od dnia doręczenia akt organowi (art. 286 § 2 p.p.s.a.) i od tego momentu

⁴ Zob. powołaną w uzasadnieniu literaturę: S. Babiarz i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 633–636.

liczone są terminy dla załatwienia sprawy administracyjnej, co z kolei ma wpływ na zasadność ewentualnych zarzutów strony co do opieszałości czy beczynności organu.

Przepisy dotyczące procedury sądowoadministracyjnej, w szczególności w brzmieniu obowiązującym od dnia 17 maja 2011 r.⁵, dają sądom administracyjnym szereg instrumentów umożliwiających zdyscyplinowanie organów administracji publicznej do przestrzegania zasad postępowania administracyjnego i respektowania wyroków sądów administracyjnych, np. możliwość zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji lub dokonania czynności, a jednocześnie do stwierdzenia, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Ponadto sąd administracyjny może orzec na wniosek lub z urzędu o wymierzeniu organowi grzywny⁶.

Gdy organ pozostaje w beczynności po wyroku sądu, jego adresat może na podstawie art. 154 § 1⁷ p.p.s.a. wystąpić do sądu z wnioskiem o wymierzenie organowi kary grzywny. Sąd wymierza grzywnę do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa GUS (art. 154 § 6⁸ p.p.s.a.). Ponadto zgodnie z art. 154 § 2 p.p.s.a., orzekając w trybie art. 154 § 1 p.p.s.a. sąd stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Niewykonanie przez organ wyroku uwzględniającego skargę na beczynność ma miejsce, gdy organ administracji publicznej będąc zobowiązany prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego, nie wykonuje nałożonego przez ten sąd obowiązku polegającego na wydaniu w określonym terminie aktu lub dokonaniu określonych przez sąd czynności procesowych. Dotyczy to zarówno obowiązków objętych sentencją wyroku, jak też wskazań zawartych w jego uzasadnieniu. Przez niewykonanie wyroku należy więc rozumieć pozostawanie organu w beczynności w podjęciu lub kontynuacji postępowania administracyjnego mającego na celu zakończenie sprawy decyzją administracyjną lub w innej formie przewidzianej prawem. Wobec tego rolą Sądu w obecnie prowadzonym postępowaniu jest ocena, czy w określonym terminie organ administracji publicznej wykonał wiążące go zalecenie rozpoznania sprawy oraz czy istniały jakieś przeszkody, niezależne od organu,

⁵ Artykuł 14 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. Nr 34, poz. 173), która weszła w życie w dniu 17 maja 2011 r., znowelizowano art. 154 § 2 p.p.s.a. dodając zdanie drugie w brzmieniu: „jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność lub przewlekłe prowadzone postępowanie miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa”.

⁶ Artykuł 149. § 1. Sąd uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji, lub dokonania czynności, lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. § 2. Sąd w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6.

⁷ Artykuł 154. § 1. W razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na beczynność oraz w razie beczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie żądając wymierzenia temu organowi grzywny.

⁸ Artykuł 154. § 6. Grzywnę, o której mowa w § 1, wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów.

które powodowały, że rozpoznanie wniosku w określonym terminie było niemożliwe lub bardzo utrudnione⁹.

Z art. 154 § 1 p.p.s.a. wynikają zatem dwie przesłanki, które muszą być spełnione łącznie, aby sąd administracyjny mógł organowi administracji publicznej wymierzyć grzywnę. Po pierwsze, organ musi pozostawać w bezczynności lub przewlekłe prowadzić postępowanie po wyroku uchylającym zaskarżony akt. Po drugie, strona przed wniesieniem skargi musi wystąpić do organu z pisemnym wezwaniem do wykonania wyroku. Procesowa przesłanka wymierzenia grzywny organowi za niewykonanie wyroku sądu administracyjnego może być spełniona, jeżeli skarżący wezwał właściwy organ po doręczeniu mu prawomocnego orzeczenia sądowego wraz z aktami sprawy. Dopiero bowiem od tej daty zaczyna biec termin do załatwienia sprawy przez organ – co odnosi się do terminu zarówno określonego w przepisach prawa (np. w art. 35 k.p.a.), jak i wyznaczonego przez sąd w trybie art. 286 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁰.

Późniejsze wykonanie wyroku lub załatwienie sprawy przez organ, a więc już po wniesieniu skargi, choć przed jej rozpoznaniem, nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania lub oddalenia skargi (art. 154 § 3 ustawy). Niewykonanie wyroku, o jakim mowa w art. 154 § 1 p.p.s.a., ma miejsce zarówno wtedy, gdy organ nie wykonał orzeczenia w ogóle, jak i wtedy, gdy wprowadził wykonał orzeczenie, ale z przekroczeniem wyznaczonego terminu. Niemniej jednak fakt wykonania wyroku powinien mieć wpływ na ustalenie wysokości grzywny w ramach określonych przez art. 154 § 6 p.p.s.a.¹¹

Na podstawie art. 154 § 1 wymierzane były grzywny w wysokości: 3000 zł¹², 2000 zł¹³, 1500¹⁴, 1000 zł¹⁵, 500 zł¹⁶ i 300 zł¹⁷ i kilka po 1000 zł. Adresatami grzywien byli m.in. Ministrowie Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Środowiska, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, SKO w Warszawie i w Białymstoku organy samorządu terytorialnego.

⁹ Zob. wyrok z 8 listopada 2013 r., IV SA/Wa 487/13.

¹⁰ Tak J.P. Tarno, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 333–334, teza 7. Podobny pogląd wyrażono w wyroku NSA z 26 lutego 2008 r. w sprawie I OSK 1529/07. Zob. także wyrok z 21 grudnia 2013 r., IV SA/Wa 1849/13.

¹¹ Zob. wyrok z 24 października 2013 r., VII SA/Wa 1454/13.

¹² Minister Środowiska – wyrok z 16 kwietnia 2013 r., IV SA/Wa 138/13, SKO w Białymstoku – wyrok z 11 kwietnia 2013 r., II SA/Bk 988/12.

¹³ Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – wyrok z 11 kwietnia 2012 r., VII SA/Wa 2421/11.

¹⁴ Wójt Gminy Kampinos – wyrok z 8 listopada 2013 r., IV SA/Wa 487/13.

¹⁵ Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – wyrok z 3 grudnia 2013 r., VII SA/Wa 1859/13, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – wyrok z 18 maja 2013 r., VII SA/Wa 208/13, Starosta Kluźborski – wyrok z 1 lipca 2013 r., II SA/Op 124/13, Wójt Gminy Kosakowo – wyrok z 28 lutego 2013 r., III SA/Gd 3/12.

¹⁶ Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – wyrok z 24 października 2013 r., VII SA/Wa 1454/13, Wójt Gminy Wiązownia – wyrok z 21 grudnia 2013 r., IV SA/Wa 1849/13.

¹⁷ SKO w Warszawie – wyrok z 26 czerwca 2013 r., IV SA/Wa 753/13.

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej

Analiza wpływu i załatwiania spraw o wymierzenie grzywny na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. w latach 2007–2013

Lata	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
2013	452	141	31,2
2012	292	56	19,2
2011	309	38	12,3
2010	301	56	18,6
2009	258	44	17
2008	234	40	18
2007	279	42	15

Z przedstawionych wyżej informacji wynika, że wpływ wniosków o wymierzenie grzywny z powodu niewykonania wyroku w latach 2007–2011 charakteryzował się lekką tendencją wzrostową. Od 2012 r. odnotowano wyraźny wzrost wpływu i przypadków uwzględnień. Wydaje się jednak, że po nowelizacjach art. 149 p.p.s.a. w latach 2010–2011 znaczna część skarg dotyczących bezczynności organu w kwestii niewykonania wyroku sądu administracyjnego orzekana jest na podstawie art. 149 p.p.s.a.¹⁸ W odniesieniu do wskaźnika uwzględnienia skarg w stosunku do wpływu odnotowano wzrost.

W większości przypadków przyczyną niepodjęcia przez organ sprawy po uchyleniu wyroku jest niczym nieuzasadniona bezczynność, gdyż niemal we wszystkich badanych przypadkach sądy wskazywały głównie na wynikający z badania akt sprawy brak jakiegokolwiek udokumentowanej czynności postępowania administracyjnego, podejmowanie czynności pozornych, polegających na wyznaczaniu kolejnych terminów załatwienia sprawy i niepodjęcie w tym czasie żadnych czynności lub zbędnych, jak to opisano w części 2.1. niniejszego rozdziału.

2.3. Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie

2.3.1. *Przepis art. 149 p.p.s.a. był kilkakrotnie zmieniany.* Istotne zmiany umożliwiające sądom administracyjnym dyscyplinowanie organów w zakresie bezczynności oraz przewlekłości postępowania zostały wprowadzone ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁹, oraz ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁰, która weszła w życie 12 lipca 2011 r. Zgodnie z art. 149 p.p.s.a. „§ 1 Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji, lub dokonania czynności, lub stwierdzenia

¹⁸ Dotychczasowa treść art. 149 stała się § 1 i dodano nowy § 2 o brzmieniu: „sąd w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 153 § 6”.

¹⁹ Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18.

²⁰ Dz.U. Nr 76, poz. 409.

albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. § 2. Sąd w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6²¹. W kwestii rozumienia pojęć zawartych w ww. normie sądy administracyjne mają znaczący dorobek orzeczniczy.

2.3.2. *Postępowanie sądowoadministracyjne w przedmiocie wyznaczenia organowi terminu do wydania rozstrzygnięcia stało się bezprzedmiotowe i podlegało w związku z tym umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., jeśli przed wydaniem rozstrzygnięcia sądowego organ wydał decyzję rozpoznającą wniesione odwołania od decyzji organu I instancji*²¹.

Skarga na beczynność dotyczy niepodjęcia przez organy administracji publicznej działań zmierzających do wydania aktów lub czynności w sprawach indywidualnych, a więc takich, które odnoszą się do konkretnego podmiotu i regulują jego sytuację prawną. Skarga na przewlekłość postępowania dotyczy zaś sytuacji, kiedy organ wprawdzie prowadził postępowanie, ale mimo ustawowego obowiązku nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu albo nie podjął stosownej czynności.²²

W odniesieniu do beczynności organu WSA w Warszawie w wyroku z 21 listopada 2013 r., III SAB/Wa 41/13 powołując się na uzasadnienie uchwały NSA z 26 listopada 2008 r. I OPS 6/08 stwierdził, że organ administracyjny staje się stroną postępowania i ma obowiązek udzielenia odpowiedzi na skargę oraz przesłania do sądu skargi i akt sprawy z dniem doręczenia skargi organowi, którego działania lub beczynności skarga dotyczy (art. 54 § 1 p.p.s.a.). Uwzględnienie skargi na podstawie art. 54 § 3 odnosi się także do skargi na beczynność organów w przypadkach, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1–4a, co oznacza wydanie żadanego przez stronę aktu lub dokonanie żądanej czynności. Podjęcie przez organ czynności procesowych powoduje, iż ustaje stan ewentualnej beczynności organu, jednak nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania sądowego dotyczącego skargi strony na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ. Przewlekłe prowadzenie przez organ postępowania administracyjnego zaistnieje wtedy, kiedy będzie mu można skutecznie postawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie, lub zarzut przeprowadzania czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia²³.

Wniesienie skargi na beczynność organu jest uzasadnione nie tylko w przypadku niedotrzymania terminu załatwienia sprawy, ale także w przypadku odmowy wydania aktu mimo istnienia ustawowego obowiązku, choćby organ mylnie sądził, że załatwienie sprawy nie wymaga wydania aktu. Ustawa o dostępie do informacji publicznej w kompleksowy sposób reguluje procedurę dostępu do informacji publicznej. Dopuszcza także stwierdzenie przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji, że żądane informacje nie stanowią informacji publicznej. Wówczas podmiot ten powiadamia jedynie wnoszącego, że jego wniosek nie znajduje podstaw w przepisach prawa²⁴. Skarga na nieudzielanie informacji

²¹ Wyrok z 18 września 2013 r., II OSK 1381/13 – NSA powołał pogląd przyjęty w uchwale z 26 listopada 2008 r., I OPS 6/08.

²² Przytoczony w wyroku z 24 kwietnia 2013 r., II SAB/Wr 22/13 wyrok z 16 stycznia 2012 r., II SAB/GI 39/11.

²³ Por. uzasadnienie NSA w wyroku z 26 października 2012 r. II OSK 1956/12.

²⁴ Por. teza nr 2 wyroku NSA z 25 marca 2003 r., II SA 4059/02; wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2007 r., II SA/Wa 162/07.

w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej może być zatem skutecznie wniesiona, jedynie gdy żądane dane należą do kategorii informacji publicznej²⁵.

2.3.3. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym i w doktrynie podkreśla się, że przez pojęcie „przewlekłe prowadzenie postępowania” należy rozumieć prowadzenie postępowania w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest beczynny²⁶, ewentualnie mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy²⁷. Stwierdzenie przy tym, że w określonej dacie, a tą będzie data orzekania przez Sąd, można zakwalifikować postępowanie organu jako dotknięte przewlekłością jego prowadzenia, wymagać będzie gruntownego zbadania sprawy pod wieloma względami, dokonania oceny czynności procesowych, analizy faktów i okoliczności zależnych od działania organu i jego pracowników oraz stanu zastoju procesowego sprawy wynikającego z zaniechania lub wadliwości działań podejmowanych przez strony lub innych uczestników postępowania²⁸.

W piśmiennictwie podkreśla się, że przewlekłość postępowania oznacza stan, w którym organ administracyjny w sposób nieuzasadniony „przedłuża” termin załatwienia sprawy w trybie art. 36 § 2 k.p.a., powołując się na niezależne od niego przyczyny uniemożliwiające dotrzymanie terminu ustawowego²⁹. Cecha szczególnego skomplikowania sprawy może wynikać z „zawilości w ustaleniu stanu faktycznego lub stanu prawnego, konieczności dokonywania licznych czynności postępowania dowodowego, gromadzenia rozproszonych danych będących w posiadaniu różnych organów administracyjnych przy braku prawnego obowiązku współdziałania z nimi”³⁰. Szczególnie skomplikowany charakter sprawy administracyjnej może być uzasadniony ze względu na złożony stan faktyczny sprawy, wymagający przeprowadzenia starannego i wnikliwego postępowania wyjaśniającego, jak i ze względu na niejasny stan prawny wymagający starannej wykładni przepisów prawa lub z uwagi na precedensowy charakter rozstrzygnięcia.³¹

W wyroku z 8 października 2013 r., II SAB/Bk 65/13 wskazano, że ustawodawca nie zawarł definicji pojęcia „rażące naruszenie prawa” zawartego w art. 149 § 1 zdanie drugie (*in fine*) p.p.s.a. Sąd stwierdza rażące naruszenie prawa, gdy wystąpią szczególne okoliczności uzasadniające przyjęcie tego stanowiska. Każda beczynność lub przewlekłość postępowania jest naruszeniem prawa, co nie oznacza, że w każdej beczynności lub przewlekłości postępowania mamy do czynienia z rażącym naruszeniem prawa. Pozbawiałoby to przepis art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. p.p.s.a. sensu, gdyż sąd przy takim założeniu nie byłby uprawniony do oceny charakteru naruszenia prawa. Sama długość trwania beczyn-

²⁵ Zob. wyrok z 17 lipca 2013 r., I OSK 562/12.

²⁶ Por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 44; J. Drachal, J. Jasielski, R. Stankiewicz, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2011, s. 69–70; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 maja 2012 r., II OSK 1031/12, cbois.nsa.gov.pl.

²⁷ Zob. wyrok z 9 października 2013 r., VII SAB/Wa 49/13 i cytowany w jego uzasadnieniu: J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 238.

²⁸ J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 11, Warszawa 2011, s. 238.

²⁹ Zob. Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, PiP 2011, z. 6.

³⁰ Zob. A. Matan, *Komentarz do art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2010.

³¹ Zob. wyrok z 11 października 2013 r., VII SAB/Wa 214/12.

ności nie jest jedyną i nadrzędną przesłanką skutkującą przyjęciem, że doszło do rażącego naruszenia prawa, mimo ważnej roli tej przesłanki³².

Przepis art. 149 § 1 w swoim całokształcie ustanawia niezależne od siebie przesłanki, które miałyby stanowić odrębną podstawę orzekania dotyczącą zobowiązania organu do wydania aktu i odrębną podstawę stwierdzania rażącego charakteru przewlekłości (bezczynności). Przesłanki te nie pozostają ze sobą w ścisłym związku funkcjonalnym i brak zobowiązania organu do wydania aktu – zastosowania środka określonego w ustawie – nie wyklucza orzekania w przedmiocie rażącego charakteru bezczynności³³. Orzeczenie w zakresie bezczynności na charakter deklaratoryjny, tym samym orzeczenie w przedmiocie rażącej bezczynności jest niezależne od decyzji merytorycznej w zakresie postępowania, którego skarga na bezczynność dotyczy.³⁴

Przy rozpoznawaniu skargi na przewlekłość postępowania musi podlegać ocenie całokształt czynności organu w danej sprawie. Z punktu widzenia roszczeń odszkodowawczych strona może być zainteresowana także orzeczeniem potwierdzającym nieprawidłowości procedowania organu. Ewentualne dochodzenie roszczeń odszkodowawczych jest uzależnione bowiem od uzyskania stosownego orzeczenia, co wynika z treści art. 417¹ § 3 k.c. a.³⁵ Wydanie przez organ decyzji po wniesieniu do sądu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego nie powoduje stosownie do art. 149 § 1 p.p.s.a., że w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia o tym, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, postępowanie sądowe stało się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.³⁶

2.3.4. *Wysokość wymierzonych organom grzywien w oparciu o art. 149 § 2 p.p.s.a. w 2013 r. kształtowała się następująco:*

Grzywnę w wysokości 35 216,70 zł wymierzono SKO w Warszawie. W wyroku z 14 sierpnia 2013 r., III SAB/Wa 24/13 Sąd uznał, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Łączny okres pozorowanej aktywności procesowej SKO wyniósł ponad 4 lata, a powodem zwłoki była bardzo duża liczba spraw wpływających do SKO. Kolejna grzywna dla SKO w Warszawie wyniosła 6000 zł (wyrok z 30 grudnia 2013 r., III SAB/Wa 32/13 – Sąd zobowiązał SKO do załatwienia odwołania od decyzji Prezydenta m.st. Warszawy w terminie jednego miesiąca od ustania przyczyny, dla której zostało zawieszone postępowanie odwoławcze. Natomiast SKO w Opolu wymierzono grzywnę w kwocie 1000 zł (wyrok z 26 listopada 2013 r., II SAB/Op 67/13).

Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego wymierzono 7 grzywien w wysokości: po 5000 zł (wyrok z 20 grudnia 2013 r., VII SAB/Wa 111/13 zobowiązując do rozpoznania wniosku w terminie 30 dni od daty doręczenia odpisu wyroku wraz z aktami sprawy i wyrok z 18 maja 2013 r., VII SAB/Wa 222/12), po 2000 zł (wyrok z 20 grudnia 2013 r., VII SAB/Wa 110/13 – czas trwania tego postępowania około 8 miesięcy, przy braku przyczyn

³² Por. wyrok z 27 marca 2013 r., II OSK 460/13.

³³ Por. postanowienie z 13 listopada 2012 r., I OSK 2626/12, Lex nr 1247155.

³⁴ Zob. uzasadnienie wyroku z 18 września 2013 r., II OSK 1381/13.

³⁵ Zob. wyrok z 10 września 2013 r., IV SAB/Wa 94/13.

³⁶ Postanowienie z 26 lipca 2012 r., II OSK 1360/12.

usprawiedliwiających przekroczenie terminów określonych³⁷, wyrok z 6 listopada 2013 r., VII SAB/Wa 90/13; wyrok z 5 września 2013 r., VII SAB/Wa 45/13; wyrok z 11 lipca 2013 r., VII SAB/Wa 32/13 zobowiązując do rozstrzygnięcia odwołania w terminie 14 dni od dnia zwrotu akt administracyjnych organowi, po uprawomocnieniu się niniejszego wyroku) oraz 1000 zł (wyrok z 30 grudnia 2013 r., VII SAB/Wa 103/13).

Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska wymierzono grzywnę w wysokości 2000 zł (wyrok z 4 października 2013 r., IV SAB/Wa 61/13), a Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu w wysokości 1000 zł (wyrok z 12 grudnia 2013 r., VII SAB/Wa 105/13, zobowiązując go do rozpoznania odwołania w terminie 30 dni od dnia doręczenia akt administracyjnych organowi).

Liczne grzywny wymierzono organom nadzoru budowlanego, m.in.: Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Jeleniej Górze grzywnę w wysokości 10 000 zł (wyrok z 18 grudnia 2013 r., II SAB/Wr 116/13), Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy grzywnę w wysokości po 2000 zł (wyrok z 17 października 2013 r., VII SAB/Wa 75/13, zobowiązując go do wydania rozstrzygnięcia w terminie jednego miesiąca od dnia zwrotu akt administracyjnych po uprawomocnieniu się wyroku, i wyrok z 22 maja 2013 r., VII SAB 23/13) oraz w wysokości 1000 zł (wyrok z 11 października 2013 r., VII SAB/Wa 214/12) i w wysokości 500 zł (wyrok z 30 grudnia 2013 r., VII SAB/Wa 84/13), Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego dla Miasta Wrocławia grzywnę w wysokości 1500 zł (wyrok z 24 kwietnia 2013 r., II SAB/Wr 22/13), Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Przasnyszu grzywnę w wysokości 1000 zł (wyrok z 9 października 2013 r., VII SAB/Wa 49/13, zobowiązując go do wydania rozstrzygnięcia w terminie jednego miesiąca od dnia zwrotu akt administracyjnych po uprawomocnieniu się niniejszego wyroku), Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Mińsku Mazowieckim grzywnę w wysokości 1000 zł (wyrok z 9 października 2013 r., VII SAB/Wa 50/13, zobowiązując go do wydania rozstrzygnięcia w terminie jednego miesiąca od dnia zwrotu akt administracyjnych po uprawomocnieniu się niniejszego wyroku) oraz Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Otwocku grzywnę w wysokości 1000 zł (wyrok z 17 października 2013 r., VII SAB/Wa 69/13).

Wojewodzie Dolnośląskiemu wymierzono grzywny w wysokości po 300 zł (wyrok z 23 września 2013 r., II SAB/Wr 24/13 i II SAB/Wr 23/13).

Prezydentowi m.st. Warszawy wymierzono grzywnę w wysokości 5000 zł (wyrok z 15 października 2013 r., VII SAB/Wa 60/13). Prezydent m.st. Warszawy prowadził postępowanie w sposób rażąco naruszający art. 12 k.p.a. Po pierwsze, z winy tego organu i popełnionych przez niego uchybień formalnych zmianie uległy w sprawie okoliczności istotne z uwagi na brzmienie art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Podejmowane przez ten organ czynności procesowe nie charakteryzowały się koncentracją niezbędną w świetle zasady uregulowanej w art. 12 k.p.a. i z uwagi na termin wynikający z art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego. Zawieszenie postępowania w sprawie nastąpiło co najmniej z 11-miesięcznym opóźnieniem.

³⁷ W wyroku powołano wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r., I OSK 675/12, w którym stwierdzono m.in.: rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań możemy powiedzieć, bez potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Nie wystarczy przy tym samo językowe wyjaśnienie tego pojęcia, gdyż musi zostać ono osadzone w kontekście okoliczności sprawy, w której do naruszenia prawa doszło.

3. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu...

Burmistrzowi Kartuz wymierzono grzywnę w kwocie 1000 zł (wyrok z 5 grudnia 2012 r., II SAB/Gd 79/12 oddalony wyrokiem z 17 lipca 2013 r., I OSK 562/12). Stwierdzona bezzasadność organu trwała ponad 4 miesiące. Stwierdzono ponadto bezzasadne odsyłanie wnioskodawcy do BIP w sytuacji, gdy w biuletynie tym ww. informacji brak, co stanowi rażące naruszenie zasad udostępniania informacji publicznej zgodnie z ustawą o dostępie do takiej informacji. Burmistrzowi Miasta Wołomin wymierzono grzywnę w kwocie 1000 zł (wyrok z 10 września 2013 r., IV SAB/Wa 94/13). Wójtowi Gminy Klembów wymierzono grzywnę w kwocie 1000 zł (wyrok z 16 października 2013 r., IV SAB/Wa 83/13) oraz w kwocie 100 zł (wyrok z 5 września 2013 r., IV SAB/Wa 183/12) i 500 zł Burmistrzowi Strzelna (wyrok z 20 lutego 2013 r., II SAB/Bd 161/12).

Grzywny w wysokości 400 zł wymierzono Zarządowi Dzielnicy Wawer (wyrok z 10 września 2013 r., IV SAB/Wa 124/13) i Radzie Gminy Lubań (wyrok z 10 września 2013 r., IV SAB/Wr 103/13).

W 2013 r. wpłynęło do wojewódzkich sądów administracyjnych ogółem 512 skarg w oparciu o art. 149 § 2 p.p.s.a. W 135 sprawach wymierzono grzywny (26,3%).

Konkludując, wprowadzone instrumenty umożliwiające sądom administracyjnym dyscyplinowanie organów administracji publicznej wpływają pozytywnie na realizację obowiązków określonych w art. 184 Konstytucji. Przytoczone wyżej wypowiedzi orzecznicze oraz wyroki nakazujące załatwienie sprawy w określonym terminie i stosujące sankcję w postaci grzywny wskazują na właściwe wykorzystanie kompetencji dyscyplinujących wprowadzonych ustawą.

3. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę

3.1. Przepisy p.p.s.a. dają sądom kompetencję do wymierzenia grzywny, jeśli organ uchyła się od zastosowania się do postanowienia sądu podjętego w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy. Sądy na wniosek skarżącego mogą wymierzyć organowi grzywnę, jeśli organ nie przekaże do sądu skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od jej wniesienia (art. 55 § 1³⁸ w zw. z art. 54 § 2 p.p.s.a.). Jednocześnie warte odnotowania jest postanowienie z 10 grudnia 2013 r., II SO/Op 19/13, w którym Sąd powołując się na uchwałę NSA z 3 listopada 2009 r., II GPS 3/09 wskazał, że gdy organ przekazał sprawę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę po złożeniu wniosku o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., postępowanie w przedmiocie wymierzenia grzywny nie staje się bezprzedmiotowe i nie znajduje zastosowania w tej sprawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.³⁹ Wymierzenie grzywny w takiej sytuacji nie tylko pełni funkcję represyjną, ale ma ono także funkcję prewencyjną i służy zapobieganiu naruszeniom prawa w przyszłości. Ponadto jeśli ponowny wniosek strony skarżącej o wymierzenie grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest uzasadniony faktem, że mimo wymierzenia grzywny organ nadal nie przesyła sądowi akt sprawy wraz ze skargą i odpowiedzią na

³⁸ Artykuł 55. § 1. W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 (organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia), sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

³⁹ Por. uchwała NSA z 3 listopada 2009 r., II GPS 3/09.

skargę, to nie ma przeszkód procesowych, aby taki wniosek uwzględnić. W szczególności nie będzie to wkraczało w instytucję określoną w art. 171 p.p.s.a., gdyż po pierwsze powagą rzeczy osądzonej objęte są tylko rozstrzygnięcia merytoryczne zawarte w wyrokach, a po wtóre kolejny okres pozostawania organu w zwłoce stanowi nowy element faktyczny, na którym można oprzeć nowe żądanie⁴⁰.

Tłumaczenie organu, że z uwagi na uwzględnienie skargi w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. nie dokonał przekazania skargi do Sądu, nie stanowi podstawy sankcjonującej takie zachowanie organu (nieprzekazanie skargi do sądu). Fakt dokonania tzw. autokontroli postępowania organu nie oznacza, że zostaje on zwolniony z ciężących na nim obowiązków wynikających z art. 54 § 2 p.p.s.a. Na organie administracji publicznej ciąży bezwzględny obowiązek przekazania sądowi administracyjnemu skargi wraz z aktami administracyjnymi i odpowiedzią na skargę. Obowiązek ten nie zostaje uchylony, nawet gdy organ uwzględnił zarzuty skargi w całości w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. Celem wynikającym z art. 55 § 1 p.p.s.a. jest nie tylko dyscyplinowanie organów administracji publicznej do terminowego wykonania obowiązków, o których stanowi 54 § 2 p.p.s.a., ale także zapewnienie stronie realizacji jej konstytucyjnego prawa do sądu. Organ jest zobowiązany do wypełnienia woli skarżącego dotyczącej zaskarżenia działania lub bezczynności organu do sądu administracyjnego, zwłaszcza że nieprzekazanie skargi do sądu ogranicza stronie prawo do sądu. Wyłączną przesłanką orzeczenia grzywny jest niewypełnienie przez organ obowiązków z art. 54 § 2 p.p.s.a. w określonym terminie, zatem nawet późniejsze dopełnienie obowiązku, przed orzeczeniem przez Sąd w przedmiocie wymierzenia grzywny, ale z uchybieniem tego terminu, nie wyłącza możliwości jej wymierzenia na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a.

Dane statystyczne dotyczące wymierzenia grzywien przez wojewódzkie sądy administracyjne w latach 2007–2013⁴¹

Podstawa i lata	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
Art. 55 § 1 p.p.s.a.			
2013	538	195	36,2
2012	478	173	36
2011	355	133	37,5
2010.	369	156	42,3
2009	310	85	27,4
2008	309	76	24,5
2007	267	59	22

⁴⁰ Por. postanowienie NSA z 6 czerwca 2012 r., I OZ 418/12.

⁴¹ Dane statystyczne opracowano na podstawie informacji przekazywanych przez wojewódzkie sądy administracyjne i bazę NSA.

3. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu...

Art. 112 p.p.s.a.			
2013	2	2	100
2012	2	2	100
2011	6	3	50
2010	1	0	0
2009	5	2	40
2008	3	3	100
2007	5	5	100

3.2. Grzywny wymierzone na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a.

Wysokość grzywien wymierzonych w 2013 r. wahała się w granicach od 5000 do 100 zł. Grzywnę w wysokości 5000 zł wymierzono Dyrektorowi Służby Więziennej⁴², w wysokości 3000 zł – SKO w Białymstoku⁴³ i Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej⁴⁴, w wysokości po 2000 zł – Rektorowi Wyższej Szkoły Menadżerskiej⁴⁵, po 1000 zł – SKO w Bydgoszczy⁴⁶, Zarządowi Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Bydgoszczy⁴⁷ i Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁴⁸, także dwie grzywny po 250 zł⁴⁹ i Staroście Bielskiemu⁵⁰, a po 500, 200, 100 zł organom centralnym oraz organom stanowiącym i wykonawczym samorządu terytorialnego.

Postanowieniem z 19 sierpnia 2013 r., VII SA/Wa 462/13 wymierzono karę grzywny w wysokości 1000 zł Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego na podstawie art. 112 p.p.s.a. Sąd wskazał, że z art. 112 p.p.s.a. wynika charakter dyscyplinująco-restrykcyjny grzywny, podobnie jak ma to miejsce w przypadku grzywny przewidzianej w art. 55 § 1 p.p.s.a. Jedyną materialnoprawną przesłanką ukarania organu grzywną wynikającą z art. 112 p.p.s.a. jest niezastosowanie się do postanowienia sądu wydanego w toku prowadzonego postępowania. Ocena, czy zachodzi konieczność wymierzenia grzywny, pozostawiona jest uznaniu Sądu w przypadku stwierdzenia, że wydane wcześniej postanowienie nie zostało przez organ zrealizowane⁵¹.

Sądy określając wysokość grzywien brały pod uwagę zarówno stopień zawinienia w stosunku do ustawowego terminu nakazującego przekazanie skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę, jak o to, jaki organ pozostawał w zwłoce, uznając słusznie, że organy administracji publicznej powinny być wzorem przestrzegania prawa.

Z danych statystycznych dotyczących grzywien wymierzanych na podstawie art. 55 § 1 wynika, że liczba uwzględnionych wniosków o wymierzenie grzywny od kilku lat utrzymuje

⁴² Sygn. akt IV SO/Wr 15/13.

⁴³ Sygn. akt II SO/Bk 19/12.

⁴⁴ Sygn. akt VII SO/Wa 71/12.

⁴⁵ Sygn. akt IV SO/Wr 18/13 i 19/13.

⁴⁶ Sygn. akt II SO/Bd 77/12.

⁴⁷ Sygn. akt I SA/Bd 1/13.

⁴⁸ Sygn. akt IV SO/Wa 27/13.

⁴⁹ Sygn. akt VII SO/Wa 15/13 i IV SO/Wa 72/12.

⁵⁰ Sygn. akt II SO/Bk 1/13.

⁵¹ Por. postanowienia NSA z 27 września 2006 r., II OZ 1002/06; z 17 marca 2009 r., II OZ 241/09; z 31 stycznia 2013 r., II OZ 35/13.

się na pewnym poziomie z lekkimi odchyleniami ku zwiększeniu lub zmniejszeniu. Grzywny płacone są z budżetu organu. Sądy uzasadniając wysokość grzywny wskazują często na jej funkcje represyjną i prewencyjną indywidualną, które mają w przyszłości stanowić wystarczający środek zapobiegający bezczynności organu. Biorąc pod uwagę fakt, że adresatami grzywien wymierzanych na podstawie art. 55 § 1 są w większości te same podmioty co w latach poprzednich, wymienione funkcje nie realizują celu zamierzonego przez ustawodawcę.

4. Sygnalizacja

4.1. Prezes NSA⁵² oraz składy orzekające sądów administracyjnych⁵³ mają kompetencje do sygnalizowania organom zwierzchnim istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie zauważonych w toku rozpoznawania sprawy. Instytucja sygnalizacji jest dodatkowym instrumentem umożliwiającym sądom administracyjnym wymuszenie przestrzegania przez organy administracji publicznej przepisów prawa w postępowaniu administracyjnym. Orzeczenie sygnalizacyjne ma charakter fakultatywny i nie służy na nie żaden środek zaskarżenia. Jest to środek dyscyplinujący i służy celom informacyjnym⁵⁴. W szczególności ma na celu informowanie organów administracyjnych o nieprawidłowościach w ich funkcjonowaniu⁵⁵.

4.2. Sądy administracyjne w 2013 r. wydały 7 postanowień sygnalizacyjnych: NSA – 2⁵⁶, WSA w Warszawie – 2⁵⁷, WSA Poznań – 1⁵⁸, WSA – 1⁵⁹, WSA – 1⁶⁰.

4.2.1. *Adresatami postanowień sygnalizacyjnych byli: Minister Finansów, Główny Inspektor Sanitarny, SKO w Łodzi i w Kaliszu, Prezydent m.st. Warszawy oraz Rektor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.*

4.2.2. *O ile w latach minionych dominowały postanowienia wskazujące na rażącą przewlekłość postępowania w sprawach prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego, o tyle w 2013 r. tylko jedno postanowienie dotyczyło tego zagadnienia, lecz Głównego Inspektora Sanitarnego.* Sygnalizacje sądów odnosiły się m.in. do naruszeń prawa polegających na błędnej interpretacji przepisów.

W postanowieniu o II FSK 113/12 NSA poinformował Ministra Finansów o istotnych naruszeniach prawa polegających na wydaniu decyzji bez podstawy prawnej. Przedmiotowe decyzje zostały wydane bez podstawy prawnej, w oparciu o art. 67a o.p. w związku z odesłaniami z art. 49 ust. 2 i art. 59g ust. 5 Prawa budowlanego, w wyniku błędnego zinterpretowania zakresu wspomnianych odesłań. Jak szczegółowo wyjaśniono w uzasadnieniach wyroków w sprawach o sygn. akt: II FSK 116/12, II FSK 183/12, II FSK 184/12, II FSK 490/12, II FSK 647/12, II FSK 794/12, II FSK 868/12, II FSK 2072/12, II FSK 2481/12 obowiązujące przepisy prawa nie dawały podstaw do rozpoznania co do meritum wniosku w sprawie umorzenia w części opłaty legalizacyjnej. W sprawach, w których złożono

⁵² Kompetencja Prezesa NSA do wystąpienia z pismem sygnalizacyjnym wynika z art. 15 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.).

⁵³ Art. 155 § 1 p.p.s.a.

⁵⁴ Zob. B. Dauter, *Zarys metodyki pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 258.

⁵⁵ Zob. wyrok z 6 listopada 2013 r., VII SAB/Wa 90/13.

⁵⁶ Postanowienia z 23 kwietnia 2013 r., II FSK 113/12 i z 22 kwietnia 2013 r., II FSK 410/11.

⁵⁷ Postanowienia z: 9 maja 2013 r., IV SA/Wa 529/13, 9 grudnia 2013 r., VII SA/Wa 1542/13.

⁵⁸ Postanowienie z 19 grudnia 2013 r., III SA/Po 1401/13.

⁵⁹ Postanowienie z 16 grudnia 2013 r., II SA/Bd 345/13.

⁶⁰ Postanowienie z 7 czerwca 2013 r., II SA/Łd 216/13.

wnioski po 11 kwietnia 2011 r., zastosowanie ma art. 61a § 1 k.p.a. Z kolei w postanowieniu o II FSK 410/11 NSA poinformował Ministra Finansów o istotnych naruszeniach prawa polegających na podpisywaniu decyzji organu podatkowego przez osoby nieuprawnione, to znaczy osoby, którym powierzono pełnienie obowiązków zastępcy organu podatkowego (p.o. zastępcy naczelnika urzędu skarbowego, p.o. wicedyrektora izby skarbowej), mimo braku wakatów w tym zakresie, i wywodzenia z tego faktu umocowania do podpisywania decyzji, co nie ma umocowania w przepisach prawa. Milczenie regulacji ustawowych i regulaminowych we wskazanym zakresie nie może być na gruncie prawa publicznego traktowane jako przyzwolenie na powierzanie tych funkcji wyznaczonym osobom. Praktyka taka narusza nie tylko postanowienia regulaminów organizacyjnych, ale stanowi w istocie obejście art. 143 o.p. i godzi również w fundamentalną dla funkcjonowania administracji publicznej zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji) potwierdzoną w art. 120 o.p.

W postanowieniu o II SA/Łd 216/13 wydanym w oparciu o rozstrzyganą przez WSA w Łodzi skargę w przedmiocie odmowy przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego Sąd zauważył, że SKO w Łodzi wydało dwie decyzje, które są ze sobą sprzeczne i wzajemnie się wykluczające. W pierwszej decyzji SKO utrzymało w mocy decyzję organu I instancji odmawiającą przyznania świadczenia, o które wystąpiła babcia uprawnionego, gdyż z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁶¹ wynika, że wniosek o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek osoby uprawnionej lub jej przedstawiciela ustawowego (w związku z tym w stosunku do małoletniego dziecka przedstawicielami ustawowymi będą rodzice dziecka, którzy będą uprawnieni do ubiegania się o świadczenie z funduszu alimentacyjnego w jego imieniu, posiadają bowiem prawa rodzicielskie wobec uprawnionego, choć w ograniczonym zakresie), a w drugiej decyzji organ odmówił przyznania świadczenia z funduszu alimentacyjnego na rzecz dziecka uprawnionego matce dziecka, w stosunku do której sąd ograniczył prawa rodzicielskie. Sąd postanowił zwrócić się do SKO w Łodzi z sygnalizacją stwierdzonych uchybień, aby w przyszłości wyeliminować możliwość nieprawidłowych działań organu administracji publicznej, ponieważ stwierdzone istotne naruszenia prawa polegające na wydaniu sprzecznych ze sobą rozstrzygnięć zamknęły małoletniej osobie drogę do ubiegania się o przyznanie świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Z kolei w postanowieniu o sygn. akt III SA/Po 1401/13 WSA w Poznaniu poinformował SKO w Kaliszu o istotnym naruszeniu prawa polegającym na uporczywym ignorowaniu wydanych w sprawie prawomocnych wyroków⁶².

W postanowieniu o VI SA/Wa 529/13 WSA w Warszawie zawiadomił Prezydenta m.st. Warszawy o uchybieniu polegającym na długotrwałym braku reakcji na powziętą informację o zajęciu pasa drogowego bez zezwolenia, co miało wpływ na wysokość nałożonej na stronę kary pieniężnej. Istotne braki w postępowaniu dowodowym spowodowały konieczność uchylenia decyzji obydwu instancji z uwagi na naruszenie w kontrolowanym postępowaniu podstawowych zasad procedury administracyjnej skutkujące wydaniem błędnego rozstrzygnięcia o nałożeniu kary pieniężnej.

Postanowieniem o II SA/Bd 345/13 WSA w Bydgoszczy poinformował Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o istot-

⁶¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.

⁶² Sprawa została opisana w części dotyczącej respektowania oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu wyroku zgodnie z art. 153 p.p.s.a.

nych naruszeniach prawa przy rozstrzyganiu w przedmiocie stypendium doktoranckiego stwierdzonych w toku rozpoznawania sprawy⁶³, które zdaniem Sądu dotyczyć mogły wszystkich wniosków doktorantów UMK w Toruniu o przyznanie stypendium doktoranckiego zarówno na rok akademicki 2011/2012, jak i 2012/2013. Przywołane jako podstawa prawna rozstrzygania Rektora UMK w niniejszej sprawie wewnętrzne akty prawne utraciły moc obowiązującą z uwagi na utratę mocy obowiązującej rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie studiów doktoranckich oraz stypendiów doktoranckich wraz z uchyleniem przepisów upoważniających do jego wydania z dniem 4 listopada 2011 r. Od tego dnia kwestie studiów doktoranckich oraz stypendiów doktoranckich reguluje rozporządzenie z dnia 5 października 2011 r. w sprawie studiów doktoranckich oraz stypendiów doktoranckich, którego § 32 jednoznacznie wskazał, że przepisy tego aktu prawnego stosuje się do stypendiów doktoranckich przysługujących od dnia 1 października 2011 r.

4.3. Organ–adresat sygnalizacji ma obowiązek rozpatrzyć wskazane w postanowieniu sygnalizacyjnym uchybienia i powiadomić sąd w ciągu 30 dni o zajęтым stanowisku. A zatem zgodnie z intencją ustawodawcy organ zwierzchni powinien podjąć stosowne działania, które wyeliminują w przyszłości nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji publicznej.

Odnosząc się do realizacji obowiązku wynikającego z § 2 art. 155 p.p.s.a. można wskazać, że w większości organy zwierzchnie udzielały sądom wyjaśnień i informowały o ukaraniu winnych naruszeń bądź o wprowadzeniu niezbędnych zmian organizacyjnych mających na celu wyeliminowanie w przyszłości naruszeń prawa.

4.4. Odnotowania wymaga znaczne zmniejszenie liczby postanowień sygnalizacyjnych w porównaniu z rokiem 2012 oraz zauważalny spadek postanowień wskazujących na przewlekłość postępowania. Powyższe może upoważnić do konstatacji, że wskazanie uchybienia przez sąd ma wpływ na zdyscyplinowanie administracji w zakresie przestrzegania zasad postępowania administracyjnego.

5. Podsumowanie

Z przedstawionego materiału wynika, że omówiona wyżej działalność sądów administracyjnych w obszarze dyscyplinowania organów administracji publicznej poprzez instytucję sygnalizacji i grzywny służy w sposób właściwy ochronie praw jednostki. Wymierzenie organowi grzywny za niedopełnienie obowiązku lub też wystąpienie z postanowieniem sygnalizacyjnym do organu zwierzchniego jest pewnego rodzaju gwarancją, że organ w swojej działalności nie pozostaje bezkarny. Zauważalna jest aktywność sądów administracyjnych w zakresie orzekania kary grzywny na podstawie art. 149 p.p.s.a. Fakt, że efekty działań sądów administracyjnych w tym obszarze powodują, wprowadzie niewielką, poprawę funkcjonowania administracji publicznej (np. w obszarze działania organów nadzoru budowlanego w odniesieniu do bezczynności organu i przewlekłości postępowania), świadczy o trafności rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych. Należy także skonstatować, że organy nadzoru, o których mowa w art. 155 § 2 p.p.s.a., pozytywnie reagują na sygnalizowane przez sądy uchybienia.

⁶³ Sygn. akt II SA/Bd 345/13.

VIII. Zagadnienia legislacyjne

1. W orzecznictwie sądów administracyjnych duże znaczenia ma zachowanie reguł przyzwoitej legislacji w procesie prawotwórczym, pozwalające na prawidłowe rozumienie i zastosowanie normy w procesie stosowania prawa. Uchybienie tym regułom jest równoznaczne z naruszeniem Konstytucji, z której te zasady zostały wydobyte. Sądy administracyjne w procesie stosowania prawa, gdy norma prawna budzi wątpliwości interpretacyjne nie dające się usunąć za pomocą technik wykładniczych, sięgają do Konstytucji, postanowień prawa międzynarodowego i UE, a także inicjują uruchomienie trybu nadzwyczajnego poprzez wnioskowanie o rozstrzygnięcie zagadnienia przez skład powiększony NSA, Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przykłady tego typu działań zostały przedstawione przy okazji omawiania zagadnień orzeczniczych poszczególnych Izb.

2. W uzasadnieniach orzeczeń sądy administracyjne wskazują na wadliwie sformułowane przepisy prawa powodujące trudności interpretacyjne, a także na luki prawne.

2.1. Konsekwencją braku wyraźnego wskazania w ustawie o transporcie kolejowym adresata obowiązku urządzania i utrzymywania pasów przeciwpożarowych wzdłuż linii kolejowych w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹ była znaczna liczba skarg Spółki PKP w Warszawie na decyzje Komendantów Państwowej Straży Pożarnej z terenu całego kraju, nakazujące Spółce wykonanie tego obowiązku. NSA w kilkudziesięciu sprawach (m.in. o sygn. akt II OSK 664/12, II OSK 874/12, II OSK 1068/12, II OSK 1124/12, II OSK 1473/12) przyjął w drodze wykładni stanowisko, że obowiązek zarządcy linii kolejowej urządzania i utrzymywania pasów przeciwpożarowych wynika z wykładni systemowej przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o ochronie przeciwpożarowej, jak również z treści art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie kolejowym oraz z wykładni celowościowej art. 55 ust. 1 tej ustawy. Także brak stanowiska ustawodawcy co do podmiotów zobowiązanych do utrzymywania w należyтым stanie technicznym wiaduktów drogowych nad torami kolejowymi, kładek dla pieszych nad torami i schodów prowadzących na perony kolejowe powoduje trudności interpretacyjne zarówno po stronie organów nadzoru budowlanego, jak i wojewódzkich sądów administracyjnych (sprawy o sygn. akt II OSK 802/12, II OSK 1285/12, II OSK 1474/12).

Brak spójności pojęć „obiekt budowlany” oraz „urządzenie wodne”, którymi posłużono się w ustawach z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane oraz z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, powoduje rozbieżności w wykładni art. 82 ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego w zakresie właściwości instancyjnej organów architektoniczno-budowlanych w sprawach wydania pozwolenia na budowę dla inwestycji polegającej na przebudowie urządzeń wodnych (np. stawu – sprawy o sygn. akt II OW 190/12 i II OW 3/13).

W odniesieniu do przetwarzania danych osobowych dotyczących osób, które domagały się ochrony podnosząc, że wystąpiły z Kościoła, NSA wskazał, że w ustawie o ochronie danych osobowych nie została uregulowana kwestia, w jaki sposób GODO ma ustalić, czy osoba domagająca się ochrony wystąpiła z Kościoła oraz czy dane tej osoby znajdują się w zbiorze osób należących do Kościoła, gdyż w art. 43 ust. 2 ww. ustawy zwolniono z obo-

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.

wiązku rejestracji zbioru danych administratorów dotyczących osób należących do Kościoła lub innego związku wyznaniowego, o uregulowanej sytuacji prawnej, przetwarzanych na potrzeby tego Kościoła lub związku wyznaniowego. W ocenie NSA problemem jest jednak to, jak i na jakiej podstawie należy ustalić, czy określona osoba nie należy do Kościoła lub związku wyznaniowego (sprawy o sygn. akt I OSK 597/12, I OSK 932/12, I OSK 2541/12, I OSK 1487/12, I OSK 129/13, I OSK 1339/13).

2.2. Stosowanie analogii w prawie podatkowym jest dopuszczalne, ale ograniczane np. co do ustanawiania obowiązków podatkowych, ulg, zwolnień czy przepisów kompetencyjnych. Możliwość posłużenia się analogią w procesie stosowania prawa istniejącej w obrębie danej ustawy konkretnej normy prawnej nie ma charakteru prawotwórczego, a zatem posłużenie się przez Sąd pierwszej instancji metodą *analogia legis* w celu wypełnienia luki w przepisach prawa w zakresie możliwości oprocentowania zwrotu różnicy podatku, tak jak i nadpłaty, na podstawie wydanego przez TSUE wyroku z 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-414/07 Magoora, wskazując na odpowiednie zastosowanie art. 74 pkt 1 o.p. (wyrok z 11 lipca 2013 r., I FSK 1017/12 i z 27 lutego 2013 r., I FSK 475/12).

Skoro pojęcie usług na ruchomym majątku rzeczowym nie zostało zdefiniowane w polskiej ustawie o podatku od towarów i usług ani w Dyrektywie 2006/112/WE (w stosunku do grudnia 2006 r. – w VI Dyrektywie), to należy je interpretować opierając się na wykładni językowej jako „działanie w ten majątek w sposób ingerujący w dany przedmiot, w wyniku czego uzyskuje on nowe cechy” (wyrok z 13 listopada 2013 r., I FSK 1439/13).

W sytuacji pominięcia przy regulacji intertemporalnej art. 116 § 2 o.p. dotyczącej odpowiedzialności byłego członka zarządu spółki z o.o. za zaległości podatkowe tej spółki w podatku od towarów i usług za poszczególne miesiące 2007 r.² NSA przesądził, że przy braku stosownego przepisu intertemporalnego uchylone przepisy należy stosować nadal do takich sytuacji i stanów, które zostały całkowicie ukształtowane, zamknięte pod ich rządami. Należy tym samym rozgraniczyc decyzje w przedmiocie odpowiedzialności osób trzecich, wydawane co prawda po wejściu w życie nowelizacji, ale w oparciu o stan faktyczny, w całości zrealizowany przed tą datą, od decyzji wydawanych po 1 stycznia 2009 r. i nakładających odpowiedzialność w związku ze stanem faktycznym zaistniałym po tej dacie (wyrok z 6 sierpnia 2013 r., I FSK 1247/12).

2.3. Problemy, jakie występują w orzecznictwie przy stosowaniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³, dotyczą przede wszystkim art. 84c ust. 1, zgodnie z którym przedsiębiorca może wnieść sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 79–79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 oraz art. 83 ust. 1 i 2, z zastrzeżeniem art. 84d. Zagadnienie, czy sprzeciw nie należy do kategorii określonej w art. 3 § 2 p.p.s.a. i nie podlega kognicji sądów administracyjnych (postanowienie z 17 grudnia 2010 r., I OSK 1030/10 oraz postanowienia z 24 kwietnia 2012 r., II GSK 120/12; z 12 września 2012 r., II GSK 695/12; z 14 września 2012 r., II GSK 1431/12; z 14 września 2012 r., II GSK 1417/12; z 9 października 2012 r., I OSK 2259/12 oraz z 21 grudnia 2012 r., II OSK 2911/12). Czy też jest innym aktem lub czynnością (postanowienia z 14 listopada 2012 r., II GSK 1808/12; z 12 lutego 2013 r., II FSK 2215/12

² W art. 8 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 209, poz. 1318) przesądzono, że do odpowiedzialności podatkowej osób trzecich za zaległości podatkowe powstałe przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się art. 112, 114a i art. 115 § 1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.

oraz z 9 stycznia 2013 r., II FSK 2335/12) NSA, w uchwale z 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13, wyraził pogląd, iż na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Do powyższej uchwały zgłoszono dwa zdania odrębne.

Trudności interpretacyjne w ustawie z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych⁴ powodował przepis art. 5 ust 3 ustawy o spłacie. Problem wynikający z powołanego przepisu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy odmowa umieszczenia przedsiębiorcy na liście, o której mowa w art. 5 ust 3 ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r., podlega kontroli sądu administracyjnego, czy mieści się w zakresie stosunków cywilnoprawnych, dla których właściwy jest sąd powszechny. Zagadnienie to zostało przekazane do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA (postanowienie z 8 listopada 2013 r., II GSK 1469/13).

3. Podane wyżej przykłady wskazują, że przy ustanawianiu przepisów prawa zarówno przez ustawodawcę, jak i przez uprawnione w Konstytucji organy administracji publicznej ważne znaczenie ma szeroka konsultacja z właściwymi organami uprawnionymi do wyrażania opinii. Ustanawianie przepisów prawa bez analizy co do osiągnięcia zamierzonego celu przynosi odwrotny skutek.

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 891, dalej: ustawa o spłacie.

Część trzecia

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

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

Zadania Prezesa NSA w zakresie nadzoru nad judykacyjną i organizacyjną działalnością sądów administracyjnych wynikają głównie z ustawy ustrojowej (p.u.s.a.) i aktów prawnych wydanych z jej upoważnienia, m.in. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych¹ oraz uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania NSA². Nadzór judykacyjny Prezes NSA sprawuje poprzez Biuro Orzecznictwa, natomiast zadania związane z pełnieniem czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych, Prezes NSA sprawuje poprzez Kancelarię Prezesa NSA.

¹ Dz.U. Nr 169, poz. 1645., dalej: p.u.s.a.

² MP Nr 86, poz. 1007, dalej: Regulamin.

II. Biuro Orzecznictwa

1. Zagadnienia ogólne

W Biurze Orzecznictwa NSA pracują sędziowie i specjaliści różnych dziedzin prawa. Zgodnie z art. 40 § 3 p.u.s.a. do zakresu działania Biura Orzecznictwa należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Zakres spraw należących do właściwości Biura Orzecznictwa został określony w § 2 i 3 ww. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

W zakresie działań związanych z ujednolicaniem orzecznictwa sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa dokonuje analizy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA, by w przypadku rozbieżności w orzekaniu przedstawić Prezesowi NSA stosowne wnioski. Bada również zasadność wystąpień różnych podmiotów o złożenie przez Prezesa NSA wniosku w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji do Trybunału Konstytucyjnego. W Biurze Orzecznictwa opiniowane są także projekty aktów prawnych.

2. Analiza orzecznictwa

Biuro Orzecznictwa kontynuowało działania związane z ujednolicaniem orzecznictwa i interpretacji przepisów p.p.s.a. Analizowano orzeczenia NSA i niektóre orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie stosowania i interpretacji prawa wspólnotowego i orzecznictwa ETS, ratyfikowanych umów międzynarodowych, Konstytucji, orzecznictwa TK, a także pod kątem jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych. Ponadto wskazywano na uchybienia organów administracji publicznej oraz na uchybienia sądów. Na podstawie informacji specjalistów odnoszącej się do analizowanych orzeczeń sporządzana jest miesięczna analiza przekazywana Prezesowi NSA, prezesom izb, prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych oraz specjalistom Biura. Powyższa analiza jest podstawą do przygotowywania wniosków Prezesa NSA o podjęcie uchwały, wniosków Prezesa NSA do TK o zbadanie zgodności określonych przepisów z Konstytucją czy o podjęcie sygnalizacji w trybie art. 15 § 2 p.u.s.a.

Ważnym elementem działalności Biura jest analiza jednolitości orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. Specjaliści Biura, każdy w obszarze swoich symboli, wskazują rozbieżności w orzecznictwie w danym sądzie (czasem w tym samym wydziale lub izbie), pomiędzy poszczególnymi sądami wojewódzkimi oraz pomiędzy sądami wojewódzkimi a NSA. W ramach tej działalności okresowe analizy są podstawą do zaproponowania danemu sądowi lub sądom omówienia określonego zagadnienia na naradzie bądź stanowią podstawę do przygotowania projektu pytania prawnego abstrakcyjnego w trybie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. lub projektu wniosku Prezesa NSA do TK na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. W 2013 r. w Biurze sporządzono 4 wnioski o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne w powiększonym składzie NSA.

Część opracowań analitycznych wykonanych w Biurze Orzecznictwa w 2013 r. opublikowano w serii wydawniczej NSA „Materiały Szkoleniowe” z przeznaczeniem do użytku wewnętrznego, m.in.: „Przesłanki roszczenia rewindykacyjnego na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego”, „Klauzule generalne

i zwroty niedookreślone w procedurze administracyjnej. Aspekt teoretycznoprawny i orzeczniczy”, „Zgłoszenia robót budowlanych w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego”.

Specjaliści BO na bieżąco monitorują postanowienia sygnalizacyjne sądów orzekających na podstawie art. 155 § 1 p.p.s.a. i przedkładają Prezesowi NSA informacje o poszczególnych sygnalizacjach oraz udzielonych przez organ odpowiedziach.

3. Działalność wydawnicza

Jednym z ważniejszych aspektów działalności Biura Orzecznictwa jest wybór orzeczeń do publikacji i merytoryczne przygotowywanie do druku zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych zgodnie z § 1 zarządzenia nr 15 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2011 r. w sprawie utworzenia Wydziałów w Biurze Orzecznictwa NSA. Wydawanie zbioru urzędowego reguluje zarządzenie Prezesa NSA z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wydawania zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych. W 2013 r. ukazało się 6 zeszytów tego zbioru „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” (dwumiesięcznika), w których opublikowano łącznie 117 orzeczeń. Zgodnie z § 8 zarządzenia orzeczenia budzące wątpliwości interpretacyjne kierowane są do ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa w celu głosowania. W 2013 r. zamówiono 30 glos, natomiast opublikowano 34, w tym 4, które wpłynęły z inicjatywy autorów. Glosy te zostały opublikowane w „Orzecznictwie Sądów Polskich”.

4. Działalność nadzorcza

Realizując postanowienia § 2 ww. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dokonano analizy informacji o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych za rok 2013 (§ 2 pkt 12), przeprowadzono kompleksowe wizytacje. Protokoły i zalecenia powizytacyjne zostały przekazane prezesom wizytowanych sądów.

Ponadto prowadzono na bieżąco monitoring spraw zaległych, toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi powyżej 12 miesięcy. Biuro prowadzi kwartalne analizy wyników z zakresu postępowań sądowych osiąganych przez poszczególne sądy i wydaje zalecenia mające na celu zapewnienie sprawności postępowania wojewódzkich sądów administracyjnych.

Przeprowadzono również planowane kontrole biurowości sądowej i organizacji pracy sekretariatów (§ 2 pkt 5 rozporządzenia, § 12 pkt 4 regulaminu oraz pkt A. V zarządzenia) w WSA w Lublinie, Szczecinie, Łodzi i we Wrocławiu. Stosowne protokoły pokontrolne i zalecenia zostały przekazane kontrolowanym sądom.

Specjaliści Biura Orzecznictwa wspólnie z Wydziałem Informacji Sądowej NSA analizują skargi i wnioski składane w trybie działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego i w miarę potrzeb podejmują działania mające na celu wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości. Omówienie tej działalności zawarto w części drugiej, pkt II *Informacji*.

Sędziowie Biura Orzecznictwa wzięli udział w naradach i szkoleniach sędziów, referendarzy oraz innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych (§ 2 pkt 11 rozporządzenia oraz pkt A. XI zarządzenia). Organizowane są także regularne narady członków BO¹ poświęcone bieżącym problemom orzeczniczym i organizacyjnym.

¹ § 17 ust. 2 Regulaminu.

5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych

W minionym roku w Biurze Orzecznictwa zaopiniowano 28 projektów aktów prawnych. Do 15 z nich zgłoszone zostały uwagi, do 13 uwag nie zgłoszono, a w przypadku projektów aktów prawnych niezwiązanych z zakresem działania sądownictwa administracyjnego odmówiono wyrażenia opinii. Uwagi zgłoszono m.in. do projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych, do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw.

6. Badanie zasadności wniosków

Biuro Orzecznictwa bada zasadność wystąpień podmiotów zainteresowanych o złożenie przez Prezesa NSA wniosku w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji do TK, a także o złożenie przez Prezesa NSA wniosku w trybie art. 264 § 2 p.p.s.a. o podjęcie uchwały abstrakcyjnej przez skład 7 sędziów NSA. W ramach tej działalności Biuro Orzecznictwa w 2013 r. rozpatrzyło 4 wnioski o wystąpienie przez Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego, z których nie uwzględniono żadnego. Ponadto wpłynęło 41 wniosków o podjęcie uchwały, z tego 40 załatwiono odmownie, 1 wniosek czeka na załatwienie, a także wniesiono 3 wnioski abstrakcyjne, które czekają na załatwienie.

7. Wydział Prawa Europejskiego

W Biurze Orzecznictwa działa Wydział Prawa Europejskiego, do którego zadań należy m.in. gromadzenie i analiza przepisów prawa europejskiego, które mają zastosowanie w sprawach sądowoadministracyjnych; orzecznictwa NSA i WSA, w którym zastosowanie ma prawo unijne; orzecznictwa Sądu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie objętym właściwością sądów administracyjnych; udostępnianie przepisów prawa europejskiego i orzecznictwa sądów w tych sprawach sędziom sądów administracyjnych; współpraca z instytucjami członkowskimi Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej; aktualizacja i rozbudowa zakładki „Prawo europejskie” na stronie internetowej NSA (<http://www.nsa.gov.pl>) (zamieszczone informacje obejmują w szczególności dokumentację związaną z pytaniami prejudycjalnymi polskich sądów administracyjnych); bieżące udzielanie niezbędnych informacji o źródłach prawa unijnego oraz orzecznictwie sądów unijnych pracownikom WSA i NSA; gromadzenie literatury dotyczącej problematyki prawa Unii Europejskiej; tłumaczenie fragmentów orzeczeń TSUE oraz innych dokumentów na potrzeby Kierownictwa NSA i sędziów sądów administracyjnych w związku z rozstrzyganymi sprawami oraz projektów pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Zgodnie z ww. zakresem w 2013 r. przygotowano 7 opracowań (m.in.: „Orzecznictwo sądów administracyjnych za lata 2010–2011 w sprawach z elementem unijnym dotyczących znaków towarowych”, „Stosowanie prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2012 r.”,

„Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w orzecznictwie sądów administracyjnych (1994–2013)”, „Orzecznictwo sądów administracyjnych za lata 2010–2011 w sprawach z elementem unijnym dotyczących podatków dochodowych”, „Orzecznictwo sądów administracyjnych za lata 2010–2012 z elementem prawnoeuropejskim w sprawach cudzoziemców”, „Zgłoszenie znaku towarowego w złej wierze (analiza orzecznictwa krajowego i unijnego z elementami prawnoporównawczymi)” oraz na zlecenie Prezesa NSA oraz Kierownictwa BO, a także sędziów sądów administracyjnych opracowano łącznie 31 opinii, informacji, analiz oraz notatek. Przeprowadzono cztery lustracje stosowania przepisów unijnych za okres ostatnich trzech lat we wszystkich symbolach w WSA w Szczecinie, WSA w Lublinie i WSA w Łodzi.

W 2013 r. Wydział przygotował następujące materiały na konferencje: raport krajowy na XI Kongres Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych (IASAJ) w Kartagenie; „Obszary Natura 2000 – formy ochrony bioróżnorodności w Europie” – materiał przygotowany na XI Kongres Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych (IASAJ) w Kartagenie; „Sędzia administracyjny i prawo środowiska”; „Wnoszenie podań (pism) drogą elektroniczną w procedurach sądowych” – rozdział pt. „Uregulowania dotyczące wnoszenia podań (pism) drogą elektroniczną w prawie UE” – materiał do dyskusji na Konferencji sędziów zorganizowanej przez Izbę Ogólnoadministracyjną NSA i WSA w Poznaniu; raport krajowy w j. polskim oraz j. angielskim nt. uznawania obcych aktów administracyjnych (we współpracy z prof. Z. Kmiecikiem) na Międzynarodowy Kongres Międzynarodowej Akademii Prawa Porównawczego; kwestionariusz dotyczący dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska przygotowany na konferencję Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów Prawa Ochrony Środowiska (EUFJE) we Wiedniu.

Ponadto w ramach rozpowszechniania orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Wydział przygotował 24 materiały zawierające wyroki ETPC, wybór orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Biuletyn Europejski nr 1(1)/2013 zawierający informacje o wybranych aktach prawnych Unii Europejskiej i orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości UE oraz aktach prawnych Rady Europy i orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach objętych kognicją sądownictwa administracyjnego.

Wydział podejmował szereg prac związanych z bieżącą działalnością NSA. Przygotowywał materiały związane z legislacją aktów prawnych wymagających harmonizacji z prawem UE, tłumaczył wyroki sądów Krajów Członkowskich UE, sporządzał streszczenia i tłumaczenia wyroków NSA zamieszczane w bazie JuriFast Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych UE oraz sporządzał notatki z udziału pracowników Wydziału w szkoleniach, spotkaniach i konferencjach międzynarodowych.

III. Realizacja zadań ogólnooorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Działalność ogólnooorganizacyjna Naczelnego Sądu Administracyjnego koncentrowała się przede wszystkim na zapewnieniu sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w zakresie tworzenia odpowiednich warunków do prowadzenia działalności orzeczniczej, wymiany doświadczeń naukowych, upowszechniania wiedzy o sądownictwie administracyjnym oraz odpowiedniego zabezpieczenia organizacyjno-administracyjnego i finansowego, leżącego w zakresie zadań Kancelarii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

2. W 2013 r. odnotowano znaczący wzrost wpływu spraw do Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, co wiązało się ze zwiększeniem obciążenia orzeczniczego tych sądów. W przypadku NSA liczba skarg kasacyjnych w 2013 r. zwiększyła się o około 3,5 tys. (tj. o 17%) w porównaniu z rokiem 2012 i o 43% w stosunku do roku 2010. W wojewódzkich sądach administracyjnych wzrost wpływu spraw wyniósł średnio 13% w stosunku do 2012 r. (tj. o około 10 tys. spraw więcej) i o 21% w odniesieniu do roku 2010 (tj. o ponad 14 tys. spraw).

W celu zapewnienia dotychczasowej sprawności w załatwianiu spraw przez NSA i WSA uruchomiono niezbędne procedury mające na celu obsadę wolnych stanowisk sędziowskich w sądach administracyjnych. W 2013 r. nominacje z rąk Prezydenta RP otrzymało 15 sędziów w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Natomiast do wojewódzkich sądów administracyjnych akty powołania na stanowisko sędziowskie otrzymało 12 sędziów. W tym samym czasie w stan spoczynku przeszło 5 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 9 sędziów z wojewódzkich sądów administracyjnych. Na koniec roku sprawozdawczego w NSA obsadzone były 102 stanowiska sędziowskie, a w wojewódzkich sądach administracyjnych 511 takich stanowisk.

3. W zakresie wymiany doświadczeń orzeczniczych i naukowych na forum międzynarodowym systematycznie rozszerzano merytoryczną współpracę z krajowymi i międzynarodowymi organizacjami naukowymi, z zagranicznymi organami sądownictwa administracyjnego oraz ponadnarodowymi organami sądowniczymi.

W ramach upowszechniania wiedzy o sądownictwie administracyjnym Prezes NSA objął patronaty honorowe nad wieloma prawniczymi konferencjami, konkursami i zjazdami organizowanymi m.in. przez stowarzyszenia i organizacje studenckie. Przyjął również dwie delegacje zagraniczne, tj. pracowników i studentów z Wydziału Prawa Uniwersytetu w Rostowie nad Donem w Rosji oraz międzynarodową grupę studentów w ramach programu Baltic Moot Court.

W roku 2013 w Naczelnym Sądzie Administracyjnym gościli przedstawiciele sądownictwa Bułgarii, Irlandii, Czech, Ukrainy, Słowacji, Mołdawii oraz Rumunii.

W ramach powołanej w 2012 r. czesko-polskiej grupy roboczej sędziów administracyjnych odbyły się w 2013 r. dwa spotkania – w Krakowie i w Brnie. Dodatkowo uruchomiono internetowe Forum dyskusyjne grupy, umożliwiające wymianę informacji i poglądów pomiędzy spotkaniami.

Kontynuowano rozpoczęty w 2012 r., współfinansowany przez Komisję Europejską projekt pt. *Niewykorzystany potencjał europejskiego dialogu sędziowskiego na przykładzie stosowania praw podstawowych przez sądy krajowe państw członkowskich*, w którego ramach sędziowie sądów administracyjnych uczestniczyli w posiedzeniu Komitetu Sterującego w trzech warsztatach sędziowskich oraz w jednym seminarium.

Kierownictwo, sędziowie i pracownicy NSA uczestniczyli w wielu spotkaniach, seminariach i konferencjach organizowanych m.in. przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Naczelnych Sądów Administracyjnych (IASAJ), Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe) wraz z Radami Stanu Francji i Holandii oraz Światowe Stowarzyszenie Prawników (WJA).

W 2013 r. w Naczelnym Sądzie Administracyjnym gościł Prezes Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), a przedstawiciel Prezesa NSA brał udział w uroczystej inauguracji roku orzeczniczego ETPC w Strasburgu. Ponadto delegacja sędziów NSA złożyła wizytę w tym Sądzie.

4. W celu zapewnienia sądom i poszczególnym sędziom powszechnego dostępu do orzeczeń oraz tworzenia warunków do podnoszenia jakości pracy sądów i jednolitości orzecznictwa systematycznie zwiększano liczbę orzeczeń zgromadzonych w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach, w której na koniec 2013 r. zgromadzono 1289 tys. orzeczeń. Dodatkowo w okresie sprawozdawczym zakres informacji dostępnych w Bazie został rozszerzony o wybrane orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W ramach zaś realizacji prawa obywateli do informacji ustawicznie zwiększano ilość udostępnianych w Internecie, uprzednio zanonimizowanych, orzeczeń sądów administracyjnych. Na koniec okresu sprawozdawczego liczba takich orzeczeń wynosiła 963 tys. W 2013 r. odnotowano ponad 2,38 mln wejść do Bazy, skutkujących 19,64 mln wyświetleń stron orzeczeń oraz ich wyszukiwań. Powyższe dane jednoznacznie świadczą, że Centralna Baza stanowi istotne źródło informacji na temat orzecznictwa sądów administracyjnych.

5. W roku sprawozdawczym w porozumieniu z Radą Biblioteczną NSA aktualizowano i na bieżąco uzupełniano księgozbiory Biblioteki NSA o niezbędne publikacje naukowe, komentarze oraz inną literaturę fachową i czasopisma prawnicze przydatne w pracy sędziów oraz pracowników administracyjnych Sądu. Podobnie jak w minionych latach, zbiory Biblioteki NSA były udostępniane także adwokatom, radcom prawnym, studentom, stronom i uczestnikom postępowań sądowych oraz innym zainteresowanym.

Dostęp do informacji jurydycznej realizowano również poprzez wydawanie własnych publikacji. W 2013 r. ukazało się sześć zeszytów z serii „Materiały Szkoleniowe”: nr 16/2013 – *Informacja o merytorycznej treści orzeczeń NSA i WSA w 2011 r.*, nr 17/2013 – *Uzasadnienia wyroków sądowych – zasady i kontrowersje*, nr 18/2013 – *Przesłanki roszczenia rewindykacyjnego na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, nr 19/2013 – *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w procedurze administracyjnej. Aspekt teoretycznoprawny i orzeczniczy*, nr 20/2013 – *Zgłoszenia robót budowlanych w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, nr 21/201 – *Sentencje uchwał NSA podjętych w latach 2004–2013 do przepisów ustaw: Kodeks postępowania administracyjnego, Ordynacja podatkowa, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Kontynuowano wydawanie dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” – ukazało się sześć jego numerów (46–51). Wydano również w formie książkowej: *Informację o działalności sądów administracyj-*

nich w 2012 roku oraz publikację w języku angielskim *Case Law of Polish Administrative Courts*, zawierającą wybrane orzeczenia sądów administracyjnych uwzględniające europejski dorobek prawny.

Podkreślenia wymaga również fakt, że utrzymanie sprawności orzeczniczej pomimo istotnego wzrostu wpływu spraw oraz zrealizowanie wszystkich przedstawionych wyżej przedsięwzięć było możliwe dzięki uzyskaniu w ramach budżetu państwa niezbędnego zabezpieczenia finansowego, które m.in. pozwoliło na podjęcie czynności i prac mających na celu ostateczne rozwiązanie problemów lokalowych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA

1. Zagadnienia ogólne

W 2013 r. Wydział Informacji Sądowej Naczelnego Sądu Administracyjnego kontynuował realizację zadań w zakresie informowania stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i stanie spraw załatwianych w Sądzie oraz udostępniania do wglądu akt spraw, udostępniania informacji publicznej o działalności Sądu, prowadzenia spraw petycji, skarg i wniosków, obsługi medialnej NSA i Prezesa Sądu, prowadzenia statystyki sądowej, prowadzenia strony internetowej Sądu i strony podmiotowej BIP, nadzoru nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o sprawach rozpoznawanych w sądach administracyjnych oraz wykonywania innych czynności związanych z tą Bazą. Ponadto, stosownie do §3 ust. 5 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego¹, sprawował nadzór nad realizacją tych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych. Wydział wykonywał również obowiązek wynikający z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej² poprzez informowanie właściwego organu podatkowego o przypadkach niezłożenia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej od dokumentów stwierdzających udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz ich odpisów, wypisów i kopii.

2. Informowanie i udostępnianie akt

Sekretariat Wydziału Informacji Sądowej odpowiadając na pytania stron i uczestników postępowań, a także dziennikarzy i innych osób zainteresowanych, na bieżąco udzielał informacji o toczących się postępowaniach oraz o zakresie sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli nad działalnością administracji publicznej. Wskazywano również środki prawne przewidziane w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, obowiązki, jakie spoczywają na stronach postępowania i konsekwencje ich niedopełnienia. Tego rodzaju informacje można było uzyskać bezpośrednio w siedzibie NSA, jak też telefonicznie lub drogą elektroniczną. W roku 2013 niezwłocznie, w formie ustnej lub mailowej, odpowiedzi udzielono kilkunastu tysiącom interesantów.

W 2013 r. Czytelnia Akt udostępniła do wglądu akta blisko 1100 spraw. Przyjmowano także składane do akt wnioski i za zgodą przewodniczących wydziałów wydawano kopie dokumentów z akt. W wojewódzkich sądach administracyjnych liczba akt udostępnionych zasadniczo kształtowała się proporcjonalnie do liczby rozpoznawanych spraw w danym sądzie, na przykład w WSA w Warszawie w 2013 r. udostępniono ogółem 7588 akt sądowych.

Zadania informacyjne realizowano ponadto w ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi, terenową administracją rządową, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz organami ochrony prawnej, w tym z sądami powszechnymi, policją i prokuraturą. W WIS NSA w roku 2013 udzielono w tym trybie 58 pisemnych odpowiedzi na zapytania.

¹ Ustanowionego uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2010 r. (M.P. Nr 86, poz. 1007).

² Dz.U. z 2012 r., poz. 1282 ze zm.

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 regulaminu Wydział Informacji Sądowej NSA realizował w 2013 r. obowiązki wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³. Aktualne informacje o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o działalności tego Sądu udostępniane były w ramach Biuletynu Informacji Publicznej, a także na oficjalnej stronie internetowej pod adresem www.nsa.gov.pl. Za pośrednictwem tej strony, jak również stron podmiotowych wojewódzkich sądów administracyjnych użytkownicy internetu mieli dostęp do bazy orzeczeń sądów administracyjnych, na bieżąco wzbogacanej najnowszym orzecznictwem. Stałą praktyką było również umieszczanie na stronach internetowych aktualnych sprawozdań i zestawień statystycznych. W niektórych wojewódzkich sądach administracyjnych udostępnione były też terminarze rozpraw bądź wokandy.

Do sądów administracyjnych zgłoszono ogółem 865 indywidualnych zapytań z wykorzystaniem procedury wnioskowej, co stanowi wynoszący ponad 20% wzrost w stosunku do roku poprzedniego. Największy, blisko 70% wzrost dotyczył grupy wniosków o udostępnienie treści orzeczeń (292 wnioski). W pozostałych przypadkach wnioskodawcy żądali najczęściej informacji o stanie spraw i terminach posiedzeń, danych statystycznych obrazujących działalność sądów administracyjnych, treści zarządzeń i decyzji Prezesa NSA oraz treści pytań prawnych skierowanych do Sądu przez uprawnione podmioty, w tym Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich. Ponadto pojawiły się pytania o stan zatrudnienia w ramach poszczególnych grup zawodowych, o wynagrodzenia, o zawarte przez Sąd umowy o dzieło i umowy zlecenia, o skierowane do Prezesa Sądu zawiadomienia dotyczące dodatkowego zatrudnienia sędziów, a także o oświadczenia majątkowe sędziów.

Sporadycznie wpływały wnioski pochodzące od osób niebędących stronami ani uczestnikami postępowania o udostępnienie informacji publicznej w formie kopii dokumentów z akt sądowych. Sporządzenie takich kopii wiąże się z obowiązkiem uiszczenia opłaty kancelaryjnej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. dopuszczającym zastosowanie innych trybów udostępniania informacji mającej walor informacji o sprawach publicznych, do udostępniania wnioskodawcom, także powołującym się na u.d.i.p., z akt sprawy sądowoadministracyjnej, np. odpisów, kopii (sporządzonych w przewidzianej przez prawo formie), stosuje się rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. „o opłacie kancelaryjnej”⁴. Nie zmienia tego faktu żądanie przesłania kopii w formie pliku komputerowego uzyskanego w wyniku skanowania dokumentu i zapisania go w takiej formie na nośniku informatycznym⁵.

3.2. Wnioski o udostępnienie informacji publicznej załatwiono zasadniczo pozytywnie – przez bezpośrednie udzielenie informacji lub przez odesłanie do informacji zamieszczonych na stronie internetowej sądu albo w bazie orzeczeń sądów administracyjnych. Decyzje o odmowie udostępnienia informacji wydano w 4 przypadkach. Dotyczyły one żądania wglądu do księgi korespondencji wpływającej do Sądu⁶, udostępnienia skanów bilingów połączeń z komórkowych telefonów służbowych⁷ oraz informacji o przypadkach wyłączenia sędziego na podstawie art. 18 §1 p.p.s.a.⁸ Z odmową spotkał się również skierowany do Prezesa

³ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., dalej: u.d.i.p.

⁴ Dz.U. Nr 221, poz. 2192.

⁵ V Inf/S 0411/211/13.

⁶ Decyzja Prezesa WSA w Lublinie z 22 października 2013 r., nr Prez/Inf-0401/8/13.

⁷ Decyzja Prezesa WSA w Gdańsku z 23 grudnia 2013 r., nr 1/2013.

⁸ Decyzja Prezesa WSA w Rzeszowie z 11 września 2013 r., nr W/IS-70/5/13.

NSA wniosek o udostępnienie informacji poprzez wskazanie nazwy wspólnoty mieszkaniowej będącej stroną postępowania. Uznano, że jeżeli w treści informacji publicznej zawarte są dane umożliwiające proste ustalenie (bezpośrednio lub choćby pośrednio) danych osobowych konkretnych osób fizycznych, to prawo do informacji publicznej w takim przypadku podlega ograniczeniu, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 6 ust. 1–3 ustawy o ochronie danych osobowych⁹.

W jednym przypadku od decyzji organu pierwszej instancji wniesione zostało odwołanie. Prezes NSA utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej w postaci wglądu do dokumentu urzędowego. Organ odwoławczy stwierdził, że co do zasady dostęp do księgi korespondencji wpływającej do Sądu może być realizowany w trybie uregulowanym w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Zwracając uwagę na treść art. 6 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych jednocześnie wskazał, że w rozpatrywanej sprawie umożliwienie wnioskodawcy zgodnie z żądaniem osobistego wglądu do księgi zawierającej dane osobowe i adresowe osób kierujących do WSA korespondencję, spowodowałoby ujawnienie ich danych¹⁰.

4. Skargi, wnioski, petycje

4.1. W wydziałach informacji sądowej sądów administracyjnych zarejestrowano w 2013 r. ogółem 2759 spraw z zakresu skarg, wniosków i petycji. Wpłynęło ponadto 1080 pism ponownych, tj. kolejnych pism dotyczących zarejestrowanej już sprawy. Wnioski zawierały głównie prośby o przedstawienie stanu spraw sadowoadministracyjnych i wyjaśnienie kwestii procesowych. Wśród nich liczną grupę stanowiły pisma dotyczące funkcjonowania Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w tym wskazujące na potrzebę wprowadzenia lub usunięcia orzeczenia bądź konkretnych danych z bazy, a także rozszerzenia jej funkcjonalności. Skarżący najczęściej domagali się rozpatrzenia w trybie pozaprocesowym ich spraw, podejmowali polemikę z treścią orzeczeń i wyrażali niezadowolenie ze sposobu działania sądów administracyjnych.

4.2. W zdecydowanej większości zbadanych spraw nie stwierdzano sugerowanych uchybień. W udzielanych odpowiedziach obszernie przedstawiano przebieg postępowań, wyjaśniano podnoszone przez skarżących wątpliwości oraz wskazywano podstawy prawne działań sądów, wywołujących sprzeciw lub niezadowolenie stron. Pośród skarg dotyczących sądownictwa administracyjnego skargi zasadne stanowiły 1,8%. Załatwianie spraw nie ograniczało się jednak wyłącznie do oceny zasadności przedstawionych zarzutów. Podobnie jak w latach poprzednich, również w 2013 r. wskazywane sprawy były badane w szerszym zakresie – z perspektywy zgodności podejmowanych w toku postępowania działań z regulaminami wewnętrznego urzędowania sądów oraz z obowiązującymi zasadami biurowości. Rozważano przy tym, czy w ramach uprawnień nadzorczych przysługujących Prezesowi NSA oraz prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych należy podjąć działania z urzędu. Gdy potwierdzały się zarzuty podnoszone przez wnioskodawców lub gdy w badanych sprawach dostrzeżono inne uchybienia, podejmowano działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości, zapobieganie ich następstwom oraz powtarzaniu błędów w przyszłości. O dostrzeżonych przejawach nieprawidłowości Wydział Informacji Sądowej

⁹ Decyzja Prezesa NSA z 5 czerwca 2013 r., nr V Inf/S0411/53/13.

¹⁰ Decyzja Prezesa NSA z 27 listopada 2013 r., nr V Inf/S 0412/2/13.

NSA informował właściwe organy – Prezesa NSA oraz Prezesów poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych, a także Dyrektora Biura Orzecznictwa NSA.

4.3. W związku ze skargami, które wpłynęły w 2013 r., dostrzeżono m.in. błędy pracowników sądów w adresowaniu przesyłek i w anonimizacji orzeczeń przeznaczonych do udostępnienia w Centralnej Bazie Orzeczeń. Stwierdzono również pojedyncze przypadki niedoręczenia odpisu sentencji wyroku stronie, która na skutek pozbawienia wolności była nieobecna przy ogłoszeniu wyroku, nienadania biegu zażaleniu, poinformowania o obowiązku uiszczenia opłaty kancelaryjnej za odpis wyroku strony zwolnionej *ex lege* od kosztów sądowych oraz naruszenia z zakresu sprawności prowadzenia postępowania w sprawie dotyczącej stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. W wymiarze bardziej ogólnym, na tle orzekania przez NSA o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie w postępowaniu kasacyjnym przez pełnomocnika działającego z urzędu, obok problemu dopuszczalności odstąpienia w całości lub w części od przyznania pełnomocnikowi wynagrodzenia zarysował się problem braku kontroli instancyjnej¹¹.

Z perspektywy zgłoszonych skarg na szczególną uwagę zasługiwały ponadto kwestie związane z dostępem do akt sądowych, w tym możliwość zapoznania się z dokumentami zawierającymi dane wrażliwe, złożonymi przez skarżącego wraz z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy, przez pozostałych uczestników postępowania¹². W wyniku analizy skarg zwrócono również uwagę na potrzebę bardziej konsekwentnego przestrzegania reguł postępowania z pismami kierowanymi do osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych¹³.

4.4. W omawianym okresie sprawozdawczym, podobnie jak w latach poprzednich, zgłoszono skargi wskazujące na nierzetelne wykonywanie obowiązków przez profesjonalnych pełnomocników, m.in. pełnomocników ustanowionych w ramach prawa pomocy (22 skargi). Skargi te dotyczyły głównie postępowania przed sądem pierwszej instancji. Niezadowolenie skarżących wynikało np. z braku poinformowania o terminie rozprawy¹⁴ czy z braku przekazania odpisu orzeczenia¹⁵.

4.5. Sporadycznie w skargach zgłaszanych do prezesów sądów administracyjnych w 2013 r. poruszano problematykę sposobu i kultury prowadzenia rozpraw (19 skarg). Wydział Informacji Sądowej NSA w ramach realizacji zadań z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych przygotował i przedstawił Prezesowi NSA pełną informację na ten temat, z wykorzystaniem sprawozdań sporządzonych przez wydziały informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych¹⁶.

4.6. Stosownie do art. 41a §4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁷ w zw. z art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁸ i art. 8 §1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym¹⁹ skargi i wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe pozostawiane były bez rozpatrzenia, o czym informowano nadawcę.

¹¹ V Inf/S041/477/13.

¹² V Inf/s041/292/13.

¹³ WSA w Łodzi, nr Inf. IV-0401/16/13.

¹⁴ V Inf/S041/153/13.

¹⁵ V Inf/s041/10/13.

¹⁶ V Inf/S 043/3/13.

¹⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 427 ze zm.

¹⁸ Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 499.

5. Obsługa medialna

W 2013 r. obsługa medialna NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych polegała głównie na udzielaniu dziennikarzom informacji dotyczących bieżącego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz administracyjnych aspektów funkcjonowania tych sądów. Obok udzielania ustnych informacji na temat linii orzeczniczej w danych sprawach, Wydział Informacji Sądowej NSA w ramach współpracy z redakcjami dzienników i czasopism prawnych przekazywał orzeczenia, a także przysyłał do publikacji opracowania wybranych orzeczeń NSA przygotowane przez pracowników Wydziału. Stała współpraca z przedstawicielami mediów dotyczyła również przygotowywania i przekazywania potrzebnych zestawień statystycznych dotyczących pracy orzeczniczej sądów administracyjnych.

W związku z odbieranymi sygnałami wskazującymi na duże zainteresowanie (ponad 12 tys. identycznych anonimowych e-maili) sprawą skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Warszawie z 8 marca 2012 r., II SA/Wa 2821/11, którym uchylono decyzje Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w przedmiocie nakazania udostępnienia danych osobowych, w tym adresów IP autorów wpisów na forum internetowym, umieszczono informację o wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 sierpnia 2013 r., I OSK 1666/12 i jego zasadniczych motywach na stronie internetowej tego Sądu.

Zainteresowanie przedstawicieli mediów wywoływały ponadto szczegółowe zagadnienia o charakterze procesowym, np. skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a także kwestie bardziej ogólne, m.in. podsumowanie blisko 10-letniego funkcjonowania nowego ustroju sądownictwa administracyjnego, czy będąca przedmiotem prac legislacyjnych nowelizacja ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i projektowana nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczególnych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W związku z pytaniami kierowanymi przez dziennikarzy do Przewodniczącego WIS NSA – Rzecznika Prasowego tego Sądu wyjaśnienia wymagały zasady anonimizacji orzeczeń udostępnianych w Centralnej Bazie Orzeczeń, prowadzenie przez sędziów NSA wizytacji i lustracji w wojewódzkich sądach administracyjnych, dopuszczalność dodatkowego zatrudnienia sędziów na stanowiskach dydaktycznych lub naukowych oraz ujawnianie oświadczeń majątkowych sędziów.

6. Statystyka

Wydział Informacji Sądowej NSA przygotował i przedstawił Prezesowi NSA, jak również Prezesom Izb NSA, Dyrektorowi Biura Orzecznictwa NSA oraz Szefowi Kancelarii Prezesa NSA zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu i sposobu załatwienia spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelnny Sąd Administracyjny w zestawieniu półrocznym i rocznym²⁰. W roku 2013 dotychczasową sprawozdawczość NSA rozszerzono o dodatkowe tabele umożliwiające wykazanie liczby spraw oraz sposobu ich rozstrzygnięcia według kryterium podmiotu, który zainicjował postępowania kasacyjne/wznowieniowe. Na bieżąco sporządzane były w omawianym okresie zbiorcze sprawozdania za poszczególne miesiące oraz analizy danych zawartych w zestawieniach w stosunku „miesiąc do miesiąca”. Gromadzono dane statystyczne dotyczące załatwienia spraw o wymierzenie organom

²⁰ V Inf/S 0213/1/13; V Inf/S 0213/2/13; V Inf/S 0213/19/13; V Inf/S 0213/20/13.

administracji publicznej grzywien w trybie art. 55 § 1, art. 112, art. 149 §2 p.p.s.a. i art. 154 § 1 p.p.s.a. w poszczególnych kwartałach roku 2013. Ponadto opracowano i przedstawiono dane do Rocznika Statystycznego RP Głównego Urzędu Statystycznego.

7. Działania nadzorcze

W 2013 r. w związku z realizacją zadań z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych Przewodniczący WIS NSA, Kierownik Sekretariatu WIS NSA wraz z wyznaczonym pracownikiem przeprowadzili wizytacje w WSA w Olsztynie, w WSA w Białymstoku, w WSA w Opolu, w WSA w Kielcach, w WSA w Gliwicach i w WSA w Krakowie. Opis przebiegu tych wizytacji, wnioski i zalecenia kontrolne przedstawione zostały w sprawozdaniach powizytacyjnych²¹.

Ponadto na prośbę Przewodniczącego WIS NSA Przewodniczący WIS wojewódzkich sądów administracyjnych przedstawili informacje roczne o działalności kierowanych przez siebie wydziałów. Informacje te zostały przeanalizowane z punktu widzenia sprawności i prawidłowości wykonywania przez wydziały powierzonych im zadań. Analizie takiej poddane zostały również kwartalne informacje o załatwieniu skarg i wniosków dotyczących sposobu i kultury prowadzenia rozpraw.

8. Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach

W 2013 r. kontynuowano wykonywanie zadań wynikających z zarządzenia nr 9 Prezesa NSA z 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet. Wydział Informacji Sądowej NSA sprawował nadzór nad prawidłowością i terminowością wpisów dokonywanych w Centralnej Bazie, prowadził i aktualizował słowniki haseł tematycznych i aktów prawnych. Ponadto Wydział ten przygotował do publikacji w Internecie kolejną grupę ponad 1300 orzeczeń wydanych w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 30 września 2007 r.

²¹ V Inf/S0421/1/13; V Inf/S0421/2/13; V Inf/S0421/3/13; V Inf/S0421/4/13.

V. Konferencje, spotkania, współpraca

W 2013 r. Biuro Orzecznictwa zorganizowało konferencję „Prawo Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym” oraz współorganizowało z Kancelarią Prezesa NSA seminarium „Realizacja zasady wolności wypowiedzi”. Ponadto sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego uczestniczyli w organizowanych wspólnie z wojewódzkimi sądami administracyjnymi konferencjach i naradach (także w konferencjach organizowanych przez podmioty zewnętrzne), na których omawiane były bieżące zagadnienia ważne z punktu widzenia orzecznictwa sądów administracyjnych, dotyczące również praw i wolności jednostki w świetle regulacji konstytucyjnych, ratyfikowanych umów międzynarodowych, prawa Unii Europejskiej oraz orzecznictwa Trybunałów. W większości konferencji brali udział także asystenci sędziów, specjaliści z Biura Orzecznictwa oraz przedstawiciele Wydziału Informacji Sądowej.

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel (dane za rok 2013)

Tabela I.	Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych	316
Tabela II.	Skargi na akty i inne czynności organów	317
Tabela III.	Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów	319
Tabela IV.	Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2013	321
Tabela V.	Skargi na akty i czynności organów według rodzaju spraw	322
Tabela VI.	Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów	338
Tabela VII.	Skargi na akty i czynności izb skarbowych oraz inspektorów urzędów kontroli skarbowej	340
Tabela VIII.	Skargi na akty i czynności izb celnych	341
Tabela IX.	Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych	341
Tabela X.	Wpływ skarg kasacyjnych	343
Tabela XI.	Załatwienie spraw w postępowaniu mediacyjnym	343
Tabela XII.	Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)	344
Tabela XIII.	Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2013	345
Tabela XIV.	Załatwienie zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądu I instancji (wg WSA)	346
Tabela XV.	Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	350
Tabela XVI.	Skargi kasacyjne według Izby NSA	351
Tabela XVII.	Skargi kasacyjne od orzeczeń sądu I instancji według rodzaju spraw	352

Tabela I
Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ skarg									
		ogółem		w tym						na bezczynność organu	
				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	81 634	100	75 372	92,33		6 262	7,67			
2	WSA Białystok	1 971	2,41	1 868	2,29	94,77	103	0,13			
3	WSA Bydgoszcz	3 203	3,92	2 839	3,48	88,64	364	0,45		11,36	
4	WSA Gdańsk	4 178	5,12	3 783	4,63	90,55	395	0,48		9,45	
5	WSA Gliwice	7 606	9,32	7 355	9,01	96,70	251	0,31		3,30	
6	WSA Gorzów Wielkopolski	1 875	2,30	1 755	2,15	93,60	120	0,15		6,40	
7	WSA Kielce	1 904	2,33	1 852	2,27	97,27	52	0,06		2,73	
8	WSA Kraków	5 980	7,33	5 544	6,79	92,71	436	0,53		7,29	
9	WSA Lublin	4 424	5,42	3 613	4,43	81,67	811	0,99		18,33	
10	WSA Łódź	4 396	5,39	4 187	5,13	95,25	209	0,26		4,75	
11	WSA Olsztyn	2 254	2,76	2 125	2,60	94,28	129	0,16		5,72	
12	WSA Opole	1 483	1,82	1 402	1,72	94,54	81	0,10		5,46	
13	WSA Poznań	6 117	7,49	5 822	7,13	95,18	295	0,36		4,82	
14	WSA Rzeszów	2 696	3,30	2 567	3,14	95,22	129	0,16		4,78	
15	WSA Szczecin	3 254	3,99	3 101	3,80	95,30	153	0,19		4,70	
16	WSA Warszawa	24 671	30,22	22 382	27,42	90,72	2 289	2,80		9,28	
17	WSA Wrocław	5 622	6,89	5 177	6,34	92,08	445	0,55		7,92	

Tabela II

Skargi na akty i inne czynności organów

Lp.	Nazwa sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzed- niego okresu	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
				razem	w tym ponownie wpisane	Na rozprawie						Na posiedzeniu niejawnym				
						Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględ- niono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem	uwzględ- niono skargę	w tym	odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	wojewódzkie sądy administracyjne	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	21 243	75 372	5 104	69 975	52 010	16 901	31 627	420	3 062	17 965	148	207	12 096	26 640
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 012	7 123	477	7 243	5 601	3 022	2 223	91	265	1 642	45	6	947	1 892
2	WSA Białystok	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	368	1 868	82	1 632	1 270	333	879	13	45	362		1	198	604
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	38	186	9	166	139	55	79	2	3	27			17	58
3	WSA Bydgoszcz	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	467	2 839	52	2 513	1 797	588	1 166	10	33	716		5	461	793
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	38	172	5	181	149	72	67	4	6	32			25	29
4	WSA Gdańsk	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	760	3 783	259	3 524	2 712	881	1 642	25	164	812	1	9	619	1 019
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	84	423	21	409	292	144	135	4	9	117			73	98
5	WSA Gliwice	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	2 981	7 355	712	7 158	4 585	1 256	3 077	37	215	2 573	3	3	1 303	3 178
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	233	650	36	621	521	293	187	13	28	100			55	262
6	WSA Gorzów Wielkopolski	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	315	1 755	77	1 848	1 329	504	801	5	19	519			414	222
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	30	156	8	165	121	56	56	2	7	44			21	21
7	WSA Kielce	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	288	1 852	63	1 866	1 347	320	908	13	106	519			434	274
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	45	282	9	287	142	58	75	4	5	145			133	40

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
8	WSA Kraków	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 040	5 544	445	5 394	4 249	1 504	1 795	62	888	1 145	13	12	742	2 190
9	WSA Lublin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	743	3 613	187	3 027	2 104	543	1 414	27	120	923	4	13	792	1 329
10	WSA Łódź	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 119	4 187	489	4 141	3 183	1 041	1 996	25	121	958			597	1 165
11	WSA Olsztyn	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	254	2 125	86	1 909	1 505	374	948	17	166	404	1	4	320	470
12	WSA Opole	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	273	1 402	76	1 417	1 078	269	786	7	16	339			241	258
13	WSA Poznań	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 155	5 822	357	4 659	3 329	1 263	2 002	21	43	1 330	10	3	848	2 318
14	WSA Rzeszów	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	422	2 567	114	2 371	1 745	461	874	17	393	626	1	5	497	618
15	WSA Szczecin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	787	3 101	305	2 579	1 979	648	1 216	25	90	600	1	1	385	1 309
16	WSA Warszawa	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	8 184	22 382	1 546	21 453	16 417	5 905	9 841	100	571	5 036	114	145	3 464	9 113
17	WSA Wrocław	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 087	5 177	254	4 484	3 381	1 011	2 282	16	72	1 103		6	781	1 780
			145	697	37	678	534	337	171	5	21	144			61	164

Tabela III
Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów

Lp.	Nazwa sądu	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzed- niego okresu	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O										Pozostało na następny okres
						Na rozprawie						Na posiedzeniu niejawnym				
				razem	w tym ponownie wpisane	Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględ- niono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem	w tym			
													uwzględ- niono skargę	oddalono skargę	odrzucono skargę	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	wojewódzkie sądy administracyjne	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	889	6 262	288	5 721	2 960	1 498	715	253	461	2 761	103	25	2 090	1 430
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	3	2	1	5							5			5
2	WSA Białystok	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	26	103	6	97	59	30	17	3	9	38			33	32
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
3	WSA Bydgoszcz	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	30	364	3	351	133	63	51	8	11	218			209	43
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
4	WSA Gdańsk	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	35	395	32	337	208	136		17	22	129			97	93
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
5	WSA Gliwice	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	47	251	16	222	128	58	44	14	12	94			69	76
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
6	WSA Gorzów Wielkopolski	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	11	120	3	103	28	6	16	2	4	75			54	28
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														
7	WSA Kielce	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	7	52	1	57	29	14	11	2	2	28			24	2
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
8	WSA Kraków	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	81	436	21	410	265	148	47	29	41	145			114	107
9	WSA Lublin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	33	811	26	690	406	196	104	23	83	284	1		213	154
10	WSA Łódź	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	31	209	9	205	105	47	13	18	27	100			81	35
11	WSA Olsztyn	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	23	129	13	127	67	32	13		22	60			44	25
12	WSA Opole	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	8	81	3	84	53	23	5	15	10	31			30	5
13	WSA Poznań	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	60	295	19	296	189	77	22	12	78	107			98	59
14	WSA Rzeszów	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	22	129	5	136	74	21	26	8	19	62			46	15
15	WSA Szczecin	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	26	153	9	153	72	28	24	2	18	81			64	26
16	WSA Warszawa	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	401	2 289	87	2 050	938	507	260	89	82	1 112	102	25	741	640
17	WSA Wrocław	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655 z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	3	2	1	5						5			5	
			48	445	35	403	206	112	62	11	21	197			173	90

Tabela IV
Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi
na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość
postępowania organów w latach 2004–2013*

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Z A Ł A T W I O N O					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	151 471	83 217	59 940	72,03	23 277	27,97	68 254
2005	131 163	87 383	58 924	67,43	28 459	32,57	43 780
2006	106 216	78 660	54 091	68,77	24 569	31,23	27 556
2007	86 184	66 942	48 100	71,85	18 842	28,15	19 242
2008	76 686	58 730	40 904	69,65	17 826	30,35	17 956
2009	77 058	59 500	41 967	70,53	17 533	29,47	17 558
2010	85 388	64 121	45 956	71,67	18 165	28,33	21 267
2011	91 118	69 281	48 767	70,39	20 514	29,61	21 837
2012	93 997	71 865	51 112	71,12	20 753	28,88	22 132
2013	103 766	75 696	54 970	72,62	20 726	27,38	28 070

* Skarga na przewlekłość postępowania organów wprowadzona od dnia 10 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18).

Tabela V
Skargi na akty i czynności organów według rodzaju spraw

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O	Na rozprawie										Na posiedzeniu niejawnym			Pozostało na następny okres
				razem	w tym ponownie wpisane		Łącznie /suma rubryk 7 i 12/	Ogółem /suma rubryk 8-11/	Uwzględniono skargę	Oddalono skargę	Odrzucono skargę	W inny sposób	Ogółem ***)) ****)	uwzględniono skargę	w tym					
															oddalono skargę	odrzucono skargę				
1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16				
1	601	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa	1 992	6 034	383	6 077	4 603	1 563	2 908	35	97	1 474	2	1	1 182	1 949				
		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	779	2 244	181	2 299	1 742	626	1 058	14	44	557	1	1	412	724				
3	6011	Nalożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	8	18		21	17	5	12			4			4	5				
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	33	109	11	99	81	27	53		1	18			15	43				
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	12	27		28	23	5	17		1	5			5	11				
6	6014	Rozbórka budowli lub innego obiektu budowlanego, dokonanie oceny stanu technicznego obiektu, doprowadzenie obiektu do stanu pierwotnego, opróżnienie obiektu lub jego części, wykonanie określonych robót budowlanych	649	2 270	133	2 180	1 653	518	1 080	15	40	527	1		444	739				
7	6015	Uzgodnienia	4	8		11	8		8			3			2	1				
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	50	58	2	84	74	22	51		1	10			7	24				
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	8	38	3	27	18	5	13			9			9	19				
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601		2		2	1	1				1			1					
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	449	1 260	53	1 326	986	354	616	6	10	340			283	383				
12	602	Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611	4	19		18	14	4	9	1		4			1	5				
13	603	Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa	1 057	4 512	188	4 117	2 225	732	1 375	22	96	1 892	1	6	857	1 452				
		w tym o symbolach: 6030-6039																		

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	17	116	1	99	67	25	40	2		32			29	34
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	190	732	14	676	381	90	283	1	7	295		1	217	246
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	64	272	49	254	189	111	70	6	2	65			61	82
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwoleń, opłaty, kary z tym związane)	160	836	15	894	311	124	155		32	583		1	83	102
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	34	84	5	89	73	28	43	1	1	16			12	29
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	43	301	4	187	151	33	118			36			32	157
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	27	69	2	79	46	23	18	5		33			20	17
21	6037	Transport drogowy i przewozy	302	1 518	59	1 207	723	228	446	3	46	484	1	4	274	613
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603	16	68	2	51	43	9	34			8			7	33
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	204	516	37	581	241	61	168	4	8	340			122	139
24	604	Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych	375	2 453	230	1 958	1 621	715	832	4	70	337			148	870
		w tym o symbolach: 6040-6049														
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	35	115	7	132	61	30	26		5	71			50	18
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usługowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	29	96		90	51	20	20		11	39			20	35
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	260	2 028	218	1 556	1 366	614	696	3	53	190			53	732
28	6043	Kinematografia														
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych		2		1						1				1
30	6045	Ochrona osób i mienia		6		1	1		1							5
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	20	38	1	45	34	10	22	1	1	11			7	13
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGION														
33	6048	Status zakładu pracy chronionej	1	1	1	2	2		2							
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	30	167	3	131	106	41	65			25			18	66
35	605	Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty	301	1 024	31	1 031	676	155	504	4	13	355	8	1	313	294
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059														
36	6050	Obowiązek meldunkowy	240	842	28	836	522	96	411	4	11	314	4		285	246

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
37	6051	Dokumenty stwierdzające tożsamość	1	9		7	5	3	2			2			2	3
38	6052	Akty stanu cywilnego	10	29		32	25	6	19			7		1	4	7
39	6053	Obywatelstwo	26	113	2	112	95	47	47		1	17	4		10	27
40	6054	Pasporty	3	7		7	4		3		1	3			1	3
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	21	24	1	37	25	3	22			12			11	8
42	606	Sprawy z zakresu geologii i górnictwa	84	199	52	251	85	23	55	1	6	166			97	32
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069														
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	74	163	51	217	59	12	41	1	5	158			90	20
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złóż	2	10	1	7	4	2	2			3			3	5
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego	2	4		6	6	1	5							
46	6063	Oplaty eksploatacyjne	5	16		15	12	7	5			3			2	6
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozoru i kierowania pracami geologicznymi lub górnictwem		2		1	1		1							1
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606	1	4		5	3	1	1		1	2			2	
49	607	Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi	566	2 008	78	1 770	1 211	493	659	23	36	559	53	13	363	804
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079														
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	26	86	5	61	42	9	33			19	1	7	7	51
51	6071	Trwały zarządy nieruchomości	4	25		24	20	16	4			4			3	5
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	58	264	8	242	168	68	91	2	7	74			59	80
53	6073	Oplaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w określonym terminie	88	344	4	281	222	121	97	1	3	59			51	151
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	45	174	6	159	117	47	62	6	2	42			34	60
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	7	41	3	25	21	5	16			4			4	23
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	133	406	15	353	201	101	93	2	5	152	48	5	46	186
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	205	668	37	625	420	126	263	12	19	205	4	1	159	248
58	608	Energetyka i atomistyka		8		5	1		1			4			2	3
59	609	Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę	144	502	30	502	384	166	198	7	13	118	3		90	144
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099														
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	45	129	13	147	105	27	73	3	2	42			30	27

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	56	224	6	203	158	75	81		2	45			38	77
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	1	10		7	5	2	3			2			2	4
63	6093	Spółki wodne i związki walowe	3	8	1	8	6	3	3			2			1	3
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	39	131	10	137	110	59	38	4	9	27	3		19	33
65	610	Sprawy komunalizacji mienia	105	367	15	246	183	55	125		3	63	2	4	41	226
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109														
66	6100	Nabywanie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	43	143	7	99	74	25	48		1	25			21	87
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy	1	1		1	1		1							1
68	6102	Nabywanie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	57	207	7	136	103	27	74		2	33	2	4	20	128
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa		3												3
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610	4	13	1	10	5	3	2			5				7
71	611	Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych	7 140	25 182	2 738	23 148	17 850	5 523	10 568	52	1 707	5 298	2	7	3 550	9 174
		w tym o symbolach: 6110-6119														
72	6110	Podatek od towarów i usług	1 882	5 332	641	5 458	4 248	1 295	2 447	11	495	1 210			895	1 756
73	6111	Podatek akcyzowy	1 301	4 875	712	4 604	3 541	678	2 379	7	477	1 063		1	413	1 572
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	1 178	4 648	772	4 277	3 526	1 544	1 779	4	199	751	1	1	437	1 549
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	433	1 011	79	1 117	1 016	484	510	2	20	101		1	57	327
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	123	336	23	347	267	71	175	2	19	80			56	112
77	6115	Podatek od nieruchomości	630	2 239	213	1 928	1 467	497	878	3	89	461			337	941
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty	533	3 006	166	1 989	1 344	171	895	3	275	645			495	1 550
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	236	677	30	623	386	110	261	9	6	237			215	290
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	330	1 089	39	991	757	179	483	1	94	234			197	428
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	494	1 969	63	1 814	1 298	494	761	10	33	516	1	4	448	649
82	612	Sprawy godozeji i kartografii	252	765	35	725	556	139	384	7	26	169	3		130	292
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129														
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	146	435	19	431	336	82	232	3	19	95	1		70	150
84	6121	Klasyfikacja gruntów	3	22	1	17	13	3	9		1	4			3	8

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	68	172	5	173	136	28	104		4	37			31	67
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	8	17	7	17	9	7	2			8			8	8
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	1	8		3	3	1	2							6
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	26	111	3	84	59	18	35	4	2	25	2		18	53
89	613	Ochrona środowiska i ochrona przyrody	581	1 899	104	1 925	1 300	458	747	13	82	625	1		440	555
		w tym o symbolach: 6130-6139														
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	3	17	1	15	8	2	5		1	7			6	5
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	23	75	5	66	53	12	31		10	13			8	32
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	50	56	4	93	70	15	54	1		23			8	13
93	6133	Informacja o środowisku	20	91	8	83	69	29	32		8	14			10	28
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania		4		3	2	1	1			1			1	1
95	6135	Odpady	63	291	35	277	195	53	139	1	2	82	1		61	77
96	6136	Ochrona przyrody	92	264	12	261	182	72	107	2	1	79			55	95
97	6137	Ochrona środowiska morskiego		12		11	3	1	2			8				1
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	42	358	11	328	182	117	41	7	17	146			84	72
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	288	731	28	788	536	156	335	2	43	252			207	231
100	614	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa	234	1 153	52	1 124	830	374	378	23	55	294	3	1	198	263
		w tym o symbolach: 6140-6149														
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równorzeczności dyplomów, świadectw i tytułów	10	31	1	27	24	10	13	1		3			3	14
102	6141	Państwowe szkoły wyższe	2	1		3	3	1	2							
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	3	17	1	11	8	2	4	1	1	3			3	9
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	50	274	10	251	169	91	68	6	4	82		1	58	73
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	89	436	31	459	366	160	165	9	32	93			50	66
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	28	123	7	109	79	31	42		6	30			20	42
107	6146	Sprawy uczniów	16	70	1	74	51	19	29		3	23			17	12
108	6147	Archiwa	2	10		7	6	4	1	1		1			1	5
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa	3	9	1	10	6		4		2	4			2	2
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	31	182		173	118	56	50	5	7	55	3		44	40
111	615	Sprawy zagospodarowania przestrzennego	963	3 296	177	3 271	2 392	940	1 291	22	139	879	2		593	988

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
	w tym o symbolach: 6150-6157, 6159														
112	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	224	700	32	729	535	284	210	7	34	194			104	195
113	Lokalizacja dróg i autostrad	7	32	2	27	22	9	13			5			4	12
114	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	90	185	11	215	148	63	76		9	67			46	60
115	Warunki zabudowy terenu	462	1 779	108	1 678	1 208	434	723	12	39	470	2		323	563
116	Dostęp do informacji o środowisku														
117	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	104	250	14	280	222	65	153	1	3	58			47	74
118	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej	5	9		12	10	5	5			2			2	2
119	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	52	273	8	259	193	61	78	1	53	66			54	66
120	Inne o symbolu podstawowym 615	19	68	2	71	54	19	33	1	1	17			13	16
121	Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt	121	726	29	596	430	137	281	2	10	166	1		128	251
	w tym o symbolach: 6160-6169														
122	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	27	173	5	111	77	20	57			34			28	89
123	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	3	29	1	21	16	8	8			5	1		3	11
124	Seclanie i wymiana gruntów	14	113	2	65	46	22	19	1	4	19			7	62
125	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	31	31	3	51	42	11	31			9			7	11
126	Wspólnoty gruntowe	2	33	2	21	19	5	13		1	2			1	14
127	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	3	23		24	22	2	20			2			2	2
128	Łowiectwo														
129	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe	4	62	9	61	38	11	27			23			23	5
130	Weterynaria i ochrona zwierząt	27	193	7	179	118	35	78		5	61			48	41
131	Inne o symbolu podstawowym 616	10	69		63	52	23	28	1		11			9	16
132	Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć	152	452	27	375	313	139	163	3	8	62			46	229
	w tym sprawy o symbolach: 6170-6179														
133	Adwokaci i aplikanci adwokacy	13	108	4	61	49	12	33	2	2	12			7	60
134	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	10	161	9	81	65	13	48		4	16			13	90
135	Notariusze i aplikanci notarialni	106	77	3	156	148	108	39		1	8			6	27

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli	2	7		4	4		4							5
137	6174	Komornicy	7	35	4	28	16	3	12		1	12			8	14
138	6175	Rzecznicy patentowi	1	4	2	4	3	1	2			1			1	1
139	6176	Syndey upadłości	2	1		2	1		1			1			1	1
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	1	12	1	6	4		3	1		2			2	7
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych		1		1	1	1								
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	10	46	4	32	22	1	21			10			8	24
143	618	Wylaszczanie i zwrot nieruchomości	494	1 621	97	1 471	1 119	410	682	7	20	352	17	56	184	644
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189														
144	6180	Wylaszczanie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wylaszczanie gruntów pod autostradę	328	975	55	876	654	218	420	5	11	222	15	52	117	427
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	30	125	2	104	82	26	52	1	3	22			15	51
146	6182	Zwrot wylaszczonych nieruchomości i rozliczenia z tym związane	121	393	35	381	288	92	189	1	6	93	2	3	42	133
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	15	128	5	110	95	74	21			15		1	10	33
148	619	Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy	649	1 355	91	1 543	1 328	560	726	15	27	215	1	2	155	461
		w tym o symbolach: 6190-6199														
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	12	39		41	28	15	10		3	13			6	10
150	6191	Żołnierze zawodowi	101	232	25	261	215	51	149	4	11	46			34	72
151	6192	Funkcjonariusze Policji	169	583	37	569	483	174	296	8	5	86		2	73	183
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	13	69		58	53	7	46			5			3	24
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	3	26	2	23	15	3	12			8			5	6
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	15	79	2	64	52	19	33			12			7	30
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	31	37	2	52	50	11	36		3	2			1	16
156	6197	Służba Celna	42	63	14	79	75	9	64		2	4			2	26
157	6198	Inspekcja pracy	239	161	5	332	305	239	62	1	3	27			18	68
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	24	66	4	64	52	32	18	2		12	1		6	26
159	620	Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodów lekarzy, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego	338	1 157	18	1 071	900	220	519	20	141	171	6	3	122	424

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209														
160	6200	Choroby zawodowe	163	312	4	328	295	69	214	1	11	33	1	2	24	147
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	5	19	4	22	18	7	9	2		4			3	2
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	12	39	2	37	25	10	11	2	2	12			9	14
163	6203	Prowadzenie apiek i hurtowni farmaceutycznych	21	286		235	212	14	71	2	125	23			12	72
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	25	64	2	64	58	10	45		3	6			4	25
165	6205	Nadzór sanitarny	89	315	4	283	229	72	149	8		54	1	1	44	121
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	23	122	2	102	63	38	20	5		39	4		26	43
167	621	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe	282	728	53	731	544	166	345	17	16	187		4	133	279
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219														
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	96	215	2	221	185	37	142	1	5	36		4	20	90
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	22	72	8	52	44	14	30			8			6	42
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	52	132	11	141	123	38	80	1	4	18			11	43
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	22	56	3	54	48	16	32			6			5	24
172	6214	Czynsze regulowane	2	4		6	4	2	2			2			2	
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	88	249	29	257	140	59	59	15	7	117			89	80
174	622	Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa		2	1	1	1		1							1
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229														
175	6220	Zerzwoleń na działalność ubezpieczeniową														
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego														
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622		2	1	1	1		1							1
178	623	Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości	49	111	4	104	82	10	70		2	22			19	56
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239														
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja	5	7		7	6	2	4			1			1	5
180	6231	Dozór techniczny	4	3		6	4	1	3			2			2	1
181	6232	Miary i wagi		1		1						1			1	
182	6233	Normalizacja														
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	40	100	4	90	72	7	63		2	18			15	50

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
184	624	Powszechny obowiązek obrony kraju	29	82		76	63	20	40	3		13			11	35
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249														
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej	17	25		34	30	8	20	2		4			3	8
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 jednego żywiciela rodziny														
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń														
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej		40		19	14	7	6	1		5			4	21
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	12	17		23	19	5	14			4			4	6
193	625	Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja	24	221	16	125	83	12	63	4	4	42			32	120
		w tym o symbolach: 6250-6259														
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych		51	4	6	5	1	4			1			1	45
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)		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	7	74	7	39	34	10	16	4	4	5			3	42
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe		14	2	10	4		4			6			1	4
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej														
201	6257	Powszechnie usługi pocztowe		1		1						1			1	
202	6258	Kontrola działalności pocztowej														
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	17	80	3	68	40	1	39			28			25	29
204	626	Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne	72	353	6	355	253	136	85	15	17	102			68	70
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269														
205	6260	Statut	8	80		77	63	52	4		7	14			8	11
206	6261	Regulamin organizacyjny		1		1						1			1	
207	6262	Radni	19	84	2	81	68	19	42	5	2	13			10	22
208	6263	Stale komisje		10		9	5	5				4			4	1
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	2	20	1	17	9	3	4	1	1	8			6	5

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny														
211	6266	Jednostki pomocnicze	2	13	1	14	11	8	3			3			2	1
212	6267	Referendum lokalne		23		20	13	5	6	2		7			5	3
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	41	122	2	136	84	44	26	7	7	52			32	27
214	627	Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców	201	758	21	684	458	90	363		5	226	1		176	275
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279														
215	6270	Repatriacja	1	1		2	2		2							
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	110	262	12	239	172	30	140		2	67	1		36	133
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	66	434	8	377	234	47	185		2	143			128	123
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom		4		4	4	2	2							
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	5	10		10	8	2	6			2			2	5
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	19	47	1	52	38	9	28		1	14			10	14
221	628	Status kościołów i związków wyznaniowych	4	10	3	10	7	5	2			3			1	4
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289														
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru	1	2		2	2	2								1
223	6281	Regulacje spraw majątkowych	2	6	1	5	4	3	1			1			1	3
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628	1	2	2	3	1		1			2				
225	629	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa	184	419	33	368	277	67	201		9	91	10	1	34	235
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299														
226	6290	Reforma rolna	52	144	10	118	80	21	53		6	38	5	1	8	78
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	11	37	4	24	17	7	9		1	7	1		1	24
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	5	21	3	15	11	1	9		1	4			1	11
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	110	193	11	194	158	38	119		1	36	3		21	109
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych		3	2	1	1	1	1							2
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	6	21	3	16	10		10			6	1		3	11
232	630	Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny	439	1 608	57	1 708 **)	1 209	424	638		11	499			287	339
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309														

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej, wymiar należności celnych	254	734	18	869	627	238	341	1	47	242			212	119
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (VIT)	8	26		28	26	1	25			2			2	6
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	11	139		124	120	68	7		45	4			4	26
236	6303	Procedura tranzytu pod osłoną karnetu TIR	1	1		2	1	1				1			1	
237	6304	Zwolnienia celne		4		3	3		3							1
238	6305	Zwrot należności celnych	6	38	9	41	28	23	5			13			13	3
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	159	666	30	641	404	93	257	10	44	237			55	184
240	631	Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi	70	169	7	181	133	12	120		1	48			41	58
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319														
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją		1	1	1	1	1								
242	6311	Materiały wybuchowe														
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	11	24		27	24	4	19		1	3			2	8
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	47	127	6	126	97	4	93			29			28	48
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	12	17		27	11	3	8			16			11	2
246	632	Pomoc społeczna	1 743	7 498	97	5 946	4 878	1 234	3 484	21	139	1 068	29	75	675	3 295
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329														
247	6320	Zasilki celowe i okresowe	594	1 937	31	1 794	1 446	186	1 184	7	69	348	10	26	271	737
248	6321	Zasilki stałe	71	255	12	230	191	30	154	2	5	39	1	6	25	96
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	92	308	11	271	220	72	135		13	51		1	23	129
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej		5		1	1		1							4
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	61	143		156	105	31	63		11	51			35	48
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	925	4 850	43	3 494	2 915	915	1 947	12	41	579	18	42	321	2 281
253	633	Zatrudnienie i sprawy bezrobocia	186	705	11	658	552	128	416	3	5	106	1		87	233
		w tym o symbolu: 6330-6339														
254	6330	Status bezrobotnego	91	312	7	300	253	62	189		2	47			34	103
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	44	178	3	165	151	25	124	1	1	14	1		12	57
256	6332	Należności przedemerytalne	3	11	1	8	6	1	4	1		2			2	6
257	6333	Dodatki szkoleniowe														
258	6334	Stypendia	9	46		41	37	6	31			4			3	14

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	13	43		36	32	7	25			4			3	20
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	6	29		27	25	10	15			2			1	8
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców		20		20						20			20	
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	1	5		2	2	1	1							4
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	19	61		59	46	16	27	1	2	13			12	21
264	634	Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej	45	188	12	180	136	36	99	1		44	1	12	28	53
		w tym o symbolach: 6340-6343, 6349														
265	6340	Potwierdzenie represji	3	7	1	6	4	1	3			2			1	4
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	6	19	2	19	14	4	10			5		1	4	6
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	14	89	3	78	61	9	51	1		17	1	7	9	25
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	22	67	6	71	53	22	31			18		4	12	18
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634		6		6	4		4			2			2	
270	635	Kultura fizyczna, sport i turystyka	3	33		19	8	1	6		1	11			10	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 sędzię sportowego		1												1
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek		4												4
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie		3		1	1	1								2
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	3	25		18	7		6		1	11			10	10
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	83	178	13	196	169	61	102	1	5	27			12	65
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369														
276	6360	Biblioteki		1												1
277	6361	Rejestr zabytków	27	47	6	58	46	12	33		1	12			5	16
278	6362	Przejście zabytku ruchomego na własność państwa	1			1	1		1							
279	6363	Wywóz zabytku za granicę														
280	6364	Udostępnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych		1	1											1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	29	85	5	87	78	29	45	1	3	9			5	27
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonan	5			5	5		5							
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	21	44	1	45	39	20	18		1	6			2	20
284	637	Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe	5	29	3	23	13	2	8	1	2	10			5	11
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379														
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych														
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu														
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego														
288	6373	Uprawnienia maklerskie		3												3
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi	1	1		2	1		1			1			1	
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi														
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych		3												3
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	4	22	3	21	12	2	7	1	2	9			4	5
293	645	Sprawy nicobijęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655	146	793	25	800	189	53	118	13	5	611		1	535	139
294	646	Prawo własności przemysłowej	85	315	23	231	187	66	113		8	44			21	169
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469														
295	6460	Znaki towarowe	59	235	15	170	136	48	84		4	34			14	124
296	6461	Wynalazki	13	58	6	39	33	14	15		4	6			4	32
297	6462	Wzory użytkowe	2	8	1	5	3	1	2			2			2	5
298	6463	Wzory przemysłowe	11	14	1	17	15	3	12			2			1	8
299	6464	Oznaczenia graficzne														
300	6465	Topografie układów scalonych														
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646														
302	647	Sprawy związane z ochroną danych osobowych	40	116	15	114	90	30	59		1	24			21	42

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
303	648	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	107	584	31	533	380	208	144	21	7	153	1		110	158
304	649	Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych	4	17	1	19	1			1		18		17		2
305	650	Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku	63	385	7	302	294	70	220	1	3	8			7	146
306	651	Sprawy funduszy emerytalnych		1		1						1			1	
307	652	Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych	195	578	19	488	358	154	195	6	3	130			121	285
308	653	Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami	661	1 834	111	1 914	1 449	406	952	23	68	465			382	581
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539														
309	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	52	151	8	149	131	34	69	6	22	18			16	54
310	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	24	123	4	114	72	35	30	5	2	42			35	33
311	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego	2	12		10	5	1	2	1	1	5			4	4
312	6534	Zamówienia publiczne	2	20	6	19	6	2	3	1		13			12	3
313	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	3	10	1	8	8	3	5							5
314	6536	Ulgi w spłaceniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	282	671	47	722	586	234	333	5	14	136			105	231
315	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	184	525	23	554	383	52	307		24	171			146	155
316	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	112	322	22	338	258	45	203	5	5	80			64	96
317	654	Ujawianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów	3	12		10	4	2	2			6			6	5
		w tym o symbolu 6540														
318	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	3	12		10	4	2	2			6			6	5
319	655	Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych	968	2 913	160	2 974	2 171	702	1 376	17	76	803		3	633	907
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559														
320	6550	Płatności obszarowe	591	1 554	85	1 614	1 147	396	703	4	44	467		3	411	531
321	6551	Renty strukturalne	4	26	1	22	19	4	15			3			2	8

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
322	6552	Zalesianie gruntów rolnych	12	83	6	58	51	20	30		1	7		5	37
323	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	6	7	1	8	4	1	3		4			1	5
324	6554	Zezwolenia polowowe		7		2	2	1	1						5
325	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	355	1 236	67	1 270	948	280	624	13	31	322		214	321
326	638	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	21 243	75 372	5 104	69 975	52 010	16 901	31 627	420	3 062	17 965	207	12 096	26 640
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 012	7 123	477	7 243	5 601	3 022	2 223	91	265	1 642	45	947	1 892
		Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym	168	504	27	530	399	129	254	5	11	131	4	73	142
327	639	Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych	541	2 061	149	2 143	1 311	602	534	52	123	832	3	605	459
		w tym o symbolach: 6391-6393													
328	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	506	1 819	138	1 927	1 229	578	485	47	119	698	3	478	398
329	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	25	208	10	175	56	20	30	3	3	119		113	58
330	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	10	34	1	41	26	4	19	2	1	15		14	3
331	640	Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych	110	528	9	516	393	328	36		29	123	1	3	122
		w tym o symbolach: 6401-6403													
332	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	105	489	7	484	373	313	32		28	111	1	2	110
333	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	4	37	2	31	19	14	4		1	12		1	10
334	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie ... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)	1	2		1	1	1							2
335	641	Rozstrzygnięcia nadzorcze	38	334	5	302	259	94	147	11	7	43		18	70
		w tym o symbolach: 6411-6413													
336	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	31	293	5	260	226	84	127	8	7	34		14	64
337	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	3	38		35	27	9	15	3		8		3	6
338	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze	4	3		7	6	1	5			1		1	

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
339	642	Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie	1	7		6	3	1	1	1		3			3	2
340	644	Środki zapewniające wykonanie orzeczeń sądu	98	452	16	411	237	104	100	17	16	174	37	3	101	139
341	656	Interpretacje podatkowe	1 054	3 236	271	3 333	2 997	1 764	1 149	5	79	336	1	2	144	957
		w tym o symbolach: 6560-6561														
342	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	1 029	3 148	264	3 256	2 931	1 727	1 121	4	79	325	1	2	136	921
343	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	25	88	7	77	66	37	28	1		11			8	36
344	657	Inne interpretacje	2	1		2	2		2							1

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu



Tabela VI
Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelných organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ skarg na akty organu		Załatwiono wyrokiem		
		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 2-86)	16 666	22,112	12 027	4 489	37,324
2	Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów Naukowych	26	0,034	19	7	0,058
3	Dyrektor Agencji Ruchu Lotniczego	0	0,000	0	0	0,000
4	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	9	0,012	6	0	0,000
5	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	192	0,255	117	43	0,358
6	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	112	0,149	89	30	0,249
7	Generalny Konserwator Zabytków	0	0,000	0	0	0,000
8	Główny Geodeta Kraju	52	0,069	41	8	0,067
9	Główny Inspektor Farmaceutyczny	277	0,368	82	13	0,108
10	Główny Inspektor Inspekcji Handlowej	0	0,000	0	0	0,000
11	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	63	0,084	45	7	0,058
12	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	1 007	1,336	868	233	1,937
13	Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	13	0,017	12	0	0,000
14	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	160	0,212	138	22	0,183
15	Główny Inspektor Pracy	44	0,058	45	30	0,249
16	Główny Inspektor Sanitarny	107	0,142	83	25	0,208
17	Główny Inspektor Transportu Drogowego	1 584	2,102	667	208	1,729
18	Główny Lekarz Weterynarii	15	0,020	10	3	0,025
19	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	181	0,240	145	37	0,308
20	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	19	0,025	19	8	0,067
21	Komendant Główny Policji	485	0,643	412	100	0,831
22	Komendant Główny Straży Granicznej	84	0,111	67	16	0,133
23	Komisja Nadzoru Finansowego	27	0,036	11	2	0,017
24	Komitety Integracji Europejskiej	0	0,000	0	0	0,000
25	Krajowa Komisja Uławniczeniowa	62	0,082	29	9	0,075
26	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	2	0,003	1	0	0,000
27	Krajowa Rada Notarialna	47	0,062	125	106	0,881
28	Krajowa Rada Radców Prawnych	12	0,016	8	4	0,033
29	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	60	0,080	4	1	0,008
30	Krajowa Rada Sądownictwa	0	0,000	0	0	0,000
31	Minister Administracji i Cyfryzacji	204	0,271	107	14	0,116
32	Minister Edukacji Narodowej	39	0,052	28	16	0,133
33	Minister Finansów	3 642	4,832	3 201	1 815	15,091
34	Minister Gospodarki	124	0,165	93	22	0,183
35	Minister Infrastruktury	35	0,046	31	11	0,091
36	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	212	0,281	206	69	0,574
37	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	81	0,107	66	41	0,341
38	Minister Obrony Narodowej	137	0,182	118	18	0,150

39	Minister Pracy i Polityki Społecznej	411	0,545	312	80	0,665
40	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	671	0,890	494	124	1,031
41	Minister Rozwoju Regionalnego	86	0,114	75	18	0,150
42	Minister Skarbu Państwa	281	0,373	180	46	0,382
43	Minister Sportu i Turystyki	26	0,034	4	1	0,008
44	Minister Spraw Wewnętrznych	221	0,293	177	66	0,549
45	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	13	0,017	12	10	0,083
46	Minister Spraw Zagranicznych	4	0,005	2	1	0,008
47	Minister Sprawiedliwości	153	0,203	106	37	0,308
48	Minister Środowiska	92	0,122	81	19	0,158
49	Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	971	1,288	584	153	1,272
50	Minister Zdrowia	93	0,123	79	30	0,249
51	Naczelna Rada Adwokacka	26	0,034	13	7	0,058
52	Naczelna Rada Lekarska	11	0,015	11	4	0,033
53	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych	8	0,011	5	4	0,033
54	Państwowa Komisja Wyborcza	2	0,003	1	0	0,000
55	Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych	1	0,001	0	0	0,000
56	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	605	0,803	448	188	1,563
57	Prezes Agencji Rezerw Materiałowych	0	0,000	0	0	0,000
58	Prezes Agencji Rynku Rolnego	17	0,023	15	4	0,033
59	Prezes Głównego Urzędu Miar	1	0,001	0	0	0,000
60	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	1	0,001	0	0	0,000
61	Prezes Instytutu Pamięci Narodowej	17	0,023	8	2	0,017
62	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	75	0,100	49	28	0,233
63	Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia	571	0,758	346	156	1,297
64	Prezes Państwowej Agencji Atomistyki	0	0,000	0	0	0,000
65	Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	5	0,007	2	0	0,000
66	Prezes Rady Ministrów	57	0,076	42	7	0,058
67	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	101	0,134	36	12	0,100
68	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	205	0,272	84	40	0,333
69	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	34	0,045	22	0	0,000
70	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	3	0,004	3	1	0,008
71	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	18	0,024	9	4	0,033
72	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	7	0,009	6	2	0,017
73	Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej	70	0,093	45	11	0,091
74	Prezes Wyższego Urzędu Górniczego	12	0,016	13	2	0,017
75	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	758	1,006	679	218	1,813
76	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	0	0,000	0	0	0,000
77	Rada do Spraw Uchodźców	243	0,322	160	30	0,249
78	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	29	0,038	39	8	0,067
79	Szef Agencji Wywiadu	3	0,004	3	1	0,008
80	Szef Służby Celnej	72	0,096	79	6	0,050
81	Szef Służby Cywilnej	0	0,000	0	0	0,000
82	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców	474	0,629	267	52	0,432
83	Urząd Patentowy RP	316	0,419	179	66	0,549
84	Zarząd Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji	0	0,000	0	0	0,000
85	Zarząd Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych	0	0,000	0	0	0,000
86	Inne urzędy i instytucje centralne	788	1,045	464	133	1,106

Tabela VII
Skargi na akty i czynności izb skarbowych
oraz inspektorów urzędów kontroli skarbowej

	1	Wpływ 2	Załatwiono wyrokiem		Województwo i siedziba urzędu kontroli skarbowej	Wpływ 6	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem 3	Uwzględniono 4			Ogółem 7	Uwzględniono 8
1	Ogółem wojewódzkie sądy administracyjne (wiersze 2-17)	11 318	7 800	2 390	Ogółem wojewódzkie sądy administracyjne (wiersze 2-17)	102	58	9
2	WSA Białystok	281	219	51	WSA Białystok	2	0	0
3	WSA Bydgoszcz	425	334	87	WSA Bydgoszcz	8	5	0
4	WSA Gdańsk	865	611	195	WSA Gdańsk	5	2	0
5	WSA Gliwice	1 209	967	167	WSA Gliwice	4	3	1
6	WSA Gorzów Wielkopolski	302	262	72	WSA Gorzów Wielkopolski	2	1	0
7	WSA Kielce	273	146	22	WSA Kielce	1	1	0
8	WSA Kraków	1 127	489	199	WSA Kraków	8	3	0
9	WSA Lublin	645	335	53	WSA Lublin	5	1	1
10	WSA Łódź	1 149	900	336	WSA Łódź	4	4	0
11	WSA Olsztyn	330	194	49	WSA Olsztyn	2	0	0
12	WSA Opole	306	215	19	WSA Opole	0	0	0
13	WSA Poznań	786	441	111	WSA Poznań	2	0	0
14	WSA Rzeszów	433	128	28	WSA Rzeszów	1	1	0
15	WSA Szczecin	505	275	42	WSA Szczecin	5	2	0
16	WSA Warszawa	1 861	1 723	783	WSA Warszawa	37	32	7
17	WSA Wrocław	821	561	176	WSA Wrocław	16	3	0

Tabela VIII
Skargi na akty i czynności izb celnych

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
			Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4
1	Ogółem wojewódzkie sądy administracyjne (wiersze 2-17)	10 899	5 912	1 772
2	WSA Białystok	200	111	23
3	WSA Bydgoszcz	506	145	45
4	WSA Gdańsk	667	525	136
5	WSA Gliwice	1 649	714	200
6	WSA Gorzów Wielkopolski	317	326	122
7	WSA Kielce	267	199	59
8	WSA Kraków	577	90	31
9	WSA Lublin	647	335	76
10	WSA Łódź	446	357	62
11	WSA Olsztyn	355	125	38
12	WSA Opole	386	309	48
13	WSA Poznań	1 037	553	158
14	WSA Rzeszów	432	97	13
15	WSA Szczecin	663	401	185
16	WSA Warszawa	1 276	858	413
17	WSA Wrocław	1 474	767	163

Tabela IX
Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych

Lp.	Siedziba samorządowego kolegium odwoławczego	Wpływ		Załatwiono wyrokiem		
		Ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności SKO	Ilość	Uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień wyrokiem
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2-50)	19 308	100	11 809	3 798	32,162
2	Biała Podlaska	70	0,363	44	10	0,085
3	Białystok	425	2,201	296	69	0,584
4	Bielsko-Biała	307	1,590	204	53	0,449
5	Bydgoszcz	416	2,155	308	86	0,728
6	Chełm	283	1,466	181	40	0,339
7	Ciechanów	182	0,943	106	34	0,288
8	Częstochowa	689	3,568	231	56	0,474
9	Elbląg	207	1,072	123	31	0,263

10	Gdańsk	538	2,786	334	108	0,915
11	Gorzów Wielkopolski	163	0,844	117	57	0,483
12	Jelenia Góra	205	1,062	126	21	0,178
13	Kalisz	484	2,507	256	116	0,982
14	Katowice	1 500	7,769	757	202	1,711
15	Kielce	546	2,828	397	89	0,754
16	Konin	315	1,631	131	50	0,423
17	Koszalin	498	2,579	293	123	1,042
18	Kraków	1 219	6,313	756	302	2,557
19	Krosno	171	0,886	109	31	0,263
20	Legnica	203	1,051	129	30	0,254
21	Leszno	274	1,419	71	17	0,144
22	Lublin	578	2,994	321	93	0,788
23	Łomża	170	0,880	74	17	0,144
24	Łódź	619	3,206	463	182	1,541
25	Nowy Sącz	294	1,523	194	79	0,669
26	Olsztyn	529	2,740	362	72	0,610
27	Opole	249	1,290	200	46	0,390
28	Ostrołęka	151	0,782	86	28	0,237
29	Piła	232	1,202	92	32	0,271
30	Piotrków Trybunalski	280	1,450	192	53	0,449
31	Płock	162	0,839	114	32	0,271
32	Poznań	917	4,749	581	289	2,447
33	Przemyśl	160	0,829	111	49	0,415
34	Radom	340	1,761	246	81	0,686
35	Rzeszów	299	1,549	185	74	0,627
36	Siedlce	182	0,943	140	28	0,237
37	Sieradz	203	1,051	138	33	0,279
38	Skiermiewice	107	0,554	70	18	0,152
39	Słupsk	360	1,865	207	92	0,779
40	Suwałki	144	0,746	77	12	0,102
41	Szczecin	564	2,921	344	107	0,906
42	Tarnobrzeg	211	1,093	112	36	0,305
43	Tarnów	251	1,300	162	57	0,483
44	Toruń	451	2,336	258	86	0,728
45	Wałbrzych	258	1,336	184	44	0,373
46	Warszawa	1 682	8,711	1 248	474	4,014
47	Włocławek	182	0,943	127	25	0,212
48	Wrocław	367	1,901	252	47	0,398
49	Zamość	246	1,274	102	34	0,288
50	Zielona Góra	425	2,201	198	53	0,449

Tabela X
Wpływ skarg kasacyjnych

Lp.	Rodzaj sprawy	Wpłynęło	Odrzucono skargę kasacyjną	Przekazano do NSA
	1	2	3	4
1	SA	18 078	1 066	16 395
2	SAB	828	82	689
3	SO	5		5

Tabela XI
Załatwienie spraw w postępowaniu mediacyjnym

Lp.	Rodzaj sprawy	Sprawy, w których wszczęto postępowanie mediacyjne	Sprawy załatwione w postępowaniu mediacyjnym
	1	2	3
1	Ogółem /wiersze 2 i 3/	8	5
2	SA	8	5
3	SAB		

Tabela XII
Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ		Z A Ł A T W I O N O									
		ogółem	% do ogółu wpływu	załatwienie ogółem	w tym przez								
					uwzględnienie			oddalenie			inne załatwienie		
					ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień	% uwzględnień do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% oddalen do ogółu załatwień	% oddalen do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% 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/	16 779	100	13 493	3 456	25,61		8 857	65,64		1 180	8,75	
2	Białystok	329	1,96	281	86	0,64	30,60	174	1,29	61,92	21	0,16	7,47
3	Bydgoszcz	454	2,71	491	122	0,90	24,85	341	2,53	69,45	28	0,21	5,70
4	Gdańsk	1 064	6,34	762	176	1,30	23,10	504	3,74	66,14	82	0,61	10,76
5	Gliwice	1 490	8,88	1 181	270	2,00	22,86	841	6,23	71,21	70	0,52	5,93
6	Gorzów Wielkopolski	461	2,75	390	106	0,79	27,18	249	1,85	63,85	35	0,26	8,97
7	Kielce	367	2,19	311	101	0,75	32,48	201	1,49	64,63	9	0,07	2,89
8	Kraków	968	5,77	829	207	1,53	24,97	552	4,09	66,59	70	0,52	8,44
9	Lublin	625	3,72	671	149	1,10	22,21	450	3,34	67,06	72	0,53	10,73
10	Łódź	1 087	6,48	875	266	1,97	30,40	534	3,96	61,03	75	0,56	8,57
11	Olsztyn	333	1,98	360	121	0,90	33,61	206	1,53	57,22	33	0,24	9,17
12	Opole	396	2,36	165	52	0,39	31,52	102	0,76	61,82	11	0,08	6,67
13	Poznań	1 048	6,25	832	204	1,51	24,52	584	4,33	70,19	44	0,33	5,29
14	Rzeszów	405	2,41	363	88	0,65	24,24	260	1,93	71,63	15	0,11	4,13
15	Szczecin	523	3,12	360	98	0,73	27,22	235	1,74	65,28	27	0,20	7,50
16	Warszawa	6 089	36,29	4 633	1 195	8,86	25,79	2 967	21,99	64,04	471	3,49	10,17
17	Wrocław	1 140	6,79	989	215	1,59	21,74	657	4,87	66,43	117	0,87	11,83

Tabela XIII
Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2013

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Z A Ł A T W I O N O					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	6 167	2 918	2 211	75,77	707	24,23	3 249
2005	12 798	6 535	5 752	88,02	783	11,98	6 263
2006	16 700	8 788	7 607	86,56	1 181	13,44	7 912
2007	17 342	9 347	7 889	84,40	1 458	15,60	7 995
2008	18 114	9 389	7 832	83,42	1 557	16,58	8 725
2009	19 185	10 013	8 408	83,97	1 605	16,03	9 172
2010	20 848	10 922	9 453	86,55	1 469	13,45	9 926
2011	24 595	11 352	9 570	84,30	1 782	15,70	13 243
2012	28 260	12 276	10 589	86,26	1 687	13,74	15 984
2013	32 764	13 493	11 841	87,76	1 652	12,24	19 271

Tabela XIV
Załatwienie zażeń na postanowienia (zarządzenia) sądu I instancji (wg WSA)

L.p.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Przedmiot zażalenia	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	ZAŁATWIONO												W inny sposób	Pozostało na następny okres
					Uwzględniono zażalenie								Oddalono zażalenie		W inny sposób			
					Łącznie (suma kolumn 6, 13, 14)	Ogółem (kolumny 7-9)	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji	Uchylono orzeczenie sądu I instancji									
									Łącznie (kolumny 10-12)	Uwzględniono wniosek	Oddalono / odmówiono uwzględnienia wniosku	W inny sposób						
1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15			
		razem	266	6 103	5 655	788	241	292	255	142	7	106	4 526	341	714			
		prawo pomocy	65	2 611	2 201	247	76	49	122	47		75	1 936	18	475			
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	33	610	604	102	27	28	47	38	3	6	458	44	39			
		wyłączenie sędziego	6	102	97	5	1	2	2	2			84	8	11			
		uchybiecie terminowi	49	678	681	129	50	33	46	30	3	13	548	4	46			
2	Białystok	inne	113	2 102	2 072	305	87	180	38	25	1	12	1 500	267	143			
		razem	12	130	139	17	5	9	3	2		1	115	7	3			
		prawo pomocy	10	47	56	4	2	1	1			1	49	3	1			
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności		15									14	1				
		wyłączenie sędziego	1	22	23	3		1	2	2			19	1				
		uchybiecie terminowi		16	16	1		1					15					
3	Bydgoszcz	inne	1	30	29	9	3	6					18	2	2			
		razem	11	316	256	18	8	8	2	2			232	6	71			
		prawo pomocy	4	207	145	2	2						142	1	66			
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	3	2	5	1			1	1			3	1				
		wyłączenie sędziego		1	1								1					
		uchybiecie terminowi	2	12	13	1	1						10	2	1			
		inne	2	94	92	14	5	8	1	1		76	2	4				

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
4	Gdańsk	razem	27	283	284	54	16	25	13	11		2	215	15	26
		prawo pomocy	1	108	95	8	1	1	6	6			86	1	14
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	4	52	53	8	5		3	3			36	9	3
		wyłączenie sędziego		7	5								5		2
		uchylenie terminowi inne	2 20	39 77	38 93	4 34		2 22	2 2		2	2	34 54		3 4
5	Gliwice	razem	31	505	480	37	20	7	10	7	1	2	418	25	56
		prawo pomocy	7	224	196	7	5	2					185	4	35
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	2	61	61	8	2		6	6			48	5	2
		wyłączenie sędziego	1	22	22								17	5	1
		uchylenie terminowi inne	16 5	53 145	57 144	6 16	4 9		2 2	1	1	1	50 118	1 10	12 6
6	Gorzów Wielkopolski	razem	3	56	56	7	4	2	1	1			49		3
		prawo pomocy		24	23	1			1	1			22		1
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności		1	1								1		
		wyłączenie sędziego		1	1								1		
		uchylenie terminowi inne	1 2	11 19	12 19	2 4	2 2						10 15		
7	Kielce	razem	2	449	442	45	19	20	6	3		3	342	55	9
		prawo pomocy	2	138	137	5	5						131	1	3
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności		3	2	1			1	1				1	1
		wyłączenie sędziego		2	2								2		
		uchylenie terminowi inne		20 286	19 282	5 34	1 13	2 18	2 3	1 1		1 2	14 195		1 4
8	Kraków	razem	36	508	512	63	34	8	21	12		9	414	35	32
		prawo pomocy	4	196	192	14	8	3	3	3			177	1	8
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	3	27	29	5	4		1	1			23	1	1
		wyłączenie sędziego	1	2	3								3		
		uchylenie terminowi inne	2 26	90 193	90 198	29 15	19 3	2 3	8 9	3 5		5 4	61 150		2 21

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
9	Lublin	razem	5	311	229	49	18	21	10	7	1	2	172	8	87
		prawo pomocy	2	187	112	33	16	15	2	1		1	78	1	77
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	2	30	31	2			2	1		1	24	5	1
		wylączenie sędziego		1	1								1		
		uchylenie terminowi	1	29	29	6	1	2	3	2	1		23		1
10	Łódź	inne		64	56	8	1	4	3	3			46	2	8
		razem	16	248	249	56	16	32	8	6		2	187	6	15
		prawo pomocy	3	68	68	9	7	2					58	1	3
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	2	25	27	3	2	1					24		
		wylączenie sędziego		4	3								3		1
11	Olsztyn	uchylenie terminowi	7	56	59	11	3	1	7	6		1	48		4
		inne	4	95	92	33	4	28	1			1	54	5	7
		razem	5	232	228	17	7	3	7	7			204	7	9
		prawo pomocy	2	154	155	10	6		4	4			144	1	1
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności		3	3								2	1	
12	Opole	wylączenie sędziego		2	2								2		
		uchylenie terminowi		20	14	2			2	2			12		6
		inne	3	53	54	5	1	3	1	1			44	5	2
		razem	3	132	114	8	3	2	3	3			105	1	21
		prawo pomocy		100	86	2	1		1	1			84		14
13	Poznań	wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności		8	8								8		
		wylączenie sędziego		1											1
		uchylenie terminowi		5	4	2	1	1					2		1
		inne	3	18	16	4	1	1	2	2			11	1	5
		razem	28	381	365	62	17	29	16	14		2	288	15	44
		prawo pomocy	5	175	170	17	1	12	4	4			152	1	10
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	3	37	31	7	1	2	4	4			24		9
		wylączenie sędziego		5	4	1	1						3		1
		uchylenie terminowi	2	41	39	15	3	6	6	4		2	24		4
		inne	18	123	121	22	11	9	2	2			85	14	20

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
14	Rzeszów	razem	6	239	228	54	8	11	35	14		21	164	10	17
		prawo pomocy	5	124	119	37	5	1	31	12		19	82		10
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności		15	14	2		1	1	1			5	7	1
		wylączenie sędziego		1	1								1		
		uchylenie terminowi inne		19	18								17	1	1
15	Szczecin	razem	9	191	184	35	5	26	4	3		1	146	3	16
		prawo pomocy	3	54	56	3	1	1	1	1			53		1
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	1	28	28	2	1	1					26		1
		wylączenie sędziego	2	13	13								11	2	2
		uchylenie terminowi inne	1	25	26	7	1	4	2	2			19		
16	Warszawa	razem	54	1 646	1 536	246	57	78	111	46	4	61	1 157	133	164
		prawo pomocy	11	550	452	91	16	10	65	11		54	358	3	109
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	12	255	250	60	11	22	27	19	3	5	186	4	17
		wylączenie sędziego		17	14								14		3
		uchylenie terminowi inne	14	198	207	36	13	12	11	9	1	1	171		5
17	Wrocław	razem	18	476	353	20	4	11	5	4	1		318	15	141
		prawo pomocy	6	255	139	4		1	3	3			135		122
		wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności	1	48	46	3	1	1	1	1			34	9	3
		wylączenie sędziego	1	1	2	1		1					1		
		uchylenie terminowi inne	1	44	40	2	1		1		1		38		5
			9	128	126	10	2	8					110	6	11

Tabela XV
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 organów	Ilość skarg do załatwienia, dotyczących przewlekłości postępowania przed WSA (wpływ + pozostałość)	% skarg na przewlekłość postępowania do ogółu skarg w danym WSA	% skarg na przewlekłość postępowania dot. danego WSA do ogólnej ilości skarg tego rodzaju	Z A Ł A T W I O N O						
						Ogółem	w tym przez:					
							uwzględnienie		oddalenie		inne załatwienie	
							ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień tego rodzaju spraw	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień tego rodzaju spraw	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień tego rodzaju spraw
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Ogółem /wiersze 2-17/	81 634	177	0,217	100	162	16	9,88	59	36,42	87	53,70
2	Białystok	1 971	21	1,065	11,86	19	13	8,02	6	3,70		
3	Bydgoszcz	3 203	8	0,250	4,52	7			6	3,70	1	0,62
4	Gdańsk	4 178	22	0,527	12,43	19			4	2,47	15	9,26
5	Gliwice	7 606	10	0,131	5,65	7			2	1,23	5	3,09
6	Gorzów Wielkopolski	1 875	2	0,107	1,13	1			1	0,62		
7	Kielce	1 904										
8	Kraków	5 980	30	0,502	16,95	28	2	1,23	5	3,09	21	12,96
9	Lublin	4 424	5	0,113	2,82	5			4	2,47	1	0,62
10	Łódź	4 396	1	0,023	0,56	1					1	0,62
11	Olsztyn	2 254										
12	Opole	1 483	2	0,135	1,13	2					2	1,23
13	Poznań	6 117	1	0,016	0,56	1			1	0,62		
14	Rzeszów	2 696	2	0,074	1,13	2			1	0,62	1	0,62
15	Szczecin	3 254	5	0,154	2,82	5			4	2,47	1	0,62
16	Warszawa	24 671	63	0,255	35,59	60	1	0,62	20	12,35	39	24,07
17	Wrocław	5 622	5	0,089	2,82	5			5	3,09		

Tabela XVI
Skargi kasacyjne według Izb NSA

Z A Ł A T W I O N O																													
Lp.	Izba	Razem	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Na rozprawie												Na posiedzeniu niejawnym								Pozostało na następny okres			
				razem	z tego ponownie wpisane	Łącznie /suma rubryk 7 i 16/	Ogółem /suma rubryk 8-9, 13-15/	Uwzględniono skargę kasacyjną				Oddalono skargę kasacyjną				Odrzucono skargę kasacyjną				W inny sposób	Ogółem /suma rubryk 17-18, 22-24/	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób
								Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	łącznie /rubryki 10-12/	uwzględniono skargę	oddalono skargę	w inny sposób	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	łącznie /rubryki 19-21/	uwzględniono skargę	oddalono skargę	w inny sposób											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25				
1	RAZEM NSA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	15 985	16 779	209	13 493	11 841	1 770	1 448	1 017	355	76	8 280	24	319	1 652	237	1				1	577	31	806	19 271			
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 902	2 646	99	1 556	1 329	197	197	87	99	11	908	3	24	353	27						80	2	244	2 866			
2	IZBA OGÓLNOADMINISTRACYJNA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	5 300	6 216	40	5 060	4 423	572	478	231	214	33	3 314	17	42	637	121	1			1	344	5	166	6 456				
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	252	690	1	553	456	55	65	23	32	10	322	2	12	97	21						64		12	389			
3	IZBA FINANSOWA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	6 366	5 989	153	4 662	4 106	753	476	384	91	1	2 838	6	33	556	48					117	19	372	7 693				
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 521	1 869	98	1 003	825	133	128	64	64		552		12	178	3					11	1	163	2 387				
4	IZBA GOSPODARCZA	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	4 319	4 574	16	3 771	3 312	445	494	402	50	42	2 128	1	244	459	68					116	7	268	5 122				
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	129	87			48	9	4		3	1	34	1		78	3					5	1	69	90				

Tabela XVII
Skargi kasacyjne od orzeczeń sądu I instancji według rodzaju spraw

Lp.		Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O																Pozostało na następny okres			
					razem	z tego ponownie wpisane	Na rozprawie				Na posiedzeniu niejawnym															
							Łącznie /suma rubryk 7 i 16/	Uwzględniono skargę kasacyjną				Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	Ogółem /suma rubryk 17-18, 22-24/ (**)	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną		W inny sposób		
								Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	łącznie /rubryki 10-12/	uwzględniono skargę	oddalono skargę					w tym	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę									
								8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
1	601		Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa	1 502	1 238	7	1 187	1 100	150	126	85	38	3	807	3	14	87	18					39	1	29	1 553
			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	723	655	5	582	538	79	67	43	22	2	389	1	2	44	7				15		22	796	
3	6011		Nalożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	4	2		3	2						2			1	1							3	
4	6012		Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	23	17		17	17	2	2	2			12		1									23	
5	6013		Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	16	7		12	12	1	3	2	1		8											11	
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	568	436	1	451	417	58	48	33	14	1	298	2	11	34	10				17	1	6	553	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
7	6015	Uzgodnienia	1																					1
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	86	44		64	62	1				61			2						1		1	66
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	8	10		5	5	2				3												13
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601		1																				1
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	74	65	1	53	47	7	6	5	1	34			6						6			86
12	602	Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611	5			4	4	1				3												1
13	603	Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa	502	548		401	359	52	33	13	18	2	272	1	1	42	10				26	1	5	649
		w tym o symbolach: 6030-6039																						
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	18	10		14	11	1	1	1		9			3						2		1	14
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	80	67		58	51	3	4		4	43	1		7	1					5		1	89
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	46	102		29	25	3	3		3	19			4	2					1		1	119
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwoleń, opłaty, kary z tym związane)	57	97		51	47	5				42			4	1								103
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	13	15		6	4	1				3			2						1		1	22
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	52	46		41	40	9	7	5	2	24			1								1	57
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	8	12		12	10	1	1		1	8			2									8
21	6037	Transport drogowy i przewozy	198	177		159	146	27	15	6	9	104			13	3					9	1		216
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603	28	14		26	22	2	1	1		18		1	4	1								16
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	2	8		5	3		1		1	2			2	2								5
24	604	Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych	516	600	1	479	444	39	265	232	3	30	122		18	35	3				2	3	27	637
		w tym o symbolach: 6040-6049																						
25	6040	Wyrób, rozlew i obrot alkoholi		2																				2

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	19	18		19	16		2	2			14			3						1	1	1	18
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	481	566	1	448	417	37	261	230	1	30	101		18	31	3					1	2	25	599
28	6043	Kinematografia																							
29	6044	Ewidencja przedstawicieli przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych																							
30	6045	Ochrona osób i mienia	1			1	1						1												
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	3	9		2	2	1					1												10
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON																							
33	6048	Status zakładu pracy chronionej	2	1		2	2	1					1												1
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	10	4		7	6		2		2		4			1							1	7	
35	605	Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty	132	123		101	85	4	14	9	5		67			16	5					6		5	154
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059																							
36	6050	Obowiązek meldunkowy	87	72		67	58	3	7	2	5		48			9	4					3		2	92
37	6051	Dokumenty stwierdzające tożsamość	1																						1
38	6052	Akty stanu cywilnego	14	5		8	5						5			3								3	11
39	6053	Obywatelstwo	27	28		21	19		6	6			13			2	1					1			34
40	6054	Paszporty	2	1		2	2	1					1												1
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	1	17		3	1		1	1						2						2			15
42	606	Sprawy z zakresu geologii i górnictwa	21	20		21	19	3	1	1			15			2						2			20
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069																							
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	15	8		15	14	3	1	1			10			1						1			8
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złóża		1		1										1						1			
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego	2	3		1	1						1												4
46	6063	Oplaty eksploatacyjne	3	8		3	3						3												8

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
47	6064	1			1	1						1												
48	6069																							
49	607	401	382	3	320	262	34	28	18	9	1	196	3	1	58	7	1			1	32		18	463
50	6070	42	38		30	26	4	4	2	2		17		1	4						2		2	50
51	6071	12	6		6	6	1	2		2		3												12
52	6072	59	38		44	37	4	4	2	2		29			7	2					3		2	53
53	6073	46	35		18	18		2	2			16												63
54	6074	35	27		26	21	1	5	5			15			5						5			36
55	6075	12	6		7	7	3					4												11
56	6076	61	89		54	42	7					35			12	3	1			1	4		4	96
57	6079	134	143	3	135	105	14	11	7	3	1	77	3		30	2					18		10	142
58	608	4	4		2	2						2												6
59	609	63	89		69	58	11		3	2	1	44			11	2					9			83
60	6090	24	25		21	20	5	1	1			14			1						1			28
61	6091	26	37		28	26	2	1		1		23			2						2			35
62	6092		1		1	1						1												
63	6093	1	1		1	1		1	1															1
64	6099	12	25		18	10	4					6			8	2					6			19
65	610	134	63		98	95	9	5	3	2		81			3						2		1	99

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	90	37	79	76	4	3	2	1	69				3						2		1	48
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy	2	1	1	1					1													2
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	42	25	18	18	5	2	1	1	11													49
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa																						
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610																						
71	611	Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych	7 783	7 714	153	5 779	872	599	498	99	2	3 454	6	132	716	56					148	19	493	9 718
		w tym o symbolach: 6110-6119																						
72	6110	Podatek od towarów i usług	1 520	2 103	43	1 703	1 582	373	51	18	33	1 137	2	19	121	20					37	7	57	1 920
73	6111	Podatek akcyzowy	1 417	1 820	67	1 156	976	124	126	115	10	1 627		99	180	8					31	1	140	2 081
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	2 176	1 751	20	1 478	1 223	171	325	291	34	720	1	6	255	6					30	8	211	2 449
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	716	646	5	409	358	53	48	35	13	256		1	51	5					6	1	39	953
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	93	66	9	65	58	11	11	10	1	36			7						2	1	4	94
77	6115	Podatek od nieruchomości	624	432	8	245	202	47	19	12	7	134	2		43	8					17		18	811
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową oraz inne podatki i opłaty	554	397		342	328	21	12	12		294	1		14						6		8	609
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	105	91	1	55	47	17				30			8	1					4		3	141
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	311	201		181	170	30	3	1	1	130		7	11	3					6	1	1	331
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	267	207		145	119	25	4	4		90			26	5					9		12	329
82	612	Sprawy geodezji i kartografii	99	127	2	96	72	20	5	2	3	44	3		24	8					12	2	2	130
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129																						
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	65	79	2	51	38	5	4	2	2	26	3		13	6					4	1	2	93
84	6121	Klasyfikacja gruntów	3	2		1	1	1																4
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	14	23		14	7	1	1		1	5			7	2					4	1		23
86	6123	Zasób geodezjiny i kartograficzny	6	10		13	11	7				4			2						2			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
	87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	3	1	2	2	1					1												2
	88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	8	12	15	13	5					8			2						2			5
	89	613	Ochrona środowiska i ochrona przyrody	312	408	1	267	213	33	22	21	1	155	1	2	54	9					20	25	453	
			w tym o symbolach: 6130-6139																						
	90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	14	5	8	6	1	5	5						2	2								11
	91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	23	17	12	11		3	3			7		1	1							1		28
	92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	18	39	11	9	2	1	1			6			2							2		46
	93	6133	Informacja o środowisku	3	9	4	2						2			2						2			8
	94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania	1	1	1	1	1																	1
	95	6135	Odpady	46	73	46	39	8	3	3			28			7						5	2		73
	96	6136	Ochrona przyrody	59	81	59	38	5	5	5			28			21	1					4		16	81
	97	6137	Ochrona środowiska morskiego		7																				7
	98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	6	14	12	8	2	1	1			5			4	3						1		8
	99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	142	162	114	99	14	4	3		1	79	1	1	15	3					9		3	190
	100	614	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa	58	187	1	196	174	9	37	7	27	3	118	2	8	22	5				16		1	49
			w tym o symbolach: 6140-6149																						
			Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	5	12	14	13	2	2		2		8	1		1						1			3
	101	6140																							
	102	6141	Państwowe szkoły wyższe		3	3	3		1			1	2												
	103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	3		3	3		1			1	2												
	104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	10	42	1	39	34	2	2	1	1	30			5	1					3		1	13
	105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	20	91	85	78	4	26	3	23		40	1	7	7	2					5			26
	106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	17	24	37	33	1	4	3	1		27		1	4	1					3			4
	107	6146	Sprawy uczniów	1	5	5	4						4			1	1								1
	108	6147	Archiwa		2	2	2		1			1	1												
	109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa																						

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	2	8	8	4						4			4						4			2
111	615	Sprawy zagospodarowania przestrzennego	550	658	2	489	64	50	17	27	6	307		3	65	14					35	1	15	719
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159																						
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	63	215	1	83	16	5	2	2	1	37			25	4					16		5	195
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	2	8	3	3	2	1		1														7
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	43	30	34	33	2	5	2	1	2	26			1							1		39
115	6153	Warunki zabudowy terenu	298	315	245	220	36	24	9	13	2	157		3	25	7					12		6	368
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku																						
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	59	47	45	38	7	4	2	1	1	27			7	2					2	1	2	61
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej	1	8	2										2	1					1			7
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	73	26	1	67	64	1	11	2	9	52			3						2		1	32
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	11	9	10	8						8			2						2			10
121	616	Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybactwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt	139	111	8	96	71	15	4	3	1	52			25	3					4		18	154
		w tym o symbolach: 6160-6169																						
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	30	26	7	20	13	2				11			7								7	36
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	5	5	4	3		1	1			2			1	1								6
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	9	16	13	10	1	1	1			8			3	2					1			12
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	11	15	10	7	1					6			3						2		1	16
126	6164	Wspólnoty gruntowe	4	5	2	2	1					1												7
127	6165	Nasienictwo i ochrona roślin uprawnych	3	2	1	1						1												4
128	6166	Łowiectwo	2		2										2								2	
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe	34	1	20	13	9					4			7								7	15
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	27	25	13	13	1	2	1	1		10												39

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	14	16	1	11	9						9			2						1		1	19
132	617	Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć	123	133		103	87	16	12	3	8	1	56		3	16	3					9		4	153
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179																							
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokacy	34	21		25	22	2	1		1		17		2	3	1						2	30	
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	54	17		36	33	6	4		4		22		1	3	1						2	35	
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	17	82		21	17	3	3	1	2		11			4						4		78	
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli																							
137	6174	Komornicy	6	6		8	6	2	3	2	1		1			2						2		4	
138	6175	Rzeczniczy patentowi		1		1										1	1								
139	6176	Syndycy upadłości	1																					1	
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenty	3			1	1						1											2	
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych		1																				1	
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	8	5		11	8	3	1			1	4			3						3		2	
143	618	Wylaszczanie i zwrot nieruchomości	451	453	6	327	302	40	14	11	3		246		2	25	6					11	8	577	
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189																							
144	6180	Wylaszczanie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wylaszczanie gruntów pod autostradę	300	304		210	197	29	7	5	2		159		2	13	3					6		4	394
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	16	24	1	17	14	2					12			3	1					1	1	23	
146	6182	Zwrot wylaszczanej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	132	123	5	100	91	9	7	6	1		75			9	2					4		3	155
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	3	2																				5	
148	619	Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy	301	396	2	323	282	36	13	5	8		228	1	4	41	4					22	15	374	
		w tym o symbolach: 6190-6199																							
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	4	14		11	9		3	1	2		6			2						2			7
150	6191	Żołnierze zawodowi	80	65		80	63	3	2		2		54	1	3	17	1					5	11	65	
151	6192	Funkcjonariusze Policji	80	121		86	77	11	5	3	2		61			9	3					6			115

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	7	14		8	7	1		1		5		1	1						1			13
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	2	4	1	3	3	1				2												3
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	7	15		7	7	2				5												15
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	22	30		19	15	1				14			4						3		1	33
156	6197	Służba Celna	59	26	1	62	62	13				49												23
157	6198	Inspekcja pracy	9	37		20	14	1	1	1		12			6						3	3		26
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	31	70		27	25	4	1	1		20			2						2			74
159	620	Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodów lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego	114	193		91	73	15	6	3	3	47			5	18	4				13		1	216
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209																						
160	6200	Choroby zawodowe	17	60		14	10	3				7			4	2					2			63
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	8	4		6	6	4				2												6
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	3	10		7	3	1	1	1		1			4						4			6
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	9	35		7	5					5			2	1					1			37
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	24	29		21	20	2				13			5	1					1			32
165	6205	Nadzór sanitarny	44	42		23	19	1	4	2	2	14			4	1					2		1	63
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	9	13		13	10	4	1	1		5			3						3			9
167	621	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe	80	118		107	90	7	14	2	3	69			17	1					16			91
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219																						
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	7	15		7	7					7												15
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	17	17		20	19	3				16			1						1			14
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	7	21		9	7	1	1	1		6			2						2			19
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	19	22		24	19	1	4	1	3	14			5	1					4			17

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
172	6214	Czynsze regulowane	1			1	1					1												25
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	29	43		46	37	3	9		9	25			9						9			26
174	622	Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa	2	1		1	1					1												2
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229																						
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową																						
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego																						
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622	2	1		1	1					1												2
178	623	Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości	72	35	1	59	54	5	6	6		43			5						1		4	48
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239																						
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja	1	5		4	1					1			3								3	2
180	6231	Dozór techniczny	1	1		1	1					1												1
181	6232	Miary i wagi	1			1	1					1												
182	6233	Normalizacja		1																				1
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	69	28	1	53	51	5	6	6		40			2						1		1	44
184	624	Powszechny obowiązek obrony kraju	20	6		19	17					17			2								2	7
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249																						
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej	1	4		1									1								1	4
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej																						
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej																						
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej																						
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny																						
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń																						
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej	2	1		2	1					1			1								1	1
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	17	1		16	16					16												2
193	625	Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja	31	48		44	20	9	1	1		10			24	3							19	35
		w tym o symbolach: 6250-6259																						

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych	6	2		5	5	4				1												3
195	6251	Warunki techniczne nadawania programów radiowych i telewizyjnych (częstotliwość)																						
196	6252	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych																						
197	6253	Nadawanie statusu nadawcy społecznego																						
198	6254	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci telekomunikacyjnych	17	21		14	13	4	1	1		8			1								1	24
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe	7	17		20	1					1			19	1							18	4
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej																						
201	6257	Powszechne usługi pocztowe																						
202	6258	Kontrola działalności pocztowej																						
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	1	8		5	1	1							4	2					2			4
204	626	Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne	11	127		112	97	3	12	8	2	2	81		1	15	4				10	1		26
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269																						
205	6260	Statut	1	43		41	39		1	1		38			2						1	1		3
206	6261	Regulamin organizacyjny																						
207	6262	Radni	5	42		42	37	2	6	5	1	29			5	2					3			5
208	6263	Stale komisje		1		1	1		1		1													
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)		9		6	4		1	1		3			2						2			3
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny		1		1	1					1												
211	6266	Jednostki pomocnicze		9		2	2					1		1										7
212	6267	Referendum lokalne		4		3	1					1			2						2			1
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	5	18		16	12	1	3	1	2	8			4	2					2			7
214	627	Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców	85	112		65	58	4	7	7		46		1	7	4					2		1	132
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279																						
215	6270	Repatriacja		1																				1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	55	58		42	38	1	3	3			33		1	4	2					1		1	71
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na ośdzenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	26	40		19	17	3	4	4			10			2	1					1			47
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom		1																					1
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	3	1		3	3					3													1
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	1	11		1										1	1								11
221	628	Status kościołów i związków wyznaniowych	6	2		5	4	1					3			1							1		3
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289																							
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru	1	2																					3
223	6281	Regulacje spraw majątkowych	5			5	4	1					3			1							1		
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628																							
225	629	Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa	93	120	1	67	64	10	7	2	5		46	1		3						1	2		146
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299																							
226	6290	Reforma rolha	24	28		18	18	1	2		2		15												34
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	17	8		13	13	1	3	1	2		9												12
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	5	4		4	4						4												5
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	35	75	1	24	21	4	2	1	1		14	1		3						1	2		86
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	2	1		1	1	1																	2
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	10	4		7	7	3					4												7
232	630	Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny	513	376		** 503	498	21					386			91	5	3				1	1		386
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309																							
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej, wymiar należności celnych	372	211		370	366	9					266			91	4	3					1		213
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (VIT)	7	19		5	5						5												21

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antidumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	21	49		20	19						19			1						1			50
236	6303	Procedura tranzytu pod osłoną karнету TIR																							
237	6304	Zwolnienia celne																							
238	6305	Zwrot należności celnych	79	91		74	74	9					65												96
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	34	6		34	34	3					31												6
240	631	Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi	97	42		76	67	7	8	7	1		51	1		9						1	8		63
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319																							
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją	2			2	2	1					1												
242	6311	Materiały wybuchowe	1			1	1						1												
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	12	11		10	9		5	5			4			1						1			13
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	67	30		60	52	6	3	2	1		42	1		8							8		37
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	15	1		3	3						3												13
246	632	Pomoc społeczna	252	378	6	296	267	22	41	4	37		203		1	29	5					15		9	334
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329																							
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	77	165		90	82	8					74			8						7	1		152
248	6321	Zasiłki stałe	6	16		12	8	1	1	1			6			4	2					2			10
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	20	36		22	21	5	1	1			15			1	1								34
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej																							
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	2	5		4	2						2			2	1					1			3
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	147	156	6	168	154	8	39	4	35		106		1	14	1					5		8	135
253	633	Zatrudnienie i sprawy bezrobocia	17	53		22	20	3	4	3	1		13			2						2			48
		w tym o symbolu: 6330-6339																							
254	6330	Status bezrobotnego	5	24		8	8	2	1		1		5												21
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	4	12		4	4	1	2	2			1												12
256	6332	Należności przedemerytalne	2	1		2	2						2												1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
257	6333	Dodatki szkoleniowe																							
258	6334	Stypendia		4																					4
259	6335	Zwrot niemależnego świadczenia		1																					1
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	1	6		1	1						1												6
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców		1		1										1						1			
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	3	1		3	3						3												1
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	2	3		3	2		1	1			1			1						1			2
264	634	Sprawy kombatanatów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej	106	43		83	79	9	9	3	6		58		3	4						3		1	66
		w tym o symbolach: 6340-6343, 6349																							
265	6340	Potwierdzenie represji		2		2										2						2			
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	7	3		6	5	1	1		1		3			1								1	4
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	20	15		16	16	2	1		1		13												19
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	79	22		59	58	6	7	3	4		42		3	1						1			42
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634		1																					1
270	635	Kultura fizyczna, sport i turystyka	4	3		3	3		1		1		2												4
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359																							
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędzię sportowego	2			2	2		1		1		1												
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawiania przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek																							
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie																							
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	2	3		1	1						1												4

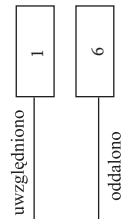
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
275	636	Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych	50	67		42	40	10	4	2	2		26			2						1		1	75
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369																							
276	6360	Biblioteki																							
277	6361	Rejestr zabytków	16	15		11	11	3					8												20
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																	
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	31	29		27	25	6	4	2	2		15			2						1		1	33
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonan	1	17		2	2						2												16
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	1	6		1	1						1												6
284	637	Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe	18	16		13	13	3	2	2			8												21
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379																							
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych																							
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu	2			2	2	1					1												
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego	1	1																					2
288	6373	Uprawnienia maklerskie		1																					1
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi		4																					4
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi																							

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
291	6376		2																					2
292	6379	15	8		11	11	2	2	2			7												12
293	645	37	73	1	74	24	4	2	1		1	18			50	2					45		3	36
294	646	111	81		85	82	21	4	4			56		1	3	1						2		107
295	6460	73	58		57	55	13	4	4			37		1	2	1							1	74
296	6461	23	15		18	18	5					13												20
297	6462	4	1		3	3	1					2												2
298	6463	11	7		7	6	2					4			1							1	11	
299	6464																							
300	6465																							
301	6469																							
302	647	49	37		38	36	12	2	2			21		1	2						1		1	48
303	648	56	444		301	276	47	30	2	21	7	197	1	1	25	14					9	2		199
304	649	1	6		7										7	1					6			
305	650	10	26		26	24	2	1	1			21			2	1					1			10
306	651																							
307	652	164	150		125	118	10	1	1			84		23	7	2					2		3	189
308	653	357	349		320	218	46	9	1	4	4	161	1	1	102	23					27	2	50	386
309	6531	38	36		28	26	2					24			2	1						1		46

	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
310	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	31	54		36	27	4	1			1	21	1		9	3					5		1	49
311	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego		1		1										1						1			
312	6534	Zamówienia publiczne	8	14		10	6	2					4			4						3		1	12
313	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	8	3		5	5	1	1	1			3												6
314	6536	Ulgi w spłaceniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	109	92		109	84	21					62		1	25	13					8	1	3	92
315	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	89	60		74	42	12					30			32									75
316	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	74	89		57	28	4	7		4	3	17			29	6					10		13	106
317	654	Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów	2	3		3	2						2			1						1			2
		w tym o symbolu 6540																							
318	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	2	3		3	2						2			1						1			2
319	655	Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych	531	616	14	548	480	91	46	25	17	4	341		2	68	16					22	1	29	599
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559																							
320	6550	Płatności obszarowe	325	282	2	272	256	37	22	18	3	1	195		2	16	2					8		6	335
321	6551	Renty strukturalne	25	6		22	22	4					18												9
322	6552	Zalesianie gruntów rolnych	32	18	6	29	22	4	9	1	8		9			7							7	21	
323	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	2	2		2	2						2												2
324	6554	Zezwolenia połowowe	1	1		2	2	1					1												
325	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	146	307	6	221	176	45	15	6	6	3	116			45	14					14	1	16	232

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
	Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	15 985	16 779	209	13 493	11 841	1 770	1 448	1 017	355	76	8 280	24	319	1 652	237	1			1	577	31	806	19 271
		1 902	2 646	99	1 682	1 329	197	197	87	99	11	908	3	24	353	27					80	2	244	2 866
326	638	87	70		71	68	5	5	4	1		54	1	3	3						1		2	86
327	639	160	472	1	308	223	40	32	3	20	9	141	2	8	85	18					57		10	324
	w tym o symbolach: 6391-6393																							
328	6391	147	429	1	273	202	32	32	3	20	9	128	2	8	71	17					48		6	303
329	6392	9	33									11			9						7		2	16
330	6393	4	10		9	4	2					2			5	1					2		2	5
331	640	23	72		72	67	9	13	5	7	1	44		1	5	3						1	1	23
	w tym o symbolach: 6401-6403																							
332	6401	21	65		64	60	8	11	4	6	1	40		1	4	2						1	1	22
333	6402	1	7		7	6	1	2	1	1		3			1	1								1
334	6403	1			1	1						1												
335	641	33	108		110	103	3	15	11	3	1	85			7	1					5		1	31
	w tym o symbolach: 6411-6413																							
336	6411	26	87		90	85	2	12	9	2	1	71			5	1					3		1	23

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
337	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	2	18		14	13	1	3	2	1	9			1						1			6
338	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze	5	3		6	5					5			1						1			2
339	642	Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie	4	4		3	1	1							2						2			1
340	644	Środki zapewnijające wykonanie orzeczeń sądu	14	44		41	34	4	2	1	1	28			7	1					6			17
341	656	Interpretacje podatkowe	1 584	1 874	98	1 076	832	135	130	63	67	555		12	244	4					9	1	230	2 382
		w tym o symbolach: 6560-6561																						
342	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	1 557	1 861	98	1 061	818	131	128	62	66	547		12	243	4					8	1	230	2 357
343	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	27	13		15	14	4	2	1	1	8			1						1			25
344	657	Inne interpretacje	1	2		1	1					1												2
345	658	Skargi na niewykonanie w określonym terminie czynności wynikających z przepisów odrębnych	102	582	1	425	312	54	19	1	12	232	1	6	113	27					63		23	259
346	659	Skargi na przewlekle prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej	14	94		61	43	12	1	1		30			18	5	1	1			12			47

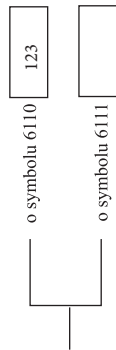


***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa

ilość sygnalizacji

2

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu



**) w tym spraw załatwionych

Lp.	1 i 2	Wykaz spraw zarejestrowanych w repertorium SK z podziałem ze względu na podmiot, który zainicjował postępowanie kasacyjne																						
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
1	Skarga kasacyjna wniesiona przez stronę postępowania inną niż organ administracyjny	11 596	11 712	141	9 854	8 571	1 041	1 071	1 003	33	35	6 284	21	154	1 283	229	1			1	561	26	466	13 454
2	Skarga kasacyjna wniesiona przez organ administracyjny	4 154	4 780	66	3 466	3 112	683	358	13	304	41	1 905	3	163	354	7					16	4	327	5 468
3	Skarga kasacyjna wniesiona przez organ administracyjny i stronę postępowania inną niż organ administracyjny	235	287	2	173	158	46	19	1	18		91		2	15	1						1	13	349