INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2018 ROKU

N·S·A

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2018 ROKU

Warszawa, maj 2019

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
Warszawa 2019

Biuro Orzecznictwa
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Warszawa, kwiecień 2019

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

Druk i oprawa: Drukarnia POZKAL
Inowrocław

SPIS TREŚCI

Wykaz wybranych skrótów 9
Wstęp 11
1. Zagadnienia ogólne 11
2. Działalność sądownictwa administracyjnego w 2018 r. 11
3. Układ Informacji 13

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 17

II. Naczelny Sąd Administracyjny 19
1. Zagadnienia ogólne 19
2. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne 20
3. Spory o właściwość i spory kompetencyjne 24
4. Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki 28
5. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia 29

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

I. Izba Finansowa 31
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby 31
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 32
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 37
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Finansowej w opinii Biura Orzecznictwa 69

II. Izba Gospodarcza ... 87
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Gospodarczej ... 87
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby ... 89
3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby ... 89
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Gospodarczej w opinii Biura Orzecznictwa ... 142

III. Izba Ogólnoadministracyjna ... 177
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej ... 177
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby ... 180
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby ... 181
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izby Ogólnoadministracyjnej w opinii Biura Orzecznictwa ... 253

IV. Zagadnienia procesowe ... 269
1. Zagadnienia ogólne ... 269
2. Zagadnienia procesowe ... 269
3. Postępowanie administracyjne ... 277
4. Podsumowanie ... 277

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2018 r. ... 279
1. Uwagi wstępne ... 279
2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE ... 282
3. Stosowanie prawa unijnego w poszczególnych kategoriach spraw ... 292
4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej ... 311
5. Uwagi końcowe ... 317

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych ... 318
1. Zagadnienia ogólne ... 318
2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych ... 318
3. Pytania prawne ... 333
4. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego o istotnym znaczeniu dla orzecznictwa sądów administracyjnych ... 336
5. Podsumowanie ... 338

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej ... 339
1. Zagadnienia ogólne ... 339

2. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę ... 339
3. Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie ... 340
4. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych ... 343
5. Sygnalizacja ... 345
6. Podsumowanie ... 347

VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa ... 348
1. Zagadnienia wstępne ... 348
2. Pominięcia ustawodawcze ... 348
3. Wady legislacyjne ... 350
4. Przepisy prawa powodujące trudności interpretacyjne ... 350
5. Podsumowanie ... 351

CZĘŚĆ TRZECIA
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw ... 353

II. Biuro Orzecznictwa ... 353
1. Zagadnienia ogólne ... 353
2. Analiza orzecznictwa ... 354
3. Działalność nadzorcza ... 355
4. Działalność wydawnicza ... 357
5. Udział w pracach legislacyjnych ... 357
6. Wydział Prawa Europejskiego ... 358

III. Realizacja zadań ogólnoorganizacyjnych z zakresu działalności pozaorzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego ... 360

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA ... 363
1. Zagadnienia ogólne ... 363
2. Informowanie i udostępnianie akt ... 363
3. Dostęp do informacji publicznej ... 364
4. Skargi, wnioski, petycje ... 365
5. Obsługa medialna ... 367
6. Statystyka ... 369
7. Działania nadzorcze ... 369
8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa BIP NSA, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach ... 369
9. Inspektor Ochrony Danych ... 370

Załącznik ... 371

WYKAZ WYBRANYCH SKRÓTÓW

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

u.p.a. – ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 43 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1114 ze zm.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

WSTĘP

1. Zagadnienia ogólne

Sądy administracyjne działają w oparciu o postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uszczegółowione w ustawach zwykłych. Od 1 stycznia 2004 r., mocą art. 184 w zw. z art. 175 ust. 1 i art. 178 Konstytucji RP[1] oraz ustaw[2], powołano wojewódzkie sądy administracyjne jako sądy pierwszej instancji oraz Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd odwoławczy, sprawujący nadzór judykacyjny i organizacyjny nad sądami pierwszej instancji.

Kognicja sądów administracyjnych obejmuje sprawy zakreślone postanowieniami ustawy zasadniczej (art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) oraz ustaw zwykłych. Zgodnie z art. 184 Konstytucji do właściwości sądów administracyjnych należy kontrola działalności administracji publicznej w zakresie określonym ustawami oraz orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Zagadnienie wynikającego z Konstytucji domniemania właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej pojawiało się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym i Trybunału Konstytucyjnego od wejścia w życie reformy ustrojowej sądownictwa administracyjnego. Zauważalne było dążenie do objęcia kontrolą sądową pominiętych przez ustawodawcę aktów i czynności administracji publicznej zawierających elementy władcze, co przyczyniło się do wyeliminowania przez ustawodawcę luk prawnych oraz pominięć ustawodawczych. Aktualnie problem ten nie budzi już tak wielu kontrowersji.

2. Działalność sądów administracyjnych w 2018 r.

W 2018 r., podobnie jak w latach minionych, kierownictwo NSA koncentrowało się na trosce o efektywne funkcjonowanie sądów. Podstawowym zadaniem było zapewnienie prawidłowego działania sądów administracyjnych zarówno w sferze orzeczniczej, jak i materialnej. Systematycznie wzbogacano księgozbiory bibliotek oraz uzupełniano wewnętrzną bazę orzeczeń (Centralną Bazę Orzeczeń i Informacji o Sprawach) w orzeczenia, opraco-

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

[2] Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2107), ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.).

wania analityczne, biuletyny europejskie, opinie i inne materiały. Powyższe w znacznym stopniu ułatwia pracę sędziów i pracowników merytorycznych, pozwalając utrzymywać na wysokim poziomie jakość orzecznictwa, a także eliminować rozbieżności. W ostatnim okresie ustawodawca wyznaczył Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu nowe zadania, m.in. rozpoznawanie odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa dotyczących powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego[3], czy rozpatrywanie skarg na postanowienie komisarza wyborczego dotyczące podziału gminy na stałe obwody głosowania[4]. Niebawem zostanie zakończony proces wdrożenia systemu informatycznego w sądach administracyjnych.

W ramach realizacji prawa obywateli do dostępu do informacji publicznej aktualizowano Centralną Bazę Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Korzysta z niej coraz więcej osób, na co wskazują statystyki. Nie zmniejsza się liczba korzystających z komunikacji z Wydziałem Informacji Sądowej NSA i sądów wojewódzkich poprzez korespondencję elektroniczną, tradycyjną, jak i osobistą.

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

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

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[5] w art. 15 § 1 zobowiązuje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do informowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajowej Rady Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. Niniejsza *Informacja* jest wykonaniem tego przepisu.

[3] Art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 389 ze zm.). Przepis ten został uznany za niezgodny z art. 184 Konstytucji mocą wyroku TK z 25 marca 2019 r., K 12/18.

[4] § 14 art. 12 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 15 ze zm.) dodany poprzez art. 5 pkt 5 lit. d) ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130).

[5] Dz.U. z 2017 r. poz. 2188; dalej: p.u.s.a.

3. Układ Informacji

Informacja składa się z trzech części i załącznika (tabele) zawierającego dane statystyczne. W pierwszej części omówiono zagadnienia związane z działalnością w 2018 r. wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Część druga dotyczy zagadnień związanych z działalnością orzeczniczą Izb NSA i zawiera m.in.: ocenę orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izb, istotne zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izb NSA, zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu Izb NSA w opinii Biura Orzecznictwa oraz inne, dotyczące m.in. interpretacji przepisów procesowych, stosowania przepisów wspólnotowych oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Eurepejskiej (TSUE) i Trybunału Konstytucyjnego, a także Konstytucji, funkcjonowania administracji publicznej, zagadnień prawnych wynikających z wadliwie sformułowanych przepisów prawa. Część trzecia – ostatnia – dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego. Dane statystyczne ułożone w odpowiednich tabelach stanowią załącznik do *Informacji*.

Część pierwsza

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

W 2018 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 60 247 skarg na akty i czynności[1] oraz 5716 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Ogółem z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 65 963 skargi. W porównaniu z 2017 r. wpływ skarg zmniejszył się o 6463 sprawy, co stanowi 9,8% ogółu wpływu.

Z poprzedniego okresu pozostały 23 793 skargi na akty i czynności oraz 1933 skargi na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie przez nie postępowania. Łącznie z poprzedniego okresu wojewódzkie sądy administracyjne miały do rozpatrzenia 25 726 spraw, co w połączeniu z wpływem (65 963 skargi) stanowiło 91 689 spraw. Jest to o 11 604 skargi mniej niż w 2017 r. Na okres następny pozostały do rozpatrzenia łącznie 22 374 skargi, czyli 3352 skarg mniej niż w 2017 r.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 62 217[2] skarg na akty i czynności, z czego 40 637 na rozprawie oraz 21 580 na posiedzeniu niejawnym. Spośród skarg załatwionych na rozprawie sądy uwzględniły 13 335 skarg, 25 973 oddaliły, 410 odrzuciły, a 919 załatwiły w inny sposób. Na posiedzeniu niejawnym uwzględniono 2266 skarg, 6400 oddalono, a 10 717 odrzucono. W odniesieniu do skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania sądy załatwiły 6310 skarg, z czego na rozprawie 956, a na posiedzeniu niejawnym 5354. Łącznie w 2018 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 68 527 skarg, co stanowi 103,89% wpływu skarg oraz 74,74% ogółu skarg do rozpatrzenia. W porównaniu z 2017 r. wskaźniki te są odpowiednio: niższy o 3,21% i wyższy o 0,35%.

W roku sprawozdawczym do WSA w Warszawie wpłynęło 21 989 skarg, co stanowi 33,34% ogółu wpływu do wojewódzkich sądów administracyjnych. Dla przykładu, do WSA w Gliwicach wpłynęło 5247 skarg, do WSA w Krakowie – 4843 skargi, do WSA w Poznaniu – 4743 skargi, a do WSA we Wrocławiu – 3970 skarg. Natomiast najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu – 1107, Kielcach – 1386, Gorzowie Wielkopolskim – 1670 oraz Białymstoku – 1713.

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 47 564. Osoby prawne wniosły 17 690 skarg, organizacje społeczne – 976, prokurator – 1217, Rzecznik Praw Obywatelskich – 22, Rzecznik Praw Dziecka – 2, inne podmioty – 200. W postępowaniach toczących się przed woje-

[1] Liczba zawiera również skargi o wznowienie postępowania.

[2] Dane zawarte w tej części opracowania nie obejmują spraw zamkniętych.

wódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 14 802 pełnomocników organów administracji publicznej, 6956 adwokatów, 9964 radców prawnych, 2432 doradców podatkowych, 194 rzeczników patentowych, 806 prokuratorów oraz w 2 sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich.

Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 44,85% skarg na akty i inne czynności, a także bezczynność organów oraz przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do 4 miesięcy załatwiono 59,49% spraw, a w terminie do 6 miesięcy 76,74% wskazanych skarg[3]. 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 25,07% decyzji i innych czynności organów administracyjnych. Dla porównania w 2017 r. współczynnik ten wynosił 22,22%, w 2016 r. – 19,78%, w 2015 r. – 22,03%, w 2014 r. – 22,2%, w 2013 r. – 24,36%, w 2012 r. – 22,5%.

Podobnie jak w latach poprzednich najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one 24,81% ogółu spraw załatwionych. Na 17 000 załatwionych skarg na akty i inne czynności organów w sprawach podatkowych sądy uwzględniły 4418 skarg, tj. 25,99% (w 2017 r. – 18,8%, w 2016 r. – 21,42%, a w 2015 r. – 21,27%).

Na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 6310 skarg, z czego 2220 skarg uwzględniono (35,18%). W 2017 r. sądy załatwiły 6240 takich skarg, w 2016 r. – 6490, w 2015 r. – 6443, w 2014 r. – 6512, a w 2013 r. – 5721. Oznacza to, że w ciągu ostatnich lat stopniowo wzrastała liczba skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania[4].

W sprawach dotyczących samorządu terytorialnego do sądów wpłynęły 3072 skargi, tj. 4,66% ogółu wpływu skarg. Wyrokiem załatwiono 2194 skarg, z czego uwzględniono 1635 skarg, tj. 74,52%. Dla porównania w 2017 r. sądy załatwiły 2610 skarg, tj. 3,60%, uwzględnionych zostało 1016 skarg, tj. 63,54%, w 2016 r. załatwiono 2406 skarg, tj. 3,14%, uwzględnionych zostało 947 skarg, tj. 61,97%, w 2015 r. załatwiono 1788 spraw, uwzględnionych zostało 1078 skarg, tj. 60,29%.

Spośród skarg na działalność uchwałodawczą samorządu gminnego załatwiono ogółem 2734 skarg, w tym uwzględniono 1484 skargi (54,28%), samorządu powiatowego – 136 skarg, w tym uwzględniono 68 skarg (50%), samorządu województwa – 205 skarg, w tym uwzględniono 83 skargi (40,49%).

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 20 229 skarg kasacyjnych. Z tej liczby 1213 skarg zostało odrzuconych, a 18 728 przekazano do NSA (93,67%). Biorąc pod uwagę fakt, że w 2018 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 68 527 skarg, sprawy przekazane do NSA stanowiły 29,52% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W 2017 r. wojewódzkie sądy administracyjne przekazały do NSA 17 661 skarg kasacyjnych,

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

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

w 2016 r. – 20 605, w 2015 r. – 18 641, w 2014 r. – 18 103, w 2013 r. – 17 089, w 2012 r. – 14 983, a w 2011 r. – 14 381[5].

3. Postępowanie mediacyjne i uproszczone

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

Instytucja postępowania mediacyjnego, pomimo nowelizacji[6], nie znalazła szerszego zastosowania w sądownictwie administracyjnym. W 2018 r. wszczęto 6 postępowań mediacyjnych, jedną sprawę załatwiono.

Przyczynę tego stanu można uzasadnić szybkością i sprawnością rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Wynoszący obecnie 6–12 miesięcy okres rozpoznania większości spraw sprawia, że prowadzenie ewentualnego postępowania mediacyjnego nie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania – co w założeniu stanowi jedną z kluczowych zalet mediacji.

Szczegółowe dane na temat wpływu oraz liczby załatwionych spraw w postępowaniu mediacyjnym w latach 2010-2018 przedstawia poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	**2018**
Wszczęto postępowanie w sprawach	679	204	172	87	36	21	11	23	25	8	10	8	8	1	**6**
Załatwiono spraw	170	117	66	17	16	3	2	8	4	5	4	1	0	0	**1**

3.2. Postępowanie uproszczone jest szczególnym rodzajem postępowania sądowoadministracyjnego uregulowanym w art. 119–122 p.p.s.a. Odnotowano znaczny wzrost liczby spraw rozpoznanych w tym trybie. Wynika to głównie z rozszerzenia katalogu spraw, które mogą być rozpoznawane w tym trybie, wprowadzonego mocą ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[7], która obowiązuje od 15 sierpnia 2015 r., co korzystnie wpłynęło na wykorzystywanie tego trybu w praktyce, zwiększając jego efektywność.

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 zostały wydane z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania (pkt 1); strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy (pkt 2); przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co

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

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

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

do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie (pkt 3); przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (pkt 4); decyzja została wydana w trybie uproszczonym, o którym mowa w dziale II w rozdziale 14 k.p.a. (pkt 5). 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 trzech sędziów (art. 120 p.p.s.a.).

W 2018 r. odnotowano wzrost liczby spraw rozpoznawanych w tym trybie. Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w postępowaniu uproszczonym 11 007 skarg, z czego uwzględniły 3810 skarg.

Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	**2018**
Załatwiono łącznie (SA+SAB)	154	440	413	475	331	1738	7440	10 281	**11 007**
Stanowi to % ogółu załatwień	0,24	0,64	0,61	0,63	0,41	2,14	10,26	13,25	**16,06**
Uwzględniono	62	203	233	251	190	496	2210	2755	**3810**
% spraw załatwionych w post. upr.	40,3	46,1	56,4	52,84	57,4	28,54	29,7	26,8	**34,61**
Oddalono	84	237	178	215	134	1166	4928	7143	**6852**

W minionym roku najwięcej spraw w trybie uproszczonym rozpoznano w WSA w Warszawie, tj. 5819 spraw, w WSA w Krakowie 950 spraw, a w WSA w Gliwicach 809 spraw.

II. Naczelny Sąd Administracyjny

1. Zagadnienia ogólne

W 2018 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 20 229 skarg kasacyjnych[1] oraz 67 skarg o wznowienie postępowania. Z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 26 379 skarg oraz 27 skarg o wznowienie postępowania. Ogółem NSA miał do rozpatrzenia 46 608 skarg kasacyjnych.

W 2018 r. ogółem rozpoznano 18 897 skarg kasacyjnych, z czego na rozprawie 12 278 skarg (64,97% ogółu skarg załatwionych), a na posiedzeniu niejawnym 6619 spraw (35,03%). W 3176 przypadkach NSA uwzględnił skargę kasacyjną (16,81%), 12 467 skarg kasacyjnych oddalił (65,97%), a 3254 załatwił w inny sposób (17,22%).

Liczba wniesionych skarg kasacyjnych zwiększyła się o 2483 skargi w porównaniu do roku poprzedniego.

Najwięcej skarg kasacyjnych zostało wniesionych przez stronę postępowania inną niż organ administracyjny – 14 971, organy administracyjne wniosły 5014 skarg, natomiast 244 skargi kasacyjne zostały wniesione przez stronę postępowania inną niż organ administracyjny. W postępowaniach toczących się przed NSA wystąpiło 5549 pełnomocników organów administracji publicznej, 2137 adwokatów, 2715 radców prawnych, 915 doradców podatkowych, 26 rzeczników patentowych, 95 prokuratorów, a w 22 sprawach wystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich.

Podobnie jak w poprzednich latach, najwięcej skarg kasacyjnych dotyczyło podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej, oraz egzekucji tych świadczeń pieniężnych (wpłynęło 6695 skarg). W tym przedmiocie rozstrzygnięto 6833 skargi kasacyjne, co stanowi 36,16% ogółu rozpoznanych skarg kasacyjnych.

NSA załatwił 4959 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, z czego w 794 przypadkach uwzględnił zażalenie (16,01% uchyleń do ogółu załatwień zażaleń), w 3898 sprawach NSA oddalił zażalenie (78,61%), a 267 spraw załatwił w inny sposób (5,38%).

Ponadto NSA rozpatrzył 183 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 1 skargę uwzględniono (0,55% do ogółu załatwień tego rodzaju spraw), 58 oddalono (31,69%), a 124 załatwiono w inny sposób (67,76%).

W 2018 r. NSA załatwił 51,35% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy, a w terminie do 24 miesięcy 80,47%. W odniesieniu do skarg kasacyjnych w terminie do 12 miesięcy załatwiono 36,45% spraw. W przypadku zażaleń 91,29% jest rozpoznawanych w terminie do 2 miesięcy, w terminie zaś do 12 miesięcy wskaźnik ten wynosi 99,62%[2].

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

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

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

2.1. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych[3], na wniosek: Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców[4], Rzecznika Praw Dziecka, oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej[5].

Ocena dopuszczalności procedury uchwałodawczej musi być przeprowadzona w pierwszym jej stadium. Chodzi o sprawdzenie, czy zostały spełnione wszystkie ustawowe przesłanki niezbędne do podjęcia uchwały. Podejmowane w trybie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. uchwały określane są mianem uchwał abstrakcyjnych ze względu na swój uniwersalny charakter, oderwany od realiów konkretnej sprawy sądowej. Odmowa podjęcia takiej uchwały będzie uzasadniona, gdy zostanie stwierdzone, że wskazane przez uprawniony podmiot we wniosku przepisy prawne nie wywołały rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych[6].

Uchwały wydawane na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. podejmowane są, jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Przepis art. 187 § 1 p.p.s.a. odnosi się do zagadnienia prawnego o szczególnej doniosłości. W przepisie tym mowa jest tylko o takich zagadnieniach prawnych, których wyjaśnienie ma zasadnicze znaczenie przy rozstrzyganiu konkretnej sprawy. Dopuszczalność wydania takiej uchwały uzależniona jest więc od wystąpienia łącznie dwóch przesłanek, to jest: w sprawie zachodzi poważna wątpliwość prawna oraz rozstrzygnięcie tej wątpliwości jest niezbędne dla rozpoznania skargi kasacyjnej. Poważne wątpliwości prawne występują, gdy w sprawie pojawią się kwestie prawne, których wyjaśnienie nastręcza znaczne trudności, głównie z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawnych. Podstawą do przyjęcia, że wystąpiła ta przesłanka, będzie również pojawienie się w danej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych lub gdy wątpliwości składu orzekającego NSA związane są z kwestią odstąpienia od ustalonego w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądu. Druga przesłanka jest spełniona, gdy istnieje bezpośredni związek merytoryczny i logiczny przedstawionego zagadnienia z konkretną sprawą sądowoadministracyjną, a rozstrzygnięcie tego zagadnienia prawnego jest niezbędne dla oceny zasadności wniesionej skargi kasacyjnej. Nadto zagadnienie to powinno być powiązane z zakresem zaskarżenia, a także z zarzutami skargi kasacyjnej[7].

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

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

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

[6] Por. postanowienie z 21 maja 2018 r., I OPS 6/17 i przytoczona tam literatura. R. Hauser, M. Wierzbowski w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017.

[7] Zob. postanowienie z 1 października 2018 r., I FPS 2/18 i cytowana tam literatura: R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, PiP 2004, z. 2, s. 33.

W 2018 r. wpłynęło 8 wniosków o podjęcie uchwał. NSA podjął łącznie 9 uchwał, w tym 3 uchwały w trybie abstrakcyjnym (2 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i 1 na wniosek Prokuratora Generalnego). W trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. NSA podjął 6 uchwał. W odniesieniu do 2 wniosków NSA odmówił podjęcia uchwały (I OPS 6/17 i I FPS 2/18).

2.2. Dane statystyczne obrazujące działalność uchwałodawczą Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2010–2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	**2018**
ogółem	18	20	23	27	19	17	16	20	**9**
Izba Finansowa	6	8	10	9	9	9	9	12	**5**
Izba Gospodarcza	4	3	5	4	4	2	3	2	**0**
Izba Ogólnoadministracyjna	8	9	8	14	6	6	4	6	**4**

2.3. Przedmiot rozstrzygnięcia[8]

2.3.1. W 2018 r. działalność uchwałodawcza dotyczyła zagadnień związanych kognicją sądu administracyjnego, uiszczania opłat sądowych, postępowania administracyjnego, procedury wyegzekwowania zwrotu kosztów za pobyt w domu pomocy społecznej poniesionych zastępczo przez gminę, statusu nieruchomości we władaniu przedsiębiorstwa PKP bez udokumentowanego prawa w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami z 1985 r.[9] oraz zagadnień podatkowych: ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, przepisów dotyczących przerwania biegu przedawnienia zawartych w Ordynacji podatkowej, przepisów ustawy o kontroli skarbowej.

2.3.2. W uchwale z 17 grudnia 2018 r., I OPS 2/18, zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, NSA stwierdził, że na postanowienie samorządowego kolegium odwoławczego o odmowie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości – wydane na podstawie art. 59 § 1 k.p.a. w związku z art. 78 ust. 2 i art. 79 ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[10] – przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

2.3.3. W uchwale z 22 stycznia 2018 r., I FPS 3/17, zainicjowanej pytaniem prawnym składu orzekającego, NSA wskazał, że w przypadku uiszczania opłaty sądowej na rachunek bankowy właściwego sądu administracyjnego, stosownie do art. 219 § 2 p.p.s.a., za pośrednictwem krajowej instytucji płatniczej w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych[11], dzień przekazania środków pieniężnych tej instytucji lub jej agentowi jest równoznaczny z dniem uiszczenia opłaty, o ile doszło do uznania rachunku bankowego sądu należną kwotą.

2.3.4. W uchwale z 8 października 2018 r., I OPS 1/18, zainicjowanej przez Rzecznika Prwaw Obywatelskich przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej, NSA stwierdził, że w ramach udostępnienia akt stronie na podstawie art. 73 § 1 k.p.a. mieści się sporządzenie

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

[9] Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce gruntami z 1985 r.).

[10] Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.

[11] Dz.U. z 2016 r. poz. 1572 ze zm.

przez organ, w sposób wynikający z jego możliwości technicznych i organizacyjnych, na wniosek strony, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy[12].

2.3.5. W uchwale z dnia 11 czerwca 2018 r., I OPS 7/17, zainicjowanej przez Prokuratora Prokuratury Generalnej przy udziale Rzecznika Praw Obywatelskich NSA uznał, że obowiązek wnoszenia, przez osoby wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[13], opłat za pobyt w domu pomocy społecznej umieszczonej w nim osoby, a w konsekwencji wydanie decyzji o zwrocie kosztów poniesionych zastępczo przez gminę na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 tej ustawy wymaga uprzedniego skonkretyzowania i zindywidualizowania tego obowiązku począwszy od dnia jego powstania w stosunku do każdej ze zobowiązanych osób w decyzji administracyjnej o ustaleniu opłaty wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 tej ustawy lub w drodze umowy zawartej na podstawie art. 103 ust. 2 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ustawy o pomocy społecznej.

2.3.6. W uchwale z dnia 26 lutego 2018 r., I OPS 5/17, zainicjowanej pytaniem prawnym składu orzekającego, NSA stwierdził, że pozostawanie nieruchomości we władaniu przedsiębiorstwa PKP bez udokumentowanego prawa w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami z 1985 r. oznacza, że nieruchomość ta należała w dniu 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych[14].

2.3.7. W uchwale z 24 września 2018 r., II FPS 1/18, zainicjowanej pytaniem prawnym składu orzekającego, NSA wskazał, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2015 r. przepis art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[15] ma zastosowanie również w sytuacji, gdy wyodrębnione lokale, z własnością których wiąże się udział w nieruchomości wspólnej, znajdują się we własności tego samego podmiotu.

2.3.8. W kwestii biegu przedawnienia NSA wydał dwie uchwały zainicjowane pytaniami prawnymi składów orzekających:

1) W uchwale z 18 czerwca 2018 r., I FPS 1/18, NSA uznał, że zawiadomienie podatnika dokonane na podstawie art. 70c[16] o.p., informujące, że z określonym co do daty dniem, na skutek przesłanki z art. 70 § 6 pkt 1 o.p. nastąpiło zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego podatnika za wskazany okres rozliczeniowy, jest wystarczające do stwierdzenia, że nastąpiło zawieszenie biegu terminu przedawnienia tego zobowiązania na podstawie art. 70 § 6 pkt 1 wyżej wymienionej ustawy.

2) W uchwale z 26 lutego 2018 r., I FPS 5/17, NSA wskazał, że uchylenie decyzji ostatecznej w zakresie określenia zobowiązania w podatku od towarów i usług i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania powoduje unicestwienie materialnoprawnego skutku zastosowania środka egzekucyjnego w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 4 o.p.

[12] Do uchwały złożono zdanie odrębne.
[13] Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm.
[14] Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.
[15] Dz.U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.
[16] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.; dalej: o.p.).

2.3.9. W uchwale z 28 lutego 2018 r., I FPS 6/17, zainicjowanej pytaniem prawnym składu orzekającego, NSA wskazał, że w świetle art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej[17], w stanie prawnym obowiązującym w 2014 r., dla podmiotu niemającego siedziby w Polsce, który w dniu rozpoczęcia postępowania kontrolnego był zarejestrowanym podatnikiem podatku od towarów i usług w Polsce, a który przestał być tym podatnikiem przed zakończeniem tego postępowania, do rozpatrzenia jego odwołania od decyzji dyrektora urzędu kontroli skarbowej właściwy był dyrektor izby skarbowej właściwy ze względu na siedzibę podatnika.

2.4. W uchwałach podjętych w 2018 r. podnoszono ważne kwestie merytoryczne dotyczące uprawnień jednostki w sporze z organem administracji publicznej. Można tam odnaleźć wskazania na potrzebę stosowania przez sądy administracyjne prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisów prawa zgodnie z europejskimi standardami ochrony praw człowieka

W uzasadnieniu do uchwały I OPS 2/18, przesądzającej o właściwości sądu administracyjnego do kontroli postanowienia samorządowego kolegium odwoławczego o odmowie przywrócenia terminu do złożenia wniosku przez użytkownika wieczystego w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wydanego na podstawie art. 59 § 1 k.p.a., NSA powołując się na orzecznictwo TK i doktrynę podkreślił, że instytucja sądownictwa administracyjnego została wprowadzona w celu ochrony praw podmiotowych jednostki przed wadliwymi działaniami organów administracji publicznej. W związku z tym konieczne jest, w drodze wykładni prokonstytucyjnej, zapewnienie stronom skutecznej ochrony przed wadliwymi zachowaniami administracji publicznej[18].

W uzasadnieniu do uchwały I FPS 5/17 powołując się na literaturę przedmiotu NSA stwierdził, że gdy naruszenie prawa przez organy państwa powodowałoby konsekwencje korzystne dla państwa w postaci dłuższego okresu do dochodzenia wykonania obowiązku, a niekorzystne dla podatnika byłoby nie do pogodzenia z zasadą państwa prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP[19]. Przyjęcie koncepcji, że skutek w postaci przerwy biegu terminu przedawnienia zostaje unicestwiony wyłącznie w wyniku umorzenia postępowania egzekucyjnego, nie prowadzi zaś do niego tylko uchylenie decyzji ostatecznej, prowadziłoby do niemającego uzasadnienia w przepisach prawa i sprzecznego z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 84 Konstytucji RP zróżnicowania sytuacji prawnej podatników na podstawie kryterium majątkowego. Kryterium różnicującym sytuację podatników powinny być bowiem wyłącznie okoliczności prawnie znaczące dla określenia obowiązku podatkowego i wysokości zobowiązania, a nie istnienie majątku, z którego można egzekwować podatek[20].

Działalność uchwałodawcza NSA pozwala na eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych wynikających głównie z braku określoności przepisów prawa czy pominięć ustawodawczych, gdyż na mocy przepisu art. 269 § 1 p.p.s.a. stanowisko zaję-

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

[18] Powołane w uzasadnieniu uchwały: uchwała TK z 27 września 1994 r., W 10/03; M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych. Zagadnienia wybrane*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, s. 571; uchwała NSA z 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13.

[19] Powołany w uzasadnieniu: W. Morawski, *Tytuł wykonawczy a bieg terminu przedawnienia*, „Prawo i Podatki" 2007, nr 8, s. 30; H. Filipczyk, *Wadliwa czynność egzekucyjna a przerwanie biegu terminu przedawnienia*, „Prawo i Podatki" 2012, nr 9, s. 18.

[20] Por. powołany w uzasadnieniu wyrok TK z 8 października 2013 r., SK 40/12, OTK-A 2013, nr 7, poz. 97 i Dz.U. z 2013 r. poz. 1313.

te w uchwale NSA wiąże pośrednio wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Ogólna moc wiążąca uchwały powoduje, iż wiąże ona sądy administracyjne we wszystkich sprawach, w których miałby być stosowany interpretowany przepis. Sąd orzekający w sprawie, w której pojawia się zagadnienie prawne rozstrzygnięte już w uchwale, bez zgłoszenia wniosku o podjęcie tak zwanej uchwały przełamującej, nie może wyrazić innego poglądu niż ten sformułowany w uchwale przez NSA[21]. Rozstrzygnięcia podejmowane w uchwałach chronią gwarantowane przez Konstytucję prawa jednostki.

3. Spory o właściwość i spory kompetencyjne

3.1. Stosownie do art. 4 w związku z art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a. NSA rozstrzyga spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego i samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz między organami tych jednostek a organami administracji rządowej, ponadto spory o właściwość, gdy przynajmniej dwa organy administracji publicznej, jednocześnie uważają się za właściwe do załatwienia konkretnej sprawy (spór pozytywny) lub gdy żaden z nich nie uznaje się za właściwy do jej załatwienia (spór negatywny). Nie można mówić o sporze o właściwość w sytuacji, gdy przedmiotem sporu między organami jest nieustalony jednoznacznie stan faktyczny sprawy, a więc gdy spór jest sporem co do faktów, a nie co do prawa (postanowienie z 26 stycznia 2018 r., II GW 66/17). Rozstrzyganie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych objęte jest właściwością NSA (art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a.).

3.2. W 2018 r. do NSA wpłynęły 523 wnioski o rozstrzygnięcie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych. Załatwiono 514 wniosków, w tym w 374 sprawach wskazano organ właściwy do ich rozpoznania.

3.3. Przedmiot rozstrzygnięcia

3.3.1. W odniesieniu do sporów o właściwość przykładem sporu pozywnego jest postanowienie z 9 maja 2018 r., II FW 1/18, w którym prezydent miasta oraz wójt gminy uważają się za organy właściwe miejscowo w sprawie przyjęcia deklaracji i rozliczenia podatku od środków transportowych. Oba organy właściwość swoją wywodziły z art. 9 ust. 7 u.p.o.l. Zdaniem NSA istotne dla tego rozstrzygnięcia jest ustalenie miejscowości, w której znajdują się podlegające opodatkowaniu środki transportowe. Rozstrzygając natomiast spór negatywny NSA wskazał wójta gminy jako organ właściwy do rozpoznania wniosku o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego. Zdaniem NSA zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[22] wniosek składa się w urzędzie gminy lub miasta właściwym ze względu na miejsce zamieszkania osoby, która wnosi żądanie, natomiast art. 3 pkt 11 u.ś.r. stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o organie właściwym, oznacza to wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne. Ustawa o świadczeniach rodzinnych nie definiuje określenia „miejsce zamieszkania", a zgodnie z art. 25 K.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Dla przyjęcia zamieszkiwania danej osoby w określonej miejscowości konieczne jest ustalenie występowania dwóch przesłanek, a mianowicie przebywania i zamiaru stałego pobytu, przy czym przesłanki te muszą wystąpić łącznie.

[21] Zob. np. wyrok z 8 czerwca 2017 r., I FSK 1285/15, i powołane tam orzecznictwo.

[22] Dz.U. z 2017 r. poz. 1952 ze zm.; dalej: u.ś.r.

Obie te przesłanki zostały spełnione w rozstrzyganej sprawie (postanowienie z 8 listopada 2018 r., I OW 172/18).

3.3.2. Szereg sporów kompetencyjnych dotyczyło przepisów z zakresu prawa wodnego. Związane to było z wejściem w życie od dnia 1 stycznia 2018 r. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne[23], która wprowadziła nową strukturę organów administracji wodnej, a szereg przepisów przejściowych tej ustawy dotyczących właściwości organów budzi wątpliwości interpretacyjne.

Rozpoznając wniosek Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego w przedmiocie wskazania organu właściwego do rozpatrzenia odwołania w sprawie zmiany stosunków wodnych na działce, NSA wskazał Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Zdaniem NSA problem prawny zaistniał na tle poprzedniego brzmienia art. 545 ust. 4 p.w.z 2017r., a od czasu złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego uległa zmianie treść tego przepisu. Zgodnie z art. 1 pkt 2 lit. d) ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne[24] art. 545 ust. 4 p.w. z 2017 r. uzyskał następujące brzmienie: „Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, niewymienionych w ust. 1-3d, stosuje się przepisy dotychczasowe, z tym że organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego jest Prezes Wód Polskich, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego był w tych sprawach Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej albo dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej". Ponadto uwypuklono, że omawiany przepis w nowym brzmieniu zaczął obowiązywać z mocą wsteczną od 1 stycznia 2018 r.

W konsekwencji aktualnie nie istnieje wątpliwość interpretacyjna dotycząca treści art. 545 ust. 4 p.w. z 2017 r. dotycząca wskazania organu właściwego do załatwienia odwołania od decyzji wydanej na podstawie art. 29 ust. 3 p.w. Zgodnie z treścią art. 545 ust. 4 p.w. z 2017 r. Prezes Wód Polskich jest organem wyższego stopnia tylko w odniesieniu do spraw, w których pod rządami ustawy p.w. organem wyższego stopnia był Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej albo dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Oznacza to, że w sprawach dotyczących decyzji wydawanych przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast w sprawie naruszenia stosunków wodnych na gruncie art. 545 ust. 4 p.w. z 2017 r. nie zawiera normy prawnej w zakresie właściwości instancyjnej organu administracji publicznej. Taka zaś ocena uprawniała do stwierdzenia, że w tego rodzaju sprawach znajduje zastosowanie ogólna zasada wynikająca z art. 17 pkt 1 k.p.a., zgodnie z którą organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu są w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego (a więc wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast) samorządowe kolegia odwoławcze (postanowienia z 6 lipca 2018 r., II OW 16/18; II OW 20/18; II OW 31/18; II OW 17/18; II OW 19/18; II OW 21/18; II OW 15/18 oraz postanowienia z 18 września 2018 r., II OW 41/18, II OW 45–49/18, II OW 52–68/18 i II OW 75/18).

Część sporów kompetencyjnych toczyła się pomiędzy organami gmin a zarządami zlewni PGW Wody Polskie i dotyczyła ustalenia organu właściwego do rozpoznania wniosków odnoszących się do różnych przypadków związanych z zalewaniem wodami gruntów. W sytuacji gdy z akt sprawy wynikało, że przyczyna zalewania związana była z nienależy-

[23] Dz.U. z 2017 r. poz. 1566 ze zm.

[24] Dz.U. z 2018 r. poz. 710

tym utrzymaniem bądź oddziaływaniem urządzeń wodnych, jako organ właściwy wskazywano zarząd zlewni PGW Wody Polskie (np. postanowienia: z 17 października 2018 r., II OW 96/18 lub z 20 lipca 2018 r., II OW 30/18). W kwestii stosowania przepisów art. 191 lub 234 p.w. z 2017 r. NSA wskazywał, że art. 191 jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 234, co wynika z tego, że gdy obowiązek utrzymania w należytym stanie danego urządzenia wodnego nie jest realizowany, to wyłącznie organ właściwy do wydania zgód wodnoprawnych jest właściwy do nałożenia w formie decyzji obowiązków, o których stanowi art. 191 p.w. z 2017 r. Zgodnie z tym przepisem organem właściwym w sprawie zgód wodnoprawnych są właściwe organy Wód Polskich. Natomiast organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej (jako organu zniesionego z dniem 1 stycznia 2018 r.) w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji starosty o ustaleniu linii brzegu jest również Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej jako właściwy organ odwoławczy (postanowienia z 18 września 2018 r., II OW 81–84/18, II OW 88–94/18).

Unormowania art. 544 ust. 1 i 2 oraz art. 545 ust. 6 p.w. z 2017 r. wskazują, iż dotychczasowe zadania marszałków, określone w przepisach Prawa wodnego z 2001 r., stały się zadaniami organów PGW Wody Polskie. Stanowisko to w odniesieniu do melioracji wodnych znajduje umocnienie w przepisach Działu V rozdziału 2 Prawa wodnego z 2017 r. Odpowiednikiem przepisu art. 75 ust. 1 p.w. z 2001 r. jest przepis art. 203 p.w. z 2017 r., zgodnie z którym programowanie, planowanie i nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych w trybie, o którym mowa w art. 199 ust. 2, należy do Wód Polskich. Na mocy zaś art. 199 ust. 4 rozstrzygnięcia w sprawach, o których mowa w ust. 2, dokonuje, w drodze decyzji, właściwy organ Wód Polskich w uzgodnieniu z właściwym wojewodą, na wniosek zainteresowanych właścicieli gruntów. Organy Wód Polskich, zgodnie z kompetencjami określonymi w art. 240 tej ustawy, nie zostały wprost wskazane jako organy właściwe do zajmowania stanowiska w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych czy melioracji wodnych. Istotą uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy w razie lokalizowania inwestycji na terenie objętym melioracjami wodnymi jest ochrona melioracji wodnych, a więc taka regulacja stosunków wodnych, która polepsza zdolności produkcyjne gleby i ułatwia jej uprawę (art. 195 ustawy z 2017 r.). Władcza wypowiedź w tym zakresie, a taką jest uzgodnienie w trybie art. 54 ust. 4 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 106 k.p.a., powinna należeć do tego organu Wód Polskich, który ma kompetencje o charakterze nadzorczym związane z wykonywaniem obowiązku utrzymywania urządzeń melioracji wodnych. Z art. 205 i art. 206 oraz art. 240 ust. 3 pkt 1 lit. a) Prawa wodnego wynika, że organem tym jest regionalny zarząd gospodarki wodnej (postanowienia z 5 lipca 2018 r.: II OW 33/18, II OW 34/18, II OW 35/18, II OW 36/18, II OW 37/18 i II OW 38/18).

3.3.3. Inne zagadnienia.

1) Organem właściwym do rozpoznania wniosku o wznowienie postępowania zakończonego decyzją samorządowego kolegium odwoławczego (SKO) w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji prezydium powiatowej rady narodowej o przejęciu przez Skarb Państwa własności nieruchomości stanowiącej gospodarstwo rolne jest SKO. Zdaniem NSA postępowanie w sprawie wznowienia zmierza potencjalnie do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy zakończonej decyzją zawierającą wady formalne. Charakter postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego sprawia, że na gruncie art. 151 k.p.a. w orzecznictwie przyjęto stanowisko, w świetle którego zmiana przepisów

o właściwości rzeczowej po wydaniu decyzji ostatecznej skutkuje przeniesieniem kompetencji w zakresie wydania rozstrzygnięcia o wznowieniu postępowania na podstawie art. 150 § 1 w zw. z art. 149 k.p.a. na nowy organ, który uzyskał swe uprawnienia wskutek zmiany przepisów[25] (postanowienie z dnia 9 października 2018 r., I OW 94/18).

2) Spory kompetencyjne dotyczyły także spraw o: zatwierdzenie projektu robót geologicznych (II GW 66/17, II GW 69/17, II GW 10/18); lokalizację przyłącza gazowego w pasie drogowym (II GW 2/18); lokalizację przyłącza telekomunikacyjnego w pasie drogowym (II GW 70/17, II GW 71/17, II GW 72/17); rozpatrzenie wniosku o uzgodnienie i zgodę na lokalizację przyłącza wody (II GW 3/18); ustalenie opłaty podwyższonej za wydobywanie kopaliny (II GW 68/17); ustalenie opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji (II GW 8/18); dofinansowanie ze środków PFRON do turnusu rehabilitacyjnego (I GW 1/18); rozłożenie na raty kosztów egzekucyjnych (I GW 2/18); prowadzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie tytułu wykonawczego (I GW 10/18, I GW 11/18); przeprowadzenie czynności windykacyjnych obowiązku zapłaty kary porządkowej (I GW 6/18); wypłatę ekwiwalentu z tytułu wyłączenia gruntów z upraw rolnych i prowadzenia uprawy leśnej (I GW 7/18); ponaglenie beneficjenta w sprawie niewydania decyzji w przedmiocie określenia kwoty przypadającej do zwrotu ze środków z budżetu Unii Europejskiej (I GW 9/18, I GW 12/18); umorzenie kosztów zastępstwa procesowego (I GW 8/18); rozpatrzenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego (II GW 1/18); zmianę danych zawartych w licencji na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy (II GW 4/18); ustalenie prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (II GW 5/18, II GW 6/18, II GW 13/18, II GW 17/18, II GW 19/18, II GW 25/18). Poniżej wskazano niektóre rozstrzygnięcia.

W sprawie zatwierdzenia projektu robót geologicznych organem właściwym jest marszałek województwa. Wyjątkowo, jeżeli planowane roboty dotyczą złóż kopalin, ich odwodnienia albo wtłoczenia do nich wód złożowych, organem właściwym jest Minister Środowiska (postanowienie z 27 lutego 2018 r., II GW 69/17). Kompetencja starosty w sprawach zatwierdzenia projektów robot geologicznych dla określenia warunków hydrogeologicznych oraz geologiczno-inżynierskich dla posadowienia obiektów budowlanych również w przypadku obiektów posadowionych przy drodze ekspresowej jako inwestycji liniowej wynika z wykładni systemowej i celowościowej art. 161 Prawa geologicznego i górniczego (postanowienie z 24 maja 2018 r., II GW 10/18). NSA zaznaczył, że wskutek zmiany organu właściwego do udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego zmienił się również organ właściwy w nadzwyczajnym toku postępowania administracyjnego. Oznacza to, że we wszystkich postępowaniach w sprawach tego rodzaju, w tym również w postępowaniach prowadzonych po wydaniu ostatecznej decyzji, określonych w rozdziałach 12 i 13 działu II k.p.a., organem pierwszej instancji stał się GDDKiA (II GW 70/17). Rozłożenie na raty spłaty kosztów egzekucyjnych ma charakter fakultatywny, a organem właściwym jest organ egzekucyjny, na rzecz którego przypadają przedmiotowe koszty (postanowienie z 23 marca 2018 r., I GW 2/18).

[25] Powołane w postanowieniu orzecznictwo: wyrok NSA z 8 listopada 2007 r., II OSK 1474/06; postanowienie NSA z 8 czerwca 2010 r., I OW 40/10.

W sporach dotyczących ustalenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych utrwaliła się linia orzecznicza wskazująca, że organem właściwym miejscowo do ustalenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jest – w braku miejsca zamieszkania świadczeniobiorcy – organ ostatniego miejsca zamieszkania świadczeniobiorcy (stałego miejsca zamieszkania, stałego zameldowania – postanowienie z 16 października 2018 r., II GW 17/18). W sytuacji, gdy dana osoba przebywa czasowo, choćby nawet w dłuższym okresie, w pewnej miejscowości, ale dzieje się to w wyniku podjętej w ośrodku terapii, jako miejsce zamieszkania, od którego zależy ustalenie właściwego organu, należy wskazać miejsce, w którym strona ma zamiar mieszkać wtedy, kiedy ustaną powody przebywania poza miejscem, w którym osoba wykazuje wolę koncentracji ośrodka swoich spraw życiowych (postanowienie z 26 kwietnia 2018 r., II GW 5/18).

Wskazane wyżej wybrane przykłady orzeczeń świadczą o skomplikowanej materii zagadnień przedstawionych NSA do rozstrzygnięcia.

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

4.1. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[26] strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania). Stosownie do art. 2 ustawy, o nieuzasadnionej zwłoce można mówić, jeśli postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne do jego zakończenia, przy uwzględnieniu oceny terminowości i prawidłowości czynności sądowych, charakteru sprawy, stopnia faktycznej i prawnej jej zawiłości, znaczenia dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień, ale także zachowań stron, a w szczególności strony, która zarzuca przewlekłość postępowania (postanowienie z 27 czerwca 2018 r., II GPS 20/18). Przepis art. 4 ust. 3 ww. ustawy określa właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpoznania skarg na przewlekłość postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub NSA. Skarga powinna być rozpoznana w terminie 2 miesięcy od jej wniesienia.

4.2. W 2018 r. do NSA wpłynęło 61 skarg na przewlekłość postępowania przed NSA oraz 200 skarg na przewlekłość postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. W odniesieniu do skarg dotyczących NSA nie uwzględniono żadnej skargi, natomiast w wprzypadku wojewódzkich sądów administracyjnych uwzględniono jedną skargę, a przyznana suma pieniężna w wysokości 2000 zł dotyczyła WSA w Warszawie.

4.3. Skarga zostaje uwzględniona, jeśli NSA stwierdzi, że zostało naruszone prawo skarżącego do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. W postanowieniu z 6 czerwca 2018 r., I OPP 38/18, NSA stwierdził rażące naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w terminie wyznaczonym przez ustawodawcę, ponieważ postępowanie przed WSA w War-

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

szawie od dnia wpływu sprzeciwu od decyzji do dnia wniesienia skargi na przewlekłość postępowania trwało ponad 7 miesięcy (zgodnie z art. 64a p.p.s.a. sąd rozpoznaje sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym w terminie 30 dni od dnia wpływu sprzeciwu). Dodać należy, że NSA uwzględnił skargę, mimo że został wydany wyrok.

4.4. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ww. ustawy skargę niezasadną sąd oddala. Powodem oddalenia skarg na przewlekłość postępowania było: nieuwzględnienie przez stronę postępowania wpadkowego, co skutkowało faktem, że do przewlekłości nie doszło (postanowienia z: 21 marca 2018 r., II FPP 4/18; 14 sierpnia 2018 r., II FPP 26/18; 5 czerwca 2018 r., II GPP 17/18; 21 czerwca 2018 r., 18/18; 13 czerwca 2018 r., 19/18 i 30 sierpnia 22/18), ponadto ustalenie, że nie doszło do przewlekłości (postanowienia z: 27 czerwca 2018 r., II GPP 20/18; 12 lipca 2018 r., II GPP 21/18; 9 maja 2018 r., I GPP 11/18 i 13 marca 2018 r.,II GPP 4/18), a także złożenie skargi przedwcześnie (postanowienie z 27 kwietnia 2018 r., II FPP 11/18).

4.5. Głównymi powodami odrzucenia skarg było m.in.: wniesienie skargi na przewlekłość postępowania po jego zakończeniu (np. postanowienia z: 15 marca 2018 r., I OPP 8/18; 11 kwietnia 2018 r., I OPP 42/18; 29 listopada 2018 r., II OPP 17/18; 14 grudnia 2018 r., I OPP 135/18), ponowne wniesienie skargi na przewlekłość postępowania przed upływem 12 miesięcy od rozpoznania poprzedniej skargi (postanowienia z: 6 lutego 2018 r., II OPP 3/18; 11 kwietnia 2018 r., I OPP 32/18 i I OPP 47/18; 14 września 2018 r., I OPP 100/18; 13 marca 2018 r., II FPP 16/18 i 28 czerwca 2018 r., II FPP 10/18), nieuiszczenie wpisu (postanowienia z: 11 kwietnia 2018 r., I OPP 5/18; 6 sierpnia 2018 r., I OPP 62/18 i I OPP 90/18; 20 grudnia 2018 r., II OPP 18/18), wniesienie skargi nieznanej ustawie (postanowienia z: 15 listopada 2018 r., I OPP 122/18; 14 grudnia 2018 r., I OPP 125/18, I OPP 127/18 i I OPP 128/18), brak przytoczenia okoliczności uzasadniających żądanie (postanowienia z: 29 maja 2018 r., II GPP 16/18; 9 maja 2018 r., II FPP 13/18; 10 lipca 2018 r., II FPP 17/18), powodem takim była też niedopuszczalność skargi na przewlekłość postępowania toczącego się przed NSA (postanowienie z 27 czerwca 2018 r., I GPP 20/18), ponadto było nieuiszczenie wpisu (postanowinia z: 24 stycznia 2018 r., II FPP 9/17; 31 stycznia 2018 r., II FPP 35/17 i II FPP 34/17; 16 marca 2018 r., II FPP 5/18, II FPP 6/18II FPP 9/18, II FPP 8/18 i II FPP 7/18; 26 kwietnia 2018 r.,II FPP 12/18), wniesienie skargi po prawomocnym zakończeniu postępowania (postanowienia z: 16 lutego 2018 r., II FPP 3/18; 8 sierpnia 2018 r., II FPP 23/18 i II FPP 24/18) czy brak przymiotu strony (postanowienia z: 8 sierpnia 2018 r., II FPP 25/18; 3 października 2018 r., II FPP 34/18, II FPP 37/18 i II FPP 36/18).

5. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

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

Użyte w art. 285a § 2 p.p.s.a. pojęcie „wyjątkowe przypadki" odnosi się do przyczyn nieskorzystania przez stronę z przysługujących jej środków zaskarżenia. Przyczyny te mu-

szą być wyjątkowe w znaczeniu obiektywnym, uniemożliwiające stronie wniesienie środka zaskarżenia, a nie o charakterze okoliczności subiektywnych, wynikających z woli lub zaniedbań strony (postanowienie z 31 stycznia 2018 r., I GNP 17/17). Orzeczenia NSA traktuje się jak orzeczenia wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi.

5.2. W 2018 r. wpłynęło 17 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA i 8 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Uwzględniono jedną skargę na prawomocny wyrok sądu pierwszej instancji.

5.3. W sprawie wszczętej z wniosku Prezesa NSA unieważniono wyrok WSA w Krakowie z 20 stycznia 2016 r., I SA/Kr 1762/15, oraz odrzucono skargę (postanowienie z 27 kwietnia 2018 r., I GNP 1/18). Postanowienie zapadło na podstawie art. 172 p.p.s.a. Uzasadnieniem wyżej wskazanego rozstrzygnięcia było ustalenie, że został wydany po wejściu w życie nowelizacji p.p.s.a., która wyłączyła możliwość zaskarżenia do sądu pierwszej instancji postanowienia w przedmiocie stanowiska wierzyciela. W myśl art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a., w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 sierpnia 2015 r., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu.

5.4. Zgodnie z art. 285k § 1 p.p.s.a. NSA oddala skargę w razie braku stwierdzenia, że zaskarżone orzeczenie jest niezgodne z prawem, np.: ustalenie, że kwestionowany wyrok nie naruszał wskazanych w skardze przepisów, a w szczególności przepisów prawa Unii Europejskiej (np. wyroki z: 23 października 2018 r., I FNP 1/18; 14 czerwca 2018 r., I ONP 2/18), wskazania zarzutów dotyczących ustalenie faktów lub oceny dowodów – art. 285d p.p.s.a. (wyroki z 11 października 2018 r., I FNP 2/18 oraz I FNP 3/18), brak stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku NSA z uwagi na zastosowanie prawa krajowego sprzecznego z normami prawa unijnego (wyrok z 17 kwietnia 2018 r., II ONP 1/18).

5.5. Powodem odrzucenia skargi było m.in.: uchybienie przymusu adwokackiego (postanowienia z: 6 marca 2018 r., I ONP 1/18; 6 czerwca 2018 r., I ONP 3/18; 4 października 2018 r., II ONP 3/18; 10 października 2018 r., I ONP 5/18; 15 listopada 2018 r., I ONP 7/18; 17 stycznia 2018 r., II FNP 5-7/17), niewyczerpanie toku postępowania (postanowienia z: 6 czerwca 2018 r., I ONP 4/18; 31 stycznia 2018 r., I GNP 17/17), brak wskazania przepisu prawa Unii Europejskiej (postanowienie z 20 czerwca 2018 r., II ONP 2/18), złożenie skargi z naruszeniem ustawowego terminu (postanowienie z 4 października 2018 r., II ONP 3/18), niewyjaśnienie dlaczego wykluczona jest lub była możliwość uzyskania zmiany orzeczenia NSA w drodze skargi o wznowienie postępowania – art. 285e § 1 pkt 5 p.p.s.a. (postanowienie z 26 lipca 2018 r., I GNP 2/18), brak uprawdopodobnienia wyrządzenia szkody na skutek wydania orzeczenia, którego skarga dotyczy – art. 285e § 1 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 29 maja 2018 r., I FNP 2/17), wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, od którego została oddalona skarga kasacyjna, a ocena prawna zawarta w prawomocnym orzeczeniu NSA nie stanowi rażącego naruszenia norm UE (postanowienia z 28 lutego 2018 r., II FNP 1/18 i II FNP 2/18), powodem był też brak prawidłowego uzasadnienia skargi (postanowienie z 26 kwietnia 2018 r., II FNP 3/18).

CZĘŚĆ DRUGA

ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Izba Finansowa

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

1.1. Skargi kasacyjne i inne sprawy

1.1.1. Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2018 r.

Z poprzedniego okresu	Wpływ*	Łącznie do załatwienia	Załatwiono**	% ogółu	Pozostało
10 060	6 314	16 374	5 905	38,07	10 490

* W liczbie tej nie uwzględniono 26 skarg o wznowienie postępowania.
** W liczbie tej uwzględniono 26 załatwionych spraw o wznowienie postępowania.

W 2018 r. do Izby Finansowej wpłynęło 6314 skarg kasacyjnych oraz 26 skarg o wznowienie postępowania, z czego 39% (2489) dotyczyło spraw z zakresu podatku od towarów i usług, 22% (1399) podatku dochodowego od osób fizycznych, a 8% (521) podatku dochodowego od osób prawnych.

Wśród wszystkich skarg kasacyjnych zarejestrowanych w tym okresie statystycznym interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych stanowiły ponad 27% (1541 spraw), ponadto wpłynęły 154 skargi kasacyjne od interpretacji indywidualnych wydawanych przez inne organy. Liczba skarg dotyczących interpretacji stale pozostaje wysoka.

W Izbie rozstrzygnięto 5905 skarg kasacyjnych, w tym 4820 spraw na rozprawie oraz 1085 spraw na posiedzeniu niejawnym, a ponadto 4 sprawy zamknięto zarządzeniem.

W Izbie zanotowano również 23 skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej oraz 46 skarg na niewykonanie w określonym terminie czynności wynikających z przepisów odrębnych.

Do Izby wpłynęły 1243 zażalenia. Spośród 1262 załatwionych zażaleń 1,5% (19) dotyczyło problematyki prawa pomocy, 16% (197) wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu

lub czynności, 11% (144) uchybienia terminu, 1% (15 spraw) wyłączenia sędziego, 27% (344) odrzucenia skargi a 43% (543) innej problematyki. Nierozpoznanych zostało 137 zażaleń, co stanowi bieżący miesięczny wpływ spraw tego rodzaju do Izby.

Rozstrzygnięto 2 spory kompetencyjne i w jednej sprawie wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy.

Na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki wpłynęły 44 skargi, w tym 23 skargi dotyczyły postępowania przed NSA. W żadnej spośród 41 załatwionych spraw Izba nie uwzględniła skargi na przewlekłość postępowania. Do rozpoznania na rok następny pozostały 4 skargi.

Do Izby wpłynęło 5 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych. Podjęto 5 uchwał wyjaśniających zagadnienia, w 1 sprawie odmówiono podjęcia uchwały, a do rozpoznania w składzie siedmiu sędziów przejęto 2 sprawy.

Do Izby wpłynęło 10 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, 3 sprawy dotyczyły orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych, 7 – orzeczeń NSA. Składy orzekające 3 skargi oddaliły, 7 skarg odrzuciły.

W 2018 r. Izba nie wystąpiła z żadnym pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego, natomiast do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skierowano 2 pytania prejudycjalne.

1.1.2. W roku 2018 nastąpił niewielki wzrost wpływu skarg kasacyjnych. Odnośnie do organizacji działalności orzeczniczej w Izbie, sędziom przydzielanych było 3–6 spraw w referacie na każdej sesji, w zależności od stopnia ich zawiłości oraz tożsamości poruszanej w nich problematyki. Gdy pozwalał na to analogiczny charakter spraw, wyznaczano ich więcej, tj. nawet po kilkanaście w referacie. Przydzielenie większej liczby spraw do referatu sędziego wiązało się też z tzw. sprawami po uchwałach czy wyrokach TSUE.

W prawie każdym składzie, który w roku 2018 rozstrzygał sprawy na rozprawie, brał udział sędzia delegowany – bez stałej obecności sędziów delegowanych nie byłoby możliwe wyznaczenie takiej liczby rozpraw.

1.1.3. Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2018 r., zostały wniesione przez różne podmioty uprawnione. Osoby prawne złożyły 2124 skargi, osoby fizyczne – 2416, organy – 1415. Prokurator złożył 11 skarg kasacyjnych, natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich nie wniósł żadnej skargi.

W postępowaniu przed NSA pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w 2542 sprawach, co stanowi 53% spraw załatwionych w Izbie na rozprawach (4820). Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 644 sprawach (13%). Radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania nie będących organami administracji wystąpili w 797 sprawach (17%). Doradcy podatkowi nie będący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 791 sprawach (16%). Prokurator uczestniczył w 13 sprawach, a Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w 1 sprawie.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Kontrola orzeczeń organów podatkowych

Kontrola orzeczeń organów podatkowych w 2018 r. przez wojewódzkie sądy administracyjne dotyczyła zarówno kwestii zastosowania przez organy przepisów prawa material-

nego, jak i przepisów prawa procesowego. Wojewódzkie sądy administracyjne w przeważającej części orzekały na podstawie przepisów prawa krajowego, ale z każdym rokiem rośnie liczba zagadnień, w których sądy przy orzekaniu posiłkowały się również przepisami prawa Unii Europejskiej oraz dokonywały prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisów prawa podatkowego.

Zadaniem wojewódzkich sądów administracyjnych jest również prawidłowe zastosowanie i wykładnia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i orzeczeń TSUE do danego stanu faktycznego rozpoznawanych spraw podatkowych. Nie bez znaczenia bowiem dla prawidłowości postępowań podatkowych jest dorobek orzeczniczy zarówno TK, jak i TSUE.

2.2. Zastosowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

W podejmowanych rozstrzygnięciach sądy pierwszej instancji uwzględniały orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W kontekście wyroku z 8 października 2013 r., SK 40/12, w którym Trybunał orzekł o niezgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., sądy administracyjne wskazywały, że wprawdzie stwierdzona niekonstytucyjność w ww. wyroku TK dotyczy art. 70 § 6 o.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., to jednak powtórzona w art. 70 § 8 o.p. treść tego przepisu (uzupełniona o zastaw skarbowy) w brzmieniu obowiązującym po 1 stycznia 2003 r. oznacza także jego niekonstytucyjność (m.in. wyroki: WSA w Gliwicach z 2 marca 2018 r., III SA/Gl 722/17, z 16 maja 2018 r., III SA/Gl 646/17; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24 maja 2018 r., I SA/Go 18/18, WSA w Krakowie z 26 czerwca 2018 r., I SA/Kr 1109/17, WSA w Poznaniu z 17 maja 2018 r., I SA/Po 305/18).

W orzecznictwie sądów pierwszej instancji odnoszono się również do wyroku TK P 30/11, dotyczącego 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. W wielu sprawach wyrok ten miał znaczenie dla oceny zarzutu przedawnienia (m.in. wyroki: WSA w Gliwicach z 10 kwietnia 2018 r., I SA/Gd 1706/17, WSA w Poznaniu z 29 sierpnia 2018 r., I SA/Po 183/18).

W orzecznictwie sądów administracyjnych powoływano się także na wyrok TK z 11 grudnia 2007 r., U 6/06, w którym orzeczono, że § 16 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług[1] w zakresie, w jakim w przypadku wystawienia faktury korygującej uzależnia prawo do obniżenia kwoty podatku należnego od posiadania potwierdzenia odbioru tej faktury, jest niezgodny z art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[2] oraz z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP (np. wyroki: WSA w Warszawie z 21 września 2018 r., III SA/Wa 3302/17, z 15 marca 2018 r., III SA/Wa 1285/17, z 9 stycznia 2018 r., III SAB/Wa 48/17, WSA w Gliwicach z 24 kwietnia 2018 r., III SA/Gl 64/18).

[1] Dz.U. Nr 95, poz. 798 i Nr 102, poz. 860

[2] Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

2.3. Zastosowanie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Istotny wpływ na kształt orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych wywarły orzeczenia TSUE.

W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w orzecznictwie TSUE, w kwestii świadczeń kompleksowych jednoznacznie przyjęto, że jedna transakcja występuje w wypadku, gdy dwa lub więcej elementów albo dwie lub więcej czynności dokonanych przez podatnika jest ze sobą tak ściśle związanych, że tworzy obiektywnie tylko jedno niepodzielne świadczenie gospodarcze, którego rozdzielenie miałoby charakter sztuczny (tak wyrok TSUE w sprawie C-224/11, ECLI:EU:C:2013:15 i wyroki: WSA w Krakowie z 8 listopada 2018 r., I SA/Kr 993/18, z 24 października 2018 r., I SA/Kr 828/18, WSA w Warszawie z 6 czerwca 2018 r., III SA/Wa 3071/17).

Odwoływano się również do wyroku TSUE z 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-354/03, C-355/03 i C-484/03, ECLI:EU:C:2006:16, z którego wynika, że analiza definicji pojęć podatnika i działalności gospodarczej wskazuje na szeroki zakres przedmiotowy pojęcia działalności gospodarczej oraz na jego obiektywny charakter, co oznacza, że działalność ta jest rozważana sama w sobie, niezależnie od jej celów lub jej rezultatów. Każda transakcja powinna być rozpatrywana *per se*, a charakteru danej transakcji w łańcuchu dostaw nie mogą zmienić wcześniejsze lub późniejsze wydarzenia. Zasada, iż każdą transakcję należy rozpatrywać indywidualnie i *per se*, bez odniesienia do jej celu lub rezultatów, bazuje na założeniu, iż wspólny system VAT powinien być neutralny, a także na zasadzie pewności prawa, która wymaga, by zastosowanie prawa wspólnotowego było przewidywalne w skutkach dla podmiotów, które mu podlegają – tak np. wyroki TSUE z: 22 lutego 1984 r. w sprawie Kloppenburg, 70/83, ECLI:EU:C:1984:71, pkt 11 (wyrok WSA we Wrocławiu z 30 kwietnia 2018 r., I SA/Wr 664/17).

W tym samym wyroku WSA we Wrocławiu wskazał, że w kontekście wyroku TSUE z 22 października 2015 r. C-277/14, ECLI:EU:C:2015:719 należy uznać, że system odliczeń w systemie VAT ma na celu całkowite uwolnienie przedsiębiorcy od ciężaru VAT należnego bądź zapłaconego w ramach całej prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Wspólny system VAT zapewnia zatem, by wszelka działalność gospodarcza, bez względu na jej cel czy rezultaty, pod warunkiem że co do zasady podlega ona sama opodatkowaniu VAT, była opodatkowana w sposób całkowicie neutralny.

Także w wyroku z 29 sierpnia 2018 r., I SA/Wr 26/18, WSA we Wrocławiu powołując się na stanowisko TSUE zawarte w wyroku z 27 czerwca 2018 r., C-459/17 i C-460/17, ECLI:EU:C:2018:501, wskazał, że dobra lub zła wiara podatnika, który wnosi o odliczenie VAT, nie ma wpływu na to, czy dostawa została dokonana.

Odnosząc się do kwestii „przeniesienia prawa do rozporządzania towarami jak właściciel" WSA w Warszawie w wyroku z 15 maja 2018 r., III SA/Wa 2397/17, powołał się na wyrok TSUE z 8 lutego 1990 r., w sprawie C-320/88, ECLI:EU:C:1990:61 i wskazał, że dla uznania danej czynności za opodatkowaną dostawę towarów nie ma znaczenia, czy dochodzi do przeniesienia własności według prawa właściwego dla danego kraju. Regulacja ta ma zastosowanie do każdego przeniesienia prawa do rozporządzania towarem na inny podmiot, które to przeniesienie skutkuje tym, że strona ta uzyskuje *de facto* możliwość korzystania z rzeczy tak jak właściciel, nawet jeżeli nie wiąże się to z przeniesieniem własności.

Sądy administracyjne powoływały się także na wyrok z 21 czerwca 2012 r., w sprawie C-80/11 i C-142/11, ECLI:EU:C:2012:373, w którym, w myśl reguły wypracowanej przez Trybunał, w przypadku gdy dana faktura nie odzwierciedla rzeczywistej transakcji pomiędzy podmiotami na niej wskazanymi, ale zawiera wszystkie elementy formalne i nie jest to faktura „pusta" (tzn. dokumentuje czynność, która została dokonana, chociaż pomiędzy innymi podmiotami), podatnik zachowuje prawo do odliczenia podatku naliczonego wynikającego z takiej faktury, jeżeli przedsięwziął wszystkie działania, jakich można od niego racjonalnie oczekiwać w celu upewnienia się, że dokonywana przez niego transakcja nie prowadzi do udziału w przestępstwie lub nie stanowi nadużycia prawa (wyrok WSA w Gliwicach z 19 lutego 2018 r., III SA/Wa 980/17 oraz WSA w Warszawie z 12 października 2018 r., III SA/Wa 58/18.

2.4. Ordynacja podatkowa

2.4.1. Przedstawiając orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych z zakresu Ordynacji podatkowej[3] należy przede wszystkim uwzględnić wprowadzanie do polskiego porządku prawnego instrumentów przeciwdziałania unikaniu opodatkowania.

W kwestii zastosowania art. 14b § 5b Ordynacji podatkowej, w wyrokach z: 24 maja 2018 r., I SA/Po 85/18, 22 sierpnia 2018 r., I SA/Po 176/18, WSA w Poznaniu stwierdził, że jeżeli stan faktyczny przedstawiony we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej daje uzasadnione przypuszczenie, iż w sprawie miałby zastosowanie art. 119a § 1 o.p., wówczas organ ma obowiązek odmówić wydania interpretacji indywidualnej, tak jak przewiduje to art. 14b § 5b o.p. W tym bowiem przypadku trybem właściwym powinien być wniosek o wydanie opinii zabezpieczającej. Ocena możliwości zastosowania regulacji prawnych klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania należy do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, nie zaś do uprawnionego do wydawania interpretacji indywidualnych Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej. Przyjęto również, że uzasadnione przypuszczenie możliwości zastosowania art. 119a § 1 o.p. stanowi przeszkodę prawną do wydania indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego (np wyrok WSA we Wrocławiu z 31 stycznia 2018 r., I SA/Wr 1151/1).

Z drugiej zaś strony w sprawach, w których podatnicy wprost domagają się udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy do przedstawionych przez nich stanów faktycznych lub zdarzeń przyszłych będzie miał zastosowanie art. 119a o.p., tryb przewidziany w art. 14b § 1 o.p. nie jest właściwy. Tak skonstruowane pytanie odpowiada przesłance określonej w art. 165a § 1 o.p. jako „jakiekolwiek inne przyczyny" – obejmującej okoliczności uniemożliwiające wydanie prawidłowej interpretacji indywidualnej. W tym bowiem przypadku przepisy prawa przewidują inny tryb dla uzyskania przez zainteresowanego określonej informacji. Równocześnie, skoro w samym wniosku znajduje się pytanie o zastosowanie art. 119a § 1 o.p., zbędne jest występowanie do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej o opinię w zakresie, o którym jest mowa w art. 14b § 5b o.p. (por. wyroki WSA w Warszawie: z 27 marca 2018 r., III SA/Wa 799/17 i z 8 marca 2018 r., III SA/Wa 753/18).

W wyroku z 25 lipca 2018 r., I SA/Sz 377/18, WSA w Szczecinie zauważył, że zmiana interpretacji indywidualnej jest swego rodzaju procesem nadzoru nad interpretacjami indywidualnymi. Przy tym istnienie orzecznictwa sądów administracyjnych nie odbiera or-

[3] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800; dalej: o.p.).

ganowi sprawującemu funkcje nadzorcze prawa do samodzielnej oceny zdarzeń i wykładni przepisów w sprawach innych niż ta, w której zapadł konkretny wyrok. Intencją tego organu powinna być ocena, czy i na ile określone orzeczenia sądów administracyjnych są przydatne w konkretnej sprawie.

2.4.2. Brak wskazania w decyzji organu pierwszej instancji spełnienia przez ten organ przesłanek z art. 165b § 3 o.p. przy wszczęciu postępowania podatkowego po upływie sześciu miesięcy od zakończenia kontroli podatkowej stanowi niewątpliwie naruszenie powyższego przepisu. Organ drugiej instancji może z tego powodu uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać mu sprawę do ponownego rozstrzygnięcia. Przy tym przesłanki wskazane w art. 165b § 3 o.p. powinny być badane na dzień wszczęcia postępowania podatkowego (wyrok z 11 września 2018 r., I SA/Bk 293/18).

2.4.3. Odnosząc się do zasady *in dubio pro tibutario*, WSA w Gliwicach w wyroku z 24 stycznia 2018 r., III SA/Gl 955/17, wskazał, że art. 2a o.p. nie może być rozumiany jako dyrektywa pozwalająca na dostosowanie konstrukcji podatku do sytuacji danego podatnika.

W wyroku z 18 kwietnia 2018 r., III SA/Wa 2329/17, WSA w Warszawie zauważył, że z art. 14p i art. 52 § 1 O.p w związku z art. 14k i art. 14m o.p. należy wyprowadzić następującą normę prawną: na wniosek podatnika, który stosując się do interpretacji indywidualnej wykazał w deklaracji zwrot podatku nienależnie lub w wysokości wyższej od należnej i ten zwrot otrzymał, organ podatkowy w decyzji określającej wysokość zwrotu podatku (art. 21 § 3a o.p.) określa również wysokość należności objętej zwolnieniem z tytułu zwrotu podatku, albo – w przypadku uiszczenia tej należności na zasadach określonych w art. 52 o.p. – określa wysokość nadpłaty z tego tytułu.

2.4.4. Zagadnienie „opóźnienie w wydaniu decyzji" było przedmiotem rozważań WSA w Warszawie w wyroku z 24 stycznia 2018 r., III SA/Wa 3648/16, w którym Sąd uznał, że prowadzenie przez organ kontroli skarbowej łącznego postępowania kontrolnego dla wielu spraw i wydawanie wielu odrębnych decyzji w różnych sprawach nie może usprawiedliwiać generalizowania przyczyn opóźnienia w tych sprawach. Przepis art. 54 § 2 o.p. posługuje się pojęciem „opóźnienia w wydaniu decyzji", a więc nakazuje fragmentaryzować terminowość postępowania w każdej sprawie odrębnie.

2.5. Podatek od towarów i usług[4]

Usługa wybudowania garażu wolnostojącego realizowana z usługą budowy budynku objętego społecznym programem mieszkaniowym na tej samej nieruchomości i w wykonaniu jednej umowy ma charakter samoistny i nie znajduje uzasadnienia stosowanie do niej obniżonej stawki podatku VAT (wyrok z 24 października 2018 r., I SA/Bk 569/18).

Sprzedaż udokumentowana fakturami wystawionymi przez podmiot, który jedynie stwarza pozory prowadzenia działalności jest sprzedażą udokumentowaną fakturami wystawionymi przez podmiot nieistniejący w rozumieniu art. 88 ust. 3a pkt 1 lit. a) u.p.t.u. (wyrok z 30 maja 2018 r., I SA/Bk 1844/17).

Gdy z przyczyn od podatnika zależnych nie dochodzi do wykorzystania nabytych towarów czy materiałów do działalności opodatkowanej, jego prawo do odliczenia zostaje utracone. Odliczona kwota podatku z tytułu nabycia towarów, które ostatecznie nie zostały

[4] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (D. U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.; dalej: u.p.t.u.).

wykorzystane do działalności opodatkowanej winna być skorygowana na podstawie art. 91 ust. 7d u.p.t.u. (wyrok z 18 kwietnia 2018 r., I SA/Bk 70/18).

W wyroku z 29 stycznia 2018 r., III SA/Wa 826/17, Sąd wskazał, że art. 28e u.p.t.u. jest wyjątkiem od reguły i z tego względu wykluczona jest jego rozszerzająca wykładnia. Uznanie danej usługi za związaną z nieruchomością wymaga wykazania ścisłego i bezpośredniego związku danych usług (nie może być to związek dowolny czy pośredni) z konkretną nieruchomością. Związek ten musi wynikać z samego charakteru danej usługi, a więc konkretna nieruchomość musi być przedmiotem danej usługi.

2.6. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych[5]

Definicja legalna zawarta w art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f. wyłącza mienie/środki pozyskane z przestępstwa jako przychód, a to z kolei oznacza, że mienie/środki te nie stanowią ani przychodu opodatkowanego, ani nieopodatkowanego określonego w art. 25 b) ust. 3 i 4 u.p.d.o.f. z tej przyczyny, że wobec obalenia domniemania określonego w art. 2 ust. 6 ustawy zostały wyłączone z zakresu jej zastosowania na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy (wyrok z 2 maja 2018 r., I SA/Gl 1046/17).

Odnosząc się do skutków podatkowych obrotu kryptowalutą na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych Sąd wskazał, iż obowiązek właściwego udokumentowania wydatków nie ma charakteru normatywnego, gdyż nie wynika z treści art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f. Należy go postrzegać w kategoriach dowodowych jako procesowo skuteczny sposób udowodnienia poniesionych wydatków. Fakt nieudokumentowania wydatku w sposób przewidziany przez odrębne przepisy nie oznacza jeszcze, że dany wydatek do kosztów uzyskania przychodów nie może być zaliczony (wyrok z 6 czerwca 2018 r., I SA/Bk 225/18).

2.7. Przedstawione wyżej przykłady rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych są zgodne z akceptowaną linią orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz z orzecznictwem Trybunałów (Konstytucyjnego i Sprawiedliwości UE) i świadczą o wysokim merytorycznym poziomie orzecznictwa.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[6]

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

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

[5] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1509 ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.).

[6] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2018 r.

3.2. Ordynacja podatkowa

3.2.1. Indywidualne interpretacje podatkowe. Z art. 14n o.p. wynika, iż wniosek o udzielenie interpretacji może złożyć również podmiot planujący utworzenie spółki. W ocenie NSA wskazanie danych adresowych spółki, której utworzenie planuje wnioskodawca, co do zasady nie jest elementem stanu faktycznego niezbędnym dla oceny prawnej stanowiska wnioskodawcy. Okoliczność, czy przyszła spółka będzie miała siedzibę w mieście A czy B pozostaje co do zasady bez wpływu na zakres jej praw i obowiązków podatkowych. Oczywiście – co dostrzegł sąd pierwszej instancji – mogą wystąpić sytuacje, w których kwestia siedziby przyszłej spółki może mieć znaczenie dla oceny prawnej stanowiska wnioskodawcy. Sytuacja taka może przykładowo pojawić się w odniesieniu do niektórych kwestii związanych z podatkami i opłatami lokalnymi czy też w sytuacji, w której przyszła spółka będzie miała siedzibę poza granicami Polski, a okoliczność ta może mieć znaczenie z uwagi na treść umów międzynarodowych regulujących zasady opodatkowania. W razie zaistnienia takiej sytuacji organ winien jednak wezwać wnioskującego nie do podania danych adresowych w sposób umożliwiający doręczenie ewentualnie zmienionej interpretacji, ale do uzupełnienia stanu faktycznego o podanie informacji mających znaczenie z punktu widzenia sytuacji podatkowej przyszłej spółki, np. do podania jej rezydencji podatkowej. W omawianej sprawie organ nie wezwał skarżącego do uzupełnienia stanu faktycznego o podanie informacji mających znaczenie z punktu widzenia sytuacji podatkowej przyszłej spółki, ale do wskazania jej nazwy i adresu. Przy tym organ nie wskazał powodów, dla których oczekuje od skarżącego podania ww. informacji. Celem uzyskania żądanych informacji nie było zatem uzyskanie informacji niezbędnych dla wydania interpretacji indywidualnej (wyrok z 8 marca 2018 r., II FSK 595/16).

Przepis art. 14e § 1 o.p., jako przepis o charakterze kompetencyjnym, przyznawał prawo do zmiany interpretacji wprost, bezpośrednio i wyraźnie tylko Ministrowi Finansów, nie wskazując innych organów uprawnionych do dokonywania takiej zmiany. Z dniem 1 stycznia 2016 r. wszedł w życie art. 14j § 2a, stosownie do którego wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa zmienia wydaną przez ten organ interpretację indywidualną, uchyla ją i stwierdza jej wygaśnięcie oraz zmienia lub uchyla postanowienie, o którym mowa w art. 14b § 5a. W ocenie NSA dodanie przepisu art. 14j § 2a do o.p. nowelizacją, która weszła w życie 1 stycznia 2016 r.[7], nie ma charakteru wyłącznie uściślającego, a więc służącego czytelnemu interpretowaniu przepisów dotąd obowiązujących, ale stanowi nową jakość normatywną (wyrok z 18 kwietnia 2018r., II FSK 523/16).

W wyroku z 18 września 2018 r., II FSK 2375/16, NSA podkreślił, że to w interesie wnioskodawcy jest przedstawienie wyczerpującego i dokładnego opisu zaistniałych lub przyszłych zdarzeń w sposób, który je właściwie konkretyzuje, gdyż interpretacja indywidualna jest aktem, w którym organ poprzez dokonanie oceny stanowiska wnioskodawcy zawartego we wniosku o wydanie interpretacji przyznaje lub odmawia przyznania określonych uprawnień przez zagwarantowanie, że zastosowanie się do stanowiska organu podatkowego nie może podatnikowi szkodzić niezależnie od prawidłowości tego stanowiska. Interpretacja indywidualna, pełniąc funkcję informacyjną, powinna zatem udzielać odpowiedzi konkretnych, a nie warunkowych. Tym samym musi być ona osadzona w ściśle określonym stanie faktycznym lub równie kategorycznie przedstawionym zdarzeniu przyszłym.

[7] Dz.U. z 2015 r. poz. 1649.

Precyzja opisu przez organ interpretacyjny prawidłowego stanowiska ma znaczenie w sytuacji, w której wnioskodawca będzie chciał powołać się na uzyskaną interpretację. Jeśli stanowisko takie zostało sformułowane nieprecyzyjnie, ogólnikowo bądź w sposób utrudniający albo uniemożliwiający jednoznaczne zastosowanie się do interpretacji indywidualnej w konkretnym przypadku, to tak wydana interpretacja nie będzie dla wnioskodawcy ani dostateczną informacją, jak ma się zachować, by nie naruszyć przepisów prawa podatkowego, ani też nie będzie dawała mu gwarancji, że postępując w zgodzie ze stanowiskiem organu interpretacyjnego korzysta z ochrony gwarantowanej przez art. 14k § 1 o.p. Naruszeniem art. 14c § 2 o.p. będzie zatem nie tylko zaniechanie przez organ wyrażenia swojego stanowiska w ogóle, ale także wyrażenie go w sposób ogólnikowy, niespełniający funkcji informacyjnej ani gwarancyjnej. (wyrok z 22 listopada 2018 r., II FSK 3238/16).

3.2.2. Przechowywanie ksiąg podatkowych w przypadku wykazania straty. W przypadku wykazania przez podatnika straty podatkowej za dany rok jest on obowiązany do przechowywania ksiąg podatkowych i związanych z ich prowadzeniem dokumentów do czasu przedawnienia prawa do wydania decyzji określającej wysokość straty na podstawie art. 24 o.p. (wyrok z 14 września 2018 r., II FSK 2338/16).

3.2.3. Zabezpieczenie wykonania decyzji. Wprawdzie unormowanie wynikające z art. 33d § 1 i 2 o.p. nie daje organom kompetencji do stosowania uznania administracyjnego przy rozpatrywaniu wniosków o przyjęcie zabezpieczenia, nie oznacza to jednak, że organ podatkowy w każdym przypadku zobowiązany jest przyjąć wnioskowane zabezpieczenie. Nie można bowiem odmówić organowi prawa do merytorycznej oceny, czy przedstawione przez wnioskodawcę zabezpieczenie jest pewne, tzn. czy stwarza realne możliwości zabezpieczenia zobowiązania podatkowego – nawet jeżeli jego forma mieści się w katalogu zabezpieczeń z art. 33d § 2 o.p. Przede wszystkim jednak ocena ta należy do innego postępowania aniżeli postępowanie egzekucyjne (wyrok z 14 sierpnia 2018 r., II FSK 2247/16).

3.2.4. Przedawnienie. W wyroku z 24 października 2018 r., I FSK 1542/18, wskazano, że w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., tzn. przed wejściem w życie art. 70 § 3a o.p., przepis art. 70 § 3 o.p. nie dawał normatywnej podstawy do przyjęcia, że ogłoszenie upadłości podatnika powodowało przerwanie biegu terminu przedawnienia w stosunku do zobowiązań w podatku od towarów i usług, których termin płatności mijał w roku, w którym ogłoszono tę upadłość. W wyroku z 20 czerwca 2018 r., I FSK 1264/16, wyrażono pogląd: „Zgodnie z art. 70 § 1 o.p., w przypadku gdy zgodnie z art. 87 ust. 1 u.p.t.u. kwota podatku naliczonego, o której mowa w art. 86 ust. 2, jest w okresie rozliczeniowym wyższa od kwoty podatku należnego, a podatnik korzysta z prawa do obniżenia o tę różnicę kwoty podatku należnego za następny okres (tzw. pośredni zwrot różnicy podatku) zwrot ten przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpił ten zwrot, tzn. podatnik dokonał jego rozliczenia w deklaracji za dany okres (miesiąc) w formie przeniesienia jej do rozliczenia w następnym okresie (miesiącu)".

Odmowa uchylenia decyzji ostatecznej z uwagi na upływ terminów przewidzianych w art. 68 i art. 70 o.p. była przedmiotem wyroku NSA z 17 października 2018 r., I FSK 1901/15, w którym wskazano, że przepis art. 245 § 1 pkt 3 lit. b) o.p. (w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2016 r.), zgodnie z którym należy odmówić uchylenia ostatecznej decyzji wymiarowej, jeżeli wydanie nowej decyzji orzekającej co do istoty sprawy nie mogłoby nastąpić z uwagi na upływ terminów przewidzianych w art. 68 lub art. 70, nie narusza prawa unijnego, przede wszystkim zasad efektywności i równoważności prawa unijnego oraz zasady lojalnej współpracy, także gdy istnieje przesłanka wznowienia po-

stępowania podatkowego w postaci wydania orzeczenia TSUE mającego wpływ na treści decyzji – art. 240 § 1 pkt 11 o.p.

3.2.5. Wygaśnięcie zobowiązania podatkowego wskutek przeniesienia własności rzeczy lub prawa majątkowego a powstanie nadpłaty. Wygaśnięcie zobowiązania podatkowego wskutek przeniesienia własności rzeczy lub prawa majątkowego w trybie przewidzianym w art. 59 § 1 pkt 6 o.p. nie wyklucza możliwości powstania nadpłaty w rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 o.p. Nie można bowiem wykluczyć, że zobowiązanie podatkowe, na poczet którego przeniesiono własność rzeczy lub prawa majątkowego z zamiarem doprowadzenia do jego wygaśnięcia, w rzeczywistości nie istniało lub istniało w mniejszej wysokości. Skoro przeniesienie własności rzeczy lub prawa majątkowego jako efektywne wykonanie zobowiązania podatkowego powoduje uszczuplenie majątku podatnika z jednoczesnym przysporzeniem budżetu podmiotu uprawnionego do podatku, w przypadku gdy zobowiązanie podatkowe nie istnieje lub istnieje w mniejszej wysokości niż przyjęto to w rozliczeniu wartości przewłaszczonej rzeczy lub prawa, prowadzi to, z jednej strony, do uszczuplenia majątku podatnika bez podstawy prawnej, a z drugiej strony do nienależnego przysporzenia budżetu beneficjenta podatku. Jest to więc sytuacja odpowiadająca definicji nadpłaty (wyrok z 5 lipca 2018 r., II FSK 2315/16).

3.2.6. Nadpłata. Dokonując analizy przesłanki odmowy oprocentowania nadpłaty od dnia jej powstania NSA podkreślił, że pojęcie „przyczynienia", o którym mowa w art. 78 § 3 pkt 2 o.p., należy rozumieć z uwzględnieniem specyfiki prawa publicznego, a zwłaszcza rygorów prawa podatkowego w kontekście zasady legalizmu (art. 120 o.p.), z której wynika konieczność przejęcia przez władzę publiczną pełnej odpowiedzialności za dokonywaną wykładnię przepisów prawnych oraz ich zastosowanie w konkretnej sprawie. Od organu podatkowego – bez względu na jego pozycję w strukturze administracji fiskalnej – wymagać należy „bezbłędności w ocenie relewantnego prawa materialnego". Nie ma podstaw prawnych, by różnicować sytuację organów podatkowych i w stosunku do wójta gminy, z uwagi na konieczność rozstrzygnięcia skomplikowanego zagadnienia prawnego, stosować zasadę ograniczonej odpowiedzialności za poprawność interpretacji i aplikacji norm prawnych. Władztwo podatkowe ma w tym kontekście charakter jednolity, gdyż z punktu widzenia interesu podatnika nie ma znaczenia, czy ciężary fiskalne ponoszone są na podstawie rozstrzygnięcia wydanego przez wójta gminy, czy np. Ministra Finansów. Wszystkie organy, niezależnie od rangi czy miejsca w hierarchii, reprezentują system władzy publicznej i z punktu widzenia zasady legalizmu trzeba stawiać im te same wymagania (wyrok z 8 maja 2018 r., II FSK 2713/17).

W kwestii żądania stwierdzenia nadpłaty w podatku od towarów i usług przez komornika sądowego jako płatnika VAT NSA uznał, że w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. komornikowi jako płatnikowi nie przysługiwał na podstawie art. 75 § 2 pkt 2 o.p. zwrot nadpłaty w podatku od towarów i usług z tytułu sprzedaży z tym podatkiem na rachunek dłużnika nieruchomości, która powinna korzystać ze zwolnienia od tego podatku na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 10 u.p.t.u. (wyrok z 14 czerwca 2018 r., I FSK 1270/16).

3.2.7. Zakres pojęcia dziedziczenia. W kwestii interpretacji pojęcia dziedziczenia w rozumieniu art. 97 § 1 o.p., NSA w wyroku z 18 stycznia 2018 r., II FSK 3634/15, stwierdził, że prawo do zwolnienia od podatku dochodowego od dochodu ze sprzedaży nieruchomości, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[8], ma wymiar majątkowy i jako taki może podlegać dziedziczeniu

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

na podstawie art. 97 § 1 o.p. Oznacza to, że wydatkowanie przez spadkodawcę przychodu ze sprzedaży lokalu mieszkalnego na podstawie umowy przedwstępnej zawartej przez spadkodawcę korzysta ze zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f., jeżeli następnie doszło do zawarcia umowy przyrzeczonej przenoszącej własność nieruchomości.

3.2.8. Odpowiedzialność osób trzecich. Odnosząc się do zagadnienia odpowiedzialności osób trzecich, NSA w wyroku z 13 listopada 2018 r., I FSK 2051/16. wskazał, że odpowiedzialność spółki kapitałowej z tytułu zaległości podatkowych powstaje z mocy prawa i z mocy prawa jest ona solidarnie odpowiedzialna z członkami zarządu (gdy ich odpowiedzialność zostanie zamanifestowana w decyzji). Solidarna odpowiedzialność spółki z o.o. z członkami jej zarządu istnieje zatem niezależnie od tego, czy spółka taka zostanie wskazana w sentencji decyzji organu podatkowego. W świetle art. 116 § 1 o.p. nie zachodzi potrzeba obligatoryjnego rozstrzygania o odpowiedzialności solidarnej członka zarządu za zaległości podatkowe spółki z o.o. z innym członkiem zarządu tej spółki w jednej decyzji. Istotne tu bowiem jest – jak wskazał NSA w uchwale z 9 marca 2009 r., I FPS 4/08 – aby przewidziane w art. 116 § 1 o.p. postępowanie w sprawie orzeczenia o odpowiedzialności podatkowej osób trzecich prowadzone było wobec wszystkich osób mogących ponosić taką odpowiedzialność (nie jest przy tym błędem prowadzenie odrębnych postępowań pod warunkiem, iż postępowania te obejmują wszystkich zobowiązanych).

Analiza przesłanek odpowiedzialności członków zarządu była przedmiotem wyroku z 2 października 2018 r., I FSK 2116/16. W przypadku wskazywania przesłanek dotyczących odpowiedzialności lub braku winy, w ocenie składu orzekającego członek zarządu spółki nie może powoływać się na nieznajomość stanu finansów kierowanej przez siebie spółki jako na przyczynę niezgłoszenia wniosku o upadłość lub niewszczęcia postępowania zapobiegającego ogłoszeniu upadłości. Członkowi zarządu powinien być znany na bieżąco stan finansów spółki, a co za tym idzie, możliwość zaspokojenia długów. W ocenie Sądu członek zarządu podejmując się pełnienia tej funkcji, zobowiązany jest posiadać wiedzę i umiejętności pozwalające mu na zarządzanie nie tylko w interesie spółki, jej wspólników czy też zatrudnianych pracowników, ale również na ochronę interesów wierzycieli.

Zgodnie z zasadą wynikającą z art. 108 § 2 pkt 2 lit. a) o.p. postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności osoby trzeciej za zaległości podatkowe podatnika jest poprzedzone wydaniem decyzji określającej zobowiązanie podatkowe podatnika. Postępowanie w sprawie odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej nie może zostać wszczęte przed dniem doręczenia decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego. Samo zaś orzeczenie o odpowiedzialności osoby trzeciej następuje dopiero po uprawomocnieniu się decyzji wobec pierwotnego dłużnika (wyrok z 20 września 2018 r., I FSK 1556/16).

Precyzując poszczególne przesłanki odpowiedzialności osób trzecich NSA w wyroku z 30 sierpnia 2018 r., I FSK 1470/16, wskazał, że wina w ujęciu art. 116 § 1 pkt 1 lit. b) o.p. to zarówno wina umyślna i związana z nią świadomość istnienia wymagalnych zobowiązań podatkowych, jak i wina nieumyślna w postaci lekkomyślności lub niedbalstwa, które zakłada brak „świadomości", ale opiera się na powinności i możliwości przewidywania istnienia wymagalnych zobowiązań podatkowych. Przesłanka braku winy w niezgłoszeniu wniosku o ogłoszenie upadłości spółki, gdy wniosek o upadłość spółki został zgłoszony, lecz nie we właściwym czasie, była przedmiotem przywołanego wyżej wyroku I FSK 2051/16. W orzeczeniu tym wskazano, że art. 116 § 1 pkt 1 lit. b) o.p. stanowi o braku winy członka zarządu w niezgłoszeniu wniosku o ogłoszenie upadłości spółki (lub niewszczęciu postę-

powania układowego). Jest to samoistna przesłanka, którą należy uwzględniać w przypadku wydawania orzeczenia w przedmiocie solidarnej odpowiedzialności członka zarządu za zaległości podatkowe spółki, nawet gdy towarzyszy mu stan, w którym wniosek o ogłoszenie upadłości został zgłoszony, lecz nie we właściwym czasie. Mając na uwadze reguły wnioskowań logicznych oraz systematykę art. 116 § 1 pkt 1 lit. a) i lit. b) o.p. przyjąć trzeba, że wskazany w lit. b) „brak winy" jako przesłankę wyłączającą odpowiedzialność należy odnosić do sytuacji niezgłoszenia wniosku, który należało złożyć we właściwym czasie.

Tylko w odniesieniu do przesłanki ogłoszenia upadłości przewidzianej w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze[9], jak wskazał NSA w wyroku z 25 maja 2018 r., I FSK 1328/16, badanie istnienia przesłanki egzoneracyjnej polegającej na tym, że w okresie pełnienia funkcji członka zarządu nie było podstaw do zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości lub do podjęcia postępowania zapobiegającego upadłości (postępowania układowego), powinno nastąpić z uwzględnieniem kwoty zobowiązania podatkowego określonej w decyzji, a nie w deklaracji podatkowej wykazującej inną wysokość zobowiązania podatkowego, niż to wynikało z przepisów prawa, na podstawie których zobowiązanie to powstało. Postępowanie takie nie jest natomiast dopuszczalne przy ocenie niewykonywania wymagalnych zobowiązań (art. 11 ust. 1 p.u.n.).

Rozważając zagadnienie interesu prawnego osób trzecich ponoszących odpowiedzialność za zaległości podatkowe podatnika (według zasad określonych w rozdziale 15 działu III Ordynacji podatkowej) w uczestniczeniu w postępowaniu wymiarowym NSA w wyroku z 28 września 2018 r., I FSK 1631/16, stwierdził, że brak jest interesu prawnego osób ponoszących potencjalnie odpowiedzialność za zaległości podatkowe podatnika w uczestniczeniu w postępowaniu dotyczącym decyzji wymiarowej.

W wyroku z 2 października 2018 r., II FSK 644/18, NSA stwierdził natomiast, że Skarb Państwa reprezentowany przez organ jednostki samorządu terytorialnego, który na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym nabywa z mocy prawa mienie spółki, nie jest jedną z osób trzecich, o których mowa w art. 110-117 o.p.

3.2.9. Zasada dwuinstancyjności postępowania podatkowego. W wyroku z 26 września 2018 r., I FSK 1334/18, NSA przypomniał, że w jego orzecznictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym w postępowaniu zażaleniowym organ odwoławczy ma kompetencje merytoryczne, a w szczególności może brać pod uwagę także dowody zgromadzone po wydaniu postanowienia przez organ pierwszej instancji, gdy mają one na celu ustalenie stanu faktycznego niezbędnego do wydania rozstrzygnięcia. Przeciwna wykładnia jest, w ocenie NSA, niezgodna z treścią zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 127 o.p.), która oznacza, że każda sprawa administracyjna w swym całokształcie powinna zostać rozpoznana merytorycznie dwukrotnie. Nie znajduje też uzasadnienia w świetle regulacji szczegółowych (por. art. 274b § 2 w zw. z art. 239 i art. 233 o.p.).

Przepis art. 233 § 2 o.p., określając przesłanki wydania kasatoryjnej decyzji, odwołuje się jedynie do konieczności „przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części". Poza zakresem tej normy prawnej jest kwestia odmiennej, nowej oceny prawnej organu odwoławczego, która nie może być wyłączną podstawą uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez ten organ. W sytuacji zatem, gdy organ odwoławczy na gruncie tego samego stanu faktycznego

[9] Dz.U. z 2003 r. Nr 60, poz. 535 ze zm.; dalej: p.u.n.

wyrazi odmienną ocenę prawną niż to uczynił organ pierwszej instancji, nie można zasadnie twierdzić, że takie postępowanie narusza zasadę dwuinstancyjności postępowania (wyrok z 24 września 2018 r., I FSK 1794/16).

Zasada dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 127 o.p., nakłada na organ odwoławczy obowiązek rozpoznania sprawy co do istoty i wydania decyzji stosownie do art. 233 § 1 pkt 1–3 o.p. w sytuacji, w której w postępowaniu pierwszoinstancyjnym poczyniono kompletne ustalenia stanu faktycznego sprawy i nie zachodzi potrzeba uzupełnienia materiału dowodowego w sposób przewidziany w art. 229 o.p. (wyrok z 9 sierpnia 2018 r., II FSK 2058/16).

3.2.10. Doręczenia w postępowaniu podatkowym. Nowelizacja art. 144a o.p. dokonana przez art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw[10] wprowadziła istotną zmianę, polegającą na tym, że doręczanie pism stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest w określonych przypadkach obowiązkiem, a nie uprawnieniem organu podatkowego. Biorąc zatem pod uwagę gwarancyjny charakter instytucji doręczeń, konsekwencją niezastosowania się organu podatkowego do wniosku strony o doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 144a § 1 o.p.) może być, w konkretnych okolicznościach faktycznych, nieskuteczność doręczenia pisma w formie tradycyjnej – papierowej (wyrok z 1 lutego 2018 r., II FSK 173/16).

W postanowieniu z 23 maja 2018 r., I FSK 852/18, NSA zwrócił uwagę, iż uchybienie przepisom o formie doręczenia decyzji ostatecznej organu administracji podatkowej powinno mieć istotny wpływ na możliwość zapoznania się z jej treścią przez adresata. W przeciwnym razie nie można uznać, że decyzja taka nie weszła do obrotu prawnego (art. 212 o.p.).

Wydawane z urzędu na podstawie art. 76a § 1 w związku z art. 76 § 1 o.p. postanowienia w sprawie zaliczenia nadpłaty (zwrotu – art. 76b § 1 o.p.) podatku nie jest czynnością podejmowaną w postępowaniu podatkowym, z którym wiąże się ta nadpłata/zwrot, a w stosunku do ustanowionego dla tego postępowania pełnomocnika nie ma zastosowania art. 145 § 2 o.p. przy doręczaniu wydanego w tym trybie postanowienia (wyrok z 16 listopada 2018 r., I FSK 1530/16).

Zaniechanie zorganizowania odbioru korespondencji (w tym przesyłek pocztowych) i brak zadbania o należyty przepływ informacji między podatnikiem a pracownikiem jego sekretariatu w czasie nieobecności w firmie z powodu choroby należy uznać za brak staranności w prowadzeniu własnych spraw, gdyż przeszkody w dopełnieniu obowiązku terminowego wniesienia odwołania mogły być z łatwością przezwyciężone. Nie mogły więc być uznane za uprawdopodobnienie braku winy w uchybieniu terminu do wniesienia odwołania, o których mowa w art. 162 § 1 o.p. (wyrok z 2 października 2018 r., I FSK 1761/16).

Skorzystanie z jednego z miejsc doręczenia wymienionych w art. 148 § 2 o.p. nie musi być poprzedzone bezskuteczną próbą doręczenia w miejscu określonym w § 1 tego artykułu, ponieważ § 2 nie użyto bowiem zwrotu „w razie niemożności", tak jak ma to miejsce w art. 148 § 3 o.p. (wyrok z 2 października 2018 r., I FSK 1760/16).

Kwestią sporną w sprawie II FSK 1181/16 była interpretacja art. 151 § 1 o.p. Sąd pierwszej instancji przyjął domniemanie istnienia upoważnienia do odbioru pisma przez osobę przebywającą pod adresem siedziby spółki, uznając, że „zapewne nie jest rzeczą przypadku", iż matka prezesa zarządu przebywa w lokalu siedziby osoby prawnej. Stanowiska

[10] Dz.U. Nr 40, poz. 230.

tego nie podzielił NSA. W wyroku z 18 maja 2018 r. stwierdził, że nie było podstaw, aby uznać, iż matce prezesa skarżącej spółki stosownego pełnomocnictwa udzielono tylko na tej podstawie, że przebywała ona w siedzibie spółki i wcześniej odbierała korespondencję. Nie może być również argumentem przemawiającym za uznaniem domniemania upoważnienia do odbioru korespondencji fakt, że siedziba osoby prawnej jest jednocześnie miejscem zamieszkania lub pobytu osoby fizycznej.

3.2.11. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania podatkowego. Przepis art. 165a § 1 o.p. może być stosowany również do wniosków, które z założenia (wynika to z odpowiednich regulacji prawnych) nie mogą wszcząć postępowania przed organami podatkowymi, ponieważ nie są to tzw. postępowania wnioskowe. W przypadku tego rodzaju wniosków organ podatkowy stosuje powyższy przepis w tym właśnie celu, by odmówić działania na otrzymany wniosek strony, w żaden sposób nie odnosząc się natomiast do istoty sprawy, której wniosek ten dotyczy. Jak podkreślił NSA w wyroku z 5 lipca 2018 r., I FSK 1282/16, przepis art. 165a § 1 o.p. znajduje więc zastosowanie także do wniosków, które wprawdzie wywołują (inicjują) reakcję organu podatkowego, jednakże z uwagi na wynikający z przepisów prawa tryb wszczęcia danego postępowania (z urzędu) reakcja ta może sprowadzić się jedynie do oceny, że wniosek jest nieskuteczny – nie może wszcząć postępowania prowadzącego do załatwienia wskazanej w tym wniosku sprawy. Innymi słowy, to właśnie przepis art. 165a § 1 o.p. wskazuje sposób postępowania organu podatkowego w sytuacji, gdy wynikający z przepisów prawa tryb wszczęcia danego postępowania (z urzędu) powoduje, że wniosek nie może być skuteczny.

3.2.12. Rola biegłego w postępowaniu podatkowym. Biegły w postępowaniu podatkowym nie jest organem pomocniczym organu podatkowego, a gdy zaczyna odgrywać taką rolę, można mieć wątpliwości co do jego bezstronności. Jeżeli bowiem zgodnie z art. 197 § 3 w zw. z art. 130 § 1 o.p. – z uwagi na zasadę bezstronności – biegłym nie może być świadek lub przedstawiciel podatnika, z tych samych względów organ podatkowy nie może wykorzystywać po swojej stronie osoby biegłego w procesie sądowym, w którym zakwestionowano decyzję tego organu. Organ w tym zakresie winien bazować na materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie i sam – w oparciu o ten materiał dowodowy – zwalczać zarzutami kasacyjnymi argumentację sądu pierwszej instancji kwestionującą prawidłowość postępowania dowodowego w sprawie, w tym opinię biegłego. Już sam fakt zwrócenia się do biegłego o pomoc w tym zakresie, oprócz wadliwości takiego postępowania godzącego w zasadę zaufania i bezstronności, wskazuje w ocenie NSA, że rzeczona opinia nie jest wyczerpująca i klarowna, a zatem wymaga dodatkowych wyjaśnień w kontekście argumentacji sądu pierwszej instancji, co już samo w sobie wskazuje na naruszenie art. 187 § 1 o.p. (wyrok z 30 sierpnia 2018 r., I FSK 1229/16).

3.2.13. Ustalanie treści czynności prawnej przez organ podatkowy i obowiązek wystąpienia do sądu powszechnego. Norma prawna zawarta w art. 199a § 1 o.p. umożliwia, a zarazem obliguje organ podatkowy do przedefiniowania rodzaju czynności prawnej, tj. ustalenia czynności prawnej, do jakiej w rzeczywistości (faktycznie) doszło, w stosunku do wskazywanej przez podatnika, jeżeli odmienny charakter takiej operacji wynikał z jej treści, zamiaru stron oraz celu. Obowiązek ten, wypływający również z zasady ustalenia prawdy materialnej (art. 122 o.p.), wiąże organ podatkowy nie tylko w przypadku, gdy ustalenie rzeczywistej czynności prawnej prowadzi do obciążenia podatnika większym obowiązkiem daninowym, lecz również gdy jest to dla niego bardziej korzystne (wyrok z 26 stycznia 2018 r., II FSK 112/16).

Obowiązek wystąpienia do sądu powszechnego na podstawie art. 199a § 3 o.p. powstaje jedynie gdy zgromadzony materiał dowodowy pozostawia wątpliwości co do istnienia stosunku prawnego bądź prawa. Wątpliwości takie istnieją, gdy zebrany przez organ materiał dowodowy nie pozwala na dokonanie nie budzącej wątpliwości wykładni oświadczeń woli stron czynności prawnej (np. gdy zeznania stron są rozbieżne) oraz ustalenia jej rzeczywistej treści, a tym samym nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego sprawy. W każdym innym przypadku organy podatkowe samodzielnie ustalają istnienie lub nieistnienie stosunku prawnego lub prawa (wyrok z 18 maja 2018 r., I FSK 341/18).

3.2.14. Brak obowiązku powtarzania w postępowaniu podatkowym dowodów przeprowadzonych uprzednio w innym postępowaniu. Nie istnieje prawny nakaz powtarzania w postępowaniu podatkowym dowodów przeprowadzonych uprzednio w innym postępowaniu karnym, kontrolnym czy podatkowym. Przyjmuje się możliwość żądania powtórzenia takiego dowodu, ale tylko gdy zainteresowana strona wskaże na konkretne istotne okoliczności faktyczne, niezbędne do wyjaśnienia lub na sprzeczności wynikające z tych dowodów w porównaniu z dotychczasowym zebranym materiałem dowodowym (wyrok z 28 września 2018 r., I FSK 1096/18).

3.2.15. Przeciwdowód wobec dokumentu urzędowego. Pomimo iż akt notarialny ma charakter dokumentu urzędowego (art. 194 § 1 o.p.) sporządzonego przez osobę zaufania publicznego dysponującą odpowiednimi kwalifikacjami i obowiązaną do kontroli zgodności z prawem dokonywanych czynności oraz do czuwania nad zabezpieczeniem praw i słusznych interesów stron i innych osób, to organ podatkowy jest uprawniony do oceny, czy ujęte w akcie notarialnym oświadczenia stron w nim uczestniczących odpowiadają rzeczywistości. Tym bardziej jeżeli odpowiednie dane nie wynikają z ewidencji gruntów i budynków, która zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne[11] stanowi m.in. podstawę wymiaru podatków i świadczeń. W wyroku z 6 czerwca 2018 r., II FSK 3346/17, NSA uznał zatem, że część sprawozdawcza aktu notarialnego, obejmująca oświadczenia wiedzy stron tego dokumentu urzędowego co do cech sprzedawanego obiektu budowlanego, może być na żądanie strony postępowania podatkowego przedmiotem przeciwdowodu, o którym stanowi art. 194 § 3 o.p.

3.2.16. Dokonywanie sprostowania oczywistych omyłek. Zgodnie z art. 215 § 1 o.p. organ podatkowy może, z urzędu lub na żądanie strony, prostować w drodze postanowienia błędy rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanej przez ten organ decyzji. Zawarty w tym przepisie tryb rektyfikacji decyzji podatkowej został przewidziany do usuwania oczywistych wadliwości. Oczywista omyłka to błąd polegający na tym, że przez przeoczenie, niewłaściwy dobór słów czy też omyłkę pisarską w decyzji czy postanowieniu zostało wyrażone coś, co w sposób oczywisty i widoczny jest sprzeczne z myślą wyrażoną niedwuznacznie przez organ. Zatem oczywistość będzie również wynikać z porównania rozstrzygnięcia z jego uzasadnieniem. Sprostowanie kwoty wymierzonego podatku na podstawie art. 215 § 1 o.p. jest możliwe jeżeli decyzja podatkowa zawiera prawidłowe uzasadnienie w zakresie podstaw opodatkowania i wymiaru podatku, z którego w sposób bezpośredni i jednoznaczny wynika, że weryfikowana wadliwość co do wysokości podatku jest wyłącznie błędem rachunkowym lub inną, równie oczywistą omyłką decyzji (wyrok z 30 sierpnia 2018 r., I FSK 1653/16).

[11] Dz.U. z 2016 r. poz. 1629 ze zm.; dalej: p.g.k.

3.2.17. Ocena przyczyn przedłużenia postępowania podatkowego. Przy ocenie, czy przedłużenie postępowania nastąpiło z przyczyn niezależnych od organu podatkowego należy mieć na względzie złożoność sprawy, liczbę i rodzaj przeprowadzanych dowodów, a także terminowość i celowość czynności podejmowanych przez organ w toku postępowania, prawidłowe zorganizowanie postępowania, czas niezbędny do dokonania czynności organizacyjnych (np. wezwania świadków czy pozyskania informacji od innych organów). Jeżeli czynności te zajmowały odpowiednią ilość czasu i uzasadnione były z uwagi na zawiłość sprawy i jej etap oraz z uwagi na konieczność respektowania uprawnień stron postępowania, to uznać należy, że przedłużenie postępowania nastąpiło z przyczyn niezależnych od organu (wyrok z 24 maja 2018 r., I FSK 1502/16).

3.2.18. Zawieszenie postępowania podatkowego. W wyroku z 15 listopada 2018 r., II FSK 3315/16, NSA zaznaczył zaś, że zagadnienie wstępne oraz postępowanie podatkowe w sprawie głównej muszą pozostawać ze sobą w związku. Ustalenie tego związku i przesądzenie, czy dana kwestia jest zagadnieniem wstępnym dla sprawy głównej, należy do oceny organu podatkowego, która w tym zakresie podlega jednak kontroli sądu. Organ podatkowy nie może przy tym swobodnie decydować, czy zawiesić postępowanie, czy nie, jeżeli istnienie zagadnienia wstępnego zostało ustalone. Zawieszenie postępowania ma bowiem charakter obligatoryjny, gdy zachodzi jedna z okoliczności wskazanych w art. 201 § 1 o.p.

3.2.19. Charakter decyzji organu odwoławczego. Decyzja organu odwoławczego, o której mowa w art. 233 § 1 pkt 2 lit. a) o.p. wydana po upływie terminu określonego w art. 68 § 4 o.p., uchylająca decyzję organu pierwszej instancji w przedmiocie zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów z nieujawnionych źródeł przychodu i ustalająca zobowiązanie podatkowe w mniejszej wysokości, nie jest powtórnym merytorycznym rozstrzygnięciem kreującym zobowiązanie podatkowe, lecz oznacza jedynie stwierdzenie, że decyzja organu pierwszej instancji, w wyniku której powstało zobowiązanie podatkowe, była zgodna z prawem, ale nieprawidłowa co do wysokości zobowiązania podatkowego. Brak jest wobec tego przeszkód, aby po upływie terminu, o jakim mowa w art. 68 § 4 o.p., wydać decyzję obniżającą wysokość zobowiązania podatkowego ustalonego decyzją konstytutywną organu pierwszej instancji, nie stanowi to bowiem naruszenia terminu przedawnienia (wyroku z 13 września 2018 r., II FSK 2477/16).

3.2.20. Wznowienie postępowania podatkowego. Zdarzenia prawne wypełniające hipotezę normy art. 240 § 1 pkt 5 o.p., występujące w tej samej dacie oznaczonej dniem, powinny być ocenione z uwzględnieniem ich chronologii. Zdaniem NSA jest to podyktowane koniecznością posługiwania się regułami logiki formalnej. Charakterystyczne dla tej metody poznania rzeczywistości oraz jej systematyzowania jest poprawne myślenie. Nie pozostawia ono wątpliwości, że zdarzenie późniejsze nie może wyprzedzać w czasie zdarzenia wcześniejszego bez względu na to, czy oba zdarzenia wystąpią w tym samym dniu, tygodniu, miesiącu lub innym przedziale czasu (wyrok z 10 października 2018 r., II FSK 2610/16).

Aby uznać przedłożony dowód za istotny w znaczeniu użytym w art. 240 § 1 pkt 5 o.p., powinien on spowodować wydanie, po wznowieniu postępowania, odmiennego rozstrzygnięcia niż to zawarte w decyzji ostatecznej. Istotna dla wyniku sprawy okoliczność faktyczna, udokumentowana dowodem znajdującym się w aktach sprawy administracyjnej, nie może zostać uznana za okoliczność nową, o której mowa w art. 240 § 1 pkt 5 o.p., jeśli wznawiający postępowanie organ, prowadząc wcześniej postępowanie, dysponował wiedzą o stanowiącej podstawę wznowienia okoliczności wywiedzionej nawet z innego dokumentu; twierdzenie takie wynika z wyroku z 24 lipca 2018 r., I FSK 1749/16. Także odmien-

na, zdaniem Sądu, a nawet błędna ocena dowodu (okoliczności), który istniał i był znany organowi wydającemu decyzję, nie uzasadnia żądania wznowienia postępowania. Błędna bowiem ocena okoliczności faktycznej nie jest tym samym co brak wiedzy o tej okoliczności. Są to dwie różne sytuacje i tylko jedna z nich, ta druga, stanowi przesłankę wznowienia postępowania podatkowego zgodnie z art. 240 § 1 pkt 5 o.p.

3.2.21. Stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest postępowaniem odrębnym od postępowania wymiarowego, które nie może być poświęcone ponownej ocenie zasadności dokonanych rozstrzygnięć merytorycznych w zakresie określenia wysokości zobowiązań podatkowych i może dotyczyć tylko ustalenia, czy decyzje, których wniosek dotyczy, obarczone są wadami, których enumeratywny wykaz określają przepisy art. 247 § 1 o.p.. „Rażące naruszenie prawa", o którym stanowi art. 247 § 1 pkt 3 o.p., to naruszenie mające charakter oczywisty, przejawiający się w tym, że treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu. Istnienie tej sprzeczności da się ustalić przez proste ich zestawienie, a więc gdy dochodzi do przekroczenia prawa w sposób jasny i oczywisty. Naruszenie prawa musi być tak jednoznaczne, że nie daje się pogodzić z zasadą praworządności (art. 120 o.p.) i niejako „kosztem" zasady trwałości decyzji ostatecznych z art. 128 o.p. uzasadnione jest jej wyeliminowanie z obrotu prawnego (wyrok z 4 grudnia 2018 r., II FSK 3528/16).

3.2.22. Kontrola podatkowa. Ustalenie faktyczne kontroli podatkowej jest ujawnioną nieprawidłowością, o której mowa w art. 290 § 2 pkt 5 w zw. z art. 165b § 1 o.p., jeżeli w przedstawionej w protokole kontroli ocenie prawnej, obowiązkowej na podstawie art. 290 § 2 pkt 6a o.p., zostanie ono ocenione jako niezgodna z prawem podatkowym nieprawidłowość (wyrok z 2 lutego 2018 r., II FSK 126/16).

Gdy kontrola gospodarowania środkami zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych prowadzona była przez organ kontroli skarbowej, to „ujawnienie przez kontrolę nieprawidłowości", o którym stanowi art. 165b § 1 o.p., następowało w dokumencie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej[12], stanowiącym wynik kontroli, a nie w protokole kontroli sporządzonym w trakcie postępowania kontrolnego uregulowanego przepisami tej ustawy (wyrok z 13 listopada 2018 r., II FSK 992/18).

3.3. Podatek od towarów i usług

3.3.1. VAT w jednostkach samorządu terytorialnego. W kwestii opodatkowania podatkiem VAT jednostek samorządu terytorialnego zapadło wiele istotnych orzeczeń, które szerzej prezentowane są w pkt. 4.2. W tym miejscu warto przywołać natomiast wyrok NSA z 21 czerwca 2018 r., I FSK 954/16. W orzeczeniu tym skład orzekający wskazał, że opłata za pozostawienie pojazdu na terenie zarządzanego przez samorządową jednostkę budżetową parkingu „Parkuj i Jedź" po upływie doby parkingowej stanowi wynagrodzenie za opodatkowaną VAT usługę, w rozumieniu art. 8 ust. 1 u.p.t.u., korzystania z miejsca parkingowego, w wysokości określonej w regulaminie tego parkingu.

3.3.2. Ulga na złe długi. W stanie prawnym obowiązującym do 30 czerwca 2015 r. zaległością podatkową w rozumieniu art. 105b ust. 1 w zw. z ust. 9 u.p.t.u. były tylko takie

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

zaległości, które wynikały z braku zapłaty podatku w związku z dokonaniem dostaw towarów, o których mowa w załączniku nr 13 do tej ustawy, a więc zaległości w podatku VAT; nie mogły nimi być zaległości podatkowe wykraczające poza normatywnie określone przeznaczenie kaucji, czyli w innych podatkach stanowiących dochód budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (wyroku z 13 czerwca 2018 r., I FSK 1431/16).

3.3.3. Podatnik nieistniejący. W wyroku z 25 kwietnia 2018 r., I FSK 1058/16, NSA zdefiniował pojęcie „podatnika nieistniejącego". W ocenie Sądu „podatnikiem nieistniejącym" w rozumieniu art. 96 ust. 9 u.p.t.u.[13] jest podmiot gospodarczy, co do którego organ na podstawie czynności sprawdzających stwierdza, że mimo zarejestrowania jako podatnik VAT nie prowadzi on działalności gospodarczej w rozumieniu art. 15 ust. 2 u.p.t.u., co odnosi się w szczególności do przypadków, gdy w ogóle nie istnieje jako podmiot gospodarczy bądź stwarza jedynie formalne pozory prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 15 ust. 2 u.p.t.u., podczas gdy faktycznie tej działalności nie prowadzi.

3.3.5. Status podatnika VAT. W wyroku z 12 kwietnia 2018 r., I FSK 1025/16, NSA odniósł się do kwestii specyfiki pracy trenerów sportowych. Istota zawodu trenera sportowego – w opozycji do warunków znamionujących stosunek pracy w rozumieniu art. 15 ust. 3 pkt 3 u.p.t.u. – opiera się, zdaniem NSA, na powierzeniu mu – z uwagi na jego wiedzę specjalistyczną w tym przedmiocie – zadań w zakresie m.in. kompletacji drużyny, jej szkolenia i prowadzenia w zawodach sportowych oraz na uzależnieniu wynagrodzenia i długości kontraktu z nim od efektów jego pracy, co wiąże się z dużym zakresem samodzielności w realizacji jego zadań, za wyniki której ponosi odpowiedzialność w postaci ryzyka utraty swojego zatrudnienia.

3.3.6. Prawo do odliczenia podatku w części. W wyroku z 10 kwietnia 2018 r., I FSK 78/18 wskazano, że przepis art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. a) u.p.t.u. należy rozumieć w ten sposób, że jeżeli przedmiotem dostawy nie jest ten towar, który został wskazany na fakturze, a inny, nie ma podstaw do odmówienia prawa do odliczenia podatku z całej faktury, lecz tylko tej części podatku, która nie odpowiada rzeczywistości, co oznacza, że podatnikowi – z uwagi na zasady neutralności i proporcjonalności – przysługuje prawo do odliczenia podatku w części odpowiadającej rzeczywistej wartości transakcji.

3.3.7. Stawka podatku. Zgodnie z twierdzeniami zawartymi w wyroku NSA z 8 marca 2018 r., I FSK 807/16, art. 41 ust. 2 u.p.t.u. w zw. z pozycją 181 załącznika nr 3 do u.p.t.u. należy interpretować w ten sposób, że obniżona stawka podatku przewidziana w tym przepisie ma zastosowanie do twórców programów komputerowych w rozumieniu przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, co wyłącza możliwość skorzystania z obniżonej stawki przez podatnika, który nabył kody programistyczne na podstawie umowy o dzieło i nie dokonał w nich żadnej czynności, którą można by uznać za wyrażanie programu komputerowego czy też za taką jego modyfikację, która wprowadzałaby zmiany do formy wyrażenia programu, a w konsekwencji pozwalała uznać nabywcę za takiego twórcę.

3.3.8. Zwolnienia. W orzeczeniach NSA odnaleźć można również wskazówki dotyczące interpretacji przepisów o zwolnieniach. W wyroku z 31 stycznia 2018 r., I FSK 588/16, skład orzekający w sprawie zaznaczył, że zwolnienie, o którym mowa w art. 43 ust. 1 pkt 33 lit. b) u.p.t.u., nie dotyczy przypadków, gdy prace konserwatorskie i restauratorskie obejmują jedynie czynności o charakterze czysto technicznym.

[13] W brzmieniu obowiązującym w tej sprawie: Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 ze zm.

Z kolei w wyroku z 21 lutego 2018 r., I FSK 739/16, NSA wskazał, że wartości sprzedaży dokonanej na terytorium państwa członkowskiego innego niż terytorium kraju podatnika, będącego drobnym przedsiębiorcą, do którego ma zastosowanie art. 113 ust. 1 u.p.t.u., nie wlicza się do wynikającego z tego przepisu limitu kwotowego określającego prawo do zwolnienia od podatku.

Zgodnie z wyrokiem z 4 września 2018 r., I FSK 1274/16, w przypadku sprzedaży dzierżawcy dzierżawionego gruntu, z posadowionym na nim budynkiem, na rzecz którego poczynił on samodzielne nakłady dające mu możliwość rozporządzania nim jak właściciel, art. 7 ust. 1 i art. 29 ust. 5 u.p.t.u. (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2013 r.) oraz art. 43 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 2 pkt 33 u.p.t.u. (w brzmieniu obowiązującym od 1 kwietnia 2013 r.) rozumieć należy w ten sposób, że przedmiotem dostawy jest jedynie grunt mający charakter terenu budowlanego, co oznacza opodatkowanie takiej dostawy stawką podstawową. Zdaniem NSA dostawa działki, która nie jest przeznaczona pod zabudowę (zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), na której stoi jedynie nieistotna dla charakteru obiektu budowlanego część budynku, o którym mowa w art. 3 pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[14] (np. ganek, schody czy taras), dotyczy terenu niezabudowanego, a zatem podlegać powinna zwolnieniu z art. 43 ust. 1 pkt 9 u.p.t.u.

3.3.9. Opodatkowanie działalności rolniczej. W kwestii opodatkowania działalności rolniczej wypowiedział się NSA w wyroku z 5 września 2018 r., I FSK 1326/16, w którym wskazał, że pozyskiwanie biomasy z łąk i pastwisk, także gdy jest realizowane w ramach programu rolnośrodowiskowego, stanowi produkcję roślinną, którą – jako jedną z form działalności rolniczej w rozumieniu art. 2 pkt 15 u.p.t.u. – zalicza się do działalności gospodarczej w rozumieniu art. 15 ust. 2 u.p.t.u., a realizujący tę produkcję rolnik, który złożył zgłoszenie rejestracyjne, o jakim mowa w art. 96 ust. 1 u.p.t.u., jest podatnikiem, o którym mowa w art. 15 ust. 1 tej ustawy. Zasygnalizowania wymaga również stanowisko zaprezentowane w wyroku z 10 kwietnia 2018 r., I FSK 1005/16, zgodnie z którym normy art. 15 ust. 4 i 5 u.p.t.u. należy tak rozumieć, że w przypadku prowadzenia przez małżeństwo wyłącznie gospodarstwa rolnego lub innej działalności rolniczej, jeżeli jeden z małżonków dokonał już zgłoszenia rejestracyjnego jako podatnik VAT czynny, drugi z małżonków może być podatnikiem VAT czynnym jedynie w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zakres przedmiotowy działalności rolniczej określony w art. 2 pkt 15 u.p.t.u.

Podatnik, który prowadzi działalność rolniczą i jako rolnik ryczałtowy korzysta ze zwolnienia, o którym mowa w art. 43 ust. 1 pkt 3 u.p.t.u. (nie zrezygnował z tego statusu), nie ma podstaw prawnych do odliczania podatku VAT naliczonego z faktur dokumentujących transakcje związane z prowadzoną przez niego działalnością rolniczą, nawet jeśli prowadzi równocześnie działalność gospodarczą, opodatkowaną VAT i jako przedmiot tej działalności wpisaną ma działalność zaliczającą się do działalności rolniczej – tak brzmi jedna z tez (wyrok z 26 września 2018 r., I FSK 1585/16).

3.3.10. Wystawienie „pustej faktury" VAT. Także zagadnienie tzw. pustej faktury było szeroko omawiane w orzecznictwie NSA. Odnotować w tym zakresie należy wyrok z 4 października 2018 r., I FSK 2131/16, w którym wskazano, że przepis art. 108 ust. 1 u.p.t.u. rozumieć należy w ten sposób, że każda osoba wykazująca podatek (VAT) na fakturze lub innym dokumencie służącym jako faktura jest obowiązana do jego zapłaty, gdy został on

[14] Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.

wykazany nienależnie, tzn. gdy nie jest wymagalny z uwagi na powstanie obowiązku podatkowego, czyli gdy taka faktura dokumentuje: czynność niepodlegającą opodatkowaniu lub zwolnioną od podatku albo czynność, która w rzeczywistości nie zaistniała, lub czynność, która jedynie stwarza pozory dostawy towarów, gdy jej wystawca jest tego świadomy (lub powinien być świadomy) jako uczestnik łańcucha dostaw wiążących się z oszustwem podatkowym na wcześniejszym lub późniejszym etapie obrotu tym towarem.

3.3.11. Dostawa towaru. Przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel w rozumieniu art. 7 ust. 1 u.p.t.u. obejmuje przeniesienie własności towaru w sensie prawnym (cywilistycznym) oraz przeniesienie władztwa ekonomicznego nad tym towarem dokonane przez dostawcę, który władał nim jako posiadacz samoistny (jak właściciel), i w następstwie którego nabywca może tym towarem rozporządzać jak właściciel, tzn. korzystać z niego z wyłączeniem innych osób, pobierać pożytki i inne dochody, mieć możność przetwarzania go, zużycia, nawet zniszczenia, a także dokonywać w stosunku do niego czynności prawnych (wyrok z 4 października 2018 r., I FSK 1815/16).

3.4. Podatek dochodowy od osób fizycznych

3.4.1.Wybór formy opodatkowania. Wybór sposobu opodatkowania dokonany w oświadczeniu, o którym mowa w art. 9a ust. 2 u.p.d.o.f., dotyczy także lat następnych, chyba że podatnik w odpowiednim terminie zawiadomi w formie pisemnej o rezygnacji z tego sposobu opodatkowania. Powyższe uregulowanie prawne w sposób niewątpliwy statuuje prawo podatnika do kontynuacji wybranego sposobu opodatkowania, bez potrzeby ponawiania oświadczenia w tym zakresie w kolejnych latach podatkowych. Kontynuować jednak można tylko uprawnienie uprzednio nabyte, a więc ust. 4 ma zastosowanie tylko do takich sytuacji, gdy w roku poprzednim podatnik korzystał z opodatkowania w wybranej przez siebie formie. Nieskuteczność oświadczenia o wyborze sposobu opodatkowania przesądza o braku podstaw do korzystania z tego sposobu opodatkowania w latach następnych, gdyż niemożliwe jest kontynuowanie nienabytego prawa (wyrok z 7 lutego 2018 r., II FSK 1320/16).

3.4.2. Przychód z praw majątkowych – bitcoin – kryptowaluty. W wyroku z 6 marca 2018 r., II FSK 488/16, NSA stwierdził, że zgodnie z art. 227 ust. 1 Konstytucji RP wyłączne prawo emisji pieniądza przysługuje Narodowemu Bankowi Polskiemu. Z kolei art. 31 i art. 32 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim[15] stanowi, że znakami pieniężnymi Rzeczpospolitej Polskiej są banknoty i monety opiewające na złote i grosze. Dlatego bitcoin nie jest obiegową postacią pieniądza, gdyż nie przysługują mu atrybuty prawnego środka płatniczego w świetle obowiązującego porządku prawnego. W praktyce stosunków cywilnoprawnych bitcoin stanowi rodzaj mienia w rozumieniu art. 44 k.c. Z treści przepisu art. 18 u.p.d.o.f., stanowiącego rozwinięcie przepisu art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.d.o.f., wynika, że za przychód z praw majątkowych uważa się przychód ze sprzedaży zakupionej kryptowaluty bitcoin.

3.4.3. Usługi biegłych, moment powstania przychodu. W świetle art. 14 ust. 1c u.p.d.o.f. za dzień powstania przychodu uznać należy dzień wykonania usługi przez biegłego. Fakt, że stosunek prawny łączący biegłego i sąd (lub inny organ władzy publicznej), wyznaczający układ wzajemnych uprawnień i obowiązków, nie podlega reżimowi prawa cywilnego,

[15] Dz.U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.

wyklucza przypisywanie na płaszczyźnie prawa podatkowego decydującego znaczenia konkretyzacji roszczenia biegłego o wynagrodzenie z odwołaniem się do reguł obowiązujących w stosunkach cywilnoprawnych. Wykonanie określonej pracy "na zlecenie" sądu należy zakwalifikować na podstawie powołanych powyżej przepisów podatkowych jako wykonanie usługi, z którym to zdarzeniem ustawa podatkowa wiąże moment powstania przychodu. Z tą bowiem chwilą powstaje po stronie organu władzy publicznej, korzystającego z usług biegłego, nieskonkretyzowana powinność spełnienia na rzecz biegłego świadczenia stanowiącego ekwiwalent za wykonaną pracę. Świadczenie to traktować należy w świetle ustawy podatkowej jako "kwotę należną", o której mowa w art. 14 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.d.o.f. Jakkolwiek konkretyzacja roszczenia po stronie biegłego następuje z chwilą uprawomocnienia się stosownego postanowienia sądu, to dla prawnopodatkowej kwalifikacji momentu powstania przychodu zdarzenie to nie ma znaczenia, ponieważ ustawa podatkowa jednoznacznie stanowi, że momentem powstania przychodu – co do zasady – jest m.in. dzień wykonania usługi (wyrok z 30 maja 2018 r., II FSK 1376/16).

3.4.4. Zwrot dopłaty, przychód. Dopłata oraz prawo do jej zwrotu są ściśle związane z udziałem w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością i przysługują zawsze uprawnionemu z udziału wspólnikowi, toteż prawa do zwrotu dopłaty nie można zbyć odrębnie od udziału. Niemożliwe jest więc uzyskanie odrębnego przychodu z kapitałów pieniężnych w związku ze zbyciem udziałów w spółce (na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. a) u.p.d.o.f.) oraz odrębnego przychodu z praw majątkowych w związku ze zbyciem związanej ze zbytym udziałem wierzytelności o zwrot dopłat (na podstawie art. 18 u.p.d.o.f.) (wyrokiem z 8 czerwca 2018 r., II FSK 1689/16).

3.4.5. Przychód z likwidacji rolniczej spółdzielni produkcyjnej. W wyroku z 27 września 2018 r., II FSK 2694/16, NSA nie podzielił stanowiska podatnika, że wszelkie przychody członków spółdzielni objęte są wyłączeniem przedmiotowym, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f. i stąd przekazany członkom spółdzielni majątek likwidacyjny nie podlega opodatkowaniu. NSA wskazał, że strona nie dostrzega zasadniczej dystynkcji pomiędzy udziałem w dochodzie podzielnym rolniczej spółdzielni produkcyjnej, który istotnie wyłączony jest z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, a dochodem z kapitałów pieniężnych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4c u.p.d.o.f. Jak stanowi ostatni z powołanych wyżej przepisów, za przychody z kapitałów pieniężnych uważa się dywidendy i inne przychody z tytułu udziału w zyskach osób prawnych faktycznie uzyskane z tego udziału, w tym również podział majątku likwidowanej osoby prawnej lub spółki. Zgodnie natomiast z art. 24 ust. 5 pkt 4 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 majątku otrzymanego w związku z likwidacją osoby prawnej. Wskazane wyżej przepisy znajdują zastosowanie do przychodów uzyskanych przez członków spółdzielni tytułem przekazania majątku likwidacyjnego rolniczych spółdzielni produkcyjnych, gdyż podmioty te posiadają osobowość prawną – należy je bowiem zakwalifikować jako spółdzielnie w rozumieniu ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze. NSA zaznaczył, że jako przychody z działalności rolniczej można zakwalifikować wyłącznie przychody osiągane przez członków rolniczej spółdzielni produkcyjnej w trakcie jej funkcjonowania. Likwidacja majątku osoby prawnej nie może być w żadnej mierze uznana za działalność o charakterze rolniczym, lecz stanowi ona odrębne zdarzenie prawnopodatkowe, skutkujące wystąpieniem po stronie członków likwidowanej spółdzielni przychodu z kapitałów pieniężnych stosownie do treści art. 17 ust. 1 pkt 4c u.p.d.o.f.

3.4.6. Odsetki — prawo górnicze i geologiczne — zwolnienia podatkowe. Odsetki za opóźnienie w wypłacie odszkodowania przyznanego na podstawie przepisów prawa górniczego i geologicznego nie są objęte zwolnieniem z opodatkowania na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3d u.p.d.o.f. (wyrok z 7 lutego 2018 r., II FSK 1684/17).

3.4.7. Własne cele mieszkaniowe. sprawie z wniosku o udzielenie interpretacji indywidualnej podatnik wskazał, że w złożonym zeznaniu PIT-39 za 2013 r. wykazał dochody uzyskane ze sprzedaży w dniu 9 grudnia 2013 r. nieruchomości i jednocześnie zadeklarował zamiar skorzystania ze zwolnienia z podatku na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. Podatnik przeznaczył część uzyskanych środków na nabycie oraz późniejsze wykończenie lokalu mieszkalnego, który to lokal przez pewien okres był wynajmowany osobom trzecim. Obecnie lokal ten zamieszkuje podatnik. Zdaniem NSA dla ziszczenia się przesłanek zwolnienia podatkowego unormowanego w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. nie jest konieczne, by realizacja własnych celów mieszkaniowych była ograniczona do użytkowania jednego lokalu. Sąd podzielił również stanowisko, że zastosowaniu zwolnienia przewidzianego w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. nie stoi na przeszkodzie czasowe oddanie zakupionego lokalu w najem (wyrok z 30 sierpnia 2018 r., II FSK 2413/16).

3.4.8. Odszkodowanie. Przychody wypłacone tytułem odszkodowania w trybie art. 18 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego[16] (odszkodowanie za niedostarczenie lokalu socjalnego) nie mogą być utożsamiane z przychodem z najmu w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.f., ponieważ różni je: 1) podstawa prawna, tj. przepis prawa, a nie umowa cywilna, 2) cel, tj. rekompensata, a nie wynagrodzenie za używanie rzeczy, 3) podmioty stosunku prawnego, tj. właściciel nieruchomości i gmina, a nie wynajmujący i najemca. Kwalifikacji tej nie zmienia okoliczność, że właściciel lokalu może traktować odszkodowanie jako substrat czynszu, gdyż odniesienie wysokości odszkodowania do wysokości czynszu ma jedynie znaczenie techniczne, umożliwiając określenie wysokości tego odszkodowania w sposób zgodny z prawem (wyrok z 14 marca 2018 r., II FSK 643/16).

Norma prawna utworzona na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f. oraz art. 183d ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy[17], w związku z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 września 2014 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r.[18], wydanego z upoważnienia ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę[19], obejmuje zwolnieniem z podatku dochodowego od osób fizycznych odszkodowanie w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego w wymienionym rozporządzeniu, a więc tylko w zakresie tej wysokości zasądzone wyrokiem sądu powszechnego odszkodowanie za dyskryminację w zatrudnieniu jest zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych (wyrok z 11 maja 2018 r., II FSK 2930/17).

3.4.9. Metoda proporcjonalnego odliczenia. Wykładnia art. 15 ust. 3 oraz art. 22 ust. 1 umowy między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Rządem Republiki Singapuru w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu podpisanej w Singapurze w dniu 4 listopada 2012 r.[20]

[16] Dz.U. z 2014 r. poz. 150 ze zm.
[17] Dz.U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.
[18] Dz.U. z 2014 r. poz. 1220.
[19] Dz.U. z 2015 r. poz. 2008 ze zm.
[20] Dz.U. z 2014 r. poz. 443.

prowadzi do wniosku, że zapłata podatku w Singapurze nie jest warunkiem kwalifikującym do zastosowania metody proporcjonalnego odliczenia przewidzianej w art. 27 ust. 9 i 9a u.p.d.o.f. (wyrok z 13 czerwca 2018 r., II FSK 1160/17).

3.4.10. Majątek spółki komandytowej. NSA wypowiedział się w kwestii sposobu ustalania kosztów uzyskania przychodu w przypadku uzyskania przez skarżącego przychodu z tytułu objęcia akcji w S.A. w zamian za udziały w spółce z o.o. powstałej w drodze przekształcenia spółki komandytowej. Zdaniem organów podatkowych koszty uzyskania przychodu ustalić należy zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 38 u.p.d.o.f., tzn. kosztem tym będą wydatki poniesione przez skarżącego na wkład w spółce komandytowej. Według organu skoro przekształcenie spółki osobowej w spółkę kapitałową nie wywołuje skutków podatkowych, ponieważ zmienia się jedynie forma prawna prowadzonej działalności, to w konsekwencji zachowując sukcesję należy uznać, że przy ustalaniu kosztów uzyskania przychodu z tytułu objęcia akcji w zamian za udziały w sp. z o.o. otrzymane w wyniku przekształcenia spółki osobowej należy wziąć pod uwagę „koszt historyczny", tzn. wartość wydatków poniesionych na wkład w spółce przekształcanej, czyli spółce osobowej. W wyroku z 14 września 2018 r., II FSK 3807/17, NSA uznał, że koszty uzyskania przychodów, o których mowa w art. 30b ust. 2 pkt 5 w związku z art. 22 ust. 1e pkt 2 lit. b) i w związku z art. 23 ust. 1 pkt 38 u.p.d.o.f., wyznacza wartość majątku spółki komandytowej ustalona zgodnie z art. 558 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych[21], czyli obowiązkowo ustalana przez wspólników dla potrzeb sporządzenia planu przekształcenia wartość bilansowa majątku spółki przekształcanej na określony dzień w miesiącu poprzedzającym przedłożenie wspólnikom planu przekształcenia.

3.4.11. Błąd co do skutków podatkowych dokonanej czynności – *ignorantia iuris nocet.* Odnosząc się do zagadnienia konsekwencji prawnopodatkowych oświadczenia woli złożonego przez podatnika w formie aktu notarialnego dotyczącego wniesienia aportem do spółki prawa własności nieruchomości, a następnie objęcia przez stronę nowoutworzonych udziałów w spółce, NSA stwierdził, że podatnik znał otaczającą go rzeczywistość i rozumiał okoliczności dokonywanej czynności. Okoliczność, że nie miał wiedzy o skutkach podatkowych tej czynności nie przesądza, że działał pod wpływem błędu co do treści czynności prawnej. Mylna ocena zarówno aktualnych, jak i przyszłych okoliczności, nieobjętych treścią dokonanej czynności (skutków podatkowych) nie stanowi błędu w rozumieniu art. 84 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[22]. Błąd mogący skutkować uchyleniem się od skutków prawnych oświadczenia woli, musi: w ogóle zaistnieć, być błędem istniejącym wtedy, gdy oświadczenie było składane, a także – co istotne na gruncie niniejszej sprawy – powinien on dotyczyć treści czynności prawnej. NSA podkreślił, że skutki podatkowe nie były w rozpoznawanej sprawie objęte treścią czynności prawnej, lecz jej konsekwencją. Błąd nie dotyczył zatem treści czynności prawnej, od skutków której skarżący chciał się uchylić. Skarżący, jak wynika z akt sprawy, miał mylne wyobrażenie o skutkach podatkowych objęcia udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym spółki, które spowodowane było jego niewiedzą w zakresie opodatkowania przychodów z tego tytułu. W tym zakresie nie wykazał się zatem należytą starannością i dbałością o swoje interesy. Fakt, że skarżący nie zasięgnął porady lub nie uzyskał pełnej wiedzy co do konsekwencji czynności prawnej według kryteriów obiektywnych ocenić należy z punktu widzenia rozsądnego człowieka, któ-

[21] Dz.U. 2013 r. poz. 1030 ze zm.; dalej: k.s.h.

[22] Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.; dalej: k.c.

ry znając prawdziwy stan rzeczy, nie złożyłby oświadczenia woli tej treści, a jej podstawą powinien być całokształt okoliczności. Zatem gdyby strona podjęła stosowne kroki, których można wymagać od osoby rozsądnej, dbającej o swoje interesy i pełniącej w spółce funkcję prezesa i zasięgnęła wiedzy w zakresie podejmowanych decyzji biznesowych, to z łatwością uniknęłaby decyzji skutkującej powstaniem przychodu podlegającego opodatkowaniu (wyrok z 30 października 2018 r., II FSK 1828/18).

3.4.12. Działy specjalne produkcji rolnej. W odniesieniu do zasad ustalania dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej NSA zaznaczył, że jeśli podatnik nie prowadzi ksiąg podatkowych, to dochód z działów specjalnych produkcji rolnej ustala się przy zastosowaniu norm szacunkowych, tj. na zasadach ryczałtowo-szacunkowych, określonych w art. 24 ust. 4-4e u.p.d.o.f. Od 1 stycznia 2016 r. ograniczona została możliwość zastosowania norm szacunkowych — przepis art. 15 ust. 1 dotyczy tylko podatników, którzy wybrali możliwość prowadzenia ksiąg, jeśli nie przekroczyli limitu przychodów określonego w ustawie o rachunkowości. Natomiast osoby fizyczne, spółki cywilne osób fizycznych, spółki jawne osób fizycznych oraz spółki partnerskie — jeżeli ich przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość w walucie polskiej 1 200 000 euro — zobowiązane są do ustalania przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej na podstawie prowadzonych ksiąg rachunkowych wg zasad określonych w art. 14 u.p.d.o.f., co – z uwagi na treść art. 24 ust. 4 powoływanej ustawy podatkowej – wiąże się z brakiem możliwości ustalania dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej przy zastosowaniu norm szacunkowych dochodu z określonej powierzchni upraw lub jednostki produkcji zwierzęcej, określonych w załączniku nr 2 (o czym stanowi art.15 ust. 2 u.p.d.o.f.). Podatnicy prowadzący działy specjalne produkcji rolnej, którzy nie przekroczyli limitu przychodów wskazanego w ustawie o rachunkowości, również mają uprawnienia do prowadzenia ksiąg rachunkowych, ale tylko gdy zgłoszą taki zamiar (co wynika z art. 24a ust. 2 pkt 2 u.p.d.o.f.). Zatem wyłącznie w sytuacji, gdy obowiązek prowadzenia ksiąg nie wynika z przepisów o rachunkowości i gdy taki podatnik sam nie zgłosił zamiaru ich prowadzenia, będzie on miał możliwość ustalania dochodu przy zastosowaniu nom szacunkowych dochodu z określonej powierzchni upraw lub jednostki produkcji zwierzęcej (wyrok z 14 listopada 2018 r., II FSK 3559/17).

3.5. Podatek dochodowy od osób prawnych

3.5.1. Koszty uzyskania przychodów. Problematyka kosztów uzyskania przychodów w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych co roku stanowi jedno z istotnych zagadnień w orzecznictwie Izby. Zgodnie z ogólną zasadą unormowaną w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[23] kosztami uzyskania przychodów są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów, z wyjątkiem kosztów wymienionych w art. 16 ust. 1 tej ustawy. Z uwagi na użycie w powołanym wyżej przepisie zwrotów niedookreślonych, w praktyce kontroli sądowoadministracyjnej ujawnia się szereg problemów interpretacyjnych oraz kwalifikacyjnych.

W wyroku z 13 kwietnia 2018 r., II FSK 1064/16, NSA wypowiedział się co do kwestii, czy w związku z opodatkowaniem dochodów z lokat terminowych, tworzonych przez

[23] Dz.U. z 2016 r. poz. 1888 ze zm.; dalej: u.p.d.o.p.

Towarzystwo Budownictwa Społecznego ze środków finansowych (partycypacji i kaucji) wpłacanych przez partycypantów i najemców, można za podatkowy koszt uzyskania przychodu uznać kwotę waloryzacji, tj. różnicę pomiędzy wysokością wpłaconej przez najemcę partycypacji i kaucji a wysokością jej wypłaty, po rozwiązaniu umowy najmu. Innymi słowy, czy nadwyżka w stosunku do wypłaconej kwoty stanowi koszt związany z przychodem uzyskanym w postaci odsetek od lokat terminowych dokonanych uprzednio przez TBS czy też stanowi koszt związany z gospodarką zasobami mieszkaniowymi, wpływający na powstanie dochodu zwolnionego z opodatkowania na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 44 u.p.d.o.p. W ocenie NSA wypłata spornej nadwyżki związana jest bezpośrednio z prowadzoną przez TBS działalnością, jaką jest m.in. budowa domów mieszkalnych, i z uzyskiwanymi przychodami z ich eksploatacji na zasadach najmu. Stanowi więc ona koszt gospodarki zasobami mieszkaniowymi, wpływający na ustalenie dochodu z gospodarki zasobami mieszkaniowymi. Dochód ten w przypadku przeznaczenia go na cele związane z utrzymaniem istniejących zasobów mieszkaniowych wolny jest od opodatkowania na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 44 u.p.d.o.p. Podobny wniosek odnieść należy do nadwyżki powstałej w wyniku waloryzacji kwot partycypacyjnych. Nadwyżka ta odpowiada zmianom wartości odtworzeniowej lokalu, jakie nastąpiły w przedziale czasowym od dokonania wpłaty do jej zwrotu. Żadną miarą natomiast wypłacanych nadwyżek wynikających z waloryzacji kaucji, jak też partycypacji nie można wiązać z opodatkowanymi przychodami z terminowych lokat dokonywanych przez najemców wpłat kaucji i partycypacji.

Z kolei w wyroku z 23 stycznia 2018 r., II FSK 86/16, NSA odniósł się do kontrowersji związanej z zaliczeniem w poczet kosztów uzyskania przychodów wydatków poniesionych na kary umowne zapłacone przez podatnika. W tym względzie stwierdził, że gospodarczo racjonalne decyzje, podejmowane pierwotnie w określonych warunkach, w związku z negatywną zmianą okoliczności (np. wzrostem cen, obniżeniem popytu, wzrostem kosztów, zmianą koniunktury) mogą skutkować koniecznością podejmowania działań zmierzających do zachowania lub zabezpieczenia źródeł przychodów i ponoszenia w związku z tym wydatków, które można zakwalifikować do kosztów podatkowych w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. Przy ocenie dopuszczalności kwalifikowania do kosztów uzyskania przychodów wydatków z tytułu kar umownych należy przykładać szczególne znaczenie do rozumienia terminów „zachowanie" i „zabezpieczenie" źródła przychodów. W szczególności jeżeli jako zabezpieczenie źródła przychodów należy rozumieć koszty poniesione na ochronę istniejącego (podstawowego) źródła przychodów w taki sposób, aby to źródło funkcjonowało w bezpieczny sposób, to ograniczenie strat finansowych w postaci rezygnacji z wydatku, pomimo poniesienia pewnych kosztów, służy właśnie temu celowi. W dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej poniesienie pewnych wydatków (zapłata kary umownej nie wyłączonej z kosztów uzyskania przychodów w art. 16 ust. 1 pkt 22 u.p.d.o.p.) ograniczy straty, które mogłyby zachwiać możliwością uzyskiwania przychodów z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. Istotne jest więc, aby kwalifikując dany wydatek jako koszt podatkowy uwzględniać również kwestię logicznego ciągu zdarzeń determinujących określone i konkretne działania podatnika.

Kosztem może być definitywnie poniesiony wydatek. Zawarcie umowy czy złożenie zamówienia nie oznacza, że dojdzie do ich wykonania, a tym bardziej nie pozwala uznać, że podatnik rzeczywiście poniósł wydatek na nabycie towaru lub usługi (wyrok z 15 maja 2018 r., II FSK 1034/16).

Zagadnienie momentu poniesienia kosztów ma istotne znaczenie praktyczne. Spór w rozstrzygniętej wyrokiem z 30 maja 2018 r., II FSK 1385/16, sprawie koncentrował się

wokół wykładni art. 15 ust. 4e u.p.d.o.p. NSA wskazał, że o uznaniu danego przysporzenia czy wydatku (zobowiązania do jego poniesienia) za przychód, dochód czy koszt podatkowy decydują wyłącznie przepisy prawa podatkowego. Przepisy o rachunkowości mają znaczenie dla powstania czy wysokości zobowiązania podatkowego tylko w takim zakresie, jaki wynika jednoznacznie z przepisów ustaw podatkowych. W ustawach podatkowych musi istnieć bezpośrednie odwołanie do konkretnych przepisów ustawy o rachunkowości, przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie lub Międzynarodowych Standardów Rachunkowości czy Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej, aby mogły one zostać uznane za kreujące prawa i obowiązki podatkowe. Odesłania te muszą mieć charakter dosłowny i jednoznaczny, a nie jedynie dorozumiany. Ustawodawca definiując w art. 15 ust. 4e u.p.d.o.p. pojęcie poniesienia kosztu odwołał się do pewnych pojęć znanych przepisom o rachunkowości i niezdefiniowanych w ustawie podatkowej, takich jak rezerwy czy bierne rozliczenia międzyokresowe kosztów. W odniesieniu do tych wyrażeń niezbędne jest odwołanie się przy ich wykładni do przepisów ustawy o rachunkowości.

Nie ma natomiast podstaw, aby czynić to w stosunku do pojęcia kosztu jako kosztu ujętego w księgach rachunkowych. Ustawa o rachunkowości reguluje inne sfery życia społecznego i gospodarczego niż ustawy podatkowe, a tym samym, żeby ustawa ta wywoływała skutki podatkowe, tak jak już wspomniano, muszą istnieć zapisy ustanawiające wyraźne odesłanie do jej treści. Co się tyczy art. 15 ust. 4e u.p.d.o.p., takie odesłanie pośrednio dotyczy tylko ujętych jako koszty rezerw albo biernych rozliczeń międzyokresowych kosztów będących pojęciami *stricte* bilansowymi w przeciwieństwie do użytego w tym przepisie zwrotu „dzień, na który ujęto koszt w księgach rachunkowych (zaksięgowano) na podstawie otrzymanej faktury (rachunku)". W tym fragmencie nie ma odesłania do zasad ustalania dnia poniesienia kosztu w rozumieniu prawa bilansowego, ale do momentu wykonania ściśle określonej czynności związanej z prowadzeniem ksiąg rachunkowych. Przepis art. 15 u.p.d.o.p. odnosi się – jako całość – do kosztów uzyskania przychodów. Również art. 15 ust. 4e odnosi się do pojęcia kosztu zdefiniowanego w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., a więc kosztu w znaczeniu ustawy podatkowej. Ustawodawca dodając z dniem 1 stycznia 2007 r. art. 15 ust. 4e u.p.d.o.p. nie miał intencji uregulowania kwestii momentu zaliczenia wydatków do kosztów uzyskania przychodu poprzez odniesienie do zasad stosowanych w tym zakresie w rachunkowości. Należy zatem uznać, że faktyczna data dokonania zapisu w księgach rachunkowych nie może zmieniać kwalifikacji danego wydatku i wpływać na moment zaliczenia go jako kosztu w rozumieniu art. 15 ust. 4e u.p.d.o.p. Nie jest ona bowiem datą ujęcia kosztu, a jedynie datą technicznego wprowadzenia informacji do systemu.

3.5.2. Zwolnienia podatkowe. W odniesieniu do problematyki zwolnień podatkowych w podatku dochodowym od osób prawnych NSA w wyroku z 7 lutego 2018 r., II FSK 128/16, stwierdził, że nabywanie praw udziałowych przez zagraniczne instytucje wspólnego finansowania w spółkach osobowych mających siedzibę w Polsce (jawnych i komandytowych) i uzyskiwanie z tego tytułu przychodów wykracza poza zakres działalności instytucji wspólnego finansowania określony w art. 6 ust. 1 pkt 10a lit. b) u.p.d.o.p. i w efekcie nie podlega zwolnieniu z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych, o którym mowa w ww. przepisie.

Z kolei sprawa rozstrzygnięta wyrokiem NSA z 28 marca 2018 r., II FSK 677/16, dotyczyła zastosowania zwolnienia, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 10 u.p.d.o.p., w odniesieniu do amerykańskich funduszy inwestycyjnych. NSA wskazał, że ocena zebranego materiału dowodowego przez organy podatkowe pomijała najważniejsze cechy funduszy inwesty-

cyjnych, a tym samym była niezgodna z podstawowymi zasadami postępowania podatkowego. Organy podatkowe skupiły się wyłącznie na wąskim aspekcie funkcjonowania funduszy krajowych (niemających znaczenia dla dokonania oceny porównywalności ogólnych zasad funkcjonowania funduszy), pomijając całkowicie dokonanie oceny porównywalności przez pryzmat celów i zasad funkcjonowania funduszy amerykańskich, ich obowiązków, stosowanych wobec nich środków kontroli. Porównanie funduszy zagranicznych powinno opierać się zatem na analizie istotnych cech podmiotów, tj. przedmiotu działalności i funkcji ekonomicznych tychże podmiotów, a nie skupiać się na bardzo szczegółowych i wybiórczo wskazanych aspektach ich działalności. Zdaniem NSA pewne odmienności w zakresie funkcjonowania funduszy w różnych krajach nie mogą przesądzać o braku porównywalności funduszy. Takie podejście prowadzi do naruszenia zasady niedyskryminacji. Nie można bowiem wymagać, aby nierezydenci z państw trzecich spełniali wszystkie wymagania wynikające z przepisów krajowych.

W wyroku z 5 kwietnia 2018 r., II FSK 793/16, NSA wypowiedział się w przedmiocie tożsamości celu poniesienia wydatków remontowych z celami statutowymi Izby Rolniczej, a tym samym uznania, że przeznaczony na ich pokrycie dochód podlegał zwolnieniu na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 39 u.p.d.o.p. Odnosząc się do wydatków poniesionych na remont części budynku oddanej przez Izbę w użyczenie podmiotowi trzeciemu NSA stwierdził, że „nie sposób uznać, że poprzez remont oddanej w użyczenie części budynku rozwiązany zostanie jakikolwiek problem rolnictwa czy też np. przyczyni się on do ochrony praw lub reprezentowania interesów członków zrzeszonych w Izbie Rolniczej, zwłaszcza że wydatek ten w istocie służył w okresie jego dokonywania podmiotowi zewnętrznemu, nie powiązanemu wprost z rolnictwem. Trudno zatem dopatrzyć się w tym wydatku realizacji celu w postaci rozwiązywania problemów rolnictwa, czy członków zrzeszonych w Izbie Rolniczej".

W wyroku z 8 czerwca 2018 r., II FSK 1627/16 NSA stwierdził, że ustawodawca formułując treść art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2003 r. (ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych innych ustaw[24]) kierował się dyrektywą wynikającą z § 30 ust. 2 pkt 3 Zasad techniki prawodawczej (po średniku), to oznacza to — zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej – że intencją ustawodawcy była zmiana od dnia 1 stycznia 2011 r. zakresu zwolnienia, tj. przejście na zasady ogólne wynikające z art. 17 ust. 1 pkt 34 u.p.d.o.p., a nie całkowite pozbawienie zwolnienia z opodatkowania podatkiem od osób prawnych małych i średnich „starych przedsiębiorców".

Rozstrzygając o możliwości skorzystania przez podmiot leczniczy – NZOZ działający w ramach spółki kapitałowej – ze zwolnienia przedmiotowego z art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. NSA w wyroku z 7 czerwca 2018 r., II FSK 1552/16, wskazał, że NZOZ utworzony przez osobę prawną, posiadający zdolność prawną, odrębną strukturę organizacyjną, odrębny przedmiot działania oraz odrębny majątek może być jako jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych. Warunkiem jest jednak to, by taka jednostka zorganizowana była w stopniu umożliwiającym samodzielne funkcjonowanie.

W wyroku z 16 listopada 2018 r., II FSK 3874/17, NSA stwierdził, że: „Podatnik, który uzyska ujemny wynik finansowy na działalności statutowej objętej zwolnieniem przedmiotowym na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4) u.p.d.o.p., nie może — zgodnie z art. 7 ust. 3 pkt 1

[24] Dz.U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.

i 3 oraz ust. 4 u.p.d.o.p. — przy ustalaniu dochodów (straty) uwzględnić przychodów oraz kosztów uzyskania tych przychodów ze źródeł przychodów, z których dochody są wolne od podatku. Innymi słowy, zastosowanie do określonych przychodów (dochodów) zwolnienia przedmiotowego pociąga za sobą dwojakiego rodzaju skutki prawne, tj. objęte nim zdarzenia prawne nie mają wpływu na kształt podstawy opodatkowania ani w zakresie przychodów (dochodów) objętych zwolnieniem ani w związanych z nimi (służących ich osiągnięciu) wydatków. Wydatki te są irrelewantne podatkowo, a zatem nie mogą być potrącane jako koszty uzyskania przychodów, gdyż związany z nimi przychód wolny jest od podatku. Wniosek taki wynika z jednoznacznego brzmienia art. 7 ust. 3 pkt 3) u.p.d.o.p., który stanowi, że przy ustalaniu dochodu stanowiącego podstawę opodatkowania nie uwzględnia się m.in. kosztów uzyskania przychodów ze źródeł przychodów położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub za granicą, jeżeli dochody z tych źródeł nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym albo są wolne od podatku. W konsekwencji opisane wyżej wydatki — jako nieuwzględniane w ogóle przy kalkulacji dochodu podlegającego opodatkowaniu — nie mogą również kreować straty podatkowej, przy czym nie ma znaczenia, że w sensie ekonomicznym (gospodarczym) obciążają one działalność podatnika. Strona skarżąca nie dostrzega różnicy pomiędzy bilansowym a podatkowym ujęciem problematyki kalkulacji dochodu. Przepisy prawa bilansowego nakładają na podatników CIT obowiązek ujawniania w księgach rachunkowych wszelkich przychodów i wydatków kształtujących wynik finansowy danego podmiotu gospodarczego (np. podatnicy CIT mają obowiązek ujawnić w formularzu CIT-8 również wydatki nie stanowiące kosztów uzyskania przychodów), a nie tylko tych, które wpływają na podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych. Wynik finansowy w rozumieniu przepisów prawa bilansowego nie jest zatem tożsamy z dochodem bądź stratą w rozumienia prawa podatkowego. Te ostatnie kategorie prawne są pochodną kalkulacji podstawy podatkowania według reguł wyznaczonych wyłącznie przez normy prawa podatkowego. Ponieważ realizacja obowiązków wynikających z prawa bilansowego służy również innym niż podatkowe celom, w wielu sytuacjach wynik finansowy ujawniony i obliczony według zasad kształtujących system prawa bilansowego będzie różnił się od rezultatu kalkulacji przychodów i kosztów podatkowych, dokonywanej zgodnie z regułami określonymi w u.p.d.o.p."

Z kolei w wyroku z 14 lutego 2018 r., II FSK 140/16, NSA stwierdził, że nabycie prawa udziału w spółce osobowej nie spełnia warunku zwolnienia podatkowego określonego w art. 6 ust. 1 pkt 10a lit. b) u.p.d.o.p., ponieważ stanowi uzyskanie prawa do przychodów z działalności gospodarczej z tytułu uczestniczenia w tej spółce.

3.5.4. Kwota z faktury dokumentującej wniesienie aportu a przychód. W wyroku z 9 stycznia 2018 r., II FSK 3453/15 NSA stwierdził, że kwota podatku od towarów i usług wykazana w fakturze dokumentującej wniesienie aportu do spółki jako kwota podatku należnego stosownie do art. 12 ust 4 pkt 9 u.p.d.o.p. nie będzie stanowiła jej przychodu. Art. 12 ust. 4 pkt 9 u.p.d.o.p. stanowi, iż „do przychodów nie zalicza się należnego podatku od towarów i usług. […] Podatek należny jest elementem konstrukcyjnym podatku od towarów i usług i wobec braku definicji tego określenia w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych jego znaczenie należy ustalić w oparciu o przepisy ustawy o podatku od towarów i usług". Natomiast z przepisów tej ustawy wynika, że podatek należny jest to podatek obliczany od wartości sprzedanych towarów i usług, który należy odprowadzić do urzędu skarbowego. Kwota podatku od towarów i usług (VAT) określona jest w fakturze wystawionej przez podatnika. Jedną zaś z podstawowych zasad podatku od towarów

i usług jest zasada neutralności tego podatku, zgodnie z którą podatnik VAT ma prawo do pomniejszenia własnego podatku należnego o podatek naliczony, zapłacony w cenie dóbr nabytych na potrzeby prowadzenia działalności opodatkowanej. Szczególną postacią prawa do odliczenia jest prawo do zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad podatkiem należnym w sytuacji, gdy z różnych przyczyn w danym okresie rozliczeniowym kwota podatku naliczonego przewyższa kwotę podatku należnego. „[…] Skoro w sposób niekwestionowany ze stanu faktycznego wynikało, iż na fakturze dokumentującej wniesienie aportu zostanie wykazana kwota należnego podatku od towarów i usług, a zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 9 u.p.d.o.p. kwota ta nie stanowi przychodu, to prawidłowe było stanowisko Sądu pierwszej instancji, że nie stanowi ona przychodu skarżącej. Odmienne stanowisko stoi w oczywistej sprzeczności z normą wynikającą art. 12 ust. 4 pkt 9 u.p.d.o.p."

3.5.5. Przychody z realizacji praw z instrumentów finansowych. Odnosząc się do kwestii, czy w opisanym we wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji zdarzeniu przyszłym przychody, które uzyska spółka cypryjska z tytułu wypłaty na jej rzecz przychodów ze zbycia lokat funduszy, jak również wypłat dochodów funduszy, stanowią przychody z realizacji praw z instrumentów finansowych, co w konsekwencji spowoduje, iż osiągnięcie przez spółkę cypryjską tych przychodów może spowodować nadanie jej statusu zagranicznej spółki kontrolowanej skarżącej (CFC – Controlled Foreign Company). NSA stanął na stanowisku, że przychody, które uzyska spółka cypryjska z tytułu wypłaty przez fundusze na jej rzecz przychodów ze zbycia lokat funduszy, jak również wypłat dochodów funduszy, stanowią przychody, o których mowa w art. 24a ust. 3 pkt 3 lit. b) u.p.d.o.p., których osiągnięcie przez spółkę cypryjską, powinno być traktowane jako dochód, którego osiągnięcie przez spółkę cypryjską, może spowodować nadanie jej statusu CFC wnioskodawcy (przy spełnieniu pozostałych warunków wskazanych w art. 24a ust. 3 pkt 3 u.p.d.o.p), gdyż dochody, które uzyska spółka cypryjska z funduszy będą dochodami z tytułu realizacji praw z certyfikatów inwestycyjnych, o których mowa w art. 24a ust. 3 pkt 3 lit. b) u.p.d.o.p. (wyrok z 6 marca 2018 r., II FSK 639/16).

3.5.6. Odłożenie wymagalności odsetek od pożyczek. Odłożenie wymagalności odsetek od pożyczek w czasie nie może automatycznie oznaczać, że pożyczki miały charakter nieodpłatnego świadczenia w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p. (wyrok z 21 czerwca 2018 r., II FSK 1414/16).

3.5.7. Majątek związany z likwidacją spółki. Problem opodatkowania majątku otrzymanego w związku z likwidacją spółki wyłonił się na kanwie wyroku NSA z 5 lipca 2018 r., II FSK 1805/16. NSA orzekł, że warunkiem uznania, że wspólnik spółki z ograniczoną odpowiedzialnością otrzymał majątek w związku z likwidacja tej spółki, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 oraz art. 12 ust. 4 pkt 3 i do którego mają zastosowanie przepisy art. 22 ust. 4–4d u.p.d.o.p., jest przeprowadzenie likwidacji spółki zgodnie z wymogami określonymi w art. 285 i art. 286 § 1 k.s.h., to jest zaspokojenie wszystkich jej wierzycieli względnie wpłacenie do depozytu sądowego sumy zabezpieczającej spłatę ciążących na spółce zobowiązań.

3.5.8. Prawa autorskie i pokrewne. Wyłączne prawo do odmiany rośliny, wynikające z ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin[25], nie stanowi prawa autorskiego lub pokrewnego, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p. (wyrok z 11 lipca 2018 r., II FSK 1845/16).

[25] Dz.U. z 2016 r. poz. 843 ze zm.

3.5.9. Dochód z udziału w zyskach osób prawnych. Podział spółki przez wydzielenie części majątku do spółki przejmującej będącej jednocześnie udziałowcem w spółce dzielonej powoduje powstanie dochodu (przychodu) dla spółki na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.d.o.p., który stanowi dochód (przychód) z udziału w zyskach osób prawnych, a nie na podstawie zasad ogólnych (czyli na podstawie art. 12 tej ustawy) (wyrok z 29 sierpnia 2018 r., II FSK 2278/16).

3.6. Podatek od czynności cywilnoprawnych

3.6.1. Depozyt nieprawidłowy. W wyroku z 25 maja 2018 r., II FSK 1972/16, NSA wskazał, że skoro art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. j) ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych[26] stanowi, iż podatkowi od czynności cywilnoprawnych podlega umowa depozytu nieprawidłowego, to podstawę opodatkowania stanowi kwota depozytu, a stawka podatku wynosi 2%, przy czym obowiązek podatkowy w myśl art. 4 pkt 7 w związku z art. 5 u.p.c.c. spoczywa na przechowawcy. W stanie faktycznym omawianego wyroku NSA stwierdził, że w sprawie zostały wypełnione *esentialia negotii* charakterystyczne dla depozytu nieprawidłowego, unormowanego w art. 845 k.c. Według tego przepisu, jeżeli z przepisów szczególnych albo z umowy lub okoliczności wynika, że przechowawca może rozporządzać oddanymi na przechowanie m.in. pieniędzmi, stosuje się odpowiednio przepisy o pożyczce, a czas i miejsce zwrotu określają przepisy o przechowaniu. W konkretnym przypadku skarżący był uprawniony do rozporządzania oddanymi mu na przechowanie pieniędzmi. Konsekwentnie miały zatem zastosowanie w sprawie przepisy art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. j) u.p.c.c., jak również art. 6 ust. 1 pkt 7 i art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.c.c.

3.6.2. Wartość firmy jako prawo majątkowe. Analiza przepisów art. 33 ust. 4 i art. 44b ust. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, art. 16g ust. 2 u.p.d.o.p. oraz art. 22g ust. 2 u.p.d.o.f. pozwala stwierdzić, że wartość (dodatnia) firmy (*goodwill*) jest wartością wyrażoną w pieniądzu przyjętą do celów podatkowych (w podatkach dochodowych) i bilansowych. Ma ona charakter kalkulacyjny (arytmetyczny). Jest zatem jedynie wartością ekonomiczną (sytuacją faktyczną wpływającą dodatnio na wartość przedsiębiorstwa), a nie prawem podmiotowym. W ocenie NSA wartość firmy nie może być samodzielnie przedmiotem obrotu, albowiem nie ma cech zbywalności. Wartość firmy ujawnia się (aktualizuje się) dopiero w momencie sprzedaży przedsiębiorstwa. Nie istnieje zatem przed sprzedażą przedsiębiorstwa. Sprzedaż zaś skutkuje nabyciem translatywnym rzeczy lub prawa, tj. jej przedmiotem może być to tylko, co istnieje przed jej dokonaniem (zawarciem umowy sprzedaży) i co podlega sprzedaży. Przedmiot sprzedaży nie może być nabywany konstytutywnie, tj. tak, że powstaje on dopiero z momentem dokonania czynności. Zatem wartość firmy (*goodwill*) jest pewnym stanem faktycznym, uzewnętrznionym w momencie sprzedaży przedsiębiorstwa, niestanowiącym jakiegokolwiek prawa podmiotowego, a tym samym niemogącym być przedmiotem samodzielnego obrotu gospodarczego. Wartość firmy nie jest więc prawem majątkowym w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a) u.p.c.c. (wyrok z 28 czerwca 2018 r., II FSK 1932/16).

3.6.3. Grunty stanowiące gospodarstwo rolne. W wyroku z 6 lipca 2018 r., II FSK 1844/16, NSA uznał, że zastosowanie zwolnienia przewidzianego w art. 9 pkt 2 lit. a) u.p.c.c. jest uzależnione nie tylko od spełnienia kryterium formalnego, rozumianego jako wypeł-

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

nienie przewidzianej w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym[27] normy obszarowej gruntów zaewidencjonowanych jako rolne, ale także od przeznaczenia nabytego gruntu na działalność rolniczą. Dla zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych wymagane jest prowadzenie przez podatnika działalności rolniczej. Tymczasem strona skarżąca prowadziła działalność gospodarczą w zakresie obrotu, pośrednictwa w obrocie, wynajmu i zarządzania nieruchomościami. Jednocześnie strona skarżąca nawet hipotetycznie nie wskazała, w skład jakiego gospodarstwa rolnego mogłaby wejść przedmiotowa nieruchomość, skoro weszła ona w skład terenów, na których realizowano budowę osiedla domów jednorodzinnych.

W wyroku z 11 maja 2018 r., II FSK 1126/16, NSA dokonał zaś wykładni zwrotu „będącego własnością nabywcy", użytego w art. 9 pkt 2 lit. a) u.p.c.c. Przepis ten ustanawia zwolnienie od podatku od czynności przeniesienia własności nieruchomości w drodze m.in. umowy sprzedaży pod warunkiem, że w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, w chwili dokonania czynności nabyte grunty stanowią gospodarstwo rolne albo utworzą gospodarstwo rolne lub wejdą w skład gospodarstwa rolnego będącego własnością nabywcy. Zatem jednym z niezbędnych elementów do uznania określonych gruntów za gospodarstwo rolne, jest ich posiadanie przez osoby fizyczne lub bycie ich we własności tych osób. Nie oznacza to jednak, że grunty te, aby stanowiły gospodarstwo rolne muszą stanowić jedynie własność osób fizycznych albo być jedynie w ich posiadaniu. W ocenie NSA zawarte w art. 9 pkt 2 lit. a) u.p.c.c. pojęcie „będącego własnością nabywcy" należy rozumieć szerzej – jako będącego we własności jednego z małżonków oraz w posiadaniu drugiego. Nie może być uznany za przeszkodę do ww. zwolnienia podatkowego fakt, że nabywcą nowych gruntów był na prawach wspólności ustawowej małżonek będący posiadaczem gospodarstwa rolnego, którego wyłącznym właścicielem jest drugi małżonek. Literalna wykładnia tego przepisu doprowadziłaby bowiem do zróżnicowania w traktowaniu małżonków prowadzących rodzinne gospodarstwa rolne, nabywających grunty rolne na ich utworzenie bądź powiększenie, gdyż nie ma przeszkód, aby za utworzone gospodarstwo rolne uważać nieruchomości spełniające kryterium obszarowe, stanowiące w części odrębną własność małżonków, a w części ich majątek wspólny (wyrok z 11 maja 2018 r., II FSK 1126/16).

3.6.4. Zakres upoważnienia ustawowego do wprowadzenia zwolnień przedmiotowych przez radę gminy. W wyroku z 15 lutego 2018 r., II FSK 1732/17, NSA odniósł się do uchwały rady miejskiej podjętej na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 7 ust. 3 u.p.c.c. Przepis ten stanowi, że rada gminy może w drodze uchwały wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone w ust. 1 art. 7 oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw[28]. To uwarunkowanie prawne ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowej wykładni przepisów uchwały oraz zakresu zwolnienia podatkowego, które zostało ustanowione tą uchwałą. W szczególności podkreślenia wymaga, że przedmiotowy, a nie podmiotowy lub przedmiotowo-podmiotowy charakter zwolnienia, do ustanowienia którego umocowana była rada gminy, sprawia, że odnosić się ono może wyłącznie do przedmiotów opodatkowania, którymi są budynki, a nie do ich każdoczesnych właścicieli lub posiadaczy. W stanie faktycznym sprawy podatniczka na mocy poświadczenia dziedziczenia nabyła spadek obejmujący grunty, budynki i budowle związane z działalnością gospodarczą oraz budynki

[27] Dz.U. z 2013 r. poz. 1381 ze zm.; dalej: u.p.r.

[28] Dz.U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.

mieszkalne, grunty pozostałe i grunty rolne. Podatniczka rozpoczęła prowadzenie działalności gospodarczej przy wykorzystaniu odziedziczonych nieruchomości i w deklaracji na podatek od nieruchomości za listopad i grudzień 2012 r. powołała się na zwolnienie od podatku budynków związanych z prowadzeniem tej działalności, wynikające z uchwały rady miejskiej. Ponieważ jednak uchwała ta ustanawia zwolnienie od podatku nowo nabytych budynków lub ich części związanych z faktycznym prowadzeniem własnej działalności gospodarczej, a skarżąca budynki nabyła nieodpłatnie w drodze dziedziczenia, nie będąc przedsiębiorcą oraz w budynkach tych tylko kontynuowała, a nie rozpoczęła prowadzenie działalności gospodarczej, organy podatkowe uznały, że przewidziane w uchwale zwolnienie budynków tych nie obejmuje. Zdaniem NSA zastosowany w tej uchwale (w jej § 1 ust. 1) zwrot normatywny „nowo wybudowane lub nabyte budynki lub ich części, stanowiące własność przedsiębiorcy, związane z faktycznym prowadzeniem własnej działalności gospodarczej" musi więc być tłumaczony z uwzględnieniem charakteru ustawowo dopuszczalnego w tym przypadku zwolnienia podatkowego. Prowadzi to do wniosku, że podstawowym warunkiem zwolnienia przewidzianego uchwałą jest rozpoczęcie działalności gospodarczej w wybudowanym lub nowo nabytym budynku przez jakiegokolwiek przedsiębiorcę, a nie rozpoczęcie takiej działalności przez konkretnego (nowego) przedsiębiorcę. Wyklucza to więc możliwość uznania, że objęte zwolnieniem mogą być także budynki, w których działalność gospodarcza była już wcześniej prowadzona, a następnie jest kontynuowana przez inne podmioty.

3.7. Podatek od spadków i darowizn

3.7.1. Moment powstania obowiązku podatkowego. Odnosząc się do kwestii, czy w stosunku do podatnika zastosowanie znajdzie art. 3 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych NSA wskazał, że stosownie do dyspozycji wynikającej z tego przepisu, do nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych, które nastąpiło przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (czyli przed 1 stycznia 2007 r.), stosuje się przepisy u.p.s.d. w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej. W związku z powyższym istotne znaczenie ma ustalenie, czy podatnik nabył zachowek przed 1 stycznia 2007 r., czy też w dacie wypłaty przez zobowiązanego kwot z tytułu zachowku, co miało miejsce po 1 stycznia 2007 r. W pierwszym przypadku podatnik nie mógłby skorzystać ze zwolnienia, o którym mowa w art. 4a u.p.s.d., gdyż przepis ten został wprowadzony do u.p.s.d. z dniem 1 stycznia 2007 r., a wyżej cytowany art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej nakazuje stosowanie w takich przypadkach przepisów dotychczasowych. W drugim przypadku podatnik zostałby objęty tym zwolnieniem. NSA podkreślił, że prawo do zachowku, o którym mowa w art. 991 k.c., powiązane jest z instytucją spadkobrania. Zachowek jest w pewnym sensie zastępczą formą dziedziczenia. Nie ma więc dostatecznych powodów do zasadniczego różnicowania sytuacji prawnej spadkobiercy i uprawnionego do zachowku w zakresie opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn. Brak takiego zróżnicowania wynika również z art. 1 ust. 1 u.p.s.d., w którym określono przedmiot opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn. Nabycie prawa majątkowego tytułem zachowku jest w związku z tym zdarzeniem, które dopiero powoduje powstanie obowiązku podatkowego u osoby uprawnionej do zachowku, które następuje w chwili otwarcia spadku (wyrok z 14 marca 2018 r., II FSK 700/16).

3.7.2. Obowiązek wykonania polecenia. Przedstawiając stan faktyczny rozpoznawanej sprawy NSA wskazał, że skarżąca otrzymała kwotę pieniężną tytułem darowizny i jednocześnie została ona obciążona obowiązkiem wykonania polecenia, które miało polegać (w zakresie, w którym istnieje spór) na przekazaniu wymienionej w umowie darowizny kwoty pieniężnej. Istotą sporu jest zatem kwestia oceny, czy przekazanie przez skarżącą tytułem wykonania polecenia oznaczonej w umowie darowizny kwoty na pokrycie ceny nabytej przez skarżącą nieruchomości spełnia przesłanki wynikające z art. 7 ust. 2 w zw. z art. 7 ust. 1 u.p.s.d. Darczyńca może zatem w umowie darowizny obciążyć obdarowanego obowiązkiem spełnienia tzw. polecenia. Należy zauważyć, że polecenie może być nałożone na obdarowanego tak po zawarciu umowy darowizny, jak i po jej wykonaniu. Nie ma to jednak istotnego znaczenia dla oceny ważności i skuteczności polecenia. Jego ważność zależy także wówczas od ważności umowy darowizny. Instytucja ta polega na możności nałożenia obowiązku działania lub zaniechania, które jednak nie czyni nikogo wierzycielem. Polecenie może mieć na celu korzyść zarówno darczyńcy, jak i obdarowanego, osoby trzeciej czy też społeczeństwa. Nie powinno, zdaniem NSA, budzić wątpliwości to, że art. 7 ust. 1 u.p.s.d. nie definiuje pojęcia „długi i ciężary". Przepis ten – co istotne – określa tylko sposób ustalenia podstawy opodatkowania, tzw. czystej wartości. Z kolei zgodnie z art. 7 ust. 2 u.p.s.d., jeżeli spadkobierca i zapisobierca lub obdarowany został obciążony obowiązkiem wykonania polecenia lub zapisu, wartość obciążenia z tytułu stanowi ciężar spadku (zapisu) lub darowizny, o ile polecenie zostało wykonane. Skoro w rozpoznawanej sprawie zostały spełnione przesłanki wynikające z tego art. 7 ust. 2 u.p.s.d., czyli skarżąca została obciążona poleceniem, a polecenie zostało wykonane, to przepis miał w sprawie zastosowanie. Instytucje darowizny i polecenia są instytucjami prawa cywilnego. Nie można zatem w prawie podatkowym instytucji prawa cywilnego wykładać odmiennie niż w prawie cywilnym. Dotyczy to w szczególności takiej sytuacji, jaka występuje w rozpoznawanej sprawie, gdy ustawodawca nie uregulował odmiennie pojęć „darowizna" i „polecenie" w u.p.s.d. (wyrok z 6 czerwca 2018 r., II FSK 1526/16).

3.7.3. Roszczenie o zwrot nakładów poniesionych na nieruchomość. W przypadku nieodpłatnego zniesienia współwłasności nieruchomości nakłady poczynione na nieruchomość przez nabywcę mogą stanowić dług pomniejszający czystą wartość nabytych praw majątkowych (art. 7 ust. 1 i ust. 6 u.p.s.d.), o ile roszczenie o zwrot tych nakładów jest skonkretyzowane i uwzględnia ewentualne korzyści uzyskane przez nabywcę z wyłącznego z nich korzystania. Gdyby bowiem przy ustalaniu tej wartości uwzględniono zwiększenie wartości nieruchomości spowodowane nakładami, a więc wydatkami, podatnicy byliby obowiązani do uiszczenia podatku także od tej części wartości nieruchomości, która powstała w następstwie poczynionych przez nich nakładów. W takiej sytuacji podstawę opodatkowania nie stanowiłaby czysta wartość nabytej rzeczy (ponad udział we współwłasności), ale wartość powiększona kosztem majątku nabywców; innymi słowy, opodatkowana byłaby także część poniesionych przez nich nakładów. Prowadziłoby to do sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 7 ust. 1 u.p.s.d. Sprzeczności tej pozwala uniknąć uznanie roszczenia o zwrot nakładów na wspólną nieruchomość za dług pomniejszający wartość nabytego prawa. Tak ustalona czysta wartość nabytego prawa odpowiada wielkości rzeczywistego przysporzenia majątkowego, które w wyniku nieodpłatnego zniesienia współwłasności uzyska nabywca nieruchomości (wyrok z 19 czerwca 2018 r., II FSK 1614/16).

3.7.4. Opodatkowanie składników majątku nabytych w drodze dziedziczenia. W wyroku NSA z 10 października 2018 r., II FSK 804/18, istota sporu dotyczyła ustalenia, czy

w związku z dokonanym przez sąd powszechny działem spadku wyłącznie na rzecz ojca skarżącego, sam skarżący zobowiązany był do zapłaty podatku od spadku nabytego po zmarłej matce. NSA uznał, że rozstrzygnięcie spornego problemu wymaga odwołania się do przepisów prawa cywilnego, regulujących kwestie dziedziczenia i działu spadku. Dalej zaś wywiódł w szczególności, że wspólność majątku spadkowego, powstała z chwilą otwarcia spadku, nie oznacza zarazem powstania współwłasności w poszczególnych składnikach majątkowych wchodzących w skład masy spadkowej. Natomiast z dokonaniem działu spadku ustaje wspólność majątku spadkowego, jaka powstaje w wyniku nabycia spadku przez kilku spadkobierców. Z momentem dokonania działu spadku następuje więc jedynie skonkretyzowanie składników majątkowych, jakie w drodze dziedziczenia nabyte zostały przez spadkobierców. Nie niweczy to faktu, że do nabycia całości spadku (praw i obowiązków majątkowych zmarłej) doszło wcześniej, bo z chwilą śmierci spadkodawcy (art. 922 § 1 k.c.). Nabyte w ramach spadkobrania składniki wchodzące w skład masy spadkowej należy wykazać w zgłoszeniu o nabyciu własności rzeczy i praw majątkowych. W postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku nie rozstrzyga się, jakie rzeczy lub prawa majątkowe przypadają poszczególnym spadkobiercom. Spadkobierca, który nabył prawo do spadku stwierdzone prawomocnym postanowieniem sądu, jest zobowiązany do uiszczenia podatku od spadków i darowizn. Zatem w dniu śmierci spadkodawcy skarżący jako spadkobierca nabył prawa do spadku w części określonej postanowieniem sądu. Obowiązany był więc do opodatkowania nabytych składników według ich wartości ustalonej na podstawie art. 7 ust. 1 u.p.s.d. Wbrew zapatrywaniom skarżącego doszło do nabycia przez niego spadku po zmarłej, a późniejszy dział spadku skutku tego nie zmienił.

3.8. Podatki i opłaty lokalne

3.8.1. Podatek od nieruchomości

3.8.1.1. Budynek zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej. W wyroku z 19 kwietnia 2018 r., II FSK 3649/16, NSA rozstrzygnął kwestię, czy wynajmowane przez skarżącego lokale mieszkalne na podstawie umów najmu na rzecz spółki prowadzającej działalność gospodarczą, między innymi w zakresie zapewniania krótkotrwałego zakwaterowania turystom, podlegają zwolnieniu podatkowemu na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[29]. Zdaniem NSA jeśli osoba fizyczna wynajmuje mieszkania firmie prowadzącej działalność hotelarską, to należy uznać, że są one wykorzystywane do działalności gospodarczej. Dla ustalenia podatku od nieruchomości bez znaczenia jest przy tym okoliczność, że działalność ta prowadzona jest przez najemcę, a nie przez samego właściciela.

3.8.1.2. Względy techniczne uniemożliwiające wykorzystanie budynku lub budowli w ramach działalności gospodarczej. W wyroku z 17 października 2018 r., II FSK 2882/16, NSA uznał, że względy techniczne, o których mowa w art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., wykluczające możliwość wykorzystywania budynku lub budowli w prowadzonej działalności gospodarczej, mogą także być wynikiem postępu technologicznego. Postęp technologiczny może powodować, że zastosowane przy budowie budynku czy budowli rozwiązania techniczne nie pozwalają na jego użytkowanie zgodnie z przeznaczeniem z uwagi na zmianę wymagań dotyczących zasad bezpieczeństwa będących skutkiem powstania nowych technologii. Do-

[29] Dz.U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.; dalej: u.p.o.l.

póki zmiany takie nie zostaną dokonane (niezależnie od powodów, dla których nie są dokonywane), dopóty względy techniczne uniemożliwiają (w sposób obiektywny, niezależny od strony) korzystanie z budynku lub budowli do prowadzenia działalności gospodarczej.

3.8.1.3. Działalność wytwórni filmowej jako działalność gospodarcza. Spółka kapitałowa, której statutowym celem jest działalność w charakterze wytwórni filmowej, nie prowadzi działalności kulturalnej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[30], a znajdujące się w jej posiadaniu grunty i budynki jako będące w posiadaniu przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą, o której stanowi art. 1a pkt 4 u.p.o.l., podlegają opodatkowaniu według najwyższych stawek podatku od nieruchomości. NSA stwierdził, że jeżeli spółka prawa handlowego jest przedsiębiorcą i prowadzi działalność gospodarczą jako producent filmowy, to rodzi to dla niej określone skutki także w zakresie prawnopodatkowym i oznacza, że wszelkie nieruchomości będące w jej posiadaniu, bez względu na to, czy służą równocześnie działalności związanej z kulturą, winny być opodatkowane podatkiem od nieruchomości według stawek właściwych dla nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą (wyrok z 14 sierpnia 2018 r., II FSK 2210/16).

3.8.1.4. Związanie organów podatkowych informacjami zawartymi w ewidencji gruntów i budynków. W wyroku z 18 stycznia 2018 r., II FSK 314/16, NSA orzekł, że zawartego w art. 21 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne zwrotu „wymiar podatku" w odniesieniu do podmiotu ujawnionego w ewidencji gruntów i budynków nie można rozpatrywać w sposób automatyczny; nie zawsze jest tak, że podmiot, który widnieje w ewidencji gruntów i budynków jako właściciel, jest równocześnie posiadaczem nieruchomości. Zdaniem NSA zawarty w tym przepisie zwrot „wymiar podatku" należy interpretować jako ustalenie (określenie) zobowiązania podatkowego, z uwzględnieniem elementów przedmiotowych, jak i podmiotowych zawartych w ewidencji gruntów i budynków. Przepis ten nie określa jednak zakresu związania organów podatkowych, w ramach postępowania w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania podatku od nieruchomości, informacjami zawartymi w ewidencji gruntów i budynków.

3.8.1.5. Odjęcie zarządu nieruchomością a obowiązek podatkowy. W wyroku z 5 czerwca 2018 r., II FSK 3769/17, NSA orzekł, że odjęcie dłużnikowi – właścicielowi zajętej nieruchomości w trybie art. 935 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego[31] – zarządu tą nieruchomością nie uchyla ciążącego na nim z mocy art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości. Wyjaśniono, że zarządca ustanowiony w trybie art. 931 § 2 k.p.c. działa na zewnątrz, tj. wobec osób trzecich, na cudzą rzecz i w cudzym interesie, natomiast z samego faktu odjęcia zarządu i przekazania go innemu podmiotowi nie można domniemywać oddania nieruchomości w posiadanie samoistne.

3.8.1.6. Zasada pierwszeństwa obowiązku podatkowego samoistnego posiadacza. Wynikająca z art. 3 ust. 3 u.p.o.l. zasada pierwszeństwa obowiązku podatkowego samoistnego posiadacza nieruchomości przed jej właścicielem ma również zastosowanie w przypadku, gdy samoistnym posiadaczem nieruchomości jest jeden z jej współwłaścicieli, co powoduje, że określona w art. 3 ust. 4 u.p.o.l. zasada solidarności obowiązku podatkowego współwłaścicieli nie ma w tym przypadku zastosowania (wyrok z 5 lipca 2018 r., II FSK 728/16).

[30] Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.

[31] Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.; dalej: k.p.c.

3.8.1.7. Dzierżawca jako podatnik podatku od nieruchomości znajdującej się w trwałym zarządzie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. W przypadku oddania w dzierżawę nieruchomości wchodzących w skład pasa drogowego autostrady (Miejsca Obsługi Podróżnych) podatnikiem przedmiotowych nieruchomości lub budowli powinien być dzierżawca, a nie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Jak wskazał NSA w uzasadnieniu wyroku z 11 stycznia 2018 r., II FSK 3565/15, w kontekście art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l. w sytuacji wydzierżawienia lub wynajęcia rzeczy będącej w trwałym zarządzie podatnikiem podatku od nieruchomości będzie dzierżawca (najemca) jako posiadacz zależny nieruchomości na podstawie umowy zawartej z właścicielem w rozumieniu tego przepisu. Innymi słowy, podatnikiem podatku od nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oddanych w posiadanie zależne jest posiadacz również wówczas, gdy umowa została zawarta za pośrednictwem trwałego zarządcy. Tego typu umowy są traktowane jako zawarte z właścicielem – Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, co skutkuje tym, że podatnikiem jest posiadacz zależny, a nie trwały zarządca (zob. także wyrok z 23 października 2018 r., II FSK 2765/16)

3.8.1.8. Obniżona stawka podatku od nieruchomości dla podmiotów leczniczych. W kwestii zastosowania przewidzianej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d) u.p.o.l. obniżonej stawki podatku od nieruchomości związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej NSA orzekł, że konieczne jest łączne spełnienie dwóch przesłanek: budynek lub jego część muszą być związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej oraz musi je zajmować podmiot udzielający tych świadczeń. Z tego względu sam wpis do rejestru podmiotów leczniczych nie uprawnia do uznania, iż wszystkie pomieszczenia wskazane we wniosku o interpretację jako „niezabiegowe" mogą być uznane za związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, w szczególności chodzi tu o pomieszczenia służące do świadczenia usług: zakwaterowania, gastronomicznych, sprzedaży żywności i napojów, turystycznych, rozrywkowych i rekreacyjnych (wyrok z 26 kwietnia 2018 r., II FSK 2726/17).

3.8.1.9. Zwolnienie od podatku od nieruchomości dla publicznych i niepublicznych jednostek organizacyjnych objętych systemem oświaty. W wyroku z 27 lutego 2018 r., II FSK 205/16, NSA odniósł się do kwestii, czy sporadyczne wynajmowanie pomieszczeń na działalność komercyjną wykluczy prawo podatnika do zwolnienia od podatku od nieruchomości dla publicznych i niepublicznych jednostek organizacyjnych objętych systemem oświaty oraz prowadzących je organów w zakresie nieruchomości zajętych na działalność oświatową. Wskazano, że sporadyczne (jednorazowe, incydentalne) komercyjne wynajęcie pomieszczenia innemu podmiotowi na konferencję czy szkolenie, jeżeli w żadnej mierze nie zakłóca to prowadzenia przez podatnika opisanej działalności oświatowej, nie powoduje, że dana nieruchomość przestaje być nieruchomością faktycznie zajętą na działalność oświatową. Takiego wniosku nie sposób wyprowadzić z treści art. 7 ust. 2 pkt 2 u.p.o.l. nawet przy założeniu, że wszelkie ulgi i zwolnienia należy interpretować ściśle. Tego rodzaju praktyka może być analogiczna do sporadycznej działalności komercyjnej prowadzonej w tym zakresie w publicznych placówkach oświatowych.

3.8.1.10. Przedsiębiorca eksploatujący rurociąg w obszarze gruntów leśnych jako podatnik. W wyroku z 18 stycznia 2018 r., II FSK 314/16, NSA stwierdził, że w stosunku do gruntów należących do Skarbu Państwa, zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe – terenów różnych oznaczonych symbolem „Tr", które zostały wydzielone specjalnie na potrzeby rurociągów, status podatnika podatku od nieruchomo-

ści na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.p.o.l. w związku z art. 336 k.c. posiada przedsiębiorca eksploatujący rurociąg, na rzecz którego przeniesiono posiadanie pasa gruntu (tj. w tzw. rzucie rurociągu powiększonego o pas bezpieczeństwa) poprzez ich odpłatne udostępnienie.

3.8.1.11. Opodatkowanie obudowy górniczej. W wyroku z 9 sierpnia 2018 r., II FSK 2058/16, NSA wywiódł, że wykładnia językowa pojęcia „konstrukcja oporowa", o którym mowa w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, uzupełniona wykładnią systemową zewnętrzną, pozwala na zakwalifikowanie obudowy górniczej do konstrukcji oporowych. Znaczenie tego pojęcia należy odkodować w drodze zastosowania wykładni językowej, jak również wykładni zewnętrznej systemowej. NSA stwierdził, że zadaniem obudowy górniczej jest przeciwdziałanie naporowi skał otaczających wnętrze wyrobiska górniczego (zachowanie stateczności). Obudowa górnicza ma tożsame przeznaczenie z przeznaczeniem konstrukcji oporowej. Konstrukcje oporowe stanowią samodzielne budowle. Żeby mogły pełnić swoją rolę, nie trzeba instalować w nich urządzeń. Podobnie obudowa górnicza funkcjonuje samodzielnie, nie wyposaża się jej w urządzenia, które stanowiłyby z nią całość techniczno-użytkową. Skoro zatem obudowy górnicze stanowią konstrukcje oporowe, a te wymienione są wprost w ustawie – Prawo budowlane jako budowle, to jako budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

3.8.1.12. Moment powstania obowiązku podatkowego w stosunku do nowo wybudowanych budynków i budowli. W wyroku z 9 października 2018 r., II FSK 1266/18, NSA odniósł się do wykładni art. 6 ust. 2 u.p.o.l., określającego moment powstania obowiązku podatkowego w stosunku do nowo wybudowanych budynków i budowli, a mianowicie czy opisany w tym przepisie tzw. odroczony moment powstania tego obowiązku można odnosić jedynie do podmiotów, które wybudowały budynek lub budowlę, czy również do tych podmiotów, które w roku zakończenia budowy albo rozpoczęcia użytkowania nabyły ten nowo wybudowany budynek lub budowlę. W ocenie NSA dokonując wykładni gramatycznej art. 6 ust. 2 u.p.o.l. nie sposób zgodzić się z poglądem, że określony w tym przepisie moment powstania obowiązku podatkowego dotyczy tylko tych podatników, którzy wybudowali budynek lub budowlę. Z przepisów u.p.o.l. nie można wyprowadzić podziału obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości na taki, który powstaje na skutek nabycia nieruchomości, i taki, który powstaje w inny sposób.

3.8.1.13. Opodatkowanie opłatą reklamową nośników reklamowych. W wyroku z 12 grudnia 2018 r., II FSK 1897/18, NSA zajął się problematyką rozgraniczenia pojęć „tablica reklamowa" i „urządzenie reklamowe", wynikającego odpowiednio z pkt 16b i pkt 16c art. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[32], które poprzez odesłanie z art. 1a ust. 1 pkt 3a u.p.o.l. znajdują zastosowanie na użytek opodatkowania opłatą reklamową. Określenie relacji istniejącej między omawianymi pojęciami posiada zasadnicze znaczenie w kontekście wysokości i sposobu obliczania podstawy opodatkowania opłatą reklamową, o czym stanowi art. 17b u.p.o.l. NSA uznał, że nośnik reklamowy, stanowiący tzw. billboard, składający się z jednej, wspólnej, metalowej konstrukcji nośnej (słupa), na szczycie którego zostały umieszczone dwa ekrany ekspozycyjne o płaskich powierzchniach, skierowane w różnych kierunkach, nie może zostać uznany za urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 3a) u.p.o.l. w zw. z art. 2 pkt 16b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

[32] Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.

3.8.1.14. Podatek od środków transportowych

1) Przesłanki uznania pojazdu za pojazd specjalny

Skoro ustawa o podatkach i opłatach lokalnych (art. 9 u.p.o.l.) wiąże co do zasady – moment powstania obowiązków podatnika z czynnością rejestracji środka transportowego lub wpisania do rejestru, to trudno byłoby odmówić racji stanowisku, zgodnie z którym przy ocenie statusu pojazdu podatnika istotne znaczenie ma wpis w dowodzie rejestracyjnym. Rejestracja pojazdu wpływa bowiem bezpośrednio na powstanie obowiązku podatkowego w podatku od środków transportowych, gdyż w tym zakresie organ podatkowy, określając stawkę podatku od środków transportowych, uwzględnia dane techniczne pojazdu wynikające z dowodu rejestracyjnego. Starosta powiatu jako organ rejestrujący pojazdy opiera się na danych wynikających ze świadectwa homologacji lub karty pojazdu, a także stosuje klasyfikację pojazdów znajdującą się w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach[33]. Skoro w dowodzie rejestracyjnym brak jest stosownego wpisu o tym, że dany pojazd jest pojazdem specjalnym, to nie ma podstaw, aby organ podatkowy negował taki stan rzeczy w postępowaniu podatkowym. NSA uznał, że nie jest zatem słuszny pogląd autora skargi kasacyjnej, aby o rodzaju pojazdu nie decydował dowód rejestracyjny. Podkreślono, że art. 2 pkt 36 Prawa o ruchu drogowym określa przesłanki uznania pojazdu za pojazd specjalny, ale to rozporządzenie precyzuje, że kwalifikacja pojazdu jako pojazdu specjalnego musi mieć odzwierciedlenie w dowodzie rejestracyjnym (wyrok z 6 lutego 2018 r., II FSK 189/16).

2) Obowiązek podatkowy w zakresie podatku od środków transportowych

W wyroku z 23 października 2018 r., II FSK 1054/18, NSA wskazał, że okolicznościami, z którymi ustawodawca wiąże powstanie obowiązku podatkowego od środków transportowych jest rejestracja oraz nabycie zarejestrowanego środka transportowego, a także ponowne dopuszczenie do ruchu środka transportowego po upływie okresu, na jaki została wydana decyzja o czasowym wycofaniu tego pojazdu z ruchu. Konieczność opłacania podatku od środków transportowych nie jest uzależniona od użytkowania pojazdu czy też jego fizycznego posiadania. To oznacza, że okoliczności wskazane przez skarżącego, takie jak niewykorzystywanie pojazdów od lat, brak badań technicznych, brak możliwości zbycia pojazdów, gdyż stanowią zabezpieczenie dla wierzycieli, nie oznaczają, że doszło do wygaśnięcia obowiązku podatkowego. Do tego niezbędne jest bowiem wyrejestrowanie pojazdu lub wydanie decyzji organu rejestrującego o czasowym wycofaniu pojazdu z ruchu. W rozpoznanej sprawie nie została spełniona żadna z przesłanek skutkujących wygaśnięciem obowiązku podatkowego. Dopóki dany pojazd jest zarejestrowany, dopóty na jego właścicielu ciąży obowiązek podatkowy w zakresie podatku od środków transportowych (art. 9 ust. 1 u.p.o.l.), nawet jeśli z pojazdów tych faktycznie nie korzysta. Obowiązek zapłaty tego podatku nie jest bowiem uzależniony od faktycznego korzystania z pojazdu czy poruszania się nim po drogach.

[33] Rozporządzenie z dnia 27 września 2003 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (Dz.U. z 2007 r. Nr 137, poz. 968 ze zm.).

3.9. Egzekucja świadczeń pieniężnych

3.9.1. Wniosek o wstrzymanie czynności egzekucyjnych. W wyroku z 18 stycznia 2018 r., II FSK 3503/15, NSA stwierdził, że wniosek zobowiązanego o wstrzymanie czynności egzekucyjnych złożony w takcie trwania egzekucji administracyjnej nie inicjuje żadnego odrębnego od postępowania egzekucyjnego w administracji postępowania, do którego z mocy art. 18 u.p.e.a. należałoby stosować przepisy ogólnej procedury administracyjnej dotyczące wszczęcia postępowania lub odmowy jego wszczęcia (art. 61 i art. 61a k.p.a.).

3.9.2. Roszczenie o zwrot kwoty zajętej u dłużnika zajętej wierzytelności. W wyroku z 23 stycznia 2018 r., II FSK 195/16, NSA stwierdził, że przepisy art. 38 § 1, art. 89 § 3, art. 68a i art. 168b u.p.e.a. nie stanowią podstawy prawnej do dochodzenia przez zobowiązanego lub dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji roszczenia w stosunku do organu egzekucyjnego o zwrot kwoty zajętej u dłużnika zajętej wierzytelności. Roszczenia te mogą być zrealizowane tylko w drodze postępowania cywilnego.

3.9.3. Niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na tytuł wykonawczy. W uzasadnieniu postanowienia NSA z 24 maja 2018 r., II FSK 323/18, uznano, że tytuł wykonawczy, będący z mocy art. 26 § u.p.e.a. podstawą wszczęcia egzekucji administracyjnej, nie jest postanowieniem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a., ani aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., podlegający kognicji sądu administracyjnego.

3.10. Działalność pozaorzecznicza Izby Finansowej

W Izbie wydawany jest Biuletyn Izby Finansowej, w którym zamieszczane są informacje z zakresu postępowania sądowoadministracyjnego i prawa podatkowego: najnowsze orzecznictwo NSA, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zmiany legislacyjne, piśmiennictwo, a także wykaz zagadnień, które będą rozstrzygane na planowanych posiedzeniach.

Ponadto zarówno w Izbie Finansowej, jak i w wydziałach podatkowych sądów wojewódzkich organizowane są narady związane w szczególności z zagadnieniami istotnymi dla praktyki orzeczniczej.

W Izbie Finansowej działa też zespół powołany do wstępnej kwalifikacji orzeczeń sądów administracyjnych obu instancji do ogłoszenia w zbiorze urzędowym.

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

4.1. Ordynacja podatkowa

W wyrokach odnoszących się do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[34] w 2018 r. poruszono wiele zagadnień o charakterze procesowym i materialnoprawnym o doniosłym znaczeniu praktycznym dla podatników i organów podatkowych, o czym mogą świadczyć zaprezentowane poniżej orzeczenia.

[34] Dz.U. 2017 r. poz. 201 ze zm.; dalej: o.p.

4.1.1. Przedawnienie zobowiązania podatkowego. Generalnie w obrębie orzecznictwa z zakresu Ordynacji podatkowej należało zwrócić szczególną uwagę na judykaty dotyczące szeroko pojmowanej instytucji przedawnienia zobowiązania podatkowego.

I tak, w uchwale z 26 lutego 2018 r., I FPS 5/17, NSA rozstrzygnął, że „uchylenie decyzji ostatecznej w zakresie określenia zobowiązania w podatku od towarów i usług i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania powoduje unicestwienie materialnoprawnego skutku zastosowania środka egzekucyjnego w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70 § 4 o.p." W jej uzasadnieniu NSA stwierdził, że nie do pogodzenia z zasadą państwa prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, jest sytuacja, gdy naruszenie prawa przez organy państwa (tylko bowiem w takim przypadku decyzja może być uchylona) powodowałoby konsekwencje korzystne dla państwa (w postaci dłuższego okresu do dochodzenia wykonania obowiązku), a niekorzystne dla podatnika. Stanowisko zajęte w uchwale w istocie stanowi zatem kontynuację stanowiska NSA wyrażonego w uchwale z 28 kwietnia 2014 r., I FPS 8/13. Z obu orzeczeń wydanych w składzie siedmiu sędziów NSA (z 2014 r. i 2018 r.) wynika, że przerwanie biegu terminu przedawnienia nie może być następstwem działań organów, które okazały się niezgodne z prawem. W uchwale I FPS 5/17 zwrócono uwagę, że przyjęcie koncepcji, że skutek w postaci przerwy biegu terminu przedawnienia zostaje unicestwiony wyłącznie w wyniku umorzenia postępowania egzekucyjnego, nie prowadzi zaś do niego tylko uchylenie decyzji ostatecznej, prowadziłoby do niemającego uzasadnienia w przepisach prawa i sprzecznego z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 84 Konstytucji RP zróżnicowania sytuacji prawnej podatników na podstawie kryterium majątkowego. Kryterium różnicującym sytuację podatników powinny być bowiem wyłącznie okoliczności prawnie znaczące dla określenia obowiązku podatkowego i wysokości zobowiązania, a nie istnienie majątku, z którego można egzekwować podatek.

Ocena prawna zawarta w uchwale I FPS 5/17 znalazła już odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 14 maja 2018 r., I SA/Gl 933/16). W orzecznictwie przyjmuje się, że wspomniana uchwała zachowuje swoją aktualność w odniesieniu do wszystkich zobowiązań powstających z mocy prawa, w tym również w podatku od nieruchomości, w sytuacji gdy podatnikami są osoby prawne (zob. np. wyroki: z 10 października 2018 r., II FSK 1568/17 i 24 lipca 2018 r., II FSK 2255/16 oraz wyroki WSA w Gliwicach z 11 czerwca 2018 r., I SA/Gl 1428/16 i I SA/Gl 936/15).

W kontekście stanowiska zajętego w uchwale przywołać należy także wyrok z 11 kwietnia 2018 r., II FSK 834/16, w którym stwierdzono, że przywrócenie terminu do wniesienia odwołania od decyzji w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych stanowi przesłankę do umorzenia postępowania egzekucyjnego z mocy art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a. i wywołuje skutek *ex tunc* usuwając skutki ostateczności decyzji wymiarowej będącej podstawą egzekwowanego zobowiązania podatkowego, a w rezultacie prowadzi do unicestwienia materialnoprawnego skutku zastosowania środka egzekucyjnego w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 70 § 4 o.p.

W uchwale z 18 czerwca 2018 r., I FPS 1/18, w sposób prawnie wiążący dla innych składów orzekających NSA przesądził, że „zawiadomienie dokonane na podstawie art. 70c o.p. informujące, że z określonym co do daty dniem, na skutek przesłanki z art. 70 § 6 pkt 1 o.p. nastąpiło zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego podatnika za wskazany okres rozliczeniowy, jest wystarczające do stwierdzenia, że nastąpiło zawieszenie biegu terminu przedawnienia tego zobowiązania na podstawie art. 70 § 6 pkt 1 o.p." W uzasadnieniu uchwały, odwołując się m.in. do standardów wyznaczonych wyro-

kiem TK z 17 lipca 2012 r., P 30/11, zawarto rozważania na temat: współstosowania art. 70 § 6 pkt 1 i art. 70c o.p., braku konieczności przywoływania w zawiadomieniu kierowanym do podatnika przepisów Kodeksu karnego skarbowego czy oceny ewentualnych uchybień w zakresie realizacji obowiązku wynikającego z art. 70c o.p.

Stanowisko zajęte w uchwale I FPS 1/18 znalazło już odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np. wyroki z: 13 grudnia 2018 r., II FSK 3628/16; 27 listopada 2018 r., I FSK 275/18; 23 listopada 2018 r., I GSK 799/16; 22 listopada 2018 r., II FSK 837/16; wyrok WSA w Opolu z 29 sierpnia 2018 r., I SA/Op 183/18). Zauważyć jednocześnie trzeba, że w 2018 r. do składu powiększonego NSA skierowane zostało kolejne zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości na tle stosowania art. 70 § 6 pkt 1 i art. 70c o.p., które oczekuje na rozstrzygnięcie[35].

W wyroku z 21 czerwca 2018 r. I FSK 1363/16, NSA przyjął, że zwrócenie się przez organ podatkowy na podstawie rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 z 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej[36] do organów innego państwa z wnioskiem o udzielenie informacji w celu określenia wysokości zobowiązania w podatku od towarów i usług nie skutkuje zawieszeniem biegu terminu przedawnienia tego zobowiązania na podstawie art. 70a § 1 o.p. Formułując powyższe stanowisko NSA argumentował, że aby doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 70a § 1 o.p., możliwość określenia zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług musiałaby wynikać z jednego z wymienionych w przepisie aktów: umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania lub innej ratyfikowanej umowy międzynarodowej, której stroną jest Rzeczpospolita Polska. Tymczasem powyższego rozporządzenia Rady nie sposób w pełni uprawniony zaliczyć do żadnej z ww. kategorii aktów, w tym uznać go za akt, z którego wynika możliwość określenia zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług, czego wymaga wprost treść art. 70a § 1 o.p.

4.1.2. Postępowanie podatkowe prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej a pouczenie decyzji podatkowej o prawie do wniesienia skargi. W postanowieniu z 29 października 2018 r., I FZ 248/18, NSA zawarł istotny pogląd z punktu widzenia realizacji prawa do sądu. W przywołanym orzeczeniu stwierdzono bowiem, że jeżeli postępowanie podatkowe jest prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej i za ich pomocą doręczana jest decyzja ostateczna (przez ePUAP), to pouczenie o prawie skargi do sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 210 § 2 o.p. w związku z art. 53 § 1 i art. 54 § 1 p.p.s.a., powinno zawierać – do czasu wprowadzenia komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądowym – informację o formie papierowej skargi oraz wymogu odręcznego jej podpisania.

[35] W postanowieniu z 30 października 2018 r., I FSK 1960/16, NSA sformułował je w formie dwóch pytań: „1. Czy dla skuteczności zrealizowania obowiązku wynikającego z art. 70c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.; dalej: Ordynacja podatkowa) zawiadomienie, o którym mowa w tym przepisie, należy doręczyć bezpośrednio podatnikowi czy jego pełnomocnikowi, który został ustanowiony w postępowaniu kontrolnym lub podatkowym, nawet jeżeli zawiadomienia tego dokonuje organ podatkowy, przed którym nie toczy się żadne postępowanie z udziałem pełnomocnika strony? 2. Czy uchybienie w realizacji powyższego obowiązku winno być badane przez pryzmat jego wpływu na wynik sprawy, czy jako brak ziszczenia się materialnoprawnego skutku przewidzianego w art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej?".

[36] Dz.Urz. UE L 2010.268.1.

4.1.3. Ustanowienie zastawu skarbowego. W innym orzeczeniu NSA uznał, że wykładnia językowa art. 41 § 1 i 2 o.p., uzupełniona wykładnią celowościową, prowadzi do wniosku, że możliwe jest ustanowienie zastawu skarbowego na rzeczy (prawie) stanowiącej współwłasność podatnika i innej jeszcze osoby; przedmiotem zastawu może być nie cała rzecz, ale odpowiedni ułamkowy udział podatnika (zob. wyrok NSA z 21 czerwca 2018 r., II FSK 1664/16). W przywołanym wyroku skład orzekający zwrócił uwagę, że jakkolwiek zastaw skarbowy nawiązuje do instytucji zastawu regulowanej przepisami prawa cywilnego, to jednak posiada charakterystyczne cechy odróżniające go od ww. prawa. Stąd też odwoływanie się do przepisów prawa cywilnego może mieć miejsce jedynie odpowiednio i wykluczone jest tu automatyczne przenoszenie rozwiązań i poglądów doktryny wypracowanych na gruncie prawa cywilnego. Korzystanie z tego dorobku wymaga każdorazowo uwzględnienia specyfiki prawa podatkowego.

4.1.4. Dopuszczalność odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wydania interpretacji indywidualnej w przypadku możliwości zastosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. W dotyczącym powyższego zagadnienia wyroku z 27 września 2018 r., II FSK 290/18, NSA przyjął, że wystąpienie uzasadnionego przypuszczenia wydania decyzji z zastosowaniem art. 119a o.p. (unikanie opodatkowania), o czym stanowi art. 14b § 5b o.p., jest przeszkodą do wydania indywidualnej interpretacji tej wagi, że organ interpretacyjny powinien odmówić wszczęcia postępowania w sprawie jej wydania. W ślad za tym NSA wskazał, że w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2018 r. za znajdujące oparcie w art. 165a w związku z art. 14h o.p. należało uznać wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wydania interpretacji indywidualnej w przypadku wystąpienia przesłanek, o których mowa w art. 14b § 5b i § 5c o.p.

Wcześniej odmienne zapatrywanie co do treści wymaganego prawem rozstrzygnięcia w analizowanym przypadku wyraził NSA w wyroku z 21 marca 2018 r., II FSK 3819/17. W orzeczeniu tym wskazano, że w powyższym przypadku organ wydaje postanowienie o odmowie wydania indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego. Postanowienie to kończy postępowanie administracyjne o wydanie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie, w związku z czym przysługuje na nie skarga do sądu administracyjnego – na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.

4.1.5. Blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego. W 2018 r. do sądów administracyjnych wpłynęły pierwsze sprawy dotyczące blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego[37].

W pierwszym orzeczeniu dotyczącym tej instytucji WSA w Warszawie zauważył, że podstawą prawną zastosowania blokady rachunku na 72 godziny było posiadanie informacji przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, że podmiot kwalifikowany może wykorzystywać działalność instytucji finansowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub do czynności zmierzających do wyłudzenia. Z kolei zasadniczym powodem przedłużenia blokady rachunku dokonanego kontrolowanym przez sąd administracyjny postanowieniem jest istnienie uzasadnionej obawy, że podmiot kwalifikowany nie wykona istniejącego lub mającego powstać zobowiązania podatkowego lub zobowiąza-

[37] Zgodnie z art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2491) do Ordynacji podatkowej został dodany Dział 3B *Przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych*. Przepisy dotyczące blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego zamieszono w Rozdziale 3 Działu 3B.

nia z tytułu odpowiedzialności podatkowej osób trzecich, przekraczającego równowartość 10.000 euro.

W omawianej sprawie po przeanalizowaniu danych ekonomicznych podmiotu dotkniętego blokadą rachunku i rozmiaru potencjalnych zobowiązań podatkowych, które przedstawił Szef Krajowej Administracji Skarbowej, Sąd przyjął, że dane te istotnie nie gwarantują w żaden sposób wykonania tych zobowiązań podatkowych. Istnieje zatem uzasadniona obawa ich niewykonania. Sąd uznał postanowienie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej o przedłużeniu blokady rachunku za zgodne z prawem, co skutkowało oddaleniem wniesionej skargi (zob. nieprawomocny wyrok WSA w Warszawie z 20 września 2018 r., III SA/Wa 2057/18).

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[38]. W związku z tym, że podatek od towarów i usług jest podatkiem zharmonizowanym, dokonywanie takiej kontroli przez sądy administracyjne wymaga konfrontowania regulacji krajowych z regulacjami unijnymi oraz orzecznictwem TSUE.

Co do zasady w 2018 r. skalę rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach dotyczących podatku od towarów i usług, biorąc pod uwagę ich ogólną liczbę, należy oceniać jako niewielką. Niewątpliwie na ten stan rzeczy miało wpływ orzecznictwo NSA i TSUE.

4.2.1. Centralizacja rozliczeń gmin. W poprzednich latach NSA rozstrzygnął, że gminne jednostki budżetowe nie są podatnikami podatku od towarów i usług (uchwała z 4 czerwca 2013 r., I FPS 1/13), co potwierdził TSUE w wyroku z 29 września 2015 r., w sprawie C-276/14 *Gmina Wrocław*[39].

Na tle tego orzecznictwa w 2018 r. rozważano kolejne zagadnienia szczegółowe związane z podatkiem VAT w gminach.

W wyroku siedmiu sędziów NSA z 23 kwietnia 2018 r., I FSK 1237/17, orzeczono, że dla skuteczności złożonej przez jednostkę samorządu terytorialnego przed dniem 1 października 2016 r. deklaracji korygującej rozliczenie w zakresie podatku od towarów i usług w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-276/14, tj. w celu realizacji uprawnienia z art. 86 ust. 1 u.p.t.u., wymagana jest w świetle art. 23 w związku z art. 12 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego[40] centralizacja rozliczeń jednostki samorządu terytorialnego i wszystkich jej niesamodzielnych jednostek organizacyjnych, począwszy od najwcześniejszego okresu rozliczeniowego, którego dotyczy korekta.

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

[39] Wyrok TSUE został wydany w związku z pytaniem prejudycjalnym zawartym w postanowieniu NSA z 10 grudnia 2013 r., I FSK 311/12.

[40] Dz.U. z 2016 r. poz. 1454 ze zm.

Stanowisko zajęte w ww. wyroku powiększonego składu znalazło już odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np. nieprawomocne wyroki WSA: w Gliwicach z 4 października 2018 r., III SA/Gl 415/18; w Bydgoszczy z 10 lipca 2018 r., I SA/Bd 933/17).

W innym orzeczeniu NSA przesądził, że przepisy art. 93a § 1 pkt 2 w związku z art. 93b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.) nie uniemożliwiają gminie dokonania wstecznej centralizacji rozliczeń podatku VAT z rozliczeniami jej zakładu budżetowego za okresy sprzed przekształcenia tego zakładu w spółkę prawa handlowego. Wyrazem takiej centralizacji jest korekta rozliczenia gminy, w której należy uwzględnić uprzednio wykazany przez zakład podatek naliczony na podstawie art. 86 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.t.u. oraz pozostałe elementy składające się na rozliczenie podatkowe danego okresu (zob. wyrok z 15 maja 2018 r., I FSK 357/17).

4.2.2. Obliczanie prewspółczynnika w rozliczeniach gmin. W wyrokach z 2018 r. NSA zajął także korzystne dla gmin stanowisko co do obliczania prewspółczynnika. W wyroku z 26 czerwca 2018 r., I FSK 219/18, stwierdził bowiem, że cechy konstrukcyjne systemu VAT uzasadniają wykładnię art. 86 ust. 2a-2b i ust. 2h u.p.t.u. dopuszczającą możliwość określenia proporcji odliczenia podatku naliczonego w odniesieniu do konkretnego rodzaju działalności wykonywanej przez gminę (zob. także wyrok NSA z 19 grudnia 2018 r., I FSK 425/18). W ten sposób NSA uznał, że gminy nie zawsze będą związane niekorzystną dla nich metodą ustalania prewspółczynnika wynikającą z rozporządzenia[41].

4.2.3. Zmiana przeznaczenia inwestycji gminnej a prawo do odliczenia. W wyroku składu siedmiu sędziów z 1 października 2018 r., I FSK 294/15, NSA odwołując się do motywów zawartych w wyroku TSUE z 25 lipca 2018 r., w sprawie C-140/17 *Gmina Ryjewo*[42], przyjął, że w przypadku gminy zarejestrowanej jako podatnik podatku od towarów i usług, gmina dokonując w ramach zadań własnych, wynikających z art. 7 ust.1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym inwestycji w postaci infrastruktury wodno-kanalizacyjnej działa w charakterze podatnika podatku od towarów i usług, o którym w art. 15 ust. 1 i 6 u.p.t.u., co powoduje możliwość dokonania odliczenia podatku naliczonego związanego z taką inwestycją również w drodze a *posteriori* poprzez korekty, jeśli w początkowym okresie infrastruktura nie była wykorzystywana do wykonywania czynności opodatkowanych podatkiem od towarów i usług. Stanowisko Trybunału w ww. sprawie uwzględniane było również w kontekście podobnych spraw, związanych z poniesieniem przez gminę wydatków na realizację określonej inwestycji (zob. w kontekście wydatków na przebudowę świetlicy – przywołany poniżej wyrok z 17 października 2018 r., I FSK 972/15; zob. również nieprawomocne wyroki WSA: w Szczecinie z 12 października 2018 r., I SA/Sz 263/17; we Wrocławiu z 6 listopada 2018 r., I SA/Wr 259/17; w Krakowie z 10 grudnia 2018 r., I SA/Kr 1170/18).

W przywołanym wyżej wyroku z 17 października 2018 r., I FSK 972/15 (bezpośrednio związanym z ww. orzeczeniem C-140/17), NSA orzekł, że art. 86 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 91 ust. 1-6 i art. 91 ust. 7 u.p.t.u. należy interpretować w ten sposób, że gdy przy nabyciu dobra inwestycyjnego stanowiącego nieruchomość, które ze względu na swój

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

[42] Wyrok TSUE został wydany w związku z pytaniem prejudycjalnym zawartym w postanowieniu NSA z 22 grudnia 2016 r., I FSK 972/15.

charakter może być wykorzystywane zarówno do celów działalności opodatkowanej, jak też do celów działalności nieopodatkowanej, podmiot prawa publicznego posiadający już status podatnika nie zadeklarował wyraźnie, że zamierza przeznaczyć je do celów działalności opodatkowanej, ale też nie wykluczył, że dobro to będzie wykorzystywane w takim celu, który początkowo wykorzystywał to dobro do celów działalności nieopodatkowanej, ale następnie zmienił wykorzystanie tego dobra, przeznaczając jego część do działalności opodatkowanej, będzie miał prawo dokonania korekty i odliczenia podatku naliczonego na podstawie tych przepisów.

4.2.4. Opodatkowanie VAT zamiany nieruchomości pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a Skarbem Państwa. Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości wyrażone w wyroku z 13 czerwca 2018 r. w sprawie C-665/16 *Gmina Wrocław*[43] przesądziło prawidłowy z punktu widzenia prawa unijnego sposób opodatkowania transakcji przeniesienia własności nieruchomości z nakazu władzy publicznej w zamian za odszkodowanie. Wytyczne Trybunału wywarły istotny wpływ na sposób rozstrzygania spraw dotyczących opodatkowania VAT zamiany nieruchomości pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a Skarbem Państwa. W tych sprawach wskazywano na odmienny charakter transakcji zamiany nieruchomości od przeniesienia własności nieruchomości w zamian za odszkodowanie. W konsekwencji przesłanki uznania zamiany nieruchomości za transakcję opodatkowaną VAT opierały się zasadniczo na badaniu, czy w wyniku takiej zamiany spełniony został ekonomiczny aspekt przeniesienia władztwa do dysponowania rzeczą jak właściciel. Sądy administracyjne uwzględniając wykładnię Trybunału uznawały, że zamiana nieruchomościami polegająca na przeniesieniu ich odpowiednio do zasobów Skarbu Państwa lub zasobów miasta, stanowi przeniesienie władztwa ekonomicznego w rozumieniu art. 7 ust. 1 u.p.t.u. W konsekwencji zamiana pomiędzy tymi nieruchomościami stanowi odpłatną dostawę w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. (zob. np. wyrok z 29 września 2018 r., I FSK 1094/15; wyrok z 27 września 2018 r., I FSK 1115/15; wyrok z 20 września 2018 r., I FSK 636/16).

4.2.5. Karuzela podatkowa. W orzecznictwie sądów administracyjnych w 2018 r. podjęto próbę zdefiniowania niezbędnych elementów mechanizmu tzw. karuzeli podatkowej wykorzystywanego w celu dokonywania oszustw podatkowych w podatku od towarów i usług. Wskazano bowiem, że karuzela podatkowa ma na celu utrudnienie wykrycia tzw. zorganizowanego oszustwa VAT. Oszustwo takie zakłada wykorzystanie różnorodnych metod nakierowanych na bezprawne uzyskanie nienależnej korzyści związanej z rozliczeniami z zakresu VAT. Mechanizm karuzeli podatkowej zakłada współdziałanie wielu różnych podmiotów, najczęściej działających w skali międzynarodowej, a poszczególne podmioty działają w pewnych określonych rolach (m.in. „bufora", „brokera" oraz „znikającego podatnika") dokonując znacznej liczby związanych ze sobą transakcji (zob. np. wyrok z 11 października 2018 r., I FSK 1865/16 oraz wyrok z 29 listopada 2018 r., I FSK 68/17).

W orzecznictwie podkreśla się, że ustalenie oszustwa karuzelowego wymaga dokonania przez organy podatkowe szeregu ustaleń faktycznych. Organy podatkowe stawiając tezę o świadomym uczestnictwie podatnika w oszustwie muszą ją udowodnić. Samo zaś stwierdzenie cech oszustwa u kontrahenta podatnika nie może automatycznie generować wniosku o zaistnieniu świadomości oszustwa u podatnika. Gdy pomimo poszlak organy

[43] Wyrok TSUE został wydany w związku z pytaniem prejudycjalnym zawartym w postanowieniu NSA z 14 września 2016 r., I FSK 1857/13.

podatkowe nie są w stanie udowodnić podatnikowi świadomego uczestnictwa w oszustwie, należy ocenić, czy podatnik powinien był podejrzewać zaistnienie oszustwa (przy założeniu, że doszło do dostawy towarów lub świadczenia usług). Punktem wyjścia takiej oceny będą ogólne kryteria „sumienności kupieckiej". Określenie działań, jakich w konkretnym wypadku można w sposób uzasadniony oczekiwać od podatnika, zależy przede wszystkim od okoliczności rozpatrywanego przypadku (zob. np. wyrok z 22 listopada 2018 r., I FSK 1997/16; wyrok z 12 czerwca 2018 r., I FSK 233/18).

W orzecznictwie sądów administracyjnych zwrócono uwagę na konieczność skrupulatnego i przekonującego wykazania okoliczności faktycznych uzasadniających stwierdzenie oszustwa z zastosowaniem mechanizmu „karuzeli podatkowej". Chodzi zarówno o ustalenie łańcucha dostaw, rzeczywistego charakteru zafakturowanych dostaw w ramach takiego łańcucha, przypisania transportu do konkretnej transakcji, a wreszcie – w sytuacji stwierdzenia, że zafakturowane dostawy w rzeczywistości miały miejsce – zbadania kwestii dobrej wiary. Sądy administracyjne podkreślając wagę ww. ustaleń faktycznych, uznawały, iż niedokonanie takich ustaleń oznacza naruszenie zasad ogólnych postępowania podatkowego (art. 122 oraz art. 187 § 1 o.p.), a także – ze względu na zakres stwierdzonych braków – może uzasadniać zastosowanie art. 233 § 2 o.p. (zob. wyrok z 5 grudnia 2018 r., I FSK 2029/15).

4.2.6. Stosowanie art. 108 u.p.t.u. W wyroku z 10 października 2018 r., I FSK 843/18, NSA wskazał, że art. 108 u.p.t.u. stanowi jeden z podstawowych środków mających na celu eliminację oszustw podatkowych i zapobieganie wyłudzeń VAT, a tym samym ma on charakter sankcyjno-prewencyjny. Jednocześnie NSA wskazał, iż przepis ten wykazuje istotną różnicę w stosunku do typowych przepisów określających sankcję (np. karnych), gdyż w ściśle określonych przypadkach, zważywszy na konieczność uwzględnienia zasady neutralności VAT, może nie zostać zastosowany, co jest kwestią pozostawioną ocenie organu (sądu).

Sądy administracyjne podkreślały także, że – stosownie do wykładni wynikającej z najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (w szczególności z wyroku z 27 czerwca 2018 r. w sprawach połączonych C-459/17 i C-460/17 *SGI i in.*) – istnienie prawa do odliczenia VAT jest uzależnione od warunku, iż odpowiednie transakcje rzeczywiście zostały zrealizowane. W rezultacie ustalenie, że usługi stwierdzone na spornych fakturach nie zostały wykonane, oznacza brak podstaw do badania, czy podatnik pozostawał w dobrej wierze (zob. np. wyrok z 13 grudnia 2018 r., I FSK 184/17; wyrok z 9 listopada 2018 r., I FSK 2100/16; wyrok z 31 października 2018 r., I FSK 1643/18; wyrok z 10 lipca 2018 r., I FSK 823/17; zob. także nieprawomocne wyroki WSA: w Poznaniu z 19 grudnia 2018 r., I SA/Po 752/18; w Olsztynie z 4 października 2018 r., I SA/Op 82/18).

4.2.7. Przedłużenie terminu zwrotu różnicy podatku. W uchwale z 24 października 2016 r., I FPS 2/16, NSA stwierdził, że przedłużenie terminu zwrotu różnicy podatku następuje w formie zaskarżalnego zażaleniem postanowienia przewidzianego w art. 274b w związku z art. 277 o.p., na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.

Natomiast w 2018 r. rozstrzygnięto kolejne wątpliwości co do stosowania instytucji przedłużenia terminu zwrotu różnicy podatku, które zgłoszono pod koniec 2017 r.[44] Mianowicie w wyroku siedmiu sędziów z 23 kwietnia 2018 r., I FSK 255/17, NSA przesądził,

[44] Zob. postanowienie z 16 listopada 2017 r., I FSK 255/17.

że w stanie prawnym obowiązującym w 2015 r. określony w art. 87 ust. 2 u.p.t.u. termin do zwrotu różnicy podatku został przedłużony, jeżeli przed jego upływem podatnikowi doręczono postanowienie naczelnika urzędu skarbowego o przedłużeniu terminu zwrotu różnicy podatku do czasu zakończenia weryfikacji rozliczenia podatnika dokonywanej w ramach czynności sprawdzających.

Stanowisko zajęte w ww. wyroku powiększonego składu znalazło już szerokie odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np. wyroki NSA: z 20 grudnia 2018 r., I FSK 2081/18; z 25 października 2018 r., I FSK 1168/16; z 26 września 2018 r., I FSK 1825/16 oraz np. prawomocne wyroki WSA: w Poznaniu z 3 października 2018 r., I SA/Po 575/18; w Białymstoku z 3 października 2018 r., I SA/Bk 434/18; w Warszawie z 6 lipca 2018 r., III SA/Wa 3444/17). Odnotować przy tym trzeba wyrok z 10 października 2018 r., I FSK 1701/16, z którego wynika, że korzystny dla podatników pogląd wyrażony w wyroku I FSK 255/17, może nie znajdować zastosowania, gdy podatnik dopuszcza się nadużycia prawa.

4.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych

W 2018 r. problematyka w sprawach dotyczących obu podatków dochodowych, w tym podatku dochodowego od osób fizycznych, nie odbiegała od tej, która była przedmiotem wypowiedzi sądów w latach ubiegłych. Określone koncepcje orzecznicze były kontynuowane i rozwijane.

4.3.1. Wydatkowanie przychodu ze zbycia nieruchomości na rzecz dewelopera. Należy odnotować, że w 2018 r. w sprawach dotyczących możliwości stosowania zwolnienia wydatków poniesionych na rzecz dewelopera na podstawie umowy deweloperskiej w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym dla oceny możliwości zastosowania zwolnienia podatkowego decydujące znaczenie ma data poniesienia przez podatnika wydatków na sfinansowanie budowy lokalu mieszkalnego przez dewelopera, a nie data nabycia własności tego lokalu.

W reprezentatywnym dla tego stanowiska wyroku z 7 lutego 2018 r., II FSK 3510/17, NSA wskazał, że kwoty płacone deweloperowi na podstawie umowy deweloperskiej stanowią wydatki na budowę własnego lokalu mieszkalnego w rozumieniu art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. d) ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[45], a nie wydatki na nabycie odrębnej własności lokalu w rozumieniu art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. a) ustawy.

W przypadku, o którym mowa w art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. d) u.p.d.o.f. – zdaniem NSA data nabycia własności lokalu nie musi nastąpić w ciągu dwóch lat od zbycia nieruchomości lub prawa majątkowego.

Sąd ten zauważył przy tym, że ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym wydatki na nabycie lokalu muszą być poniesione na konkretny cel w okresie maksymalnie dwóch lat od zbycia nieruchomości lub prawa majątkowego, przy czym w tym samym okresie musi nastąpić nabycie tego prawa, jeżeli zwolnienie jest udzielane na podstawie art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. a) u.p.d.o.f.

Pogląd powyższy, dotyczący kwalifikowania wydatków na potrzeby zwolnienia z art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f., wynikających z umowy deweloperskiej, na budowę lokalu do art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. d) ustawy, prezentowany jest w najnowszym orzecznictwie sądów

[45] Dz.U. z 2016 r. poz. 2032 ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.

administracyjnych (zob. wyroki: z 7 lutego 2018 r., II FSK 3510/17; 16 lutego 2018 r., II FSK 413/16; 18 maja 2018 r., II FSK 1246/16; 31 lipca 2018 r., II FSK 44/18 oraz nieprawomocne wyroki WSA: w Rzeszowie z 15 maja 2018 r., I SA/Rz 220/18; we Wrocławiu z 20 czerwca 2018 r., I SA/Wr 360/18; w Warszawie z 12 września 2018 r., III SA/Wa 3266/17; w Poznaniu z 11 października 2018 r., I SA/Po 528/18).

4.3.2. Zaliczenie zadatku ze sprzedaży nieruchomości na spłatę kredytu w kontekście zwolnienia podatkowego. W 2018 r. zapadło ważne rozstrzygniecie dla podatników dotyczące zaliczenia zadatku ze sprzedaży nieruchomości na spłatę kredytu. W wyroku z 24 stycznia 2018 r., II FSK 1153/16, przyjęto bowiem, że kwota zadatku otrzymanego przy zawarciu przedwstępnej umowy sprzedaży nieruchomości i wydatkowana na spłatę kredytu zaciągniętego przez podatnika na nabycie budynku mieszkalnego korzysta ze zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f., jeżeli następnie doszło do zawarcia umowy przyrzeczonej przenoszącej własność nieruchomości, a kwota zadatku została zaliczona na poczet ceny sprzedaży nieruchomości.

4.3.3. Zasady korzystania z ulgi meldunkowej. Podobnie jak w latach poprzednich, także w 2018 r. sądy administracyjne podnosiły, że nie może budzić wątpliwości, iż spełnienie celu (funkcji) przepisu regulującego ulgę meldunkową (tj. art. 21 ust. 1 pkt 126 lit. b)) w związku z art. 21 ust. 21 u.p.d.o.f., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2008 r.) następuje już po spełnieniu pierwszego warunku, tj. podatnik, który był zameldowany w zbywanym lokalu na pobyt stały przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy przed datą jego zbycia, spełnił już cel zwolnienia z opodatkowania. Trudno byłoby bowiem zakładać, że cel przepisu kreującego zwolnienie podatkowe realizowany jest poprzez oświadczenie podatnika, które wcale nie musi odpowiadać stanowi faktycznemu.

W orzecznictwie podkreśla się, że wykładnia językowa art. 21 ust. 1 pkt 126 u.p.d.o.f. w związku z art. 21 ust. 21 u.p.d.o.f. wskazuje, że warunkiem zastosowania ulgi meldunkowej jest złożenie stosownego oświadczenia (zob. wyroki: z 8 czerwca 2018 r., II FSK 1552/15, z 7 marca 2018 r., II FSK 459/16, z 2 lutego 2018 r., II FSK 293/16). Spełnienie przez podatnika celu zwolnienia musi mieć jednak wpływ na wykładnię przepisu nakładającego obowiązek złożenia oświadczenia o spełnieniu warunków do zwolnienia z podatku. Zauważyć należy, że przepisy ustawy nie określiły, w jaki sposób i gdzie ma być wyrażone stwierdzenie, że podatnik „spełnia warunki do zwolnienia", byleby to oświadczenie zostało wyrażone w określonym terminie. Nie funkcjonował również w obrocie żaden druk czy wzór oświadczenia.

W wyroku z 11 kwietnia 2018 r., II FSK 1960/17, NSA wyraził pogląd, że z uwagi na brak określenia jakichkolwiek warunków dotyczących tak formy, jak i treści oświadczenia, w każdej sprawie ocenie należy poddać całokształt okoliczności faktycznych w celu ustalenia, czy podatnik wyraził w jakikolwiek sposób swoją wolę o zamiarze skorzystania z omawianej ulgi. Przeanalizować należy wszystkie dokumenty mogące mieć znaczenie z punktu widzenia wymogu przewidzianego w art. 21 ust. 1 pkt 126 u.p.d.o.f. w zw. z art. 21 ust. 21 u.p.d.o.f. (art. 8 ustawy zmieniającej z 2008 r.), które zostały złożone do urzędu skarbowego, a wątpliwości należy tłumaczyć na korzyść podatnika.

Do zasady *in dubio pro tributario* odwołano się także w wyroku z 13 kwietnia 2018 r., II FSK 951/16. Podkreślono w nim, że zasada ta odnosi się również do wątpliwości co do stanu faktycznego, a zatem wszelkie wątpliwości związane z materiałem dowodowym oraz ustaleniami faktycznymi winny być również tłumaczone na rzecz podatnika. Ponadto podnosi się, że bezpośrednio zasada *in dubio pro tributario* znajdzie zastosowanie dopiero wtedy,

kiedy organ podatkowy przeprowadził postępowanie podatkowe zgodne z regułami określonymi w Ordynacji podatkowej i w wyniku tego postępowania nie zostały rozstrzygnięte istotne dla sprawy okoliczności. W takiej sytuacji wszelkie istniejące wątpliwości muszą być rozstrzygane na korzyść podatnika. Także gdy możliwe jest przyjęcie dwóch równoważnych wersji zdarzeń, należy wybrać wersję korzystniejszą dla podatnika.

W wyroku z 13 kwietnia 2018 r., II FSK 1019/16, NSA wyraźnie zaakcentował, że skoro w zeznaniach przewidziano formułę rozliczenia podatku od dochodu ze sprzedaży nieruchomości, to powinno się również zapewnić możliwość złożenia oświadczenia o spełnieniu warunków do ulgi meldunkowej. Jest to uzasadnione tym bardziej, że formularze podatkowe zawierały już oświadczenia o wspólne rozliczenie się z małżonkiem czy w sposób przewidziany dla osób samotnie wychowujących dzieci. Brak miejsca w zeznaniu rocznym na oświadczenie o spełnieniu warunku do ulgi meldunkowej musi wpływać na wykładnię przepisów je regulujących.

Podatnik może złożyć swoje oświadczenie woli jak każde inne oświadczenie woli, w każdy możliwy sposób, który wyraża jego wolę w sposób dostateczny. W razie zaś wątpliwości co do treści oświadczenia woli podlega ono wykładni. Wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona wprost – przez ustne lub pisemne złożenie określonego oświadczenia woli – jak również, o ile ustawa nie stanowi inaczej, w sposób dorozumiany, przez każde zachowanie, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny. Istotne jest również to, że przepis odnoszący się do ulgi meldunkowej nie zawierał żadnych formalnych wymagań dotyczących oświadczenia, z wyjątkiem terminu jego złożenia. Podobne stanowisko zaprezentowano w wyroku z 20 grudnia 2017 r., II FSK 3378/15.

4.3.4. Opodatkowanie małżonka pozostającego we wspólności ustawowej małżeńskiej podatkiem dochodowym od osób fizycznych z tytułu zbycia nieruchomości stanowiącej majątek wspólny małżonków. W 2018 r. sądy administracyjne kontynuowały linię orzeczniczą, zgodnie z którą dla celów opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a)–c) u.p.d.o.f. nabytych przez współmałżonka w wyniku dziedziczenia, datą ich nabycia lub wybudowania w rozumieniu tego przepisu jest dzień nabycia (wybudowania) tych nieruchomości i praw majątkowych do majątku wspólnego małżonków.

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

Stanowisko takie zostało wyrażone m.in. w wyrokach: z 29 czerwca 2018 r., II FSK 1903/16; z 17 kwietnia 2018 r., II FSK 781/16; z 8 marca 2018 r., II FSK 2098/17; z 2 lutego 2018 r., II FSK 164/16.

4.3.5. Zasady rozliczania kosztów używania samochodu służbowego do celów prywatnych. W 2018 r. zapadły ważne rozstrzygnięcia dla podatników dotyczące kwestii, czy wartość pieniężna nieodpłatnego świadczenia przysługującego pracownikowi z tytułu wy-

korzystywania samochodu służbowego do celów prywatnych, o którym mowa w art. 12 ust. 2a u.p.d.o.f., obejmuje koszty użytkowania samochodu w postaci zużytego paliwa.

W orzecznictwie podkreśla się, że ustawodawca nie sprecyzował, co mieści się w pojęciu „wykorzystywanie samochodu służbowego do celów prywatnych". Jednak z uwagi na podobnie skonstruowany ryczałtowy zwrot kosztów używania samochodu prywatnego do celów służbowych, obejmujący wszystkie koszty i wydatki czynione z tytułu korzystania z pojazdu, a więc także koszty paliwa, zasadne jest odniesienie tej samej reguły do wykorzystywania samochodu służbowego do celów prywatnych. W tym ostatnim przypadku świadczeniem pracodawcy nie jest więc samo udostępnienie samochodu, ale także zapewnienie możliwości jego prawidłowego używania, co oznacza także ponoszenie przez pracodawcę wszelkich kosztów eksploatacji, w tym kosztów paliwa. Prowadzi to do wniosku, że brzmienie art. 12 ust. 2a u.p.d.o.f. w pełni uzasadnia wykładnię, że wartość przychodu z tytułu użytkowania samochodu służbowego do celów prywatnych obejmuje również udostępnienie danemu pracownikowi paliwa, które nie stanowi odrębnego świadczenia. Stanowisko takie zostało wyrażone m.in. w wyrokach: z 24 października 2018 r., II FSK 3082/16; z 28 września 2018 r., II FSK 2654/16; z 27 września 2018 r., II FSK 2430/16; z 10 lipca 2018 r., II FSK 1185/16.

4.4. Podatek dochodowy od osób prawnych

4.4.1. Opodatkowanie dochodów osiąganych przez nierezydentów. W 2018 r. sądy administracyjne kontynuowały linię orzeczniczą, zgodnie z którą podmioty, które nie posiadają w Polsce siedziby lub zakładu (oddziału), a świadczą na rzecz polskiej spółki usługi niematerialne poza granicami Polski, obciąża ograniczony obowiązek podatkowy, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[46]. Spółka wypłacając zagranicznym kontrahentom wynagrodzenie za tego rodzaju usługi zobowiązana jest do potrącenia podatku u źródła, o którym mowa w art. 21 tej ustawy. Za taką wykładnią art. 3 ust. 2 u.p.d.o.p. przemawia nowelizacja tego przepisu dokonana ustawą z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych[47]. Ustawą zmieniającą dodano od dnia 1 stycznia 2017 r. art. 3 ust. 3 u.p.d.o.p. stanowiący przykładowy katalog dochodów (przychodów) osiąganych na terytorium Polski przez podatników, o których mowa w ust. 2. Celem zmiany było wskazanie w otwartym katalogu przykładowych sytuacji, w których dochód nierezydenta uznaje się jednocześnie za osiągnięty na terenie Polski dla celów ustalenia ograniczonego obowiązku podatkowego. Zmiana ta nie może być przy tym kwalifikowana jako rozszerzająca zakres opodatkowania w porównaniu do stanu obowiązującego do dnia 31 grudnia 2016 r. Zakres przypadków, w których uznaje się, że nierezydent uzyskał dochód na terytorium Polski, nie był wcześniej zdefiniowany, a co za tym idzie – trudno mówić o jego rozszerzeniu. A zatem z dniem 1 stycznia 2017 r. powyższy zakres został jedynie sprecyzowany. Stanowisko takie wyrażone zostało w wyrokach: z 19 czerwca 2018 r., II FSK 1699/16; z 5 czerwca 2018 r., II FSK 355/17; z 24 maja 2018 r., II FSK 1393/16.

4.4.2. Kara umowna jako koszt uzyskania przychodu. Podobnie jak w latach poprzednich, także w 2018 r. sądy administracyjne podnosiły, że przy ocenie dopuszczalności kwalifiko-

[46] Dz.U. z 2016 r. poz. 1888 ze zm.; dalej: u.p.d.o.p.

[47] Dz.U. z 2016 r. poz. 1550.

wania do kosztów uzyskania przychodów wydatków z tytułu kar umownych i odszkodowań należy każdorazowo odnosić je do stanu faktycznego sprawy (także prezentowanego we wniosku o udzielenie interpretacji prawa podatkowego), a także przykładać szczególne znaczenie do prawidłowej wykładni rozumienia terminów „zachowanie" i „zabezpieczenie" źródła przychodów. W szczególności poprzez zabezpieczenie źródła przychodów należy rozumieć koszty poniesione na ochronę istniejącego (podstawowego) źródła przychodów w taki sposób, aby to źródło funkcjonowało w bezpieczny sposób. W dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej poniesienie pewnych wydatków może ograniczać wydatki, które zachwiałyby możliwością uzyskiwania przychodów z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. Istotne jest więc, aby oceniać racjonalność określonego działania dla osiągnięcia przychodu, a fakt, że podatnik nie przewidywał określonego efektu gospodarczego, nie dyskwalifikuje poniesionego wydatku jako kosztu uzyskania przychodu. Należy podkreślić, że gospodarczo uzasadnione i racjonalne decyzje gospodarcze, podejmowane pierwotnie w określonych warunkach, mające oczywisty związek z przychodami, w związku z negatywną zmianą okoliczności mogą wywoływać lub wywołują konieczność podejmowania przez podatnika działań zmierzających już nie do osiągnięcia przychodów, ale przede wszystkim do zachowania lub zabezpieczenia źródeł przychodów.

Zdaniem NSA, interpretując przepis art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., należy kierować się przesłankami zdrowego rozsądku przy dokonywaniu oceny racjonalności poniesienia przez danego podatnika kosztu przez pryzmat faktów zaistniałych po dacie podjętych decyzji o charakterze gospodarczym. W procesie działań gospodarczych przedsiębiorca dąży bowiem nie tylko do maksymalizacji przychodów, ale i do ograniczania kosztów ich uzyskania, przy czym obie te wielkości muszą być ujmowane globalnie.

NSA podkreślił, że przepisy ustawy podatkowej nie ograniczają związku między kosztami a przychodami tylko do związku bezpośredniego. Takie stanowisko pozostawia poza zakres zastosowania wszystkie te sytuacje faktyczne, w których istnieje potencjalna możliwość powstania przychodu, choć następstwo takie rzeczywiście nie pojawia się, albo też jest w najwyższym stopniu wątpliwe. Należy wskazać na konieczność uwzględnienia adekwatnego związku przyczynowego między kosztem a przychodem, podobnie jak konieczne jest rozumienie przyczyn, które sprawiają, że z powodów niezależnych od podatnika, którego działanie ma cechę racjonalności, przychód nie powstanie z uwagi na zmianę pierwotnych uwarunkowań gospodarczych. Stanowisko takie wyrażone zostało w wyrokach: z 16 listopada 2018 r., II FSK 3874/17; z 12 kwietnia 2018 r., II FSK 871/16; z 23 stycznia 2018 r., II FSK 86/16.

4.5. Podatek od spadków i darowizn

4.5.1. Określenie podstawy opodatkowania w przypadku nieodpłatnego zniesienia współwłasności nieruchomości. W 2018 r. zapadło interesujące rozstrzygnięcie dla podatników dotyczące określenia podstawy opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn w przypadku nieodpłatnego zniesienia współwłasności nieruchomości. W wyroku z 1 lutego 2018 r., II FSK 131/16, NSA stwierdził, że skoro art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn[48] mówi o podstawie opodatkowania jako o wartości nabytych rzeczy i praw majątkowych w znaczeniu ich łącznej wartości, to tak samo rozumieć

[48] Dz.U. z 2016 r. poz. 205 ze zm.; dalej: u.p.s.d.

należy podstawę opodatkowania określoną w art. 7 ust. 6 u.p.s.d. jako łączną wartość rzeczy lub praw majątkowych w części przekraczającej wartość udziałów we współwłasności wszystkich nabytych rzeczy lub praw majątkowych, które przed zniesieniem współwłasności przysługiwały nabywcy. Użycie w art. 7 ust. 6 u.p.s.d. w liczbie pojedynczej określenia „wartość udziału we współwłasności" nie może być – wbrew jednoznacznemu brzmieniu art. 7 ust. 1 u.p.s.d. – podstawą konstruowania poglądu, że w przepisie tym chodzi o podstawę opodatkowania obliczoną w stosunku do każdej – odrębnie objętej księgą wieczystą – nieruchomości.

4.6. Podatek od nieruchomości

4.6.1. Opodatkowanie farm wiatrowych po wejściu w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Wśród istotnych zagadnień poruszanych w orzecznictwie sądów administracyjnych z zakresu podatku od nieruchomości omówienia wymaga zagadnienie dotyczące opodatkowania elektrowni wiatrowych w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2017 r.

Wątpliwości powstały w związku ze zmianami w prawie budowlanym w zakresie zdefiniowania elektrowni wiatrowej jako budowli i dotyczyły wpływu zmian w prawie budowlanym na określenie przedmiotu opodatkowania w podatku od nieruchomości. W stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2017 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmowano, że budowlą w rozumieniu przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych są wyłącznie części budowlane urządzenia technicznego, jakim jest elektrownia wiatrowa. W związku z tym do podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości nie wliczano wartości generatora, rotora z gondolą, wirnika, generatora, skrzyni biegów, komputera sterującego, transformatora, rozdzielni energetycznej, instalacji alarmowej zdalnego sterowania. Budowlą stanowiącą przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości był w związku z tym wyłącznie fundament i wieża. Wejście w życie 16 lipca 2016 r. ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych doprowadziło do niepewności co do takiego opodatkowania elektrowni wiatrowych.

W interpretacjach podatkowych wydawanych na wniosek właścicieli elektrowni organy podatkowe zajmowały niejednolite stanowisko. Natomiast wojewódzkie sądy administracyjne jednolicie opowiedziały się za opodatkowaniem elektrowni wiatrowej jako budowli składającej się z części budowlanych i elementów technicznych.

Na tym tle postanowieniem z dnia 29 maja 2018 r., II FSK 2983/17, NSA przedstawił do rozpoznania składowi siedmiu sędziów następujące zagadnienie prawne: „Czy w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. budowlą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[49] w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[50] jest tylko część budowlana (wzniesiona z użyciem wyrobów budowlanych) elektrowni wiatrowej, czy też budowlę tę stanowi fundament, wieża i elementy techniczne elektrowni wiatrowej, o których mowa w art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych[51]".

[49] Dz.U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.; dalej: u.p.o.l.
[50] Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.; Prawo budowlane.
[51] Dz.U. z 2016 r. poz. 961; dalej: u.i.e.w.

NSA w składzie siedmiu sędziów rozstrzygnął to zagadnienie wyrokiem z 22 października 2018 r., II FSK 2983/17. NSA powołując się m.in. na argumentację i dyrektywy interpretacyjne zawarte w uzasadnieniach wyroków TK (tj. z 13 września 2011 r., P 33/09 oraz z 13 grudnia 2017 r., SK 48/15) stwierdził, że przepisy ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, a zwłaszcza art. 2 ust. 1 tej ustawy, miały zastosowanie do skonstruowania normy prawnej regulującej przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Analiza art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., w związku z art. 3 pkt 1, art. 3 pkt 3 Prawo budowlane oraz opisu zawartego w Załączniku do ustawy Prawo budowlane, w kontekście relacji tych unormowań do art. 2 pkt 1 u.i.e.w. wskazuje, że ten ostatni przepis uzupełnia, a nawet modyfikuje regulacje ustawy Prawo budowlane. Art. 2 pkt 1 u.i.e.w. uzupełnia (modyfikuje) bowiem katalog budowli wymienionych w art. 3 pkt 3 Prawo budowlane. W ocenie NSA, uwzględniając unormowania zawarte w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., w zw. z art. 3 pkt 1 Prawo budowlane oraz art. 2 pkt 1 u.i.e.w., a także zasadę dookreśloności podstawowych elementów konstrukcyjnych podatku wynikającą z art. 217, art. 2 i art. 84 Konstytucji RP, w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.: 1) opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegały elektrownie wiatrowe o mocy większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. poz. 478 i 2365 oraz z 2016 r. poz. 925; 2) przedmiotem opodatkowania tym podatkiem objęte były wyłącznie fundament i wieża oraz elementy techniczne elektrowni wiatrowych, wymienione w art. 2 pkt 2 u.i.e.w.

Tym samym NSA potwierdził stanowisko prezentowane wcześniej przez wojewódzkie sądy administracyjne. Dodatkowo NSA wskazał, że w wyniku zmian legislacyjnych dokonanych ustawą z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1276), m.in. w art. 3 pkt 3 Prawo budowlane, katalog budowli zawarty w art. 3 pkt 3 Prawo budowlane został jednoznacznie uzupełniony o części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych i innych urządzeń). Ustawodawca przywrócił zatem w tym zakresie brzmienie przepisu w stanie prawnym obowiązującym do 15 lipca 2016 r. Oznacza to, że w świetle obowiązujących obecnie unormowań nie budzi polemik identyfikacja przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Powyższy pogląd znalazł już odzwierciedlenie w orzecznictwie NSA (zob. np. wyroki: z 25 października 2018 r., II FSK 3554/17, II FSK 3470/17 i II FSK 3284/17; z 30 października 2018 r., II FSK 487/18, II FSK 725/18, II FSK 197/18, II FSK 3583/17, II FSK 3581/17; z 9 listopada 2018 r., II FSK 3614/17; z 14 listopada 2018 r., II FSK 3619/17). W sprawie zakończonej analizowanym wyrokiem składu powiększonego NSA skorzystał z tzw. instytucji sygnalizacji, informując Prezesa Rady Ministrów o nieprawidłowościach związanych z wprowadzeniem w ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych zmian dotyczących definicji budowli zawartej w ustawie Prawo budowlane, skutkujących znacznym rozszerzeniem zakresu przedmiotowego opodatkowania budowli podatkiem od nieruchomości.

4.6.2. Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości stacji redukcyjno-pomiarowych gazu. W 2018 r. kontynuowana była linia orzecznicza dotycząca opodatkowania instalacji gazowych (stacji redukcyjno-pomiarowych), zgodnie z którą przy ocenie opodatkowania poszczególnych elementów sieci gazowej główny nacisk należy położyć na badanie związku techniczno-użytkowego pomiędzy częściami budowlanymi i urządzeniami technicznymi. W przypadku powiązania części budowlanych z urządzeniami technicznymi dla oceny, czy jest to budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z urządzeniami i instala-

cjami, czy też budowla i odrębne od niej urządzenia techniczne należy zbadać, czy tworzą one całość wyłącznie użytkową, ale są odrębne pod względem technicznym, czy też tworzą całość techniczno-użytkową, bo stanowią całość także pod względem technicznym. Podkreślono, że ustawodawca wymaga nie tylko istnienia związku użytkowego, ale również technicznego. Warunek ten dotyczy tak budowli, jak i urządzeń i instalacji, które stanowią jeden obiekt budowlany jako budowla.

W orzecznictwie dotyczącym wskazanej problematyki podkreśla się, że stanowisko NSA potwierdził również wyrok zakresowy TK z 13 grudnia 2017 r., SK 48/15. Trybunał uznał bowiem, że art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w zakresie, w jakim umożliwia uznanie za budowlę obiektu budowlanego, który spełnia kryteria bycia budynkiem, przewidziane w art. 1a ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, jest niezgodny z zasadą szczególnej określoności regulacji daninowych, wywodzoną z art. 84 w związku z art. 217, w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. W uzasadnieniu orzeczenia TK stwierdził, że zarówno na gruncie prawa budowlanego, jak i na gruncie ustawy o podatkach lokalnych żaden budynek nie może być jednocześnie budowlą, a żadna budowla nie może być jednocześnie budynkiem, przy czym pierwszeństwo ma zawsze kwalifikacja danego obiektu jako budynku. Definicja pojęcia budowli, zawarta zarówno w prawie budowlanym, jak i w ustawie o podatkach lokalnych, przewiduje jednoznacznie, że budowlą jest obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury. Oznacza to z konieczności, że najpierw trzeba ustalić, czy dany obiekt należy zakwalifikować jako budynek albo obiekt małej architektury, a dopiero później można rozważać jego kwalifikację jako budowli. Wprowadzenie dodatkowego zastrzeżenia do definicji pojęcia budynku i – konsekwentnie – do definicji pojęcia obiektu małej architektury, zgodnie z którym nie mogą być one budowlą, byłoby nie tylko zbędne, ale wręcz niedopuszczalne (zob. np. wyroki: z 18 maja 2018 r., II FSK 1620/16 i II FSK 1435/16; z 29 maja 2018 r., II FSK 1502/16 i II FSK 1529/16).

4.6.3. Opodatkowanie nieruchomości będących w posiadaniu przedsiębiorcy. Pozostając w sferze orzecznictwa sądów administracyjnych z zakresu podatku od nieruchomości należy zwrócić uwagę na problematykę dotyczącą opodatkowania nieruchomości znajdujących się w posiadaniu przedsiębiorcy.

Zarówno w 2018 r., jak i w latach ubiegłych w orzecznictwie sądów administracyjnych co do zasady jednolicie prezentowane było stanowisko, zgodnie z którym w odniesieniu do osób prawnych sam fakt posiadania przez przedsiębiorcę budynku, budowli lub gruntu skutkować musi uznaniem tych kategorii za związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zauważa się przy tym, że do uznania danego obiektu za związany z prowadzeniem działalności gospodarczej nie jest konieczne wykorzystywanie nieruchomości na cele związane z działalnością gospodarczą, albowiem wystarczy sam fakt jej posiadania przez przedsiębiorcę. Z kolei w odniesieniu do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą uznaje się, że zwrot normatywny „tej działalności" w art. 1a ust. 1 pkt 3 *in fine* u.p.o.l. oznacza tę konkretną działalność, którą prowadzi przedsiębiorca i konkretyzuje więź pomiędzy działalnością gospodarczą przedsiębiorcy a nieruchomością będącą w jego posiadaniu w zakresie całej wykładni definicji legalnej zawartej w art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. Podkreślono, że osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą występują w obrocie w dwojakim charakterze, raz jako osoba prywatna (a więc w zakresie swojego majątku osobistego), raz jako przedsiębiorca.

Na orzecznictwo w 2018 r. z zakresu wskazanej problematyki wpływ miało rozstrzygnięcie TK z 12 grudnia 2017 r., SK 13/15. Trybunał ocenił bowiem art. 1a ust. 1 pkt 3

w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a) u.p.o.l. w sprawie, w której na podstawie zakwestionowanego przepisu skarżący (małżonkowie, z których jedno jest przedsiębiorcą) zostali zobowiązani do zapłacenia podatku od nieruchomości według stawki przewidzianej dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, chociaż grunt, który nabyli, nigdy nie był wykorzystywany na cele związane z działalnością gospodarczą. Trybunał uznał, że art. 1a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a) u.p.o.l. rozumiany w ten sposób, że wystarczającą przesłanką zakwalifikowania gruntu podlegającego opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości do kategorii gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jest prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną będącą jego współposiadaczem, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 84 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

W orzecznictwie NSA podkreśla się, że ww. wyrok Trybunału odnosi się wyłącznie do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, a nie do osób prawnych czy jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (zob. np. wyroki: z 8 marca 2018 r., II FSK 906/16; z 18 lipca 2018 r., II FSK 1817/16; z 5 września 2018 r., II FSK 2555/16; z 13 września 2018 r., II FSK 479/18).

Niemniej jednak pojawiły się i takie wypowiedzi sądów administracyjnych, w których sądy nakazały organom w związku z wyrokiem TK z 12 grudnia 2017 r., SK 13/15, rozważyć, czy wyrok ten znajdzie zastosowanie także do innych przedsiębiorców, w tym osób prawnych (zob. prawom. wyroki WSA: w Poznaniu z 17 stycznia 2018 r., I SA/Po 755/17, I SA/Po 756/17 i I SA/Po 757/17; w Rzeszowie z 23 stycznia 2018 r., I SA/Rz 729/17).

4.6.4. Opodatkowanie części wspólnych w budynku z wyodrębnionymi lokalami. W 2018 r. w formie uchwały z 24 września 2018 r., II FPS 1/18, a więc w sposób formalnie wiążący dla sądów administracyjnych, NSA przesądził, że „w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2015 r. przepis art. 3 ust. 5 u.p.o.l. ma zastosowanie również w sytuacji, gdy wyodrębnione lokale, z własnością których wiąże się udział w nieruchomości wspólnej, znajdują się we własności tego samego podmiotu".

Przed podjęciem uchwały w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażane były dwa przeciwstawne stanowiska odnośnie do tego, czy ww. przepis będzie miał zastosowanie w przypadku, gdy lokale, z własnością których wiąże się udział w nieruchomości wspólnej, znajdują się we własności tego samego podmiotu.

Według pierwszego stanowiska, do powstania współwłasności części wspólnej nieruchomości w rozumieniu art. 3 ust. 5 u.p.o.l. dochodzi dopiero wtedy, kiedy lokale, z własnością których wiąże się udział w nieruchomości wspólnej, znajdują się we własności co najmniej dwóch podmiotów. Gdy wszystkie lokale znajdują się we własności tego samego podmiotu, nie dochodzi do powstania współwłasności części wspólnej nieruchomości, a w konsekwencji nie będzie miał zastosowania art. 3 ust. 5 u.p.o.l.

Z kolei zgodnie z drugim poglądem, zasadą jest odmienne traktowanie tego rodzaju współwłasności, która powstaje w wyniku wyodrębnienia lokali i istnieje, póki istnieje odrębna własność lokali, to zaś, jaki podmiot czy podmioty są właścicielami wyodrębnionych lokali, nie ma w świetle art. 3 ust. 5 u.p.o.l. znaczenia, gdyż kryterium decydującym o opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, na zasadach proporcji określonej w tym przepisie, jest wyodrębnienie własności lokali. Tym samym w przypadku wyodrębnienia lokali bez znaczenia pozostaje fakt, że właścicielem wszystkich wyodrębnionych lokali, jak i pozostałej części nieruchomości, jest ten sam podmiot, a wyodrębnienie w budynku własności poszczególnych lokali – niekoniecznie nawet wszystkich lokali w tym budynku –

powoduje, że zawsze zastosowanie znajdzie ust. 5 art. 3 u.p.o.l. i to niezależnie od sposobu ustanowienia odrębnej własności lokali.

Odnotować trzeba, że ocena prawna zawarta w powołanej wyżej uchwale znalazła odzwierciedlenie w orzecznictwie NSA (zob. np. wyroki z 23 października 2018 r., II FSK 2371/16 i z 15 listopada 2018 r., II FSK 1947/16).

4.7. Podatek od czynności cywilnoprawnych i inne opłaty

4.7.1. Opłata miejscowa. Do grupy istotnych orzeczeń podatkowych wydanych w 2018 r. z zakresu innych opłat zaliczyć należy wyrok z 15 marca 2018 r., II FSK 3579/17, w którym NSA stwierdził, że władztwo podatkowe jednostek samorządu terytorialnego jest – zgodnie z art. 94 i art. 217 Konstytucji RP – istotnie ograniczone przez ustawodawcę, który może uzależnić, i w tym wypadku uzależnia, powstanie kompetencji do wprowadzenia na terenie danej miejscowości opłaty miejscowej od spełnienia rygorów ustanowionych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, m.in. dotyczących ochrony środowiska. Skoro warunkiem nałożenia opłaty miejscowej wg konkretnej stawki jest uprzednie wydanie uchwały na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l., to zgodność z prawem tej uchwały ma kluczowe znaczenie dla interesu prawnego osoby obciążonej opłatą miejscową. NSA podkreślił, że podejmując uchwałę ustalającą miejscowość, w której pobiera się opłatę miejscową, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien dysponować informacją o spełnieniu w danej miejscowości minimalnych warunków klimatycznych, określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Zdaniem NSA to na organie ciąży obowiązek wykazania istnienia m.in. odpowiednich kryteriów jakości powietrza w chwili podejmowania uchwały. Zwrócił ponadto uwagę na ekwiwalentny charakter opłat lokalnych. Osoba uiszczająca taką opłatę ma prawo oczekiwać w zamian określonego świadczenia ze strony jednostki samorządu terytorialnego, którym w niniejszej sprawie jest powietrze spełniające określone prawem wymogi.

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 2018 r.

Pozostałość z poprzedniego okresu	Wpływ*	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% wpływu	% ogółu	Zakreślono nr porządkowy**	Pozostało na następny okres
8 710	3 940	12 650	4 839	122,82	38,25	51	7 760

* Dane zawarte w tej części odzwierciedlają rzeczywisty wpływ (informacja dotycząca przesunięcia części symboli w tekście). Liczba ta uwzględnia skargi o wznowienie postępowania.

** Sprawy, w których numer porządkowy zakreślono w repertorium na podstawie zarządzenia nr 23 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2018 r., zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych

1.1.1. W 2018 r. do Izby Gospodarczej NSA wpłynęło ogółem 3 930 skarg kasacyjnych, tj. o 26,29 % mniej w 2017 r. Jednocześnie zmniejszyła się też liczba skarg o wznowienie postępowania (w 2018 r. wpłynęło 10 skarg, w 2017 r. – 19, w 2016 r. – 46, a w 2015 r. – 67). Średnio na jednego sędziego przypadało do rozpatrzenia 494,33 spraw ze skarg kasacyjnych.

Najwięcej skarg kasacyjnych z zakresu właściwości rzeczowej Izby wywiedziono od orzeczeń WSA w Warszawie – 40,23% ogółu wpływu, WSA w Poznaniu – 8,25% ogółu wpływu i WSA w Gliwicach – 6,54% ogółu wpływu.

Mocą zarządzenia nr 1 Prezesa NSA z dnia 17 stycznia 2018 r. od dnia 1 marca 2018 r. dokonano przesunięcia części symboli z Wydziału II do Wydziału I Izby: sprawy objęte symbolami 602 (ceny, opłaty, stawki taryfowe, nie objęte symbolem 611), 653 (środki publiczne nie objęte innymi symbolami) i 655 (subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych, w tym sprawy dotyczące płatności obszarowych oraz środków z budżetu UE przekazywanych na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności). Ogółem przekazano 1759 spraw, w tym 1708 spraw wraz ze skargami kasacyjnymi. Zmiana ta doprowadziła do zrównoważenia poziomu wpływu w Wydziałach Izby.

1.1.2. Skargi kasacyjne wnoszone były najczęściej w sprawach dotyczących subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych (981); działalności gospodarczej (686); utrzymania i ochrony dróg, ruchu drogowego, w tym transportu drogowego (435); środków publicznych, w tym spraw budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, ulg w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej oraz egzekucji takich należności (437); podatku akcyzowego (381); ubezpieczeń zdrowotnych (252); cen, opłat, stawek taryfowych nieobjętych symbolem 611–144; obrotu towarami z zagranicą, należności celnych i ochrony przed nadmiernym przywozem towaru na obszar celny Unii Europejskiej (126); prawa własności przemysłowej (120); uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć (109).

1.1.3. Skargi kasacyjne w większości wniesione były przez stronę postępowania inną niż organ administracji – 79,28%, natomiast wniesione wyłącznie przez organ administracji stanowiły 20,13%, a niewiele ponad 0,58% stanowiły sprawy, w których skargi kasacyjne od tego samego orzeczenia złożyły zarówno organ, jak i inna strona postępowania.

Organy administracji wniosły ogółem 840 skarg kasacyjnych, 1 611 pochodziło od osób fizycznych, 1 430 od osób prawnych, 27 od organizacji społecznych, 1 od prokuratora, ponadto 8 skarg kasacyjnych wystosowały łącznie osoby fizyczne i osoby prawne, 17 skarg kasacyjnych łącznie – organizacje społecznie i osoby prawne, a 6 organizacje społeczne i osoby fizyczne.

1.1.4. W Izbie rozstrzygnięto 4825 spraw ze skarg kasacyjnych i 14 spraw ze skarg o wznowienie postępowania przed NSA. Liczba spraw załatwionych przewyższyła wielkość wpływu do Izby, wskutek czego o blisko 1000 zmniejszyła się liczba spraw pozostających do rozpatrzenia w kolejnym okresie sprawozdawczym. Liczba spraw ze skarg kasacyjnych załatwionych w przeliczeniu na jednego sędziego NSA w Izbie w 2018 r. wyniosła średnio 188,62. Stosunkowo wysoki współczynnik załatwień udało się osiągnąć przede wszystkim dzięki wysokiej efektywności pracy sędziów NSA i sędziów delegowanych orzekających w Izbie oraz kadry wspierającej ich pracę – asystentów, kierowników i pracowników sekretariatu.

Na rozprawie rozpoznano 73,14% spośród załatwionych spraw, natomiast 26,86% spraw na posiedzeniu niejawnym. W roku 2017 r. proporcja ta wynosiła 77,89% do 22,11%. Stopniowo więc zwiększa się odsetek spraw rozpatrywanych z wyłączeniem rozprawy, co odpowiada celom kolejnych nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W rozprawach wzięło udział 2074 pełnomocników organów administracji publicznej oraz jako pełnomocników stron: 661 radców prawnych, 408 adwokatów, 124 doradców podatkowych, 26 rzeczników patentowych. W 8 sprawach rozprawy odbyły się z udziałem prokuratora. Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w 1 rozprawie.

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2018 r.

W 2018 r. do Izby wpłynęło 937 zażaleń od orzeczeń sądów I instancji, co wraz z pozostałością z roku ubiegłego stanowiło łącznie 996 spraw do rozpoznania. Łącznie rozpoznano 914 zażaleń, a do załatwienia na okres następny pozostało 82 zażalenia.

Rozpoznane zażalenia dotyczyły w większości wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności (20,92%), odrzucenia skargi (19,77%), orzeczeń w przedmiocie uchybienia terminu (14,23%), orzeczeń w przedmiocie wyłączenia sędziego (3,66 %) oraz orzeczeń z zakresu prawa pomocy (3,14%).

NSA uwzględnił 22,75% zażaleń na postanowienia w przedmiocie odrzucenia skargi, 18% dotyczących wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności i 16,18% dotyczących uchybienia terminu. Żadne z zażaleń dotyczących wyłączenia sędziego i prawa pomocy nie było zasadne.

1.3. Pozostałe sprawy

W Izbie rozpoznano 43 spory kompetencyjne. W 27 przypadkach Sąd wskazał organ właściwy do załatwienia sprawy. Załatwiono ponadto 55 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, przy czym żadna z nich nie zasługiwała na uwzględnienie. W odniesieniu do skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia uwzględniono jedną, natomiast 3 zostały odrzucone.

Postanowieniem z dnia 21 listopada 2018 r., II GOK 2/18, NSA skierował pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach należących do zakresu właściwości Izby charakteryzowało się wysoką stabilnością. W sprawach ze skarg kasacyjnych uchylono 14,51% orzeczeń poddanych kontroli instancyjnej (w 2017 r. wskaźnik uchyleń wynosił 16,66%, w 2016 r. – 25,23%, 2015 r. – 26, 81%, w 2014 r. – 24,94%, a w 2013 r. – 26,70%).

Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych dokonywana jest przede wszystkim w ramach kontroli instancyjnej. Obejmuje ona zarówno stosowanie przepisów prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Negatywna ocena odnosząca się do konkretnych orzeczeń prowadziła zasadniczo do ich wyeliminowania z obrotu prawnego w drodze uwzględnienia środka odwoławczego. W 2018 r. w uchylono 14,51% orzeczeń sądów pierwszej instancji w sprawach ze skarg kasacyjnych i 15,43% orzeczeń w sprawach inicjowanych zażaleniem.

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach objętych właściwością Izby było przedmiotem analizy opisowej w ramach przedstawionych Prezesowi NSA informacji za I i II półrocze. Materiał pomocniczy stanowiły informacje o wynikach narad sędziów WSA przedstawiane przez Prezesów tych sądów stosownie do § 19 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych[1]. Problemy orzecznicze, które pojawiły się na gruncie spraw pozostających we właściwości Izby Gospodarczej NSA były przedmiotem omówienia na naradach Sędziów Izby.

O wysokiej sprawności prowadzenia postępowań przez sądy pierwszej instancji w zakresie właściwości Izby świadczy okoliczność, iż żadna spośród rozpatrzonych w 2018 r. skarg na przewlekłość tych postępowań nie była zasadna.

Zagadnienia odnoszące się do prawa materialnego przedstawione zostały w następnym rozdziale, natomiast zagadnienia odnoszące się do procedury sądowoadministracyjnej przedstawione zostały w rozdziale dotyczącym zagadnień procesowych. Dotyczyły one głównie kognicji sądów administracyjnych w sprawach należących do właściwości Izby, wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu, a także innych zagadnień, jak np. kwestii braków formalnych, kosztów sądowych czy terminów.

3. Zagadnienia problemowe wynikające z orzecznictwa Izby[2]

3.1. Klasyfikacja taryfowa

Klasyfikacja taryfowa ma zasadnicze znaczenie dla naliczenia należności celnych. Kwestia przypisania określonych towarów do właściwego kodu taryfy celnej (oraz – w konsekwencji – określonej stawki celnej) przewijała się w sprawach zarejestrowanych w Izbie

[1] Dz.U. z 2015 r. poz. 1177.

[2] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2018 r.

Gospodarczej pod kilkoma symbolami: 6300 (Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych), 6302 (Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą), 6305 (Zwrot należności celnych) i 6309 (Inne o symbolu podstawowym 630).

Z uwagi na wynikające z art. 183 § 1 p.p.s.a. związanie NSA granicami skargi kasacyjnej – odniesienie się przez NSA do omawianego zagadnienia było możliwe tylko w przypadku przedstawienia prawidłowo w tym zakresie skonstruowanych zarzutów. Poniżej wskazano przykładowe wyroki NSA odnoszące się do kwestii klasyfikacji taryfowej, wydane w sprawach objętych wspomnianymi wyżej symbolami.

W sprawach zarejestrowanych pod symbolem 6300 (bądź 6300/6110) przedmiotem rozważań NSA była kwestia właściwej klasyfikacji taryfowej towarów, które zgłaszający określali m.in. jako: siatka z włókna szklanego (wyroki z 28 lutego 2018 r.: I GSK 111/16, 114/16; wyroki z 6 marca 2018 r.: I GSK 225/16, 226/16, 286/16, 442/16, 443/16, 446/16); czosnek świeży (wyroki z 30 stycznia 2018 r.: I GSK 312/16, 62/16, 63/16, 64/16, 66/16; wyroki z 7 marca 2018 r.: I GSK 1233/16, 1292/16, 1295/16; wyroki z 13 czerwca 2018 r.: I GSK 848/16, 943/16; wyrok z 9 maja 2018 r. I GSK 664/16); mini kamera (wyroki z 16 stycznia 2018 r.: I GSK 8/16, 9/16, 227/16, 671/16, 888/16); wyrób medyczny (wyroki z 16 lutego 2018 r.: I GSK 167/16, 168/16, 169/16, 170/16, 703/16; wyroki z 21 lutego 2018 r.: I GSK 175/16, I GSK 198/16, I GSK 373/16, I GSK 485/16); papierosy Brendal King Size 85 (wyroki z 6 kwietnia 2018 r.: I GSK 367/16, 368/16, 420/16, 421/16, 422/16, 423/16, 1088/16); podkładki ocynkowane ze stali (wyroki z 21 lutego 2018 r.: I GSK 158/16, 159/16, 160/16, 161/16; wyrok z 9 maja 2018 r., I GSK 670/16); laser medyczny Light Sheer (wyroki z 16 lutego 2018 r.: I GSK 167/16, 168/16, 169/16, 170/16, 703/16); olej napędowy (wyrok z 24 stycznia 2018 r., I GSK 90/16, wyrok z 21 lutego 2018 r., I GSK 216/16, wyrok z 6 marca 2018 r., I GSK 837/16, wyrok z 11 kwietnia 2018 r., I GSK 447/16); kabiny prysznicowe (wyroki z 7 lutego 2018 r.: I GSK 61/16, 310/16, 311/16).

Rozstrzygane sprawy dotyczyły w większości określenia kwoty długu celnego w związku z usunięciem spod dozoru celnego towaru w postaci m.in. czosnku świeżego. W kwestii zamknięcia procedury celnej NSA podkreślał, że na tle art. 92 ust. 1 WKC warunkiem spełnienia wymogów związanych z zakończeniem procedury tranzytu jest przedstawienie „towarów objętych procedurą i właściwych dokumentów" „zgodnie z przepisami tej procedury" w urzędzie celnym przeznaczenia. Dla zakończenia procedury tranzytu niezbędne jest więc przedstawienie w urzędzie celnym przeznaczenia zarówno towarów, jak i właściwych dokumentów, a niespełnienie jednego z tych wymogów uniemożliwia zakończenie procedury w sposób zgodny z przepisami tej procedury. Dokumentów właściwych dla zakończenia procedury tranzytu nie można zastąpić dowodami, które mogą jedynie potwierdzić fakt ich złożenia, i na tej podstawie domagać się zakończenia operacji tranzytowej. Sytuację, w której karta 5 zgłoszenia tranzytowego nie zostanie zwrócona organom celnym Państwa Członkowskiego wywozu, reguluje art. 365 ust. 2 i 3 RWKC (w brzmieniu obowiązującym w dacie zgłoszenia celnego) dopuszczając możliwość dostarczenia dowodu, że procedura została zakończona w postaci dokumentu poświadczonego przez organy celne Państwa Członkowskiego przeznaczenia, potwierdzającego tożsamość danych towarów i stwierdzającego, że zostały one zgłoszone w urzędzie przeznaczenia (ust. 2), bądź przedstawienia przez głównego zobowiązanego, zgodnie z wymogami organów celnych, dokumentu umieszczenia pod nadzorem celnym w państwie trzecim lub jego kopii bądź fotokopii, potwierdzającego tożsamość danych towarów, a kopia lub fotokopia tego doku-

mentu zostanie odpowiednio poświadczona bądź przez organ, który poświadczył oryginalny dokument, bądź przez organy danego państwa trzeciego albo organy jednego z Państw Członkowskich (ust. 3) (m.in. wyrok z 13 czerwca 2018 r., I GSK 848/16).

Kolejnym zagadnieniem była klasyfikacja do kodu Taric 8525 80 99 00 mini kamer ukrytych w przedmiotach codziennego użytku (kamerach samochodowych, zegarach, USB, pilotach, długopisach). Cechą przesądzającą o zastosowaniu wskazanego kodu jest rejestrowanie plików wideo na nośnikach trwałej pamięci półprzewodnikowej z zewnętrznego źródła, tj. innego niż wbudowana kamera telewizyjna, dzięki posiadaniu przez przedmiotowe urządzenia funkcji pendrive'a. W przypadku mini kamerek w długopisie, zegarze rejestracja danych odbywa się na kartach pamięci mikro SD lub mikro SD HC stosujących także jako nośnik danych pamięć flash. Tym samym możliwość pracy w trybie pendrive stanowi cechę przesądzającą o taryfikacji przedmiotowych urządzeń do kodu 8525 80 99 00 obejmującego pozostałe rejestrujące kamery wideo, tzn. te, które nadają się nie tylko do zapisywania plików wideo pochodzących z wbudowanej wewnątrz kamery telewizyjnej, ale także plików pochodzących z innych źródeł. Natomiast sam rodzaj nośnika danych, tj. wewnętrzna pamięć flash lub pamięć flash na wymiennych kartach pamięci mikro SD/mikro SD HC nie przesądza o taryfikacji towarów do jednego z kodów CN – 8525 80 19, 8525 80 91 lub 8525 80 99. Powyższa taryfikacja wynika wprost z zastosowania reguł 1, 3b i 6 ORINS oraz uwagi 3 do Sekcji XVI, stanowiącej, iż jeżeli z kontekstu nie wynika inaczej, zespoły maszyn składających się z dwóch lub więcej maszyn, połączonych razem, aby tworzyć całość, oraz inne maszyny przeznaczone do wykonywania dwóch lub więcej wzajemnie uzupełniających się lub alternatywnych funkcji należy klasyfikować tak, jakby składały się tylko z tej części składowej lub jako będące wyłącznie tą maszyną, która wykonuje funkcję podstawową. Jest zatem zgodna z brzmieniem pozycji 8525 WTC i dokładnie omówionym w zaskarżonej decyzji zakresem przedmiotowym kodu Taric 8525 80 99 00. Zastosowanie reguły 3b ORINS jest podyktowane tym, iż urządzenia wykonują kilka funkcji, w tym pamięci przenośnej USB kamery internetowej, co oznacza, iż ich taryfikację należało ustalić w oparciu o kryterium decydujące o ich zasadniczym charakterze, tj. kryterium przeznaczenia. Zważywszy, że podstawową funkcją urządzeń jest funkcja kamery wideo, ona też przesądziła o taryfikacji towaru do pozycji obejmującej kamery, a nie np. pamięć USB (klasyfikowana w pozycji 8523). W świetle wyjaśnień zaklasyfikowanie mini kamer o parametrach określonych w specyfikacji importowanych towarów do deklarowanego w zgłoszeniu celnym kodu Taric 8525 80 19 90 byłoby sprzeczne ze stanem towaru z daty zgłoszenia celnego oraz postanowieniami reguł interpretacyjnych nomenklatury scalonej, tj. 1, 3b i 6 ORINS, brzmieniem uwagi 3 do Sekcji XVI, zakresem towarowym kodów CN 8525 80 19, 8525 80 91 00 i 8525 80 99 oraz treścią Not wyjaśniających do pozycji 8525 i 8523 WTC (m.in. wyrok z 16 stycznia 2018 r., I GSK 8/16).

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

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

Długu celnego w mniejszym lub większym stopniu dotyczyły niemal wszystkie sprawy celne rozpoznane w 2018 r. w I Wydziale Izby, gdyż w kontrolowanych rozstrzygnięciach organy celne na ogół modyfikowały kwotę należności celnych. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 9 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[3] dług celny to nałożony na osobę obowiązek uiszczenia należności celnych przywozowych (dług celny w przywozie) lub należności celnych wywozowych (dług celny w wywozie), które stosuje się do towarów określonych zgodnie z obowiązującymi przepisami wspólnotowymi.

NSA podtrzymał wcześniej prezentowane stanowisko co do charakteru prawnego raportu OLAF jako środka dowodowego w sprawach dotyczących weryfikacji zgłoszenia celnego (pochodzenia towaru).

W wyroku z 28 lutego 2018 r., I GSK 111/16, NSA wskazał, że z art. 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1073/1999 i odpowiednio art. 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 883/2013 wynika, że na zakończenie dochodzenia prowadzonego przez OLAF organ ten opracowuje raport określający ustalony stan faktyczny, możliwe straty finansowe oraz wyniki dochodzenia, włącznie z zaleceniami dyrektora Urzędu na temat działań, jakie należy podjąć. Raport taki sporządza się z uwzględnieniem wymogów procedur ustanowionych w prawie krajowym danego państwa członkowskiego. Stanowi on dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym państwa członkowskiego, w którym istnieje potrzeba jego wykorzystania, w taki sam sposób i na takich samych warunkach jak administracyjne raporty sporządzone przez krajowych, administracyjnych kontrolerów. Podlega on takim samym zasadom oceny, jak te mające zastosowanie do administracyjnych raportów sporządzonych przez krajowych administracyjnych kontrolerów, ma taką samą wartość jak te raporty. Innymi słowy, raport OLAF kończący dochodzenie ma wartość dowodową jak protokół krajowego organu kontroli, co oznacza, że podlega on ocenie organu prowadzącego postępowanie wespół z pozostałym materiałem zgromadzonym w sprawie.

W wyroku z 6 kwietnia 2018 r., I GSK 367/16, NSA uznał, że zgodnie z art. 162 WKC warunkiem materialnym zwolnienia towaru do wywozu jest opuszczenie obszaru celnego Wspólnoty przez towar w tym samym stanie, w jakim się on znajdował w chwili przyjęcia do wywozu. Zgłoszenie wywozu nawet potwierdzone w formie elektronicznej odpowiednim elektronicznym komunikatem, wygenerowanym w systemie ECS, nie stanowi o zwolnieniu towaru zgodnie z wymogami art. 162 WKC, jeśli nie został spełniony materialnie podstawowy wymóg zwolnienia, czyli wywóz tego towaru poza obszar UE. Sformułowanie „po zwolnieniu towarów" zawarte w art. 66 ust. 2 WKC należy odnosić do zwolnienia towarów w rozumieniu art. 162 WKC, a nie do istnienia formalnych (w tym przypadku sfałszowanych) dokumentów stanowiących dowód zwolnienia towarów wygenerowanych zgodnie z wymogami RWKC.

Nie ma przeszkód prawnych, zdaniem NSA, do unieważnienia w takiej sytuacji zgłoszenia celnego, o ile nie doszło do wywozu towarów objętych zgłoszeniem celnym poza obszar Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 251 ust. 2 lit. b) RWKC w przypadku innych towarów (niż wymienione w tym przepisie), w drodze odstępstwa od zasady wyrażonej w art. 66 ust. 2 WKC zgłoszenie celne może i powinno zostać unieważnione, jeżeli urząd celny wywozu

[3] Dz.Urz. WE L 1992.302.1.; Polskie wydanie specjalne z 2004 r. rozdz. 2, t. 4, s. 307; dalej: WKC.

uznaje zgodnie z art. 796e ust. 2 RWKC, że zgłoszone towary nie opuściły obszaru celnego Wspólnoty (także wyroki z 6 kwietnia 2018 r.: I GSK 368/16, 420/16, 421/16, 422/16, 423/16).

Dokonując wykładni art. 239 ust. 1 WKC wyroku z 7 marca 2018 r., I GSK 1292/16, NSA stwierdził, że nie ma znaczenia, jak wnioskodawca zakwalifikuje złożony wniosek, gdyż organ bez względu na żądanie wnioskodawcy zobligowany jest do zbadania podstaw faktycznych na tle przepisu przyznającego ulgę w postaci umorzenia lub zwrotu należności. Istotne jest ustalenie istnienia przesłanek warunkujących ulgę, o których mowa w art. 239 ust. 1 WKC, ponieważ z uwagi na zasadę efektywności prawa wspólnotowego należy dać prymat stronie przed formą żądania.

3.3. Podatek akcyzowy

Zdecydowana większość spraw z zakresu podatku akcyzowego dotyczyła zobowiązania w podatku akcyzowym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów, odmowy zwrotu podatku akcyzowego z tytułu dostawy wewnątrzwspólnotowej samochodów oraz zobowiązania w podatku akcyzowym z tytułu nabycia, sprzedaży i obrotu olejami. Przedmiotem rozpoznania były też sprawy dotyczące opłaty paliwowej, interpretacji podatkowych. Sprawy dotyczące opłaty paliwowej oraz interpretacji podatkowych stanowiły (podobnie jak w ubiegłym roku) nieliczną grupę ogółu rozpoznanych spraw.

Istotne zagadnienia, które ujawniły się w sprawach akcyzowych dotyczyły: opodatkowania podatkiem akcyzowym liści tytoniu; określenia wysokości podstawy opodatkowania w podatku akcyzowym oraz wymiaru tego podatku z tytułu nabycia w USA uszkodzonego samochodu osobowego; zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego oraz określenia przybliżonej kwoty zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych; korzystania przez podatnika z ochrony prawnej w związku z posiadaniem Wiążącej Informacji Taryfowej; opodatkowania oleju napędowego pochodzącego z niewiadomego źródła, od którego nie został zapłacony podatek akcyzowy, a który następnie został zużyty do napędu pojazdu mechanicznego używanego do działalności rolniczej; nieświadomego przyjęcia przez sprzedającego oświadczeń o nabyciu oleju opałowego na cele opałowe; badania poniesienia uszczerbku majątkowego z tytułu sprzedaży energii elektrycznej.

Na gruncie spraw akcyzowych ujawniły się także zagadnienia procesowe dotyczące m.in. pełnomocnictw w postępowaniu podatkowym, w postępowaniu przed sądem administracyjnym, a także zawieszenia postępowania przed NSA w związku ze skierowaniem przez sąd powszechny pytania prejudycjalnego do TSUE dotyczącego rozumienia art. 2 dyrektywy Rady 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych.

3.3.1. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym tytoniu. W kwestii opodatkowania podatkiem akcyzowym liści tytoniu o wilgotności 32% NSA uchylił wyrok Sądu pierwszej instancji wyrokiem z 26 stycznia 2018 r., I GSK 798/16 uznając, że Sąd błędnie przyjął, że pojęcie „susz tytoniowy" odpowiada potocznemu, językowemu znaczeniu „suchy tytoń", co w konsekwencji prowadzi do wniosku, iż wilgotne liście tytoniu nie podlegają opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. NSA wskazał, że zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym[4], w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania

[4] Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11; dalej: u.p.a.

zaskarżonej decyzji (ukształtowanym przez art. 7 pkt 1a, 3 i 15 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej[5]), wyrobami akcyzowymi są m.in. wyroby tytoniowe oraz susz tytoniowy, określone w załączniku nr 1 do ustawy. Z kolei w art. 9b ust. 1 u.p.a. określono przypadki opodatkowania akcyzą czynności, których przedmiotem jest susz tytoniowy. Stosownie zaś do art. 99a ust. 1 u.p.a. za susz tytoniowy uznaje się suchy tytoń niebędący jeszcze wyrobem tytoniowym.

Zdaniem NSA wykładnia językowa art. 99a ust. 1 u.p.a. nie pozwala na stwierdzenie, że susz tytoniowy jest to tytoń całkowicie pozbawiony wilgoci czy wody. Przepisy nie odwołują się bowiem do stopnia wilgotności tytoniu, od którego uzależnione jest uznanie tytoniu za suchy, i nie odsyłają w tym względzie do żadnych innych przepisów. Nie nawiązują również do norm wilgotności tytoniu przyjmowanych dla innych celów niż podatkowe. Nawet bardzo wysuszony tytoń nie występuje w formie całkowicie pozbawionej wody, a więc pojęcia suchego tytoniu nie można rozumieć jako wyrobu całkowicie pozbawionego wilgoci. W przepisie art. 99a ust. 1 u.p.a. nie chodzi więc o tytoń pozbawiony całkowicie wilgoci. Językowe rozumienie art. 99a ust. 1 u.p.a. prowadziłoby do skutków niezgodnych z celami tego uregulowania. W takiej sytuacji niezbędne jest dokonanie wykładni funkcjonalnej powyższego przepisu.

Zawarte w art. 99a ust. 1 u.p.a. określenia „susz tytoniowy" i „suchy tytoń" użyto dla potrzeb rozgraniczenia etapów przerobu tytoniu, polegających, m.in. na suszeniu wyrobu i związanych z tym suszeniem reakcjach biochemicznych. Dopiero tytoń przetworzony, pozbawiony cechy rośliny żywej, w którym zaszły pożądane zmiany, można uznać za susz tytoniowy, a które to kryterium jest decydujące o uznaniu wyrobu za susz tytoniowy, a nie zawartość wody w liściach. To bowiem stopień przetworzenia tytoniu, a nie jego wilgotność jest głównym wyznacznikiem tego, czy wyrób należy uznać za susz tytoniowy, i ma wpływ na możliwość faktycznego wykorzystania tytoniu. Świadczy o tym również wprowadzone przez ustawodawcę w treści uregulowania zastrzeżenie „niebędący jeszcze wyrobem tytoniowym", które miało na celu odróżnienie tytoniu (żywej rośliny) od wyrobu tytoniowego w rozumieniu art. 98 u.p.a.

W poprzednim stanie prawnym brak było regulacji pozwalających na monitorowanie obrotu suszem tytoniowym, co przyczyniło się do rozwoju nielegalnej produkcji wyrobów tytoniowych. W praktyce oznaczało to, że aby susz tytoniowy nadawał się do palenia, a tym samym mógł zostać uznany za tytoń do palenia (wyrób akcyzowy) wystarczyło, że został on pocięty lub inaczej podzielony. Rozszerzenie od 1 stycznia 2013 r. katalogu wyrobów akcyzowych o susz tytoniowy miało więc na celu przeciwdziałanie nielegalnej produkcji wyrobów tytoniowych. Określenia „susz tytoniowy" i „suchy tytoń" przyjęto zatem dla potrzeb wyraźnego rozróżnienia pewnego etapu przerobu tytoniu i fazy rozpoczęcia jego przerobu. Wprowadzenie pojęcia suszu tytoniowego miało na celu odróżnienie upraw tytoniu (a więc tytoniu nie będącego wyrobem akcyzowym) od tytoniu ściętego (który miał być, według zamiarów ustawodawcy, wyrobem akcyzowym). Tak więc określenia „susz" czy „suchy" nie miały nawiązywać do stopnia wilgotności tytoniu, ale do stopnia jego przetworzenia.

Potwierdzeniem wyżej przedstawionego rozumienia suchego tytoniu jest doprecyzowanie definicji suszu tytoniowego z art. 99a ust. 1 u.p.a. wprowadzone przez art. 7 pkt 3 lit. a) ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy

[5] Dz.U. z 2012 r. poz. 1456.

budżetowej[6], która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. Na mocy tej regulacji „suchy tytoń" zastąpiono zwrotem „bez względu na wilgotność, tytoń, który nie jest połączony z żywa rośliną.

3.3.2. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym samochodów. Odnosząc się do zagadnienia określenia wysokości podstawy opodatkowania w podatku akcyzowym oraz wymiaru tego podatku z tytułu nabycia w USA uszkodzonego samochodu osobowego, NSA w wyroku z 26 stycznia 2018 r., I GSK 30/16 wskazał na potrzebę przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie ustalenia wartości przedmiotowego pojazdu na rynku amerykańskim, gdyż jest to niezbędne do ewentualnego przeprowadzenia dalszego postępowania podatkowego. Uzupełnienie materiału dowodowego powinno uwzględniać ustalenie faktycznych cen podobnych pojazdów nabytych w okolicznościach, w jakich został nabyty sporny pojazd, a więc przy uwzględnieniu prowadzonych licytacji, jak i poprzez analizę warunków umowy i zasad, na podstawie których tego typu licytacje są przeprowadzane.

W kwestii zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego oraz określenia przybliżonej kwoty zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych NSA, uchylając wyrok Sądu pierwszej instancji wyrokiem z 15 lutego 2018 r., I GSK 112/16, uznał, że w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ podatkowy nie przedstawił, zgodnie z wymogami z art. 210 § 4 i art. 124 Ordynacji podatkowej danych, w oparciu o które została określona przybliżona wysokość zabezpieczonego zobowiązania podatkowego. Z treści art. 33 § 1 w związku z § 2 Ordynacji podatkowej wynika, że zobowiązanie podatkowe przed terminem płatności może być zabezpieczone na majątku podatnika w sytuacji uzasadnionej obawy, że nie zostanie ono wykonane, a w szczególności gdy podatnik trwale nie uiszcza wymagalnych zobowiązań o charakterze publicznoprawnym lub dokonuje czynności polegających na zbywaniu majątku, które mogą utrudnić lub udaremnić egzekucję. Zabezpieczenia w ww. okolicznościach można dokonać również w toku postępowania podatkowego, kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej przed wydaniem decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego, określającej wysokość zobowiązania podatkowego lub określającej wysokość zwrotu podatku. Zgodnie natomiast z art. 33 § 4 Ordynacji podatkowej organ podatkowy na podstawie posiadanych danych co do wysokości podstawy opodatkowania określa w decyzji o zabezpieczeniu przybliżoną kwotę zobowiązania oraz kwotę odsetek za zwłokę należnych od tego zobowiązania na dzień wydania decyzji o zabezpieczeniu, jeżeli zabezpieczenie następuje przed wydaniem decyzji, o której mowa w § 2 pkt 2. Przy tym przewidziana w art. 33 § 4 Ordynacji podatkowej konieczność określenia jedynie przybliżonej wysokości zobowiązania podatkowego nie zwalnia organu podatkowego z obowiązku właściwego uzasadnienia decyzji o zabezpieczeniu także w zakresie przedstawienia danych, na podstawie których wysokość została określona. Obowiązek ten wynika nie tylko z art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej, ale i z art. 124 Ordynacji podatkowej, statuującego zasadę przekonywania stron.

W wyroku z 28 lutego 2018 r., I GSK 255/16, NSA odniósł się do kwestii korzystania przez podatnika z ochrony prawnej w związku z posiadaniem Wiążącej Informacji Taryfowej (WIT) w kontekście prawnopodatkowych skutków czynności wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu osobowego.

[6] Dz.U. z 2013 r. poz. 1645.

Uchylając wyrok Sądu pierwszej instancji NSA stwierdził, że od dnia 1 września 2010 r. ustawodawca wprowadził do ustawy o podatku akcyzowym art. 7b[7], zgodnie z którym wiążąca informacja taryfowa, o której mowa w art. 12 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r., ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[8], ma odpowiednio zastosowanie w obrocie wyrobami akcyzowymi na terytorium kraju oraz w ich nabyciu wewnątrzwspólnotowym, zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, oraz 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[9]. Z uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej wynika, że przepis ten wprowadza się w celu umożliwienia stosowania WIT w sprawach z zakresu podatku akcyzowego przez organy i podmioty w zakresie wyrobów akcyzowych[10]. Dopiero od dnia 1 stycznia 2015 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej[11] ochroną prawną wynikającą z WIT objęto również podatników dokonujących obrotu samochodami osobowymi na terytorium kraju i ich nabyciu wewnątrzwspólnotowym.

NSA stwierdził, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.a. użyte w ustawie określenie „wyroby akcyzowe" oznacza wyroby energetyczne, energię elektryczną, napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe oraz susz tytoniowy, określone w załączniku nr 1 do ustawy. Analiza wskazanej wyżej regulacji oraz załącznika nr 1 do ustawy nie pozostawia wątpliwości, że samochody osobowe nie zostały zaliczone przez ustawodawcę do katalogu wskazanych „wyrobów akcyzowych". Powyższe nie stanowiło przeszkody w opodatkowaniu podatkiem akcyzowym obrotu samochodami osobowymi na terytorium kraju i ich nabyciu wewnątrzwspólnotowym (art. 100 ust. 1 u.p.a.).

NSA zaznaczył, że nowelizacja ustawy akcyzowej od dnia 1 stycznia 2015 r. jest merytoryczną zmianą, a nie jedynie doprecyzowaniem przepisu art. 7b u.p.a. Brak odpowiedniej normy w ustawie o podatku akcyzowym, w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2014 r., rozszerzającej moc obowiązującą WIT na samochody osobowe, nie może być uzupełniony w drodze wykładni rozszerzającej, gdy ustawodawca przy redagowaniu art. 7b u.p.a. użył pojęcia „wyroby akcyzowe", które zdefiniowano w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.a. jako zamknięty katalog towarów nieobejmujący jednak samochodów osobowych. Definicja zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.a. ma charakter autonomiczny i abstrahuje od znaczenia i pojęcia towarów w prawie celnym.

W związku z powyższym Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że mając na uwadze założenie racjonalności ustawodawcy oraz jednoznaczną treść art. 7b u.p.a. w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2014 r. z woli ustawodawcy ochrona z WIT dotyczyła tylko wyrobów akcyzowych w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.a.

3.3.3. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym oleju napędowego. W odniesieniu do zagadnienia opodatkowania oleju napędowego pochodzącego z niewiadomego źródła, od którego nie został zapłacony podatek akcyzowy, NSA w wyroku z 14 marca 2018 r., I GSK

[7] Ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 151, poz. 1013).

[8] Dz.Urz. UE L 1992.302.1 ze zm.; Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 4, s. 307 ze zm.

[9] Dz.Urz. UE L 1993.253.1 ze zm.; Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 6, s. 3, ze zm.

[10] Druk sejmowy nr 2966 Sejmu RP VI kadencji.

[11] Dz.U. z 2014 r. poz. 1662.

62/18, wskazał, że zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 6 u.p.a. stawki akcyzy na wyroby energetyczne wynoszą dla olejów napędowych o kodzie CN 2710 19 41 oraz wyrobów powstałych ze zmieszania tych olejów z biokomponentami, spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach – 1196 zł/1 000 litrów, a na podstawie pkt 14 dla pozostałych paliw silnikowych – 1822 zł/1000 litrów. Stawka akcyzy opisana w pkt 6 art. 89 u.p.a. została zatem powiązana z wyrobem energetycznym opisanym jako olej napędowy o kodzie CN 2710 19 41.

Zgodnie z art. 86 ust. 2 u.p.a. za paliwo silnikowe może zostać uznany taki wyrób energetyczny, który: 1) jest przeznaczony do użycia do napędu silników spalinowych albo 2) jest oferowany na sprzedaż do napędu silników spalinowych, albo 3) jest używany do napędu silników spalinowych. Zwrot „przeznaczony do użycia (...) do napędu silników spalinowych" powinien być rozumiany w ten sposób, że są to takie wyroby energetyczne, które obiektywnie – z uwagi na swe zasadnicze właściwości, w tym spełnianie określonych w odrębnych przepisach wymagań jakościowych dla paliw ciekłych i biopaliw ciekłych – są przeznaczone do użycia do napędu silników spalinowych. Są to więc takie wyroby, które bez względu na to, do czego zostaną wykorzystane, są paliwami silnikowymi, nawet jeżeli zostaną wykorzystane niezgodnie z ich przeznaczeniem.

Z kolei wyroby energetyczne, które nie są przystosowane do napędu silników spalinowych, ponieważ nie spełniają określonych w odrębnych przepisach wymagań jakościowych, które są oferowane na sprzedaż lub używane do napędu silników spalinowych, stają się paliwami silnikowymi tylko (z definicji zawartej w art. 86 ust. 2 u.p.a.) w przypadku „oferowania ich na sprzedaż lub używania do napędu silników spalinowych". W konsekwencji wyroby te, jeśli nie mieszczą się w grupie wyrobów energetycznych objętych kodem CN 2710, w przypadku ich wykorzystania do celów innych niż jako paliwo silnikowe, nie są paliwami silnikowymi. Analiza przepisu art. 86 ust. 2 wskazuje na zamiar ustawodawcy rozróżnienia sytuacji „przeznaczenia do użycia" i „użycia" wyrobu energetycznego do napędu silników spalinowych. Czym innym jest więc faktyczne użycie wyrobu w ww. celu, a czym innym przeznaczenie go do takiego użycia. Między tymi pojęciami nie można stawiać znaku równości.

Zdaniem NSA, dla wykładni pojęć „paliwo silnikowe" i „olej napędowy" o kodzie CN 2710 19 41 istotne znaczenia mają także przepisy klasyfikacyjne rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. WE L 256 z 07.09.1987 r., s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 2, s. 382 ze zm.). Przy tym klasyfikacja taryfowa została w istotnym stopniu uregulowana na poziomie wiążących Unię Europejską umów międzynarodowych – Międzynarodowej Konwencji w sprawie Zharmonizowanego Systemu Określania i Kodowania Towarów sporządzonej w Brukseli dnia 14 czerwca 1983 r.[12] Podstawowe podziały towarów (wyrażone w pozycjach i podpozycjach Systemu Zharmonizowanego, czyli systemu HS) znajdujące odzwierciedlenie w pierwszych sześciu cyfrach kodu to w istocie podziały przyjęte w prawie międzynarodowym.

Interpretacja przepisów klasyfikacyjnych została także uregulowana normatywnie w Ogólnych Regułach Interpretacji Nomenklatury Scalonej (ORINS), które są elementami załączników do rozporządzeń zmieniających taryfę celną. Według ORINS klasyfikacja towarów w Nomenklaturze Scalonej podlega określonym regułom, a zatem: 1) tytuły sekcji,

[12] Dz.Urz. WE L 1987.198.3; Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 3, s. 3.

działów i poddziałów mają znaczenie wyłącznie orientacyjne; 2) dla celów prawnych klasyfikację towarów należy ustalać zgodnie z brzmieniem pozycji i uwag do sekcji lub działów oraz, o ile nie są one sprzeczne z treścią powyższych pozycji i uwag, zgodnie z kolejnymi regułami. Zatem zgodnie z brzmieniem pozycji CN 2710 obejmuje ona oleje ropy naftowej i oleje otrzymywane z materiałów bitumicznych inne niż surowe; preparaty gdzie indziej niewymienione ani niewłączone zawierające 70% masy lub więcej olejów ropy naftowej lub olejów otrzymywanych z materiałów bitumicznych, których te oleje stanowią składniki zasadnicze preparatów; oleje odpadowe. Natomiast wyrób oznaczony kodem 2710 19 41 opisany jest w tejże Nomenklaturze Scalonej (sekcja V, dział 27) jako oleje napędowe o zawartości siarki nieprzekraczającej 0,05% masy.

NSA zaznaczył, że przy interpretacji pozycji CN 2710 19 należy także uwzględnić uwagę dodatkową 2 „d" i „e" do sekcji V działu 27, zgodnie z którą „oleje ciężkie" (podpozycje od 2710 19 31 do 2710 19 99) oznaczają oleje i preparaty, z których mniej niż 65% objętościowo (włącznie ze stratami) destyluje w 250°C według metody ISO 3405 (równoważnej metodzie ASTM D 86) lub dla których procent destylacji w 250°C nie może być oznaczony tą metodą, oraz „oleje napędowe" (podpozycje od 2710 19 31 do 2710 19 49), które oznaczają oleje ciężkie, jak zdefiniowano w pkt d), z których 85% lub więcej objętościowo (włącznie ze stratami) destyluje w 350°C (metoda ISO 3405, równoważna metodzie ASTM D 86), jak zdefiniowano w pkt e).

Z omówionych względów NSA nie zgodził się z poglądem, że w przypadku oleju napędowego prawodawca w ustawie o podatku akcyzowym nie wprowadził przepisów określających domniemanie prawne odnośnie do parametrów tego wyrobu akcyzowego. Wręcz odwrotnie, powiązał stawkę akcyzy z konkretnym wyrobem – olejem napędowym o kodzie CN 2710 19 41, zatem spełniającym określone wyżej wymagania, a nie z każdym olejem napędowym, np. o kodzie CN 2710 19 45. W konsekwencji nie ma uzasadnienia dla poglądu, że jeśli przedmiotem użycia jako paliwo silnikowe był olej napędowy o nieustalonych parametrach, to należy do niego stosować stawkę z pkt 6 art. 89 ust. 1 u.p.a. Stawka ta dotyczy tylko oleju napędowego klasyfikowanego do kodu CN 2710 19 41 oraz jego mieszanki z biokomponentami spełniającymi parametry określone w innych przepisach. Jeżeli zatem w ramach ustaleń faktycznych nie zostało wykazane, że olej napędowy użyty przez podatnika do napędu maszyny rolniczej wypełniał parametry przewidziane dla oleju klasyfikowanego do kodu CN, to nie można zastosować stawki z pkt 6 art. 89 ust. 1 u.p.a. Wobec powyższego użyty przez podatnika do napędu maszyny rolniczej olej podlegał opodatkowaniu jak pozostałe paliwa silnikowe.

3.3.4. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym olejów przeznaczonych na cele opałowe. W wyroku z 26 października 2018 r., I GSK 722/16, NSA uchylając wyrok Sądu pierwszej instancji stwierdził, że za zasadne w okolicznościach faktycznych sprawy należało uznać zarzuty odnoszące się do kwestii nieświadomego przyjęcia przez sprzedającego oświadczeń o nabyciu oleju opałowego na cele opałowe, czyli kwestii dostrzeżonej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 lutego 2015 r., SK 14/12, w którym orzeczono o niezgodności z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji § 6 ust. 5 w związku z § 5 pkt 1, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., oraz z § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego[13] w zakresie,

[13] Dz.U. Nr 27, poz. 269, Nr 98, poz. 885, Nr 125, poz. 1065 i Nr 216, poz. 1829 oraz z 2003 r. Nr 84, poz. 780, Nr 137, poz. 1305, Nr 145, poz. 1407 i Nr 187, poz. 1828.

w jakim dotyczy przypadków nieświadomego przyjęcia przez sprzedającego oświadczenia o przeznaczeniu nabywanego oleju na cele opałowe, zawierającego nieprawdziwe dane. Z wyroku Trybunału wynika, że podatnik (sprzedawca) nie może ponosić negatywnych konsekwencji składania fałszywych oświadczeń przez nabywców oleju opałowego, jeżeli nie miał on świadomości, że przyjmuje oświadczenie o przeznaczeniu oleju opałowego zawierające nieprawdziwe dane. Powyższe obliguje organ podatkowy do ustalenia w każdym przypadku, czy podatnik zachowując staranność wymaganą od podmiotów profesjonalnie trudniących się obrotem paliwami wiedział lub mógł wiedzieć, że składane przez nabywców oświadczenia o przeznaczeniu oleju opałowego zawierają nieprawdę. Nie budzi przy tym wątpliwości, że potwierdzeniem braku świadomości mogą być ustalenia dokonane przez sąd karny w prawomocnym wyroku skazującym osoby odpowiedzialne za wprowadzenie w błąd sprzedającego olej opałowy.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TSUE, w którym Trybunał wielokrotnie podkreślał, że państwa członkowskie są uprawnione, w granicach dopuszczalnych przez prawo unijne, do wprowadzania własnych uregulowań w zakresie obrotu wyrobami energetycznymi, pod warunkiem że wprowadzone środki są adekwatne do chronionego dobra i nie stoją na przeszkodzie w realizowaniu wytyczonych przez prawo celów.

3.3.5. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym sprzedaży energii elektrycznej. W kwestii wykazania, czy podatnik przy sprzedaży energii elektrycznej, od której uiścił podatek akcyzowy, poniósł z tego tytułu uszczerbek majątkowy, NSA uchylając wyrok Sądu pierwszej instancji wyrokiem z 20 sierpnia 2018 r., I GSK 832/16, stwierdził, że Sąd przyjął z góry domniemanie podwyższenia ceny energii elektrycznej o podatek akcyzowy, z pominięciem odniesienia do konsekwentnej argumentacji podatnika, iż w świetle zapisów umowy z kontrahentem ceny energii elektrycznej stosowane wcześniej przez spółkę nie uległy wzrostowi o kwotę akcyzy. Odniesienie się do tego zarzutu skargi i poczynienie ustaleń co do tego, czy istotnie ceny sprzedawanej energii elektrycznej przez spółkę po wprowadzeniu podatku akcyzowego nie uległy zmianie, czy możliwe było przerzucenie ciężaru podatku akcyzowego na nabywców energii elektrycznej bez podwyższenia jej cen, jest istotnym elementem stanu faktycznego, niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy.

NSA przypomniał uchwałę z 22 czerwca 2011 r., I GPS 1/11, zgodnie z którą w rozumieniu art. 72 § 1 Ordynacji podatkowej nie jest nadpłatą kwota podatku akcyzowego uiszczona z tytułu sprzedaży energii elektrycznej, jeżeli ten, kto ją uiścił, nie poniósł z tego tytułu uszczerbku. Zakres i prawidłowość prowadzonego postępowania podatkowego w sprawie o stwierdzenie nadpłaty podatku akcyzowego z tytułu sprzedaży energii elektrycznej nakreślił NSA w uzasadnieniu uchwały. W konsekwencji obowiązkiem organów podatkowych prowadzonych takie postępowanie jest badanie, czy strona poniosła uszczerbek majątkowy w związku z zapłatą podatku akcyzowego. Obowiązkiem sądu administracyjnego jest natomiast kontrola działalności organów podatkowych w tym zakresie.

3.3.6. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym napojów alkoholowych. W 2018 r. NSA w 34 sprawach dotyczących podatku akcyzowego (m.in. I GSK 266/16, I GSK 297/16, I GSK 473/16) zawiesił postępowania, ponieważ Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim w dniu 2 lutego 2018 r., IV K 698/17, wystąpił do TSUE z pytaniem prejudycjalnym: „Czy art. 2 dyrektywy Rady 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych w związku z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Rady (EWG) 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej należy interpretować w ten sposób,

że piwem otrzymywanym ze słodu według kodu CN 2203 nomenklatury scalonej może być wyrób, w przypadku którego do wyprodukowania brzeczki nastawnej użyto ekstraktu słodowego, syropu glukozowego, kwasku cytrynowego i wody, także wówczas, gdy udział składników niesłodowych w brzeczce jest przeważający w stosunku do składników słodowych i syrop glukozowy dodano do nastawu brzeczki przed procesem fermentacji brzeczki oraz jakimi kryteriami należy kierować się określając proporcje udziału w brzeczce nastawnej składników słodowych i niesłodowych, aby kwalifikować uzyskany produkt jako piwo według kodu CN 2203?".

Wskazane pytanie prejudycjalne, choć zadane w sprawie karnoskarbowej, ma swe źródło w wydaniu przez organy podatkowe decyzji, a następnie wyroków przez WSA w Łodzi kwestionujących poprawność klasyfikowania produkowanego przez skarżącą kasacyjnie spółkę wyrobu do kodu CN 2203 zamiast do CN 2206. Niewątpliwie zatem odpowiedź na powyższe pytanie prejudycjalne będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie rozpoznawanej sprawy.

3.3.7. Zagadnienia procesowe (reprezentacja strony w postępowaniu podatkowym i sądowym). Odnosząc się do zagadnienia pełnomocnictw procesowych w postępowaniu podatkowym, NSA w wyroku z 9 stycznia 2018 r., I GSK 238/16, stwierdził, że wykładnia art. 136 i art. 145 § 2 Ordynacji podatkowej nie może być dokonywana w oderwaniu od treści art. 137 § 3 Ordynacji podatkowej. Z przepisu tego wynika, że pełnomocnictwo procesowe dokonuje się w chwili jego sporządzenia na piśmie, lecz nie staje się skuteczne w stosunku do organu podatkowego w chwili sporządzenia pisma, lecz z chwilą dołączenia do akt sprawy. Pełnomocnik obowiązany jest dołączyć pełnomocnictwo do akt sprawy przy pierwszej czynności procesowej. Skoro pełnomocnik nie dołączył do akt sprawy pełnomocnictwa, organ zasadnie przyjął, że w tej konkretnej sprawie strona postępowania nie jest reprezentowana przez pełnomocnika. W związku z zaniechaniem w tym zakresie organ w tej sprawie zasadnie wezwał pełnomocnika do złożenia pełnomocnictwa do akt konkretnej sprawy podatkowej. Takie działanie organu podatkowego NSA ocenił jako realizację zasady ogólnej postępowania podatkowego – działania w sposób budzący zaufanie do organu podatkowego.

W zakresie odnoszącym się do braku należytego umocowania pełnomocnika doktryna podnosi, że „nienależyte umocowanie" pełnomocnika strony stanowiące przesłankę nieważności postępowania może polegać zarówno na dopuszczeniu do udziału w postępowaniu w charakterze pełnomocnika strony osoby, która nie może być pełnomocnikiem ani na podstawie art. 35 p.p.s.a., ani przepisów szczególnych, jak również osoby, która nie przedstawiła prawidłowego pełnomocnictwa. Skutki nienależytego umocowania pełnomocnika mogą jednak zostać usunięte przez potwierdzenie czynności dokonane w toku postępowania (w tym również postępowania przed NSA) przez stronę[14]. Judykatura jednolicie stwierdza też, że rozpoznanie skargi mimo nienależytego umocowania pełnomocnika strony skutkuje uznaniem, że postępowanie przed sądem I instancji było dotknięte wadą nieważności określoną w art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a.[15] Ma to miejsce, gdy sąd pierwszej instancji nie wezwie skarżącego do usunięcia braku formalnego skargi polegającego na nieprzedłożeniu pełno-

[14] Tak H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art.183 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, LEX 15 października 2017 r.

[15] Tak np. wyrok NSA z 2 sierpnia 2017 r., II OSK 2159/16.

mocnictwa do zastępowania skarżącego w postępowaniu sądowoadministracyjnym i pomimo to rozpozna sprawę[16].

3.4. Opłata paliwowa

W sprawach dotyczących opłaty paliwowej nie ujawniły się nowe zagadnienia, a orzecznictwo dotyczyło głównie potwierdzania aktualnej linii orzeczniczej NSA.

Istotą sprawy rozstrzygniętej wyrokiem z 13 czerwca 2018 r., I GSK 2024/18, było określenie spółce będącej przewoźnikiem oleju napędowego zobowiązania w opłacie paliwowej z tytułu ujawnienia w należącej do niej cysternie oleju napędowego przemieszczanego na podstawie dokumentu CMR. Z dokumentu CMR wynikało, że spółka była przewoźnikiem towaru. W dokumencie tym był ujawniony zarówno nadawca towaru, jak i odbiorca, jednak organ podatkowy stwierdził, że list przewozowy CMR nie dokumentuje rzeczywistego przebiegu operacji gospodarczej. Wskazana w CMR firma nie była odbiorcą towaru, a miejscem przeznaczenia towaru było nieustalone miejsce znajdujące się na terytorium Polski. W konsekwencji organ podatkowy uznał, że podatnikiem podatku akcyzowego jest spółka będąca przewoźnikiem, gdyż wobec niej zaistniał stan faktyczny podlegający opodatkowaniu: w należącej do niej cysternie ujawniono olej napędowy przemieszczany na podstawie dokumentów nieodzwierciedlających stanu faktycznego i nie ustalono, że podatek akcyzowy został zapłacony. Organ nie uwzględnił dowodu w postaci listu przewozowego CMR i umowy o współpracy łączącą ją z nadawcą towaru wymienionym w liście CMR. Z § 15 umowy wynikało, że strony umowy poddały swoje stosunki regulacjom konwencji CMR. Organy nie odniosły się do przedłożonej przez skarżącą umowy o współpracy z nadawcą wymienionym w liście CMR ani nie uwzględniły wniosków dowodowych skarżącej. Zgodnie z treścią art. 188 Ordynacji podatkowej żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu są okoliczności mające znaczenie dla sprawy.

Zgodnie z art. 4 Konwencji o umowie międzynarodowego przewozu drogowego towarów (CMR), sporządzonej w Genewie dnia 19 maja 1956 r.[17], dowodem zawarcia umowy przewozu jest list przewozowy. W myśl postanowienia art. 5 ust. 1 Konwencji CMR list przewozowy wystawia się w trzech oryginalnych egzemplarzach podpisanych przez nadawcę i przewoźnika. Elementy listu przewozowego zawarte są w postanowieniach art. 6 Konwencji CMR. Oprócz funkcji dowodowej list przewozowy pełni funkcję legitymacyjną (w ograniczonym zakresie), instrukcyjną (w relacji nadawca–przewoźnik), informacyjną (w relacji nadawca–odbiorca), ochronną (w relacji do osób trzecich odbiorcy i dalszych przewoźników w rozumieniu art. 34 konwencji CMR, na których spoczywają wyłącznie obowiązki wynikające z listu przewozowego) i zabezpieczającą (dotyczy wykonania wzajemnych świadczeń ze stosunku prawnego łączącego nadawcę z odbiorcą). Brak, nieprawidłowość lub utrata listu przewozowego nie wpływa na istnienie ani na ważność umowy przewozu, która mimo to podlega przepisom Konwencji. Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 1 ww. Konwencji w przypadku braku przeciwnego dowodu list przewozowy stanowi dowód zawarcia umowy, warunków umowy oraz przyjęcia towaru przez przewoźnika. Z ww. artykułu wynika, że funkcja dowodowa listu przewozowego obejmuje zawarcie umowy przewozu, jej treść (warunki) oraz fakt przy-

[16] Wyrok NSA z 9 czerwca 2016 r., II GSK 241/15.

[17] Dz.U. z 2011 r. Nr 72, poz. 382.

jęcia towaru przez przewoźnika. Fakt wpisania określonej wzmianki do listu przewozowego nie przesądza jednoznacznie o ustaleniu tego faktu. Może on być weryfikowany i podważany innymi dowodami. Zatem wiarygodność listu przewozowego powinna być oceniona na podstawie całokształtu materiału dowodowego.

Zdaniem NSA zawarte w liście CMR określenie „nadawca" odnosi się do osoby fizycznej lub prawnej, która zawarła z przewoźnikiem umowę przewozu i której Konwencja CMR przyznaje określone prawa i na której ciążą określone obowiązki wobec przewoźnika, niezależnie od tego, czy osoba ta sama dostarcza przewoźnikowi towar do przewozu, czy też czyni to na jej rachunek inna osoba. Konwencja zawiera wymóg umieszczenia danych dotyczących nadawcy i przewoźnika w treści listu przewozowego (art. 6 ust. 1 lit. b) i c) konwencji CMR). W świetle art. 12 ust. 1 ww. Konwencji nadawca ma prawo rozporządzać towarem, a w szczególności zażądać od przewoźnika wstrzymania przewozu, zmiany miejsca przewidzianego dla wydania towaru albo wydania go odbiorcy innemu niż wskazany w liście przewozowym.

3.5. Interpretacje w zakresie prawa akcyzowego

W wyroku z 15 lutego 2018 r., I GSK 120/16, NSA sformułował tezę, że w świetle wyników wykładni literalnej, systemowej i celowościowej przepisów ustawy o podatku akcyzowym, jak i dyrektywy 2008/118/WE[18], zwrot podatku akcyzowego zawartego w wytworzonym wyrobie nieakcyzowym, o którym to zwrocie mowa w art. 82 u.p.a., nie przysługuje w przypadku wewnątrzwspólnotowej dostawy wyrobów niepodlegających podatkowi akcyzowemu. Podstawowym motywem tego twierdzenia jest brak możliwości opodatkowania tego wyrobu akcyzą w państwie członkowskim, do którego produkt ten został dostarczony. Przepis art. 82 ust. 1 pkt 1 u.p.a. stanowi, że w przypadku dostawy wewnątrzwspólnotowej wyrobów akcyzowych, od których akcyza została zapłacona na terytorium kraju, przysługuje zwrot akcyzy podatnikowi, który dokonał dostawy wewnątrzwspólnotowej tych wyrobów akcyzowych. Zgodnie zaś z art. 82 ust. 1 pkt 2 u.p.a. w przypadku dostawy wewnątrzwspólnotowej wyrobów akcyzowych, od których akcyza została zapłacona na terytorium kraju, przysługuje zwrot akcyzy podmiotowi, który nabył te wyroby akcyzowe od podatnika i dokonał ich dostawy wewnątrzwspólnotowej. Z powołanych przepisów wprost wynika, że dotyczą one zwrotu akcyzy w przypadku wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów (WDT) wyrobów akcyzowych. O zwrot ten mogą ubiegać się podatnik, który zapłacił podatek akcyzowy, lub podmiot, który nabył wyroby od tego podatnika, jeżeli dokonali oni WDT wyrobów akcyzowych. Przepisy te normują zatem zwrot podatku akcyzowego wyłącznie w przypadku WDT wyrobów akcyzowych dokonanej przez wskazane podmioty. Regulacje te nie dotyczą wyrobów, które nie są wyrobami akcyzowymi. W systemie podatku akcyzowego brak też innej normy prawnej umożliwiającej zwrot podatku akcyzowego od WDT wyrobów niebędących wyrobami akcyzowymi.

Analogiczne przepisy regulujące zwrot podatku w związku z eksportem wyrobów akcyzowych ustawodawca zawarł w art. 82 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.a. W pierwszym z tych przepisów postanowił, że w przypadku eksportu wyrobów akcyzowych, od których akcyza została zapłacona na terytorium kraju, przysługuje zwrot akcyzy podatnikowi, który dokonał

[18] Dyrektywa Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG (Dz.Urz. UE L 2009.9.12).

eksportu tych wyrobów akcyzowych (art. 82 ust. 2 pkt 1 u.p.a.). W drugim zaś uznał, że taki zwrot z tytułu eksportu przysługuje podmiotowi, który nabył te wyroby akcyzowe obciążone akcyzą od podatnika tego podatku i dokonał ich eksportu (art. 82 ust. 2 pkt 2 u.p.a.). Także w art. 82 ust. 2a, ust. 2c, ust. 2e i ust. 2g u.p.a., stanowiących o nieprawidłowości przy przemieszczaniu na terytorium Unii Europejskiej wyrobów mowa jest o wyrobach akcyzowych. Również w art. 82 ust. 3, ust. 4 oraz ust. 4a,regulującymi procedurę zwrotu w zakresie dokumentacji, która winna być złożona wraz z wnioskiem o zwrot akcyzy, mowa jest o dokumentach, które dokumentują przemieszczenie wyrobów akcyzowych.

W ocenie NSA treść powołanych przepisów ustawy o podatku akcyzowym nie powinna budzić żadnych wątpliwości, że instytucja zwrotu podatku akcyzowego, o której mowa w art. 82 tej ustawy, dotyczy wyłącznie wewnątrzwspólnotowej dostawy wyrobów akcyzowych.

Artykuł 33 dyrektywy Rady 2008/118/WE (nowej dyrektywy horyzontalnej), na podstawie którego wprowadzono do systemu podatku akcyzowego art. 82 u.p.a., także wprost odnosi się wyłącznie do wyrobów akcyzowych. W myśl bowiem ust. 1 tego artykułu bez uszczerbku dla art. 36 ust. 1, w przypadku gdy wyroby akcyzowe dopuszczone już do konsumpcji w jednym państwie członkowskim są przechowywane do celów handlowych w innym państwie członkowskim w celu ich dostawy lub wykorzystania w tym państwie, podlegają one podatkowi akcyzowemu, a podatek ten staje się wymagalny w tym drugim państwie członkowskim. O wyrobach akcyzowych mowa jest także wprost w art. 33 ust. 4 i ust. 5 dyrektywy. Pierwszy stanowi o wyrobach akcyzowych już dopuszczonych do konsumpcji, drugi zaś dotyczy wyrobów akcyzowych przechowywanych na pokładzie statku lub samolotu. Zgodnie z pierwszym z powołanych przepisów, bez uszczerbku dla art. 38 dyrektywy, wyroby akcyzowe już dopuszczone do konsumpcji w jednym państwie członkowskim i przemieszczane na terenie Wspólnoty do celów handlowych nie są uznawane za przechowywane do tych celów, dopóki nie dotrą do państwa członkowskiego przeznaczenia, pod warunkiem że są przemieszczane z zachowaniem formalności określonych w art. 34 (ust. 4). Natomiast z drugiego wynika, że wyroby akcyzowe przechowywane na pokładzie statku lub samolotu wykonującego rejs morski lub przelot pomiędzy dwoma państwami członkowskimi, ale niedostępne w sprzedaży w czasie, gdy statek lub samolot znajduje się na terytorium jednego z państw członkowskich, nie są uznawane za przechowywane do celów handlowych w tym państwie członkowskim (ust. 5).

NSA stwierdził także, że mając na względzie wykładnię systemową warto zauważyć, że w myśl art. 82 ust. 5 u.p.a. zwrotowi nie podlega akcyza w przypadku dostawy wewnątrzwspólnotowej i eksportu wyrobów akcyzowych oznaczonych znakami akcyzy, a także kwota akcyzy niższa od minimalnej kwoty zwrotu. Z powołanego przepisu nie tylko wprost wynika, że przepis ten odnosi się do wyrobów akcyzowych, przewiduje on bowiem jeszcze systemowe rozwiązanie w postaci ograniczenia zwrotu podatku akcyzowego w przypadku wyrobów akcyzowych oznaczonych znakami akcyzy oraz wyrobów, od których kwota akcyzy jest niższa od minimalnej kwoty zwrotu. W tych sytuacjach zwrot podatku akcyzowego w ogóle nie przysługuje.

Powyższe w ocenie NSA- przekonuje, że zwrot podatku akcyzowego odnosi się tylko do wyrobów akcyzowych.

W wyroku z 28 stycznia 2018 r., I GSK 67/16, NSA odniósł się do zagadnienia zwolnienia z akcyzy frakcji olejowych wykorzystywanych do produkcji energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu w opisanym przez podatnika stanie faktycznym.

NSA uznając za uzasadniony zarzut naruszenia art. art. 42 ust. 1 pkt 2 u.p.a., stwierdził, że Sąd pierwszej instancji mylnie uznał, iż podatnik ma obowiązek zapłaty akcyzy od frakcji olejowych zużytych w składzie podatkowym, które można przyporządkować do produkcji ciepła odpadowego, następnie zużytego do produkcji frakcji olejowych. Podatnik zgodnie z art. 47 ust. 1 u.p.a. zobowiązany jest do produkcji frakcji olejowych w składzie podatkowym w ramach procedury zawieszenia poboru akcyzy – art. 40 ust. 1 pkt 1a u.p.a. Natomiast zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 2 u.p.a. zakończenie procedury zawieszenia poboru akcyzy następuje z dniem zużycia wyrobu akcyzowego w składzie podatkowym, przy czym zobowiązanie podatkowe nie powstaje i wygasa obowiązek podatkowy, gdy zużyto wyrób akcyzowy do wyprodukowania innego wyrobu akcyzowego, również w ramach procesów służących bezpośrednio produkcji tego wyrobu. NSA zwrócił także uwagę na treść art. 21 ust. 8 u.p.a., zgodnie z którym kwota akcyzy należna od danych wyrobów akcyzowym wyprodukowanych w składzie podatkowym lub poza składem podatkowym zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 1 u.p.a. może być obniżona o akcyzę zapłaconą od zużytych do ich wyprodukowania składników będących wyrobami akcyzowymi.

Zdaniem NSA z powyższych uregulowań wynika, iż ustawodawca krajowy skorzystał z możliwości przewidzianych dyrektywą 2003/96/WE nieobciążania podatkiem akcyzowym produktów służących do wyprodukowania innych wyrobów akcyzowych. Dla dokonania prawidłowej oceny, czy wyroby akcyzowe wskazane we wniosku nie są obciążone akcyzą, należało dokonać wykładni art. 42 ust. 1 pkt 2 u.p.a. i ustalenia znaczenia zwrotu „zużyto wyrób akcyzowy do wyprodukowania innego wyrobu akcyzowego, również w ramach procesów służących bezpośrednio produkcji tego wyrobu".

NSA podkreślił, że skoro ustawodawca krajowy, jak i wspólnotowy nie określają, co należy rozumieć pod pojęciem procesu produkcji wyrobu akcyzowego, to dla ustalenia znaczenia pojęć „proces produkcji wyrobu akcyzowego" czy „wyprodukowanie wyrobu akcyzowego" należy odwołać się do wykładni gramatycznej tych pojęć. Art. 42 ust.1 pkt 2 u.p.a. wskazuje, iż zobowiązanie podatkowe nie powstaje i wygasa obowiązek podatkowy, gdy zużyto wyrób akcyzowy do wyprodukowania innego wyrobu akcyzowego, również w ramach procesów służących bezpośrednio produkcji tego wyrobu. Nie ulega natomiast wątpliwości, iż w świetle powyższych wywodów ciepło, które jest odzyskiwane w procesie produkcji energii elektrycznej, w wyniku spalania frakcji olejowych, jest zużywane do produkcji tychże frakcji, w wyniku których spalania jest wytwarzana energia elektryczna. Nie może być więc uznane za zużycie produktów energetycznych (frakcji olejowych) na terenie zakładu produkującego produkty energetyczne do wytworzenia ciepła pochodzącego z odzysku za zdarzenie powodujące powstanie zobowiązania podatkowego. Nadto w procesie wytworzenia frakcji olejowych zużyciu ulegają produkty energetyczne produkowane na terenie zakładu.

Zdaniem NSA odmienna wykładnia przepisów prowadziłaby do konieczności opodatkowania podatkiem akcyzowym wyrobów akcyzowych w części odnoszącej się do ciepła będącego produktem ubocznym produkcji wyrobów akcyzowych – często odpadem, który nie jest wykorzystywany do innych celów.

Odnosząc się do pytania, czy w świetle art. 32 ust. 4 pkt 2 u.p.a. alkohol zawarty w wyrobie chemicznym o nazwie handlowej Bio BRIg-5/tb będzie podlegał zwolnieniu od podatku akcyzowego w sytuacji jego zbycia jako produktu stanowiącego bazę do produkcji rozpuszczalników i rozcieńczalników organicznych złożonych oraz innych produktów nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, NSA w wyroku z 6 września 2018 r., I GSK 2530/18, wskazał, że zgodnie z przepisem art. 32 ust. 4 pkt 2 u.p.a. zwalnia się od akcyzy ze względu na

przeznaczenie również alkohol etylowy skażony środkami skażającymi, określonymi przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych spośród środków dopuszczonych do skażania alkoholu etylowego w świetle przepisów wydanych na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych[19] i wykorzystywany do produkcji produktów nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi – wyłącznie w przypadkach, o których mowa w ust. 3 pkt 1 lub 8, jeżeli spełnione są warunki, o których mowa w ust. 5-13. Zwolnieniu podlega więc alkohol etylowy skażony, wykorzystany do produkcji wyrobów – produktów nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, przy czym niezbędne jest ich uzyskanie w wyniku wykorzystania alkoholu etylowego.

Podatnik wskazał, iż produkt Bio BRIg-5/tb będzie zbywany jako baza do produkcji rozpuszczalników i rozcieńczalników organicznych złożonych oraz innych produktów nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, to jest rozpuszczalników i rozcieńczalników organicznych. Nie jest więc on finalnym produktem nieprzeznaczonym do spożycia przez ludzi, natomiast związek wykorzystania alkoholu etylowego z docelowym wytwarzaniem określonych produktów jest pośredni. Przy udziale skażonego alkoholu etylowego, którym jest nadal wyrób Bio BRIg-5/tb, nie powstaje u podatnika żaden produkt nieprzeznaczony do spożycia przez ludzi. Na etapie produkcji nie dochodzi bowiem do wytworzenia innego produktu, nieprzeznaczonego do spożycia przez ludzi, gdyż zgodnie z art. 93 ust. 2 u.p.a. produkcją alkoholu etylowego w rozumieniu ustawy jest m.in. wytwarzanie, przetwarzanie, ale także skażanie alkoholu etylowego. Natomiast na etapie produkcji praparat Bio BRIg-5/tb pozostaje skażonym alkoholem etylowym. Jest to bowiem dopiero półprodukt, a nie produkt finalny, który dopiero będzie wykorzystany do produkcji wyrobu nieprzeznaczonego do spożycia przez ludzi. Z tego też względu NSA uznał, że podatnik nie może skorzystać z omawianego zwolnienia, ponieważ koniecznym warunkiem zwolnienia jest, aby na etapie produkcji u podatnika doszło do powstania innego produktu nie przeznaczonego do spożycia przez ludzi.

W konsekwencji, ze zwolnienia od podatku nie korzysta alkohol wykorzystywany do produkcji wyrobu chemicznego Bio BRIg-5/tb, który pomimo dodania składników chemicznych zmieniających właściwości wyjściowego alkoholu częściowo skażonego pozostaje nadal alkoholem etylowym skażonym, czyli produktem akcyzowym.

NSA podkreślił, że zwolnieniu od akcyzy podlega zgodnie z brzmieniem art. 32 ust. 4 pkt 2 u.p.a. alkohol etylowy skażony i wykorzystany do produkcji produktów nie przeznaczonych do spożycia przez ludzi wyłącznie w przypadkach, o których mowa m.in. w art. 32 ust. 3 pkt. 1 lub 8 u.p.a. Tak więc zwolnieniu od akcyzy polegać będzie m.in. alkohol etylowy skażony, wykorzystany do produkcji produktów nie przeznaczonych do spożycia przez ludzi na etapie produkcji u podatnika, pod warunkiem iż produkt ten zawierający alkohol (art. 32 ust.3 pkt. 1 u.p.a.) zostanie dostarczony ze składu podatkowego na terytorium kraju do podmiotu zużywającego produkt, co wynika z wykładni powyższego przepisu.

3.6. Własność przemysłowa

Sprawy z zakresu ochrony własności przemysłowej dotyczą następujących dóbr: znaków towarowych (symbol 6460), wynalazków (6461), wzorów użytkowych (6462), wzorów przemysłowych (6463), oznaczeń geograficznych (6464), topografii układów scalonych oraz „innych o symbolu podstawowym 646" (6469).

[19] Dz.U. Nr 31, poz. 353 ze zm.

3.6.1. Znaki towarowe. Spośród rozstrzyganych spraw najwięcej orzeczeń zostało wydanych w przedmiocie udzielenia prawa ochronnego oraz w przedmiocie unieważnienia prawa ochronnego na znak towarowy.

W wyroku z 18 kwietnia 2018 r., II GSK 2335/16[20], NSA odniósł się do oceny interesu prawnego wnioskodawcy w żądaniu stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy na podstawie art. 169 ust. 2 p.w.p. z powodu jego nieużywania. NSA wskazał, że wymóg wykazania przez wnioskodawcę interesu prawnego w żądaniu stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy zawarty w art. 169 ust. 2 p.w.p. z powodu jego nieużywania, o którym mowa w art. 169 ust. 1 pkt 1 p.w.p., nie może być rozumiany w sposób, który w istocie zamykałby drogę do stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego do znaku towarowego rzeczywiście nieużywanego przez czas określony w ustawie, a w konsekwencji czyniłby iluzorycznym uprawnienie określone w art. 169 ust. 2 p.w.p. żądania stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego na taki znak towarowy.

NSA nie podzielił poglądu Sądu pierwszej instancji, że Urząd Patentowy powinien był rozważyć kwestię interesu prawnego wnioskodawcy dla każdej z klas towarowych, dla których sporny znak został zarejestrowany. Przeprowadzenie takich rozważań nie wynika z treści art. 169 ust. 2 p.w.p. Czym innym jest wymóg wynikający z art. 171 p.w.p., który reguluje instytucję wygaśnięcia w części prawa ochronnego na znak towarowy. Przepis ten stanowi, że jeżeli przyczyna wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy dotyczy jedynie niektórych towarów, wygaśnięcie prawa odnosi się tylko do tych towarów. W konsekwencji, w przypadku stwierdzenia wygaśnięcia w całości prawa ochronnego na znak towarowy – jak w rozpoznawanej sprawie – przyczyna wygaśnięcia prawa z art. 169 ust. 1 pkt 1 p.w.p. musi dotyczyć wszystkich klas towarów, dla których został on zarejestrowany.

Innym problemem poruszanym w orzecznictwie NSA była kwestia nabycia wtórnej zdolności odróżniającej przez oznaczenie mające charakter opisowy, a zatem nieposiadające pierwotnej zdolności odróżniającej. W wyroku z 27 lutego 2018 r., II GSK 1790/16, NSA podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji akceptujące stanowisko Urzędu Patentowego w przedmiocie odmowy udzielenia prawa ochronnego na słowny znak towarowy „100" przeznaczonego do oznaczania towarów z klasy 16: czasopisma krzyżówkowe, szaradziarskie.

NSA sformułował tezę, że równoczesne używanie spornego oznaczenia przez wiele różnych podmiotów w zasadzie uniemożliwia nabycie wtórnej zdolności odróżniającej. Więź między oznaczeniem a towarami pochodzącymi od konkretnego przedsiębiorcy powstaje bowiem w szczególności wtedy, kiedy zostaje ustalone, że żaden inny uczestnik obrotu nie opatrywał swoich towarów takim samym oznaczeniem w okresie przed zgłoszeniem spornego oznaczenia do ochrony. Znak nie może nabyć wtórnej zdolności odróżniającej, jeżeli nie jest identyfikowany z towarami pochodzącymi z konkretnego przedsiębiorstwa, a taka identyfikacja nie jest z reguły możliwa, jeżeli ten znak jest używany przez wielu innych przedsiębiorców[21].

NSA odniósł się także do problemu możliwości nabycia wtórnej zdolności odróżniającej przez słowne oznaczenie opisowe „100" wskutek jego używania jako elementu zarejestro-

[20] Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1410; dalej: p.w.p.

[21] Powołane w uzasadnieniu wyroki NSA z: 6 sierpnia 2015 r., II GSK 1413/14; 14 stycznia 2015 r., II GSK 1815/14; 14 października 2011 r., II GSK 1095/10; 8 listopada 2002 r., II SA 76/02.

wanego przez skarżącą tytułu prasowego. NSA zwrócił uwagę, że TSUE dopuścił w orzecznictwie, że uzyskanie charakteru odróżniającego może być wynikiem zarówno używania oznaczenia jako części zarejestrowanego znaku towarowego w postaci jednego z jego elementów, jak i używania innego znaku towarowego w połączeniu z innym zarejestrowanym znakiem towarowym. Trybunał podkreślił jednak, że w obu tych przypadkach ważne jest, by w następstwie tego używania zainteresowany krąg odbiorców faktycznie postrzegał dany towar lub daną usługę, oznaczone samym tylko znakiem zgłoszonym do rejestracji, jako pochodzące z określonego przedsiębiorstwa[22]. Z orzecznictwa TSUE wynika, że niezależnie od tego, czy znak ten był używany jako część innego zarejestrowanego znaku towarowego, czy też w połączeniu z takim znakiem, zgłaszający musi przedstawić dowód, że zainteresowany krąg odbiorców postrzega towar lub usługę oznaczone tylko tym znakiem, z pominięciem wszelkich innych znaków, które również mogą być obecne jako pochodzące z określonego przedsiębiorstwa. Natomiast w rozpoznawanej sprawie przedstawione przez skarżącą dowody wskazywały, że zgłoszone oznaczenie słowne „100" stanowiło element zarejestrowanego przez skarżącą tytułu prasowego, nie zaś element (część) zarejestrowanego znaku towarowego, a zatem już z tego powodu takie używanie zgłoszonego do rejestracji oznaczenia nie prowadzi do nabycia wtórnej zdolności odróżniającej. Inne są przesłanki rejestracji tytułu prasowego, a inne znaku towarowego. Tytuł prasowy w przeciwieństwie do znaku towarowego nie musi posiadać dostatecznych znamion odróżniających w rozumieniu prawa własności przemysłowej, a jedynie musi różnić się od innych tytułów prasowych na rynku

3.6.2. Wynalazki. Orzeczenia w sprawach dotyczących wynalazków dotyczyły unieważnienia patentu na wynalazek, unieważnienia patentu europejskiego, stwierdzenia wygaśnięcia patentu na wynalazek, odmowy udzielenia patentu na wynalazek i umorzenia postępowania w sprawie zgłoszenia wynalazku.

W sprawie stwierdzenia wygaśnięcia patentu na wynalazek wskutek nieuiszczenia przez uprawnionego w przewidzianym terminie opłaty za 9 rok ochrony wynalazku NSA w wyroku z 12 lipca 2018 r., II GSK 2500/16, podzielił pogląd Sądu pierwszej instancji, że z woli ustawodawcy konsekwencje niezachowania terminu do wniesienia opłat ochronnych zostały złagodzone w drodze regulacji zawartej w art. 243 ust. 6 p.w.p., tj. zawieszenia biegu przedawnienia z powodu siły wyższej. Zastosowanie wskazanego przepisu wymaga jednak aktywności ze strony zainteresowanego podmiotu, który powinien wystąpić z formalnym wnioskiem o wydanie postanowienia w przedmiocie zawieszenia biegu terminu z powodu nadzwyczajnych okoliczności, lub przynajmniej w taki sposób skonstruować wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, aby Urząd mógł takie żądanie „wyinterpretować" z jego treści. W ocenie NSA za nadzwyczajną okoliczność w rozumieniu powyższych przepisów nie można uznać zmian organizacyjnych powiązanych z nowym rozlokowywaniem pracowników i powierzaniem im nowych obowiązków na stanowisku pracy. Uprawniony powinien w celu ochrony swoich interesów czuwać nad prawidłowym wykonywaniem przez pracowników powierzonych im obowiązków i nad prawidłowym i terminowym wypełnianiem ciążących na nim obowiązków, zwłaszcza będąc świadomym negatywnych konsekwencji ich zaniedbania. Uiszczanie corocznych opłat za ochronę wynalazku ma bowiem

[22] Wyrok C-353/03, *Nestlé*, EU:C:2005:432, pkt 30; także w kontekście rozporządzenia nr 40/94, którego art. 7 ust. 3 odpowiada co do istoty art. 3 ust. 3 dyrektywy 2008/95, wyrok C-12/12, *Colloseum Holding*, EU:C:2013:253, pkt 27.

charakter cykliczny, podobnie jak opłacanie należności podatkowych, opłat wynikających z umów najmu, kredytu itp. W konsekwencji niedopełnienie powyższego obowiązku przez uprawnionego nie wynikło z okoliczności nadzwyczajnych, których wystąpienia nie można było przewidzieć.

3.6.3. Wzory przemysłowe. Rozstrzygane sprawy dotyczyły unieważnienia prawa z rejestracji wzoru przemysłowego. Przedmiotem rozważań były m.in. problematyka interesu prawnego we wszczęciu postępowania w przedmiocie unieważnienia prawa z rejestracji wzoru przemysłowego oraz zagadnienie podstaw unieważnienia, tj. braku nowości i indywidualnego charakteru wzoru przemysłowego oraz metodologii ich oceny w postępowaniu o unieważnienie prawa ochronnego.

W wyroku z 19 września 2018 r., II GSK 2404/16, NSA zaaprobował stanowisko Sądu pierwszej instancji oraz Urzędu Patentowego w przedmiocie unieważnienia prawa z rejestracji spornego wzoru przemysłowego. NSA przyjął, iż na gruncie art. 89 ust. 1 pkt 1 p.w.p. w związku z art. 117 ust. 1 tej ustawy okoliczność, że w sporze cywilnym dotyczącym ewentualnego naruszania przez wnioskodawcę prawa z rejestracji wzoru przemysłowego uczestniczy inna spółka z grupy kapitałowej, której uprawniona udzieliła licencji na korzystanie ze spornego wzoru, nie eliminuje interesu prawnego w ubieganiu się o unieważnienie praw z rejestracji tego wzoru wnioskodawcy, który na skutek dysponowania prawami ze spornej rejestracji przez uprawnioną zmuszony jest do dochodzenia swych praw na drodze sądowej. Stanowisko, zgodnie z którym na gruncie art. 104 i art. 103 ust. 1 i 2 w związku z art.102 p.w.p. brak indywidualnego charakteru wzoru jest równoznaczny z brakiem jego nowości, które zakwestionowała strona skarżąca, kasacyjnie pozostaje dyskusyjne. Sygnalizując pewne różnice poglądów, które zarysowały się zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, NSA stwierdził, że kwestia wzajemnych relacji między przesłankami nowości i indywidualnego charakteru wzoru przemysłowego oraz konsekwencji tego w postaci kolejności badania tych przesłanek pozostaje bez znaczenia dla wyniku rozpatrywanej sprawy. Nie ma obecnie żadnych wątpliwości co do tej zasadniczej kwestii, że przesłanki zdolności rejestracyjnej wzoru przemysłowego określone w art. 102 p.w.p. mają odrębny charakter. Aby wzór mógł być zarejestrowany, powinny być kumulatywnie spełnione obie przesłanki przewidziane w tym przepisie. Brak którejkolwiek z nich powoduje, że wzór nie powinien podlegać ochronie prawnej, a w świetle art. 102 ust. 1 w związku z art. 117 ust. 1 p.w.p. może być samodzielną przesłanką do unieważnienia prawa z rejestracji, na co konsekwentnie wskazuje się w orzecznictwie.

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

3.7.1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W sprawach dotyczących objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym z tytułu wykonywania umów cywilnoprawnych NSA podtrzymał dotychczas wyrażone stanowisko, zgodnie z którym dla ustalenia, z jakiego rodzaju umową mamy do czynienia, konieczne jest ustalenie na podstawie całokształtu umowy, która z cech konstytutywnych umów kodeksowych – umowy o dzieło czy umowy o świadczenie usług, do której stosujemy przepisy Kodeksu cywilnego w części dotyczącej umowy zlece-

nia – w danym przypadku dominuje. Nazwanie umowy umową o dzieło nie przesądza o jej charakterze (wyrok z 16 października 2018 r., II GSK 2567/16).

Wypowiadając się w kwestii możliwości umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne na podstawie art. 28 ust. 1–3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych[23] oraz art. 28 ust. 3a tej ustawy, NSA podkreślił, że powołane przepisy ustanawiają wyjątki od reguły podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym i opłacania składek na to ubezpieczenie. Z tego powodu powinny być interpretowane w sposób wąski, by nie doprowadzić do zastosowania instytucji umorzenia należności z tytułu składek w przypadkach, w których ustawodawca nie dopuścił takiej możliwości. NSA sprzeciwił się interpretacji art. 28 ust. 3a cyt. ustawy i § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne[24] prowadzącej do przyjęcia, że przedsiębiorca, który nie wywiązywał się z obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne doprowadzając do kumulacji należności, może uniknąć spłaty zaległości z tego tylko powodu, że powołał się na niewysokie dochody i związaną z tym dysproporcję między tymi dochodami a zaległościami (wyrok z 17 stycznia 2018 r., II GSK 2937/17).

Za prawidłowe uznał NSA stanowisko Sądu pierwszej instancji, który orzekając w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek, odmówił zastosowania art. 24 ust. 5 u.s.u.s. NSA zwrócił uwagę, że chybione jest odwoływanie się organu do domniemania konstytucyjności normy prawnej, ponieważ domniemanie może zostać obalone, a norma ta (art. 25 ust. 4 u.s.u.s.) w swej treści jest tożsama z przepisem (art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej), którego niekonstytucyjność stwierdził Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 30 stycznia 2018 r., II GSK 2706/17).

3.7.2. Ubezpieczenia zdrowotne. Dokonując wykładni art. 12 pkt 3-6 i pkt 8-10 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych[25], NSA stwierdził, że z treści tego przepisu oraz art. 31b ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[26] nie można wyprowadzać wniosku, że warunkiem koniecznym dla uwzględnienia przez ministra właściwego do spraw zdrowia wniosku o refundację i wydania w tym przedmiocie pozytywnej decyzji jest łączne spełnienie wszystkich określonych tym przepisem kryteriów. Ustawodawca nie zastrzegł bowiem wymogu łącznego spełnienia tych kryteriów (wyrok z 17 lipca 2018 r., II GSK 844/18).

W odniesieniu do kwestii, czy na decyzję Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia, wydaną na podstawie art. 95n ust. 9 ustawy o świadczeniach, w przedmiocie oddalenia protestu w sprawie niezakwalifikowania do systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej przysługuje skarga do sądu administracyjnego, NSA stwierdził, że wskazany przepis stanowi podstawę prawną do rozstrzygania w indywidualnej sprawie przez uprawniony do działania organ administracji publicznej, w dwuinstancyjnej procedurze szczególnej, uzupełnionej regulacją k.p.a. na mocy art. 95n ust. 16 pkt 2

[23] Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 963; dalej: u.s.u.s.).

[24] Dz.U. z 2003 r. Nr 141, poz. 1365.

[25] Dz.U. z 2016 r. poz. 1536 ze zm.

[26] Dz.U. z 2016 r. poz. 1793 ze zm.

cyt. ustawy, co wobec braku przepisu wyłączającego kontrolę sądową przesądza prawo do skargi (postanowienie z 29 maja 2018 r., II GSK 919/18).

3.7.3. Środki farmaceutyczne i wyroby medyczne oraz nadzór farmaceutyczny. Dopuszczenie produktu leczniczego do obrotu na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne[27] nie następuje w wyniku postępowania wszczynanego na wniosek, w odróżnieniu od postępowania prowadzonego w przedmiocie sprowadzenia produktu leczniczego z zagranicy za zgodą organu na podstawie art. 4 ust. 2 i art. 4 ust. 9 p.f. Sprowadzenie leku z zagranicy następuje, zgodnie z art. 4 ust. 2 i ust. 9 p.f., za zgodą ministra właściwego do spraw zdrowia, w wyniku złożonego zapotrzebowania będącego, swoistą formą wniosku o sprowadzenie leku, którego załatwienie następuje decyzją adresowaną do zainteresowanych lekiem podmiotów, przy czym interes prawny w sprowadzeniu leku pozostaje w ścisłym związku z prawem do refundacji. Natomiast dopuszczenie produktu do obrotu na podstawie art. 4 ust. 8 p.f. nie rozstrzyga o prawach lub obowiązkach żadnego podmiotu i nie jest związane z prawem do refundacji. NSA podkreślił, że celem tej regulacji jest wprowadzenie wyjątku od zasady dopuszczania produktów leczniczych w drodze pozwolenia (wyrok z 9 sierpnia 2018 r., II GSK 1120/18).

Odnosząc się do oceny prawidłowości wydanej przez Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych decyzji o wycofaniu z obrotu i z używania termometrów rtęciowych, w sytuacji dokonania powiadomienia o zamiarze dystrybucji tego wyrobu, NSA stwierdził, że przewidziane przepisem art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych[28] uprawnienie do wyeliminowania wyrobu z obrotu nie jest środkiem weryfikacji prawidłowości realizacji przez podmiot, który wprowadził wyrób do obrotu na terytorium Polski, obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 58 ust. 3 cyt. ustawy, ponieważ służy temu odrębna procedura przewidziana art. 63 tej ustawy. Na mocy art. 86 ust. 1 Prezes Urzędu, działając w ramach nadzoru nad wyrobami wytwarzanymi i wprowadzanymi do obrotu, do używania lub przekazanymi do oceny działania na terytorium RP, umocowany jest do wycofania z obrotu lub z używania wyrobu w celu ochrony życia, zdrowia lub bezpieczeństwa pacjentów, użytkowników lub innych osób albo przeciwdziałania takim zagrożeniom. Ustawodawca nie przewidział ograniczeń, które skutkowałyby wyłączeniem możliwości podjęcia przewidzianych wskazanym przepisem działań nadzorczych czy to ze względu na upływ czasu od wprowadzenia wyrobów do obrotu, czy na dokonanie powiadomienia. Prawidłowa interpretacja art. 86 ust. 1 ustawy o wyrobach medycznych pozwala organowi nadzoru na zastosowanie odpowiednich środków zaradczych, w tym wyeliminowanie z obrotu wyrobu, zawsze gdy wymaga tego ochrona dóbr w tym przepisie wymienionych – niezależnie od tego, czy i kiedy wyrób został poddany procedurze powiadomienia oraz czy procedura ta przebiegała w sposób prawidłowy (wyrok z 19 września 2018 r., II GSK 2834/16).

3.7.4. Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych. W kwestii wykładni art. 94a p.f. zakazującego reklamy aptek i punktów aptecznych kontynuowano dotychczasową linię orzeczniczą, zgodnie z którą reklamą jest każde działanie, które ma na celu zachęcenie potencjalnych klientów do zakupu konkretnych towarów lub skorzystania z określonych usług. NSA dokonał wykładni wskazanego przepisu odwołując się do art. 2 dyrektywy 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r., dotyczącej rekla-

[27] Dz.U. z 2016 r. poz. 2142 ze zm.; dalej: p.f.

[28] Dz.U. Nr 107, poz. 679 ze zm.

my wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej[29]. Jednocześnie NSA stwierdził, że wynikający z ustawy – Prawo farmaceutyczne zakaz reklamy stanowi ograniczenie konstytucyjnej zasady swobody działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP). Ważny interes publiczny, którym jest ochrona zdrowia ludzkiego, stanowi wartość nadrzędną w stosunku do możliwości korzystania z pełni wolności w prowadzeniu działalności gospodarczej (wyrok z 12 kwietnia 2018 r., II GSK 1737/16).

W wyroku z 27 listopada 2018 r., II GSK 4606/16, NSA stwierdził, że wykładnia prowadząca do przyjęcia, że reklamowanie aptek i ich działalności przez inne podmioty niż te, o których mowa w art. 94a ust. 2 ustawy – Prawo farmaceutyczne, nie jest zabroniona i w związku z tym nie podlega karze, byłaby sprzeczna nie tylko z treścią art. 94a ust. 1 i art. 129b ust. 1 i 2 p.f., ale również z celem wskazanym w dyrektywie 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi[30].

W sprawach o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej na podstawie art. 81 ust. 2 p.f. podtrzymano pogląd, iż ocena określonych tym przepisem przesłanek ma zindywidualizowany charakter i wymaga ustalenia, czy konkretny przedsiębiorca zajmujący się obrotem hurtowym produktami leczniczymi realizuje spoczywający na nim obowiązek ustawowy. Zdaniem NSA treść tego obowiązku postrzegać należy w kontekście art. 81 dyrektywy 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi[31]. Przepis ten w brzmieniu nadanym przez art. 1 dyrektywy 2004/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r.[32] nakazuje, by wskazane w nim podmioty, m.in. dystrybutor danego produktu leczniczego wprowadzanego do obrotu w Państwie Członkowskim, w granicach swych obowiązków zapewniały właściwe i stałe dostawy danego produktu leczniczego dla aptek oraz dla osób upoważnionych do zaopatrywania w produkty lecznicze w taki sposób, że uwzględnione są potrzeby pacjentów w danym Państwie Członkowskim. Wykładnia art. 36 z ust. 1 p.f. uwzględniająca zasady wynikające z prawa unijnego prowadzi więc do wniosku, że przedsiębiorca prowadzący hurtownię farmaceutyczną zobligowany jest do zapewnienia nieprzerwanego zaspokajania zapotrzebowania na produkty lecznicze podmiotów uprawnionych w ilości odpowiadającej potrzebom pacjentów w Polsce. W sytuacji stwierdzonego skupu leków z polskiego rynku przez prowadzącą hurtownię spółkę i sprzedaży ich do hurtowni zagranicznych na szeroką skalę obowiązek, o którym mowa wyżej, został naruszony, co uzasadniało cofnięcie zezwolenia na podstawie art. 81 ust. 2 p.f. NSA uznał, że w tej sytuacji analiza rynku, w tym tego, czy określone produkty lecznicze były w okresie objętym kontrolą dostępne na rynku krajowym w ilościach odpowiednich do zapotrzebowania pacjentów, nie jest niezbędnym elementem postępowania prowadzonego na podstawie art. 81 ust. 1 pkt 2 p.f. w związku z art. 36 z ust. 1 tej ustawy. Wykazanie braku dostępności określonych produktów leczniczych w ilościach odpowiadających potrzebom pacjentów, a także występowania związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy tym brakiem a praktyką konkretnej hurtowni farmaceutycznej nie jest warunkiem *sine qua non* stwierdzenia, że doszło do naruszenia normy

[29] Dz.Urz. UE 2006.376.21.
[30] Dz.Urz. UE L 311.67.
[31] Tamże.
[32] Dz.Urz. UE L 136.34.

prawnej wynikającej z art. 36 z ust. 1 p.f. (wyrok z dnia 17 października 2018 r., II GSK 3386/16).

3.7.5. Zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. W kwestii dopuszczalności drogi sądowej na rozstrzygnięcia wydawane na podstawie art. 95n ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[33] NSA przyjął, że art. 95n ustawy o świadczeniach normuje kwestię kwalifikowania świadczeniodawców do poszczególnych poziomów systemu zabezpieczenia wraz ze wskazaniem środków odwoławczych i określeniem zasad postępowania w tych sprawach. Stosownie do art. 95n ust. 5 ustawy o świadczeniach w przypadku niezakwalifikowania do systemu zabezpieczenia świadczeniodawcy przysługuje protest, do którego rozpatrzenia właściwy jest dyrektor oddziału wojewódzkiego Funduszu, wydając w terminie 7 dni decyzję na podstawie art. 95n ust. 7 pkt 1 lub pkt 2. Odwołanie od odmowy uwzględnienia protestu (art. 95n ust. 7 pkt 2) rozpatruje w ciągu 7 dni Prezes NFZ, wydając na podstawie art. 95n ust. 9 pkt 1, pkt 2 lub pkt 3 ustawy decyzję. Stosownie do treści ust. 16 pkt 2 wskazanego artykułu do postępowania, o którym mowa w ust. 5–10 i 12–14, nie stosuje się przepisów k.p.a. z wyjątkiem przepisów dotyczących wyłączenia pracownika i organu, pełnomocnictw, doręczeń, sposobu obliczania terminów, wydawania uwierzytelnionych odpisów lub kopii akt sprawy, sprostowań oraz stwierdzenia nieważności. Na tle przedstawionej regulacji brak jest podstaw do odmowy rozstrzygnięciu Prezesa NFZ przymiotu zaskarżalności do sądu administracyjnego, przy czym rozstrzygnięcie to wykazuje wszystkie konieczne cechy decyzji administracyjnej rozumianej jako rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie podjęte na podstawie obowiązującego przepisu prawa przez uprawniony do takiego działania organ (postanowienia z 29 maja 2018 r., II GSK 918/18, II GSK 905/18 i II GSK 945/18).

3.8. Sprawy kapitałowe, bankowość, papiery wartościowe

3.8.1. Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi. Czynności wykonywane przez komisje egzaminacyjne dla maklerów i dla doradców inwestycyjnych na podstawie art. 128 ust. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[34] nie stanowią postępowania administracyjnego, lecz są czynnościami w ramach postępowania wewnętrznego, które musi przejść osoba zmierzająca do uzyskania wpisu na listę doradców inwestycyjnych. Lista osób, które zaliczyły egzamin na doradcę inwestycyjnego ma informacyjny charakter i nie stanowi decyzji administracyjnej, nie jest również innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z 29 maja 2018 r., II GSK 930/18).

3.8.2. Uprawnienia maklerskie. W sprawach o zawieszenie uprawnienia do wykonywania zawodu maklera papierów wartościowych za naruszenie przepisów prawa i przepisów regulaminu wewnętrznego, na podstawie art. 11 ust. 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym[35] oraz art. 130 ust. 1 pkt 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi w związku z art. 154 i 147 tej ustawy, NSA stwierdził, że określona art. 154 cyt. ustawy definicja informacji poufnej jako informacja, która po przekazaniu do publicznej wiadomości mogłaby w istotny sposób wpłynąć na cenę instrumentów finansowych lub na cenę

[33] Dz.U z 2017 r. poz. 1938.
[34] Dz.U. z 2017 r. poz. 1768.
[35] Dz.U. z 2012 r. poz. 1149 ze zm.

powiązanych z nimi pochodnych instrumentów finansowych, występuje kiedy mogłaby zostać wykorzystana przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych przez racjonalnie działającego inwestora. NSA dodał, że bez znaczenia jest, czy podjęte działanie przyniesie rezultaty pomyślne, czy też nie, wystarczający jest bowiem dostęp do takich informacji poprzez ich ujawnienie, stwarzający podstawę dla określonych decyzji (wyrok z 21 listopada 2018 r., II GSK 3641/16). W kolejnym orzeczeniu NSA uznał za istotną cechę informacji poufnej: jej cenowotwórczy charakter i nawet potencjalny wpływ na cenę instrumentu finansowego. NSA podkreślił, że ocena cenowotwórczego charakteru informacji ciąży na jej dysponencie, który każdorazowo musi ocenić i dokonać prognozy co do potencjalnego wpływu danej informacji na cenę instrumentu finansowego (wyrok z 10 kwietnia 2018 r., II GSK 1995/16).

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

3.9.1. Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych. W orzeczeniach wydanych w sprawach skarg na uchwały rady gminy w przedmiocie określenia miejsc i warunków sprzedaży napojów alkoholowych NSA dokonywał m.in. wykładni art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[36], upoważniającego radę gminy do ustalenia w drodze uchwały zasad usytuowania na terenie gminy (miasta) miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych. Np. w wyroku z 17 maja 2018 r., II GSK 2237/16, NSA stwierdził, że zawarta w zaskarżonej uchwale regulacja uzależniająca rozpoczęcie sprzedaży alkoholu w określonych lokalizacjach od godzin zakończenia ostatnich zajęć w przedszkolu lub placówce opiekuńczo-wychowawczej ustalała w istocie nie zasady usytuowania miejsc sprzedaży alkoholu, ale godziny rozpoczęcia sprzedaży alkoholu w określonych lokalizacjach, a legitymacji do czynienia takich ustaleń rada miasta nie posiadała. Nie jest również ustaleniem zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych wyznaczenie miejsc, w których (za zezwoleniem) może być dokonywana sprzedaż i spożywanie napojów alkoholowych, zawierających więcej niż 4,5% alkoholu, na imprezach na otwartym powietrzu.

Z kolei w wyroku z 17 maja 2018 r., II GSK 2934/16, NSA podkreślił, że w art. 12 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości jest mowa o określeniu zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych. Kierując pod adresem rady gminy wymaganie precyzyjnego określenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych, w tym sposobu wyznaczania odległości pomiędzy punktem sprzedaży alkoholu a obiektami uznanymi przez radę za „chronione", należy mieć również na uwadze, że jednostki samorządowe, stanowiąc prawo miejscowe na podstawie ustawy, są bardziej samodzielne niż inne organy wydające akty wykonawcze, w szczególności gdy wykonują własne zadania samorządowe (art. 94 Konstytucji RP).

Zdaniem NSA ustawodawca wcale nie wymaga, aby wśród określanych przez radę gminy zasad usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych znalazły się zasady ustalające odległości i sposoby ich mierzenia pomiędzy punktem sprzedaży alkoholu a innymi

[36] Dz.U. z 2018 r. poz. 2137.

obiektami. W ustawie poświęconej wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi uznano, że z punktu widzenia tych celów i zadań znaczenie ma przede wszystkim wyeliminowanie drogą zakazów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w określonych przez ustawodawcę obiektach, miejscach i obszarach oraz ewentualnie w innych obiektach, miejscach i obszarach określonych (fakultatywnie) przez gminę (art. 14). Trudno byłoby więc zakwestionować legalność uchwały rady gminy określającej zasady usytuowania miejsc sprzedaży napojów alkoholowych, w której posłużono by się innymi sposobami określenia usytuowania punktów sprzedaży niż wyłącznie określoną w jednostkach miary ich odległością od pewnych obiektów i miejsc uznanych przez radę za chronione.

3.9.2. Gry losowe i zakłady wzajemne. Zasadnicza część orzeczeń NSA dotyczyła zagadnienia, czy art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[37] jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego[38]. NSA utrzymał dotychczasową linię orzeczniczą, powołując się na uchwałę z 16 maja 2016 r. II GPS 1/16, w której stwierdzono, że art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych nie jest przepisem technicznym w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE, którego projekt powinien być przekazany Komisji Europejskiej zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy, i może stanowić podstawę wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych, a dla rekonstrukcji znamion deliktu administracyjnego, o którym mowa w tym przepisie, oraz jego stosowalności w sprawach o nałożenie kary pieniężnej nie ma znaczenia brak notyfikacji oraz techniczny – w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE – charakter art. 14 ust. 1 tej ustawy (tak np. w wyroku z 11 stycznia 2018 r., II GSK 1453/16).

NSA dokonywał również wykładni zawartego w ustawie o grach hazardowych pojęcia „urządzający gry". W wyroku z 19 czerwca 2018 r., II GSK 14/18, NSA podkreślił, że sama ustawa o grach hazardowych nie zawiera legalnej definicji „urządzającego gry", jednak posługuje się tym określeniem w wielu przepisach, z których można wywnioskować zakres treściowy tego pojęcia. Na ich podstawie przyjmuje się, że „urządzanie gier hazardowych" to ogół czynności i działań stanowiących zaplecze logistyczne dla umożliwienia realizowania w praktyce działalności w zakresie gier hazardowych, w szczególności: zorganizowanie i pozyskanie odpowiedniego miejsca na zamontowanie urządzeń, przystosowanie go do danego rodzaju działalności, umożliwienie dostępu do takiego miejsca nieograniczonej liczby graczy, utrzymywanie automatów w stanie stałej aktywności, umożliwiającym ich sprawne funkcjonowanie, wypłacanie wygranych, obsługa urządzeń, zatrudnienie i odpowiednie przeszkolenie personelu zapewniające graczom możliwość uczestniczenia w grze.

3.9.3. Radcy prawni i aplikanci radcowscy. W sprawie dotyczącej skreślenia z listy aplikantów radcowskich na podstawie art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r.[39] (wyrok z 16 października 2018 r., II GSK 2949/16) NSA podkreślił, że organy samorządu radcowskiego stwierdzając, że negatywna opinia patrona stanowi „obiektywną przesłankę uzasadniającą stwierdzenie nieprzydatności aplikanta do wykonywania zawodu radcy prawnego", dokonały błędnej wykładni art. 37 ust. 2 ustawy o radcach prawnych związku z § 19 ust. 2

[37] Dz.U. z 2015 r. poz. 612 ze zm.
[38] Dz.Urz. UE L 1998.204.37 ze zm.
[39] Dz.U. z 2018 r. poz. 2115.

Regulaminu aplikacji, która spowodowała stwierdzenie braku przydatności skarżącej do wykonywania zawodu radcy prawnego. Prawidłowa wykładnia tego przepisu prowadzi do jego zastosowania dopiero wtedy, kiedy prawidłowo dowiedzione fakty, ocenione zgodnie z zasadami swobodnej oceny dowodów w sposób jednoznaczny wskazują, że aplikant nie jest, z przyczyn tkwiących w nim samym, zdolny do wykonywania w przyszłości zawodu radcy prawnego. Opinia patrona ma natomiast w znacznej mierze charakter subiektywny, gdyż jej elementem jest m.in. ocena postawy etycznej aplikanta, dlatego też nie można jej uznać za wyłączną ani tym bardziej zupełnie obiektywną przesłankę nieprzydatności do wykonywania zawodu radcy prawnego.

3.9.4. Notariusze i aplikanci notarialni. W wyroku z 27 września 2018 r., II GSK 2772/16, NSA wypowiedział się w sprawie określonych w art. 10 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie[40] przesłanek wydania decyzji o odmowie powołania notariusza i stwierdził, że zgodnie z tym przepisem, Minister Sprawiedliwości może odmówić powołania na stanowisko notariusza osoby, o której mowa w § 1, tylko wtedy, kiedy kandydat nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 11–13, a także jeżeli dotychczasowe postępowanie kandydata budzi wątpliwości co do jego rzetelności, uczciwości lub przestrzegania wartości demokratycznego państwa prawnego. Powołany przepis, w którym ustawodawca posłużył się zwrotem „tylko wtedy", określa zatem zamknięty katalog przesłanek decyzji o odmowie powołania. W ustawie – Prawo o notariacie nie zawarto regulacji stanowiącej podstawę do odmowy powołania na stanowisko notariusza z przyczyn odnoszących się do lokalizacji kancelarii. W ocenie NSA Minister Sprawiedliwości nie może w decyzji o powołaniu notariusza wskazać także innej lokalizacji kancelarii niż ta, którą osoba zainteresowana podała we wniosku złożonym w trybie art. 13 Prawa o notariacie. Minister Sprawiedliwości powołując notariusza i wyznaczając siedzibę jego kancelarii w oparciu o przepis art. 10 § 1 Prawa o notariacie związany jest bowiem wskazaniem przez osobę zainteresowaną lokalu przewidzianego do prowadzenia kancelarii we wniosku złożonym na podstawie art.13 tej ustawy.

3.9.5. Inne zagadnienia. W wyroku z 10 października 2018 r., II GSK 1114/18, NSA odniósł się do kwestii, czy zgodna jest z prawem wykładnia art. 26 ust. 3 pkt 8 z związku z art. 26 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia[41] i art. 149 ustawy o Policji sprowadzająca się do stwierdzenia, że o posiadaniu przez osobę wnioskującą o wpisanie na listę kwalifikowanych pracowników ochrony kwalifikacji określonych w art. 26 ust. 3 pkt 8 ustawy o ochronie świadczą dyplomy lub świadectwa szkół oficerskich lub podoficerskich Milicji Obywatelskiej. NSA podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji, że dyplomy lub świadectwa szkół oficerskich lub podoficerskich, o których mowa w art. 26 ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie, świadczą o wymaganych kwalifikacjach wnioskującego, niezależnie od tego, czy zostały wystawione przez szkołę Policji czy Milicji Obywatelskiej. Intencją ustawodawcy było, by kandydaci do tej pracy legitymowali się niezbędną wiedzą oraz posiadali określone umiejętności techniczne niezbędne do wykonywania ochrony osób i mienia. Wobec tego dokumenty osób o dłuższym doświadczeniu, które rozpoczęły służbę w Milicji Obywatelskiej i ukończyły stosowne szkoły tej służby, powinny być traktowane na gruncie art. 26 ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie jak dokumenty odpowiednich szkół Policji.

3.9.6. Kultura. Rozstrzygane zagadnienia dotyczyły głównie skarg na uchwały jednostek samorządu terytorialnego ustanawiających stypendia sportowe na podstawie art. 31

[40] Dz.U. z 2017 r. poz. 2291; z 2018 r. poz. 398 i 723.

[41] Dz.U. z 2018 r. poz. 2142 ze zm.

ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie[42] oraz wyróżnienia i nagrody pieniężne na podstawie art. 35 ust. 5 tej ustawy.

W wyroku z 29 maja 2018 r., II GSK 3660/17, NSA zwrócił uwagę, że kompetencje prawodawcze przyznane w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego wpisują się w zadania nałożone na te jednostki w art. 27 ust. 1 tej ustawy, polegające na tworzeniu warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu, określone jako ich zadania własne. Mieści się w tym również dofinansowywanie sportowców w postaci stypendiów, nagród i wyróżnień. Jednostki samorządowe, stanowiąc prawo miejscowe z upoważnienia ustawy, są bardziej samodzielne niż inne organy wydające akty wykonawcze, w szczególności gdy wykonują zadania własne (art. 94 Konstytucji RP). Zadania własne jednostek samorządowych są finansowane z ich środków budżetowych (art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[43]) i podejmowane są we własnym imieniu i na własną (finansową) odpowiedzialność. Te prawne uwarunkowania należy uwzględniać przy wytyczaniu granic samodzielności jednostek samorządowych w zakresie stanowienia prawa miejscowego.

Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podjęta na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie jest aktem prawa miejscowego, zatem postanowienia uchwały określające rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień powinny mieć uogólniający i abstrakcyjny, a nie konkretny charakter.

NSA podniósł, że art. 31 ust. 1 i art. 35 ust. 5 ustawy o sporcie stanowią, że stypendia są przyznawane przez jednostkę samorządu terytorialnego. Podjęta w tej materii uchwała organu stanowiącego wymaga wykonania – konkretyzacji w postaci wydawania indywidualnych rozstrzygnięć w sprawie przyznania tych świadczeń. Taki podział kompetencji pomiędzy organy jednostek samorządu terytorialnego wynika z ustroju tych jednostek. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, natomiast art. 30 ust. 2 ww. ustawy stanowi, że organ ten określa sposob wykonywania uchwał.

Zdaniem NSA kompetencje przyznane art. 31 ust. 3 oraz art. 35 ust. 6 ustawy o sporcie nie obejmują wskazań dotyczących sytuacji jednostkowych i konkretnych, w których określonej osobie przysługiwałoby określone świadczenie w wysokości ściśle ustalonej w uchwale.

3.9.7. Kontrola uchwał KRS w sprawach indywidualnych. Kompetencja NSA do kontroli legalności uchwały obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, a także w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie odwołującego się w niniejszej sprawie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego do rozpoznania określona została w art. 44 ust. 1a ustawy o KRS. Z kolei art. 44 ust. 3 ustawy o KRS stanowi, że do postępowania przed Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym stosuje się przepisy K.p.c. o skardze kasacyjnej. Powyższe oznacza, że przy rozpoznawaniu odwołania w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, Naczelny Sąd Administracyjny stosuje nie tylko przepisy Działu Va K.p.c., ale wszelkie inne dotyczące skargi kasacyjnej. Takim przepisem jest art. 388 § 1 K.p.c., który – odpowiednio stosowany – przewiduje instytucję wstrzymania wykonania zaskarżonego orzeczenia w razie wniesienia środka od-

[42] Dz.U. z 2018 r. poz. 1263 ze zm.
[43] Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

woławczego. Uwzględnienie tego wniosku jest możliwe wyłącznie w przypadku, gdy na skutek wykonania orzeczenia stronie mogła być wyrządzona niepowetowana szkoda.

Rozpoznając wnioski o udzielenie zabezpieczenia w postępowaniu o uchylenie uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w szeregu postanowień wstrzymał ich wykonanie (np. postanowienie z 25 września 2018 r., II GW 22/18), a postanowieniem z 21 listopada 2018 r., II GOK 2/18, zwrócił się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi[44].

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

3.10.1. Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego (symbol 6531). Rozpatrzone sprawy dotyczyły m.in.: zobowiązania do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej (wyroki z 15 listopada 2018 r., I GSK 2877/18 i I GSK 2481/18, wyrok z 3 lipca 2018 r., I GSK 673/18), przyznania środków finansowych na realizację projektu (wyrok z 12 września 2018 r. I GSK 2163/18), stwierdzenia niedopuszczalności ponownego rozpatrzenia sprawy w przedmiocie zwrotu dochodów z tytułu ustawowego zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli (wyrok z 20 lipca 2018 r., I GSK 346/18), określenia przypadającej do zwrotu kwoty nienależnie pobranej dotacji przedmiotowej do posiłków sprzedawanych w barze mlecznym (wyrok z 28 czerwca 2018 r., I GSK 844/18), zaliczenia wpłaty na poczet zobowiązania z tytułu wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw (wyrok z 12 czerwca 2018 r., I GSK 853/18, wyrok z 18 maja 2018 r., I GSK 1069/18), zobowiązania do zwrotu części dotacji pobranej w nadmiernej wysokości (wyrok z 18 maja 2018 r., I GSK 789/18), stwierdzenia uchybienia terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej zobowiązania do zwrotu części dotacji celowej (wyrok z 18 maja 2018 r., I GSK 989/18), określenia kwoty dotacji celowej podlegającej zwrotowi do budżetu państwa (wyrok z 4 kwietnia 2018 r., II GSK 157/18), określenia podlegającej zwrotowi do budżetu państwa kwoty dotacji na pomoc dla osób, które poniosły straty w następstwie powodzi (wyrok z 6 lutego 2018 r., II GSK 139/16)

W tej grupie orzeczeń warto zwrócić uwagę na wyroki w sprawach dotyczących zobowiązania do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej i wykładni pojęcia „wychowanka" młodzieżowego ośrodka wychowawczego (wyroki z 15 listopada 2018 r. I GSK 2877/18 i I GSK 2481/18, wyroki z 12 czerwca 2018 r. I GSK 1058/18 i I GSK 1060/18). W orzeczeniach tych NSA uznał, że pojęcie wychowanka młodzieżowego ośrodka wychowawczego, który korzysta z zakwaterowania w tym ośrodku, obejmuje wyłącznie nieletnich, którzy faktycznie korzystali z zakwaterowania w danym ośrodku, co oznacza faktyczne ich zamieszkiwanie w tym ośrodku.

3.10.2. Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego (symbol 6532). Rozstrzygnięte sprawy dotyczyły w szczególności: zmian w budżecie (wyroki z 20 lutego 2018 r., II GSK 1369/16, II GSK 1366/16, II GSK 1368/16, II GSK 1367/16), zaliczenia wpłaty na poczet zaległości z tytułu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (wyrok z 23 marca 2018 r., II GSK 1446/16, wyrok z 23 marca 2018 r., II GSK 1447/16), ustalenia kwoty dotacji przypadającej do zwrotu do budżetu powiatu (wyrok z 23 marca 2018 r., II GSK 1142/16, postanowienie z 5 kwietnia 2018 r., I GSK 1781/18), określenia kwoty dotacji wykorzystanej

[44] Omówienie pytań prejudycjalnych znajduje się w części stosowania prawa UE.

niezgodnie z przeznaczeniem, podlegającej zwrotowi do budżetu gminy (wyrok z 13 września 2018 r., I GSK 2219/18), ustalenia kwoty dotacji dla szkół (postanowienie z 5 kwietnia 2018 r., I GSK 1804/18), określenia kwoty dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (wyrok z 20 kwietnia 2018 r., I GSK 296/18), ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji (wyrok z 16 maja 2018 r., I GSK 883/18), zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (wyrok z 16 maja 2018 r., I GSK 1017/18, wyrok z 5 października 2018 r., I GSK 816/18, wyrok z 5 września 2018 r., I GSK 2583/18), partycypacji w kosztach obsługi projektów dofinansowanych z bezzwrotnych środków zewnętrznych (postanowienie z 13 czerwca 2018 r., I GSK 2256/18), określenia wysokości dotacji dla przedszkoli (postanowienie z 1 sierpnia 2018 r., I GSK 2569/18), korekty podstawowej kwoty dotacji (postanowienie z 26 października 2018 r., I GSK 3105/18), zobowiązania do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej (wyrok z 14 listopada 2018 r., I GSK 1662/18), zobowiązania do zwrotu części dotacji pobranej w nadmiernej wysokości (wyrok z 27 listopada 2018 r., I GSK 2094/18), odmowy przyznania dotacji (postanowienie z 14 września 2018 r., I GSK 2807/18), poinformowania o dokonaniu potrącenia kwoty dotacji (postanowienie z 21 września 2018 r., I GSK 2847/18).

Wśród spraw objętych symbolem 6532 dominowały te, które dotyczyły udzielania i rozliczania dotacji z budżetu miasta dla przedszkoli, punktów przedszkolnych, zespołów przedszkolnych, szkół i placówek niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne, a także określenia kwoty dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, podlegającej zwrotowi do budżetu miasta, gminy.

W tej grupie orzeczeń szczególnie warto odnotować wyrok z 7 czerwca 2018 r., I GSK 1029/18, którym NSA przyjął, że szkole niepublicznej wpisanej do ewidencji, która nie realizuje procesu nauczania na dzień złożenia wniosku o udzielenie dotacji, dotowanie oświatowe nie przysługuje. Podmiot składający wniosek do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji nie prowadzi bowiem w takiej sytuacji szkoły w rozumieniu art. 90 ust. 3 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty[45], NSA uznał, że z treści art. 90 ust. 3c u.s.o. wynika, że dotacja oświatowa winna być przyznana na cały rok budżetowy i wypłacana w 12 częściach, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia. Jeżeli podmiot wpisany do ewidencji nie podjął działalności oświatowej, nie dokonał naboru uczniów, nie zatrudnił nauczycieli, jak również nie realizował funkcji przypisanej szkole, tj. nie kształcił uczniów, to nie mógł też wykazać stanu uczniów pobierających naukę na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W konsekwencji takich okoliczności i ewentualnego rozpoczęcia działalności szkoły od dnia 20 lutego 2016 r., czyli w trakcie roku budżetowego, dotacja oświatowa takiej szkole nie przysługuje.

Istotne znaczenie z punktu widzenia jednolitości orzecznictwa ma wyrok o sygn. I GSK 2583/18. Orzeczenie to dotyczy zagadnienia określenia momentu, od którego należy liczyć bieg terminu przedawnienia zobowiązania do zwrotu dotacji oświatowej. NSA w cytowanym orzeczeniu wskazał, że obowiązek zwrotu dotacji, o którym mowa w art. 252 ust. 1 pkt 1 i art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wynika z mocy prawa (*ex lege*). Zatem decyzja w przedmiocie zwrotu dotacji ma charakter deklaratoryjny. Stosownie natomiast do postanowień art. 67 u.f.p. do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60 u.f.p. (środki publiczne – kwoty dotacji), nieuregulowanych niniejszą ustawą, stosuje się

[45] Dz.U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.; dalej: u.s.o.

odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej. Do obliczenia terminu przedawnienia, podobnie jak w przypadku zobowiązań powstających z mocy prawa, powinien mieć zastosowanie art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej. Zgodnie zaś z art. 59 § 1 pkt 9 Ordynacji podatkowej zobowiązanie podatkowe wygasa w całości lub w części wskutek przedawnienia. Natomiast zgodnie z art. 21 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania.

W postanowieniu z 26 września 2018 r., I GSK 2945/18, NSA odnosząc się do kwestii ogłoszenia podstawowej kwoty dotacji oraz statystycznej liczby uczniów na dany rok przyjął, że z stosownie do treści art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych[46] w Biuletynie Informacji Publicznej jednostki samorządu terytorialnego, która udziela dotacji, o których mowa w art. 16–21, art. 25 i art. 28, ogłasza się informację o: 1) podstawowej kwocie dotacji, o której mowa w art. 12, oraz jej aktualizacji dokonywanej na podstawie art. 44 ust. 1. Czynność polegającą na opublikowaniu w Biuletynie Informacji Publicznej kwot dotacji, poprzez ogłoszenie nie jest skierowana wobec sfery indywidualnych praw i obowiązków strony, a zatem nie nastąpiło w jej drodze władcze rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach strony. Przepis art. 47 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wskazuje katalog czynności podejmowanych przez organ dotujący w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, które stanowią czynność z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W katalogu tych czynności nie wymieniono czynności ogłoszenia w BIP na podstawie art. 46 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Poza sprawami dotyczącymi dotacji ze środków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego NSA rozpoznawał także skargi kasacyjne od wyroków sądów pierwszej instancji w sprawach dotyczących zmian budżetu powiatu. W wyroku z 20 lutego 2018 r., II GSK 1369/16, NSA stwierdził, że zgodnie z art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[47] nadzór nad działalnością powiatu w zakresie spraw finansowych, na podstawie kryterium zgodności z prawem, sprawuje regionalna izba obrachunkowa. Z kolei ustawa o samorządzie powiatowym ogranicza kompetencje nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych jedynie do spraw finansowych. Jednak realizując w tym zakresie funkcję nadzorczą izba jest zobowiązana badać zgodność z prawem uchwał finansowych organów powiatu. W konsekwencji Regionalna Izba Obrachunkowa jest uprawniona na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym do złożenia skargi na tę uchwałę do sądu administracyjnego.

3.10.3. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W postanowieniu z 15 czerwca 2018 r., I GSK 1915/18, NSA zwrócił uwagę na specyfikę postępowania uregulowanego ustawą o odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych, która w myśl jej art. 1 określa zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. NSA podzielił prezentowane wcześniej stanowisko, zgodnie z którym art. 169 ustawy o odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest szczególnym uregulowaniem, które pozwala na złożenie skargi do sądu

[46] Dz.U. z 2017 r. poz. 2203.

[47] Dz.U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.

administracyjnego tylko na przewidziane tym przepisem rozstrzygnięcia wydawane na podstawie powołanej ustawy i tylko przez określony krąg uprawnionych podmiotów.

Z kolei w wyroku z 27 listopada 2018 r., I GSK 2336/18, NSA uznał, że w przypadku niepowołania audytora wewnętrznego na dwa kolejne lata nie można mówić o znikomym stopniu szkodliwości takiego czynu dla finansów publicznych w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. NSA stwierdził, że brak uszczupleń finansowych nie ma wpływu na ocenę szkodliwości czynów o charakterze formalnym. Szkodliwość jest pojęciem szerszym, w którym obok aspektu szkody w rozumieniu materialnym, bierze się pod uwagę właśnie wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności naruszenia. Z tych też względów szkodliwość dla finansów publicznych przejawiać się może również w naruszaniu procedur, w tym przepisów dotyczących sposobu i zakresu inwentaryzacji składników majątku urzędu gminy.

3.10.4. Inne sprawy. Rozstrzygnięte sprawy dotyczyły w szczególności: dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (m.in. wyroki z 15 lutego 2018 r., II GSK 2924/17; II GSK 3138/17; II GSK 2947/17), zaliczenia wpłaty na poczet zaległości z tytułu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (wyrok z 23 marca 2018 r., II GSK 1407/16), odmowy wypłaty dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (m.in. wyroki z 28 marca 2018 r., II GSK 1842/16; II GSK 1279/16; II GSK 1688/16), umorzenia należności pieniężnych oraz odmowy umorzenia należności pieniężnych (wyrok z 26 kwietnia 2018 r., I GSK 317/18), stwierdzenia niedopuszczalności odwołania od pisma w przedmiocie dofinansowania ze środków PFRON (wyroki z 26 kwietnia 2018 r., I GSK 303/18; I GSK 302/18), odmowy przyznania środków finansowych (wyrok z 10 maja 2018 r., I GSK 1205/18), wypłaty miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (m.in. wyrok z 12 czerwca 2018 r., I GSK 1124/18), odmowy wydania zaświadczenia o pomocy *de minimis* (m.in. wyroki z 15 czerwca 2018 r., I GSK 776/18; I GSK 770/18; I GSK 769/18), nakazu zwrotu środków PFRON (wyrok z 13 lipca 2018 r., I GSK 1836/18), wystąpienia pokontrolnego w sprawie wykorzystania środków przekazanych na dofinansowanie (wyrok z 6 grudnia 2018 r., I GSK 684/18).

Spośród orzeczeń z tej grupy warto odnotować przede wszystkim wyrok z 6 grudnia 2018 r., I GSK 684/18, w którym NSA wskazał, że nie jest dopuszczalne w ramach wykładni art. 3 p.p.s.a. uznanie, że stronie przysługuje możliwość podwójnego skarżenia tej samej kwestii, np. zwrotu dotacji, raz w wyniku zaskarżenia wystąpienia pokontrolnego jako aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., drugi raz w wyniku zaskarżenia decyzji administracyjnej jako aktu kontrolowanego przez sąd administracyjny na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.

Z kolei w wyrokach z 26 kwietnia 2018 r., I GSK 303/18 oraz I GSK 302/18 NSA uznał, że skoro ustawa o rehabilitacji nie określa formy, w jakim ma być podjęte rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia, należy przyjąć, iż właściwą formą jest decyzja administracyjna.

3.10.5. Płatności obszarowe. Sprawy dotyczące dofinansowania do produkcji rolnej dotyczyły trzech rodzajów płatności: w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, do ONW oraz rolnośrodowiskowej.

NSA zajmował się m.in. zagadnieniem związanym z wydaniem decyzji o odmowie przyznania płatności za dany rok funkcjonowania grupy producentów rolnych z przyczyn określonych w art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawia-

jącego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich[48] (sztuczne stworzenie warunków do uzyskania wsparcia) wobec funkcjonowania w obrocie prawnym ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy dla grupy producenckiej, w sytuacji gdy przyczyny odmowy istniały w dacie wydania decyzji o przyznaniu pomocy (np. wyroki z: 6 lutego 2018 r., II GSK 3945/17; 24 lipca 2018 r., I GSK 942/18; 16 maja 2018 r., I GSK 714/18).

W wyroku z 24 lipca 2018 r., I GSK 942/18, NSA orzekając w przedmiocie odmowy przyznania środków finansowych z tytułu pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych oddalił skargę kasacyjną od wyroku Sądu pierwszej instancji oddalającego skargę od decyzji Prezesa ARMiR, w której wyrażono pogląd, że w tej konkretnej sprawie utworzenie grupy miało jedynie na celu stworzenie sztucznej jednostki w cyklu produkcyjnym i sprzedażowym, nieprzynoszącej efektu dodanego dla członków grupy, a stanowiącej jedynie sztuczne ogniwo w celu uzyskania korzyści w postaci uzyskania pomocy finansowej. Organ w toku rozpoznawania sprawy zastosował zatem art. 4 ust. 8 rozporządzenia 65/2011. Podobny pogląd wyrażony został w wyroku z 16 maja 2018 r., I GSK 714/18.

Z kolei w wyroku z 6 lutego 2018 r., II GSK 3945/17, NSA wskazał, że art. 35 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 zawiera zamknięty katalog indywidualizowanych celów systemu wsparcia. Nie oznacza to jednak, że dekoncentracja produkcji (dokonana przed założeniem grupy producenckiej) nie może być brana pod uwagę przy ocenie okoliczności zawiązywania grupy producentów rolnych w kontekście tego, czy zawiązanie danej grupy rzeczywiście zmierzało do zapewnienia konkurencyjności produkowanym przez poszczególnych członków grupy produktów, co wypełnia przesłankę sztucznego stworzenia warunków do uzyskania wsparcia wskazaną w wykonawczym przepisie art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011.

W innych orzeczeniach NSA również zajmował się zagadnieniem związanym z sztucznym tworzeniem warunków do uzyskania płatności (m.in. wyroki z: 22 lutego 2018 r., II GSK 4031/17; 8 maja 2018 r., I GSK 755/18; 28 listopada 2018 r., I GSK 2138/18). NSA zwracał uwagę na konieczność rozważania tej kwestii na gruncie konkretnych spraw i możliwość badania przez organ zaistnienia przesłanek z art. 4 ust. 8 rozporządzenia 65/2011 na etapie postępowania o przyznanie płatności w sytuacji, gdy wystąpienie sztucznych warunków zaistniało po wydaniu decyzji o przyznaniu pomocy.

NSA wielokrotnie rozważał też kwestię reguł procesowych zmodyfikowanych ustawą o płatnościach (m.in. wyroki z: 6 września 2018 r., I GSK 1818/18; 16 listopada 2018 r., I GSK 812/18; 7 grudnia 2018 r., I GSK 938/18). W wyroku z 7 czerwca 2018 r., I GSK 618/18 wskazał na istotne ograniczenia dowodowe organów administracji w regulacjach procesowych systemu wsparcia bezpośredniego. Rozpatrywana sprawa dotyczyła niezłożenia przez rolnika oświadczenia o wystąpieniu z systemu małych gospodarstw i w konsekwencji stwierdzenia, że wnioskodawca nadal uczestniczy w systemie dla małych gospodarstw. NSA wskazał, że ani regulacje prawa wspólnotowego, ani też przepisy krajowe nie przewidują instytucji automatycznego wyłączenia rolnika z systemu małych gospodarstw. Podkreślił, że w świetle reguł procesowych zmodyfikowanych ustawą o płatnościach organ nie był zobowiązany do wyjaśniania powodu niezłożenia przez skarżącego oświadczenia o wy-

[48] Dz.Urz. UE L z 2011 r. Nr 25, poz. 8 ze zm.

stąpieniu z systemu małych gospodarstw ani do wzywania skarżącego do sprecyzowania wniosku w tym zakresie.

3.10.6. Renty strukturalne. Rozstrzygnięte sprawy dotyczyły: ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności z tytułu renty strukturalnej (wyroki z: 20 marca 2018 r., II GSK 4381/17; 25 maja 2018 r., I GSK 544/18; 22 listopada 2018 r., I GSK 2071/18; 6 grudnia 2018 r., I GSK 841/18), stwierdzenia wydania decyzji w przedmiocie renty strukturalnej z naruszeniem prawa (wyrok z 19 kwietnia 2018 r., I GSK 218/18), uchylenia decyzji odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji oraz umorzenia postępowania I instancji (wyrok z 6 grudnia 2018 r., I GSK 927/18).

W wyroku z 25 maja 2018 r., I GSK 544/18, NSA rozważał kwestię, na kim spoczywa ciężar udowodnienia faktów (ciężar dowodu) w zakresie wskazanym w art. 73 ust. 5 rozporządzenia nr 796/2004, tj. wykazania działania w dobrej wierze i w konsekwencji przyjęcie krótszego, czteroletniego okresu przedawnienia. W tym zakresie NSA podzielił prezentowane w orzecznictwie stanowisko, że w okolicznościach wskazanych w tym przepisie dobrą wiarę powinien wykazać beneficjent, nie zaś organ.

3.10.7. Zalesianie gruntów rolnych. Rozpoznane sprawy dotyczyły w szczególności: ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności z tytułu zalesiania gruntów rolnych (wyroki z: 11 kwietnia 2018 r., I GSK 304/18; 18 października 2018 r., I GSK 1093/18), premii zalesieniowej (wyroki z: 26 czerwca 2018 r., I GSK 1735/18; I GSK 1734/18; I GSK 1733/18), premii pielęgnacyjnej do gruntów z sukcesją naturalną (wyrok z 10 października 2018 r., I GSK 1939/18), odmowy wszczęcia postępowania w sprawie przyznania płatności na zalesienie gruntów rolnych (wyrok z 18 października 2018 r., I GSK 1134/18), odmowy przyznania płatności na zalesienie (wyrok z 18 października 2018 r., I GSK 1145/18).

W orzeczeniach tych rozważano różnorodne zagadnienia prawne. W wyroku z 18 października 2018 r., I GSK 1134/18, NSA uznał, że termin z § 10 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich jest terminem instrukcyjnym. W ocenie NSA jego upływ nie może bowiem skutkować wygaśnięciem prawa przyznanego wcześniejszą decyzją, co mogłoby być efektem upływu terminu prawa materialnego. Nie jest on też terminem prawa procesowego, gdyż złożenie wniosku o wypłatę płatności nie wszczyna postępowania administracyjnego, którego zwieńczeniem byłoby wydanie indywidualnego aktu administracyjnego, jak i nie wyznacza granic czasowych dla dokonania czynności procesowej w toku postępowania administracyjnego. Ma on jedynie charakter porządkowy, wyznacza standardy postępowania w zakresie wypłaty płatności premii pielęgnacyjnej i zalesieniowej, nie wywołując przy tym – co do zasady – bezpośrednio dla wnioskodawcy negatywnych skutków prawnych materialnych czy procesowych.

3.10.8. Inne sprawy (z wyjątkiem spraw dotyczących ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020[49]). Rozpoznane sprawy dotyczyły m.in: ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności z tytułu ułatwiania startu młodym rolnikom (wyroki z: 25 stycznia 2018 r., II GSK 3871/17 oraz II GSK 730/16, 16 maja 2018 r., I GSK 345/18), przyjęcia ogłoszenia i regulaminu dla konkursu w ramach realizowania projektu z budżetu Unii Europejskiej (postanowienie

[49] Dz.U. z 2016 r. poz. 217 ze zm.

z 25 stycznia 2018 r., II GSK 4283/17), zobowiązania do zwrotu części dofinansowania ze środków unijnych (wyroki z: 25 stycznia 2018 r., II GSK 62/16, 23 marca 2018 r., II GSK 3602/17, 11 kwietnia 2018 r., I GSK 676/18), oceny wniosku o dofinansowanie realizacji projektu z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej (wyrok z 31 stycznia 2018 r., II GSK 3782/17), odmowy przyznania środków finansowych z tytułu pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych (wyroki z: 6 lutego 2018 r., II GSK 4130/17 oraz II GSK 3945/17), pomniejszenia wydatków niekwalifikowanych w związku z przeprowadzeniem kontroli przed podpisaniem umowy o dofinansowanie (postanowienie z 13 lutego 2018 r., II GSK 3881/17), umorzenia postępowania w sprawie opłaty rocznej w ramach pomocy *de minimis* z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji (postanowienie z 20 lutego 2018 r., II GSK 3654/17), określenia kwoty dofinansowania przypadającej do zwrotu (wyroki z: 28 lutego 2018 r., II GSK 158/16, 3 grudnia 2018 r., I GSK 2260/18), ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności (wyrok z 15 marca 2018 r., II GSK 283/16), udzielenia wsparcia dla producentów owoców i warzyw (wyrok z 16 marca 2018 r., II GSK 840/16), nałożenia korekty finansowej oraz określenia przypadającej do zwrotu kwoty dofinansowania (wyrok z 19 kwietnia 2018 r., II GSK 324/18), wydania z naruszeniem prawa decyzji stwierdzającej spełnienie warunków wstępnego uznania spółki w grupie producentów owoców i warzyw (wyrok z 24 kwietnia 2018 r., I GSK 292/18, wyrok z 8 maja 2018 r., I GSK 386/18), umorzenia postępowania w sprawie wniosku o wpis do ewidencji producentów (wyrok z 24 kwietnia 2018 r., I GSK 361/18), odmowy wznowienia postępowania w sprawie orzeczenia o odpowiedzialności spadkobiercy (wyrok z 24 maja 2018 r., I GSK 419/18), odmowy umorzenia należności przypadającej agencjom płatniczym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (wyrok z 9 listopada 2018 r., I GSK 2318/18), rozpatrzenia zastrzeżeń do analizy wyniku kontroli zamówienia publicznego w ramach realizacji projektu dofinansowanego ze środków unijnych (postanowienie z 9 listopada 2018 r., I GSK 3118/18), protokołu kontroli dotyczącej procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie wsparcia finansowego udzielanego w ramach wybranych programów operacyjnych (postanowienie z 9 listopada 2018 r., I GSK 3146/18), bezczynności organu w zakresie rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie projektu z budżetu Unii Europejskiej (postanowienie z 16 listopada 2018 r., I GSK 3187/18).

Rozstrzygnięte sprawy dotyczyły także odmowy przyznania pomocy finansowej z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej, określenia i zobowiązania przypadającej do zwrotu kwoty dofinansowania z budżetu Unii Europejskiej oraz udzielenia wsparcia dla producentów owoców i warzyw, a także wydania z naruszeniem prawa decyzji stwierdzającej spełnienie warunków wstępnego uznania spółki w grupie producentów owoców i warzyw.

W wyroku z 25 stycznia 2018 r., II GSK 588/16, NSA uznał, że Prezes ARiMR może określić w informacji, o której mowa w § 36a ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty i zwracania pomocy finansowej na realizację środków objętych osią priorytetową 1 – Środki na rzecz dostosowania floty rybackiej, zawartą w programie operacyjnym Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013[50], że przez pierwsze 14 dni terminu, o którym mowa w ust. 2, mogą być składane wyłącznie wnioski o dofinansowanie na realizację operacji, we wskazanym przez Prezesa Agencji zakresie. Z powołanego przepisu wynika więc uprawnienie Prezesa ARiMR

[50] Dz.U. z 2013 r. poz. 773.

do określenia zakresu operacji, której realizacja będzie w pierwszej kolejności korzystała z możliwości uzyskania dofinansowania. NSA przyjął, że Prezes ARiMR był uprawniony do określenia terminu, w jakim mogą być składane wyłącznie wnioski o dofinansowanie na realizację operacji w oznaczonym zakresie, a obowiązek przedstawienia opinii właściwego okręgowego inspektora rybołówstwa nie może być traktowany jako ustanowienie nowych warunków przyznania pomocy.

W sprawie złożono zdanie odrębne, w którym wskazano, że należało odmówić zastosowania § 36a ust. 3 rozporządzenia MRiRW z 26 czerwca 2009 r., określenie bowiem merytorycznego warunku przyznania pomocy, polegającego w istocie na posiadaniu specjalnego zezwolenia połowowego na połów dorsza jedynie w ogłoszeniu Prezesa ARiMR wydanym na podstawie ww. przepisu, skutkowało odmową przyznania pomocy w sprawie.

3.11. Sprawy z zakresu prowadzenia polityki rozwoju i polityki spójności

Skargi kasacyjne od orzeczeń Sądu pierwszej instancji wydane były na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020[51]. W zdecydowanej większości wywiedzione zostały od orzeczeń, których przedmiotem była negatywna ocena projektu czy też ponowna negatywna ocena projektu, o której mowa w art. 61 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. Obejmowały one także orzeczenia zapadłe w sprawach, w których właściwa instytucja pozostawiła protest bez rozpatrzenia, w tym z powodu wyczerpania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów. Skargi kasacyjne wnoszone były również od postanowień Sądu pierwszej instancji o pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia.

Rozpoznając skargi kasacyjne w sprawach z zakresu ustawy wdrożeniowej NSA wskazywał, że wzorzec kontroli w tego rodzaju sprawach wyznaczają nie tylko powszechnie obowiązujące przepisy prawa unijnego i krajowego, ale również postanowienia systemu realizacji programu operacyjnego w rozumieniu art. 6 § 1 i 2 ustawy wdrożeniowej. Z przepisu tego wynika, że katalog dokumentów mogących wejść w skład systemu realizacji jest otwarty, a na system ten składają się różnego rodzaju dokumenty, w tym Regulamin konkursu, określający w myśl art. 41 ust. 2 pkt 7 ustawy wdrożeniowej kryteria wyboru projektu. NSA przyjmował, że wnioskodawca, przystępując do naboru wniosków o dofinansowanie, zna zasady naboru i wyraża akceptację dla określonych w systemie realizacji warunków, a chcąc uzyskać wsparcie ze środków unijnych, godzi się postępować ściśle według tych zasad. Wskazywał przy tym na treść art. 37 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, stanowiącego, że projekt podlega ocenie pod względem spełnienia kryteriów wyboru projektów, przy czym zgodnie z art. 37 w ust. 1 tej ustawy właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. W ocenie składów orzekających obowiązek poszanowania wskazanych wyżej zasad dotyczy każdego etapu konkursu – począwszy od momentu przygotowywania regulaminu konkursu i formularza aplikacyjnego aż po zakończenie tego postępowania konkursowego – i zasady te mają charakter normatywny, stanowiąc gwarancję równego traktowania wszystkich potencjalnych beneficjentów pomocy unijnej, i znajdują umocowa-

[51] Dz.U. z 2018 r. poz. 1431; dalej: ustawa wdrożeniowa.

nie w zasadzie równego dostępu do pomocy wywodzącej się z traktatowej zasady równości, a rzetelność wyboru projektów rozumieć należy jako działanie sumienne, solidne, staranne i zgodne z określonymi zasadami i obowiązkami (sprawy I GSK 2897/18, I GSK 2925/18, I GSK 2927/18, I GSK 2930/18, I GSK 2909/18).

Weryfikując poprawność oceny projektu w aspekcie zasad wyrażonych w art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej NSA w wyroku z dnia 21 czerwca 2018 r. I GSK 2177/18 przesądził, że do naruszenia zasady przejrzystości przy wyborze projektów do dofinansowania dochodzi, gdy nie poinformowano strony, w oparciu o jaki materiał dowodowy dokonano oceny zgłoszonego projektu. Zdaniem składu orzekającego co najmniej z treści rozstrzygnięcia strona winna uzyskać szczegółową informację, w oparciu o jakie dane organ dokonał oceny, w szczególności o treści sporządzonych przez ekspertów ocen, w oparciu o które organ wydał rozstrzygnięcie. Umożliwia to stronie zapoznanie się z taką oceną i wejście w merytoryczny spór z Instytucją Zarządzającą. NSA przyjął, że żadna z regulacji prawnych odnoszących się do przeprowadzania postępowania konkursowego w ramach ustawy wdrożeniowej nie upoważnia organu do „utajnienia" sporządzonych ocen, w szczególności nieinformowania o tym strony, a takie działanie organu stanowi uchybienie mogące mieć istotny wpływ na wynik postępowania konkursowego.

W orzecznictwie NSA przyjęto także, że naruszenie art. 60 ustawy wdrożeniowej stanowi podstawę do przyjęcia, że ocena projektu została dokonana w sposób naruszający prawo i naruszenie to miało istotny wpływ na wynik oceny. Zgodne z przywołanym przepisem w rozpatrywaniu protestu, w weryfikacji, o której mowa w art. 56 ust. 2, a także w ponownej ocenie, o której mowa w art. 58 ust. 3, nie mogą brać udziału osoby, które były zaangażowane w przygotowanie projektu lub jego ocenę. Przepis art. 24 § 1 k.p.a. stosuje się odpowiednio.

Analizując treść art. 60 ustawy wdrożeniowej NSA w wyroku z 23 marca 2018 r., I GSK 153/18, wskazał, że przepis ten dookreślono przez odpowiednie zastosowanie art. 24 § 1 k.p.a., określającego okoliczności, które skutkować powinny wyłączeniem pracownika od rozpatrzenia danej sprawy z mocy prawa. W myśl art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w sprawie, w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji. Odpowiednie stosowanie tego przepisu na gruncie ustawy wdrożeniowej musi uwzględniać specyfikę postępowania w sprawie dotyczącej oceny wniosków dokonywanej w ramach postępowań konkursowych przeprowadzanych w trybie przepisów tej ustawy. Specyfikę postępowania konkursowego należy uwzględnić przy odpowiednim stosowaniu art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. przy wykładni art. 60 ustawy wdrożeniowej. Ustawodawca jako przesłanką służącą wyłączeniu pracownika od rozpatrzenia protestu posłużył się określeniem: „zaangażowana w przygotowanie projektu lub jego ocenę". Dokonując wykładni tego zwrotu zawartego w art. 60 ustawy wdrożeniowej należy mieć na względzie, iż *ratio legis* tej regulacji służy wyeliminowaniu sytuacji, w której na ocenę projektu mógłby mieć wpływ stosunek osoby uczestniczącej uprzednio w jakichkolwiek czynnościach związanych z przygotowaniem tego projektu albo jego oceną. Relację, o której mowa w art. 60 ustawy wdrożeniowej należy rozumieć szeroko, co oznacza, że każda osoba, która na jakimkolwiek etapie postępowania konkursowego i również przed tym postępowaniem w jakimkolwiek charakterze i zakresie brała udział w przygotowaniu projektu lub jego ocenie formalnej albo merytorycznej podlega wyłączeniu od rozpoznawania protestu. Zakaz, o którym mowa w art. 60 ustawy wdrożeniowej dotyczy każdej osoby, która była zaangażowana w jakąkolwiek czynność związaną z danym projektem, która znalazła

swój wyraz w treści dotyczącej tego projektu dokumentacji przebiegu procedury konkursowej, w tym osoby, która informowała o wynikach oceny czy też o wynikach postępowania odwoławczego. Zatem udział osoby w dokonywaniu tych czynności na jakimkolwiek z etapów rozpatrywania wniosku wyłącza tę osobę od udziału w postępowaniu odwoławczym. Zaangażowaniem w ocenę projektu w rozumieniu art. 60 ustawy wdrożeniowej jest więc także podpisanie informacji skierowanej do wnioskodawcy o wynikach oceny projektu czy też o wynikach postępowania odwoławczego zainicjowanego złożonym protestem.

Z kolei w sprawie I GSK 1903/18 NSA dokonał wykładni art. 43 ust. 1 ustawy wdrożeniowej i przyjął, że wezwanie do uzupełnienia wniosku, o którym mowa w tym przepisie, może dotyczyć wyłącznie braków formalnych wniosku odnoszących się do jego poprawności (składników wniosku) oraz oczywistych omyłek. Natomiast brakami formalnymi nie będą braki, które dopiero zostaną odkryte po szczegółowej analizie wniosku, w tym jego załączników, dokonywanej w zakresie ocenianych kryteriów merytorycznych. Inne rozumienie terminu „braków formalnych" prowadziłoby do możliwości uzupełnienia wniosku o treści wymagane przy ocenie wniosku w ramach np. kryteriów merytorycznych, co byłoby sprzeczne z ideą konkursu, gdzie premiowane winny być wnioski najlepiej sporządzone i najlepiej wpisujące się w cel danego programu.

Rozpoznając skargi kasacyjne od orzeczeń obejmujących „negatywną ocenę projektu", NSA uznał, że pojęcie to obejmuje również sytuację, w której mimo uprzedniej pozytywnej oceny projektu i zakwalifikowania go do dofinansowania instytucja zarządzająca odstąpiła od zawarcia umowy o dofinansowanie (wyroki z: 21 sierpnia 2018 r., I GSK 2648/18, 11 grudnia 2018 r. I GSK 3289/18 i I GSK 3288/18).

Przedmiotem skarg kasacyjnych były także orzeczenia Sądu pierwszej instancji zapadłe w przedmiocie pozostawienia protestu bez rozpoznania z przyczyn określonych w art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy wdrożeniowej. Zgodnie z tym przepisem, gdy na jakimkolwiek etapie postępowania w zakresie procedury odwoławczej zostanie wyczerpana kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w ramach działania, a gdy w działaniu występują poddziałania – w ramach poddziałania właściwa instytucja, do której wpłynął protest, pozostawia go bez rozpatrzenia, informując o tym na piśmie wnioskodawcę, pouczając jednocześnie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zasadach określonych w art. 61.

W tych sprawach NSA przyjmował, że wobec braku ustawowej definicji pojęcia „wyczerpanie kwoty" jego interpretacja wymaga wzięcia pod uwagę zarówno potocznego rozumienia słowa „wyczerpać", jak i uwzględnienia pełnego kontekstu normatywnego ustawy. Wyrażał równocześnie pogląd, że ponieważ wprowadzona art. 66 ust. 2 pkt 1 możliwość pozostawienia środka odwoławczego, jakim jest w ustawie wdrożeniowej protest, stanowi wyłom od prawa strony postępowania do kontroli adresowanych do niej rozstrzygnięć, to wyjątek ten musi być interpretowany ściśle. Wskazywał, że wyczerpanie kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów – w rozumieniu art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy wdrożeniowej musi być faktyczne. Etap wypłat dofinansowań uznać należy za etap realizacji umownych zobowiązań. O faktycznym wyczerpaniu kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w rozumieniu art. 66 ust. 2 powoływanej ustawy można zaś mówić już w sytuacji istnienia prawnie wiążących zobowiązań do wydatkowania tych środków, a takie prawnie wiążące zobowiązania na gruncie ustawy wdrożeniowej to w świetle art. 52 ust. 1 tej ustawy umowa lub decyzja o dofinansowaniu, stanowiące podstawę dofinansowania. Według NSA umieszczenie projektu na liście projektów wybranych do dofinansowania, o której

mowa w art. 46 ust. 4 ustawy wdrożeniowej nie oznacza, że projekt ten będzie realizowany, nie stanowi bowiem wiążącego przyrzeczenia (zobowiązania) zawarcia umowy o dofinansowanie. Wnioskodawca nie uzyskuje na tym etapie wyboru projektu roszczenia o zawarcie umowy o dofinansowanie. Właściwe instytucje mają bowiem możliwość zmiany swojej decyzji w razie wystąpienia w okresie pomiędzy akceptacją listy rankingowej a dniem zawarcia umowy okoliczności uniemożliwiających przekazanie pomocy. Właściwa instytucja nie może być związana wadliwie dokonaną oceną projektu w ramach ogłoszonego naboru i w konsekwencji zobowiązana do zawarcia umowy lub kontynuowania jej realizacji, gdy projekt nie spełnia kryteriów wyboru. Wybór projektu ma zatem jedynie charakter deklaratoryjny, konstytutywne przyznanie dofinansowania następuje w dopiero momencie podpisania umowy o dofinansowanie lub wydania decyzji o dofinansowaniu. Wówczas dochodzi do faktycznego rozdysponowania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie. Na tej podstawie można stwierdzić, że środki przeznaczone na jego realizację tym samym są wyczerpane (np. wyroki: I GSK 2115/18, I GSK 1866/18, I GSK 2014/18, I GSK 156/18, I GSK 159/18).

Przedmiotem skarg kasacyjnych były także postanowienia sądów pierwszej instancji o pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia, w tym z przyczyn określonych w art. 61 ust. 6 pkt 2 ustawy wdrożeniowej. W myśl tego przepisu wniesienie skargi bez kompletnej dokumentacji powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia, z zastrzeżeniem ust. 7, który w tym zakresie stanowi, że w przypadku wniesienia skargi bez kompletnej dokumentacji sąd wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia dokumentacji w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia skargi bez rozpatrzenia. Istotny dla omawianego zagadnienia jest także przepis art. 61 ust. 4 ustawy wdrożeniowej, stanowiący, że kompletna dokumentacja jest wnoszona przez wnioskodawcę w oryginale lub w postaci uwierzytelnionej kopii. Sądy pierwszej instancji w sprawach, w których w wykonaniu wezwania, o którym mowa w art. 61 ust. 7 ustawy wdrożeniowej, kopia dokumentacji nie została uwierzytelniona zgodnie z art. 48 § 3 p.p.s.a. pozostawiały skargi bez rozpatrzenia.

Rozpoznając skargę od postanowienia o pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia w sprawie, w której ubiegającą się o dofinansowanie była gmina, a kopie za zgodność z oryginałem zostały poświadczone przez jej wójta, NSA uchylił zaskarżone postanowienie wskazując, że dokumenty dołączone przez wnioskodawcę do skargi w zakresie określonym w art. 61 ust. 2 i ust. 3 ustawy wdrożeniowej nie stanowią dokumentów, o jakich mowa w art. 48 § 1 p.p.s.a. (nie są przedkładane na żądanie sądu), lecz faktycznie stanowią akta administracyjne, czyli akta sprawy w rozumieniu art. 133 § 1 p.p.s.a. Nie wszystkie dokumenty, które składają się na kompletną dokumentację w rozumieniu art. 61 ust. 3 ustawy wdrożeniowej będą miały charakter oryginałów. Charakter oryginałów będą zasadniczo miały doręczone wnioskodawcy w formie pisemnej i objęte zaskarżeniem rozstrzygnięcia. Możliwość złożenia w oryginale może dotyczyć jedynie tych dokumentów, które mając taki charakter, pozostają w dyspozycji wnioskodawcy na moment złożenia skargi. W przypadku braku posiadania przez wnioskodawcę oryginałów dokumentów składających się na kompletną dokumentację w rozumieniu art. 61 ust. 3 ustawy wdrożeniowej podmioty wymienione w art. 48 § 3 p.p.s.a. nie będą miały możliwości poświadczenia za zgodność z oryginałem odpisów tych dokumentów. Dokonanie czynności poświadczenia przez notariusza czy też pełnomocnika strony występującego w tej sprawie, będącego adwokatem lub radcą prawnym, jest bowiem możliwe wyłącznie, gdy podmioty te miały rzeczywistą możliwość zapoznania się z oryginałem dokumentu. Z tych powodów NSA uznał, że jakkolwiek ustawa wdrożeniowa nie wyłącza stosowania art. 48 § 3 p.p.s.a., to odpowiednie

stosowanie tego przepisu przez jego bezpośrednie zastosowanie wręcz uniemożliwiałoby wnioskodawcy dopełnienie obowiązku określonego w art. 61 ust. 4 ustawy wdrożeniowej. W ten sposób naruszone zostałoby prawo do sądu zagwarantowane w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, a także w art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. NSA przyjął, że wymóg, o którym mowa w art. 61 ust. 4 ustawy wdrożeniowej zostanie także spełniony, gdy strona dołączy do skargi kopię tej dokumentacji, której zgodność z oryginałem zostanie potwierdzona w sposób wiarygodny (postanowienie z 26 lipca 2018 r., I GSK 2468/18).

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

3.12.1. Prawo energetyczne. W zakresie problematyki prawa energetycznego wskazać należy na grupę wyroków z 20 lutego 2018 r.: II GSK 1740/16, II GSK 1793/16, II GSK 1794/16, II GSK 2151/16, II GSK 2331/16, II GSK 2491/16, II GSK 2492/16, II GSK 2493/16, II GSK 2761/16, II GSK 2762, II GSK 2763/16, II GSK 3202/16, II GSK 3203/16 oraz II GSK 3204/16, wydanych w przedmiocie zmiany zezwolenia na wykonywanie działalności polegającej na stosowaniu urządzeń zawierających źródła promieniotwórcze, urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące, urządzeń rentgenowskich lub działalności polegającej na uruchomieniu pracowni radiologicznej. W sprawach tych NSA stwierdził, że użyte na gruncie ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe[52] pojęcie „jednostki organizacyjnej" należy rozumieć tak, by środki bezpieczeństwa przewidziane w ustawie znalazły zastosowanie do każdego podmiotu, który wykonuje działalność związaną z narażeniem na promieniowanie. Za nieuprawnione NSA uznał przyjęcie, że podmiotem wykonującym działalność związaną z narażeniem, który może ubiegać się o zezwolenie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy, jest sam oddział będący jednostką organizacyjną wyodrębnioną w ramach wewnętrznej struktury spółki, a nie spółka, która jest przedsiębiorcą, posiada podmiotowość prawną i wykonuje w ramach oddziału swoją działalność, wykorzystując przy tym materiały promieniujące. Jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 3 pkt 8 prawa atomowego, a w konsekwencji stroną postępowania w przedmiocie zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące i adresatem decyzji kończącej to postępowanie jest spółka, a nie jej oddział, gdyż – pomimo organizacyjnego wyodrębnienia, o którym mowa w art. 5 pkt 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – nie stanowi on innego od spółki podmiotu prawa, który mógłby samodzielnie występować jako strona w tym postępowaniu administracyjnym.

W wyroku z 10 października 2018 r., II GSK 803/18, wydanym w przedmiocie opinii w sprawie zmiany koncesji na magazynowanie paliw ciekłych NSA stwierdził, że na mocy art. 33 ust. 3c ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[53] do obowiązków Prokuratora Generalnego należało sprawdzenie w rejestrze, kto jest uprawniony do reprezentowania spółki, a następnie ustalenie, czy wobec tych osób nie wydano postanowienia o przedstawieniu zarzutów. Rolą Prokuratora Generalnego w postępowaniu z art. 106 k.p.a. nie było rozstrzyganie o tym, kto jest aktualnym członkiem zarządu spółki ubiegającej się o udzielenie koncesji, ani też ocena, czy ewentualne zmiany w składzie zarządu, do jakich

[52] Dz.U. z 2014 r. poz. 1512 ze zm.
[53] Dz.U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.

doszło w toku postępowania, przeprowadzono prawidłowo – ergo powinny być uznane za skuteczne. Sąd kasacyjny uznał, że prawidłowym było oparcie się przez Prokuratora Generalnego na domniemaniu wyrażonym w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym[54], zwłaszcza jeżeli zauważy się, że dane osób uprawnionych do reprezentacji skarżącej ujawnione w KRS pokrywały się z danymi podanymi przez spółkę we wniosku o udzielenie koncesji, a do zmian doszło dopiero po negatywnej opinii Prokuratora Generalnego w pierwszoinstancyjnym postanowieniu.

W wyroku z 6 grudnia 2018 r., II GSK 1427/18, NSA orzekając w zakresie bezczynności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w przedmiocie rozpoznania wniosku o dostosowanie posiadanej koncesji na obrót paliwami ciekłymi, stwierdził, że odesłanie zawarte w art. 33 ust. 3 pkt 6 Prawa energetycznego dotyczy podmiotu, który posiada znaczący wpływ lub sprawuje nad wnioskodawcą starającym się o koncesję kontrolę lub współkontrolę – w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 34, 35, i 36 lit. a), b), e) i f) ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości[55]. Określenie „podmiot" nie nawiązuje ani wprost, ani bezpośrednio do pojęcia „jednostki" w rozumieniu ustawy o rachunkowości, a zatem pojęcie „podmiot" ma charakter autonomiczny, właściwy tylko dla ustawy Prawo energetyczne i obejmuje każdego, kto posiada w stosunku do wnioskodawcy starającego się o koncesję cechy wskazane w ustawie. Pojęcia: „podmiot" z ustawy – Prawo energetyczne oraz „jednostka" – zdefiniowana w art. 2 ust. 1 ustawy o rachunkowości nie mogą być zatem traktowane jako synonimy. Z tych też względów zasadne jest przyjęcie, że to sposób oddziaływania na wnioskodawcę, a nie właściwości podmiotu oddziaływającego stanowią istotę odesłania do art. 3 ust. 1 pkt 34, 35 i 36 lit. a), b), e) i f) ustawy o rachunkowości. Wymóg niekaralności, o którym mowa w art. 33 ust. 3 pkt 6 Prawa energetycznego (podobnie jak wymóg niekaralności samego przedsiębiorcy, o którym mowa w pkt 3 tego samego przepisu) ma charakter gwarancyjny, ma bowiem uniemożliwić otrzymanie koncesji przedsiębiorcom, którzy naruszyli normy prawa pozostające w związku z przedmiotem działalności gospodarczej objętej ustawą przynajmniej do czasu zatarcia skazania.

W wyroku z 22 listopada 2018 r., II GSK 1601/18, wydanym w przedmiocie sporządzenia i ogłoszenia przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wykazu odbiorców przemysłowych NSA, w konsekwencji do przyjętego wcześniej stanowiska wyrażonego w postanowieniu z 28 czerwca 2016 r., II GSK 2822/16 oraz w wyroku z 10 października 2017 r., II GSK 2281/17 był związany tezą, iż termin, o jakim mowa w art. 188 ust. 4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii[56], ma charakter materialny. Termin ten należało uznać za dochowany również wtedy, kiedy przedsiębiorca przed upływem wskazanego okresu (tj. do dnia 18 kwietnia 2015 r.) nadał stosowne oświadczenie, o którym mowa w art. 188 ust. 4 ustawy OZE, poprzez operatora pocztowego. Ponieważ sytuacja taka wystąpiła w przedmiotowej sprawie, organ winien był ująć skarżącą spółkę w wykazie odbiorców przemysłowych. Sama czynność umieszczenia odbiorcy przemysłowego w przedmiotowym wykazie odbiorców, którzy złożyli ww. oświadczenie, nie wymagała zaś merytorycznego odniesienia się do treści złożonych oświadczeń i ich załączników, lecz polegała na ich formalnym wpisie na listę. NSA stwierdził również, że skoro umieszczenie w wykazie stanowi dla danego podmiotu indywidualne rozstrzygnięcie i może być kwestionowane

[54] Dz.U. z 2016 r. poz. 687 ze zm.; dalej: ustawa o KRS.
[55] Dz.U. z 2016 r. poz. 1047.
[56] Dz.U. z 2015 r. poz. 478; dalej: ustawa OZE.

pominięcie przedsiębiorcy w wykazie, to nie zachodziły podstawy do zastosowania art. 146 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym „sąd uwzględniając skargę na akt lub czynność [...], uchyla ten akt, interpretację, opinię zabezpieczającą lub odmowę wydania opinii zabezpieczającej albo stwierdza bezskuteczność czynności".

3.12.2. Prawo telekomunikacyjne. Rozpoznane sprawy dotyczyły rozpowszechniania programów telewizyjnych i radiowych; problemu usług telekomunikacyjnych i eksploatacji sieci; pozwoleń i urządzeń radiowych; kontroli działalności pocztowej oraz innych zagadnień.

W wyroku z 10 kwietnia 2018 r., II GSK 1993/16, NSA przyjął, że na gruncie art. 125 ust. 1 stawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe[57] nie może być mowy o umorzeniu postępowania ze względu na usunięcie uchybień dotyczących działalności pocztowej przed wydaniem decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. NSA zauważył, że art. 125 ust. 1 Prawa pocztowego znajduje się w rozdziale 11 tej ustawy, zatytułowanym „Kontrola działalności pocztowej". Zgodnie z art. 122 ust. 2 pkt 1a Prawa pocztowego Prezes UKE sprawuje kontrolę działalności pocztowej w zakresie świadczenia usług pocztowych. Sposób doręczania przesyłek pocztowych jest świadczeniem usług pocztowych, a warunki ich świadczenia określone w art. 37 ust. 1 Prawa pocztowego nie naruszają odrębnych przepisów odnoszących się do doręczania pism, w tym pism sądowych, co wynika z treści art. 37 ust. 3 powołanej ustawy.

W ocenie NSA decyzja wydana na podstawie art. 125 ust. 1 Prawa pocztowego nie tylko określa zakres stwierdzonych naruszeń, ale określa także termin usunięcia nieprawidłowości. Określenie takiego terminu nie może być wiązane z usunięciem przez spółkę wad w zakresie doręczania pism. Termin ten jest prawnym określeniem czasu, po upływie którego organ może dokonać kontroli wykonania decyzji. Nie może być on zatem związany z wykonalnością decyzji, a w konsekwencji z bezprzedmiotowością postępowania.

Wśród spraw rozpoznanych w zakresie pozwoleń i urządzeń radiowych na uwagę zasługuje wyrok z 27 listopada 2018 r., II GSK 3446/16 dotyczący odmowy stwierdzenia nadpłaty w opłatach za prawo do dysponowania częstotliwością oraz z tytułu kosztów upomnienia. NSA wskazał, że opłata, o której mowa w art. 185 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[58] jest ściśle związana z uzyskaniem „prawa do dysponowania częstotliwością w rezerwacji częstotliwości", a nie z samym dokonaniem przez organ rezerwacji. Prawo dysponowania częstotliwościami wynikające z rezerwacji ma charakter złożony. Jego aspekt negatywny polega na tym, że inne podmioty, poza uprawnionym z rezerwacji, nie mogą uzyskać takiego prawa w odniesieniu do tych samych częstotliwości (zob. art. 114 ust. 3 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego). Innymi słowy, uprawniony może oczekiwać od organu administracji powstrzymania się od udzielania prawa do dysponowania częstotliwościami przydzielonymi mu w rezerwacji na rzecz innego uczestnika obrotu. Aspekt pozytywny natomiast to uprawnienie podmiotu, który uzyskał rezerwację, do żądania od organu wydania pozwolenia dotyczącego wykorzystania zasobu częstotliwości objętego rezerwacją częstotliwości w okresie jej obowiązywania – tzw. „pozwolenia radiowego" – na warunkach określonych w rezerwacji (art. 143 ust. 1 i 3 oraz art. 115 ust. 1–4 Prawa telekomunikacyjnego).

Z kolei w wyroku z 27 listopada 2018 r., II GSK 5751/16, wydanym w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy dotyczącej we-

[57] Dz.U. z 2012 r. poz. 1529.

[58] Dz.U. z 2014 r. poz. 243 ze zm.

zwania do nieodpłatnego udostępnienia programu NSA za prawidłowe uznał stanowisko Sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym akt w postaci wezwania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do nieodpłatnego udostępnienia programu podmiotowi rozprowadzającemu programy, nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu k.p.a., rozstrzygającą o prawach i obowiązkach spółki.

W wyroku z 11 grudnia 2018 r., II GSK 4554/16, wydanym w przedmiocie rozpowszechniania programu radiowego oraz naliczenia opłaty koncesyjnej NSA uznał, że w świetle art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji[59], określających w sposób otwarty elementy koncesji w przypadku jednoczesnego, z tą samą datą decydowania o udzieleniu koncesji i o nadaniu statusu nadawcy społecznego, wszystkie te rozstrzygnięcia mogły, a nawet powinny znaleźć się w jednej decyzji koncesyjnej, oczywiście z wyjątkiem jednoczesnego ustalenia opłaty za udzielenie koncesji i zwolnienia od tej opłaty.

Część spraw dotyczyła zagadnienia ograniczenia prawa wglądu do materiału dowodowego. W wyroku z 12 grudnia 2018 r., II GSK 4576/16, NSA wskazał na treść art. 207 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, zgodnie z którym w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy Prezes UKE w drodze postanowienia może ograniczyć pozostałym stronom prawo wglądu do materiału dowodowego, jeżeli udostępnienie tego materiału grozi ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa lub innych tajemnic prawnie chronionych. Zakres tajemnicy objęty dyspozycją tego przepisu obejmuje tajemnice przedsiębiorstwa oraz inne tajemnice prawnie chronione. Wobec tego, że pojęcie „innych tajemnic prawnie chronionych" nie zostało zdefiniowane na gruncie przywołanej ustawy, uzasadnione było odwołanie się do regulacji prawnej, której przedmiot tego dotyczy, tj. do ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Przepis art. 5 tej ustawy zawiera klasyfikację informacji niejawnych, w której znajduje się również informacja niejawna z klauzulą „zastrzeżone". Zgodnie z ust. 4 art. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych, informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „zastrzeżone", jeżeli nie nadano im wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych RP.

NSA wskazał, że za inną tajemnicę prawnie chronioną w myśl art. 207 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego należało również uznać tajemnicę chronioną na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy o ochronie informacji niejawnych, a mianowicie informację niejawną opatrzoną klauzulą „zastrzeżone". Fakt, że podlegająca ochronie prawnej informacja niejawna opatrzona klauzulą „zastrzeżone" jest – może być – jednocześnie handlową tajemnicą przedsiębiorstwa (i to nawet taką, co do której przedsiębiorca nie podjął niezbędnych działań w celu zachowania ich poufności), nie usprawiedliwia oczekiwania odnośnie do jej ujawnienia w sposób i w zakresie, w jakich żądała tego strona skarżąca, a to dlatego, że stanowi ona inną tajemnicę prawnie chronioną.

3.12.3. Prawo geologiczne i górnicze. W kategorii spraw objętych symbolem 6062 na uwagę zasługuje wyrok z 11 kwietnia 2018 r., II GSK 2131/16, w którym NSA przyjął, że określony w art. 175 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze[60] obowiązek posiadania służb ruchu zapewniających bezpieczeństwo pracowni-

[59] Dz.U. z 2017 r. poz. 1414 ze zm.

[60] Dz.U. z 2015 r. poz. 196.

ków i ruchu zakładu górniczego należy rozumieć nie jako wymóg formalny, ale jako wymóg sprowadzający się do faktycznego wykonywania przez określoną osobę wyższego dozoru ruchu o specjalności technik strzałowy obowiązków polegających na bezpośrednim sprawowaniu nadzoru nad gospodarką środkami strzałowymi, sprzętem strzałowym oraz wykonywaniem robót strzałowych. Z treści powołanego przepisu wynika, że Prezes Wyższego Urzędu Górniczego nakłada karę pieniężną na przedsiębiorcę, który nie dopełnia ciążącego na przedsiębiorcy obowiązku w zakresie posiadania odpowiednich środków materialnych i technicznych oraz służb ruchu zapewniających bezpieczeństwo pracowników i ruchu zakładu górniczego. Oznacza to, że przedsiębiorca jest zobowiązany do posiadania odpowiednich służb ruchu zapewniających bezpieczeństwo pracowników i ruchu zakładu górniczego. Dla zastosowania więc sankcji w postaci kary pieniężnej nakładanej na przedsiębiorcę za opisany delikt konieczne jest ustalenie, czy w okresie objętym kontrolą przedsiębiorca wywiązał się z opisanego obowiązku. Skoro zatem w spółce było utworzone stanowisko kierownika działu robót górniczych – technik strzałowy – i obowiązki te wykonywał pracownik, który posiadał kwalifikacje w specjalności technik strzałowy, jednakże w okresie objętym kontrolą przebywał na zwolnieniu lekarskim, należało stwierdzić, że tym czasie w zakładzie górniczym nie było osoby wyższego dozoru ruchu, która posiadając kwalifikacje w specjalności technik strzałowy sprawowałaby faktyczny nadzór nad gospodarką środkami strzałowymi, sprzętem strzałowym oraz wykonywaniem robót strzałowych.

W grupie spraw dotyczących opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji na uwagę zasługuje wyrok z 28 listopada 2018 r., II GSK 4202/16, w którym NSA odniósł się do kwestii przedawnienia prawa do wydania decyzji w przedmiocie opłaty eksploatacyjnej, o której mowa w art. 85a ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze[61]. NSA wskazał, że z art. 87 powołanej ustawy wynika, że do opłat, o których mowa w przepisach niniejszego rozdziału, stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej o zobowiązaniach podatkowych, z tym że określone w nich uprawnienia organów podatkowych przysługują wierzycielom. Ocena „odpowiedniego" zastosowania przepisów Ordynacji podatkowej w kwestii przedawnienia uprawnienia do doręczenia decyzji w przedmiocie opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji wymaga podkreślenia, że nie jest kwestionowane, iż decyzji w tym przedmiocie przypisuje się charakter decyzji ustalającej, o której mowa w art. 21 § 1 pkt 2 o.p. NSA wskazał, że w myśl art. 68 § 1 o.p. zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w art. 21 § 1 pkt 2, nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. Stosownie zaś do regulacji zawartej w § 2, jeżeli podatnik: 1) nie złożył deklaracji w terminie przewidzianym w przepisach prawa podatkowego, 2) w złożonej deklaracji nie ujawnił wszystkich danych niezbędnych do ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego, to zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w § 1, nie powstaje, pod warunkiem że decyzja ustalająca wysokość tego zobowiązania została doręczona po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy.

Ważąc, czy do oceny przedawnienia prawa organu do doręczenia decyzji w przedmiocie opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny bez koncesji – wobec stosowania powyższego przepisu „odpowiednio" – zastosowanie znajduje z art. 68 § 1 czy też art. 68 § 2 o.p., zdaniem NSA nie można nie zauważyć, że ustawodawca powiązał termin przedaw-

[61] Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.

nienia uprawnienia do doręczenia decyzji ustalającej z faktem złożenia/niezłożenia stosownej deklaracji. Zasadne jest zatem przyjęcie, że wprowadzenie w art. 68 § 2 o.p. dłuższego – pięcioletniego – terminu przedawnienia uzasadnione jest tym, że organ uprawniony do wydania decyzji nie uzyskuje od podatnika stosownych danych dla ustalenia zobowiązania podatkowego. W takich sytuacjach na organach spoczywa obowiązek zebrania dowodów, z których będą wynikały dane konieczne do ustalenia tego zobowiązania. NSA podkreślił, że z samej istoty opłaty za nielegalne wydobywanie kopaliny wynika, że podmiot dokonujący wydobycia kopaliny bez koncesji – działając nielegalnie – nie dostarcza organowi żadnych danych niezbędnych do ustalenia faktu wydobycia kopalin bez koncesji, jak i do ustalenia wysokości związanej z tym opłaty. W konsekwencji, w jego ocenie należało przychylić się do poglądu, że do decyzji nakładających opłatę za delikt administracyjny zastosowanie znajduje art. 68 § 2 Ordynacji podatkowej.

NSA podniósł ponadto, że Prawo geologiczne i górnicze nie przewiduje obowiązku składania deklaracji, o których mowa w analizowanych przepisach Ordynacji podatkowej. Specyfika postępowania w przedmiocie opłat za nielegalne wydobywanie kopaliny – właśnie wobec nielegalnego działania podmiotów wydobywających kopaliny – przemawia jednak za taką modyfikacją art. 68 § 2 Ordynacji podatkowej, że 5-letni termin do doręczenia decyzji ustalającej opłatę eksploatacyjną, o której mowa w art. 85a ust. 1 ustawy p.g.g. z 1994 r., wynika z braku stosownych informacji od podmiotu wydobywającego kopaliny i wyłącznie na organie ciąży wymóg zebrania dowodów na okoliczności konieczne do ustalenia opłaty.

NSA wskazał, że przepis art. 143 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze z 2011 r., w myśl którego decyzja w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej nie może zostać wydana po upływie 5 lat od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające jej wydanie, może być uznana za pewną wskazówkę interpretacyjną w kwestii woli ustawodawcy co do terminu do wydania (doręczenia) decyzji ustalającej należną opłatę eksploatacyjną.

Z kolei w wyroku z 27 listopada 2018 r., II GSK 3899/16, NSA odniósł się m.in. do uregulowanego w art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze zagadnienia udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1, ze złóż (węgla kamiennego) oraz związanego z tym wymogu uzgodnienia tej kwestii z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalin. Zdaniem NSA wydanie decyzji o odmowie udzielenia koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złoża nie wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki. NSA podkreślił, że to przepisy prawa materialnego wskazują organy właściwe do uzgodnień oraz ich zakres przedmiotowy. Przepis art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze wprost wskazuje, jaki rodzaj decyzji administracyjnej wymaga uzgodnienia z organem współdziałającym, tzn. w sposób jasny i jednoznaczny odnosi się tylko do decyzji pozytywnej („udzielenie koncesji"), a nie negatywnej („odmowa udzielenia koncesji"). Nie ma w tym przepisie także mowy ogólnie o np. „decyzji w sprawie, albo w przedmiocie koncesji". Ponieważ zakres obowiązku współdziałania w postępowaniu koncesyjnym kształtowany jest prawem geologicznym i górniczym, a z treści art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze wynika, że współdziałanie to poprzedza udzielenie koncesji, a nie decyzję w przedmiocie jej odmowy, przeciwne rozwiązanie rażąco naruszałoby zasadę określoną w art. 7 Konstytucji oraz w art. 6 k.p.a.

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

Przedmiotem rozstrzygniętych spraw w znacznej części była jakość produktów rolno-spożywczych i stosowanych w związku z tym kar pieniężnych nakładanych z powodu wprowadzenia do obrotu handlowego zafałszowanego artykułu rolno-spożywczego lub wprowadzenia do obrotu partii produktów niespełniających wymagań jakości handlowej (wyroki z: 2 sierpnia 2018 r., II GSK 3321/16; 26 września 2018 r., II GSK 719/18). W sprawach o wskazanej tematyce NSA prezentował ugruntowane już stanowisko, iż przepis art. 40a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych[62] jest wyrazem odpowiedzialności administracyjnej, która ma charakter obiektywny. Odnośnie do wysokości nakładanej kary NSA zgodnie z poglądem ugruntowanym w latach ubiegłych wskazał, że wysokość kary powinna spełniać swoją funkcję prewencyjną – winna być wyraźnym ostrzeżeniem na przyszłość, zapobiegającym powstawaniu nagannych praktyk rynkowych, oraz funkcję represyjną – stanowić poważną dolegliwość dla przedsiębiorcy, nie niosąc za sobą jednocześnie ryzyka wyeliminowania go z obrotu gospodarczego.

W wyroku z 6 lutego 2018 r., II GSK 1184/16, NSA zajął stanowisko w zakresie nałożonego na organ – zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.j.h. oraz art. 11 ust. 6 Rozporządzenia WE Parlamentu i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r., nr 882/2004, w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt[63] – obowiązku pobrania próbki dodatkowej produktu z tej samej partii w ilości odpowiadającej ilości pobranej do badań. NSA przypomniał, że obowiązek ten nałożono w celu zagwarantowania kontrolowanemu podmiotowi prawa dokonania na jego wniosek ponownego badania jakości produktu. Skierowanie do strony informacji o wynikach badań próbki podstawowej oraz przysługujących jej uprawnieniach w zakresie próbki kontrolnej stanowiło prawidłowe wykonanie tego obowiązku. Wyznaczenie stronie przez organ siedmiodniowego terminu na złożenie wniosku w sprawie ponownego badania jakości produktu było dopuszczalne.

W wyroku z 6 września 2018 r., II GSK 2940/16, NSA zaaprobował stanowisko Sądu pierwszej instancji, że skoro wyjątkowo, w świetle przepisu § 8 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad uwidaczniana cen towarów i usług oraz sposobu oznaczania ceną towarów przeznaczonych do sprzedaży[64] uwidocznienie ceny jednostkowej towaru nie jest wymagane, jeżeli jest ona identyczna z jego ceną sprzedaży, to należało uznać, że przepis ten dotyczy produktów w opakowaniach, np. jednokilogramowych, jednolitrowych. Zdaniem NSA wykładnia tego przepisu musi być bowiem dokonywana w kontekście § 8 ust. 7 rozporządzenia, w którym dopuszczono przy uwidacznianiu cen jednostkowych stosowanie dziesiętnych wielokrotności i podwielokrotności innych legalnych jednostek miar, jednak w szczególnych przypadkach uzasadnionych rodzajem, przeznaczeniem oraz zwyczajowo oferowaną ilością towarów masowych, towarów pakowanych i towarów o małych gabarytach. Przepis § 8 ust. 3 rozporządzenia może dotyczyć również towarów sprzedawanych na sztuki, ale nie w takim znaczeniu, że jako towary sprzedawane na sztuki wskazuje się produkty opakowane oznakowane masą i obję-

[62] Dz.U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577 ze zm.; dalej: u.j.h.
[63] Dz.Urz. UE L 2004.165.1.
[64] Dz.U. Nr 99, poz. 894 ze zm.

tością, o zwyczajowo oferowanej ilości. Ze względu na treść § 8 rozporządzenia w związku z art. 4 ust. 1 i art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług[65] wszystkie towary muszą być oznakowane ceną oraz ceną jednostkową w sposób jednoznaczny i zarazem niebudzący wątpliwości oraz umożliwiający porównanie cen. Cena oraz cena jednostkowa są pojęciami różnymi, ponieważ cena oznacza cenę sprzedaży, a cena jednostkowa jest ceną za jednostkę miary określonego towaru i może – lecz nie musi – być równa cenie sprzedaży.

W wyroku z 19 września 2018 r., II GSK 1271/18, NSA przyjął, że § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych[66] w zakresie, w jakim stanowi o możliwości zatrzymania egzemplarza przyrządu pomiarowego, został wydany z przekroczeniem delegacji zawartej w art. 9 ustawy Prawo o miarach, która w żadnym miejscu nie upoważnia ministra właściwego do spraw gospodarki do wydania regulacji, stanowiącej podstawę tak dalece idącej ingerencji w prawo własności jak w niniejszej sprawie, w której w oparciu o § 12 ust. 2 rozporządzenia zatrzymano przyrząd spółki na okres ważności decyzji, to jest na 10 lat. Tymczasem, jak wynika z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ponadto zgodnie z ustanowioną w art. 20 Konstytucji zasadą społecznej gospodarki rynkowej, stanowiącą podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, jest ona oparta m.in. na wolności działalności gospodarczej oraz własności prywatnej. NSA zaaprobował stanowisko Sądu pierwszej instancji o konieczności uwzględnienia przez organ w ponownie prowadzonym postępowaniu zasady proporcjonalności, jak również słusznego interesu strony wynikającego z przysługującego jej do zatrzymanego przyrządu prawa własności.

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

W zakresie tej problematyki przeważająca liczba spraw dotyczyła nałożenia kar pieniężnych za naruszenie obowiązków lub warunków wynikających z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[67].

W sprawach dotyczących wymierzenia kar pieniężnych za przejazd pojazdem nienormatywnym wieloosiowym NSA przedstawił pogląd, że przepisy ustawy o drogach publicznych określające dopuszczalne naciski osi pojazdu, do których odwołano się w definicji pojazdu nienormatywnego zawartej w art. 2 pkt 35a ustawy – Prawo o ruchu drogowym, to zarówno przepisy ustawy o drogach publicznych, jak i przepisy dotyczące dróg zamieszczone w ustawie – Prawo o ruchu drogowym i w przepisach wykonawczych do tej ustawy. W związku z tym podczas wykonywania przejazdu po drogach publicznych pojazdy muszą spełniać wymagania w zakresie maksymalnych nacisków osi wielokrotnych zawarte w tych przepisach (wyroki z: 25 kwietnia 2018 r., II GSK 2337/16 i 9 października 2018 r., II GSK 2395/16).

[65] Dz.U. z 2014 r. poz. 915.
[66] Dz.U. Nr 5, poz. 29 ze zm.
[67] Dz.U. z 2017 r. poz. 2200 ze zm.

W wyroku II GSK 2337/16 NSA wskazał również, że problem związany z ustaleniem masy całkowitej pojazdu za pomocą wag nieautomatycznych SAW 10C nie polega na wykazaniu, do czego te wagi mogą być użyte, lecz w jaki sposób należy ich użyć, aby wynik ważenia był prawdziwy (zgodny z rzeczywistością).

Z kolei w sprawie II GSK 2001/16 (także II GSK 2002/16) NSA wskazał, że ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[68] nie zawiera definicji ładunku podzielnego i w tym zakresie należy posiłkować się definicją ładunku niepodzielnego, uznając za ładunek podzielny każdy inny ładunek, tj. ładunek niespełniający warunków uznania go za ładunek niepodzielny. Przesłanka podzielności/niepodzielności ładunku nie ma umownego charakteru, ale jest zdarzeniem ze sfery faktów, wiąże się bowiem z naturą przewożonego towaru. Zgodnie z art. 2 pkt 35b p.r.d. ładunek niepodzielny jest to ładunek, który bez niewspółmiernie wysokich kosztów lub ryzyka powstania szkody nie może być podzielony na dwa lub więcej mniejszych ładunków. Tym samym ładunkiem podzielnym będzie ładunek, który bez niewspółmiernych kosztów lub ryzyka ich powstania może zostać podzielony na mniejsze ładunki (partie ładunków).

Zdaniem NSA kategoria niewspółmiernie wysokich kosztów, o której mowa w art. 2 pkt 35b p.r.d., odnosi się do kosztów o szczególnym charakterze, ponoszonych np. w związku z demontażem urządzenia (ładunku) w celu podzielenia go na większą liczbę ładunków zapewniających normatywność pojazdu, którym ładunek taki jest transportowany, a następnie ponownego montażu urządzenia w celu doprowadzenia go do pierwotnego stanu. Kategoria ta nie odnosi się zatem do zwykłych kosztów przewozu wynikających ze zwykłego, prostego podziału przewożonego ładunku. Ustawodawca w art. 2 pkt 35b p.r.d. powiązał więc niewspółmiernie wysokie koszty lub ryzyko powstania szkody z podziałem ładunku, nie zaś z wykonaniem przewozu.

W kwestii zajęcia pasa drogowego NSA w wyroku z 17 października 2018 r., II GSK 1226/18, wskazał, iż okoliczność, że w dniu kontroli pas drogowy nie został uprzątnięty i nie było możliwości niezakłóconego korzystania z niego zgodnie z przeznaczeniem, gdyż nadal wyglądał jak teren budowy, powoduje, że w pełni uzasadnione jest stanowisko, zgodnie z którym prowadzone roboty nie zostały zakończone i również w tym dniu miało miejsce „zajęcie pasa drogowego" w rozumieniu art. 40 ust. 12 pkt 1 w związku z art. 40 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

NSA stwierdził ponadto, że przepisy art. 54 ust. 8 i art. 54 ust. 9 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych nie dają umocowania do prowadzenia robót w pasie drogowym bez wiedzy i zgody zarządcy drogi. Sąd uznał, iż z uwagi na rozpoczęcie robót w pasie drogowym z pominięciem wystąpienia o uzyskanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu rozpoczęcia robót w trybie art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, a jednocześnie bez uzgodnienia w drodze porozumienia z zarządcą drogi zakresu, warunków i terminu zajęcia terenu na podstawie art. 54 ust. 9 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, strona nie mogła skutecznie bronić się przed nałożeniem kary za samowolne zajęcie pasa drogowego argumentem, że ze względu na cel realizowanej inwestycji jest zwolniona z obowiązku uiszczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego na mocy art. 54 ust. 8 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Sąd podkreślił, że sankcja administracyjna wynikająca z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych

[68] Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.; dalej: p.r.d.

związana jest z zajęciem pasa drogowego bez zezwolenia (art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych), a nie bez uiszczenia opłaty (art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych).

Rozstrzygając sprawy dotyczące transportu drogowego, NSA wielokrotnie odnosił się do sytuacji przedsiębiorcy wykonującego działalność gospodarczą w zakresie transportu drogowego. W wyroku z z 18 września 2018 r., II GSK 1045/18 6037, NSA przyjął, że taki przedsiębiorca może kilkakrotnie zawieszać prowadzoną działalność, jednak całkowity okres zawieszenia nie może przekraczać określonego przez ustawodawcę maksymalnego czasu jego trwania.

Osobne zagadnienie stanowiły aspekty proceduralne kontroli prowadzonych na podstawie ustawy o transporcie drogowym. I tak w sprawie II GSK 4086/16 NSA podkreślił, że przekazanie stronie postępowania nieczytelnego w części stwierdzonych naruszeń protokołu kontroli i jednoczesne niewskazanie, jakiego naruszenia jakich obowiązków czy warunków przewozu drogowego, o których mowa w art. 92a ust. 6 w związku z ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[69], dopuścił się przedsiębiorca transportowy, pozbawia go możliwości wykazania istnienia przesłanek egzoneracyjnych z art. 92c ust. 1 cyt. ustawy i stanowi jaskrawy przykład naruszenia prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu.

Natomiast w sprawie II GSK 2930/16 NSA wskazał, że na gruncie art. 92a ust. 1, 2 i 6 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[70] sankcja za naruszenie l.p. 6.1.4 załącznika nr 3 do tej ustawy jest niezależna od sankcji za naruszenie czasu pracy. Do nałożenia sankcji z tytułu nieprzeprowadzenia okresowego badania urządzenia dochodzi zatem niezależnie od tego, czy urządzenie działa prawidłowo, sam zaś fakt nieprzeprowadzenia badania okresowego nie oznacza automatycznie wadliwości działania urządzenia i nieprawidłowości danych przez nie rejestrowanych. Sprawdzenie okresowe urządzeń zainstalowanych w pojazdach przeprowadza się – oprócz przypadków ich uszkodzenia – każdorazowo po upływie okresu 24 miesięcy. Sprawdzenie to ma charakter kontrolny, a jego brak nie powoduje automatycznie nieważności rejestrowanych danych.

Rozpatrywane były również sprawy odnoszące się do prawidłowego oznakowania dróg ekspresowych znakiem drogowym T-34 (np. II GSK 2322/16, II GSK 2006/15, II GSK 2397/16, II GSK 1268/16, II GSK 1502/16). W wyroku II GSK 2625/16 wskazano, że warunkiem nałożenia na kierującego pojazdem kary pieniężnej określonej w art. 13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. jest oznakowanie drogi tak, aby poruszający się po drodze miał świadomość ciążącego na nim obowiązku. Tabliczka T-34 określona w § 65 ust. 1 i 3 rozporządzenia w sprawie znaków zawiera więc w sobie zarówno informację, że za przejazd danym odcinkiem drogi publicznej należy uiścić opłatę elektroniczną, jak również zakaz poruszenia się po drodze bez tej opłaty. Skoro dla nałożenia na kierującego pojazdem kary elektronicznej konieczne jest prawidłowe oznakowanie drogi, to okoliczność ta powinna być ustalona w sposób niebudzący wątpliwości w postępowaniu administracyjnym.

NSA wypowiadał się również w kwestii wykonywania transportu drogowego bez wymaganej licencji. W sprawie II GSK 2995/16 uznał za zasadne stanowisko, zgodnie z którym wykonywanie transportu drogowego w ramach spółki cywilnej wymaga posiadania odpowiedniej licencji przez każdego ze wspólników. Spółka cywilna, choć nie jest odrębnym podmiotem prawa, lecz stosunkiem prawnym powstałym na podstawie umowy, to

[69] Dz.U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.

[70] Tamże.

jednak przez tę umowę strony, czyli wspólnicy, zobowiązują się do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego (art. 860 § 1 Kodeksu cywilnego), a więc do wspólnego działania, które należy traktować jako jedno działanie dwóch lub więcej wspólników, nie zaś jako sumę ich działań indywidualnych. Zatem przewóz wykonywany w ramach spółki cywilnej jest jednym przewozem podlegającym zarachowaniu łącznie na rzecz wszystkich wspólników, a nie przewozem realizowanym przez każdego z nich z osobna.

W sprawach dotyczących cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, w których podnoszony był zarzut z art. 84 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, NSA kontynuował dotychczasową linię orzeczniczą, wedle której art. 84 ust. 3 powołanej ustawy musi być stosowany w sposób ścisły. Biorąc pod uwagę dotkliwe sankcje przewidziane przez ustawodawcę wobec diagnosty, któremu ma być wykazane naruszenie przepisów lub prowadzenie czynności kontrolnych z rażącym naruszeniem przyjętych zasad, konieczne jest niezwykle wnikliwe i staranne badanie każdej tego rodzaju sprawy przez organy administracji publicznej, z uwzględnieniem wszelkich jej okoliczności.

W sprawie II GSK 1664/16 NSA podkreślił zaś, że proporcjonalność i adekwatność sankcji administracyjnej nakładanej na podstawie art. 84 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym każdorazowo pozostaje w ścisłym związku ze stanem faktycznym ustalonym w postępowaniu prowadzonym w sprawie cofnięcia uprawnień diagnosty i siłą rzeczy, skoro chodzi o cofnięcie uprawnień, z którymi skorelowane są w oczywisty wręcz sposób konkretne obowiązki, jest i musi być odnoszona do oceny treści, wagi i znaczenia obowiązków, którym diagnosta uchybił wykonując powierzone mu i ważkie z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego zadania. Zadania i obowiązki te mają walor normatywny – wynikają z przepisów prawa, a mianowicie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz rozporządzenia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach.

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

W wyroku I GSK 2307/18 NSA uznał, że opłata egzekucyjna w wysokości określonej w art. 64 § 1 pkt 4 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[71] może być pobrana wyłącznie wówczas, gdy nastąpi faktyczne zajęcie wierzytelności pieniężnych.

Natomiast w wyroku z 28 sierpnia 2018 r., I GSK 1433/18, NSA wskazał, że zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego jest skuteczne w odniesieniu do rachunków bankowych zobowiązanego prowadzonych przez bank, niezależnie od tego, czy organ egzekucyjny wskazał w zawiadomieniu o zajęciu numery tych rachunków (art. 81 § 1 u.p.e.a.). Rozumując *a contrario* należy uznać, że zajęcie jest nieskuteczne, jeżeli bank nie prowadzi rachunku dla zobowiązanego. Brak skuteczności nie może być utożsamiany z nieprawidłowością działania. Konkludując, nieprowadzenie rachunku bankowego zobowiązanego stanowi przeszkodę w przekazaniu przez bank zajętej kwoty organowi egzekucyjnemu na pokrycie egzekwowanej należności. Tak więc nieprowadzenie rachunku bankowego jest okolicznością prowadzącą do niemożności osiągnięcia celu zajęcia, a nie świadczącą o nieprawidło-

[71] Dz.U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.; dalej: u.p.e.a.

wości czynności organu egzekucyjnego lub poborcy skarbowego dokonanych w ramach zajęcia rachunku bankowego.

W wyroku z 14 listopada 2018 r., I GSK 2270/18, NSA zwrócił uwagę, że w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie została w ogóle uregulowana kwestia pełnomocnictwa, więc na zasadzie odesłania w art. 18 tej ustawy w tym zakresie pełne zastosowanie mają przepisy art. 32 i art. 33 § 1–4 k.p.a., obowiązki zaś w zakresie doręczeń zostały uregulowane w art. 39–49 k.p.a. Zgodnie z tymi regulacjami obowiązek doręczania pism pełnomocnikowi zobowiązanego dotyczy pełnomocnika ustanowionego w sprawie (art. 40 § 2 k.p.a.). Pełnomocnictwo winno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone do protokołu, a pełnomocnik zobowiązany jest dołączyć do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa (art. 33 § 2 i 3 k.p.a.). Z powołanych przepisów wynika, że organ egzekucyjny musi zostać zawiadomiony o fakcie ustanowienia pełnomocnika w danej, konkretnej sprawie. Dopiero od momentu zawiadomienia organ administracyjny (egzekucyjny) jest zobligowany doręczać pisma ustanowionemu w sprawie pełnomocnikowi i zapewnić mu taki udział w postępowaniu jak stronie tego postępowania (w tym przypadku chodzi o odpowiednie uprawnienia zobowiązanego). Dopiero po skutecznym wszczęciu czynności egzekucyjnych zobowiązany może ustanowić pełnomocnika w tym postępowaniu. Wcześniejsze czynności podejmowane przez wierzyciela oraz organ egzekucyjny (art. 15 ust. 1, art. 26 § 1 i art. 29 § 1 u.p.e.a.) poprzedzają dopiero wszczęcie egzekucji administracyjnej. Na tym etapie ustanowienie pełnomocnika przez zobowiązanego nie jest możliwe, nie została bowiem wszczęta egzekucja administracyjna, do której wszczęcia w sposób przewidziany w art. 26 § 5 pkt 1 lub 2 u.p.e.a. w ogóle nie musi dojść (np. wcześniejsza zapłata należności pieniężnej na skutek doręczenia upomnienia). W takiej sytuacji adresatem odpisu tytułu wykonawczego (art. 26 § 5 pkt 1 u.p.e.a.) jest zobowiązany wskazany przez wierzyciela w tytule wykonawczym (art. 27 pkt 2 u.p.e.a. oraz art. 40 § 1 k.p.a. w związku z art. 18 u.p.e.a.).

W sprawie I GSK 1806/18 z 25 września 2018 r. NSA wskazał, że po zarejestrowaniu odbiornika RTV uiszczenie opłaty abonamentowej, będące obowiązkiem wynikającym z mocy samego prawa, nie wymagało dla jego realizacji konkretyzacji w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, co również wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2010 r., K 24/08. W konsekwencji organ egzekucyjny nie miał obowiązku skierowania upomnienia przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, nie doszło więc w sprawie do naruszenia przepisów art. 15 § 1 u.p.e.a. oraz § 13 pkt 2 rozporządzenia egzekucyjnego z 2001 r.

W wyroku z 5 września 2018 r., I GSK 1793/18, NSA pokreślił, iż w orzecznictwie sądowoadministracyjnym w procesie kontroli legalności postanowień wierzyciela w przedmiocie zarzutów w postępowaniach egzekucyjnych dotyczących opłat abonamentowych nie była kwestionowana rola Dyrektora Centrum Obsługi Finansowej Poczty Polskiej S.A. jako organu odwoławczego, i to niezależnie od rodzaju wydawanych orzeczeń sądowych (por. wyroki z: 7 czerwca 2018 r., I GSK 801/18; 22 marca 2018 r., II GSK 1343/16).

3.16. Pozaorzecznicza działalność Izby

3.16.1. W roku 2018 kontynuowano prace nad Biuletynem Izby Gospodarczej NSA. Biuletyn ukazuje się w cyklu miesięcznym począwszy od czerwca 2016 r. Zawiera bieżące informacje o zmianach w prawie, orzecznictwie NSA, Sądu Najwyższego, Trybunału Konsty-

tucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz o piśmiennictwie w zakresie właściwości orzeczniczej Izby Gospodarczej NSA, jak również informacje o wynikach przeprowadzonych narad i sprawozdania z konferencji.

3.16.2. Na Konferencjach Sędziów Izby Gospodarczej zaprezentowane zostały referaty: „O Konstytucji jako ustawie zasadniczej państwa", „O uroku prawa i sędziowskiego zawodu", „Zakres uprawnień jednostki samorządu terytorialnego do przyznawania stypendium sportowego w świetle w art. 31 ust 1 ustawy o sporcie – dwugłos", „Interpretacja pojęcia »jednego przedsiębiorstwa« na gruncie art. 2 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym" „Stosowanie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia braku wniosku o przyznanie płatności polegającego na jego niepodpisaniu a regulacja zawarta w art. 23 rozporządzenia Komisji nr 1122/2009", „Pozostawienie protestu bez rozpatrzenia z przyczyn określonych w art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy wdrożeniowej (alokacja środków)", „Sposób reprezentacji zarządu województwa – Instytucji Zarządzającej danym programem", „Skutki prawne wadliwości doręczeń w postępowaniu administracyjnym – zagadnienia wybrane", „Sprzeciw od decyzji wydanej w trybie art. 138 § 2 k.p.a. (przepisy art. 64a–64e p.p.s.a.)", „Materialne i formalne aspekty orzekania o zwrocie kosztów postępowania, w tym kosztów postępowania wznowieniowego", „Przegląd orzecznictwa Wydziału I za 2018 r. – wybrane problemy i konkluzje", „Przegląd orzecznictwa z zakresu właściwości Wydziału II za 2018 r. – wybrane problemy i konkluzje".

Zagadnienia prawne szczególnie istotne z perspektywy wojewódzkich sądów administracyjnych zostały omówione przez Prezesa Izby Gospodarczej oraz Przewodniczące Wydziału I i II Izby Gospodarczej w ramach referatów wygłoszonych podczas konferencji: WSA w Lublinie, WSA w Białymstoku, WSA w Rzeszowie oraz WSA w Warszawie.

Organizowane były również cyklicznie narady sędziów Izby Gospodarczej poświęcone omówieniu zagadnień merytorycznych istotnych z perspektywy bieżącej działalności orzeczniczej Izby.

W zakresie właściwości Wydziału I Izby tematami narad były m.in.: wykładnia art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy wdrożeniowej w zakresie pojęcia „wyczerpania" kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów; inne rozbieżności orzecznicze w sprawach objętych ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i ustawą wdrożeniową; zagadnienie, czy stanowisko burmistrza o zatwierdzeniu taryf na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest wiążące dla Rady Gminy (art. 24 ust. 4, art. 24 ust. 5 u.z.z.w.); kwestia, czy uchwała Rady Gminy o zatwierdzeniu taryf na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest aktem prawa miejscowego; możliwość kontroli zaistnienia przesłanek z art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r., ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w postępowaniu o przyznanie płatności grupie producenckiej; orzecznictwo w sprawach zwrotu dotacji udzielanych niepublicznym szkołom lub placówkom oświatowym, w tym: rozbieżność orzecznicza w zakresie wykładni art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty z uwagi zmiany treści tego przepisu, bieg terminu przedawnienia zobowiązania do zwrotu dotacji; wykładnia pojęcia wychowanka użytego w załączniku do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2010 na gruncie spraw

dotyczących zobowiązania do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty subwencji ogólnej; zasadność zawiadamiania strony postępowania administracyjnego o wszczęciu postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach sporów kompetencyjnych.

W zakresie właściwości Wydziału II Izby zajmowano się m.in. zagadnieniami: 1) kar pieniężnych w transporcie drogowym związanych z nieuiszczeniem w systemie viaTOLL opłaty za korzystanie z drogi (W wyniku dyskusji uczestnicy narady zgodzili się, że nie jest wystarczające dla przyjęcia odpowiedzialności kierującego jedynie określenie w rozporządzeniu odcinków płatnych dróg krajowych. Nie jest jednak tak, iż brak znaku bądź jego „niewłaściwe" umiejscowienie powoduje zawsze – niejako automatycznie – brak odpowiedzialności kierującego. Złożoność stanów faktycznych wymaga indywidualnego ich badania); 2) tym, że niewłaściwe pouczenie w decyzji kasacyjnej o skardze, a nie sprzeciwie, powinno skutkować formalnym zakończeniem postępowania sądowoadministracyjnego wraz z pouczeniem o możliwości przywrócenia terminu, czy też zgodnie z art. 112 k.p.a. strona nie powinna ponosić ujemnych konsekwencji działania organu i pomimo uchybienia terminu do wniesienia sprzeciwu, ale zachowania terminu do złożenia skargi należałoby środek taki rozpoznać merytorycznie – przy założeniu, że nie ma innych przeszkód blokujących jego rozpoznanie (Uczestnicy narady w większości zgodzili się w tym zakresie ze stanowiskiem zaprezentowanym w postanowieniu NSA z 26 października 2017 r., II OZ 1206/17, w którym uchylono postanowienie WSA o odrzuceniu sprzeciwu wniesionego z zachowaniem terminu błędnie podanego w pouczeniu, wskazując, że skutki prawne błędnego pouczenia o środkach zaskarżenia powinny być jednolite zarówno na drodze postępowania administracyjnego, jak i postępowania sądowego. Odmienna wykładnia prowadzi do zbędnego formalizmu i przedłużania postępowania, albowiem sąd administracyjny w sytuacji złożenia wniosku o przywrócenie terminu z powodu błędnego pouczenia obowiązany jest przywrócić go stronie); 3) opłat abonamentowych, w szczególności w kontekście opłat należnych za radioodbiorniki zamontowane w samochodach demonstracyjnych, zastępczych oraz wynajmowanych osobom trzecim (wątpliwości dotyczyły przede wszystkim zakresu zwolnienia z obowiązku rejestracji odbiorników radiowych w sytuacjach określonych w art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o opłatach abonamentowych); 4) skutków prawnych wadliwości doręczeń w postępowaniu administracyjnym; 5) materialnych i formalnych aspektów orzekania o zwrocie kosztów postępowania, w tym kosztów postępowania wznowieniowego.

Organizowano również narady z sędziami orzekającymi w podobnych grupach spraw, mające na celu omówienie istotnych zagadnień mogących pojawić się przy rozpoznawaniu spraw o podobnym stanie faktycznym i prawnym oraz cykliczne spotkania Prezesa Izby i Przewodniczących Wydziałów z asystentami sędziów poświęcone zagadnieniom merytorycznym i organizacyjnym – istotnym z punktu widzenia bieżącej działalności Izby.

Ponadto Sędziowie Izby oraz ich asystenci uczestniczyli w licznych konferencjach naukowych, debatach i wykładach zarówno w roli słuchaczy, jak i prelegentów.

Prezes, Przewodniczący Wydziałów i sędziowie Izby NSA uczestniczyli również w międzynarodowych spotkaniach przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości służących przybliżeniu zasad funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce i wymiany doświadczeń.

Powyższe działania przyczyniają się w znacznym stopniu do utrzymywania na wysokim poziomie orzecznictwa i eliminowania rozbieżności.

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

Orzecznictwo z zakresu należącego do właściwości Izby Gospodarczej w 2018 r. charakteryzowało się stabilnością, a w przypadku pojawienia się rozbieżności podejmowane były działania w celu ich wyeliminowania.

Poniżej przedstawione zostaną zagadnienia ważne z punktu widzenia stabilności orzeczniczej sądów administracyjnych.

4.1. Odpowiedzialność za niezrealizowanie procedury tranzytu zewnętrznego

Jednym z zagadnień pojawiających się w sprawach rozpoznawanych przez sądy administracyjne jest problematyka odpowiedzialności podmiotowej za brak zamknięcia procedury celnej – wspólnotowego tranzytu zewnętrznego (art. 93-97 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r., ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[72]). W orzecznictwie tym utrwalił się pogląd, zgodnie z którym z art. 96 ust. 1[73] WKC wynika, że zarówno główny zobowiązany będący osobą uprawnioną do korzystania z procedury wspólnotowego tranzytu zewnętrznego, jak i przewoźnik oraz odbiorca tego rodzaju towarów zobowiązani są do przedstawienia w wyznaczonym terminie w urzędzie celnym przeznaczenia towarów w nienaruszonym stanie i z zachowaniem środków zastosowanych przez organy celne w celu zapewnienia tożsamości towarów. Wobec tego do zamknięcia procedury tranzytu zewnętrznego nie wystarczy jedynie samo dopełnienie warunków formalnych wymaganych przy otworzeniu procedury poprzez uzyskanie stosownych dokumentów, lecz musi również nastąpić dostarczenie w wyznaczonym terminie do urzędu celnego przeznaczenia towarów w nienaruszonym stanie z zachowaniem zastosowanych przez organy celne środków dozoru celnego celem zapewnienia tożsamości towarów. Podkreślono, że z niedochowaniem warunków procedury tranzytu wiąże się odpowiedzialność za sam skutek niewykonania obowiązku przedstawienia towaru w urzędzie przeznaczenia, mająca charakter ściśle zobiektywizowany, oparty na zasadzie ryzyka, która wyłącza wymóg ustalenia winy po stronie podmiotów odpowiedzialnych za niezamknięcie procedury. Odpowiedzialność ta obciąża zarówno głównego zobowiązanego, którym jest importer lub eksporter towaru objętego tranzytem, jak i przewoźnika (por. wyroki NSA: z 7 marca 2018 r.: I GSK 610/16, I GSK 145/16, I GSK 592/16 i I GSK 1295/16 oraz z 6 kwietnia 2017 r., I GSK 767/15). NSA zwrócił ponadto uwagę, że tak skonstruowana odpowiedzialność za niezamknięcie procedury tranzytu w świetle przepisu art. 213 WKC[74] wprowadza solidarność dłużników wyłącznie w fazie pokrycia długu celnego, bez konieczności udziału wszystkich

[72] Dz.Urz. UE L 1992.302.1 ze zm.; dalej: WKC.

[73] Art. 96. 1. Główny zobowiązany jest osobą uprawnioną do korzystania z procedury wspólnotowego tranzytu zewnętrznego. Powinien on:

a) przedstawić, w wyznaczonym terminie, w urzędzie celnym przeznaczenia, towary w nienaruszonym stanie i z zachowaniem środków zastosowanych przez organy celne w celu zapewnienia tożsamości towarów, b) przestrzegać przepisy procedury tranzytu wspólnotowego.

[74] W myśl tego przepisu, jeżeli w odniesieniu do tego samego długu celnego występuje kilku dłużników, są oni solidarnie zobowiązani do pokrycia tego długu.

dłużników w jednym postępowaniu jako współuczestników koniecznych. W związku z tym wydanie decyzji w stosunku do jednego z dłużników z jednoczesnym prowadzeniem postępowań w stosunku do pozostałych współdłużników solidarnych nie narusza prawa. Stanowisko to pierwotnie wyrażone przez NSA w wyroku z 21 stycznia 2014 r., I GSK 1245/12 utrzymane zostało w wyroku z 7 marca 2018 r., I GSK 145/16.

4.2. Import leków na receptę z wykorzystaniem sprzedaży wysyłkowej

W sprawach dotyczących importu leków wydawanych na receptę rozważano kwestię dopuszczalności zastosowania regulacji art. 68 ust. 5[75] ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne[76] do przypadków zakupu leków za granicą w formie sprzedaży wysyłkowej. W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych wyrażono pogląd, w myśl którego ustawodawca w ustawie – Prawo farmaceutyczne wyraźnie odróżnia pojęcie „przywozu" od pojęcia „każdego działania polegającego na sprowadzaniu produktu leczniczego", użytego w art. 2 pkt 7a p.f.[77] Zdaniem sądów pojęcie „przywóz", użyte w art. 68 ust. 5 p.f., jest pojęciem węższym od pojęcia „każdego działania", co oznacza, że w przypadku przywozu leku nie mamy do czynienia z „każdym działaniem", które polega na sprowadzeniu produktu leczniczego. Sam przywóz odnosi się wyłącznie do osobistego i czynnego działania (zachowania) określonej osoby i polega na przywiezieniu czegoś, czyli fizycznym zabraniu jakiejś rzeczy (przedmiotu) ze sobą do innego (określonego) miejsca. Tym samym przywóz produktów leczniczych na własne potrzeby w ramach limitu powinien odnosić się do tak rozumianej czynności. Nie może on dotyczyć sprzedaży z udziałem poczty lub usług kurierskich. Zaznaczono ponadto, że za takim rozumieniem „przywozu" przemawia także treść art. 2 pkt 37aa p.f., zawierający definicję „sprzedaży wysyłkowej produktów leczniczych", którą jest umowa sprzedaży produktów leczniczych zawierana z pacjentem bez jednoczesnej obecności obu stron, przy wykorzystywaniu środków porozumiewania się na odległość. Sądy podkreśliły również, że przepis art. 68 ust. 3 p.f. dopuszcza prowadzenie wysyłkowej sprzedaży tylko produktów leczniczych wydawanych bez przepisu lekarza, co oznacza, że leki wydawane na receptę nie mogą być w świetle unormowań ustawy Prawo farmaceutyczne w ogóle sprzedawane w drodze sprzedaży wysyłkowej. Stanowisko takie zaprezentowane zostało przez WSA w Gdańsku w wyroku z 1 grudnia 2016 r., III SA/Gd 675/16 oraz WSA w Szczecinie w wyroku z 13 lipca 2016 r., I SA/Sz 616/16.

NSA podzielił pogląd wojewódzkich sądów administracyjnych na temat braku możliwości importu leków sprzedawanych na receptę w drodze sprzedaży wysyłkowej. Stanowisko takie wyraził w wyroku z 6 marca 2018 r., I GSK 1277/16, w którym stwierdził, że pojęcie „przywóz" użyte w art. 68 ust. 5 p.f. to bezpośrednie, czynne i osobiste działanie, za które nie można uznać sytuacji, w której dochodzi do sprowadzenia produktu leczniczego w drodze sprzedaży wysyłkowej. Zdaniem NSA nieracjonalne byłoby postępowanie

[75] Art. 68 ust. 5 p.f. stanowi, że nie wymaga zgody Prezesa Urzędu przywóz z zagranicy produktu leczniczego na własne potrzeby lecznicze w liczbie nieprzekraczającej pięciu najmniejszych opakowań.

[76] Dz.U. z 2017 r. poz. 2211; dalej: p.f.

[77] Art. 2 pkt 7a stanowi, że importem produktu leczniczego jest każde działanie polegające na sprowadzaniu produktu leczniczego spoza terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w tym ich magazynowanie, kontrola jakości przy zwalnianiu serii i dystrybucja.

ustawodawcy, który z jednej strony w sposób szczegółowy reguluje sprzedaż wysyłkową produktów leczniczych, całkowicie wyłączając możliwość sprzedaży tą drogą leków wydawanych na receptę, a z drugiej strony pozwala na sprowadzanie takich leków w drodze sprzedaży wysyłkowej z zagranicy bez określenia jakichkolwiek dodatkowych warunków. Zaznaczył także, wskazując na regulację art. 2 pkt 7a p.f., że jeżeli ustawodawca zgodziłby się na każde działanie polegające na sprowadzaniu produktu leczniczego z zagranicy, to w art. 68 ust. 5 p.f. użyłby słowa „import", z kolei gdyby zgodził się na sprzedaż wysyłkową leku z zagranicy, nawiązałby do zdefiniowanego w art. 2 pkt 37aa p.f. pojęcia sprzedaży wysyłkowej, czego nie uczynił.

4.3. Ubezpieczenia zdrowotne

4.3.1. Dopuszczalność zaskarżenia do sądu odmowy uwzględnienia protestu w sprawie kwalifikacji świadczeniodawców do niewłaściwego poziomu systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej[78]. W orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym stosowania przepisów zawartych w Dziale IVB ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[79] było w zakresie kwalifikacji świadczeniodawców do systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej rozważane zagadnienie dopuszczalności drogi sądowej w przypadku rozstrzygnięć wydanych na podstawie art. 95n ust. 9 tej ustawy.

W postanowieniach WSA w Warszawie wskazywano, że przepis art. 95n ustawy o świadczeniach normuje kwestię kwalifikowania świadczeniodawców do poszczególnych poziomów systemu zabezpieczenia wraz ze wskazaniem środków odwoławczych i określeniem zasad postępowania w tych sprawach. Podkreślono, że świadczeniodawcy przysługuje protest w sytuacji niezakwalifikowania go do danego systemu zabezpieczenia zdrowot-

[78] W dniu 4 maja 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 844), którą wprowadzono do zmienianej ustawy Dział IVB „System podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej". W świetle przepisów zawartych w tym Dziale, dyrektor oddziału wojewódzkiego Funduszu sporządza i ogłasza w Biuletynie Informacji Publicznej Funduszu wykaz świadczeniodawców zakwalifikowanych do poszczególnych poziomów systemu zabezpieczenia (…) (art. 95n ust. 1 ustawy o świadczeniach). W przypadkach niezakwalifikowania do systemu zabezpieczenia, kwalifikacji do niewłaściwego poziomu systemu zabezpieczenia lub niewłaściwego wskazania profili systemu zabezpieczenia, zakresów lub rodzajów, świadczeniodawca może wnieść do dyrektora oddziału wojewódzkiego Funduszu, w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia ww. wykazu, środek odwoławczy w postaci protestu (art. 95n ust. 5 ustawy o świadczeniach). Dyrektor oddziału wojewódzkiego Funduszu wydaje, w terminie 7 dni od dnia otrzymania protestu, decyzję o uwzględnieniu protestu albo decyzję o odmowie uwzględnienia protestu (art. 95n ust. 7 ustawy o świadczeniach). Od ww. decyzji dyrektora oddziału wojewódzkiego Funduszu świadczeniodawca może złożyć odwołanie do Prezesa Funduszu, w terminie 7 dni od dnia doręczenia tej decyzji (art. 95n ust. 8 ww. ustawy). W myśl art. 95n ust. 9 ustawy o świadczeniach Prezes Funduszu rozpatruje odwołanie, w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania, i wydaje decyzję, w której: 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i przekazuje ją do ponownego rozpatrzenia przez dyrektora oddziału Funduszu, albo 3) umarza postępowanie odwoławcze. Zgodnie z art. 95n ust. 16 pkt 2 ustawy o świadczeniach do ww. postępowania w sprawie protestu nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów dotyczących wyłączenia pracownika i organu, pełnomocnictw, doręczeń, sposobu obliczania terminów, wydawania uwierzytelnionych odpisów lub kopii akt sprawy, sprostowań oraz stwierdzania nieważności.

[79] Dz.U. z 2018 r. poz. 1510 ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach.

nego i że właściwym organem do jego rozpoznania jest dyrektor wojewódzkiego oddziału NFZ, który na podstawie art. 95n ust. 7 pkt 1 lub pkt 2 ustawy o świadczeniach w terminie 7 dni wydaje decyzję. Odwołanie od odmowy uwzględnienia protestu (art. 95n ust. 7 pkt 2) rozpatruje w ciągu 7 dni Prezes NFZ, wydając na podstawie art. 95n ust. 9 pkt 1, pkt 2 lub pkt 3 ustawy o świadczeniach decyzję, do postępowań zaś prowadzonych na podstawie art. 95n ustawy o świadczeniach zasadniczo nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 95n ust. 16 pkt 2).

Kierując się wspomnianą regulacją prawną WSA w Warszawie odrzucał skargi na decyzje Prezesa NFZ utrzymujące w mocy decyzje o oddaleniu protestu w sprawach niezakwalifikowania świadczeniodawcy do systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej lub zakwalifikowania do niewłaściwego poziomu systemu zabezpieczania, stwierdzając niedopuszczalność drogi sądowej. Zdaniem składów orzekających Narodowy Fundusz Zdrowia jest państwową jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość prawną (art. 96 ust.1 ustawy o świadczeniach), a zatem nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu ustrojowym, ponadto nie przyznano mu generalnie kompetencji do stosowania środków prawnych, właściwych organom administracji publicznej. Z kolei Prezes NFZ, będąc jedynie organem Narodowego Funduszu Zdrowia, również nie jest organem administracji publicznej i analogicznie jak Fundusz, na mocy konkretnych przepisów ustawy o świadczeniach, stosuje tylko środki prawne właściwe organom. W świetle powyższego WSA w Warszawie przyjął, że Prezes NFZ oraz dyrektorzy oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia mogą pełnić funkcje organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, jednakże rozstrzygnięcia wydane przez dyrektora wojewódzkiego oddziału NFZ lub przez Prezesa NFZ mogłyby być zaskarżone do sądu administracyjnego, tylko gdyby ustawa wyraźnie tak wskazywała. Sąd ten zwrócił ponadto uwagę, że w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych[80] nie wskazano na możliwość zaskarżenia decyzji Prezesa NFZ do sądu administracyjnego (por. postanowienia WSA w Warszawie: z 12 stycznia 2018 r., VI SA/Wa 1875/17; z 18 stycznia 2018 r., VI SA/Wa 2062/17; z 30 stycznia 2018 r., VI SA/Wa 2254/17; z 31 stycznia 2018 r., VI SA/Wa 2088/17 i z 29 maja 2018 r., VI SA/Wa 2039/17).

Zdaniem NSA wspomniana decyzja wykazuje wszystkie konieczne cechy decyzji administracyjnej, rozumianej jako rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie, podjęte na podstawie obowiązującego przepisu prawa przez uprawniony do takiego działania organ. NSA wyraził przy tym przekonanie, że organu administracji publicznej, jak też decyzji administracyjnej nie można postrzegać wyłącznie z perspektywy procesowej k.p.a. ani dopuszczalności zaskarżenia aktu do sądu administracyjnego z braku przepisu przewidującego takie uprawnienie. Gdy rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie podejmuje z mocy określonego przepisu prawa materialnego konkretny, wskazany w tym przepisie organ, to występuje on jak uprawniony do tego działania organ administracji publicznej, tak jak ma to miejsce w przypadku decyzji wydanej przez Prezesa NFZ na podstawie art. 95n ust. 9 ustawy o świadczeniach. Takie indywidualne rozstrzygnięcie, wydane w dwuinstancyjnej procedurze szczególnej, uzupełnionej przepisami k.p.a., co wynika z art. 95n ust. 16 pkt 2 ustawy o świadczeniach, stanowi decyzję administracyjną, podlegającą kognicji sądu administracyjnego zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.

[80] Dz.U. z 2017 r. poz. 844.

Dla dopuszczalności zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego nie ma znaczenia, w której z obowiązujących procedur – k.p.a., Ordynacji podatkowej lub innej określonej obowiązującymi przepisami procedurze szczególnej – wydana została konkretna decyzja. Zasadnicze znaczenie ma bowiem, aby decyzja jako akt stosowania prawa wydana została w indywidualnej sprawie w oparciu o przepis prawa powszechnie obowiązującego przez uprawniony organ i w postępowaniu uregulowanym przepisami prawa (por. postanowienia NSA: z 27 czerwca 2018 r., II GSK 1134/18 i II GSK 1116/18 oraz z 29 maja 2018 r., II GSK 919/18, II GSK 945/18 i II GSK 905/18).

4.3.2. Zaliczenie świadczenia medycznego do koszyka świadczeń gwarantowanych jako warunek sfinansowania leczenia za granicą. W orzecznictwie dotyczącym zasad refundacji zabiegów leczniczych wykonywanych za granicą pojawiło się zagadnienie odnośnie do sposobu zaliczania przez organy NFZ określonego świadczenia medycznego objętego wnioskiem refundacyjnym do pozytywnego koszyka świadczeń gwarantowanych jako warunku wyrażenia zgody przez Prezesa NFZ na sfinansowanie leczenia w ośrodku zagranicznym w związku z brakiem w ustawie o świadczeniach definicji pojęcia „gwarantowane" użytego w art. 26 ust. 1 tej ustawy[81], co uzasadniałoby tezę, że przepis ten w obecnym stanie prawnym umożliwia finansowanie przez państwo dowolnego świadczenia nieprzeprowadzanego w kraju bez względu na zawartość „koszyka świadczeń".

W orzecznictwie NSA na przestrzeni ostatnich lat w sposób jednolity ukształtował się pogląd, zgodnie z którym dopiero identyfikacja danego świadczenia medycznego, zgodna z dwiema częściami załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego[82], pozwala na zakwalifikowanie danego świadczenia do świadczeń gwarantowanych. Zdaniem Sądu nakaz łącznego stosowania wykazu świadczeń opisanych procedurami medycznymi (część I załącznika) z wykazem świadczeń scharakteryzowanych rozpoznaniami (część II) wynika wprost z treści § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, które stanowi, że świadczenia gwarantowane obejmują świadczenia wymienione w wykazie załącznika nr 1. NSA podkreślił ponadto, że ze względu na czasowy charakter rozporządzeń Ministra Zdrowia, określających wykaz świadczeń gwarantowanych, kwestia oceny treści pozytywnego koszyka świadczeń gwarantowanych w odniesieniu do konkretnego aktu prawnego zawierającego wykaz tych świadczeń jest niezwykle istotna, gdyż pozytywny koszyk świadczeń gwarantowanych nie wykazuje w sposób precyzyjny poszczególnych procedur medycznych uznanych za gwarantowane z uwzględnieniem dokładnego opisu ich przeprowadzenia oraz stosowanej aparatury i materiałów, lecz w sposób ogólny określa rodzaje świadczeń zdrowotnych należnych pacjentom korzystającym ze świadczeń opieki zdrowotnej. Taki sposób uregulowania koszyka świadczeń może prowadzić do sytuacji, w której określona procedura medyczna na skutek ogólnej interpretacji przeprowadzonej przez organy może zostać wykluczona z zakresu świadczeń przysługujących pacjentom (por. wyroki NSA: z 14 lutego 2018 r., II GSK 4268/17 oraz z 18 lutego 2015 r., II GSK 2331/13 i z 21 stycznia 2015 r., II GSK 2054/13).

[81] Art. 26. 1. Prezes Funduszu może na wniosek wnioskodawcy, o którym mowa w art. 25, jego przedstawiciela ustawowego lub małżonka, skierować wnioskodawcę do przeprowadzenia poza granicami kraju leczenia lub badań diagnostycznych, których nie przeprowadza się w kraju, kierując się niezbędnością udzielenia takiego świadczenia w celu ratowania życia lub poprawy stanu zdrowia wnioskodawcy (przepis obowiązujący do dnia 15 listopada 2014 r.).

[82] Dz.U. Nr 140, poz. 1143.

4.4. Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych

4.4.1. Wyczerpanie kwoty alokacji jako przesłanka pozostawienia protestu bez rozpatrzenia. W orzecznictwie odnoszącym się do problematyki alokacji środków unijnych przy realizacji programów w zakresie polityki spójności jednym z występujących problemów była kwestia interpretacji sformułowania „wyczerpanie kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w ramach działania" użytego przez ustawodawcę w art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020[83,84], stanowiącego przesłankę pozostawienia bez rozpatrzenia protestu złożonego na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy wdrożeniowej na negatywną ocenę projektu zgłoszonego w trybie konkursowym, w celu ponownego sprawdzenia wniosku w zakresie spełniania kryteriów wyboru projektów.

W wyrokach z 2017 roku wydanych w sprawach, w których protest został pozostawiony bez rozpatrzenia ze względu na wyczerpanie kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w ramach działania, NSA przedstawił pogląd, w myśl którego „wyczerpanie kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w ramach działania" oznacza faktyczne wyczerpanie środków przeznaczonych na ten cel, będące konsekwencją zawarcia umowy (umów) o dofinansowanie lub wydania decyzji o dofinansowaniu, które zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy wdrożeniowej stanowią podstawę dofinansowania projektu. NSA uznał ponadto, że samo umieszczenie projektu na liście, o której mowa w art. 46 ust. 4 ustawy wdrożeniowej, nie stanowi o tym, że projekt ten będzie realizowany i że środki przeznaczone na jego realizację zostały już wyczerpane. Wyczerpanie oznacza ich faktyczne zużycie, nie zaś jedynie potencjalną możliwość ich wydatkowania. Za takim rozumieniem „wyczerpania kwoty" przemawia według NSA w szczególności art. 52 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, zgodnie z którym umowa o dofinansowanie projektu może zostać podpisana, a decyzja o dofinansowaniu projektu może zostać podjęta, jeżeli projekt spełnia wszystkie kryteria, na podstawie których został wybrany do dofinansowania. Z przepisu tego wynika ponadto, że umieszczenie projektu na liście projektów wybranych do dofinansowania nie stanowi wiążącego przyrzeczenia zawarcia umowy o dofinansowanie. Tylko gdyby miało ono charakter wiążący, można byłoby przyjąć, że umieszczenie na liście jest równoznaczne z rozdysponowaniem kwoty przeznaczonej na dofinansowanie (przykładowo można wskazać wyroki z 5 grudnia 2017 r., II GSK 3606/17 i II GSK 3577/17 oraz z 18 października 2017 r., II GSK 3172/17).

Odmienną interpretację przedstawił NSA w wyroku z 27 lutego 2018 r., II GSK 152/18, stwierdzając, że za rzeczywiste wyczerpanie środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów nie można uznać działania polegającego na ich wydatkowaniu poprzez faktyczne wypłacenie uprawnionym podmiotom. Dochodzi do tego bowiem dopiero w momencie realizacji umów o dofinansowanie, co zależnie od przedmiotu konkursu może mieć miejsce nawet w okresie kilku lat od daty przeprowadzenia konkursu. Takie rozumienie pojęcia wyczerpania kwoty alokacji czyniłoby zdaniem NSA art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy wdroże-

[83] Dz.U. poz. 1146 ze zm.; dalej: ustawa wdrożeniowa.

[84] Art. 66 ust. 2 W przypadku gdy na jakimkolwiek etapie postępowania w zakresie procedury odwoławczej wyczerpana zostanie kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów w ramach działania:

1) właściwa instytucja, do której wpłynął protest, pozostawia go bez rozpatrzenia, informując o tym na piśmie wnioskodawcę, pouczając jednocześnie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zasadach określonych w art. 61 (...).

niowej martwym przepisem, nieznajdującym w praktyce zastosowania, ponieważ trudno byłoby założyć, aby po upływie kilku lat od daty zakończenia procedury oceny projektów bądź podpisania umów o dofinansowanie nie zostały jeszcze rozpoznane protesty wniesione przez uczestników konkursu od negatywnych ocen projektów. NSA uznał zatem, że przez „wyczerpanie kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w ramach działania" ustawodawca rozumie jej formalne rozdysponowanie. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy wdrożeniowej do rozstrzygnięcia konkursu dochodzi poprzez zatwierdzenie listy, które daje podstawę do określenia kwot w nim rozdysponowanych, a sumowanie list projektów wybranych do dofinansowania w konkursach przeprowadzonych w ramach działania jest podstawą ustalenia, czy doszło do wyczerpania alokacji w ramach działania. Podpisanie umów jest jedynie kolejnym etapem realizacji dofinansowania.

NSA zwrócił ponadto uwagę, że ani zatwierdzenie listy, o której mowa w art. 46 ust. 4 ustawy wdrożeniowej, ani nawet podpisanie na jej podstawie umów na dofinansowanie projektów w ramach konkursu nie oznacza jeszcze, że środki na działanie zostały wyczerpane. Przepis art. 66 ust. 2 pkt 1 ustawy wdrożeniowej wiąże bowiem pozostawienie protestu bez rozpatrzenia z wyczerpaniem kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w ramach działania, a nie w ramach konkursu. Zdaniem NSA do wyczerpania środków w ramach działania dochodzi w sytuacji, w której suma kwot przeznaczonych na dofinansowanie projektów wybranych do dofinansowania w poszczególnych konkursach zgodnie z zatwierdzonymi listami jest równa kwocie przeznaczonej na dofinansowanie projektów w ramach danego działania.

Interpretując zwrot „wyczerpanie kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w ramach działania" NSA przyjmował, że „wyczerpanie" aktualizuje się w sytuacji braku obiektywnej możliwości rozdysponowania kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w ramach działania na projekty spełniające kryteria wyboru. Stan ten pozostaje w bezpośrednim związku z umową o dofinansowanie projektu albo z decyzją o dofinansowaniu projektu, które zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy wdrożeniowej stanowią źródło z jednej strony zobowiązania, z drugiej zaś uprawnienia do płatności kwot przeznaczonych do dofinansowania projektów. Takim źródłem nie jest lista projektów zawierająca wybrane do dofinansowania projekty, której powstanie nie oznacza, że do dofinansowania tych projektów (a tym samym zaabsorbowania środków przeznaczonych na ich finansowanie) dojdzie, skoro podstawę dofinansowania stanowi dopiero umowa albo decyzja o dofinansowaniu projektu, które uzależniają szczegółowe warunki przekazywania zakontraktowanych środków wsparcia finansowego od prawidłowości realizacji projektu oraz prawidłowości wykonywania umowy (decyzji) przez beneficjenta pomocy, co ma uzasadnienie w art. 52 ust. 2 ustawy wdrożeniowej. Podkreślano również, że skoro definitywne przyznanie dofinansowania następuje w drodze zawarcia umowy o dofinansowanie lub wydania decyzji o dofinansowaniu projektu, to zatwierdzonej liście projektów wybranych do dofinansowania można nadać jedynie walor deklaratoryjny, co oznacza, że lista projektów nie stanowi dla organu administracyjnego wiążącego przyrzeczenia ani też zobowiązania zawarcia umowy czy wydania decyzji o dofinansowaniu projektu (por. wyrok NSA z 13 marca 2018 r., II GSK 267/18).

NSA zwrócił ponadto uwagę na znaczenie gramatyczne zwrotu „wyczerpanie kwoty", oznaczające „wyczerpanie czegoś" bądź „brak czegoś", które jego zdaniem potwierdza zasadność tezy, że „wyczerpanie/brak kwoty przeznaczonej na dofinansowanie" musi znajdować odzwierciedlenie w rzeczywistości i skutkować obiektywnym brakiem możliwości udzielenia wsparcia finansowego, a to w związku z rozdysponowaniem w ramach działa-

nia kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów. Konsekwencją rozdysponowania kwoty jest brak możliwości zaspokojenia oczekiwań innych wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie zgłoszonych przez nich projektów w ramach konkursu w danym działaniu, co następuje wraz z definitywnym rozdysponowaniem kwoty alokacji poprzez zawarcie umów lub wydanie decyzji (por. wyrok z 13 marca 2018 r., II GSK 267/18).

Rozważając kwestię uprawnienia wnioskodawcy do żądania zawarcia z nim umowy, NSA zauważył, że na etapie wyboru projektu nie uzyskuje on żadnego roszczenia o zawarcie umowy o dofinansowanie z tej racji, że właściwe instytucje mają możliwość zmiany swojej decyzji w razie wystąpienia w okresie pomiędzy akceptacją listy rankingowej a dniem zawarcia umowy okoliczności uniemożliwiających przekazanie pomocy. Pomimo pozytywnego przejścia wszystkich etapów oceny przez dany projekt, niespełnianie później kryteriów konkursowych obliguje właściwą instytucję do odmowy zawarcia umowy o dofinansowanie tego projektu, jej wypowiedzenia lub dochodzenia zwrotu całości lub części udzielonego wsparcia. Właściwa instytucja nie jest związana wadliwie dokonaną oceną projektu w ramach ogłoszonego naboru i w konsekwencji zobowiązana do zawarcia umowy lub kontynuowania jej realizacji, w sytuacji gdy projekt nie spełnia kryteriów wyboru. Rozstrzygnięcie konkursu należy uznać za decyzję właściwej instytucji o przyznaniu określonym projektom „ekspektatywy" dofinansowania z uwagi na uzyskanie odpowiedniej liczby punktów lub spełnienie wszystkich kryteriów wyboru. Zdaniem NSA wybór projektu ma jedynie charakter deklaratoryjny, a konstytutywne przyznanie dofinansowania następuje dopiero w momencie podpisania umowy o dofinansowanie lub wydania decyzji o dofinansowaniu (por. wyroki NSA: z 11 kwietnia 2018 r., I GSK 1866/18; z 5 kwietnia 2018 r., I GSK 156/18; z 22 lutego 2018 r., II GSK 23/18 i z 26 stycznia 2018 r., II GSK 4259/17).

4.4.2. Dopuszczalność umocowania pracownika urzędu marszałkowskiego do składania oświadczeń woli w imieniu zarządu województwa. Na tle stosowania art. 57 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[85] w ostatnich dwóch latach rozważana była kwestia dopuszczalności umocowania pracownika urzędu marszałkowskiego przez zarząd województwa do składania w jego imieniu oświadczeń woli w sprawach prowadzonych w przedmiocie rozpoznawania protestów złożonych od negatywnych ocen projektów.

WSA w Gorzowie Wielkopolskim, rozważając dopuszczalność upoważnienia pracownika urzędu marszałkowskiego przez zarząd województwa do rozpoznania protestu od oceny projektu, uznał, że zwrot „bieżąca działalność województwa" oznacza typową działalność tej jednostki samorządu terytorialnego, mającą charakter ciągły, stały i systematyczny, oraz że taką działalnością jest realizacja programów operacyjnych, których wdrażanie należy do obowiązku zarządów województwa od 2007 roku (wyroki: z 24 sierpnia 2017 r., II SA/Go 254/17; z 23 sierpnia 2017 r., II SA/Go 255/17; z 26 lipca 2017 r., II SA/Go 355/17).

Stanowisko to na tle orzeczeń innych sądów jawi się jako odosobnione.

Sądy administracyjne na ogół przyjmowały, że ustawodawca przewidział możliwość upoważnienia pracownika aparatu pomocniczego do podejmowania działań w imieniu zarządu województwa, jednakże wyłącznie w zakresie składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności województwa na podstawie art. 57 ust. 5 u.s.w., a ponadto że przepis ten nie stanowi podstawy prawnej udzielenia pełnomocnictwa przez

[85] Zarząd województwa może upoważnić pracowników urzędu marszałkowskiego do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.; dalej: u.s.w.).

zarząd województwa, wykonujący zadania wynikające z realizacji ustawy wdrożeniowej, pracownikowi aparatu pomocniczego urzędu marszałkowskiego do rozpatrzenia protestu od negatywnej oceny projektu. Wobec powyższych stwierdzeń składy orzekające przyjmowały, że rozpatrzenie protestu od negatywnej oceny projektu zgłoszonego do postępowania konkursowego w ramach regionalnego programu operacyjnego nie mieści się w zakresie bieżącej działalności województwa i w związku z tym niedopuszczalne jest upoważnienie pracownika urzędu marszałkowskiego przez zarząd województwa do podpisywania rozstrzygnięć w przedmiocie rozpoznania protestów od negatywnych ocen projektu (por. wyroki NSA z 6 lutego 2018 r., II GSK 4267/17; z 21 listopada 2017 r., II GSK 3688/17 oraz z 28 marca 2017 r.,: II GSK 797/17 i II GSK 661/17).

Podkreślano także, że przepis art. 57 ust. 5 u.s.w. odnosi się wyłącznie do oświadczeń woli składanych w imieniu województwa (jako regionu), natomiast problematyka realizacji zadań przypisanych instytucji zarządzającej związana jest z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i należy na mocy postanowień ustawy wdrożeniowej do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego województwa. Wobec tego rozpoznanie protestu i sporządzenie na ten temat informacji nie mieści się w zakresie bieżącej działalności województwa, gdyż jest to czynność rozstrzygająca o sytuacji prawnej wnioskodawcy projektu (por. wyrok NSA z 6 lutego 2018 r., II GSK 4267/17 oraz wyrok WSA w Lublinie z 17 lipca 2018 r., III SA/Lu 270/18 i wyrok WSA w Gliwicach z 26 lutego 2018 r., IV SA/Gl 580/17). Zauważono również, że zarząd województwa, działający jako instytucja zarządzająca, mógłby udzielić pracownikowi aparatu pomocniczego upoważnienia do działania w zakresie rozstrzygania protestów w ramach konkursu przeprowadzanego w celu wyboru projektów do dofinansowania, jedynie wtedy gdyby w systemie obowiązującego prawa istniała wyraźna ku temu podstawa prawna (por. wyroki NSA: z 6 lutego 2018 r., II GSK 4267/17; z 21 listopada 2017 r., II GSK 3688/17 oraz wyrok WSA w Gliwicach z 15 listopada 2017 r., IV SA/Gl 914/17).

4.4.3. Tryb uzupełnienia braków formalnych wniosków o przyznanie jednolitej płatności obszarowej. W sprawach dotyczących udzielania pomocy obszarowej rolnikom podnoszona była kwestia trybu uzupełniania braków formalnych wniosków o przyznanie jednolitej płatności obszarowej w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w kontekście zachowania terminu na ich złożenie, określonego w art. 23 ust. 1[86] rozporządzenia Komisji (WE)

[86] Art. 23 (Złożenie wniosku po wyznaczonym terminie) stanowi, że 1. Z wyjątkiem przypadków siły wyższej oraz okoliczności nadzwyczajnych, o których mowa w art. 75, złożenie wniosku o przyznanie pomocy na mocy niniejszego rozporządzenia po wyznaczonym terminie prowadzi do zmniejszenia kwoty płatności, do której uprawniony byłby rolnik gdyby złożył wniosek w terminie, o 1% za każdy dzień roboczy. Bez uszczerbku dla jakichkolwiek środków szczególnych podejmowanych przez państwa członkowskie odnośnie do potrzeby składania jakichkolwiek dokumentów uzupełniających w wyznaczonym czasie w celu umożliwienia ustalenia terminów oraz przeprowadzenia skutecznych kontroli, pierwszy akapit stosuje się również odnośnie do dokumentów, umów oraz oświadczeń, które należy przedstawić właściwym organom zgodnie z art. 12 i 13,jeśli takie dokumenty, umowy lub oświadczenia stanowią o kwalifikowalności do przedmiotowej pomocy. W tym przypadku zmniejszenie płatności będzie odnosiła się do kwoty wypłacanej w ramach przedmiotowej pomocy. Jeśli opóźnienie wynosi ponad 25 dni kalendarzowych, wniosek uznaje się za niedopuszczalny.

2. Z wyjątkiem przypadków siły wyższej oraz okoliczności nadzwyczajnych, o których mowa w art. 75, złożenie poprawki do pojedynczego wniosku po ostatecznym terminie, określonym w art. 14 ust. 2, prowadzi do zmniejszenia kwot płatności odnoszących się do faktycznego użytkowania przedmiotowych działek rolnych o 1 % za każdy dzień roboczy. Poprawki do pojedynczego wniosku uwzględnia się wyłącznie, jeśli wnoszone są przed ostatecznym terminem składania pojedynczych wniosków, jak określono w ust. 1 akapit trzeci. Jeśli jednak termin jest wcześniejszy lub taki sam jak ostateczny termin przewidziany w art. 14 ust. 2, poprawki do pojedynczego wniosku uznaje się za niedopuszczalne po terminie określonym w art. 14 ust. 2.

nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r., ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina[87]. W zależności od tego, jakiego rodzaju element wniosku był uzupełniany, sądy dopuszczały lub odmawiały zastosowania trybu określonego w art. 64 § 2 k.p.a.

W orzecznictwie NSA ukształtował się pogląd, zgodnie z którym, po 9 czerwca danego roku, będącym ostatnim dniem terminu do złożenia wniosku, niedopuszczalne jest uzupełnienie wniosku o jego załączniki graficzne. NSA uznał, że jeżeli przepisy unijnego prawa materialnego (art. 23 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 2 rozporządzenia 1122/2009) określają w sposób wyczerpujący termin do złożenia wniosku o przyznanie płatności, a jest to 25 dni kalendarzowych od 15 maja, to nie jest możliwe skuteczne złożenie takiego wniosku po 9 czerwca danego roku. W związku z tym, że składany wniosek musi być kompletny, nie jest dopuszczalne uzupełnianie go po tym terminie o jego integralne części takie, jak załączniki graficzne, w których oznaczone są granice zadeklarowanych działek rolnych, a zastosowanie w takiej sytuacji trybu przewidzianego w art. 64 § 2 k.p.a. jest wadliwe. Stanowisko takie zaprezentował NSA w wyrokach z 30 stycznia 2018 r.,: II GSK 768/16 i II GSK 769/16 oraz we wcześniejszych z 7 kwietnia 2017 r., II GSK 514/16 i z 6 grudnia 2016 r., II GSK 3674/16).

W wyroku z 10 maja 2018 r., I GSK 848/18, NSA podtrzymał stanowisko o braku możliwości uzupełnienia wniosku o jego integralne części po przekroczeniu terminu do jego złożenia, podnosząc, że stosownie do art. 12 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 1122/2009 wniosek musi zawierać wszystkie informacje niezbędne do ustalenia kwalifikowalności do pomocy, w tym informację o granicach działek referencyjnych oraz ich jednoznaczną identyfikację. Wobec tego skutki złożenia wniosku o przyznanie pomocy po wyznaczonym terminie odnoszą się również do dokumentów, umów oraz oświadczeń, które należy przedstawić właściwym organom zgodnie z art. 12 i 13 rozporządzenia 1122/2009, jeżeli te dokumenty stanowią o kwalifikowalności do pomocy.

NSA stanął na stanowisku, że art. 23 ust. 1 rozporządzenia 1122/2009 nie będzie miał zastosowania w przypadku wezwania wnioskodawczy przez organ do uzupełnienia braków wniosku na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Zdaniem NSA wniosek złożony do 15 maja danego roku, a uzupełniony po tej dacie w trybie art. 64 § 2 k.p.a., jest wnioskiem złożonym w terminie. Przy zastosowaniu art. 64 § 2 k.p.a. odpadłaby możliwość uznania na podstawie art. 23 ust. 1 rozporządzenia 1122/2009 wniosku za złożony po terminie i w konsekwencji zmniejszenia z tego powodu płatności. Sankcja ta nie mogłaby być również zastosowana wtedy, gdy uzupełnienie wniosku w zakresie określonym w art. 23 ust. 1 rozporządzenia 1122/2009 nastąpiłoby po terminie wyznaczonym przez organ na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., ponieważ wówczas, zgodnie z powołanym przepisem, wniosek byłby pozostawiony bez rozpatrzenia (wyrok NSA z 5 grudnia 2017 r., II GSK 642/16).

Odnosząc się do kwestii braku podpisu wnioskodawcy na wniosku, NSA uznał, że do uzupełnienia tego rodzaju braku formalnego wniosku ma zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a. W orzecznictwie NSA ukształtował się pogląd, zgodnie z którym przepis art. 23 rozporządzenia 1122/2009 odnosi się do poprawek o charakterze merytorycznym, nie zaś do uzu-

[87] Dz.Urz. L 316.65; dalej: rozporządzenie 1122/2009.

pełnienia braków formalnych. W związku z tym do uzupełnienia braku wniosku w postaci brakującego podpisu wnioskodawcy, jako braku formalnego, ma zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a. Podkreślono, że od uchybień merytorycznych należy odróżnić braki formalne, które nie prowadzą do merytorycznej modyfikacji wniosku. Wobec tego, że materia uzupełnienia braków formalnych wniosku nie została uregulowana w rozporządzeniu 1122/2009 ani w ustawie z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[88], niezasadne byłoby rozumowanie, zgodnie z którym przez wzgląd na art. 3 ust. 1 ustawy o płatnościach, ustawa ta wyklucza stosowanie w sprawach dotyczących płatności obszarowych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. NSA wskazał także, że prawidłowość twierdzenia o dopuszczalności zastosowania trybu przewidzianego w art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełniania braków wniosków natury formalnej, w tym braku podpisu wnioskodawcy, potwierdzają inne wersje językowe wyrażenia „poprawki", użytego w art. 23 ust. 2 rozporządzenia 1122/2009 (w angielskim *amendment*, we francuskim *modification*), zwrot ten odnosi się bowiem wyłącznie do modyfikacji wniosku natury merytorycznej. Wskazano nadto, że materia braków formalnych wniosku jest regulowana wyłącznie przez prawodawcę krajowego w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego i dlatego do uzupełniania braków wniosków w sprawach o płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego ma na podstawie odesłania zawartego w art. 3 ust. 1 ustawy o płatnościach zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a. (por. wyroki NSA: z 22 marca 2018 r., II GSK 1363/16 oraz z 28 listopada 2017 r., II GSK 512/16 i II GSK 513/16; a także wyroki WSA w Gliwicach z 11 lipca 2018 r. III SA/Gl 523/18 i III SA/Gl 522/18).

Zasygnalizować należy, że w orzecznictwie NSA wyrażono również pogląd, zgodnie z którym brak formalny wniosku o przyznanie płatności obszarowej polegający na niezłożeniu podpisu przez wnioskodawcę stanowi uchybienie, które mieści się w pojęciu oczywistego błędu, który w świetle art. 21 rozporządzenia 1122/2009 może być naprawiony w każdym czasie. NSA podkreślił, że złożenie podpisu pod wnioskiem o przyznanie płatności jest rzeczą tak oczywistą, iż naturalną kwestią stało się, że ten wymóg został pominięty w art. 12 rozporządzenia 1122/2009, określającym treść pojedynczego wniosku. Zaznaczył przy tym, że podpis pod wnioskiem nie jest elementem decydującym o kwalifikowalności wniosku do pomocy (por. wyroki NSA: z 22 marca 2018 r., II GSK 1363/16; z 30 stycznia 2018 r., II GSK 769/16 oraz z 28 listopada 2017 r., II GSK 580/16).

4.5. Ustalanie masy całkowitej pojazdu na podstawie pomiarów wagami SAW

Przepis art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[89] nakłada w obowiązek uzyskania zezwolenia odpowiedniej kategorii, wydawanego w drodze decyzji administracyjnej przez właściwy organ, a zgodnie z art. 64 ust. 3 wymiary, masa, naciski osi pojazdów nienormatywnych uprawnionych do poruszania się na podstawie zezwoleń kategorii I–VII oraz drogi, po których pojazdy te mogą się poruszać, są określone w tabeli stanowiącej załącznik do cytowanej ustawy. Natomiast za przejazd po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia odpowiedniej kategorii lub nie-

[88] Dz.U. z 2012 r. poz. 1164; dalej: ustawa o płatnościach.
[89] Dz.U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.; dalej: p.r.d.

zgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia nakładana jest w świetle art. 140aa p.r.d. kara pieniężna w drodze decyzji administracyjnych.

Wśród spraw dotyczących opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym zaobserwować można, że jednym z zagadnień najczęściej pojawiających się w sprawach rozpoznawanych przez sądy administracyjne jest problematyka ważenia pojazdów nienormatywnych i obliczania nacisków ich osi. W orzecznictwie w tym zakresie dostrzec można było różne stanowiska, które obecnie uległy ujednoliceniu. Zagadnienie wzbudzające w przeszłości dylemat dotyczyło tego, czy i w jakim zakresie można sumować wyniki ważenia poszczególnych osi pojazdów wieloosiowych wagami przenośnymi SAW 10C, stosowanymi powszechnie w kontrolach drogowych pojazdów.

Przykładem jednego ze stanowisk wyrażanych w przeszłości jest wyrok z 21 kwietnia 2016 r., II GSK 2881/14, w którym NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku Sądu pierwszej instancji, oddalającego skargę na decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego (GITD) w przedmiocie kary pieniężnej za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia. Podstawą nałożonej przez organ kary były ustalenia poczynione w wyniku przeprowadzonej kontroli drogowej, podczas której okazało się, że pojazd przekracza dopuszczalny nacisk na podwójnej osi napędowej, nacisk na podwójnej osi nienapędowej oraz łączną dopuszczalną masę pojazdu. Wysokość kary, w każdym z tych przypadków, określa szczegółowo załącznik nr 2 do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[90]. Organ wskazał między innymi, że z instrukcji obsługi wag SAW 10C wynika, iż dopuszczalne jest sumowanie nacisków osi przy użyciu konfiguracji dwóch wag przy ważeniu różnego typu pojazdów, w tym z osiami wielokrotnymi. Sąd pierwszej instancji nie przychylił się do podważających ustalenia organu zarzutów skargi, uznając za prawidłowe sumaryczne wskazania wag podczas ważenia dwóch osi pojazdów. .

Podobne stanowisko aprobujące ogólną zasadę możliwości sumowania wyników ważenia poszczególnych osi dla ustalenia masy całkowitej pojazdu zajął NSA w wyroku z 18 listopada 2016 r., II GSK 944/15, stwierdzając ogólnie, iż wagi SAW 10C służą do ustalania masy całkowitej pojazdu, bez szczegółowego odnoszenia się do sposobu ważenia poszczególnych osi, tj. nie odnosił się do tego, czy wagi były ze sobą zgodnie z ich instrukcją obsługi połączone przewodem pozwalającym ustalić wagę osi wielokrotnych. Analogicznie przyjął NSA w wyroku z 26 października 2016 r., II GSK 943/15, uznając, że ustalenie masy całkowitej pojazdu przy użyciu wag typu SAW 10C/II jest dopuszczalne i możliwe, ponieważ żaden przepis nie wyklucza użycia tego typu wag do ustalenia masy całkowitej pojazdu.

W wyroku z 12 kwietnia 2016 r., II GSK 2436/14, NSA podniósł, że konstrukcja wag SAW 10C, posiadających legalizację i dopuszczonych do stosowania, pozwala na dokonywanie za ich pomocą również pomiaru masy całkowitej pojazdu. Stanowisko takie zostało także zaprezentowane w wyroku z 17 marca 2015 r., II GSK 1781/14, w którym NSA jako dowolną określił ocenę Sądu pierwszej instancji, iż nieautomatyczne wagi elektroniczne typu SAW 10C/II przeznaczone są wyłącznie do pomiaru nacisków kół i osi pojazdów z wyłączeniem możliwości dokonywania pomiarów masy całkowitej pojazdów. Na pogląd NSA wyrażony w przytoczonym orzeczeniu powoływały się również wojewódzkie sądy administracyjne – w wyroku z 27 września 2017 r., VI SA/Wa 774/17 WSA w Warszawie wyraził pogląd, że procedura wyznaczenia masy pojazdu, ewentualnie nacisków osi, przez sumowanie otrzymanych przez użycie każdej z użytych wag wartości, przy spełnieniu wymagań

[90] Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.; dalej: u.d.p.

homologacji (odpowiednie spadki, równość powierzchni terenu) nie pozostaje w sprzeczności z instrukcją producenta wag typu SAW 10C/II.

W kilku wyrokach zaprezentowano odmienne stanowisko, np w wyroku z 23 maja 2017 r., II GSK 2499/15 NSA zauważył, że z żadnego zapisu instrukcji obsługi wag używanych do ważenia pojazdów podczas kontroli drogowych nie wynika, iż możliwe jest ustalenie rzeczywistej masy całkowitej pojazdu za pomocą dwóch wag poprzez algebraiczne zsumowanie pomiarów poszczególnych nacisków na osie. Sąd przywołał fragment instrukcji wag SAW, z którego wynika, że co prawda wagę taką można eksploatować przy pomiarach wagi netto pojazdów, ale dotyczy to pomiarów w grupach „od 4 do 6 wag" przy pomiarach „wagi netto pojazdów dwu- lub trzyosiowych podczas jednej procedury pomiaru wagi". Innymi słowy Sąd wyraził pogląd, zgodnie z którym obliczenie masy całkowitej pojazdów wieloosiowych nie może odbywać się przez sumowanie poszczególnych wyników pomiarów, tj. nacisków na poszczególne osie. Skoro zaś brak jednoznacznych uregulowań, z których wynikałoby, że możliwe jest ustalanie wagi całkowitej pojazdu wieloosiowego poprzez sumowanie wyników ważenia poszczególnych osi dokonanych za pomocą jednej pary wag, pomiar taki nie jest wystarczający do nakładania kary pieniężnej za przekroczenie parametrów dopuszczalnych dla pojazdów normatywnych.

Podobnie w wyroku z 26 września 2017 r., II GSK 3492/15, NSA powołał się na pochodzącą od producenta instrukcję obsługi wag SAW 10C, z której wynika, że wagi te służą do pomiaru obciążenia kół, a po połączeniu dwóch wag, do pomiaru obciążenia osi. Producent przewiduje ważenie pojazdów dwu- lub trzyosiowych za pomocą 4 lub 6 wag w jednej procedurze ważenia. Instrukcja, jak zauważył Sąd, zawiera rysunki wyjaśniające sposób ustawienia wag, producent zaś przewiduje ważenie pojazdów dwuosiowych oraz trzyosiowych za pomocą dwóch wag, przy ważeniu odpowiednio dwukrotnym lub trzykrotnym. Z rysunku nie wynika, że przy użyciu stanowiska składającego się z dwóch wag producent przewidywałby ważenie pojazdów mających 4 lub więcej osi. Producent przewiduje natomiast ważenie pojazdów o większej liczbie osi przy użyciu zespołów trzech lub czterech par wag. Tym samym Sąd skonstatował, że na stanowisku z jedną parą wag nie można ważyć pojazdów o liczbie osi większej niż trzy ani też że przy użyciu wskazanych wag nie można ustalać masy całkowitej ważonego pojazdu (tak w wyroku NSA z 27 września 2018 r., II GSK 2558/16). W wyroku z 15 listopada 2018 r., II GSK 3818/16, NSA podał w wątpliwość, czy sumowanie wartości uzyskiwanych z pojedynczego ważenia wagami niepołączonymi da taki sam wynik, jaki uzyskany zostałby w przypadku ważenia za pomocą dwóch odrębnych wag w połączonych ze sobą przewodami w tzw. pomost wagowy, a rozstrzygnięcie tej kwestii wymaga wiedzy specjalistycznej, której sąd administracyjny nie posiada, tymczasem specyfika postępowania sądowoadministracyjnego wyklucza możliwość przeprowadzenia postępowania dowodowego, które wykluczyłoby te wątpliwości.

Analiza orzecznictwa dotyczącego ustalania masy całkowitej pojazdów za pomocą wag automatycznych prowadzi do wniosku, że o ile w przeszłości występowały dwa różne poglądy w tej mierze, które zaprezentowane zostały przy przykładowym powołaniu wskazanych powyżej orzeczeń, o tyle wydaje się, że obecnie sądy administracyjne stanęły ostatecznie na stanowisku o braku możliwości sumowania wyników ważenia poszczególnych osi pojazdów wieloosiowych dla uzyskania masy całkowitej pojazdu. Dominujący jest zatem drugi z zaprezentowanych wyżej poglądów. Stanowisko NSA wyrażone w wyrokach z 25 kwietnia 2018 r., II GSK 2337/16 oraz II GSK 2756/16, stanowiło kontynuację wcześniejszego orzecznictwa, przykładowo prezentowanego w wyroku z 21 marca 2017 r., II GSK

1891/15. W przywołanym wyroku z marca 2017 r. Sąd stanął na stanowisku, że przyjęta metoda ważenia całego pojazdu drogą sumowania pomiarów cząstkowych, dotyczących nacisku na poszczególne jego osie, może budzić wątpliwości w świetle ogólnie dostępnej wiedzy z zakresu fizyki, która podpowiada, że masa całkowita pewnego układu fizycznego stanowi sumę masy jego elementów (części) pod warunkiem, że te części nie oddziaływają na siebie wzajemnie (tzw. masa addytywna). Również NSA w wyroku z 15 listopada 2018 r., II GSK 3912/16, stwierdził, że „w aktualnym orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje się, iż z Instrukcji obsługi i Świadectwa homologacji UE wynika, że wagi nieautomatyczne SAW 10C/II służą jedynie do pomiaru nacisku kół i osi w układzie dwóch połączonych wag".

4.6. Kary pieniężne za wykonywanie transportu drogowego bez wymaganego zezwolenia lub licencji

W orzecznictwie odnoszącym się do transportu drogowego zauważono wzrost spraw dotyczących kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy o transporcie drogowym, polegające na wykonywaniu transportu drogowego bez wymaganego zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub bez wymaganej licencji, a także za wykonywanie przewozu okazjonalnego samochodem niespełniającym kryterium konstrukcyjnego. W świetle art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[91] podjęcie i wykonywanie transportu drogowego wymaga uzyskania zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego na zasadach określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającym dyrektywę Rady 96/26/WE[92]. Natomiast zgodnie z 18 ust. 4a u.t.d. przewóz okazjonalny wykonuje się pojazdem samochodowym przeznaczonym do przewozu powyżej 7 osób łącznie z kierowcą. Przewozem okazjonalnym zaś jest w świetle art. 4 pkt 11 ut.d. przewóz osób, który nie stanowi przewozu regularnego, przewozu regularnego specjalnego albo przewozu wahadłowego.

Stany faktyczne we wspomnianych sprawach są podobne. Kary pieniężne nakładane są decyzją wojewódzkiego inspektora transportu drogowego w wyniku przeprowadzonej kontroli drogowej, podczas której ustalone zostaje, że w pojeździe osobowym przewożony jest pasażer lub pasażerowie, a usługa przewozu zamawiana była za pomocą aplikacji w smartphonie pasażera i również poprzez tę aplikację uiszczana jest opłata za przewóz.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jest jednolite w zakresie oceny zasadności nakładanych w takich sytuacjach kar pieniężnych. Tytułem przykładu wymienić można wyrok z 16 kwietnia 2018 r., III SA/Kr 710/17, w którym WSA w Krakowie rozpoznawał skargę na decyzję GITD w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za wykonywanie usługi przewozu zamówionej przez pasażerów, jak również następnie opłaconej za pomocą aplikacji Uber, w sytuacji gdy kierujący pojazdem nie okazał do kontroli zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób samochodem osobowym ani licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką, a więc naruszał art. 5 u.t.d.

[91] Dz.U. z 2017 r. poz. 2200; dalej: u.t.d.

[92] Dz.Urz. UE L 2009.300.51.

Kontrola drogowa wykazała ponadto wykonywanie przewozu okazjonalnego samochodem niespełniającym kryterium konstrukcyjnego określonego w art. 18 ust. 4a u.t.d. Zdaniem Sądu organy administracji obu instancji prawidłowo uznały, że sporny w niniejszej sprawie przewóz stanowił przewóz okazjonalny. Sąd powołał się również na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 20 grudnia 2017 r., sygn. C-434/15, wydany w trybie pytania prejudycjalnego przedstawionego w ramach sporu organizacji zawodowej zrzeszającej kierowców taksówek miasta Barcelona ze spółką oferującą aplikację Uber. Trybunał podniósł, że usługa pośrednictwa, która umożliwia przekazywanie za pomocą aplikacji na inteligentny telefon informacji dotyczących rezerwacji usługi przewozowej między pasażerem a niebędącym zawodowym kierowcą właścicielem pojazdu, który ma zrealizować ten przewóz, spełnia co do zasady kryteria pozwalające na uznanie jej za usługę społeczeństwa informacyjnego w rozumieniu art. 1 pkt 2 dyrektywy nr 98/34/WE, do którego odsyła art. 2 lit. a) dyrektywy 2000/31. Ta usługa pośrednictwa stanowi w myśl definicji zawartej we wskazanym przepisie dyrektywy nr 98/34/WE „usługę normalnie świadczoną za wynagrodzeniem, na odległość, drogą elektroniczną i na indywidualne żądanie odbiorcy usług".

W sytuacjach takich jak rozpoznawane również przez polskie sądy administracyjne, w których przewozem pasażerów zajmują się właściciele pojazdów niebędący zawodowymi kierowcami, podmiot świadczący usługę pośrednictwa tworzy jednocześnie ofertę miejskich usług przewozowych, którą udostępnia w szczególności za pomocą narzędzi informatycznych, tj. specjalnej aplikacji, i której ogólne funkcjonowanie organizuje on w taki sposób, aby osoby chcące przebyć trasę miejską mogły z tej oferty skorzystać. W konsekwencji usługę pośrednictwa należy zatem uznać za integralną część złożonej usługi, której głównym elementem jest usługa przewozowa, wobec czego należy zakwalifikować ją nie jako „usługę społeczeństwa informacyjnego" w rozumieniu art. 1 pkt 2 dyrektywy 98/34, do którego odsyła art. 2 lit. a) dyrektywy 2000/31, ale jako „usługę w dziedzinie transportu" w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123. WSA w Krakowie w omawianym wyroku III SA/Kr 710/17 dokonał odniesienia cytowanego wyroku TSUE do rozpoznawanej przez siebie sprawy, podnosząc, że skoro TSUE potraktował Uber jako wykonującego w części usługę transportową (w zakresie pośrednictwa), to oczywiste jest, iż skarżący – kierujący pojazdem podczas kontroli drogowej, która wykazała naruszenia ustawy o transporcie drogowym – również wykonywał usługę transportową.

Na wspomniany wyrok TSUE powołał się WSA w Łodzi w wyroku z 8 lutego 2018 r., III SA/Łd 900/17. Sąd podzielił stanowisko organu, że nieuzyskanie przez skarżącego pieniędzy za wykonane przewozy nie zmienia faktu, iż samo świadczenie usługi przewozu za pośrednictwem aplikacji było odpłatne, gdyż za przewóz pasażera pobrana została z jego karty płatniczej wyliczona kwota, a z regulaminu Uber wynika, że umożliwia on uregulowanie opłat za skorzystanie z usług, występując w charakterze pełnomocnika pobierającego opłaty w ograniczonym zakresie w imieniu „usługodawcy zewnętrznego", którym jest kierujący pojazdem, wykonujący przewóz pasażera. WSA w Łodzi w wyroku z 15 maja 2018 r., III SA/Łd 848/17, powołując się na ww. wyrok TSUE, podniósł, że każdy podmiot chcący korzystać z aplikacji Uber musi akceptować jej regulamin określający warunki korzystania z usług, a regulamin ten przewiduje, iż uiszczenie opłaty za wykonaną usługę jest równoznaczne z wniesieniem opłaty bezpośrednio do podmiotu wykonującego usługę.

4.7. Status izby komorniczej w postępowaniu w sprawie powołania komornika sądowego

W orzecznictwie dotyczącym uprawnień do wykonywania zawodów prawniczych spornym zagadnieniem była w przeszłości kwestia statusu izby komorniczej w postępowaniu w przedmiocie powoływania przez Ministra Sprawiedliwości komornika sądowego. W świetle dotychczas obowiązującego art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[93] komornika powołuje Minister Sprawiedliwości na wniosek zainteresowanego, po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby komorniczej. Wskutek nowelizacji ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów[94], do art. 11 ust. 1 dodano element udziału izby komorniczej w tej procedurze, co wzbudziło wątpliwości interpretacyjne.

W wyroku z 5 lutego 2015 r., VI SA/Wa 1816/14 WSA w Warszawie przychylił się do stanowiska Ministra Sprawiedliwości, że rada izby komorniczej nie posiada interesu prawnego pozwalającego jej skutecznie wnieść wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją w przedmiocie powołania na stanowisko komornika sądowego. Sąd stanął na stanowisku, ze opinia wydawana przez radę izby komorniczej na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o komornikach jest wydawana w ramach współdziałania organów zgodnie z art. 106 k.p.a., co oznacza, że jest to forma współdziałania organów administracji publicznej polegająca na tym, iż jeden z organów jest zobowiązany przed podjęciem decyzji do zasięgnięcia opinii innego organu, ale opinią nie jest prawnie związany. Ukształtowanie treści decyzji należy zatem wyłącznie do kompetencji organu administracji, a organ współdziałający ma kompetencję ustawową wyłącznie do zajęcia stanowiska w sprawie rozstrzyganej przez właściwy organ. Zdaniem Sądu w orzecznictwie sądowoadministracyjnym jednolicie przyjmuje się, że organ administracji współdziałający z organem prowadzącym postępowanie nie jest stroną postępowania administracyjnego i nie jest legitymowany do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na taką decyzję.

Podobnie wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z 10 sierpnia 2017 r., VI SA/Wa 339/17, odmawiając radzie izby komorniczej statusu strony w postępowaniu przed Ministrem Sprawiedliwości w przedmiocie powołania na stanowisko komornika sądowego. Sąd wyraził pogląd, zgodnie z którym skoro sprawy o powołanie na stanowisko komornika sądowego nie dotyczą indywidualnego interesu prawnego izb komorniczych, lecz indywidualnych interesów osób ubiegających się o powołanie na stanowisko komornika sądowego, to nie są własnymi sprawami samorządu komorniczego. W konsekwencji, zdaniem Sądu, Minister Sprawiedliwości słusznie zauważył, że nie można wywodzić istnienia interesu prawnego z art. 17 Konstytucji RP, tj. z ogólnych zasad statuujących funkcjonowanie samorządów zawodowych, w tym obowiązku sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. Obowiązek ten polega bowiem na wykonywaniu działań gwarantujących wysoką jakość i kulturę wykonywania zawodu oraz odpowiedni poziom etyczny i profesjonalny osób, które dany zawód już wykonują, uprawnienie to realizowane jest zaś zgodnie z treścią art. 93 ust. 1 ustawy o komornikach poprzez nadzór rady izby komorniczej nad przestrzeganiem przez komorników i asesorów komorniczych powagi i godności zawodu.

[93] Dz.U. z 2018 r. poz. 1309 ze zm.; dalej: ustawa o komornikach.
[94] Dz.U. z 2013 r. poz. 829.

Zakres działania rady izby komorniczej został określony wyczerpująco, a rada może wykonywać jedynie czynności określone w art. 93 ustawy o komornikach, wśród których nie ma wnioskowanych przez skarżącą w rozpoznawanej przez Sąd sprawie uprawnień do występowania ze skargą na decyzje Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie powołania na stanowisko komornika sądowego osoby zainteresowanej. Podobne stanowisko zaprezentował WSA w Warszawie w wyroku z 21 lipca 2017 r., VI SA/Wa 338/17, w którym podkreślił rozróżnienie pomiędzy interesem prawnym, o którym mowa w art. 28 k.p.a., a interesem faktycznym, który nie daje uprawnienia do występowania jako strona w postępowaniu administracyjnym. WSA w Warszawie w wyroku z 30 listopada 2017 r., VI SA/Wa 1085/17, stanął ponadto na stanowisku, że nie można wywodzić legitymacji samorządu komorniczego z analogii do wniosków wypływających z uchwały NSA z 22 września 2014 r., II GPS 1/14, w świetle której izbie notarialnej przysługuje status strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach w przedmiocie powołania lub odwołania notariusza. Sąd podniósł w omawianym wyroku, że notariusz jako zawód zaufania publicznego zrzeszony w izbie notarialnej, swoistej korporacji zawodowej, nie może być w zakresie swojej pozycji ustrojowej utożsamiany z komornikiem sądowym, którego głównym zadaniem jest ochrona interesu publicznego realizowana przy użyciu instrumentów przyznanych komornikowi w ustawie o komornikach.

Odmiennie przyjął NSA w wyroku z 23 maja 2017 r., II GSK 2439/15, uznając, że izba komornicza jest legitymowana do wniesienia skargi na decyzję Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie powołania komornika sądowego. NSA podniósł, że przyznanie izbie komorniczej kompetencji do wyrażania opinii w procesie wydawania decyzji przez Ministra Sprawiedliwości jest wyrazem powierzenia przez ustawodawcę samorządowi zawodowemu komorników pieczy nad należytym wykonywaniem tego zawodu. Z art. 11 ust. 1 ustawy o komornikach wynika, że izba komornicza ma uprawnienie do zajmowania stanowiska w formie opinii w sprawie powołania komornika, a argument ten przemawia za uznaniem legitymacji procesowej izby komorniczej do wnoszenia skargi od decyzji Ministra Sprawiedliwości (tak wyrok z 20 grudnia 2017 r., II GSK 762/16). Podobnie status strony przyznawały samorządowi komorniczemu też wojewódzkie sądy administracyjne. Dla przykładu, WSA w Warszawie w wyroku z 4 grudnia 2017 r., VI SA/Wa 1067/17, powołując się na wyrok NSA z 23 maja 2017 r., II GSK 2439/15, wskazał, że nie ma merytorycznej sprzeczności pomiędzy działaniem „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony" a działaniem osoby prawnej, która z natury ma własne, indywidualne prawa i interesy, a co za tym idzie należy uznać, że osoba prawna jaką jest izba komornicza, mając wynikające z art. 11 ust. 1 ustawy o komornikach w związku z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP uprawnienie do zajmowania stanowiska w formie opinii w sprawie powołania komornika, posiada legitymację do występowania w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym w takich sprawach.

Należy oczekiwać, że występujące w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności zostaną usunięte w następstwie zmiany stanu prawnego, gdyż z dniem 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych[95], której art. 12 ust. 1 stanowi, że „Minister Sprawiedliwości na wniosek zainteresowanego powołuje go na stanowisko komornika, w drodze decyzji, po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby komorniczej o zainteresowanym. Rada izby komorniczej nie ma statusu strony w toczącym

[95] Dz.U. z 2018 r. poz. 771.

się postępowaniu administracyjnym". Tym samym zdanie drugie art. 12 ust. 1 nowej ustawy o komornikach sądowych *expressis verbis* przesądza, że ustawodawca przyjął brak legitymacji procesowej izby komorniczej, jak część zacytowanych wyżej wyroków. Jak wynika z uzasadnienia projektu powołanej ustawy[96], wyłączenie wprost możliwości występowania przez izbę komorniczą jako strona w toczącym się postępowaniu administracyjnym miało na celu rozwianie pojawiających się w sądownictwie administracyjnym wątpliwości w tym zakresie.

4.8. Ustawowe wymagania stawiane kandydatowi na notariusza

W dotychczasowym orzecznictwie sądy administracyjne przyjmowały jednolicie, że odbycie aplikacji notarialnej oznacza ukończenie szkolenia według przyjętego programu aplikacji i pozytywne zaliczenie sprawdzianu postępu aplikacji w postaci kolokwium na kolejnych latach aplikacji. Przypomnieć zaś należy, że w świetle art. 11 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie[97] na notariusza może być powołany ten, kto posiada obywatelstwo polskie ewentualnie obywatelstwo państwa członkowskiego UE lub EFTA, korzysta z pełni praw publicznych i ma pełną zdolność do czynności prawnych, jest nieskazitelnego charakteru i daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu notariusza, ukończył wyższe studia prawnicze i uzyskał stopień magistra ewentualnie zagraniczne studia prawnicze uznane w RP, odbył aplikację notarialną w RP, złożył egzamin notarialny w RP oraz ukończył 26 lat.

W wyroku z 18 września 2014 r., II GSK 982/13, NSA przychylił się do stanowiska Krajowej Rady Notarialnej (KRN), że strona byłaby uprawniona do otrzymania wnioskowanego zaświadczenia, tylko wtedy gdyby uzyskała ocenę pozytywną ze wszystkich przeprowadzonych kolokwiów. Zdaniem NSA o odbyciu aplikacji notarialnej można mówić dopiero w razie wypełnienia przez aplikanta wszystkich obowiązków wynikających z programu szkolenia, w tym wypełnienia obowiązku kształcenia ogólnego, potwierdzonego w sposób przewidziany w programie aplikacji. NSA zauważył, że w świetle obowiązującego w czasie podejmowania przez KRN uchwały o odmowie wydania zaświadczenia o odbyciu aplikacji § 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej[98] rada izby notarialnej mogła dla sprawdzenia stopnia opanowania przez aplikantów notarialnych dziedzin prawa, z których prowadzone jest szkolenie, przeprowadzać kolokwia i sprawdziany. Rozporządzenie to zastąpione zostało przez obecnie nadal obowiązujące rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej[99]. Sąd podniósł ponadto, że wpływ korporacji notarialnej na przebieg aplikacji, a tym samym na wypełnianie przez aplikantów obowiązków związanych ze zdobywaniem wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania tego zawodu, należy rozpatrywać w kontekście wynikającego z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP obowiązku sprawowania przez korporację osób wykonujących zawód zaufania publicznego pieczy nad wykonywaniem tego zawodu.

[96] Druk sejmowy nr 1582 – rządowy projekt ustawy o komornikach sądowych dostępny na stronie www.sejm.gov.pl.

[97] Dz.U. z 2017 r. poz. 2291 ze zm.; dalej: Prawo o notariacie.

[98] Dz.U. Nr 258, poz. 2169 ze zm.

[99] Dz.U. z 2018 r. poz. 2127.

W wyroku z 21 października 2014 r., II GSK 1385/13, NSA podkreślił, że aplikacja nie sprowadza się do obowiązków organizatora aplikacji, polegających na zapewnieniu aplikantowi możliwości zaznajomienia się z całokształtem pracy notariusza. Użycie przez ustawodawcę czasownika „zaznajomienie się" w trybie dokonanym może wskazywać, że nie odbył aplikacji notarialnej ten, kto będąc formalnie na aplikacji „nie zaznajomił się", czyli nie posiadł wiedzy i umiejętności koniecznych do wykonywania zawodu notariusza. O traktowaniu przez prawodawcę odbycia aplikacji notarialnej jako zadania do wykonania, polegającego na zdobyciu określonej wiedzy i umiejętności i w konsekwencji przyjęciu, że odbycie aplikacji jest warunkowane osiągnięciem tego rezultatu, nie zaś bierną tylko obecnością na aplikacji, świadczą zdaniem Sądu również przepisy wspomnianego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 2005 r.

Do takiego rozumienia odbycia aplikacji notarialnej odnosił się NSA m.in. w wyrokach z: 19 maja 2016 r., II GSK 2782/14; 3 grudnia 2013 r., II GSK 1512/13; 16 grudnia 2013 r., II GSK 1708/13 czy 18 kwietnia 2018 r., II GSK 1741/16. W ostatnim z przywołanych wyroków NSA zauważył, że nawet jeśli w okręgach niektórych izb notarialnych, w odróżnieniu od pozostałych, przyjęte zostały programy aplikacji, według których kolokwia nie były wymagane, to kandydat dokonując wyboru rejonizacji i przystępując do odbycia aplikacji miał tego świadomość, godził się na szkolenie według takiego, a nie innego programu i przyjmował jego warunki. Zaświadczenie o odbyciu aplikacji w okręgu danej izby notarialnej jest urzędowym poświadczeniem, że kandydat spełnił warunki określone ustalonym programem. Ze względu na konieczność równego i sprawiedliwego traktowania kandydatów, którzy przystąpili do odbycia aplikacji według programu obejmującego zaliczenie kolokwium, nie można przyjmować, że aplikację odbyły nie tylko osoby, które zdały kolokwium, ale też te, które nie spełniły warunków przewidzianych w programie aplikacji, gdyż uzyskały z kolokwium wynik negatywny. Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny dostrzegł problem osób, które pomimo że nie zaliczyły przewidzianego w programie aplikacji kolokwium, to jednak zostały dopuszczone do egzaminu notarialnego i uzyskały wynik pozytywny. NSA uznał, że problem ten wymaga jednak rozwiązania ze strony organów ustawodawczych i organów stosujących prawo. Sądy administracyjne nie dysponują bowiem instrumentami naprawczymi umożliwiającymi uzupełnianie braku aplikacji. Odpowiednie środki naprawcze może i jak się wydaje powinien uruchomić Minister Sprawiedliwości, gdyż to ten organ wydał decyzję niezgodną z obowiązującym prawem.

Postulowane przez NSA działania naprawcze znalazły wyraz w art. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw[100]. Powołany przepis stanowi, że wymóg, o którym mowa w art. 11 pkt 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, nie dotyczy osób, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy uzyskały pozytywną ocenę z egzaminu wstępnego na aplikację notarialną, zostały wpisane na listę aplikantów notarialnych, zostały dopuszczone do egzaminu notarialnego i uzyskały pozytywny wynik z tego egzaminu. Zmiana stanu prawnego została uwzględniona w wyroku z 10 października 2018 r., II GSK 3254/16, w którym NSA podkreślił, że kandydat na notariusza powinien spełniać każde z wymagań ustawowych, w szczególności warunek odbycia aplikacji, jak również warunek zdania egzaminu notarialnego. W rozpoznawanej przez Sąd sprawie strona przystępując do zdanego z pozytywnym wynikiem egzaminu notarialnego, nie legitymowała się zaświadczeniem o odbyciu aplikacji

[100] Dz.U. z 2018 r. poz. 1443.

notarialnej w związku z tym, że nie zdała jednego z kolokwiów podczas aplikacji notarialnej, co jednak w rezultacie nie stanowiło przeszkody do wydania przez Ministra Sprawiedliwości decyzji o powołaniu na stanowisko notariusza i wyznaczenia siedziby kancelarii notarialnej. Jednocześnie jednak Sąd wyraził pogląd, że jakkolwiek przepis art. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. nie obowiązywał w dacie wydania decyzji o powołaniu na stanowisko notariusza i wyznaczeniu kancelarii notarialnej oraz w dacie kontroli zgodności z prawem tej decyzji, to jednak przepis ten, zważywszy na jego treść, cele oraz funkcje, nie może pozostawać bez wpływu na ocenę skuteczności zarzutów kasacyjnych podniesionych przez izbę notarialną w rozpoznawanej sprawie. Uwzględniając wszystkie konsekwencje wynikające z art. 10 ustawy nowelizującej z dnia 20 lipca 2018 r., za uzasadniony uznał Sąd wniosek, że w ich świetle zaskarżony wyrok, którym oddalono skargę Izby Notarialnej w Lublinie na decyzję Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie powołania na stanowisko notariusza i wyznaczenie kancelarii notarialnej, odpowiada jednak prawu.

4.9. Wykorzystywanie dotacji oświatowych

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się wątpliwości co do rozumienia art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[101], stanowiącego, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli, szkół podstawowych itp. są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, a dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki. Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw[102] art. 90 ust. 3d uzyskał nowe brzmienie, w świetle którego dotacje te są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na: (1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego, z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, (2) zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących książki i inne zbiory biblioteczne, środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach, sprzęt sportowy i rekreacyjny, meble, pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania ich do używania.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dostrzec można było dwa kierunki interpretacji dokonanej w 2013 r. nowelizacji ustawy o systemie oświaty. Pierwszy z nich to wy-

[101] Dz.U. z 1991 r. Nr 95 poz. 425 ze zm.; dalej: u.s.o.
[102] Dz.U. z 2013 r. poz. 827.

kładnia zmierzająca do uznania, że zmiana brzmienia art. 90 ust. 3d miała charakter jedynie doprecyzowujący dotychczasowy kształt tego przepisu polegającego m.in. na zdefiniowaniu wydatków, które mogą być pokrywane z dotacji (wyrok z 19 stycznia 2017 r., II GSK 1355/15, podobnie jak w wyroku z 26 lutego 2016 r., II GSK 2197/14).

Odmienne stanowisko wyrażane w szeregu wyroków sądów administracyjnych dotyczyło uznania, że zmiana w ustawie o systemie oświaty dokonana w 2013 r. miała charakter merytoryczny, np. w wyroku z 26 lipca 2017 r., II GSK 3590/15, NSA przedstawił pogląd, zgodnie z którym w stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 stycznia 2014 r. przepis art. 90 ust. 3d u.s.o. nie przewidywał możliwości przeznaczenia dotacji na dofinansowanie wydatków podmiotu prowadzącego szkołę, a taki charakter mają wydatki obsługowe czy administracyjne. Podobnie w wyroku z 6 czerwca 2017 r., II GSK 2737/15, NSA zastosował wąską interpretację brzmienia art. 90 ust. 3d u.s.o. sprzed nowelizacji, podkreślając, że do końca 2013 r. przepis ten stanowił, iż dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki, a tym samym przychylił się do stanowiska zarówno organu administracji, jak i sądu pierwszej instancji w rozpoznawanej sprawie, zgodnie z którym wydatki na reklamę przedszkola nie mogły być w świetle art. 90 ust. 3d sprzed nowelizacji uznane za wydatki bieżące.

Wyrokiem podsumowującym zarysowane wątpliwości interpretacyjne wydaje się wyrok NSA z 5 września 2018 r., I GSK 2583/18, w którym Sąd podkreślił, że zgodnie z zasadą *lex retro non agit*, do zdarzeń prawnych zaistniałych w określonym czasie stosuje się przepisy prawa wówczas obowiązujące. Tym samym późniejsze przepisy nowelizujące określone regulacje prawne nie znajdują do nich zastosowania. Jednocześnie nowe prawo nie może prowadzić do formułowania odmiennych ocen prawnych tych zdarzeń, niż wynikające z treści przepisów prawa obowiązujących w czasie ich zajścia. Powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2014 r., V CSK 93/13, NSA zauważył, że wyjątki od zasady *lex retro non agit* są dopuszczalne tylko wtedy, kiedy wynikają one wprost z brzmienia lub celu nowej ustawy, przy czym nie jest dopuszczalne „wyinterpretowanie" możliwości obejścia zasady nieretroakcji jedynie w oparciu o przepisy prawa, jeśli taka możliwość nie wynika z przepisów w sposób jednoznaczny. NSA w omawianym wyroku stanął na stanowisku, że zmiana art. 90 ust. 3d u.s.o. dokonana w 2013 r. miała charakter merytoryczny, a nie jedynie doprecyzowujący, a zatem inaczej należy interpretować możliwość wydatkowania dotacji przed 1 stycznia 2014 r., a inaczej po tej dacie.

Wątpliwości występujące w orzecznictwie sądów administracyjnych zostały rozwiane w wyniku wejścia w życie 1 stycznia 2018 r. ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych[103], która w art. 80 pkt 16 derogowała wspomniany przepis.

4.10. Przesłanki umożliwiające skorzystanie z obniżonej stawki podatku akcyzowego – wymogi oświadczenia o przeznaczeniu oleju na cele opałowe

Zagadnienie stosowania przepisów dotyczących opodatkowania sprzedaży oleju opałowego jest dostrzegalne w orzecznictwie sądów administracyjnych od wielu lat. Główny problem wywoływały przesłanki umożliwiające skorzystanie z obniżonej stawki podatku

[103] Dz.U. z 2017 r. poz. 2203.

akcyzowego. Trudności pojawiały się w związku ze stosowaniem zarówno ustawy z dnia 23 stycznia z 2004 r. o podatku akcyzowym[104] i wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w tej ustawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego[105], jak i ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym[106].

Wymogi stawiane sprzedawcy zamierzającemu skorzystać z obniżonej stawki podatku akcyzowego zostały określone w szczególności w § 4 rozporządzenia z 2004 r. oraz w art. 89 u.p.a. z 2008 r. Sprowadzają się one m.in. do uzyskania od nabywcy oświadczenia, że nabywane wyroby są przeznaczone do celów opałowych lub będą sprzedane z przeznaczeniem do celów opałowych, które to oświadczenie ma być załączone do kopii paragonu lub kopii innego dokumentu sprzedaży wystawionego nabywcy (faktury), [w przypadku braku takiej możliwości, sprzedawca jest obowiązany wpisać na oświadczeniu numer i datę wystawienia dokumentu potwierdzającego tę sprzedaż], i powinno zawierać: dane dotyczące nabywcy, w tym nazwę oraz adres siedziby lub zamieszkania, a także NIP lub REGON; określenie ilości i rodzaju oraz przeznaczenia nabywanych wyrobów; wskazanie rodzaju, typu oraz liczby posiadanych urządzeń grzewczych oraz miejsca (adresu), gdzie znajdują się te urządzenia; datę i miejsce złożenia oświadczenia; czytelny podpis składającego oświadczenie (zob. w szczególności § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2004 r. i art. 89 ust. 5 i 6 ustawy o podatku akcyzowym z 2008 r.). O powyższych wymogach przypominał NSA także w 2018 r. (zob. wyrok z dnia 15 lutego 2018 r., I GSK 107/16).

W ciągu kilku lat poglądy prawne w odniesieniu do wymogów oświadczenia o przeznaczeniu nabywanego wyrobu na cele opałowe (braki lub wady oświadczeń) ewoluowały. Początkowo w większości orzeczeń rygorystycznie przyjmowano, że oświadczenie, aby mogło być podstawą stosowania preferencyjnej stawki podatku akcyzowego, musiało bezwzględnie zawierać wszystkie dane wymagane przepisami prawa, a zarazem musiało być rzetelne, tj. zawierać dane zgodne z rzeczywistością (np. wyroki NSA z: 20 kwietnia 2010 r., I GSK 778/09; 7 grudnia 2010 r., I GSK 701/10; 8 kwietnia 2011 r., I GSK 644/10; 11 maja 2011 r., I GSK 194/10; 18 kwietnia 2012 r., I GSK 95/11).

Następnie w orzecznictwie pojawiły się poglądy, że braki lub wady omawianych oświadczeń nie zawsze muszą wykluczać obniżenie stawki podatku akcyzowego. Dotyczy to oświadczeń posiadających wady „nieistotne". Za nieistotne uznano przy tym braki, które nie uniemożliwiają weryfikacji przeznaczenia/użycia wyrobu (zob. np. wyroki NSA z: 23 listopada 2010 r., I FSK 1330/10; 16 grudnia 2011 r., I FSK 1459/10; 10 września 2013 r., I GSK 474/11; 11 września 2013 r., I GSK 1560/12; 12 lutego 2014 r., I GSK 1460/12).

W późniejszym orzecznictwie przyjmowano, że wykładnia przepisów ustawy o podatku akcyzowym prowadząca do uznania, że każdy formalny brak lub wada oświadczeń skutkuje utratą prawa do preferencyjnej stawki podatkowej, prowadzi do błędnych wniosków, stojących w opozycji do rezultatów wykładni celowościowej art. 89 ust. 5 pkt 1 i 6 w związku z art. 89 ust. 16 u.p.a. z 2008 r. W ocenie NSA restrykcyjna językowa wykładnia (jaką przyjmował też TK np. w postanowieniu z 11 lutego 2014 r., P 50/11) co do treści przepisów u.p.a. z 2008 r. prowadzi do utraty przez organ podatkowy prawidłowego spojrzenia na cel, jakiemu służy instytucja składania oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego na

[104] Dz.U. Nr 29, poz. 257 ze zm.; dalej: u.p.a. z 2004 r.
[105] Dz.U. Nr 87, poz. 825 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2004 r.
[106] Dz.U. z 2018 r. poz. 1114; dalej: u.p.a. z 2008 r.

cele opałowe. Celem tym jest zapewnienie bezpieczeństwa obrotu (zapobieżenie oszustwom podatkowym) i równocześnie właściwego korzystania z preferencji podatkowych.

W 2016 r. NSA w szeregu wyrokach wskazał, że gdy na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy nie ma wątpliwości, kto był nabywcą oleju i do jakich celów olej ten nabył, zastosowanie w tych okolicznościach stawki jak dla olejów napędowych z art. 89 ust. 16 u.p.a. stanowi działanie nadmiernie uciążliwe dla strony i narusza wywiedzioną z przepisów wspólnotowych zasadę proporcjonalności (zob. np. wyroki NSA w sprawach I GSK 60/14, I GSK 1547/14, I GSK 875/14, I GSK 1268/14).

W orzecznictwie NSA w 2016 r. przy zastosowaniu wykładni celowościowej przepisów u.p.a. z 2008 r. wyrażono pogląd, w myśl którego treść oświadczeń nabywców oleju opałowego oraz zestawień tych oświadczeń sporządzonych przez sprzedawców tego wyrobu akcyzowego powinna być poddana kontroli przede wszystkim pod kątem ich przydatności do ustalenia poszukiwanej konkretnej informacji, kto i w jakim celu nabył olej opałowy, aby w dalszej kolejności ustalić kwestię zasadniczą, tj. czy olej opałowy został przeznaczony na cele opałowe. Jeżeli z treści oświadczenia oraz zestawienia oświadczeń można wywieść, że zakup celowi temu odpowiada, to uznać należy, że dokumenty te spełniają wymogi. Złożenie oświadczenia oraz sporządzenie zestawień tych oświadczeń, które spełniają wskazaną funkcję, to warunki skorzystania z preferencyjnej stawki podatku akcyzowego. Jeżeli oświadczenie pozwala na łatwą identyfikację rzeczywistego nabywcy oraz urządzania grzewczego w powiązaniu z konkretną transakcją, należy je ocenić jako odpowiadające wymogom (zob. m.in. wyroki NSA: z 12 stycznia 2016 r., I GSK 297/14, I GSK 298/14, I GSK 371/14, I GSK 372/14; z 24 lutego 2016 r., I GSK 643/14, I GSK 644/14, I GSK 742/14; z 30 marca 2016 r., I GSK 1500/14, I GSK 1501/14, I GSK 1502/14, I GSK 1503/14, I GSK 1498/14, I GSK 1494/14).

Istotne znaczenie dla przyjęcia zaprezentowanego kierunku linii orzeczniczej NSA w zakresie wymogów formalnych oświadczeń miał fakt zmiany brzmienia art. 89 ust. 16 ustawy o podatku akcyzowym z 2008 r. dokonany ustawą z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej (art. 26 pkt 15 lit. b)). W ramach tej nowelizacji ustawodawca stworzył drugą – obok przedstawionej wyżej – przesłankę zastosowania stawki podstawowej (zamiast preferencyjnej). Począwszy od 1 stycznia 2015 r. ustawa wymaga dla zastosowania stawki akcyzy z art. 89 ust. 4 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym z 2008 r. uprzedniego ustalenia przez organ w postępowaniu podatkowym, postępowaniu kontrolnym albo kontroli podatkowej, że olej opałowy nie został zużyty do celów opałowych, lub nieustalenia nabywcy tego wyrobu. Nawiązując do uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, NSA podkreślił, że obecne regulacje w tym zakresie są niewspółmiernie rygorystyczne w stosunku do charakteru „przewinienia". Dokonana zaś zmiana nie osłabi systemu kontroli faktycznego wykorzystania przez podmioty paliw opałowych i nie wpłynie negatywnie na poziom bezpieczeństwa obrotu paliwami opałowymi (zob. wyrok NSA z 6 lipca 2016 r., I GSK 1268/14).

W sprawach opodatkowania podatkiem akcyzowym olejów opałowych istotne znaczenie miało wydanie przez TSUE wyroku z 2 czerwca 2016 r., C-418/14, w którym orzeczono, że dyrektywę Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, zmienioną dyrektywą Rady 2004/75/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r., oraz zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom krajowym, na mocy których w braku złożenia zestawienia oświadczeń

o przeznaczeniu oleju opałowego w wyznaczonym terminie, do sprzedanego paliwa stosowana jest stawka podatku akcyzowego przewidziana dla paliw silnikowych, podczas gdy zostało stwierdzone, że przeznaczenie tego produktu do celów opałowych nie budzi wątpliwości.

W ocenie TSUE w sytuacji braku złożenia zestawień oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego organy podatkowe i sądy powinny zbadać, czy oleje faktycznie zostały zużyte do celów opałowych. Powyższy wyrok TSUE miał wpływ na sprawy, które dotyczyły dawnego stanu prawnego, zakończone przed 1 stycznia 2015 r., kiedy to organy podatkowe miały możliwość stosowania podstawowej stawki podatku akcyzowego w przypadku braku złożenia zestawienia oświadczeń z uwagi na restrykcyjne brzmienie przepisów (art. 89 ust. 14 i 16 u.p.a. z 2008 r.) (zob. wyrok NSA z 6 lipca 2016 r., I GSK 1268/14).

Wyrok TSUE rozwiał wątpliwości interpretacyjne co do możliwości stosowania stawki podstawowej z art. 89 ust. 16u.p.a. Późniejsze orzecznictwo NSA w omawianym obszarze było spójne z wykładnią prawa unijnego wynikającą z orzecznictwa TSUE. To, czy oświadczenie o przeznaczeniu oleju opałowego spełnia wymogi ustawowe, musi podlegać każdorazowej ocenie organu podatkowego, z uwzględnieniem całokształtu zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Każdy z wymogów wskazanych w oświadczeniu pełni określoną rolę w procesie kontroli obrotu olejem na cele grzewcze, jednakże doniosłość poszczególnych wymogów, a w tym ewentualnego braku bądź innej nieprawidłowości, powinna być oceniana w kontekście okoliczności faktycznych, odnoszących się do konkretnego przypadku. Tylko takie postępowanie zapewni realizację celu omawianej regulacji, której punktem wyjścia, zasadniczą niejako przesłanką, jest preferencyjne potraktowanie obrotu olejem opałowym przeznaczonym na cele opałowe. Wymogi oświadczeń nabywców oleju opałowego nie stanowią celu samego w sobie, lecz stworzyć mają podstawę weryfikacji prawidłowości wykorzystania oleju opałowego zgodnie z przeznaczeniem (por. wyroki z 6 lipca 2016 r., I GSK 1269/14, I GSK 1268/14, I GSK 1270/14, I GSK 1271/14, I GSK 1463/14, I GSK 1434/14, I GSK 1547/14, I GSK 1458/14, I GSK 1641/14; z 26 lipca 2016 r., I GSK 1874/14, I GSK 1859/14; z 17 sierpnia 2016 r., I GSK 1553/14, I GSK 1551/14, I GSK 1564/14, I GSK 1626/14; z 18 października 2016 r., I GSK 536/15, I GSK 537/15, I GSK 335/15, I GSK 334/15; z 1 grudnia 2016 r., I GSK 782/15, I GSK 495/15, I GSK 783/15).

W 2017 r. przeważał pogląd, w myśl którego to, czy oświadczenie o przeznaczeniu oleju opałowego spełnia wymogi określone w przepisach, podlega ocenie dokonywanej w danym przypadku przez organ podatkowy z uwzględnieniem celu (przeciwdziałanie nadużyciom podatkowym), jakiemu miało służyć wprowadzenie obowiązku uzyskania przez sprzedawcę oleju opałowego stosownego oświadczenia. Organ podatkowy ma za zadanie rozważyć, jaki jest skutek konkretnego braku formalnego. Na organie ciąży obowiązek dyskwalifikowania tylko takich oświadczeń, których braki skutkują niemożliwością identyfikacji nabywcy lub transakcji. Pogląd ten zaczął zyskiwać co raz więcej zwolenników (zob. wyrok NSA z 31 sierpnia 2017 r., I GSK 1174/15 i powołane tam orzecznictwo).

W 2018 r. NSA przypominał w odniesieniu do przepisów u.p.a. z 2004 r. (zob. art. 65 ust. 1a pkt 1) i do rozporządzenia z 2004 r. (zob. § 4, w szczególności ust. 1 i 2), że jednym z wymogów uznania zużycia oleju opałowego zgodnie z przeznaczeniem było posiadanie przez sprzedawcę oleju opałowego oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego poprawnych pod względem formalno-materialnym (zob. wyrok z 13 grudnia 2018 r., I GSK 1070/16). Brak posiadania przez sprzedawcę oleju opałowego oświadczeń nabywców tego oleju lub posiadanie oświadczeń, na podstawie których nie można zidentyfikować nabyw-

ców oleju opałowego, traktuje się na równi ze zużyciem oleju opałowego niezgodnie z przeznaczeniem. Stanowisko to zdaniem NSA znalazło potwierdzenie w wyroku TK z 6 grudnia 2016 r., SK 7/15. W wyroku z 13 grudnia 2018 r., I GSK 1070/16, NSA stwierdził, że wobec wprowadzenia preferencyjnej stawki akcyzy na oleje opałowe organ powinien mieć możliwość skontrolowania prawidłowość jej zastosowania, by obniżenie stawek nie znajdowało zastosowania w przypadku oleju opałowego faktycznie zużywanego w innym celu. Innymi słowy, jeśli oświadczenie zawierające braki formalne umożliwia zidentyfikowanie właściwego nabywcy oleju opałowego, to tym samym pozwala na zastosowanie przez sprzedawcę preferencyjnej stawki. NSA przywoływał w swoim orzecznictwie stanowisko zajęte przez TK w wyroku SK 14/12 (zob. wyroki z: 14 grudnia 2018 r., I GSK 1114/16; 26 października 2018 r., I GSK 722/16; 16 października 2018 r., I GSK 1327/16), podkreślając konieczność rozróżnienia między przypadkami nieświadomego przyjmowania oświadczeń zawierających nieprawdziwe dane w rozumieniu przyjętym w wyroku SK 14/12 a przypadkami zaniechania weryfikacji prawdziwości oświadczeń (wyrok z dnia 14 grudnia 2018 r., I GSK 1114/16). W zakresie zakwestionowanych wyrokiem TK SK 14/12 regulacji powoływano się na prezentowany w latach ubiegłych pogląd, w myśl którego podatnik, który nieświadomie przyjmuje oświadczenie zawierające nieprawdziwe dane, nie powinien być pozbawiony preferencji podatkowej. Będzie tak np. w sytuacji, gdy nabywca przedstawi dla potwierdzenia danych podanych w oświadczeniu fałszywy dowód tożsamości. Podatnik nie ma bowiem żadnych możliwości sprawdzenia wiarygodności przedłożonego przez nabywcę oleju opałowego dokumentu (wyroki z: 14 grudnia 2018 r., I GSK 1114/16; 29 sierpnia 2018 r., I GSK 1003/16).

W kontekście pozyskiwania przez sprzedawcę od kupującego jego danych osobowych NSA zwracał uwagę na uregulowanie zawarte w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[107], w myśl którego przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, kiedy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. W ocenie NSA nie ulega wątpliwości, że gromadzenie oświadczeń zawierających dane osobowe nabywców oleju opałowego stanowi przetwarzanie danych osobowych (zbieranie i przechowywanie). Przetwarzanie takich danych jest dopuszczalne m.in. w przypadku, gdy jest to niezbędne do spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Obowiązkiem podatnika sprzedającego olej opałowy z preferencyjną stawką podatku akcyzowego jest dołączenie oświadczenia zawierającego dane osobowe nabywcy. Na sprzedawcy zatem spoczywa obowiązek wynikający z przepisu prawa zbierania i przechowywania danych osobowych. Skoro sprzedawca ma taki obowiązek, to zobowiązany jest również ustalić, czy dane z oświadczenia są w rzeczywistości danymi osobowymi nabywcy. Aby to ustalić, sprzedawca winien zażądać okazania przez nabywcę dokumentu tożsamości (np. dowodu osobistego). Legitymowanie się dowodem osobistym w celu potwierdzenia prawdziwości danych osobowych jest dozwolonym przez prawo sposobem wykazania danych osobowych i temu celowi służy ten dokument. Sprzedawca powołując się na swój prawny obowiązek gromadzenia danych osobowych powinien zatem żądać okazania dokumentu umożliwiającego weryfikację podanych danych (wyrok z 14 grudnia 2018 r., I GSK 1114/16, także wyrok z 12 marca 2014 r., I GSK 996/12 oraz postanowienie TK z 7 marca 2017 r., Ts 280/14).

[107] Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

Zdaniem NSA rzetelne wypełnienie przez sprzedawcę obowiązku w postaci uzyskania danych stanowiących zawartość oświadczenia umożliwia organom podatkowym stwierdzenie, czy olej nabyty na cele opałowe został faktycznie wykorzystany zgodnie z jego przeznaczeniem. Podatnik sprzedający olej opałowy z zastosowaniem obniżonej stawki akcyzy ma zatem obowiązek uzyskania od nabywcy oświadczenia o określonej treści, przechowywania go do czasu upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego i udostępnienia go w czasie kontroli. Jeśli warunek posiadania rzetelnego oświadczenia nie zostanie spełniony, to obalone zostaje wynikające z oświadczeń domniemanie użycia oleju na cele opałowe. Brak udokumentowania sprzedaży oleju opałowego na cele opałowe jest równoznaczny z brakiem możliwości uznania, że olej wykorzystany został zgodnie z przeznaczeniem (zob. wyrok z 14 grudnia 2018 r., I GSK 1114/16 z powołaniem się na wyrok NSA z 13 maja 2014 r., I GSK 1261/12).

4.11. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym tzw. piw smakowych

Wątpliwości interpretacyjne w sprawach, których przedmiotem był wymiar podatku akcyzowego od produkcji piwa smakowego, sięgają 2016 roku.

Stan prawny spraw ukształtowany był pod rządami ustawy o podatku akcyzowym zarówno z 2004 r., jak i z 2008 r. Przepis art. 68 ust. 3 u.p.a. z 2004 r. oraz art. 94 ust. 3 u.p.a. z 2008 r., zgodnie z którymi podstawą opodatkowania piwa jest liczba hektolitrów gotowego wyrobu na 1 stopień Plato, jest efektem implementacji dyrektywy Rady 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych[108]. Jak wynika z art. 3 ust. 1 dyrektywy, podatek akcyzowy od piwa nakładany przez Państwa Członkowskie ustala się według liczby hektolitrów/stopni Plato lub liczby hektolitrów/rzeczywistej zawartości alkoholu objętościowo w gotowym produkcie.

W postępowaniach przed polskimi sądami administracyjnymi ujawniły się rozbieżności w zakresie interpretacji pojęcia ekstraktu rzeczywistego w gotowym wyrobie, niezbędnego do obliczenia stopni Plato, a w konsekwencji do określenia podstawy opodatkowania produktu zawierającego mieszaninę piwa z napojami bezalkoholowymi. Rozbieżności zaistniały w zakresie interpretacji art. 3 ust. 1 dyrektywy 92/83. Wątpliwości pojawiły się w związku ze stosowaniem art. 68 ust. 3 u.p.a. z 2004 r. w związku § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie sposobu ustalania podstawy opodatkowania piwa[109] i odpowiednio art. 94 ust. 3 u.p.a. z 2008 r. w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 lutego 2009 r. w sprawie metod ustalania parametrów służących do określania podstawy opodatkowania piwa[110], czyli przepisów będących efektem implementacji art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady 92/83/EWG.

Zgodnie z pierwszym ze stanowisk reprezentowanych w orzecznictwie podstawa opodatkowania piwa (§ 1 ust. 1 rozporządzenia) została skonstruowana w oparciu o pojęcia z dziedziny browarnictwa, a mianowicie: „stopień Plato", „ekstrakt brzeczki podstawowej", „ekstrakt rzeczywisty", „gotowy wyrób". Pojęcia te nie powinny być modyfikowane na gruncie podatkowym. Wskazany przepis zawiera swoiste działanie matematyczne. Jeden

[108] Dz.Urz. UE L 1992.316.21; dalej: dyrektywa 92/83.

[109] Dz.U. Nr 70, poz. 635; dalej: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2004 r.

[110] Dz.U. Nr 32 poz. 224.

stopień Plato, czyli 1% m/m ekstraktu brzeczki podstawowej, oblicza się na podstawie zawartości alkoholu oraz zawartości ekstraktu rzeczywistego w gotowym wyrobie. Wielkość ekstraktu brzeczki podstawowej jest zatem decydującym czynnikiem dla ustalenia 1 stopnia Plato. Ustawodawca przesądził więc, że to ta substancja (ekstrakt brzeczki podstawowej), a nie gotowy wyrób jest wyznacznikiem dla ustalenia jednego stopnia Plato.

W uzasadnieniu tego stanowiska wskazywano, że autonomia prawa podatkowego jest zjawiskiem zachodzącym przede wszystkim na etapie stanowienia prawa, a nie na etapie jego stosowania, w tym wykładni. Autonomia prawa podatkowego oznacza możliwość definiowania przez ustawodawcę podatkowego, a nie przez organy stosujące to prawo pewnych pojęć w sposób odmienny, niż to uczyniono w innych gałęziach prawa. W spornym zakresie ustawodawca podatkowy nie skorzystał ze wskazanej autonomii.

Ekstrakt brzeczki podstawowej w stopniach Plato w piwach smakowych powinien być obliczony w oparciu o tę część ekstraktu piwa, która pochodzi z brzeczki podstawowej poddanej fermentacji (ekstrakt rzeczywisty, czyli bez uwzględnienia składników, które zostały dodane po zakończeniu procesu fermentacji). Ekstrakt rzeczywisty w wyrobie gotowym, o którym mowa w § 1 ust. 1 rozporządzenia, jest zatem, przyjmując w pewnym uproszczeniu, ekstraktem w piwie bez substancji smakowych dodanych już po procesie fermentacji, który jednak ostatecznie znalazł się w wyrobie gotowym (zob. wyroki NSA wydane w dniach 3–6 listopada 2015 r., I GSK 396–399/15, I GSK 406/15, I GSK 510/15, I GSK 513/15, I GSK 521–524, I GSK 542/15, I GSK 580–584/15).

Uzasadnienie tego poglądu opierało się też na tezie wywiedzionej z art. 3 ust. 1 dyrektywy 92/83, że skoro w sytuacji, gdy przepisy Unii Europejskiej przewidują możliwość przyjęcia jednej z dwóch alternatywnych metod określenia podstawy opodatkowania piwa, to obydwie metody powinny prowadzić do zbliżonych rezultatów.

W myśl drugiego ze stanowisk zarówno art. 68 ust. 3 u.p.a. z 2004 r., jak i § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2004 r. odwołują się do fazy produkcji, a także do fazy pomiarów, w której występuje już gotowy wyrób. Wskazuje na to wprost ustawodawca, stanowiąc, że dla ustalenia stopnia Plato ekstraktu brzeczki podstawowej przyjmuje się zawartość alkoholu oraz ekstraktu rzeczywistego w gotowym wyrobie. Wynika z tego, że zawartość ekstraktu rzeczywistego (już po fermentacji) jest nie tylko pochodną ekstraktu brzeczki podstawowej otrzymanej w wyniku tradycyjnego warzenia piwa, ale też może być modyfikowana na dowolnym etapie produkcji piwa poprzez dodanie stosownych substancji. Prawodawca podatkowy określając zasady opodatkowania piwa miał świadomość stosowanych w browarnictwie procesów technologicznych, jednak przy ustalaniu podstawy opodatkowania nakazał jej odniesienie do gotowego wyrobu.

W ocenie zwolenników tego stanowiska zasadnie ustawodawca, a w przepisach wykonawczych Minister Finansów powiązał podstawę opodatkowania piwa z ustalaniem ekstraktu rzeczywistego w gotowym wyrobie, gdyż to pozwala na takie samo opodatkowanie piwa o takich samych walorach smakowych i takiej samej zawartości alkoholu w wyrobie końcowym bez względu na różnice w technologii produkcji tego piwa.

Wskazywano, że wsparciem dla tego stanowiska w związku z koniecznością jednolitej wykładni przepisów unijnych w państwach członkowskich był wyrok Niemieckiego Federalnego Trybunału Finansowego z 28 marca 2006 r., VII R 38/04, przywoływany w orzecznictwie krajowym m.in. w wyroku WSA w Gliwicach z 27 sierpnia 2014 r., III SA/Gl 393/14 (uchylonym przez NSA wyrokiem z 13 września 2018 r., I GSK 165/15), w którym przyjęto, że opodatkowanie napojów mieszanych na bazie piwa w zależności od zawartości brzecz-

ki podstawowej nie narusza prawa wspólnotowego. Orzeczenie stanowi o opodatkowaniu według skali Plato, z uwzględnieniem wszystkich ekstraktów (w tym cukru) w gotowym produkcie. Stosowanie takiego sposobu opodatkowania wynika z implementacji dyrektywy 92/83. Trybunał wskazał też, że przyczyną wariantowego ujęcia zasad kształtowania podstawy opodatkowania piwa była chęć uwzględnienia przez prawodawcę wspólnotowego narodowych odrębności poszczególnych państw członkowskich.

Wyeliminowaniu rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w odniesieniu do kwestii opodatkowania piw smakowych miało służyć skierowanie przez NSA postanowieniem z 19 października 2016 r., I GSK 588/15, pytania prejudycjalnego do TSUE: Czy w świetle art. 3 ust. 1 oraz celów dyrektywy 92/83 przy ustalaniu podstawy opodatkowania piw smakowych według skali Plato należy wziąć pod uwagę zawartość ekstraktu rzeczywistego gotowego produktu z uwzględnieniem ekstraktu pochodzącego z dodanych, po zakończeniu fermentacji, substancji smakowych, czy też z ich pominięciem?

Pytanie prejudycjalne zostało zadane w stanie prawnym ukształtowanym u.p.a. z 2004 r. Sąd pytający wskazał, że podstawowy problem w sprawie rozpoznawanej przez sąd krajowy dotyczy prawidłowej wykładni art. 3 ust. 1 dyrektywy 92/83. Istota wątpliwości sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy przy ustalaniu podstawy opodatkowania piw smakowych według skali Plato należy wziąć pod uwagę zawartość ekstraktu rzeczywistego gotowego produktu z uwzględnieniem ekstraktu pochodzącego z dodanych po zakończeniu fermentacji substancji smakowych, czy też ekstrakt z dodanych substancji należy pominąć.

Wypowiadając się w kwestii ustalania podstawy opodatkowania podatkiem akcyzowym piw smakowych (zob. m.in. wyroki z: 19 września 2018 r., I GSK 215/15; 26 września 2018 r., I GSK 228/15), NSA wskazywał, że TSUE w wyroku z 17 maja 2018 r. w sprawie C-30/17 stwierdził, że art. 3 ust. 1 dyrektywy 92/83 należy interpretować w ten sposób, że przy ustalaniu podstawy opodatkowania piw smakowych wg skali Plato należy wziąć pod uwagę ekstrakt brzeczki podstawowej, nie uwzględniając przy tym substancji smakowych i syropu cukrowego dodanych po zakończeniu fermentacji. TSUE w pierwszej kolejności odwołał się do browarnictwa i zauważył, że w tej dziedzinie 1 stopień Plato odpowiada 1 g ekstraktu na 100 g brzeczki podstawowej. Wynika zatem z tego, że stopień Plato oblicza się bez uwzględnienia substancji smakowych i syropu cukrowego dodanych do piw smakowych po procesie fermentacji.

Następnie zauważył, że z analizy kontekstowej wynika, iż w ramach dyrektywy 92/83 obliczanie stopni Plato piwa smakowego nie może uwzględniać substancji smakowych i syropu cukrowego dodanych po zakończeniu procesu fermentacji. Powołał się w tym zakresie na art. 28 tiret pierwsze dyrektywy 92/83, który również odwołuje się do pojęcia stopni Plato. Zgodnie z tym przepisem Zjednoczone Królestwo ma prawo dalszego stosowania zwolnień, które zastosowało od dnia 1 stycznia 1992 r. w odniesieniu w szczególności do koncentratu napoju słodowego, którego brzeczka przed fermentacją posiadała ciężar właściwy wynoszący 1.200 ekstraktu pierwotnego (47° Plato) lub większy. TSUE stwierdził, że z powołanego przepisu jednoznacznie wynika, że stopień Plato jest ustalany w oparciu o ciężar właściwy brzeczki podstawowej przed fermentacją i trudno jest sobie wyobrazić, by prawodawca Unii wobec braku jakiejkolwiek stosownej wskazówki zmierzał do wprowadzenia w dwóch przepisach tej samej dyrektywy dwóch różnych metod obliczania stopni Plato. W ramach wykładni systemowej zwrócił uwagę na motyw 7 dyrektywy 92/84 z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżania stawek podatku akcyzowego dla alkoholu i napojów alkoholowych (Dz.Urz. UE L 1992.316.29) i wiążąc go z jej art. 6 stwierdził, że dla celów tego arty-

kułu stopnie Plato należy obliczać przy uwzględnieniu ciężaru właściwego piwa, czyli jego brzeczki podstawowej. W podsumowaniu TSUE zauważył, że pojęcie stopnia Plato należy interpretować jako stanowiące jednostkę miary odnoszącą się do ciężaru właściwego piwa, a zatem do jego brzeczki podstawowej. Natomiast składników dodanych po procesie fermentacji w podstawie opodatkowania piw smakowych uwzględnić nie można.

W orzeczeniach wydanych w 2018 r. (zob. m.in. wyroki z: 19 września 2018 r., I GSK 215/15; 26 września 2018 r., I GSK 228/15) NSA podkreślał, że w swojej wcześniejszej judykaturze (m.in. w wyrokach z 5 listopada 2015 r., I GSK 523/15, I GSK 513/15, I GSK 522/15) prezentował w omawianym obszarze stanowisko zbieżne z poglądem wyrażonym przez TSUE. Przyjmował, że skoro brzeczka podstawowa jako brzeczka nastawna, z której po poddaniu jej procesowi fermentacji i po jego zakończeniu uzyskuje się to, co z niej powstaje, a mianowicie alkohol i ekstrakt rzeczywisty, a dodawanie na przykład cukru i dodatków smakowych czy też syropu następuje już po zakończeniu fermentacji, co innymi słowy oznacza, że to nie brzeczka podstawowa (nastawna) jest wzbogacana o wymienione składniki dodatkowe, lecz to, co w procesie fermentacji z niej powstało, niejako ją zastępując, to odniesienie powstałego w ten sposób ekstraktu ogólnego do ekstraktu brzeczki podstawowej nie jest uzasadnione. Ekstrakt ogólny (ekstrakt rzeczywisty oraz dodany syrop, dodany cukier, dodatki smakowe) to coś innego i coś więcej niż ekstrakt rzeczywisty brzeczki podstawowej. W tej mierze wyjaśnienia wymaga, że pojęcie „ekstrakt ogólny" służy określeniu łącznej zawartości składników nielotnych w gotowym wyrobie, a więc zarówno tych pochodzących z brzeczki w postaci ekstraktu rzeczywistego, jak i dodanych po fermentacji, której przebieg i rezultat jest przecież przewidywalny i powtarzalny, co znajduje swoje potwierdzenie we wzorze Ballinga, którego wynik zostałby w oczywisty sposób zakłócony w sytuacji objęcia zakresem ekstraktu rzeczywistego substancji innych niż stanowiące rezultat fermentacji, a mianowicie substancji dodanych po zakończeniu tego procesu. Z powyższego wynika, że ekstrakt brzeczki podstawowej nie może obejmować takich substancji, które w brzeczce podstawowej się nie znajdowały.

Po wyroku TSUE NSA w sposób jednolity odniósł się w swoim orzecznictwie do ustalania podstawy opodatkowania tzw. piw smakowych.

4.12. Zagadnienia problematyczne w obszarze sprawy z zakresu działalności gospodarczej

4.12.1.Nakładanie kar pieniężnych na podmioty niebędące właścicielami automatów, na których urządzano gry hazardowe. „Urządzający gry na automatach poza kasynem gry". Zagadnienie stosowania przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[111] dotyczących nakładania kar pieniężnych na podmioty niebędące właścicielami automatów, na których urządzano gry hazardowe, jest dostrzegalne w orzecznictwie sądów administracyjnych od wielu lat.

Wojewódzkie sądy administracyjnie różnie oceniały to, czy wystarczające było zaangażowanie (aktywność) organów w badanie okoliczności mających przemawiać za albo przeciw uznaniu podmiotu udostępniającego lokal (wynajmujący, wydzierżawiający lokal dla celów umieszczenia tam automatów do gry) za urządzającego gry. Z jednej strony wypowiedzi wojewódzkich sądów administracyjnych na temat okoliczności stanowiących zda-

[111] Dz.U. z 2016 r. poz. 471 ze zm.; dalej: ustawa o grach hazardowych lub u.g.h.

niem organów podstawę uznania danego podmiotu za urządzającego gry miały lakoniczny charakter i wydawały się nie zawierać pogłębionej analizy postępowania organów, w ocenie których pewne fakty (automat do gry znajduje się w wynajmowanym pomieszczeniu, wynajmujący ponosi koszty eksploatacyjne) przekładały się (niejako automatycznie) na możliwość przypisania podmiotowi (wynajmującemu) cech (statusu) urządzającego gry (por. wyrok WSA w Gliwicach z 25 października 2015 r., III SA/Gl 233/15). Z drugiej strony dało się zaobserwować wyważone podejście, akcentujące konieczność wnikliwej analizy wszystkich okoliczności w danej sprawie (por. np. wyroki WSA w Kielcach: z 22 grudnia 2015 r., II SA/Ke 508/15; z 9 grudnia 2015 r., II SA/Ke 717/15; z 30 grudnia 2015 r., II SA/Ke 472/15; wyroki WSA we Wrocławiu z 11 stycznia 2016 r.: III SA/Wr 114/15 i III SA/Wr 116/15).

Na występujące w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych odmienne podejścia do prezentowanego zagadnienia zareagował NSA, który przedstawił niejako wzorcowy (modelowy, standardowy) sposób postępowania: po pierwsze – organów w takich sprawach, po drugie – sądów weryfikujących legalność działania organów. W 2016 r. NSA wskazywał, że wykładnia zwrotu „urządzający gry na automatach poza kasynem gry" musi uwzględniać sens regulacji sankcjonującej określone zachowanie, w którym bez wątpienia mieści się również działanie więcej niż jednego podmiotu, o ile można w sprawie ustalić i przypisać określonym osobom cechę wspólnego urządzania gier na automacie poza kasynem. Istnienie możliwości karania więcej niż jednego podmiotu za urządzanie gier na automatach nie oznacza, iż organy mogą w sposób automatyczny i dowolny rozszerzać krąg podmiotów, które można obciążyć sankcją. W celu ustalenia odpowiedzialności istotne jest przypisanie konkretnym podmiotom cechy „urządzającego gry na automatach". Istniejące powiązanie określonych podmiotów, np. urządzającego gry na automacie w lokalu i wynajmującego lokal lub serwisanta automatów, samo przez się nie świadczy jeszcze o tym, iż te podmioty również urządzają gry na automacie. Granica ocen w tego rodzaju sytuacjach powinna uwzględniać złożoność sytuacji faktycznych i rzeczywiste powiązania między podmiotami. W sprawach dotyczących podmiotów, którym nie można wprost przypisać cechy „urządzającego gry na automacie", organy powinny dokładnie wyjaśnić ich udział w tego rodzaju przedsięwzięciu. Samo bowiem wynajęcie części lokalu, nawet za określony procentowo czynsz najmu liczony od przychodów uzyskiwanych przez automat, nie przesądza ani o urządzaniu tych gier przez wynajmującego, ani takiej okoliczności nie wyłącza (zob. wyrok NSA z 9 listopada 2016 r., II GSK 2736/16).

Organy administracji powinny podejmować w sprawie wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 122 Ordynacji podatkowej) oraz zebrać i rozpatrzyć w sposób wyczerpujący cały materiał dowodowy (art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej) odnośnie do okoliczności, czy określony podmiot – poza uzyskiwaniem (z tytułu umowy najmu) określonej procentowo wysokości przychodów z eksploatacji automatu – realizował określone w umowie z właścicielem automatu czynności, które należałoby uznać za aktywne formy udziału w organizowaniu na tym automacie gier, w tym ustalić, czy z umowy tej wynika w szczególności, że podmiot miał prawo do używania opcji serwisowych i miał kontakt z serwisem (także przesłuchać pracowników podmiotu). Organy powinny dokonywać oceny, o której mowa, mając na uwadze względy doświadczenia życiowego (zob. uzasadnienia wyroków NSA z 4 listopada 2016 r., II GSK 2737/16, II GSK 2738/16, II GSK 2739/16).

Z orzeczeń wydanych przez NSA w 2016 r. wynikało, że wydzierżawiającego część lokalu z przeznaczeniem na zainstalowanie i eksploatowanie automatów do gier spółce zaj-

mującej się nielegalnym urządzaniem takich gier nie można uznać automatycznie za urządzającego gry na automatach poza kasynem (zob. m.in. wyroki z: 9 listopada 2016 r., II GSK 2736/16; 4 listopada 2016 r., II GSK 2737/16, II GSK 2738/16, II GSK 2739/16). Nieco odmienne stanowisko zostało zajęte w wyroku z 6 maja 2016 r., II GSK 2210/16. Wskazano w nim m.in., iż wynajmujący lokal musiał posiadać wiedzę o wysokości przychodu uzyskiwanego z urządzania gier na spornym automacie, gdyż od tego zależała wysokość czynszu najmu, co z kolei oznacza, iż był zainteresowany zintensyfikowaniem (zwiększeniem) przychodu z automatu, a przez to brał czynny udział, uczestniczył w urządzaniu gier. Umożliwienie graczom nieograniczonego dostępu do automatów przez całą dobę świadczy o zaangażowaniu wynajmującego lokal w uzyskanie jak najwyższego dochodu z działalności hazardowej.

W 2017 r. w sprawach z zakresu gier hazardowych NSA co do zasady kontynuował linię orzeczniczą zapoczątkowaną m.in. w wyroku z dnia z 9 listopada 2016 r., II GSK 2736/16, zgodnie z którą samo wynajęcie części lokalu nie przesądza ani o urządzaniu tych gier przez wynajmującego, ani też takiej okoliczności nie wyłącza. NSA wskazywał, że:

– niezbędne jest ustalenie, czy oprócz wskazanego czynszu istnieją inne okoliczności przemawiające za udziałem skarżącego w urządzaniu gier na automatach (tak np. w wyrokach NSA z: 31 marca 2017 r., II GSK 5117/16; 7 czerwca 2017 r., II GSK 5336/16; z 13 czerwca 2017 r., II GSK 243/17);

– niezbędna jest wnikliwa analiza i odwołanie się do wszystkich elementów stanu faktycznego, w tym także do tego, jak określony został przedmiot umowy, czy wynajmujący lokal ma zagwarantowany udział w dochodzie uzyskiwanym z automatów, kto ponosi ciężary utrzymania urządzeń i kto sprawuje faktyczny nadzór nad ich eksploatacją; niezbędne jest ponadto ustalenie, czy oprócz praw i obowiązków wynikających bezpośrednio z umowy istnieją inne okoliczności sprawy przemawiające za udziałem skarżącego w urządzaniu gier na automatach, np. faktyczne zaangażowanie wynajmującego lub osób przez niego zatrudnionych w ten rodzaj działalności (zob. wyrok z 10 października 2017 r., II GSK 1552/17);

– błędne jest założenie, że każdy przypadek ustalenia wysokości należnego czynszu najmu części lokalu według odpowiednio wysokiej stawki procentowej od przychodów z automatów wskazuje, że oprócz właściciela automatów również wynajmujący jest współurządzającym na nich gry. Kwestia procentowego ustalenia czynszu najmu nie przesądza sama przez się o udziale w urządzaniu gier na automatach, choć może na to wskazywać np. nadzwyczaj wysoka stawka procentowa, która nakazuje zastanowić się nad tym, czy tak faworyzowany podmiot, przy braku jakichkolwiek innych obowiązków, nie powinien zostać uznany za urządzającego gry na automacie. Przy tego rodzaju ocenach niezbędne jest jednak odwołanie się do wszystkich elementów stanu faktycznego (zob. wyrok z 20 kwietnia 2017 r., II GSK 5233/16, por. również wyrok NSA z 26 lipca 2017 r., II GSK 5653/16);

– o tym, iż dany podmiot powinien być uznany za „urządzającego gry" w rozumieniu art. 89 ust. 1 pkt 2 u.g.h., nie może decydować jedynie wrażenie gracza, mające się sprowadzać do utożsamiania właściciela lokalu z organizatorem gier na automacie. Urządzanie gier musi bowiem znajdować odzwierciedlenie w określonych, aktywnych działaniach danego podmiotu (np. związanych z obsługą automatu, wypłacaniem wygranych, opróżnianiem automatu z pieniędzy wpłaconych przez graczy itp.), a nie opierać się na przypuszczeniach osoby korzystającej z automatu (zob. wyrok z 28 września 2017 r., II GSK 1247/17).

W obszarze spraw dotyczących gier losowych dostrzegalna była w 2017 r. na poziomie orzecznictwa NSA kontynuacja kierunku cechującego się wyważonym podejściem do kwe-

stii odpowiedzialności za urządzanie gier losowych oraz ostrożnością w kwestii uznawania danego podmiotu za „urządzającego gry na automatach".

Również w 2018 r. NSA dokonywał wykładni zawartego w ustawie o grach hazardowych pojęcia „urządzający gry". Podkreślał, że sama ustawa o grach hazardowych nie zawiera legalnej definicji „urządzającego gry", jednak posługuje się tym określeniem w wielu przepisach, z których można wywnioskować zakres treściowy tego pojęcia. Na ich podstawie przyjmuje się, że „urządzanie gier hazardowych" to ogół czynności i działań stanowiących zaplecze logistyczne dla umożliwienia realizowania w praktyce działalności w zakresie gier hazardowych, w szczególności: zorganizowanie i pozyskanie odpowiedniego miejsca na zamontowanie urządzeń, przystosowanie go do danego rodzaju działalności, umożliwienie dostępu do takiego miejsca nieograniczonej liczby graczy, utrzymywanie automatów w stanie stałej aktywności, umożliwiającym ich sprawne funkcjonowanie, wypłacanie wygranych, obsługa urządzeń, zatrudnienie i odpowiednie przeszkolenie personelu zapewniające graczom możliwość uczestniczenia w grze (zob. wyrok z 19 czerwca 2018 r., II GSK 14/18 NSA).

NSA prezentował pogląd, że dla ustalenia odpowiedzialności takiego podmiotu istotne jest udowodnienie, że wykonywał on konkretne czynności pozwalające na przypisanie mu cechy „urządzającego gry na automatach", a organy prowadzące postępowanie w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej powinny dokładnie wyjaśnić jego udział w przedsięwzięciu polegającym na urządzaniu gier hazardowych (np. wyroki z: 26 października 2018 r., II GSK 3302/16; 20 listopada 2018 r., II GSK 1475/18).

W sprawach dotyczących podmiotów, którym nie można wprost przypisać cechy „urządzającego gry na automacie", to jest np. w odniesieniu do podmiotów, które wydzierżawiają powierzchnie w celu urządzania na nich gier hazardowych, organy prowadzące postępowanie w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej, uznając wydzierżawiającego za stronę tego postępowania, powinny dokładnie wyjaśnić rozmiar i wagę jego udziału w tego rodzaju przedsięwzięciu. Zasadnicze znaczenie należy przydać postępowaniu dowodowemu, które ma za zadanie wykazać, że wydzierżawiający/wynajmujący wykonywał konkretne czynności pozostające w bezpośrednim związku z działalnością związaną z posadowionym na wydzierżawionej powierzchni automatem, pozwalające na przypisanie mu cechy „urządzającego gry na automatach". Istniejące powiązanie urządzającego gry na automacie w lokalu i wynajmującego lokal, wynikające z zawartej umowy i posadowionego w jej wyniku automatu do gier, samo przez się nie może przemawiać za uznaniem wynajmującego za urządzającego gry na automacie. Każdorazowo w takich przypadkach organy administracji podatkowej mają obowiązek wnikać w rzeczywistą treść zawartej umowy i ustalić ją nie tylko w oparciu o zazwyczaj oszczędne postanowienia tego rodzaju umów, lecz przy zastosowaniu wszystkich przewidzianych prawem środków dowodowych. Granica ocen w tego rodzaju sytuacjach powinna uwzględniać złożoność sytuacji faktycznych i rzeczywiste powiązania między podmiotami (zob. wyrok NSA z 14 grudnia 2018 r., II GSK 4743/16 z powołaniem się na wyroki NSA z: 9 listopada 2016 r., II GSK 2736/16; 14 grudnia 2016 r., II GSK 2322/17).

Należy stwierdzić, że NSA w pełni podziela wypracowany dotychczas na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych pogląd, zgodnie z którym samo wynajęcie czy wydzierżawienie lokalu lub jego części w celu urządzania gier hazardowych nie przesądza ani o urządzaniu tych gier przez wynajmującego czy wydzierżawiającego, ani też takiej okoliczności nie wyłącza (por. wyroki NSA z 30 sierpnia 2018 r., II GSK 350/18 i 26 października 2018 r., II GSK 3705/16; 14 grudnia 2018 r., II GSK 4743/16).

W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych znalazło odzwierciedlenie zajmowane w orzecznictwie NSA stanowisko, w myśl którego konieczne jest poczynienie ustaleń w kwestii zakresu obowiązków spoczywających na podmiocie udostępniającym lokal, które wskazywałyby na czynne uczestnictwo w urządzaniu gier, a także pobieranie zysków z tej działalności, wykraczających jednak poza sam czynsz, a wskazujących na partycypowanie w zysku z urządzanych gier. Ustalenie udziału w zyskach z gry hazardowej czyni bowiem partycypującego zainteresowanym nie tylko tym, aby gry były urządzane, ale również skalą tych gier, co przecież przekłada się na wysokość uzyskiwanego zysku. W interesie takiej osoby jest więc zachęcanie do rozegrania gry, a co za tym idzie, wyjaśnianie jej zasad grającym oraz udzielanie wszelkiej pomocy w tym zakresie. NSA podkreślił, że inaczej przedstawia się sytuacja podmiotu, który bez względu na to, czy gry na automacie się odbywają, czy też nie, otrzymuje stałe kwoty, bynajmniej nie związane z samym urządzaniem gier, lecz udostępnieniem na ten cel lokalu (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 5 października 2018 r., III SA/Po 353/18 z powołaniem się na wyrok NSA z 7 czerwca 2017 r., II GSK 5336/16).

Uwzględniano pogląd, w myśl którego istnienie możliwości karania więcej niż jednego podmiotu za urządzanie gier na automatach nie oznacza, iż organy mogą w sposób automatyczny i dowolny rozszerzać krąg podmiotów, które można obciążyć sankcją (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 5 października 2018 r., III SA/Po 353/18 z powołaniem się na wyrok NSA z 5 października 2017 r., II GSK 1474/17). Aprobująco odwoływano się do wyrażanych w dotychczasowym orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądów (zob. prawomocny wyrok WSA w Poznaniu z 5 października 2018 r., III SA/Po 353/18 z powołaniem się na wyrok NSA z 9 listopada 2016 r. II GSK 2736/16, a także wyroki: WSA w Szczecinie z 22 grudnia 2016 r. II SA/Sz 1355/15 i WSA w Rzeszowie z 11 października 2016 r. II SA/Rz 293/16; zob. też wyrok WSA w Rzeszowie z 11 października 2018 r., II SA/Rz 898/18), zgodnie z którymi istniejące powiązanie określonych podmiotów, np. urządzającego gry na automacie w lokalu i wynajmującego lokal, nie świadczy jeszcze o tym, iż te podmioty również urządzają gry na automacie; granica ocen w tego rodzaju sytuacjach powinna uwzględniać złożoność sytuacji faktycznych i rzeczywiste powiązania pomiędzy podmiotami.

W konsekwencji należy stwierdzić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych występuje obecnie jednolitość poglądów w omawianym obszarze. Na marginesie należy zasygnalizować, że w dniu 1 kwietnia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw[112], która poszerzyła krąg podmiotów podlegających karze za urządzanie gier hazardowych (wprowadzenie przez ustawodawcę odpowiedzialności administracyjnej posiadacza zależnego i samoistnego lokalu).

4.12.2. Problemy wynikające z braku przepisów przejściowych w ustawie z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw[113]. Ustawa nowelizująca wprowadziła zmianę znamion niektórych deliktów administracyjnych, podwyższyła wysokość kar pieniężnych i wprowadziła nowe delikty. Powstał problem ze stosowaniem właściwych przepisów ustawy o grach hazardowych w sytuacji, w której organ pierwszej instancji wydawał decyzję na podstawie dawnego prawa (tj. na podstawie przepisów sprzed nowelizacji), a organ odwoławczy już po wejściu w życie ustawy nowelizującej bądź też kontrola przestrzegania przepisów ustawy o grach hazardowych miała miejsce

[112] Dz.U. z 2017 r. poz. 88.

[113] Dz.U. z 2017 r. poz. 88; dalej: ustawa nowelizująca.

przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, a organy orzekały już po wejściu w życie nowych przepisów. Nowe brzmienie art. 89 u.g.h. obowiązuje od 1 kwietnia 2017 r., a ustawa je wprowadzająca nie zawierała w tym zakresie przepisów przejściowych.

W praktyce orzeczniczej sądów wojewódzkich pojawiły się niejednolite rozstrzygnięcia, w których sądy przyjmowały, że stosuje się przepisy obowiązujące w czasie przeprowadzonej kontroli bądź że należy stosować przepisy dotychczasowe wtedy, kiedy sankcja jest względniejsza dla sprawcy deliktu, albo stwierdzały, że co do zasady powinno znajdować zastosowanie nowe brzmienie przepisów, ale jednocześnie wskazywały na zakaz *reformationis in peius*.

Można odnotować następujące podejścia do przedstawionego problemu:

a) powinno znajdować zastosowanie dawne prawo, obowiązujące w czasie przeprowadzonej kontroli (z daty stwierdzonego naruszenia) – zob. wyrok WSA w Łodzi z 14 września 2017 r., III SA/Łd 546/17; wyrok WSA w Poznaniu z 15 listopada 2017 r., III SA/Po 587/17; zastosowanie mają regulacje ustawy obowiązujące w dacie urzeczywistnienia się stanu faktycznego wywołującego skutki prawne (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 10 kwietnia 2018 r., III SA/Gl 915/17);

b) należy stosować dawne prawo, jeśli sankcja jest względniejsza dla sprawcy deliktu (zob. wyrok WSA w Szczecinie z 21 września 2017 r., II SA/Sz 827/17 – niepraw.);

c) organ odwoławczy winien zastosować nowe prawo (zob. wyrok z 9 listopada 2017 r., III SA/Gd 528/17);

d) co do zasady powinno znajdować zastosowanie prawo nowe, ale jednocześnie wskazuje na zakaz *reformationis in peius*, wynikający z art. 234 Ordynacji podatkowej (wyrok z 30 sierpnia 2017 r., II SA/Sz 697/17 – niepraw.);

e) powinno zostać przez organ wyjaśnione, czy w sprawie powinny znaleźć zastosowanie przepisy w brzmieniu znowelizowanym, czy w brzmieniu sprzed nowelizacji (wyrok z 19 września 2017 r., III SA/Łd 549/17 – niepraw.);

f) powinny zostać dostatecznie wyjaśnione przyczyny zastosowania przez organ w sprawie art. 89 ustawy o grach hazardowych w brzmieniu sprzed nowelizacji (zob. wyrok z 17 kwietnia 2018 r., II SA/Ol 41/18, uchylony wyrokiem NSA z 30 sierpnia 2018 r., II GSK 1358/18);

g) powinno zostać wykazane przez organ, że działanie sprawcy deliktu administracyjnego było i jest nadal zabronione, w taki sposób, aby możliwe było wymierzenie mu kary na podstawie przepisu u.g.h. w brzmieniu obowiązującym od 1 kwietnia 2017 r. z zastrzeżeniem, że wysokość wymierzonej kary nie może przekroczyć wysokości kary dotychczas orzekanej wobec sprawy (zakaz *reformationis in peius*). Równocześnie w przypadku niewykazania ciągłości penalizacji zachowania sprawcy organ powinien umorzyć postępowanie (zob. wyrok z 23 sierpnia 2017 r., II SA/Sz 785/17 – niepraw.).

Zdarzało się, że w orzeczeniu sądowym brak było rozważań dotyczących skutków prawnych nowelizacji (np. wyrok WSA w Białymstoku z 30 sierpnia 2017 r., I SA/Bk 484/17 – niepraw.; wyrok WSA w Kielcach z 24 sierpnia 2017 r., II SA/Ke 388/17; wyrok WSA w Gliwicach z 4 września 2017 r., III SA/Gl 549/17; 7 września 2017 r., III SA/Wr 471/17 – niepraw.; 27 września 2017 r., III SA/Kr 698/17 – niepraw.).

Powyższe świadczy o tym, że w orzecznictwie WSA zarysowała się rozbieżność poglądów w przedstawionym zakresie.

Odnosząc się do omawianego zagadnienia, NSA uznał, że przy ocenie przepisów dotyczących deliktu administracyjnego sankcja administracyjna za naruszenie obowiązków

wynikających z przepisów prawa powinna być wymierzona na podstawie przepisów obowiązujących w dacie zdarzenia, tj. naruszenia zakazu. Jeżeli w sprawie mamy do czynienia ze zdarzeniem prawnym, które zaistniało jako zdarzenie zamknięte i zakończone pod rządami dawnego prawa, to skutki tego zdarzenia muszą być oceniane zgodnie z prawem obowiązującym w dacie jego zaistnienia – w przypadku kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy o grach hazardowych w dniu zakończenia kontroli przez funkcjonariuszy celnych (zob. wyrok NSA z 30 sierpnia 2018 r., II GSK 1358/18 z przywołaniem uchwały NSA z 10 kwietnia 2006 r., I OPS 1/06 oraz wyroków NSA z: 6 marca 2013 r., II GSK 2385/11, 21 listopada 2013 r., II GSK 1186/12, 12 czerwca 2018 r., II GSK 99/18).

Podobnie w wyroku z 11 grudnia 2018 r., II GSK 1624/18, NSA za trafne uznał stanowisko sądu pierwszej instancji, że w przypadku nowelizacji ustawy, przy braku przepisów intertemporalnych w odniesieniu do nowelizowanych przepisów, zastosowanie mają regulacje ustawy obowiązujące w dacie urzeczywistnienia się stanu faktycznego wywołującego skutki prawne. Wobec tego zastosowanie w sprawie miały przepisy ustawy o grach hazardowych obowiązujące w dacie przeprowadzenia kontroli, podczas której ujawniono działalność w postaci urządzania gier na automatach poza kasynem.

Stanowisko zajęte w powołanych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowi próbę ujednolicenia podejścia sądów administracyjnych do przedstawionego zagadnienia.

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 2018 r.[1]

Z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Ogółem do załatwienia	Załatwiono*	% ogółu	Pozostało
7 614	8 277	15 891	6 491	40,85	9 400

* Obejmuje także sprawy zamknięte.

W 2018 r. do Izby wpłynęło 8 277 skarg kasacyjnych (w 2017 r. – 6349) oraz 31 skarg o wznowienie postępowania (w 2017 r. – 30). W stosunku do ogólnej liczby wpływu skarg kasacyjnych w 2018 r. najwięcej skarg kasacyjnych wniesiono: w sprawach z zakresu budownictwa 1531 – 18,5% (w 2017 r. 1484 – 23,37%), stosunków pracy i stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych 1 464 – 17,69 % (w 2017 r. 309 – 4,87%), wywłaszczeń 711 – 8,59% (w 2017 r. 537 – 8,46%), zagospodarowania przestrzennego 689 – 8,32% (w 2017 r. 684 – 10,77%), pomocy społecznej 446 – 5,39% (w 2017 r. 375 – 5,91%), ochrony środowiska i ochrony przyrody 424 – 5,12% (w 2017 r. 399 – 6,28%), gospodarki mieniem 367 – 4,43% (w 2017 r. 339 – 5,34%), informacji publicznej i prawa prasowego 338 – 4,08% (w 2017 r. 380 – 5,98%).

W porównaniu z 2017 r. (6349) wpływ skarg kasacyjnych zwiększył się o 1928, a liczba rozpoznanych (6491) zmniejszyła się o 447 spraw (w 2017 r. załatwiono 6938 skarg kasacyjnych). Liczba skarg kasacyjnych pozostałych do załatwienia na następny okres zwiększyła się o 1 786 skarg (w 2017 r. – 7614, a w 2018 r. – 9400).

Najwięcej skarg kasacyjnych wpłynęło z WSA w: Warszawie – 3166, Krakowie – 706, Gliwicach – 559, Wrocławiu – 578, Gdańsku – 473, Poznaniu – 437, Łodzi – 361, Szczecinie – 323, Rzeszowie – 318, Lublinie – 269, Białymstoku – 265, Bydgoszczy – 208, a najmniej z WSA w: Olsztynie –189, Gorzowie Wielkopolskim – 164, Kielcach –157 i Opolu – 104.

W 2018 r. oddalono 5 063 skarg kasacyjnych (w 2017 r. – 5 212). Wskaźnik oddalonych skarg kasacyjnych do ogólnej liczby załatwionych spraw wyniósł 78,08% (w 2017 r. – 75,12%).

Wskaźnik stabilności orzecznictwa do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2018 r. w danym WSA w tej grupie spraw był najwyższy w WSA w: Gdańsku –88,58%, Białymstoku – 85,90%, Gliwicach – 84,51%, Kielcach – 83,17%, Bydgoszczy – 81,69%, Opolu – 79,82%, Szczecinie – 78,21%, Gorzowie Wielkopolskim – 78,16%, Wrocławiu – 77,54%, Krakowie – 77,32%, Warszawie – 76,74%, a najniższy w WSA w: Poznaniu – 75,53%, Łodzi – 75,27%, Lublinie – 74,24%, Olsztynie –- 74,07% i Rzeszowie – 72,34%.

W 2018 r. skargi kasacyjne zostały wniesione w większości przez osoby fizyczne – 4422, tj. 53,43% ogółu wniesionych skarg kasacyjnych (w 2017 r. – 3 525, tj. 55,52%), a przez osoby prawne w 3643 sprawach, tj. 44,01% (w 2017 r. – 2623, tj. 41,31%). Organizacje społeczne wniosły 169 skarg kasacyjnych, tj. 2,04% (w 2017 r. – 173), prokuratorzy – 35, tj. 0,42% (w 2017 r. – 20), a Rzecznik Praw Obywatelskich – 8, tj. 0,10% (w 2017 r. – 8).

[1] Tabela nie obejmuje spraw o wznowienie postępowania.

W postępowaniu przed NSA w rozstrzygniętych sprawach w 2018 r. wzięło udział 933 pełnomocników organów administracji publicznej (w 2017 r. – 1043). Adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania występowali w 1 085 sprawach (w 2017 r. – w 1 144), a radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania w 1 257 sprawach (w 2017 r. – w 1 512). Prokurator wziął udział w 74 sprawach (w 2017 r. – w 46), a Rzecznik Praw Obywatelskich w 20 sprawach (w 2017 r. – w 6).

1.2. Wpływ i załatwienie zażaleń w 2018 r.

Z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Ogółem do załatwienia	Załatwiono	% ogółu	Pozostało
240	2 696	2 936	2 741	93,36	195

W 2018 r. do Izby wpłynęło 2 696 zażaleń (w 2017 r. – 3 636). Ogółem rozpoznano 2741 zażaleń (w 2017 r. – 3 655 – mniej o 914). Do załatwienia na okres następny pozostało 195 zażaleń (w 2017 r. – 240 – mniej o 45).

Najwięcej zażaleń wpłynęło z Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Warszawie – 1066, Krakowie – 332, Poznaniu – 224, Gdańsku – 180, Wrocławiu –169, Gliwicach – 143, Rzeszowie – 103, a najmniej z Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Lublinie – 86, Szczecinie – 84, Łodzi – 82, Białymstoku – 48, Bydgoszczy – 43, Kielcach – 43, Olsztynie – 31, Opolu – 34 i Gorzowie Wielkopolskim – 28.

W stosunku do ogólnej liczby wpływu ze względu na przedmiot zaskarżenia wpłynęło zażaleń: 1 164 (43,18%) – na inne postanowienia, 545 (20,22%) – na postanowienia w przedmiocie odrzucenia skargi, 465 (17,25%) – na postanowienia dotyczące wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu, 379 (14,06%) – na postanowienia w przedmiocie przywrócenia terminu do dokonania czynności sądowej, 87 (3,23%) – na postanowienia w przedmiocie wyłączenia sędziego, 56 (2,08%) – na postanowienia dotyczące prawa pomocy.

Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2018 r. wyniósł 79,86% (w 2017 r. – 84,6%), w tym w WSA w: Kielcach – 93,62%, Gorzowie Wielkopolskim – 89,29%, Olsztynie – 87,88%, Lublinie – 86,25%, Gdańsku – 83,96%, Rzeszowie – 83,33%, Gliwicach – 82,01%, Warszawie – 81,40%, Poznaniu – 80,85 %, Bydgoszczy – 80,43%, a najniższy w WSA w: Krakowie – 77,61 %, Opolu – 77,14%, Szczecinie – 75,82%, Białymstoku – 75,00%, Łodzi – 71,60% i Wrocławiu – 64,55%.

1.3. Pozostałe sprawy

1.3.1. W 2018 r. wpłynęło 512 wniosków (w 2017 r. – 499), w tym 476 wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość (w 2017 r. – 440), 25 wniosków o wyznaczenie innego sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziów albo inne sprawy – 11 (w 2017 r. – 51 oraz 3 inne wnioski). Rozpoznano 501 wniosków (w 2017 r. – 473). W 364 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, z tego zakresu oddalono 57 wniosków, odrzucono – 36. W 10 sprawach wyznaczono inny sąd do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziów albo sprawy. W inny sposób załatwiono 41 wniosków.

1.3.2. W 2018 r. wpłynęło 167 skarg na przewlekłość postępowania, w tym 4 skargi o wznowienie postępowania (w 2017 r. – 116). W porównaniu do 2017 r. wpływ skarg na przewlekłość postępowania zwiększył się o 51.

Rozpoznano 156 skarg (w 2017 r. – 126), w tym 2 skargi pozostałe z poprzedniego okresu. Spośród rozpoznanych skarg na przewlekłość postępowania 1 skarga została uwzględniona (w 2017 r. – 8), 55 skarg oddalono (w 2017 r. – 66), 151 skarg odrzucono (w 2017 r. – 42), a 13 skarg pozostało do załatwienia na następny okres. Uwzględnienie skargi na przewlekłość postępowania, w zależności od żądań strony, łączy się z zaleceniem sądowi rozpoznającemu sprawę dokonania określonych czynności i przyznaniem stronie odpowiedniej sumy pieniężnej. W 1 sprawie przyznano stronie kwotę 2 000 zł, uwzględniając rodzaj sprawy, jej znaczenie dla strony, przyczyny przewlekłości oraz czas trwania postępowania.

1.3.3. W okresie sprawozdawczym wpłynęło 13 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (w 2017 r. – 12). Załatwiono 10 skarg, w tym oddalono 2 skargi, odrzucono 8 skarg, a 3 skargi pozostały do załatwienia na następny okres.

1.3.4. W 2018 r. wpłynęły 3 wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie uchwały w trybie abstrakcyjnym. W składzie 7 sędziów NSA załatwiono 5 spraw, tj. 2 wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich oraz 3 wnioski z poprzedniego okresu: 1 wniosek Prokuratora Generalnego, 1 wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i 1 zagadnienie prawne przedstawione przez skład orzekający.

Podjęto 4 uchwały, w jednej sprawie odmówiono podjęcia uchwały (w 2017 r. załatwiono 8 spraw: podjęto 6 uchwał, w jednej sprawie odmówiono podjęcia uchwały, a w jednej umorzono postępowanie na skutek cofnięcia wniosku).

Na następny okres do załatwienia pozostały wnioski: Prezesa Prokuratorii Generalnej RP i Rzecznika Praw Obywatelskich.

1.3.5. W 2018 r. zarejestrowano w repertorium KW wpływ 16 skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie podziału gmin na okręgi wyborcze. Załatwiono 16 skarg, w tym oddalono 6 skarg, odrzucono 3 skargi, a 7 skarg załatwiono w inny sposób.

1.4. Wpływ i załatwienie spraw w 2018 r.

W 2018 r. do Izby wpłynęło łącznie 11 761 spraw (w 2017 r. – 10 660), 7998 spraw pozostało do załatwienia z poprzedniego okresu (2017 r. – 8584), 9997 spraw załatwiono, co stanowi 58,44% ogółu spraw (w 2017 r. – 11 246), a 9762 sprawy pozostały do załatwienia na okres następny. Składy orzekające rozpoznawały sprawy na 379 rozprawach oraz 1 307 posiedzeniach niejawnych (w 2017 r. – 483 rozprawy i 1392 posiedzenia niejawne). Załatwiono 9997 spraw, w tym 3968 na rozprawie (39,69%), 6018 na posiedzeniu niejawnym (60,20%).

Ruch spraw w Izbie Ogólnoadministracyjnej ilustrują poniższe tabele.

Rodzaj spraw	Z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % ogółu	Pozostało
SK	7 629	8 308	15 937	6 523	40,93	9 414
Z	243	2742	2 985	2 786	93,33	199
W	120	512	632	501	79,27	131
PS	4	3	7	5	71,43	2
PP	2	167	169	156	92,31	13
NP	0	13	13	10	76,92	3
KW	0	16	16	16	100	0
RAZEM	7 998	11 761	19 759	9 997	58,44	9 762

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

Rodzaj spraw	Z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	Załatwiono % ogółu	Pozostało
SK	15	31	46	32	69,57	14
Z	3	46	49	45	91,84	4
PP	0	4	4	4	100	0
RAZEM	18	81	99	81	81,82	18

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby należy ocenić pozytywnie. W szczególności można wskazać na wysoki merytoryczny poziom rozstrzygnięć w sprawach należących do właściwości Izby. Świadczą o tym m.in. przedstawione wyżej dane statystyczne dotyczące spadku liczby uchylonych orzeczeń sądu I instancji i przekazanych do ponownego rozpoznania.

Sądy pierwszej instancji dokonując kontroli aktów i czynności organów odnosiły się zarówno do prawidłowego zastosowania przepisów prawa materialnego, jak i zastosowania przez organy przepisów prawa procesowego. W przeważającym obszarze wojewódzkie sądy administracyjne orzekały na podstawie przepisów prawa krajowego, posiłkując się często przepisami prawa Unii Europejskiej i postanowieniami umów międzynarodowych, dokonywały prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisów prawa podatkowego oraz odwoływały się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Aktualnie w Trybunale Konstytucyjnym oczekują na rozstrzygnięcie 2 pytania prawne, przedmiotem których są wątpliwości co do zgodności z Konstytucją wskazanych tam przepisów prawa. WSA w Gliwicach, w sprawie o sygn. P 9/17, wskazał na naruszający postanowienia Konstytucji mechanizm uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, a w sprawie o sygn. P 1/18 przedstawił obawy co do zgodności z Konstytucją i postanowieniami Traktatu o UE przepisów normujących świadczenia w sektorze pocztowym we Wspólnocie[2].

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

[2] Zagadnienia te zostały szczegółowo omówione w części dotyczącej stosowania Konstytucji.

2.2. W kilku przypadkach NSA zwrócił akta do Sądu pierwszej instancji w celu ich uporządkowania i prawidłowego opisania albo trwałego połączenia z okładką[3]. Również w kilku przypadkach zwrócono akta w celu uporządkowania akt administracyjnych[4].

2.3. Zwracano również uwagę na właściwe kwalifikowanie spraw według symboli określonych w zarządzeniu Nr 14 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych. Stwierdzono 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. Powoduje to także ten skutek, że sprawa rozpoznawana przez NSA ma inny symbol (prawidłowy), niż miała w sądzie pierwszej instancji.

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

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby[5]

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

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

3.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego[6]

3.1.1. Postępowanie naprawcze. W wyroku z 10 stycznia 2018 r., II OSK 747/16, NSA sformułował następującą tezę: „Postanowienie mające za podstawę prawną przepis art. 50 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, w którego treści organ nadzoru budowlanego nie orzeka o wstrzymaniu robót budowlanych, a ogranicza się jedynie do ustalenia wymagań dotyczących niezbędnych zabezpieczeń (art. 50 ust. 2 pkt 2 p.b.) rażąco narusza art. 50 ust. 1 *in principio* p.b. oraz rażąco narusza art. 50 ust. 2 pkt 1 p.b. (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)". NSA dokonał bardziej rygorystycznej oceny postanowienia o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych wydanego mimo zakończenia robót budowlanych, ponieważ wcześniej nie

[3] § 21 ust. 1 i 4 zarządzenia nr 14 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych.

[4] § 22 zarządzenia nr 14 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych.

[5] W niniejszym rozdziale przedstawiono ważne poglądy orzecznicze NSA w 2018 r.

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

uznawano, że doszło do rażącego naruszenia prawa[7]. Ze stanowiskiem NSA można dyskutować w szczególności wtedy, kiedy mimo zakończenia robót budowlanych zachodzi konieczność nałożenia obowiązków, o których mowa w art. 50 ust. 2 pkt 2 oraz 3 Prawa budowlanego. Wówczas bowiem podstawą wydania takiego postanowienia byłyby powołane przepisy stosowane w związku z art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego.

W odniesieniu do art. 50 ust. 4 i art. 51 ust. 1 *in principio* Prawa budowlanego, w wyroku z 20 czerwca 2018 r., II OSK 1814/16, przyjęto, że przy wykładni art. 51 ust. 1 nie można pominąć art. 50 ust. 4 Prawa budowlanego i uznano, że organ nadzoru budowlanego jest zobowiązany wydać jedną z decyzji, o których mowa w art. 51 ust. 1 Prawa budowlanego, w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia postanowienia wskazanego w art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego, a nie – jakby wskazywało na to literalne odczytanie art. 51 ust. 1 *in principio* Prawa budowlanego – w terminie 2 miesięcy od wydania takiego postanowienia.

Uzyskanie przez inwestora ostatecznego pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego pozbawia organ nadzoru budowlanego możliwości prowadzenia postępowania naprawczego odnośnie do tego obiektu budowlanego. Zdaniem NSA pozostawanie w obrocie prawnym decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego stanowi czasową przeszkodę do wszczęcia lub prowadzenia postępowania naprawczego[8]. W przypadku gdy inwestycja została zakończona poprzez zawiadomienie o zakończeniu budowy, a nie w wyniku uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, prowadzenie postępowania naprawczego jest dopuszczalne, mimo że organ nadzoru budowlanego nie zgłosił sprzeciwu od zawiadomienia o zakończeniu budowy[9]. NSA zaznaczył, że nie można postawić znaku równości pomiędzy sytuacją polegającą na użytkowaniu obiektu budowlanego w oparciu o ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie a użytkowaniem obiektu budowlanego na skutek zawiadomienia o zakończeniu budowy dokonanego w trybie art. 54 Prawa budowlanego. Podobną wykładnię przyjęto w wyroku z 27 stycznia 2017 r., II OSK 1595/16. Także w wyroku z 8 marca 2017 r., II OSK 1502/15, NSA uznał, że brak podstaw do przyjęcia, że zawiadomienie o zakończeniu budowy i upływ terminu bez zgłoszenia przez właściwy organ sprzeciwu sanuje ewentualne uchybienia inwestora polegające na tym, że w sposób istotny odstąpił od zatwierdzonego decyzją o pozwoleniu na budowę projektu budowlanego lub innych warunków tego pozwolenia (wyrok z 21 listopada 2018 r., II OSK 2777/16).

W wyrokach z: 15 marca 2018 r., II OSK 2273/17 i 23 sierpnia 2018 r., II OSK 2119/16 NSA rozważał możliwe sposoby zakończenia postępowania naprawczego, przyjmując m.in., że w razie braku odpowiedniej dokumentacji powykonawczej dopuszczalne jest na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego zobowiązanie inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego do jej uzupełnienia i następnie, w zależności od tego czy obowiązek ten został wykonany, wydanie na podstawie art. 51 ust. 3 Prawa budowlanego decyzji o stwierdzeniu wykonania obowiązku albo decyzji o nakazaniu zaniechania dalszych robót budowlanych bądź o rozbiórce obiektu lub jego części, bądź o doprowadzeniu obiektu do stanu poprzedniego. NSA uznał, że możliwość nałożenia obowiązku przedłożenia doku-

[7] Wyroki z: 12 października 2007 r., II OSK 629/07; 4 czerwca 2007 r., II OSK 861/06 i 17 czerwca 2011 r., II OSK 1106/10.

[8] Tak w przytoczonych w uzasadnieniu wyrokach: z 2 grudnia 2015 r., II OSK 201/15 oraz z 23 czerwca 2016 r., II OSK 2601/14.

[9] Tak w przytoczonym w uzasadnieniu wyroku z 31 stycznia 2018 r., II OSK 917/16.

mentacji powykonawczej mieści się w użytym w art. 51 ust. 1 pkt 2 zwrocie dotyczącym obowiązku wykonania określonych czynności[10].

3.1.2. Tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W wyroku z 11 stycznia 2018 r., II OSK 758/16, NSA dokonał wykładni art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego związanej ze stosowaniem art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych[11], który był wcześniej przedmiotem dwóch uchwał NSA (z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12 oraz z 19 października 2015 r., II OPS 2/15), w których uznano, że spółdzielnia mieszkaniowa wykonująca zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych posiada tytuł prawny do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego, w zakresie eksploatacji i utrzymania nieruchomości wspólnej. NSA przyjął, że współwłaściciele nieruchomości wspólnej powinni brać udział w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wydania takiego pozwolenia na budowę jedynie wtedy, kiedy zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy spółdzielnia mieszkaniowa rzeczywiście działa w granicach przysługującego jej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych uprawnienia. Legitymację współwłaścicieli nieruchomości wspólnej do udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych na nieruchomości wspólnej NSA wywiódł z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego rozumianego tak, że nie wyklucza on jako strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę właściciela (współwłaściciela) nieruchomości, na której mają być wykonywane roboty budowlane, wówczas gdy inwestorem jest kto inny niż właściciel tej nieruchomości[12].

3.1.3. Sankcje. W wyroku z 27 listopada 2018 r., II OSK 2949/16, NSA wypowiedział się w kwestii różnie interpretowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych art. 57 ust. 1 w zw. z art. 59a ust. 2 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego. Chodzi o to, czy karę, o której mowa w tym przepisie, można wymierzyć w przypadku stwierdzenia w trakcie obowiązkowej kontroli budowy każdej nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2 pkt 1 i 2 p.b., czy tylko wtedy, kiedy nieprawidłowość ta stanowi istotne odstąpienie od projektu budowlanego[13]. NSA przyjął, że art. 57 ust. 1 w zw. z art. 59a ust. 2 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego stanowi podstawę wymierzenia kary z tytułu stwierdzonych podczas obowiązkowej kontroli budowy nieprawidłowości polegających na nieistotnym odstępstwie od zatwierdzonego projektu budowlanego, jeżeli odstępstwa te nie zostały udokumentowane w sposób określony w art. 36a ust. 6 Prawa budowlanego. Zasadniczym motywem takiego rozstrzygnięcia było uznanie, iż przedmiotem sankcji przewidzianej w art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego jest nie tyle odstępstwo od projektu budowlanego, ile odstępstwo, którego inwestor dopuścił się z naruszeniem prawa, czyli w przypadku nieistotnego odstąpienia, bez jego udokumentowania w sposób przewidziany w art. 36a ust. 6 Prawa budowlanego. Takie ujęcie przedmiotu wskazanej sankcji administracyjnej sprawia, że jest ona celowa także w przypadku nieistotnego odstępstwa od projektu budowlanego.

[10] Tak w przytoczonych w uzasadnieniu wyrokach: z 17 stycznia 2007 r., II OSK 167/06, z 8 grudnia 2016 r., II OSK 640/15.

[11] Dz.U. z 2018 r. poz. 845 ze zm.

[12] Podobnie w postanowieniu z 22 listopada 2018 r., II OZ 1178/18.

[13] Por. powołane w uzasadnieniu odpowiednio wyroki: z 7 maja 2009 r., II OSK 712/08; z 28 stycznia 2014 r., II OSK 2027/12 oraz z 1 kwietnia 2008 r., II OSK 324/07; z 2 lutego 2009 r., II OSK 53/08.

3.2. Sprawy dotyczące dróg, ruchu drogowego i lotnictwa

3.2.1. Cofnięcie uprawnień do kierowania pojazdami. W tym obszarze dominowały sprawy związane z naruszeniami przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, a więc sprawy ze skarg kwestionujących decyzje organów o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami, decyzje o skierowaniu na badania lekarskie, decyzje odmawiające wydania dokumentu prawa jazdy określonej kategorii oraz decyzje o skierowaniu na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji kierowcy.

W orzecznictwie wskazywano, że organy administracji nie mają kompetencji do korygowania liczby punktów i są związane wpisem w ewidencji kierowców, akcentując jednocześnie, że dla konsekwencji prawnych wynikających z dokonanych naruszeń przepisów ruchu drogowego istotne znaczenie ma data popełnienia naruszeń, a nie data wpisu do ewidencji czy data wydania decyzji.

W wyroku z 25 stycznia 2018 r., I OSK 1787/17, NSA zwrócił uwagę, że organy, orzekając o zatrzymaniu prawa jazdy, zastosowały przepisy z mocą wsteczną, a więc w warunkach niedopuszczalnej retroaktywności. Skoro zdarzenia polegające na naruszeniu przepisów ruchu drogowego, które skutkowały naliczeniem punktów, miały miejsce przed dniem 18 maja 2015 r., a więc przed wejściem w życie art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy zmieniającej, a równocześnie po utracie mocy obowiązującej art. 138 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, to nie było podstaw do zastosowania sankcji w postaci zatrzymania prawa jazdy, co w rezultacie prowadziło do oddalenia skargi kasacyjnej organu od wyroku Sądu pierwszej instancji uchylającego decyzje organów.

W orzeczeniach, w których w stanach faktycznych sprawy odmawiano potwierdzenia posiadania uprawnień do kierowania pojazdami i w związku z tym wydania krajowego dokumentu prawa jazdy, wskazywano na art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami i art. 4 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami, odmawiając uwzględnienia legitymowania się przez skarżącego dokumentem prawa jazdy innego państwa.

Mając na uwadze *ratio legis* przepisów dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym, NSA oceniał możliwość wydania prawa jazdy osobie, w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu, wskazując, że zakaz ten zostaje rozciągnięty również na uprawnienia do prowadzenia innych kategorii pojazdów, zarówno wobec osób ubiegających się o uzyskanie prawa jazdy, jak i w zakresie zwrotu prawa jazdy osobom dysponującym takimi uprawnieniami.

W orzecznictwie niezmiennie wskazywano na konieczność ingerencji organów administracji umożliwiającą sprawdzanie stanu zdrowia uprawnionych do kierowania pojazdami i uwzględnianie przy orzekaniu także epizodycznie występujących stanów chorobowych, które mogą mieć przełożenie na bezpieczeństwo w ruchu drogowym (wyrok z 9 lutego 2018 r., I OSK 1938/17), a uzasadnione zastrzeżenia co do stanu zdrowia nie muszą mieć związku z faktem wystąpienia realnego zagrożenia w ruchu drogowym (wyrok z 26 lipca 2018 r., I OSK 625/18). NSA w wyroku z 25 lipca 2018 r., I OSK 922/18, wskazał także, że podstawą wystąpienia z wnioskiem o ponowne sprawdzenie kwalifikacji może być wielokrotne naruszenie przepisów ruchu drogowego i nie musi być ono powiązane z liczbą punktów karnych uzyskanych przez kierowcę.

3.2.2. Odpowiedzialność odszkodowawcza. W wyroku z 6 czerwca 2018 r., I OSK 1734/16, NSA akceptując stanowisko Sądu pierwszej instancji o odpowiedzialności odszkodowawczej przewoźnika za odwołany lot, wskazał, że jeżeli według rezerwacji miejscem początkowym było lotnisko położone na terenie Państwa Członkowskiego Unii Europejskiej, to okoliczność, że ostatnim celem lotu według tej rezerwacji było lotnisko położone poza terenem Unii Europejskiej nie wyłącza zastosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 261/2004.

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

3.3.1. Sprawy dotyczące zameldowania i wymeldowania. W sprawach dotyczących ewidencji ludności zdecydowaną większość stanowiły sprawy dotyczące wymeldowania oraz zameldowania.

W wyrokach z: 11 stycznia 2018 r., II OSK 1177/17; 1 marca 2018 r., II OSK 2068/17; 15 maja 2018 r., II OSK 1550/16 wskazano, że opuszczenie dotychczasowego miejsca pobytu stałego musi być rozpatrywane w kategoriach jego trwałości i dobrowolności, gdyż polega ono nie tylko na fizycznym nieprzebywaniu w tym miejscu, ale i na jednoczesnym zerwaniu z nim związków. Stąd zamiar osoby opuszczającej lokal ma znaczenie, powinien być ustalony na podstawie obiektywnie istniejących i konkretnych okoliczności faktycznych sprawy. Musi on wynikać z całokształtu okoliczności faktycznych sprawy i jej uwarunkowań prawnych, takich jak koncentracja interesów życiowych w danym miejscu i obiektywna możliwość realizacji woli przebywania w nim.

W wyroku z 31 stycznia 2018 r., II OSK 1593/17, NSA przyjął, że przepis art. 35 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności[14] musi być interpretowany w ten sposób, że opuszczenie miejsca stałego pobytu, o którym mowa w tym przepisie, to także opuszczenie pod przymusem realizowanym przez upoważnione do tego organy Państwa. Obowiązek meldunkowy ma charakter ewidencyjny i nic nie przemawia za tym, aby w razie opuszczenia miejsca pobytu w wyniku przymusu państwowego utrzymywać w rejestrze dane, które są niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy. NSA podzielił pogląd wyrażony wyroku z 19 lutego 2013 r., II OSK 1976/11, iż „w sytuacji gdy opuszczenie lokalu było następstwem zawinionych działań osoby, której dotyczy postępowanie, bez znaczenia jest, czy było ono dobrowolne". Literalne brzmienie art. 35 ustawy o ewidencji ludności sprowadza się do konieczności wymeldowania każdej osoby, która nie przebywa w miejscu stałego pobytu, a która to czynność ma charakter czynności materialno-technicznej i ma na celu potwierdzenie istniejącego stanu faktycznego. Wymeldowanie w żaden sposób nie dotyczy ani nie niweczy praw rzeczowych bądź obligacyjnych do określonego lokalu.

Natomiast w wyroku z 1 marca 2018 r., II OSK 2011/17, NSA stwierdził, że w przypadku uniemożliwienia osobie pobytu powinna ona mieć pewien okres na podjęcie środków prawnych w celu odzyskania posiadania. W sytuacji braku przepisu wskazującego, w jakim okresie możliwe jest jeszcze skuteczne, w świetle art. 35 ustawy o ewidencji ludności, podjęcie środków prawnych, należy kierować się okolicznościami konkretnej sprawy, biorąc pod uwagę charakter oraz cel instytucji prawnej zameldowania, a także te normy ustawy o ewidencji ludności, z których wynikają określone obowiązki osoby w zakresie zameldowania.

[14] Dz.U. z 2018 r. poz. 1382 ze zm.

Podobne stanowisko wyrażono w wyroku z 22 czerwca 2018 r., II OSK 1847/16, w którym NSA przyjął, że za dobrowolne opuszczenie lokalu rozumie się nie tylko opuszczenie lokalu z własnej woli, tj. bez przymusu, ale także sytuację, w której niezależnie od okoliczności opuszczenia lokalu opuszczający nie podejmuje działań zmierzających do przywrócenia możliwości przebywania w lokalu. Za równoznaczną z dobrowolnym opuszczeniem lokalu uznaje się sytuację, w której osoba w nim zameldowana została z niego usunięta wbrew swojej woli, ale nie skorzystała we właściwym czasie z przysługujących jej środków prawnych umożliwiających powrót do lokalu, których podjęcie doprowadziłoby do uznania działań dysponenta lokalu za bezprawne.

W wyrokach z: 13 marca 2018 r., II OSK 2189/17; 20 lipca 2018 r., II OSK 2036/16 oraz 29 sierpnia 2018 r., II OSK 2253/16, wskazano, że dla wystąpienia przesłanki opuszczenia miejsca stałego pobytu konieczne jest, aby fizycznemu przebywaniu osoby w innym miejscu towarzyszyła wola opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu oraz zamiar związania się z tym innym miejscem i urządzenia w nim trwałego centrum życiowego[15].

3.3.2. Sprawy dotyczące obywatelstwa. Potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego wymaga wykazania, że spełnione zostały przesłanki pozytywne uzasadniające to potwierdzenie, jak również wykazania, że nie występują przesłanki negatywne, które uniemożliwiają potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego. Spełnione muszą być wszystkie wymogi zawarte w ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, która miała zastosowanie w sprawie. Konieczne jest również wykazanie, że zmiany w ustaleniu osoby albo obywatelstwa jednego lub obojga rodziców nastąpiły przed upływem roku od dnia urodzenia się dziecka – art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (wyrok z 30 stycznia 2018 r., II OSK 1371/17).

Uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego mogłaby być zdaniem NSA orzeczeniem o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego określonej osoby, jedynie gdyby zostało ustalone, że podanie o zezwolenie na zmianę obywatelstwa tej osoby zostało przekazane ze stosownym wnioskiem Radzie Państwa i było przez nią rozpatrzone przed podjęciem tej uchwały. W takim tylko przypadku można byłoby uznać, że stanowi zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego określonej osoby, mimo że osoba ta nie została wymieniona z imienia i nazwiska w uchwale Rady Państwa. Podstawę oceny, czy określona osoba utraciła obywatelstwo polskie, stanowią przepisy art. 11 i 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim[16]. Ustawa przewidywała określony tryb postępowania w sprawach utraty obywatelstwa. Z art. 13 ust. 2 ustawy wynikało, że orzeczenie Rady Państwa o utracie obywatelstwa polskiego następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów, który powinien być przedstawiony Radzie Państwa, a ta w dalszej kolejności rozstrzygała w przedmiocie zezwolenia. Zezwolenie Rady Państwa wydane w formie uchwały mogło odnosić się do wielu osób, pod warunkiem że osoby te złożyły podania o zamianę obywatelstwa polskiego przed datą podjęcia przez Radę Państwa uchwały, a podania te zostały przedstawione Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów. Skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa mogły uzyskać wyłącznie osoby, w stosunku do których zachowana została odpowiednia procedura przewidziana w omawianym przepisie, a więc które

[15] Tak w powołanym w uzasadnieniu wyroku z 13 grudnia 2017 r., II OSK 720/17.

[16] Dz.U. Nr 4, poz. 25.

zostały objęte wnioskiem lub wnioskami Prezesa Rady Ministrów złożonymi do Rady Państwa (wyrok z 26 marca 2018 r., II OSK 2425/17).

3.4. Sprawy z zakresu gospodarki mieniem

3.4.1. Podział nieruchomości. W sprawach z zakresu gospodarki mieniem, dotyczących podziału nieruchomości, podtrzymano stanowisko, zgodnie z którym właściciel nieruchomości sąsiedniej nie ma przymiotu strony. Z faktu, iż do wniosku o podział nieruchomości należy dołączyć protokół z przyjęcia granic nieruchomości (art. 97 ust. 1a pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) nie wynika, że właściciele nieruchomości sąsiednich są stroną postępowania podziałowego, a tym bardziej postępowania nadzorczego (wyroki z: 28 marca 2018 r., I OSK 2325/17, 19 lipca 2018 r., I OSK 2230/16). W przypadku postępowania nadzwyczajnego w odniesieniu do decyzji podziałowej, w następstwie której zostały wyodrębnione mniejsze działki i które przeszły na własność różnych osób w następstwie umów cywilnoprawnych, nie można przyjąć, aby każdy nabywca jednej z wielu powstałych w wyniku podziału działek miał interes prawny w kwestionowaniu podziałów, w wyniku których powstały ich nieruchomości. Tylko zachowanie prawa własności do całego terenu, którego dotyczyła decyzja o podziale, warunkuje bycie stroną postępowania nieważnościowego, a tym samym też uprawnia do jego wszczęcia (wyrok z 14 maja 2018 r., I OSK 2947/17).

Przesłanka „niezbędności", o której mowa w art. 97 ust. 3 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest spełniona już wtedy, kiedy dla danego obszaru sporządzono tylko plan zagospodarowania przestrzennego, w którym dokonano ustaleń co do przebiegu drogi publicznej. Rozstrzygając sprawę dotyczącą podziału nieruchomości, organ bierze pod uwagę wyłącznie przeznaczenie terenu określone w planie miejscowym i z tego punktu widzenia ocenia, czy projekt realizuje to przeznaczenie, a także czy służy temu przeznaczeniu (wyrok z 29 maja 2018 r., I OSK 1554/16). Przepis art. 93 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyznacza zakres, w jakim organ opiniując proponowany podział może zbadać jego zgodność z planem miejscowym. Zakres ten jest ograniczony tylko co do dwóch aspektów, tj. przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Organ zatwierdzając podział nieruchomości, związany jest opinią o zgodności proponowanego podziału z planem miejscowym. Związanie to dotyczy jednak jedynie kwestii zasadniczej, a więc odnosi się wyłącznie do zgodności proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego. Organ opiniujący nie wypowiada się zatem w sposób wiążący w innych kwestiach merytorycznych (wyrok z 9 marca 2018 r., I OSK 946/16).

Przedmiotem decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości jest wyłącznie dokonanie fizycznego i ewidencyjnego podziału działki gruntu w celu wyodrębnienia osobnych działek i odrębnego ich oznaczenia w katastrze nieruchomości bez dokonywania jakichkolwiek zmian w zakresie prawa własności nieruchomości, jej powierzchni i przeznaczenia (wyrok z 27 marca 2018 r., I OSK 975/16).

O wydzieleniu działek pod drogi publiczne nie przesądza fakt, czy dany teren został uchwałą rady gminy zaliczony do kategorii dróg publicznych ani też fakt, czy w pobliżu przebiega droga publiczna, ale przesądza o tym przeznaczenie danego terenu w planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Z treści art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie można wyprowadzić

wniosku, aby organ administracji dokonujący podziału nieruchomości sam mógł ustalać kategorię dróg wymienionych w tym przepisie (wyrok z 7 lutego 2018 r., I OSK 1156/17).

Użycie w art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości wyłącznie pojęcia „ulic", a nie „dróg publicznych" wskazuje na wyraźny zamiar ograniczenia zakresu wywłaszczenia do działek pod budowę ulic spełniających tylko kryteria z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Dokonując wykładni tego przepisu, należy rozróżniać pojęcia „ulica" oraz „droga publiczna". Na gruncie art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jedną z przesłanek koniecznych do spełnienia dla przejścia za odszkodowaniem własności działki na gminę było przeznaczenie tej działki w wyniku podziału pod budowę ulicy, przy czym ulica ta nie musiała być zaliczona do żadnej z kategorii dróg publicznych. Ważne jest natomiast, by ulica ta miała charakter ogólnodostępny i była przeznaczona do obsługi działek powstałych w wyniku podziału nieruchomości (wyrok z 10 stycznia 2018 r., I OSK 643/16).

3.4.2. Opłata adiacencka. W sprawach w przedmiocie opłaty adiacenckiej podkreślano, że wybór zarówno metody, jak i techniki szacowania zależy od rzeczoznawcy, a zarówno organ, jak i sąd nie mogą wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy, ponieważ nie dysponują wiadomościami specjalnymi, które on posiada. Jeśli strona ma zastrzeżenia co do rzetelności i prawidłowości wykonania przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego, to może skorzystać z możliwości oceny operatu przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych w celu skontrolowania prawidłowości sporządzenia tego operatu, do czego jest uprawniona na mocy art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami (wyroki z: 2 marca 2018 r., I OSK 2154/17, 15 czerwca 2018 r., I OSK 1902/16, 2 marca 2018 r., I OSK 2154/17, 8 maja 2018 r., I OSK 25/18). W tym ostatnim wyroku wskazywano, że katalog czynników, jakie należy uwzględnić przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości, nie jest zamknięty. Podkreślano, że ocena operatu w zakresie wiadomości specjalnych – metody szacowania – jest wyłączną domeną rzeczoznawcy majątkowego i nie może być przedmiotem oceny ze strony sądu ani organu.

Zasadniczym kryterium nałożenia opłaty adiacenckiej jest wzrost wartości nieruchomości wywołany konkretnym podziałem nieruchomości, a nie liczbą podziałów. Z materialnych przesłanek opłaty adiacenckiej określonej w art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wynika ograniczenie uprawnienia właściwego organu do ustalenia tej opłaty odnośnie do jednego podziału, w sytuacji gdy określona nieruchomość podlegała więcej niż jednemu podziałowi. Takie ograniczenie nie wynika również z ustawowej definicji opłaty adiacenckiej zawartej w art. 4 pkt 11 powołanej ustawy. Wzrost wartości nieruchomości przyjmowany za podstawę do ustalenia opłaty adiacenckiej nie może być efektem jakichkolwiek innych okoliczności poza wymienionymi w art.98a ust. 1 u.g.n. Okoliczność, iż dana nieruchomość była podzielona w przeszłości, a następnie doszło do zniesienia tego podziału poprzez nadanie przez właściwy organ jednego numeru ewidencyjnego nie ma żadnego znaczenia dla ustalenia opłaty adiacenckiej, skoro art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wiąże skutki prawne ze stanem nieruchomości, obejmującym stan ewidencyjny na dzień wydania decyzji o zatwierdzeniu jej podziału (wyrok z 8 maja 2018 r., I OSK 1595/16).

Nie ma przeszkód, aby wycena wartości podzielonej działki była sumą wartości działek składających się na nią po podziale, co ma konsekwencje dla wyboru powierzchni działek porównywanych (wyroki z: 6 lutego 2018 r., I OSK 1815/17, 21 marca 2018 r., I OSK 1395/16).

W tym ostatnim wyroku NSA stwierdził, że trzyletni termin określony w art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy rozumieć jako termin do określenia wysokości należnej opłaty, a nie jako termin do wyrażenia przez organ zamiaru skorzystania ze swoich uprawnień do jej wymierzenia. W terminie tym powinien ustać stan niepewności nie tylko co do samego obowiązku poniesienia opłaty, ale również co do jej wysokości. Wskazano, że za powyższą wykładnią art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przemawia również aktualne brzmienie ww. przepisu zmienionego przez art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 20 lipca 2017r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw[17]. NSA uznał, że dopiero od dnia wejścia w życie znowelizowanego art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wolą ustawodawcy jest wyrażenie chęci skorzystania w terminie 3-letnim przez organ ze swoich uprawnień w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej poprzez „wszczęcie postępowania", a nie „wydania decyzji".

3.4.3. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W sprawach z zakresu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności podtrzymano linię orzeczniczą dotyczącą wykładni pojęcia następcy prawnego, o którym mowa w art. 5 wskazanej ustawy. Nadal przyjmuje się, że nie każde następstwo prawne będzie uprawniało do nieodpłatnego nabycia własności użytkowanego gruntu. Uprawnionym następcą prawnym w rozumieniu art. 5 powołanej ustawy będzie niewątpliwie spadkobierca osoby, która uzyskała użytkowanie wieczyste w warunkach określonych w art. 1 ust. 1a jako nabywca ogółu praw i obowiązków majątkowych spadkodawcy (art. 922 k.c.). Nie będzie nim natomiast osoba, która prawo użytkowania wieczystego, czy też roszczenia do ustanowienia tego prawa nabyła w trybie umowy cywilnoprawnej (wyroki z: 6 września 2018 r., I OSK 2327/16, 12 grudnia 2018 r., I OSK 355/17).

Krąg podmiotów uprawnionych do przekształcenia prawa, o którym mowa w art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości stanowi wyjątek od zasady przysługiwania takiego uprawnienia tym użytkownikom wieczystym, którym prawo to przysługiwało w dniu 13 października 2005 r. zgodnie z art. 1 ust. 1 i 1a ustawy przekształceniowej. Dlatego też wyjątek ten nie może być interpretowany rozszerzająco poza przypadkami wyraźnie określonymi w art. 1 ust. 3 i 4 powołanej ustawy. W ocenie NSA taki sposób wykładni przepisów przedmiotowej ustawy znajduje swoje pośrednie potwierdzenie również w wyroku TK z 10 marca 2015 r. K 29/13. NSA stwierdził, że normatywne rozróżnienie i rozdzielenie przez ustawodawcę w art. 1 ust. 1a pkt 2 oraz w ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. osób uprawnionych do przekształcenia, które uzyskały prawo użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, na osoby, którym prawo to przysługiwało w dniu 13 października 2005 r. (art. 1 ust. 1a pkt 2), i na osoby, które prawo to uzyskały po dniu 13 października 2005 r. (art. 1 ust. 4) oraz odrębne unormowanie przez ustawodawcę w art. 1 ust. 3 kręgu następców prawnych jako uprawnionych do przekształcenia i odesłanie w tym przepisie jedynie do art. 1 ust. 1, 1a i 2 ustawy przekształceniowej, wyklucza dopuszczalność uznania, aby odesłanie to obejmowało także art. 1 ust. 4 powołanej ustawy. Ustawowy krąg następców prawnych z art. 1 ust. 3 nie obejmuje zatem następców prawnych tych użytkowników wieczystych, którzy prawo to uzyskali na podstawie powołanego wyżej dekretu po dniu 13 października 2005 r. (wyroki z: 5 października 2018 r., I OSK 2694/16, 12 grudnia 2018 r., I OSK 322/17).

[17] Dz.U. z 2017 r. poz. 1509.

Wyłączenie ograniczenia czasowego dokonane w art. 1 ust. 4 ustawy przekształceniowej powołanej ustawy w odniesieniu do jej art. 1 ust. 1a pkt 2 dotyczy jedynie osób fizycznych (wyrok z 10 stycznia 2018 r., I OSK 615/16).

Przepis art. 1 ust. 1 ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego od dnia 17 marca 2015 r. (czyli od dnia ogłoszenie wyroku TK z 10 marca 2015 r., K 29/13) należy odczytywać w ten sposób, że osoby fizyczne i prawne, które nie były w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości zagospodarowanych w ściśle określony sposób lub przeznaczonych na takie cele, nie są uprawnione do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. W konsekwencji także osoby fizyczne będące następcami prawnymi takich podmiotów w stosunku do nieruchomości niespełniających warunków z art. 1 ust. 1 powołanej ustawy nie mają uprawnienia do wystąpienia z żądaniem przekształcenia użytkowania wieczystego (wyrok z 15 czerwca 2018 r., I OSK 1900/16).

Konsekwencją stanowiska TK wyrażonego w wyroku K 29/13 jest to, że z wnioskiem o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności mogą wystąpić wyłącznie podmioty, które takie uprawnienie posiadały przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw. Natomiast sam fakt bycia następcą użytkownika wieczystego, który prawo to posiadał w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, bez spełniania wymogów art.1 ust.1 i 3 tej ustawy przed jej nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, nie uprawnia do uwzględnienia wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (wyrok z: 9 maja 2018 r., I OSK 1544/16, 11 kwietnia 2018 r., I OSK 1294/16).

Prawidłowa wykładnia art. 4 ust. 15 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości prowadzić powinna do przyjęcia stanowiska, że kluczowe znaczenie dla oceny, czy nieruchomość jest wykorzystywana na inne cele niż cele, które stanowiły podstawę udzielenia bonifikaty, ma ustalenie, czy przedmiotowa nieruchomość wchodzi w skład przedsiębiorstwa skarżącego. W ocenie NSA samo posiadanie nieruchomości i zarejestrowanie działalności gospodarczej pod tym adresem przez przedsiębiorcę nie jest wystarczające do stwierdzenia obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty (wyrok z 6 marca 2018 r., I OSK 1081/16).

Brzmienie art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 . o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości pozwala na sformułowanie wniosku, że tylko istnienie budynków (niezależnie od ich liczby) o wymienionych w tym przepisie funkcjach (mieszkalne lub garażowe), przy jednoczesnym braku budynków pełniących inne funkcje, może uzasadniać skuteczne ubieganie się przez spółdzielnię mieszkaniową o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, na której są one usytuowane (wyrok z 18 lipca 2018 r., I OSK 2025/16).

3.4.4. Grunty warszawskie. Znaczna liczba spraw dotyczyła roszczeń wynikających z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy[18].

W zakresie zagadnienia związanego z interesem prawnym strony przyjęto, że matka małoletniego właściciela nieruchomości warszawskiej, której przysługiwało w stosunku do połowy ww. nieruchomości prawo dożywotniego użytkowania, była – jako przedstawi-

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

cielka ustawowa małoletniego i zarządzająca jego majątkiem (bez uzyskania szczególnych pozwoleń władzy opiekuńczej) – uprawniona do złożenia wniosku w trybie art. 7 ust. 1 dekretu (wyrok z 6 czerwca 2018 r., I OSK 3018/14). Natomiast spadkobiercy byłego właściciela nieruchomości warszawskiej nie posiadają interesu prawnego do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji o ustanowieniu odrębnej nieruchomości lokalowej w budynku usytuowanym na nieruchomości warszawskiej wraz z prawem użytkowania wieczystego na udziale w takiej nieruchomości, w sytuacji gdy wniosek „dekretowy" nie został skutecznie złożony (wyrok z 25 maja 2018 r., I OSK 2009/16). W postępowaniu „dekretowym" nie posiada interesu prawnego najemca lokalu znajdującego się w budynku położonym na gruncie nieruchomości warszawskiej (wyrok z 27 marca 2018 r., I OSK 898/16).

Przepis art. 7 ust. 3 dekretu stanowi podstawę do kreślenia w decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego gruntu warszawskiego warunków zawarcia przyszłej umowy notarialnej o ustanowieniu tego prawa, ale nie odwołuje się on do konstrukcji cywilnoprawnych elementów przedmiotowo istotnych tego rodzaju umowy bo nawiązuje do przesłanek („warunków") prawnych ustanowienia tego prawa. Zatem warunkiem prawnym zawarcia umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste jest zastrzeżenie, iż ustanowienie tego rodzaju prawa na gruncie zabudowanym może nastąpić tylko z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń, a nie jest takim warunkiem ustalenie ceny sprzedaży ww. budynku (wyrok z 21 sierpnia 2018 r., I OSK 2199/16).

W przypadku, w którym wniosek o zasiedzenie prawa własności nieruchomości dotyczy nieruchomości gruntowej położonej w Warszawie, w stosunku do której pozostaje do rozpoznania tzw. wniosek dekretowy, postępowanie o zasiedzenie stanowi zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Jednak gdy wniosek o zasiedzenie dotyczy odrębnej nieruchomości zabudowanej, to fakt, że byt tego wniosku jest uzależniony od istnienia nierozpoznanego jeszcze wniosku „dekretowego", nie oznacza, iż orzeczenie sądu cywilnego, które zostanie wydane w ww. postępowaniu, stanowi zagadnienie wstępne – w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. – w stosunku do postępowania prowadzonego na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (wyrok z 30 października 2018 r., I OSK 2905/16).

Z uwagi na fakt, że ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych[19] jest konsekwencją zawarcia przez Rząd Polski m. in. układu indemnizacyjnego z Rządem Sanów Zjednoczonych, to jej przepisy, w tym art. 1 ust. 1 oraz art. 2 muszą być wykładane w powiązaniu z postanowieniami zawartymi w tym układzie. Skoro zaś postanowienia ww. układu odnoszą się praktycznie do wszelkich aktywów (praw i interesów) obywateli Stanów Zjednoczonych, zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, utraconych przez te podmioty poprzez nacjonalizację i innego rodzaju przejęcie ich przez Polskę, a układ ten ma przy tym zastosowanie do skutków zdarzeń, które wystąpiły przed jego wejściem w życie (vide: postanowienie TK z 24 października 2000 r., SK 31/99), to ww. ustawa odnosi się także do roszczeń opartych na podstawie art. 7 dekretu warszawskiego (wyrok z 30 stycznia 2018 r., I OSK 345/16).

Nawiązując do dotychczasowego orzecznictwa, NSA stał na stanowisku, że brak jest podstaw, by z treści wydanego w 1943 r. postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie

[19] Dz.U. Nr 12, poz. 65.

o ustanowieniu kuratora dla nieobecnej właścicielki nieruchomości warszawskiej wyprowadzać wniosek, że orzeczenie to mogło jednocześnie stanowić postanowienie o ustanowieniu kuratora pozostałego po niej spadku albo kuratora dla nieznanych z miejsca pobytu jej spadkobierców (wyrok z 4 października 2018 r., I OSK 2753/17) oraz że przyznanie prawa własności czasowej (prawa użytkowania wieczystego) – w rozumieniu art. 7 ust. 2 dekretu warszawskiego – musiało i musi zawsze dotyczyć tej samej osoby (osób), która będzie mogła korzystać z jej gruntu zgodnie z przeznaczeniem zawartym w obowiązującym w dacie orzekania planie (wyroki z: 18 maja 2018 r., I OSK 233/17, 19 czerwca 2018 r., I OSK 2001/16, 5 lipca 2018 r., I OSK 2215/16 i 13 lipca 2018 r., I OSK 2181/16), a także, iż plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy z dnia 31 stycznia 1961 r. nr 4/13 miał moc wiążącą, ponieważ przepisy ustawy z dnia 3 lipca 1947 r. o odbudowie m.st. Warszawy[20], określające tryb wejścia w życie planu zabudowy, przestały obowiązywać *per desuetudinem* (wyroki z: 25 kwietnia 2018 r., I OSK 1310/16 i 5 lipca 2018 r., I OSK 2215/16).

O ile obciążenie gruntu warszawskiego prawem użytkowania na rzecz spółdzielni nie stanowi przesłanki uniemożliwiającej ustanowienie na nim prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu (wyrok z 5 lipca 2018 r. I OSK 2328/16), o tyle taką przeszkodę stanowi okoliczność, iż na gruncie tym została urządzona droga publiczna (wyroki z: 11 września 2018 r., I OSK 2382/16 i 11 października 2018 r., I OSK 2674/16) albo iż urządzenie takiej drogi było przewidziane w planie zagospodarowania przestrzennego (wyroki z 9 marca 2018 r., I OSK 301/16 i 9 maja 2018 r., I OSK 1683/16).

Odnosząc się natomiast do zakresu postępowania dowodowego prowadzonego w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji „dekretowej", NSA uznał, że jeśli w takiej decyzji nie podano, jaki plan zabudowania obowiązywał na terenie objętym wnioskiem „dekretowym", to fakt ten nie zwalnia organu dokonującego kontroli takiej decyzji od poczynienia ustaleń dotyczących powyższej kwestii. Organ nadzoru nie może bowiem uchylić się od oceny, jaki plan zagospodarowania przestrzennego obowiązywał w chwili wydania orzeczenia kontrolowanego, nawet jeśli z treści tego orzeczenia to nie wynika (wyrok z 30 października 2018 r., I OSK 2618/15).

Na tle przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[21] i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.[22] o samorządzie województwa wyrażono pogląd, iż zobowiązanie do wypłaty odszkodowania na podstawie art. 215 u.g.n. stanowi zobowiązanie, o którym mowa w art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa i w związku z tym wyłączona jest odpowiedzialność województwa do zapłaty tego rodzaju odszkodowania (wyrok z 17 lipca 20181 r., I OSK 1588/16).

Przewidziane w art. 214 ust. 1 u.g.n. uprawnienie do zwrotu nieruchomości dotyczy wyłącznie działek, których zabudowa odpowiadała – wg stanu wejścia w życie dekretu – zabudowie określonej ściśle w ust. 2, a ponadto warunkiem koniecznym jest w tym przypadku także spełnienie wymogu, by na działce tej nie znajdował się obiekt, którego samoistne istnienie stałoby na przeszkodzie skorzystaniu z tego uprawnienia (wyrok z 4 października 2018 r., I OSK 2695/16). Poza tym w wyroku z 8 maja 2018 r., I OSK 1440/16, NSA zaakcen-

[20] Dz.U. Nr 52, poz. 268.
[21] Dz.U. z 2014 r. poz. 518; dalej: u.g.n.
[22] Dz.U. z 2015 r. poz. 1392.

tował, iż w przypadku wydania decyzji na podstawie art. 214 ust. 1–3 u.g.n. nie jest wymagane zawieranie umowy cywilnoprawnej o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego.

Orzekając natomiast m.in. na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa[23], skład orzekający w dniu 10 kwietnia 2018 r. w sprawach I OSK 34/18, I OSK 432/18 i I OSK 563/18) zajął stanowisko, iż skarga Prezydenta m. st. Warszawy na postanowienie Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich o ukaraniu grzywną podlegało zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

3.4.5. Mienie zabużańskie[24]. Pojęcie „miejsce zamieszkania", o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy o mieniu zabużańskim, w zdecydowanej większości wyroków składy orzekające interpretowały szeroko. W wyroku z 21 sierpnia 2018 r., I OSK 2262/16, wyjaśniono, że posiadanie przez właściciela nieruchomości pozostawionej co najmniej jednego dodatkowego miejsca zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu co najmniej jednej przedwojennej regulacji normatywnej definiującej miejsce zamieszkania, przesądza o spełnieniu przesłanki domicylowej z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z dnia 12 grudnia 2013 r. Wystarczające jest bowiem spełnienie warunków definicji miejsca zamieszkania głównego lub dodatkowego w rozumieniu choćby jednego z przepisów przedwojennych wymienionych w art. 2 pkt 1 cyt. ustawy. W wyroku tym, jak również w wyroku z 4 grudnia 2017 r., I OSK 2813/17 sądy wyraziły zatem pogląd, iż dla spełnienia istnienia przesłanki domicylowej, o której mowa w art. 2 pkt 1 ustawy, wystarczające jest stwierdzenie, że dana osoba posiadała na Kresach Wschodnich II RP „majętność", z którą zachowywała związek polegający na zamiarze stałego lub choćby czasowego w niej przebywania i który to związek został przerwany przez zdarzenia, o których mowa w art. 1 cyt. ustawy. Analogiczne stanowisko (szeroko ujmujące pojęcie „miejsce zamieszkania") przyjęte zostało także w wyrokach z: 23 października 2018 r., I OSK 2822/16, 12 kwietnia 2018 r., I OSK 2310/17 i 20 lutego 2018 r., I OSK 676/16). Natomiast w wyroku z 9 maja 2018 r., I OSK 1717/16, skład orzekający stanął na stanowisku, że decydujące znaczenie dla ustalenia miejsca zamieszkania ma ustalenie miejsca, gdzie obywatel polski mieszka z zamiarem stałego pobytu. Jeśli ma kilka miejsc zamieszkania, właściwe jest prawo miejsca, w którym skupia się główny i przeważający zakres jego działalności.

Prawo do rekompensaty „zabużańskiej" jest publicznym prawem majątkowym, a nie prawem cywilnym czy ekspektatywą prawa, które może być dochodzone lub uzupełniane bez umocowania w ustawie szczególnej (wyrok z 14 września 2018 r., I OSK 2465/16). Nabycie powyższego prawa przez spadkobierców właściciela nieruchomości pozostawionej ma charakter pochodny względem jego praw (wyrok z 9 marca 2018 r., I OSK 1038/16).

Do okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. nie można zaliczyć następstw prawnych pozostawienia nieruchomości przez osoby wysiedlone w ramach akcji „Wisła" (wyrok z 16 stycznia 2018 r., I OSK 1644/17) oraz że sześciomiesięczny termin, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej z dnia 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy

[23] Dz.U. poz. 718.

[24] Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1090; dalej: ustawa o mieniu zabużańskim).

o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej[25], ma charakter terminu prawa materialnego (wyrok z 9 maja 2018 r., I OSK 1470/16).

W szeregu orzeczeniach NSA, powołując się na uchwałę NSA z 9 października 2017 r., I OPS 3/17), przyjmował również, że złożenie wniosku o potwierdzenie prawa do rekompensaty przez osobę uprawnioną w terminie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego również w stosunku do wszystkich pozostałych osób uprawnionych (wyroki z: 8 lutego 2018 r., I OSK 2037/16, 9 lutego 2018 r., I OSK 2015/16, 20 lutego 2018 r., I OSK 1479/15, 21 lutego 2018 r., I OSK 902/17, 2 marca 2018 r., I OSK 2162/16, 7 marca 2018 r., I OSK 1026/15, 8 marca 2018 r., I OSK 949/16 i I OSK 1199/15, 18 kwietnia 2018 r., I OSK 1416/16, 4 maja 2018 r., I OSK 2943/17, 30 maja 2018 r., I OSK 1538/16, 5 lipca 2018 r., I OSK 1987/16, 18 lipca 2018 r., I OSK 2703/17 i 11 września 2018 r., I OSK 1260/17).

Nawiązując do uchwały I OPS 11/13 i w związku z art. 154 k.p.a., NSA w wyroku z 9 marca 2018 r., I OSK 1057/16, wyraził pogląd, że nie można, powołując się na uchwałę NSA, podejmować prób choćby pośredniego podważania w postępowaniu administracyjnym lub sądowoadministracyjnym treści ocen prawnych wyrażonych w orzeczeniach sądów administracyjnych, które stały się prawomocne przed dniem podjęcia powyższej uchwały. Inaczej musi być natomiast oceniana sytuacja, gdy sprawa sądowoadministracyjna nie została prawomocnie zakończona na skutek uchylenia przez NSA orzeczenia sądu administracyjnego pierwszej instancji. Natomiast w zdaniu odrębnym do tego wyroku zaakcentowano brak racjonalnych podstaw do różnicowania sytuacji prawnej adresatów „decyzji ostatecznej, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa" w zależności od tego, czy adresaci tej decyzji skorzystali z prawa do sądu, uzyskując wyrok oddalający ich skargę, czy też z tego prawa nie skorzystali.

3.5. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej[26]

W sprawach z zakresu gospodarki wodnej w orzecznictwie NSA w większości rozstrzygnięcia zapadały w oparciu o ustawę Prawo wodne z 2001 r. Odnotowano także przypadki zastosowania ustawy Prawo wodne z 2017 r., której zasadnicza część przepisów weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., uchylając tym samym ustawę z 2001 r.

3.5.1. Zmiana stosunków wodnych. W odniesieniu do nakazu przywrócenia stanu wody na gruncie lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom dominowały sprawy, w których organy stosowały art. 29 p.w., stanowiący o następstwach zmian stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich. W wyroku z 16 października 2018 r., II OSK 2537/16, w przedmiocie wykonania urządzeń zapobiegających szkodom stwierdzono, że celem art. 29 p.w. jest ochrona tzw. miru wodnego, który właściciel gruntu może naruszyć na dwa sposoby: działania oraz zaniechania. „Stan wody na gruncie" ma konkretną treść merytoryczną oraz normatywną, którą należy uwzględnić, dokonując wykładni art. 29 ust. 3 p.w., a ochrona miru wodnego obejmuje wszelkie formy naruszenia stanu wody na gruncie

[25] Dz.U. z 2014 r. poz. 195.

[26] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121; dalej: Prawo wodne lub p.w.). oraz ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1566; dalej: Prawo wodne z 2017 r. lub p.w. z 2017 r.).

wbrew woli właściciela gruntu. Ujemnym skutkiem naruszenia „miru wodnego" jest nakaz przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom. Niewypełnienie obowiązku może wywołać ujemne skutki, gdy określony przepis prawa od decyzji wskazanego podmiotu uzależnia to, czy ten, kto nie zastosował się do odpowiedniego nakazu lub zakazu, ma ponieść owe ujemne skutki prawne czy też nie ma ich ponosić.

Użycie w art. 29 ust. 1 pkt 1 p.w. określenia „a zwłaszcza kierunku odpływu znajdującej się na jego gruncie wody opadowej ani kierunku odpływu ze źródeł – ze szkodą dla gruntów sąsiednich" oznacza, że właściciel gruntu, poza zakazami wyrażonymi w art. 29 p.w., jest obciążony innymi ograniczeniami na rzecz właścicieli gruntów sąsiednich, wynikającymi z prawa sąsiedzkiego. Drugi zakaz (art. 29 ust. 1 pkt 2 p.w.) ma charakter bezwzględny i obejmuje odprowadzanie wód oraz ścieków na grunty sąsiednie (wyrok z 1 sierpnia 2018 r., II OSK 2058/16).

3.5.2. Pozwolenia wodnoprawne. W kwestii potrzeby uzyskania dla oznaczonego rodzaju przedsięwzięcia pozwolenia wodnoprawnego uznano, że realizacja małej elektrowni wodnej w żaden sposób nie mieści się w ustawowym „powszechnym" korzystaniu z wód, zamierzenie nie służy bowiem do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, a nadto wymaga stosowania specjalnych urządzeń technicznych, co *a limine* ten sposób korzystania z wód wyklucza. Zgodnie z art. 37 pkt 5 p.w. korzystanie z wód do celów energetycznych zaliczono do szczególnego korzystania z wód. Zamierzenie to wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (wyrok z 12 kwietnia 2018 r., II OSK 2548/17).

Dla oceny objęcia danej nieruchomości zasięgiem oddziaływania zamierzonym korzystaniem z wód w rozumieniu art. 127 ust. 7 p.w., a także na potrzeby badania dopuszczalności wydania wnioskowanego pozwolenia wodnoprawnego w kontekście wymagań z art. 125 pkt 3 p.w., nie ma istotnego znaczenia, kto odpowiada za zły stan techniczny rowu melioracyjnego. Okoliczność ta nie podlega badaniu w postępowaniu o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie wód z wykorzystaniem takiego urządzenia wodnego, gdyż w takim postępowaniu mają znaczenie jedynie przebieg, stan i rzeczywiste możliwości odbiorcze tego urządzenia (wyrok z 26 czerwca 2018 r., II OSK 1833/16).

Kwestia określenia zasad utrzymania urządzeń wodnych może być także przedmiotem decyzji odrębnej od pozwolenia wodnoprawnego, nie musi więc stanowić części tej ostatnio wskazanej decyzji (choć oczywiście może, z uwagi na treść art. 128 ust. 2 pkt 3 p.w.). W sytuacji zaskarżenia decyzji udzielającej pozwolenia wodnoprawnego jedynie w zakresie (w części) nałożonych obowiązków polegających na partycypacji adresata decyzji w kosztach utrzymania urządzeń wodnych brak jest przeszkód do przyjmowania, że pozostałe elementy tej decyzji nie mogą funkcjonować samodzielnie (wyrok z 17 maja 2018 r., II OSK 3009/17).

3.5.3. Zagadnienia związane z ustawą Prawo wodne z 2017 r. ejście w życie ustawy Prawo wodne z 2017 r. spowodowało wpływ wniosków o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych. Mogło to wynikać z nieprecyzyjnych uregulowań przez ustawodawcę kwestii intertemporalnych[27].

[27] Zagadnienia te zostały opisane w części I, w rozdziale dotyczącym sporów kompetencyjnych.

3.6. Sprawy z zakresu komunalizacji mienia

W kwestii ustalania stanu prawnego nieruchomości, którymi faktycznie władało przedsiębiorstwo państwowe PKP, podjęto dwie uchwały. W uchwale z 27 lutego 2017 r., I OPS 2/16 uznano, że „Pozostawanie nieruchomości we władaniu przedsiębiorstwa PKP bez udokumentowanego prawa w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[28] oznacza, że nieruchomość ta należała w dniu 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych[29]„. Jednak zdaniem składu NSA orzekającego w sprawie I OSK 2148/15, podjęta uchwała nie wyczerpała wszelkich wątpliwości w zakresie komunalizacji mienia znajdującego się w dniu 27 maja 1990 r. w faktycznym władaniu przedsiębiorstwa PKP. Dlatego skład ten przedstawił na podstawie art. 269 § 1 p.p.s.a. do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne. W uchwale z 26 lutego 2018 r., I OPS 5/17 NSA przyjął, że „Pozostawanie nieruchomości we władaniu przedsiębiorstwa PKP bez udokumentowanego prawa w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[30] oznacza, że nieruchomość ta należała w dniu 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające (...)".

Na rozstrzygnięcie w poszerzonym składzie oczekuje zarejestrowany pod I OPS 4/17 wniosek Prezesa Prokuratorii Generalnej: „Czy brak możliwości wykazania zarządu nieruchomością w oparciu o dokumenty, o których mowa w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (...), wobec uchylenia ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, wyłącza możliwość dowodzenia istnienia zarządu nieruchomością na podstawie innych środków dowodowych stosownie do art. 75 i art. 76 § 3 w zw. z art. 76 § 1 i § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (...) i w zw. z art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. dla wykazania, że określona nieruchomość nie należała na dzień 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające (...)?"

Nieruchomości Skarbu Państwa wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów o utworzeniu parku narodowego nie podlegały komunalizacji (wyrok z 17 stycznia 2018 r., I OSK 1694/17).

Stroną postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 ustawy komunalizacyjnej o stwierdzenie nabycia z mocy prawa przez gminę z dniem 27 maja 1990 r. własności nieruchomości stanowiącej dotychczas własność Skarbu Państwa, jest poza Skarbem Państwa i daną gminą jedynie podmiot, któremu do przedmiotowej nieruchomości przysługuje tytuł prawno-rzeczowy albo prawo zarządu. Tylko bowiem na taki tytuł prawny chroniony prawem materialnym oddziałuje nowo ukształtowany stan własnościowy z dniem 27 maja 1990 r., potwierdzany decyzją komunalizacyjną wydaną na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 oraz art. 18 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej. Jakkol-

[28] Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.

[29] Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające z 1990 r.

[30] Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.

wiek bowiem nowy stan własnościowy powstał w dniu 27 maja 1990 r. z mocy samego prawa, to jednak deklaratoryjna decyzja wojewody wydana w trybie wskazanych przepisów prawa stanowi wyłączny dowód ukształtowania tego stanu prawnego. Dopiero gdy decyzja ta stanie się ostateczna, gmina może skutecznie powoływać się na przysługujące jej prawo własności do danej nieruchomości, w tym także – jako właściciel – może kształtować sytuację prawną innych podmiotów, którym przysługują prawa do tej nieruchomości (wyrok z 9 stycznia 2018 r., I OSK 1472/17).

3.7. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii

3.7.1. Udostępnienie danych zgromadzonych w ewidencji gruntów i budynków. W sprawie o udostępnienie wszelkich danych zgromadzonych w rejestrze publicznym ewidencji gruntów i budynków, dotyczących wszystkich działek położonych na terenie powiatu dokonano wykładni przepisów prawa materialnego, a w szczególności art. 15 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne w zw. z art. 40a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, a także art. 14 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej.

Powołany art. 40a ust. 2 pkt 4 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne stanowi, że organ prowadzący państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny nie pobiera opłaty za udostępnienie danych na podstawie:

a) art. 12 ust. 1 i 2, art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej,

b) art. 15 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Tym samym do naruszenia art. 40a ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne mogłoby dojść, tylko gdyby zasadny okazał się zarzut naruszenia przepisów ustaw wskazanych w lit. a) i lit. b).

Zgodnie z art. 14 ust. 1 wskazanej wyżej ustawy z dnia 4 marca 2010 r. objęte infrastrukturą zbiory oraz usługi danych przestrzennych, prowadzone przez organ administracji, podlegają nieodpłatnemu udostępnianiu innym organom administracji w zakresie niezbędnym do realizacji przez nie zadań publicznych. Natomiast w art. 15 ust. 1 ww. ustawy postanowiono, że podmiot prowadzący rejestr publiczny zapewnia podmiotowi publicznemu albo podmiotowi niebędącemu podmiotem publicznym, realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów albo na skutek powierzenia lub zlecenia przez podmiot publiczny ich realizacji, nieodpłatny dostęp do danych zgromadzonych w prowadzonym rejestrze, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań. Z treści wskazanego przepisu jednoznacznie wynika, że podmiotowi publicznemu (albo podmiotowi niebędącym podmiotem publicznym, lecz realizującym zadania publiczne) zapewnia się dostęp do danych zgromadzonych w rejestrze publicznym, ale w zakresie niezbędnym do realizacji zadań. Z powyższego przepisu jednoznacznie wynika, że dany podmiot publiczny nie może żądać udostępnienia wszystkich danych, jakie zgromadzone są w danym rejestrze publicznym, ale tylko takich, które są niezbędne do realizacji jego zadań publicznych. Podobne rozwiązanie przyjął ustawodawca w art. 14 ustawy z dnia 4 marca 2010 r., zgodnie z którym nieodpłatne udostępnienie objętych infrastrukturą zbiorów oraz usług danych przestrzennych innym organom administracji następuje w zakresie niezbędnym do realizacji przez nie zadań publicznych (wyrok z 13 lutego 2018 r., I OSK 940/16).

3.7.2. Zmiana operatu ewidencji gruntów i budynków w części dotyczącej przebiegu granicy a toczące się przed sądem powszechnym postepowanie o ochronę własności. W kwestii, czy zagadnieniem wstępnym (prejudykatem) dla rozstrzygnięcia w sprawie zmiany operatu ewidencji gruntów i budynków w zakresie zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym i prawnym, w części dotyczącej przebiegu granicy pomiędzy dwiema działkami, jest fakt toczącego się przed sądem rejonowym postępowania o ochronę własności w zakresie rozgraniczenia pomiędzy tymi działkami, NSA uznał, że postępowania te nie są względem siebie konkurencyjne, a to oznacza brak wzajemnej zależności pomiędzy nimi.

NSA wskazał, że przedmiotem postępowania o rozgraniczenie nieruchomości, co do którego stosownie do treści art. 36 ustawy z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, może wypowiedzieć się sąd, przed którym toczy się sprawa o własność lub o wydanie nieruchomości albo jej części, zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy powołanej wyżej jest ustalenie przebiegu granic nieruchomości przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów. Natomiast postępowanie w przedmiocie zmiany w operacie ewidencji gruntów i budynków w zakresie zmiany wskazanego na mapie ewidencyjnej przebiegu granicy pomiędzy wskazanymi działkami nie ma charakteru prawotwórczego. Charakter wpisów do ewidencji gruntów i budynków należy określić jako techniczno-deklaratoryjny. Rejestr ewidencji gruntów jest jedynie odzwierciedleniem aktualnego stanu prawnego dotyczącego danej nieruchomości, zawiera jedynie dane wynikające z tytułu własności, ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, co oznacza, że nie kształtuje nowego stanu prawnego nieruchomości, a jedynie potwierdza stan prawny nieruchomości zaistniały wcześniej[31].

Stosownie do § 44 pkt 2 rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków do zadań starosty związanych z prowadzeniem ewidencji należy utrzymywanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi. Tym samym właściwy organ dokonując wpisu do ewidencji gruntów i budynków lub dokonując zmiany takich wpisów, opiera się na danych aktualnych w chwili prowadzenia postępowania. Wpisy w ewidencji gruntów i budynków nie mają charakteru powagi rzeczy osądzonej, co oznacza, iż wraz ze zmianą stanu prawnego nieruchomości ulegają zmianie i aktualizacji. Dlatego też prowadzone, lecz nie zakończone postępowanie rozgraniczeniowe nie stanowi prejudykatu dla postępowania dotyczącego zmiany operatu ewidencji gruntów i budynków aż do chwili swojego prawomocnego zakończenia i wprowadzenia zmian w stanie prawnym nieruchomości wynikającym z tego postępowania rozgraniczeniowego. Zdaniem NSA przyszłe rozstrzygnięcie w zakresie zmian prawa własności nie może mieć wpływu na aktualną treść operatu ewidencji gruntów, tym samym zawisłość sprawy o rozgraniczenie nieruchomości w ramach postępowania o ochronę własności nie jest zagadnieniem wstępnym, o którym mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. (wyrok z 6 czerwca 2018 r., I OSK 1990/16).

[31] Powołany w uzasadnieniu wyrok z 19 października 2011 r., I OSK 1764/10.

3.8. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

3.8.1. Recykling. Zagadnienie dotyczące wykladni art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji[32] w kontekście zgodności z art. 25 i 90 Traktatu ustanawiającego WE, jak również art. 5 ust. 4 dyrektywy 2000/53/WE Parlamentu i Rady z 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji[33] zostało omówione w części dotyczącej stosowania prawa UE (wyrok z 10 kwietnia 2018 r., II OSK 1483/17).

Natomiast w wyroku z 17 stycznia 2018 r., II OSK 2393/16, NSA zaznaczył rolę, jaką spełnia zasada bliskości sieci zbierania pojazdów w świetle wykładni obowiązku nałożonego w art. 11 ust. 1 ustawy o recyklingu, ponieważ jest to jedna z wiodących zasad postępowania z odpadami. Ponadto w wyroku z 12 stycznia 2018 r., II OSK 793/16, NSA podkreślił, że przesłanka „pozbycia się pojazdu" w świetle art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[34] dotyczy uznania danego pojazdu za odpad i odnosi się do poprzedniego jego posiadacza. Wola i sposób postępowania wpływa właśnie na kwalifikację danego pojazdu jako odpadu. Dlatego też w świetle art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach przesłankę pozbycia się pojazdu można ustalić tylko na podstawie zachowania się posiadacza odpadu, oczywiście przy uwzględnieniu okoliczności obiektywnych, które umożliwiają ustalenie jego zamiaru, który już wystąpił w dacie przekazania danego przedmiotu innemu podmiotowi.

3.8.3. Ochrona środowiska. Z zasady proporcjonalności wynika, że ograniczenie praw i wolności właściciela nieruchomości jest konieczne dla ochrony środowiska lub zdrowia ludzi, czyli jest w interesie publicznym w relacji do interesu indywidualnego. Ponadto ponieważ nie obowiązuje jeszcze tzw. ustawa odorowa w zakresie dozwolonych norm odorowych, jak i brak jest metodyki pomiaru zapachu, to rada gminy (miasta) jest uprawniona do wprowadzenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zakazów i innych ograniczeń dotyczących zwiększania produkcji hodowli w celu ograniczenia emisji odorów, biorąc pod uwagę zdrowie ludzi (wyrok z 14 marca 2018 r., II OSK 1281/16).

Pozwolenie zintegrowane jest pozwoleniem emisyjnym, do którego mają zastosowanie przepisy ogólne dotyczące pozwoleń w rozumieniu art. 180–200 p.o.ś., lecz oczywiście część tych wymagań musi być zniesiona lub uzupełniona przez przepisy *lex specialis* z art. 201–219 p.o.ś. (wyrok z 20 marca 2018 r., II OSK 1667/17).

3.9. Sprawy z zakresu edukacji i szkolnictwa wyższego

3.9.1. Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów.

1) Centralna Komisja, zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, podejmuje uchwałę po zasięgnięciu opinii co najmniej jednego recenzenta, przy czym uchwała o odmowie nadania stopnia naukowego może być podjęta po zasięgnięciu opinii co najmniej dwóch recenzentów, w tym co najmniej jednego spoza składu Centralnej Komisji. Przepis ten ani

[32] Dz.U. z 2013 r. poz. 1162 ze zm.; dalej: ustawa o recyklingu.
[33] Dz.Urz. UE L 2000.269.34; dalej: dyrektywa wrakowa.
[34] Dz.U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.; dalej: ustawa o odpadach.

żaden inny przepis powołanej ustawy, w tym art. 33 ust. 1b, nie zawiera żadnych ograniczeń w zakresie recenzentów powoływanych w postępowaniu przed Centralną Komisją co do ich powiązań zawodowych z członkami komisji habilitacyjnej. Stosunek przełożony-podwładny między pracownikami naukowymi, naukowo-dydaktycznymi, którzy zajmują samodzielne stanowiska (posiadający stopień naukowy doktora habilitowanego i często w związku z tym także stanowisko profesora nadzwyczajnego albo tytuł naukowy profesora), nie obejmuje prawa do wydawania jakichkolwiek zaleceń, wytycznych, wskazówek, poleceń czy wskazań, a tym bardziej nakazów w zakresie prowadzonych badań naukowych czy też treści sporządzanych recenzji i opinii, co jest oczywiste w świetle konstytucyjnej zasady wolności nauki i badań naukowych – art. 73 Konstytucji RP (wyrok z 13 lipca 2018 r., I OSK 2222/16).

2) Powoływany przez Centralną Komisję w postępowaniu o nadanie tytułu profesora recenzent nie jest biegłym w rozumieniu przepisów k.p.a., ponieważ kwestia ta została uregulowana odrębnie w przepisach ustawy o stopniach naukowych. Przepisy k.p.a. dotyczące biegłego, w tym art. 24 § 3 w zw. z art. 84 § 2 k.p.a., nie mają zastosowania w postępowaniu o nadanie tytułu profesora z mocy art. 29 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych. Jest to rozwiązanie celowe i zrozumiałe, ponieważ podstawą dyskursu naukowego jest polemika z poglądami wyrażonymi przez innych pracowników nauki. Gdyby w postępowaniach o nadanie stopnia naukowego lub tytułu profesora miały zastosowanie przepisy k.p.a. o biegłym, to recenzentem w tych postępowaniach mogłaby być tylko osoba, która ma takie same poglądy co strona ubiegająca się o stopień naukowy lub tytuł i która nigdy nie poddała krytyce poglądów naukowych kandydata do stopnia naukowego lub tytułu. Ponadto zgodnie z § 21 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 15 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania czynności w przewodach doktorskim i habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora[35] do recenzji w postępowaniu o nadanie tytułu profesora przepis § 5 ust. 3 stosuje się odpowiednio. Stanowi on, że recenzję należy przedstawić radzie jednostki organizacyjnej nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wniosku o jej sporządzenie. Rada może w uzasadnionych przypadkach przedłużyć termin przedstawienia recenzji o dalszy miesiąc. Z tego przepisu nie da się wyprowadzić obowiązku, że recenzja w postępowaniu o nadanie tytułu profesora ma zawierać szczegółowo uzasadnioną ocenę, czy kandydat spełnia wymagania określone w art. 26 ustawy, oraz jednoznaczne stanowisko recenzenta w sprawie nadania lub odmowy nadania tytułu profesora.

Z kolei § 20 ust. 1 pkt 3 powołanego rozporządzenia stanowi, że osoba, wobec której ma zostać wszczęte postępowanie o nadanie tytułu profesora, przedstawia kierownikowi jednostki organizacyjnej uprawnionej do przeprowadzenia tego postępowania albo kierownikowi zatrudniającej jednostki organizacyjnej wykaz osiągnięć w pracy naukowo-badawczej lub artystycznej wraz z odpowiednim zapisem dzieł artystycznych i dokumentacją ich publicznej prezentacji, ze szczególnym uwzględnieniem okresu po uzyskaniu stopnia doktora habilitowanego lub kwalifikacji II stopnia, a w przypadku określonym w art. 26 ust. 2 ustawy – po uzyskaniu stopnia doktora lub kwalifikacji I stopnia, oraz ze wskazaniem, które z tych osiągnięć kandydat uznaje za najważniejsze. Przepis ten jest adresowany do osoby, która ubiega się o nadanie tytułu profesora. Zatem jest oczywiste, że przepis ten z samej swej istoty nie może zostać naruszony przez organ prowadzący postępowanie w sprawie

[35] Dz.U. Nr 15, poz. 128 ze zm.

o nadanie tytułu profesora przez błędne jego zastosowanie. Podkreślono również, że przedmiotem opinii recenzenta powinna być ocena dorobku naukowego kandydata do tytułu naukowego (wyrok z 20 listopada 2018 r., I OSK 92/17).

3.9.2. Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe[36]. Z zestawienia treści art. 66 ust. 1 i art. 27 ust. 4 p.s.w. płynie jednoznaczny wniosek, że likwidator przejmuje jedynie kompetencje organów uczelni w zakresie dysponowania jej majątkiem. Przysługują mu jedynie takie uprawnienia i obowiązki, które wprost zostały wymienione w innych przepisach ustawy, np. w art. 27 ust. 7 p.s.w., zgodnie z którym likwidator zawiadamia niezwłocznie ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego o zakończeniu likwidacji. Jest to obowiązek, który nie wchodzi w skład kompetencji organów uczelni. Ustawodawca stanowiąc w art. 37 ust. 3 p.s.w. o nakazie likwidacji „w wyznaczonym terminie" miał na myśli termin, w którym należy przystąpić do likwidacji uczelni, ponieważ takie rozumienie wskazanego zwrotu znajduje potwierdzenie w treści art. 37 ust. 4 p.s.w. (w brzmieniu obowiązującym przed 1 października 2014 r.). Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego obowiązany jest do powołania likwidatora uczelni oraz do wyznaczenia terminu zakończenia likwidacji dopiero w sytuacji, gdy założyciel uczelni niepublicznej nie przystąpi do likwidacji uczelni w terminie wyznaczonym zgodnie z art. 37 ust. 3 p.s.w. (wyrok z 22 listopada 2018 r., I OSK 67/17).

3.9.3. Sprawy kandydatów na studia i studentów.

1) W sprawie dotyczącej odmowy przyjęcia na studia podyplomowe odpowiednie zastosowanie przepisów k.p.a. oraz przepisów o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego zostało ograniczone jedynie do decyzji w sprawach przyjęcia na studia lub studia doktoranckie, a nie studia podyplomowe. W myśl art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (dalej p.s.w.), studia podyplomowe są inną niż studia wyższe i studia doktoranckie formą kształcenia przeznaczoną dla osób legitymujących się dyplomem ukończenia studiów wyższych. Podstawowym dokumentem regulującym pozycję słuchacza studiów podyplomowych jest regulamin studiów podyplomowych, który obowiązuje słuchacza po zawarciu umowy z daną uczelnią. Przepisy p.s.w. zakresem swej regulacji dotyczącym studentów nie obejmują uczestników studiów podyplomowych. Stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 18m p.s.w., uczestnik studiów podyplomowych jest określony w niej jako „słuchacz", co ustawodawca odróżnia od pojęć: „student" (art. 2 ust. 1 pkt 18k cyt. ustawy) czy „doktorant" (art. 2 ust. 1 pkt 18l cyt. ustawy). Słuchacz taki, zostając absolwentem studiów podyplomowych, otrzymuje świadectwo ich ukończenia (art. 167 ust. 1 cyt. ustawy). Powyższe odrębności określające pozycję i charakter studiów podyplomowych wykluczają, by rozstrzygnięcie w przedmiocie przyjęcia bądź odmowy przyjęcia na studia podyplomowe mogło zostać uznane za decyzję, do której stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. i która podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego (postanowienie z 17 kwietnia 2018 r., I OSK 929/18).

2) Rozstrzygnięcie organu w sprawie rozwiązania praktyki lotniczej ze studentem należało uznać za akt zakładowy o charakterze zewnętrznym, albowiem wydany został w indywidualnej sprawie. Wprawdzie decyzja ta nie pozbawiła skarżącego statusu studenta kierunku Lotnictwo i kosmonautyka, lecz rozwiązała praktykę lotniczą i skierowała do zmiany specjalności na inną wybraną w ramach tego kierunku. Ten jednostronny akt jest

[36] Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1668 ze zm.; dalej: p.s.w.).

aktem zewnętrznym, gdyż wywołuje nie tylko skutki w ramach organizacji toku studiów skarżącego, ale również konkretne i indywidualnie oznaczone skutki prawne na zewnątrz, albowiem pozbawia go możliwości wykonywania zawodu pilota. Wprawdzie skarżący nadal pozostaje studentem wspomnianego kierunku, ale w wyniku rozwiązania z nim praktyki lotniczej i skierowania na inną wybraną specjalizację w ramach tego samego kierunku nastąpiło przekształcenie istniejącego stosunku zakładowego między nim a zakładem. Na wspomnianej uczelni w ramach jednego kierunku, jakim jest Lotnictwo i kosmonautyka, istnieją trzy specjalizacje, z których tylko jedna – Pilotaż – umożliwia uzyskanie uprawnień pilota, natomiast pozostałe to specjalności kształcące w zakresie projektowania samolotów i urządzeń. Zatem zasadniczo różnią się one od charakteru specjalizacji Pilotaż, która przygotowuje do zawodu pilota lotniczego. Specjalność o nazwie Pilotaż realizowana na kierunku Lotnictwo i Kosmonautyka ma charakter wyjątkowy, gdyż jej realizacja w części teoretycznej i praktycznej umożliwia uzyskanie uprawnień kwalifikujących do odbycia egzaminów państwowych ATPL(A), CPL(A), IR(A). Brak skierowania do szkolenia praktycznego uniemożliwia zaś uzyskanie tych uprawnień i w zasadniczy sposób zmienia sytuację prawną studenta, pozbawiając go możliwości wykonywania wybranego zawodu. Tym samym, pomimo że decyzja o rozwiązaniu praktyki lotniczej nie zawiera sformułowania o skreśleniu skarżącego z listy studentów, a jedynie o rozwiązania praktyki lotniczej i skierowaniu do wyboru innej specjalności w ramach tego samego kierunku, to w tej konkretnej sytuacji i w tym konkretnym stanie faktycznym wywołuje jednak skutek zewnętrzny, równoznaczny ze skreśleniem studenta z jednego kierunku studiów i wpisaniu go na inny (postanowienie z 28 czerwca 2018 r., I OSK 1906/18).

3) Kryteria określone w § 13 ust. 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 13 kwietnia 2016 r., dotyczące przyznania doktorantowi stypendium doktoranckiego na drugim roku i kolejnych latach studiów doktoranckich, mają charakter wstępny (każdy kandydat musi je spełnić), ale nie wystarczający, bo w drodze regulaminu studiów mogą być ustanowione dodatkowe przesłanki. Co więcej, przytoczona regulacja prawna nie zmienia faktu, że przyznanie stypendium doktoranckiego ma charakter uznaniowy (wyrok z 28 grudnia 2018 r., I OSK 1941/18).

3.9.4. Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze.

1) Do opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny zastosowanie ma art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.), który stanowi, że jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu, z zastrzeżeniem ust. 1a. Jeżeli organ wymieniony w ust. 1 lub 1a nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem terminu określonego w ust. 1 lub 1a (art. 89 ust. 2 u.s.g.). Wprowadzenie nowej regulacji procesowej, zawartej w art. 59 ust. 2c ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty[37], zgodnie z którą opinia, o której mowa w ust. 2, jest wydawana w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania – w przypadku postanowienia wydanego przez kuratora oświaty niczego nie zmienia w kwestii stosowania rozwiązania przyjętego w art. 89 u.s.g. W szczególności między tymi przepisami nie ma zależności *lex specialis – lex generalis*, ponieważ przepisy te regulują dwie odmienne kwestie.

[37] Dz.U. z 2017 r. poz. 2198; dalej: u.s.o.

Pierwszy wprowadza określone rozwiązanie procesowe, tj. nakazuje stosować w sprawie wydania opinii przepisy k.p.a. dotyczące postanowień, na które służy zażalenie. Drugi natomiast dotyczy sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym. Przepis ten reguluje bowiem zakres uprawnień organu sprawującego nadzór i termin, w którym przysługuje mu uprawnienie nadzorcze w postaci wyrażenia stanowiska odmownego odnośnie do zamierzonego rozstrzygnięcia organu gminy, w przypadku gdy „prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ". W przepisie tym użyto sformułowania „inny organ", co oznacza, że przepis ten dotyczy każdego organu posiadającego kompetencję do „zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania" rozstrzygnięcia organu gminy, a nie tylko organów nadzoru w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Nieracjonalne byłoby bowiem rozwiązanie prawne, które umożliwiałoby organowi posiadającemu uprawnienia nadzorcze o charakterze prewencyjnym paraliżowanie wykonywania zadań organów samorządu terytorialnego przez pozostawanie w bezczynności przez nieokreślony bliżej okres czasu (wyrok z 15 marca 2018 r., I OSK 2648/17).

2) Mocą art. 213 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe[38] rada powiatu zobowiązana została do przyjęcia uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych. Projekt tej uchwały podlega zaopiniowaniu przez właściwego kuratora oświaty (art. 215). Oznacza to, że opinia ta wyczerpuje znamiona opinii, o której mowa w art. 89 ust. 1 u.s.g., przy czym art. 215 przepisów wprowadzających dokonuje pewnych modyfikacji w tym zakresie, ponieważ termin na sporządzenie opinii wynosi 21 dni, a ponadto opinia ta jest wiążąca, miastu zaś przysługuje jedynie skarga do sądu administracyjnego. Nadanie opinii kuratora charakteru wiążącego oznacza, że nie jest ona opinią w powszechnie przyjmowanym znaczeniu, lecz formą wyrażenia zgody ze strony organu ją wydającego. Opinia ta może być zakwestionowana jedynie poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Zatem ustawodawca wprowadził do porządku prawnego rozstrzygnięcie o charakterze nadzorczym, wydawane przez organ, który nadzoruje działania podejmowane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.s.o. kurator oświaty w imieniu wojewody wykonuje zadania i kompetencje w zakresie oświaty określone w ustawie i przepisach odrębnych na obszarze województwa. Zaskarżona opinia jest aktem nadzoru organu administracji rządowej wobec jednostki samorządu terytorialnego, a zatem akt taki musi spełniać wszystkie wymogi stawiane aktowi nadzoru. Opinia kuratora oświaty w zakresie wynikającym z art. 215 ust. 3 przepisów wprowadzających musi zawierać ocenę uchwały organu samorządu pod kątem zgodności tej uchwały z przepisami prawa (wyrok z 20 kwietnia 2018 r., I OSK 2480/17).

3) Do ustawowych kompetencji organu nadzoru (kuratora) nie należy decydowanie o konkretnych środkach, takich jak przekształcenie szkół czy budowa nowych, które prowadzić miałyby do realizacji wskazanych w opinii celów. Wskazanie na podstawie art. 208 ust. 4 przepisów wprowadzających: „zmian, które należy uwzględnić w uchwale", nie może polegać na narzuceniu gminie przez kuratora oświaty obowiązku przekształcenia gimnazjum w szkołę podstawową. Tego rodzaju czynność należy bowiem do zadań własnych gminy zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g., a ustawa nie przyznała w tym zakresie kuratorowi żadnych upraw-

[38] Dz.U. z 2017 r. poz. 60; dalej: przepisy wprowadzające.

nień. Zastrzeżenia kuratora co do proponowanego przez gminę sposobu wykonania przez nią zadań w zakresie realizacji obowiązku szkolnego nawet przy uwzględnieniu ich trafności mogą być wszak uwzględniane przez organ samorządu w różny sposób. Dobór środków zmierzających ku realizacji wskazanych w opinii celów należy niewątpliwie do gminy, która odpowiada za organizację procesu edukacyjnego, korzystając w tym zakresie z gwarantowanej jej konstytucyjnie samodzielności. Określenie w opinii kuratora oświaty zmian, które należy wprowadzić do uchwały przez wskazanie środków takich jak przekształcenie jednej szkoły w inną – po to, by ze względów celowościowych, tak jak to rozumie organ nadzoru, zagospodarować budynek likwidowanego gimnazjum, wkracza w sposób nieuprawniony w obszar samodzielności gminy i narusza art. 208 ust. 4 przepisów wprowadzających interpretowany w zgodzie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Kurator oświaty nie może zastępować organów samorządu w określaniu sposobów wykonywania zadań oświatowych, kierując się swoim zdaniem na temat efektywności lub celowości wykorzystania budynków należących do majątku gminnego (wyrok z 25 maja 2018 r., I OSK 2940/17).

4) Zasadą przyjętą przez ustawodawcę przy realizacji reformy oświatowej było tworzenie szkół o pełnej strukturze organizacyjnej, w tym szkół podstawowych ośmioletnich. Sformułowanie użyte w art. 206 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy Przepisy wprowadzające: „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dąży, aby ośmioletnie szkoły podstawowe były szkołami o pełnej strukturze organizacyjnej, funkcjonującymi w jednym budynku lub jego bliskiej lokalizacji" nie oznacza, że ustawodawca przewidział jakiś niedookreślony dodatkowy wyjątek od wspomnianej zasady, bo stwierdzenie to pozostaje w sprzeczności z regułami wykładni systemowej. Błędna jest zatem wykładnia art. 206 ust. 5 i 6 przepisów wprowadzających, zgodnie z którą przepisy te jedynie zalecają organowi prowadzącemu dążenie do tworzenia ośmioletniej szkoły podstawowej w jednym budynku lub bliskiej lokalizacji i nie stanowi bezwzględnego nakazu, aby szkoły podstawowe były w jednym budynku, przy jednoczesnym nieuwzględnieniu zakazu zakładania szkół, o których mowa w art. 18 ustawy – Prawo oświatowe, w tym szkół podstawowych o niepełnej strukturze organizacyjnej i szkół podstawowych, filialnych, likwidacji i przekształceń szkół innych niż dokonywane na podstawie przepisów niniejszej ustawy (art. 206 ust. 6) (wyrok z 13 lipca 2018 r., I OSK 206/18).

3.9.5. Sprawy dyrektorów szkół. Procedura uzyskania oceny pracy zawodowej jest odrębnym postępowaniem od procedury konkursowej na stanowisko dyrektora szkoły, nie mająca żadnych związków normatywnych z procedurą konkursową. Jakkolwiek bowiem karta oceny pracy nauczyciela lub jego dorobku zawodowego stanowi jeden z wymaganych dokumentów przystąpienia do konkursu zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 4 lit. l) i ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej, to jednak jej uzyskanie nie zostało w art. 6a ustawy Karta Nauczyciela powiązane w jakikolwiek sposób ze składaniem przez nauczyciela swojej oferty w konkursie na dyrektora szkoły. Ocena pracy nauczyciela jest bowiem sporządzana w sytuacjach i procedurze określonej w art. 6a ustawy Karta Nauczyciela, który to przepis nie obejmuje ubiegania się przez nauczyciela o stanowisko dyrektora szkoły w konkursie (wyrok z 23 października 2018 r., I OSK 2396/17).

3.9.6. Sprawy uczniów.

1) Samo wejście w życie nowelizacji art. 90t u.s.o. nie może być uznane za zdarzenie przesądzające o tym, że uchwały rad gmin wydane w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 14a u.s.g.

utraciły moc prawną. Reguła walidacyjna głosząca, że zmiana czy uchylenie podstawy prawnej aktu powoduje utratę jego mocy, wymaga tożsamości w obrębie hipotez norm źródłowych. Ustawa o systemie oświaty wprowadza tymczasem odmienny, nieznany wcześniej mechanizm przyznawania stypendiów dla uzdolnionych uczniów, w którym uchwała o programie wsparcia winna poprzedzać uchwałę regulującą zasady przyznawania stypendiów. Nie zachodzi tu więc przypadek zmienionych podstaw, ale przypadek pojawienia się nowej instytucji w systemie prawa. Wniosek ten znajduje uzasadnienie na gruncie wykładni systemowej. Zgodnie z art. 90t ust. 1 u.s.o. jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć regionalne lub lokalne programy: 1) wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży; 2) wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. I dopiero w przypadku przyjęcia któregoś z wyżej wymienionych programów rada gminy określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, formy i zakres tej pomocy, w tym stypendia dla uzdolnionych uczniów oraz tryb postępowania w tych sprawach, uwzględniając w szczególności przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych, a także osoby lub grupy osób uprawnione do pomocy oraz potrzeby edukacyjne na danym obszarze (art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty). Zatem dopóki rada gminy nie przyjmie lokalnego programu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży lub wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, przepis art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie stanowi delegacji ustawowej dla rady gminy do stanowienia przepisów w przedmiocie udzielania stypendiów dla uczniów i studentów (wyrok z 12 czerwca 2018 r., I OSK 379/18).

2) Nie można stawiać znaku równości pomiędzy pojęciem „szkoły" użytym w pkt 1 art. 17 ust. 3a u.s.o. a określeniem „ośrodka", którym ustawodawca się posłużył w pkt 2 cyt. przepisu, ponieważ w przepisach tych określono dwa różne rodzaje obowiązków gmin w procesie kształcenia niepełnosprawnych dzieci i młodzieży. W przepisach tych chodzi o inne placówki oświatowe: w pierwszym przypadku o szkoły podstawowe, natomiast w drugim – o ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze. Ośrodki te wymienione są w katalogu w art. 2 pkt 5 u.s.o., a bardziej szczegółowo są opisane w § 2 rozporządzenia MEN z 24 lipca 2015 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym[39]. Ze względu na rodzaj niepełnosprawności skierowanych do niego dzieci ośrodki te nie realizują podstawy programowej kształcenia ogólnego, lecz przede wszystkim prowadzą zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze. Aby uczęszczać do takiego ośrodka, uczeń musi posiadać orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego oraz decyzję dyrektora obwodowej publicznej szkoły podstawowej zezwalającą na spełnianie obowiązku szkolnego poza szkołą. Zrównanie szkół specjalnych z ww. ośrodkami nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach (wyrok z 4 września 2018 r., I OSK 2008/18).

3) Przepis art. 30 ust. 1 i art. 31 u.s.g. oraz art. 10 ust. 1 pkt 1 i art. 44 ust. 1 i 2 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe[40] ani wszystkie one łącznie nie stanowią delegacji ustawowej dla wójta do wydania aktu generalnego w przedmiocie wskazania miejsca realizacji obowiązku szkolnego uczniom, którzy w roku szkolnym 2016/2017 uczęszczali do klasy V szkoły podstawowej. Przepisy te nie stanowią upoważnienia ustawowego bez względu na sytuację konkretnej szkoły, jak i bez względu na to, czy w rzeczywistości istnieje inny

[39] Dz.U. poz. 1113.

[40] Dz.U. z 2017 r. poz. 59; dalej: p.o.

organ upoważniony przez ustawę do wydawania takich przepisów (wyrok z 23 października 2018 r., I OSK 1784/18).

3.9.7. Działalność badawczo-rozwojowa. Zgodnie z art. 21 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (dalej: ustawa o NCN) Rada NCN jest uprawniona do określenia w regulaminie szczegółowych zasad przyznawania środków na realizację zadań finansowanych przez Centrum, przy uwzględnieniu zasad przejrzystości procedur konkursowych oraz procedur wyłaniania ekspertów. Ustawodawca zezwolił zatem podmiotowi państwowemu, jakim jest Rada NCN, na ustalenie prawnych ram pozwalających na przeprowadzenie konkursu na otrzymywane przez zainteresowanych granty i stypendia. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 ww. ustawy do zadań NCN należy przede wszystkim finansowanie badań naukowych ze środków publicznych. Oczywiste jest, że finansowanie takich badań powinno odbywać się zgodnie z przejrzystą procedurą dostosowaną do charakteru potrzeb społeczno-gospodarczych związanych z aktualnym rozwojem Polski. Stąd Rada NCN uchwala dla poszczególnych rodzajów badań regulaminy konkursowe dostosowane do charakteru wyzwań naukowych, jakie mają być przedmiotem badań. Procedura i dokumentacja konkursowa uchwalana w ramach regulaminów przeprowadzania konkursów ustalanych przez Radę NCN nie ma waloru źródła powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Niemniej w następstwie przystąpienia zainteresowanego do określonego konkursu Regulamin konkursu staje się prawem w relacjach pomiędzy podmiotem przeprowadzającym konkurs a uczestnikiem konkursu. Regulamin konkursu nie może być sprzeczny z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa powszechnego. Nie jest sprzeczny z powszechnie obowiązującym prawem przepis § 17 pkt 6 Regulaminu, wedle którego jedną z zasad pracy Zespołu Ekspertów jest to, że wniosek, który uzyska uzgodnione stanowisko Zespołu Ekspertów o przyznaniu oceny punktowej zero w którymkolwiek kryterium podlegającym ocenie, nie może zostać zakwalifikowany do finansowania. Oczywiste jest bowiem, że wniosek, który nie odpowiada warunkom konkursu, nie może być finansowany ze środków publicznych. Z kolei zainteresowany, przystępując do postępowania konkursowego, powinien tak sporządzić wniosek, aby odpowiadał on warunkom formalnym konkursu (wyrok z 20 listopada 2018 r., I OSK 215/17).

3.10. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

3.10.1. Uzasadnienie rozstrzygnięcia w sprawie uwag do projektu planu. Z przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że uwagi do projektu planu, które nie zostały uwzględnione przez organ wykonawczy gminy, powinny być wymienione w załączniku do planu miejscowego ze wskazaniem, czy rada gminy je uwzględnia, czy nie. Brak jest podstaw do tego, aby każde rozstrzygnięcie dotyczące uwagi do projektu planu było uzasadnione, przy czym zamieszczenie takiego uzasadnienia nie stanowi naruszenia prawa, tak jak nie stanowi samoistnego naruszenia prawa brak takiego uzasadnienia. Nieuzasadnienie nieuwzględnienia uwagi do projektu planu może jednak niekiedy powodować niezgodność planu miejscowego z prawem: dziać się tak będzie przede wszystkim wtedy, kiedy z powodu braku uzasadnienia rozstrzygnięcia dotyczącego uwagi do projektu planu nie można poznać motywów działania rady gminy i z tej przyczyny nie można odeprzeć zarzutu przekroczenia władztwa planistycznego. W przypadku gdy przesłanki nieuwzględnienia uwagi do projektu planu wynikają z okoliczności towarzyszą-

cych uchwaleniu planu i zostały także uzasadnione w toku procedury planistycznej w inny sposób oraz zostały również uzasadnione w postępowaniu przed sądem administracyjnym, to nie można z braku uzasadnienia rozstrzygnięcia w przedmiocie uwag do projektu planu czynić podstawy do stwierdzenia nieważności planu miejscowego (wyrok z 6 marca 2018 r., II OSK 1192/16).

3.10.2. Określanie dodatkowych obowiązków w akcie prawa miejscowego. Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego wymogu prowadzenia wszelkich prac ziemnych pod nadzorem archeologicznym jest niedopuszczalne. W art. 2 ust. 2 pkt 3 i art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[41] oraz w art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[42] prawodawca kompleksowo uregulował kwestie konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też zakres obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. Katalog działań inwestora w tym zakresie jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych obowiązków w tym zakresie (wyrok z 1 marca 2018 r., II OSK 3148/17).

3.10.3. Wiążący charakter decyzji zezwalającej na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Ze zgody udzielonej na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie wynika obowiązek dokonania zmiany w planie miejscowym przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne. Organ planistyczny nie jest związany taką decyzją i mimo uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne może „odstąpić" od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych (w części lub w całości). Jeśli jednak gmina decyduje się przeznaczyć grunty leśne bądź ich część na cele nieleśne, to wówczas jest obowiązana przestrzegać warunków określonych przez właściwy organ w decyzji zezwalającej na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Dotyczy to m.in. celu, na jaki te grunty mają być przeznaczone, zachowania określonego w decyzji minimum powierzchni biologicznie czynnej, dopuszczalnej powierzchni określonej zabudowy, minimalnej powierzchni działek powstałych w wyniku ich wtórnego podziału. Warunki określone w takiej decyzji są bezwzględnie wiążące dla organów gminy. Gmina jest przy tym uprawniona do ustalenia parametrów korzystniejszych dla ochrony gruntów leśnych niż wskazane w decyzji (wyrok z 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2067/17).

3.10.4. Przeznaczenie terenu w planie na katolicki cmentarz wyznaniowy. Przepis art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Rzeczypospolitej Polskiej[43] jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów art. 12 ust. 2 i 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i jako taki wyłącza możliwość przeznaczenia określonego terenu na katolicki cmentarz wyznaniowy bez stosownego wniosku biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego. Nie oznacza to jednak, że gmina jest związana wnioskiem biskupa diecezjalnego (przełożonego zakonnego) co do wskazanego we wniosku miejsca lokalizacji cmentarza – ta kwestia pozostaje w zakresie władztwa planistycznego gminy (wyrok z dnia 6 sierpnia 2018 r., II OSK 1572/18).

[41] Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.
[42] Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.
[43] Dz.U. Nr 29, poz. 154.

3.10.5. Zakaz uczestnictwa radnego w głosowaniu. Sytuacje, w których znajduje zastosowanie art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[44], zgodnie z którym radny lub członek zarządu nie może brać udziału w głosowaniu w radzie, w zarządzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego, nie poddają się uogólnianiu, lecz muszą być oceniane indywidualnie w kontekście konkretnej uchwały, jej rozwiązań i sytuacji prawnej radnego powstałej w następstwie jej uchwalenia. Można przyjąć, że w sytuacji gdy w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie dochodzi ani do zmiany dotychczasowego sposobu zagospodarowania, ani do polepszenia dotychczasowych rozwiązań obowiązujących dla nieruchomości radnego kosztem rozwiązań uchwalonych dla innych właścicieli. to zakaz głosowania, o którym mowa w art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, nie ma podstaw (wyrok z dnia 3 października 2018 r., II OSK 1667/18).

3.10.6. Równoległe prowadzenie prac nad zmianą studium oraz zmianą planu miejscowego. Wykładnia systemowa i celowościowa przepisów art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[45] prowadzi do wniosku, że dopuszczalne jest równoległe prowadzenie prac nad zmianą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz zmianą planu miejscowego. Brak jest bowiem nakazu, aby na całym etapie procedury planistycznej projekt planu był zgodny ze studium. Temporalnie zmiana studium może nastąpić w każdym momencie procedury uchwalania planu, czyli także po sporządzeniu przez organ gminy projektu planu. Momentem decydującym dla stwierdzenia zgodności planu ze studium jest moment poprzedzający uchwalenie planu miejscowego (wyrok z 17 stycznia 2018 r., II OSK 821/16).

3.10.7. Legitymacja procesowa województwa. Wskazanie lokalizacji dróg wojewódzkich w planie miejscowym nie oznacza, że województwo posiada interes prawny do zaskarżenia uchwały w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (województwo przez swoje organy uczestniczy aktywnie w procedurze planistycznej – dokonuje uzgodnienia; patrz: art. 17 pkt 6 lit. b) tiret 1 w związku z art. 24 ust. 1 u.p.z.p.; może mieć wpływ na zmianę projektu uchwały). Normalną konsekwencją uchwalenia planu miejscowego jest wskazanie lokalizacji dróg publicznych, w tym wojewódzkich. W takim przypadku ustawodawca przewidział jednak odrębną procedurę od planistycznej nabycia przez właściwe jednostki, m.in. województwo, własności nieruchomości przeznaczonych pod takie drogi oraz ponoszenia przez te jednostki odpowiedzialności odszkodowawczej (postanowienie z 19 stycznia 2018 r., II OSK 3349/17).

3.10.8. Decyzje o warunkach zabudowy.

1) Zasada dobrego sąsiedztwa (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.)

Pojęcie „działka sąsiednia" użyte w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. należy interpretować jako nieruchomość lub jej część położoną w okolicy tworzącej pewną urbanistyczną całość. O rozciągnięciu obszaru analizowanego mogą decydować czynniki związane z ukształtowanym w sąsiedztwie ładem przestrzennym. W wyroku z 27.11.2018 r. II OSK 18/17 NSA wyjaśnił, że brak jakiejkolwiek zabudowy na działkach sąsiadujących z terenem inwestycji dostępnych z działki stanowiącej drogę krajową uniemożliwiał zadośćuczynienie wymogowi zasady dobrego sąsiedztwa, której celem jest uzależnienie zmian w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Wzdłuż wskazanej drogi krajowej w sąsiedztwie działki nie ma żadnych zabudowań ku-

[44] Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

[45] Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.; dalej: u.p.z.p.

baturowych, a tereny sąsiadujące spełniają przede wszystkim funkcje rolne i funkcje zieleni nieuporządkowanej. Natomiast zabudowa mieszkaniowa i siedliskowa zlokalizowana na działkach położonych w południowej części obszaru analizowanego ma dostęp do innej drogi publicznej, przez którą inwestor nie zaplanował skomunikowania działki dla potrzeb planowanej zabudowy. W tym kontekście w wyroku z 14 marca 2018 r., II OSK 1268/16, NSA stwierdził, że „pojęcie „działka sąsiednia" użyte w § 4 ust. 1 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma odmienną treść normatywną od zwrotu „obszar, na który inwestycja będzie oddziaływać", jak i od wyrażenia „obszar analizowany". Pojęcie „działka sąsiednia" użyte w tym przepisie oznacza działkę gruntu, która choćby w jednym punkcie graniczy z terenem objętym wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Nie jest tożsame z rozumieniem działki sąsiedniej ustalonej na podstawie przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż oznacza ono tzw. bliskie sąsiedztwo. W wyroku z 1 lipca 2018 r., II OSK 2076/16, NSA podniósł, że zamierzenie inwestycyjne lokalizowane na 4 odrębnych działkach ewidencyjnych należy potraktować jako jedno przedsięwzięcie (budowa 16 domów mieszkalnych), jedną inwestycję, z tych względów za prawidłowe uznać należy stwierdzenie sądu pierwszej instancji, że „główny wjazd na działkę" nie może być utożsamiany z 16 wjazdami na tereny mających powstać w przyszłości działek z planowanymi domami.

Przy sporządzaniu analizy i oceny spełnienia wymogów ładu przestrzennego rozumianego poprzez pryzmat istoty legalizmu organy administracji powinny uwzględniać legalnie istniejące obiekty, a więc obiekty, odnośnie do których wydano decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na budowę w trybie art. 35 ust. 1–4 ustawy Prawo budowlane bądź obiekty, odnośnie których przeprowadzono legalizację i wydano decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót lub decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego w trybie art. 49 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane (wyrok z 2 lutego 2018 r., II OSK 796/17).

2) Ustalenie warunków zabudowy dla zabudowy zagrodowej

Z treści art. 61 ust. 4 u.p.z.p. nie można wywieść niedopuszczalności jego stosowania dla planowanej w nowym miejscu zabudowy zagrodowej z uwagi na to, że w skład gospodarstwa rolnego wchodzi już jedno siedlisko. Kluczowe znaczenie ma bowiem to, czy planowane inwestycje zagrodowe pozostają w związku funkcjonalnym i organizacyjnym z gospodarstwem rolnym. Układ przestrzenny nowoczesnego dużego gospodarstwa rolnego związanego z wyspecjalizowaną produkcją rolną niekoniecznie musi bowiem być skoncentrowany na jednej działce i oceniany z perspektywy działki siedliskowej czy siedliska. Rozproszenie zabudowy w ramach dużego gospodarstwa rolnego jest zatem jak najbardziej dopuszczalne (wyrok z 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2674/17).

3) Stosowanie przepisów Konkordatu przy ustalaniu warunków zabudowy

Przepis art. 8 ust. 1 i 3 Konkordatu przy ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu działki nie mógł być traktowany jako przepis szczególny, który kreowałby w badanym przypadku określone ograniczenia względem spornej inwestycji. Decyzja ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu określa jedynie w ogólnym zakresie, jaka inwestycja na danym terenie może zostać zrealizowana, nie przesądzając konkretnych rozwiązań technicznych przyszłego obiektu. Z tej perspektywy inwestycja obejmująca swoim zakresem ustalenie warunków nadbudowy budynku oficyny nie mogła być traktowana

jako mogąca prowadzić do naruszenia art. 8 ust. 3 Konkordatu, gdyż określenie w decyzji parametru wysokości projektowanej nadbudowy budynku oficyny nie stanowiło ingerencji w uprawnienia Klasztoru do niezakłóconego sprawowania na terenie obiektów klasztornych kultu, nawet jeżeli miałby on być wykonywany w warunkach klauzury papieskiej. Tego rodzaju ingerencja mogłaby nastąpić w przypadku zatwierdzenia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej rozwiązań projektowych, które czyniłyby praktykowanie życia kontemplacyjnego jako zasadniczego elementu praktykowanego kultu niemożliwym lub utrudnionym na terenie zabudowy klasztoru w stopniu pozwalającym przyjąć, że doszło do złamania zakazu nienaruszalności tego miejsca (wyrok z 20 sierpnia 2018 r., II OSK 1122/16).

3.11. Sprawy z zakresu rolnictwa i leśnictwa

3.11.1. Zmiana przeznaczenia gruntu[46]. Zagadnienie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na grunty inwestycyjne jest jednym z fundamentów polityki przestrzennej państwa, która musi uwzględniać wyrażoną w art. 5 Konstytucji zasadę zrównoważonego rozwoju. W tym zakresie dyrektywa 2009/28/WE nie zakłada konieczności implementacji szczególnych uregulowań co do wyłączania gruntów z produkcji rolnej w poszczególnych krajach UE i nie modyfikuje treści zasady zrównoważonego rozwoju. Ponadto realizacja zasady zrównoważonego rozwoju ze swej istoty nie narusza konstytucyjnej zasady pomocniczości czy proporcjonalności poprzez ograniczenie jednostki samorządu terytorialnego możliwości wykonania zadania publicznego, jakim jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Kształtowanie polityki przestrzennej przez gminę jest zadaniem publicznym, które jest realizowane w oparciu o zasady wyrażone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 1 ust. 2 pkt 3 tej ustawy stanowi, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Szczegółowe kryteria oceny, czy jest zasadna zmiana przeznaczenia gruntów rolnych, zostały wyrażone w powołanej ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Art. 3 ust. 1 tej ustawy ogranicza przeznaczanie gruntów rolnych na cele nierolnicze lub nieleśne. Natomiast art. 6 ust.1 u.o.g.r.l. stanowi, że na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. W odróżnieniu od przepisów ustawy z 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[47] obecnie nie ma już wskazania, że ochrona gruntów rolnych polega m.in. na rolniczym ich wykorzystywaniu. Wykładnia art. 6 ust. 1 u.o.g.r.l. prowadzi do wniosku, że zmiana przeznaczenia gruntów rolnych odnosić się powinna do nieużytków i gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej, wyjątkowo zaś do gruntów najwyższej klasy (wyrok z 10 stycznia 2018 r., II OSK 962/17).

3.11.2. Lasy i zalesianie gruntów. Zróżnicowanie podmiotu kompetencji do orzekania w sprawie, o której mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o lasach, mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy i nie narusza zasady równego traktowania z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Fakt, że w sprawach zmiany na użytek rolny lasu państwowego (będące-

[46] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161; dalej: u.o.g.r.l.).

[47] Dz.U. Nr 11, poz. 79 ze zm.

go własnością Skarbu państwa) orzeka organ Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, zarządzającego lasami Skarbu Państwa (dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych), a w sprawach tego rodzaju dotyczących lasów niepaństwowych (niestanowiących własności Skarbu Państwa) orzeka starosta, nie oznacza jeszcze, że właściciele lasów niepaństwowych są traktowani w sposób dyskryminujący względem Skarbu Państwa. Status własnościowy lasu nie ma w tym zakresie znaczenia, albowiem nie tylko starosta, lecz także dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych orzekający w sprawie lasu będącego własnością Skarbu Państwa są bezwzględnie związani normami celowymi i zadaniowymi oraz zasadami i wartościami związanymi z ochroną lasów. Nie jest więc tak, że dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, orzekając w sprawie wniosku nadleśniczego (art. 13 ust. 3 pkt 1 u.l.) o zmianę lasu na użytek rolny, jest zwolniony z obowiązku realizacji zasad gospodarki leśnej: zasady powszechnej ochrony lasów, zasady trwałości utrzymania lasów, zasady ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz zasady powiększania zasobów leśnych (art. 8 u.l.). Przedłużeniem i konkretyzacją zasad trwałości utrzymania lasów oraz ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów są skierowane do właścicieli lasów państwowych i niepaństwowych obowiązki, o których mowa w art. 13 ust. 1 u.l. Nie bez powodu regulacja upoważniająca do orzekania w sprawie zmiany lasu (państwowego albo niepaństwowego) została zamieszczona w ramach art. 13 ust. 2–3. W intencji ustawodawcy każda zmiana lasu na użytek rolny musi być uzasadniona względami przeważającymi nad ustawowymi zasadami gospodarki leśnej (wyrok z 19 października 2018 r., II OSK 2633/16).

3.11.3. Wspólnoty Gruntowe. Zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych[48] ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, ustalenie wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie, następuje na wniosek złożony nie później niż do dnia 31 grudnia 2016 r. przez uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lub 2, albo przez jego następcę prawnego.

Problematyka wspólnot gruntowych została pierwotnie unormowana w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r., a następnie gruntownie znowelizowana mocą ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych[49]. Projektowana nowelizacja ustawy nie zakłada zniesienia istniejących wspólnot. Zasadniczym założeniem ustawodawcy jest ostateczne uregulowanie stanu prawnego wszystkich nieruchomości stanowiących wspólnoty gruntowe, co do których nie została dotychczas wydana decyzja ustalająca, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową. W rezultacie do ustawy z dniem 1 stycznia 2016 r., na podstawie art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej, po art. 8 dodano art. 8a–8o. Przepis art. 8a nie umożliwia zainteresowanym podmiotom dokonanie zmian w wykazie osób uprawnionych do udziału we wspólnotach gruntowych, uprzednio ustanowionych na mocy decyzji wydanych na podstawie obowiązującej od 1963 r. ustawy. W sytuacji gdy wspólnota gruntowa funkcjonuje w obrocie prawnym, ustanowiony został wykaz osób uprawnionych do udziału we wspólnocie, a wszelkie późniejsze zmiany w tym zakresie powinny odbywać się przy zastosowaniu art. 18 ust. 2 ustawy, stanowiącego, że nazwa spółki i skład zarządu spółki oraz obszar wspólnoty gruntowej i wykazy uprawnionych do

[48] Dz.U. z 2016 r. poz. 703.
[49] Dz.U. z 2015 r. poz. 1276.

korzystania z tej wspólnoty podlegają z urzędu wpisowi do ewidencji gruntów. Wszelkie późniejsze zmiany w obszarze wspólnoty gruntowej i w wykazie osób uprawnionych, jak również zmiana statutu i zmiany w składzie osobowym zarządu, zgłasza do ewidencji zarząd spółki (wyrok z 28 czerwca 2018 r., II OSK 3225/17).

3.12. Sprawy z zakresu wywłaszczania nieruchomości[50]

Okoliczność zaistnienia stanu faktycznego, do którego ma zastosowanie art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. nie musi mieć miejsca po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis art. 129 ust. 5 u.g.n. ma zastosowanie także do stanów faktycznych powstałych przed wejściem w życie ww. ustawy, czyli do stanów faktycznych polegających na odjęciu, przejęciu lub ograniczeniu prawa własności bez ustalenia należnego odszkodowania. Ograniczenie stosowania przepisu wyłącznie do spraw ze stanem faktycznym zaistniałym po 1 stycznia 1998 r. pozostawałoby również w sprzeczności z wyrażoną w art. 64 Konstytucji RP zasadą ochrony własności, a przede wszystkim z zasadą wyrażoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, gwarantującą prawo do odszkodowania w przypadku wywłaszczenia. Taka interpretacja naruszałaby również art. 1 Protokołu Nr 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[51], w którym podkreślaono konieczność utrzymywania uzasadnionego prawnie zaufania obywateli do Państwa i prawa pochodzącego od Państwa jako elementu składającego się na zasadę praworządności i zobowiązującego władze do eliminowania dysfunkcyjnych regulacji z systemu prawnego i naprawiania pozaprawnych praktyk (wyrok z 27 lutego 2018 r., I OSK 908/16).

Przepis art. 140 ust. 1 u.g.n. określa wyłącznie regułę, że ze zwrotem nieruchomości związany jest obowiązek zwrotu zwaloryzowanego odszkodowania, co nie wyklucza dokonania rozliczeń w odrębnym postępowaniu. Oba elementy decyzji są samodzielnymi elementami z punktu widzenia materialnoprawnego sprawy administracyjnej. W tym przypadku nie ma przeszkód, aby decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości i zwrocie odszkodowania mogła być uchylona tylko w części dotyczącej odszkodowania. Przepis art. 14 ust. 4 u.g.n. nakazuje uwzględniać przy ustaleniu odszkodowania podlegającego zwrotowi okoliczności zmniejszenia albo zwiększenia wartości nieruchomości. Przy ocenie tej należy wziąć pod uwagę, czy na nieruchomości wzniesiono obiekty legalnie, czy nielegalnie, gdyż będą one odmiennie wpływały na wartość nieruchomości (wyrok z 20 września 2018 r., I OSK 820/18).

W wyroku z 2 lutego 2018 r., I OSK 1835/17, NSA podtrzymał prezentowany już w orzecznictwie pogląd dotyczący wykładni art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., że niemożliwe jest analizowanie nabycia nieruchomości w formie cywilnoprawnej w oderwaniu od procedury wywłaszczeniowej w sytuacji, w której swoboda kontraktowa zbywcy jest ograniczona lub wyłączona. Umowne nabycie nieruchomości, które bezpośrednio powiązać można z zamiarem wywłaszczenia związanego z realizacją celu publicznego, stanowi podstawę do przyjęcia, że nieruchomość została nabyta na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości. Jednocześnie podkreślił, że utożsamianie czynności nabywania przez gminy nieruchomości w celu włączenia ich do

[50] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.; dalej: u.g.n.).

[51] Dz.U. z 1995 r. Nr 26, poz. 175.

zasobów gruntów na cele zabudowy miast i wsi nie mogą być uznane za nabycie na gruncie art. 261 ust. 2 pkt 3 u.g.n., jeżeli w momencie ich nabywania organ nie miał zamiaru realizacji celu publicznego w drodze wywłaszczenia.

Prowadząc rozważania na gruncie art. 154 ust. 4 u.g.n., NSA podniósł, że sama metodyka szacowania nieruchomości w przypadku sporządzania operatu przez biegłego nie może być przedmiotem oceny zarówno organu, jak i sądu, niemniej jednak zarówno organy, jak i sąd oceniać mogą wartość dowodową operatu. Jeżeli analiza operatu budzi wątpliwości, co do jego spójności, logiczności czy zupełności, organ, który poweźmie wątpliwości może zwrócić się o wyjaśnienia do rzeczoznawcy. Zwrócił też uwagę, że żaden przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami nie nakłada na organ obowiązku informowania strony o treści art. 157 ust. 1 u.g.n. (wyrok z 8 lutego 2018 r., I OSK 1963/17).

Wyliczenie zawarte w art. 113 u.g.n. jest swoistym wyjątkiem od reguły nakazującej wypłacanie odszkodowania podmiotom wywłaszczonym, które to wyjątki nie mogą być interpretowane rozszerzająco, zgodnie regułą *exceptiones non sunt extendendae*. Złożenie odszkodowania do depozytu nie będzie zatem możliwe w innych niż wymienione w przepisie okolicznościach również w przypadku prowadzenia postępowania w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną czy na mocy przepisów specustawy drogowej (wyrok z 23 stycznia 2018 r., I OSK 1771/17).

Orzekając w sprawach dotyczących zwrotu nieruchomości z uwagi na jej zbędność na ustalony cel (art. 136 i 137 u.g.n.), NSA podkreślił, że kluczowe znaczenie ma ustalenie celu wywłaszczenia, jego realizacji i późniejsza ocena, czy nieruchomość stała się zbędna na cele wywłaszczenia, czy też nie (por. wyrok z 28 lutego 2018 r., I OSK 896/16). W wyroku z 14 lutego 2018 r., I OSK 781/16, NSA wskazał, że im bardziej precyzyjnie określony jest cel wywłaszczenia, tym łatwiejsza do zidentyfikowania i ustalenia jest kwestia jego realizacji. Podniósł, że w przypadku ogólnie określonych warunków, dla których nastąpiło wywłaszczenie, konieczne będzie ustalenie kwestii zbędności na cel wywłaszczenia na podstawie innych środków dowodowych. Jednocześnie w wyroku z 23 stycznia 2018 r., I OSK 120/17, NSA wyjaśnił, że przy ocenie zbędności na cel wywłaszczenia bez znaczenia jest powód, dla którego nie doszło do realizacji celu wywłaszczania.

W kwestii osiągnięcia celu wywłaszczenia wskazano, że przez osiągniecie celu wywłaszczenia należy również rozumieć stworzenie infrastruktury dla powstałego przedsięwzięcia (wyrok z 30 stycznia 2018 r., I OSK 664/16). Podobne stanowisko wyraził NSA w wyroku z 30 stycznia 2018 r., I OSK 670/18) ,wskazując, że cel wywłaszczenia, jakim jest osiedle mieszkaniowe, nie ogranicza się jedynie do budowy budynków mieszkalnych. Osiedle mieszkaniowe poza budynkami mieszkalnymi składa się również z infrastruktury towarzyszącej, m.in. parkingów, sklepów, punktów usługowych czy ciągów pieszych. Natomiast w wyroku 9 lutego 2018 r., I OSK 1970/17, odnosząc się do kwestii modyfikacji celu wywłaszczenia wskazano, że niedopuszczalne jest uznanie za modyfikację celu wywłaszczenia powstanie na nieruchomości infrastruktury służącej obiektom znajdującym się poza terenem dokonanego wywłaszczenia i realizującym inne cele niż cel wywłaszczenia wskazany w decyzji.

Terminy zawarte w art. 137 ust. 1 u.g.n. należy traktować jako dopełnienie przesłanki zbędności. W sytuacji, gdy wywłaszczona nieruchomość nie została jeszcze wykorzystana na cel wywłaszczenia, organ zobowiązany jest ustalić, czy upłynęły już ww. terminy i w przypadku stwierdzenia, że terminy te upłynęły zobowiązany jest wydać decyzję

o zwrocie nieruchomości. Kwestia upływu terminów pozostaje bez znaczenia w stosunku do nieruchomości, na których ostatecznie doszło do realizacji celu wywłaszczenia bez względu na to, kiedy realizacja ta nastąpiła (wyrok z 28 lutego 2018 r., I OSK 891/16).

3.13. Sprawy z zakresu stosunków pracy i stosunków służbowych

3.13.1. Służby Celno-Skarbowe. W kategorii spraw z zakresu stosunków służbowych w kilkudziesięciu sprawach rozważano kwestie dotyczące oceny, czy złożona funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej przez dyrektora Izby Administracji Skarbowej na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej[52] pisemna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia stanowi prawną formę działania administracji podlegającej kognicji sądu administracyjnego, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 1 lub pkt 4 p.p.s.a. NSA m.in. w postanowieniach z: 6 grudnia 2018 r., I OSK 1840/18, 25 września 2018 r., I OSK 1600/18 czy 19 września 2018 r., I OSK 1373/18 podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji o niedopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na ww. propozycję, określającą nowe warunki zatrudnienia. Stwierdził, że zgodnie z art. 165 ust. 3 tej ustawy pracownicy zatrudnieni w izbach celnych oraz urzędach kontroli skarbowej ifunkcjonariusze celni pełniący służbę w izbach celnych albo w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych stali się z dniem wejścia w życie ustawy, tj. z dniem 1 marca 2017 r., z zastrzeżeniem art. 170, odpowiednio pracownikami zatrudnionymi w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej albo funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, pełniącymi służbę w jednostkach KAS i zachowali ciągłość pracy i służby. Użyte w tym przepisie słowo „odpowiednio" przyporządkowuje pracowników/funkcjonariuszy do określonych jednostek organizacyjnych jedynie na czas od dnia wejścia w życie ustawy o KAS do dnia złożenia i przyjęcia propozycji nowych warunków pracy/służby.

Analiza przepisów art. 165 ust. 7 w zw. z art. 165 ust. 1, art. 170 ust. 1-3 i art. 171 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające w zestawieniu z zadaniami zastrzeżonymi dla funkcjonariuszy w ustawie o KAS, prowadzi do wniosku, że ustawodawca wprowadził szczególną, nadzwyczajną podstawę ustawową o charakterze przejściowym, umożliwiającą przekształcenie stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej w stosunek pracy, pracownika w stosunek służby poprzez przedstawienie przez właściwy organ w zakreślonym terminie – do dnia 31 maja 2017 r. – propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia lub nowe warunki pełnienia służby, a także konstrukcję normatywną wygaśnięcia z mocy prawa stosunków służby i stosunków pracy. Właściwy organ został uprawniony do złożenia każdej z wymienionych w nim grup adresatów zarówno propozycji służby, jak i propozycji zatrudnienia. Jednocześnie ustawodawca organom wymienionym w art. 165 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające przyznał autonomiczne prawo do określenia rodzaju propozycji, która ma być przedstawiona konkretnej osobie. W ramach realizacji przedstawionych wyżej zmian strukturalnych, organizacyjnych i kadrowych ustawodawca nie wykluczył możliwości złożenia funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia w ramach stosunku pracy, a nie służby. Powyższe stwierdzenie znajduje potwierdzenie także w treści art. 169 ust. 3 tej ustawy, w którym ustawodawca wprost odnosi się do kategorii funkcjonariuszy, którym została przedstawiona propozycja zatrudnienia.

[52] Dz.U. z 2016 r. poz. 1948 ze zm.; dalej: ustawa Przepisy wprowadzające.

Użyty w art. 165 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające zwrot „odpowiednio" dotyczy właściwości organu, w którego dyspozycji pozostają pracownicy i funkcjonariusze, którym należy złożyć propozycję, i nie ogranicza organu w wyborze rodzaju proponowanej podstawy zatrudnienia. Nie oznacza zatem, że w przypadku funkcjonariuszy przedkładana propozycja może dotyczyć wyłącznie nowych warunków służby. Natomiast użyty w tym przepisie spójnik „albo" służy zapewnieniu, że jeden adresat może otrzymać tylko jedną z alternatywnych propozycji. Ponadto ustawodawca właściwym organom pozostawił także dalej idące prawo do niezłożenia pracownikom/funkcjonariuszom żadnej propozycji i zakreślił materialnoprawny termin realizacji tego uprawnienia zawity do dnia 31 maja 2017 r. (art. 170 ust. 1 i 2 ustawy Przepisy wprowadzające). NSA podkreślił, iż pisemna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia nie jest władczą formą rozstrzygnięcia organu administracji o wiążących dla jej adresata konsekwencjach. Nie rozstrzyga sprawy ani nie kończy w żaden inny sposób postępowania w danej sprawie. Przepisy prawa nie wskazują, tak jak jest to w przypadku propozycji określającej warunki pełnienia służby, że stanowi ona decyzję administracyjną. Pisemna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia bezpośrednio nie dotyczy praw i obowiązków administracyjnoprawnych jej adresata, gdyż te – wchodząc w skład dotychczasowego stosunku służbowego – zostają bezpośrednio poddane ukształtowaniu z mocy prawa albo w wyniku przyjęcia propozycji (art. 171 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające), albo w wyniku jej odrzucenia (art. 170 ust. 1–3 tej ustawy).

Propozycja zatrudnienia mieści się w sferze władztwa służbowego (pracowniczego), stanowi jedynie etap realizacji ustawowego stanu faktycznego, którego dopełnieniem jest oświadczenie funkcjonariusza (pracownika) o przyjęciu propozycji (art. 171 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające) albo o odmowie przyjęcia propozycji, albo niezłożenia oświadczenia (art. 170 ust. 1–2 tej ustawy). Organ przedkładający propozycję występuje w charakterze pracodawcy, a nie jako organ administracji publicznej. O ile można argumentować, że czynność ta ma charakter administracyjnoprawny i zindywidualizowany (jako dotycząca trwającego jeszcze stosunku służbowego), o tyle nie sposób przyjąć, aby czynność ta dotyczyła bezpośrednio praw lub obowiązków administracyjnoprawnych i konkretyzowała prawa lub obowiązki administracyjnoprawne wynikające z przepisów prawa. Propozycja zmierza bowiem do przekształcenia istniejącego stosunku służbowego w stosunek pracy w służbie cywilnej albo do zakończenia tego stosunku w drodze jego wygaśnięcia z mocy prawa (w razie odmowy przyjęcia propozycji). Nie można zatem twierdzić, że czynność ta bezpośrednio dotyczy praw i obowiązków administracyjnoprawnych, gdyż te – wchodząc w skład dotychczasowego stosunku służbowego – zostają bezpośrednio poddane ukształtowaniu z mocy prawa albo w wyniku przyjęcia propozycji, albo w wyniku odmowy jej przyjęcia. Dopiero propozycja wraz z dopełniającym ją elementem w postaci odpowiedniej reakcji funkcjonariusza (por. wyrok TK z 13 marca 2000 r., K 1/99) tworzy pełny stan faktyczny, który wywołuje skutki z mocy samego prawa (przekształcenie stosunku służbowego/pracowniczego albo jego wygaśnięcie).

W tym sensie czynność organu polegająca na złożeniu propozycji, o której mowa w art. 165 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające, nie jest samodzielną czynnością administracyjnoprawną dotyczącą bezpośrednio praw lub obowiązków, które wynikają z przepisów prawa. Prawa i obowiązki funkcjonariusza nie są w żaden sposób przez tę propozycję konkretyzowane, gdyż samo jej złożenie nie wywołuje samodzielnie skutków o charakterze prawno-kształtującym. W tym przypadku złożona pisemna propozycja zatrudnienia stanowiła ofertę możliwości kontynuacji przez funkcjonariusza zatrudnienia na nowych warun-

kach i nie wywoływała jeszcze żadnych skutków prawnych. Nie kształtowała jednostronnie jego praw i obowiązków. W tym zakresie pozostawiała mu swobodę i od niego zależało, czy tę propozycję przyjmie w określonym w ustawie terminie, czy też nie. Konsekwencje propozycji powstają z mocy prawa bowiem dopiero w przypadku, gdy funkcjonariusz ją przyjmie – wówczas z dniem w niej określonym dotychczasowy stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej przekształca się w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony lub określony (art. 171 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające). Wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza traktuje się jak zwolnienie ze służby.

Z kolei w sprawach ze skarg na bezczynność dyrektora Izby Administracji Skarbowej w przedmiocie nieprzedstawienia pisemnej propozycji określającej warunki pełnienia służby wyrokami z: 18 grudnia 2018 r., I OSK 1047/18 oraz I OSK 1137/18 NSA zobowiązał dyrektora Izby Administracji Skarbowej do wydania decyzji w przedmiocie zwolnienia ze służby w terminie 14 dni od otrzymania przez organ odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami oraz stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. NSA wskazał, że błąd w wykładni art. 165 ust. 7 i art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy Przepisy wprowadzające polega na pominięciu istnienia trzeciej kategorii funkcjonariuszy, tj. tych, którym nie zostanie przedłożona do dnia 31 maja 2017 r. stosowna propozycja. Prawidłowe jest stanowisko i argumentacja Sądu pierwszej instancji, że z art. 165 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające nie wynika, aby dotychczasowi funkcjonariusze mogli otrzymać wyłącznie propozycję służby. Mogła im być przedstawiona także propozycja pracy, co potwierdza regulacja art. 171 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające, który przewiduje przekształcenie jednego rodzaju stosunku w inny.

Nie jest natomiast prawidłowe stanowisko, że organ był zobowiązany każdemu z dotychczasowych funkcjonariuszy takie propozycje złożyć. Użycie w stronie czynnej terminu „składają" nie jest wystarczającym argumentem dla wywiedzenia, że po stronie organu przepis wprowadza obowiązek działania w jednej z tych dwóch form. Interpretacja zakresu przepisu art. 165 ust. 7 musi uwzględniać kontekst systemowy, czyli także regulację kolejnych przepisów ustawy, w szczególności tych, które wprost stanowią o istnieniu kategorii funkcjonariuszy, którzy nie otrzymali żadnej propozycji w określonym terminie, w szczególności art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy Przepisy wprowadzające. NSA podkreślił, że przepis art. 170 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające przewiduje skutek wygaśnięcia stosunków służbowych z dniem 31 sierpnia 2017 r. w przypadku funkcjonariuszy, którym nie przedstawiono do dnia 31 maja 2017 r. pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia lub służby. Nieprawidłowe jest zatem stanowisko Sądu pierwszej instancji, iż wobec przewidzianego w ustawie skutku wygaśnięcia zachodzi on z mocy prawa i wykluczone jest wydawanie w tym przedmiocie jakiegokolwiek rozstrzygnięcia. To nie upływ pewnego kalendarzowego terminu powoduje skutek, lecz brak przedstawienia propozycji. Wygaśnięcie stosunku służbowego nie jest niezależne od czyjegokolwiek zachowania, lecz jest przewidzianą w przepisie konsekwencją takiego zachowania. Jest zatem konsekwencją zachowania organu polegającego na selekcji prowadzonej w oparciu o przepis art. 165 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające, z zastosowaniem wskazanych w nim kryteriów.

Innymi słowy, przy stosowaniu art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy Przepisy wprowadzające każdorazowo należy uwzględniać kryteria określone w art. 165 ust. 7 tej ustawy. Kryteria te są istotne z punktu widzenia przyczyn, dla których nie przedstawiono funkcjonariuszowi propozycji określonej w ostatnio wymienionym przepisie, brak której doprowadził do wygaśnięcia dotychczasowego stosunku służbowego. Z art. 170 ust. 3 ustawy Przepisy wpro-

wadzające wynika, że wygaśnięcie stosunku służbowego traktuje się jako równoznaczne ze zwolnieniem ze służby. To zaś (zwolnienie ze służby) następuje zawsze w drodze decyzji administracyjnej. Skoro ustawodawca nakazuje traktować wygaśnięcie stosunku służbowego jak zwolnienie ze służby, a zwolnienie ze służby jest dokonywane w trybie decyzji i obwarowane gwarancjami procesowymi oraz możliwością stosowania środków zaskarżenia, to w przypadku wygaśnięcia stosunku służbowego ze względu na brak propozycji dla funkcjonariusza, o jakiej mowa w art. 165 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające, zachodzi podstawa do wydania przez właściwy organ decyzji w przedmiocie wygaśnięcia tego stosunku służbowego. Orzekanie w formie decyzji wyklucza przy tym jakąkolwiek arbitralność organu, decyzja jest zaprzeczeniem arbitralności, wymaga uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia, podania zastosowanych kryteriów oceny, wskazania okoliczności faktycznych. Przesłankami wymagającymi rozważenia będą w tym przypadku przesłanki dokonywania selekcji funkcjonariuszy określone w art. 165 ust. 7 ustawy Przepisy wprowadzające.

3.13.2. Zwolnienie ze służby. Odnosząc się do kwestii zwolnienia funkcjonariusza z zawodowej służby wojskowej z mocy prawa z dniem w nim określonym w związku z ustaleniem przez komisję lekarską niezdolności do zawodowej służby wojskowej (na podstawie art. 111 pkt 3 i art. 115 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[53]), które to orzeczenie o ustaleniu niezdolności zostało prawomocnie uchylone, NSA stwierdził, że ustawodawca w art. 116 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych określił sytuację prawną żołnierza, co do którego uchylono decyzję lub orzeczenie o zwolnieniu ze służby. W tym zakresie nie następuje reaktywacja stosunku służbowego, lecz jedynie zmiana podstawy wypowiedzenia stosunku służbowego wraz z możliwością wypłacenia żołnierzowi odszkodowania w wysokości określonej w art. 116 ust. 3. Przepis ten powoduje skutki daleko idące i niekorzystne dla żołnierza, który mimo że podstawa prawna jego zwolnienia ze służby została uchylona, nie może do niej wrócić, co w oczywisty sposób wiąże się również ze stratami finansowymi, które z reguły tylko częściowo zrekompensuje kwota odszkodowania przyznanego mu na podstawie art. 116 ust. 3 ustawy. Dlatego też przepis art. 116 ust. 1 ww. ustawy pragmatycznej nie powinien być interpretowany w sposób, który rozszerzałby możliwość jego zastosowania poza dokładnie określone w tym przepisie przesłanki zwolnienia ze służby.

Zgodnie z art. 116 ust. 1 cyt. ustawy uchylenie orzeczenia lub decyzji o zwolnieniu powoduje, że nie reaktywuje się stosunku służbowego, lecz zmienia się podstawę zwolnienia oraz przyznaje żołnierzowi odszkodowanie w wysokości określonej w art. 116 ust. 3 ww. ustawy. Przepis ten ma zastosowanie zawsze, gdy zwolnienie ze służby nastąpiło na podstawie decyzji administracyjnej niezależnie od tego, czy przesłanka zwolnienia miała charakter obligatoryjny, czy też fakultatywny. W przypadku zwolnienia z mocy prawa art. 116 ust. 1 ww. ustawy wymienia tylko cztery przesłanki zwolnienia, do których przepis ten ma zastosowanie. Wymienienie wprost przesłanek zwolnienia żołnierza ze służby z mocy prawa, których wystąpienie powoduje, że nie można w przypadku uchylenia orzeczenia powodującego wystąpienie takiej przesłanki restytuować stosunku służbowego, oznacza, że w przypadku innych przesłanek zwolnienia żołnierza ze służby z mocy prawa taka możliwość występuje, co dotyczy także sytuacji uchylenia orzeczenia wojskowej komisji lekarskiej o niezdolności do służby, ponieważ przesłanka zwolnienia z mocy prawa, określona

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

w art. 111 pkt 5 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, nie została wymieniona w art. 116 ust. 1 tego aktu normatywnego (wyrok z 17 maja 2018 r., I OSK 1692/16).

W sytuacji gdy w stosunku do żołnierza zawodowego wojskowa komisja lekarska stwierdziła brak związku pomiędzy wypadkiem skutkującym niezdolnością do pełnienia służby wojskowej a tą służbą, a następnie orzeczeniem sądu powszechnego orzekającego w zakresie kwestii, o której mowa w art. 22 ust 2 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin[54], taki związek zostanie stwierdzony, to dopiero od daty uprawomocnienia się tego orzeczenia sądowego otwiera się możliwość złożenia przez żołnierza wniosku o przyznanie świadczenia, o którym mowa w art. 95 pkt 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Orzeczenie sądu powszechnego wydane w powyższym zakresie należy traktować jako tożsame z orzeczeniem wojskowej komisji lekarskiej w rozumieniu przepisu art. 96 ust. 2 pkt 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (wyrok z 26 kwietnia 2018 r., I OSK 1357/16).

3.14. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

W sprawach dotyczących kontroli decyzji o wymierzaniu kar pieniężnych przez Rzecznika Praw Pacjenta, w tym wypracowania reguł ich wysokości z uwzględnieniem zasad miarkowania, NSA przyjął, że zgodnie z art. 70 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta[55] przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 68 i 69 ww. ustawy, należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy. Przepis ten stanowiąc o wartościach, które przesądzają o ustaleniu wysokości kary, nie zamyka ich wyliczenia, oznacza to, że w tym zakresie mają zastosowanie wartości wynikające z zasad ogólnych postępowania administracyjnego wyznaczających reguły wykładni norm materialnego prawa administracyjnego. Takie reguły wykładni wyznacza art. *7 in fine* k.p.a., który stanowi o uwzględnieniu dwóch wartości: interesu społecznego i słusznego interesu indywidualnego, przy czym nie przyjmuje się prymatu interesu społecznego, lecz wyważenie słusznego interesu w sprawie. Przy ustaleniu wysokości kary pieniężnej nie można uwzględnić wyłącznie formalistycznej oceny niewykonania decyzji o naruszeniu praw pacjentów. Wymaga to uwzględnienia również interesu indywidualnego skarżącej. Z wartości, do których odsyła art. 70 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta wynika reguła miarkowania przy ustaleniu wysokości kary pieniężnej. Oznacza to uwzględnienie wysokości dochodu, który stanowi o realnej sytuacji podmiotu leczniczego, a równocześnie spełnia funkcje przypisane karze pieniężnej (wyrok z 21 listopada 2018 r., II OSK 2864/17).

3.15. Sprawy dotyczące uprawnień mieszkaniowych

W odniesieniu do decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydanej na podstawie art. 188 ust. 2 pkt 2 ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej[56], w przypadku zajmowania lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 177, przez funkcjonariusza lub członków

[54] Dz.U. z 1994 r. poz. 36 ze zm.
[55] Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417 ze zm.
[56] Dz.U. z 2014 r. poz. 1415 ze zm.

jego rodziny albo inne osoby bez tytułu prawnego, NSA uznał, że zarówno na tle przepisów ustawy o Służbie Więziennej, jak i na tle analogicznie brzmiących przepisów ustawy o Policji jednolicie przyjmuje się, że zasady przydziału i opróżniania lokali mieszkalnych, pozostających w dyspozycji organów resortowych, mają charakter przepisów odrębnych w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Osiągnięcie celu przyświecającego rozwiązaniom przyjętym w cytowanej na wstępie ustawie nie może pozbawiać minimalnej gwarancji ochrony przed bezdomnością osoby zajmującej lokal bez tytułu prawnego, wobec której wydano decyzję o opróżnieniu lokalu. Kwestie związane z ochroną przed eksmisją na bruk mogą być oceniane dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego i wyłącznie w procedurze regulującej to postępowanie należy poszukiwać właściwych rozwiązań ochronnych (tak wyroki z 18 lipca 2018 r., I OSK 2018/16, a także z 20 września 2018 r., I OSK 840/14, w którym przyjęto, że ustawa o Policji nie jest aktem właściwym do normowania trybu eksmisji z mieszkań służbowych zajmowanych przez osoby nieuprawnione).

Udzielenie pomocy finansowej na wykończenie mieszkania nabytego w stanie deweloperskim mieści się w pojęciu „pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego", którym posłużono się w art. 94 ust. 1 ustawy Policji. W ocenie NSA treść art. 94 ust. 1 w związku z art. 95 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy nie daje podstaw do przyjęcia wykładni, że fakt nabycia przez funkcjonariusza lokalu mieszkalnego już po rozpoczęciu służby, ale przed dniem złożenia wniosku o pomoc finansową uniemożliwia przyznanie mu pomocy finansowej na lokal mieszkalny (wyrok z 10 kwietnia 2018 r., I OSK 1096/16).

W odniesieniu do katalogu świadczeń podlegających uwzględnieniu dla obliczenia dochodu przy ustalaniu wysokości dodatku mieszkaniowego NSA przyjął, że w świetle art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych alimenty obligatoryjnie podlegają wliczeniu do dochodu gospodarstwa domowego strony starającej się o dodatek mieszkaniowy. W tym zakresie nie zostały przewidziane w ustawie o dodatkach mieszkaniowych żadne odstępstwa, a organy orzekające nie mają tu możliwości działania w ramach luzu decyzyjnego i muszą kierować się ściśle kryteriami i zasadami przyznawania dodatku wyznaczonymi tą ustawą (wyrok z 25 kwietnia 2018 r., I OSK 2600/17).

3.16. Sprawy dotyczące obronności

W wyroku z 18 grudnia 2018 r., II OSK 250/17, NSA, oddalając skargę kasacyjną od wyroku Sądu pierwszej instancji, oddalającego skargę na decyzję wojewody w sprawie przeznaczenia do wykonania świadczeń rzeczowych na rzecz obrony, tj. ciągnika samochodowego siodłowego i naczepy cysterny na rzecz jednostki wojskowej, przez okres do chwili ustania potrzeby, uznał, że organy są związane wnioskiem Wojskowego Komendanta Uzupełnień, co wynika z art. 208 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej[57]. To wojskowy komendant uzupełnień wskazuje konkretne obiekty i sprzęt potrzebne na cele obronności. Ocena celowości wniosku wojskowego komendanta uzupełnień jest oceną polegającą na sprawdzeniu, czy dany sprzęt jest we władaniu danego podmiotu i czy wniosek spełnia prawem wymagane wymogi. Ocena przez organy przydatności ciągnika i naczepy na rzecz obrony ma charakter ograniczony, gdyż to wnioskodawca wskazuje sprzęt i jego właściciela. Powołując się na treść przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia

[57] Dz.U. z 2015 r. poz. 827.

3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju[58] wyjaśniono, że świadczeniobiorca może brać udział w oględzinach rzeczy ruchomych, które zostały już przeznaczone na cele świadczeń. Przepis nie wspomina o jakichkolwiek uprawnieniach podmiotu, na który ma być nałożony obowiązek. Powołane przepisy należy rozumieć jako przepisy „operacyjne" – służące organowi oraz podmiotom bezpośrednio zainteresowanym używaniem danego sprzętu. Natomiast w zakresie dowodów i reguł dowodzenia w sprawie orzeczenia o przeznaczeniu do wykonania świadczeń rzeczowych na rzecz obrony mają zastosowanie ogólne przepisy k.p.a., w tym także przepisy o oględzinach.

3.17. Sprawy dotyczące samorządu terytorialnego

3.17.1. Sprawy radnych. Na gruncie przepisu art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[59] przyjmuje się, że jeżeli podstawą odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym nie są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu, rada gminy ma obowiązek wykazać przyczyny usprawiedliwiające odmowę. Ogólnikowe wskazanie pozytywnej oceny pracy radnego, zapewnienie stabilności stosunku pracy nie może usprawiedliwiać odmowy wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. W każdym przypadku niewyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy powinno być wykazane, że wykonywanie przez pracownika mandatu radnego, choćby w najmniejszym stopniu determinuje decyzję pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę. Szczególna ochrona stosunku pracy radnego ujęta w art. 25 ust. 2 u.s.g. ma na celu zapewnienie swobodnego i skutecznego sprawowania funkcji radnego. Nie jest to jednak tożsame z zabezpieczeniem radnego, chroniącym go bezwzględnie przed utratą pracy. Rada gminy podejmując uchwałę nie może ingerować w uprawnienia pracodawcy do zakończenia stosunku pracy z radnym (wyrok z 18 stycznia 2018 r., II OSK 3015/17).

Ustawodawca wprowadził generalny zakaz korzystania z mienia gminy w prowadzonej przez radnego działalności gospodarczej albo w działalności gospodarczej, którą zarządza, bez względu na jej przedmiot, rodzaj majątku i tytuł prawny. Brak jest zatem podstaw do formułowania w drodze wykładni dodatkowych przesłanek przesądzających o naruszeniu zakazu określonego w przepisie art. 24f ust. 1 u.s.g., które nie zostały wprost wyrażone przez ustawodawcę, a dotyczących charakteru bądź zakresu całokształtu działalności gospodarczej podmiotu, którą zarządza radny, albo wpływu przychodów osiągniętych w związku z naruszeniem zakazu na sytuację ekonomiczną tego podmiotu. Prawidłowa wykładnia art. 24f ust. 1 u.s.g. prowadzi do wniosku, że naruszenie zakazu wprowadzonego przez ustawodawcę w tym przepisie nie jest uwarunkowane rodzajem czy przedmiotem działalności gospodarczej prowadzonej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy ani też doniosłością środków uzyskanych z takiej działalności w kontekście całokształtu sytuacji finansowej przedsiębiorcy (wyrok z 13 lutego 2018 r., II OSK 3274/17).

Wyznaczając granice zakazu ustanowionego w art. 24f ust. 1 u.s.g należy wyłączyć wykorzystanie przez radnego nieruchomości, której z gminą jest współwłaścicielem w wysokości ½ nieruchomości. Ma to pełne oparcie w art. 206 k.c., który stanowi, że każdy ze współwłaścicieli jest uprawniony do współposiadania rzeczy wspólnej oraz do korzystania

[58] Dz.U. Nr 181, poz. 1872 ze zm.
[59] Dz. U z 2018 poz. 1432; dalej: u.s.g.

z niej w takim zakresie, jaki daje się pogodzić ze współposiadaniem i korzystaniem z rzeczy przez pozostałych współwłaścicieli. Posiadanie przez radnego prawa współwłasności wyłącza wystąpienie ustawowej przesłanki zakazu. Nie można łączyć wykonywania prawa współwłasności nieruchomości, co do której radnemu przysługuje ½ części prawa własności nieruchomości funkcjonującego od lat podziału *quoad usum*, z wykorzystaniem mandatu radnego. Wyłączona jest formalistyczna wykładnia, że sam fakt współwłasności nieruchomości z gminą wyczerpuje przesłankę wykorzystania mienia komunalnego do prowadzenia działalności gospodarczej przez radnego. Konieczne jest uwzględnienie okoliczności stanu faktycznego sprawy (wyrok z 2 października 2018 r., II OSK 2008/18).

3.17.2. Rozstrzygnięcia nadzorcze. W świetle art. 91 ust. 3 u.s.g. stanowiącego, że rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, zasadny jest pogląd, iż zawarcie w nim prawidłowego uzasadnienia decyduje w istocie o możliwości akceptacji tego rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny. Nie jest natomiast rolą sądu administracyjnego zastępowanie organu nadzoru w wykonywaniu tego obowiązku, w szczególności poprzez uzupełnianie niezbędnych rozważań, czy też tłumaczenie niejasnych czy niepełnych rozważań. Przesłanki działania organu nadzoru muszą zostać wyrażone wprost i nie mogą być przedmiotem domysłów lub domniemań. W orzecznictwie przyjmuje się, że przepis art. 91 ust. 3 u.s.g. określa, jakie elementy treści powinno zawierać każde rozstrzygnięcie nadzorcze. Uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego jest nieprawidłowe, gdy nie wyjaśnia, na czym polega sprzeczność z prawem uchwały rady gminy w stopniu na tyle istotnym, że warunkuje stwierdzenie jej nieważności (wyrok z 14 lutego 2018 r., II OSK 254/18).

Za sprawę zakończoną w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz przez pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej[60], należy uznać sprawę, w której zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze, będące wynikiem postępowania przed organem nadzoru. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego kończy postępowanie przed organem nadzoru, a wniesienie skargi do sądu administracyjnego otwiera kolejny etap postępowania, tj. postępowania sądowego, w którym zastosowanie mają przepisy p.p.s.a. Odmienna interpretacja przepisu art. 4 ustawy z 2017 r. w związku z art. 6c z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz przez pomniki[61], zgodnie z którą art. 4 ustawy z 2017 r. można rozumieć w ten sposób, że niweczy on skutek skargi już złożonej, która w momencie jej wniesienia była dopuszczalna, stanowi naruszenie nie tylko gwarancji sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, wynikającej z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, ale także fundamentalnej zasady niedziałania prawa wstecz, zapewnionej w ramach konstytucyjnej zasady państwa prawnego, chronionej zgodnie z art. 2 Konstytucji RP. Zakazu działania prawa wstecz nie naruszałaby jedynie taka interpretacja art. 4 ustawy z 2017 r., zgodnie z którą pod pojęciem zakończe-

[60] Dz.U. z 2017 r. poz. 2495.
[61] Dz.U. z 2018 r. poz. 1103.

nia postępowania należałoby rozumieć wydanie zarządzenia zastępczego przez wojewodę, a nie rozstrzygnięcie sprawy przez sąd (postanowienie z 13 czerwca 2018 r., II OZ 579/18).

3.17.3. Sprawy różne. Przepis art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[62], zgodnie z którym przepisy art. 87 u.s.p. stosuje się odpowiednio, gdy organ powiatu nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich, wymaga ustalenia normy prawnej, która wprost nakazywałaby organowi powiatu podjęcie uchwały o określonej treści. Ustawodawca poprzez redakcję przepisu art. 88 u.s.p. dał wyraz temu, że chodzi tu o czynności zawierające element obligatoryjności. Na gruncie art. 88 ust. 1 u.s.p. obowiązek wykonania czynności nakazanych prawem powinien być rozumiany jako powinność organu powiatu określonego zachowania się regulowanego prawem (wyrok z 24 kwietnia 2018 r., II OSK 2247/17).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych[63] grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem 20 lat, natomiast w myśl art. 7 ust. 2 u.c.c.z., po upływie 20 lat ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakakolwiek osoba zgłosi zastrzeżenia przeciw temu i uiści stosowną opłatę. Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione. Uiszczenie wymienionej w tym przepisie opłaty jest w nim użyte jedynie jako jeden z warunków uniemożliwiających ponowne użycie grobu po upływie 20 lat, ale co istotne, sam ten przepis nie określa ani wysokości opłaty, ani sposobu jej ustalenia, ani też nie zawiera delegacji w tym zakresie. Mówi wręcz o opłacie już przewidzianej. W orzecznictwie już dawno przesądzono, że art. 7 ust. 2 u.c.c.z. stanowi podstawę do określania przez gminę zarządzającą bezpośrednio cmentarzem opłaty za usługi związane z pochowaniem zwłok, traktując przy tym taką uchwałę jako ofertę do zawarcia umowy cywilnoprawnej podlegającą nawet negocjacjom. W konsekwencji zasadne jest stanowisko, że tak rozumiana opłata za pochowanie zwłok stanowi wynagrodzenie z określonego stosunku prawnego, łączącego administratora cmentarza i uprawnionego do grobu. Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że złożenie zastrzeżenia i uiszczenie opłaty po upływie dwudziestu lat od poprzedniego pochówku skutkuje nabyciem prawa do wykorzystania miejsca, które to prawo pozostaje wiążące tylko w stosunku do zarządcy cmentarza. Znaczenie tego typu świadczenia administratora cmentarza, polegającego na powstrzymaniu się od podejmowania określonych działań, uwidacznia się zwłaszcza wtedy, kiedy w danym grobie nie zostały złożone żadne zwłoki. W przypadku „pustego" grobu jedyną w zasadzie przeszkodą uniemożliwiającą administratorowi cmentarza ingerencję w treść uprawnień składających się na „prawo do grobu", jest wniesienie przez uprawnionego stosownej opłaty (wyrok z 19 czerwca 2018 r., II OSK 1909/16).

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[64] nie pozwala na ustanowienie zakazu wprowadzania zwierząt na określony teren, lecz upoważnia do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu jak zakaz wprowadzania określonych zwierząt nadmiernie ogranicza swobodę poruszania

[62] Dz.U. z 2018 r. poz. 1432; dalej: u.s.p.
[63] Dz.U. z 2015 r. poz. 2126; dalej: u.c.c.z.
[64] Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.

i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie (wyrok z 20 czerwca 2018 r., II OSK 3084/17).

Brak przepisu odsyłającego w ustawie z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy[65] do stosowania przepisów ustawy o samorządzie gminnym (wyjątek stanowi art. 8 ust. 1, w którym odsyła się szczególnie do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących radnych gmin w przypadku radnych dzielnicy), nie oznacza braku możliwości stosowania u.s.g., gdyż z art. 1 ust. 1 tej ustawy wynika, że Warszawa jest gminą miejską o statusie miasta na prawach powiatu, więc stosuje się do niej przepisy ustrojowe u.s.g. z wyjątkiem kwestii odrębne uregulowanych w ustawie o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Przepis art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. statuując organy gminy jako organy nadzoru nad działalnością organów jednostki pomocniczej, wskazuje jednocześnie, że zakres i formy nadzoru określa statut jednostki pomocniczej. Rada m.st. Warszawy w ramach działalności nadzorczej nad organami jednostki pomocniczej jest zatem podmiotem legitymowanym do stwierdzenia nieważności uchwał rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy, gdy naruszają one prawo. Uprawnienie organów m.st. Warszawy do sprawowania nadzoru nad działalnością organów jednostki pomocniczej obejmuje wszystkie rozstrzygnięcia (akty) podejmowane przez te organy, w tym również dotyczące obsady personalnej zarządu dzielnicy (wyrok z 11 lipca 2018 r., II OSK 1966/16).

3.18. Sprawy cudzoziemców

W większości spraw z tego zakresu orzekano na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach[66] oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[67]. Jednostkowy wymiar miały sprawy z zakresu nabycia przez cudzoziemców nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[68].

Wśród spraw rozstrzyganych na podstawie ustawy o cudzoziemcach jeden z analizowanych problemów dotyczył zakresu postępowania w sprawach dotyczących odmowy cudzoziemcowi wjazdu na granicy. W wyroku z 20 listopada 2018 r., II OSK 1627/18, NSA stwierdził, że przewidziane w art. 34 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach zawężenie postępowania wyjaśniającego wyłącznie do kontroli posiadanych przez cudzoziemca dokumentów może być stosowane jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Stwierdzenie, że zaistniały niebudzące wątpliwości okoliczności, o których mowa w art. 34 ust. 2, jest możliwe w sytuacji, gdy organ administracji przeprowadził postępowanie wyjaśniające i udokumentował je w sposób umożliwiający kontrolę zarówno instancyjną, jak i sądową zajętego stanowiska w tym przedmiocie. W wyroku z 20 listopada 2018 r., II OSK 1965/18, NSA wskazał, że w sprawie mającej za przedmiot odmowę wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej organ może odstąpić od przesłuchania cudzoziemca, jeżeli udokumentuje, że okoliczności – w tym fakt niezłożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej ani brak deklaracji zamiaru jego złożenia – „nie budziły wątpliwości". Dla wykazania powyższego organ powinien rozważyć dokonanie w pierwszej kolejności „rozpytania" cudzoziemca, przy czym przeprowadzenie tej czynności powinno być co do zasady udokumentowane protokołem

[65] Dz.U. z 2018 r. poz. 1817.
[66] Dz.U. z 2018 r. poz. 2094.
[67] Dz.U. z 2018 r. poz. 1109.
[68] Dz.U. z 2017 r. poz. 2278.

sporządzonym zgodnie z zasadami określonymi w art. 67 § 1 i art. 68 § 1 i 2 k.p.a. W wyroku z 20 listopada 2018 r., II OSK 1965/18, NSA wskazał, że czynności tak istotne jak rozpytanie czy przesłuchanie cudzoziemca na granicy, dla zapewnienia czynnego udziału strony w postępowaniu w rozumieniu art. 10 § 1 w zw. z art. 32 k.p.a., powinny co do zasady odbywać się przy udziale jego pełnomocnika, jeżeli taki został ustanowiony. Specyfika tego postępowania nakazuje przyjąć, że taki obowiązek istnieje po stronie organu administracji jedynie wtedy kiedy pełnomocnik w momencie przekraczania granicy jest ustanowiony i obecny. W wyroku z 26 lipca 2018 r., II OSK 1752/18, NSA uznał, że wykładnia art. 28 ustawy o cudzoziemcach powinna uwzględniać treść zasady *non refoulement* (niecofania, odrzucania) na granicy. Zasada ta stanowi punkt wyjścia interpretacji praw i obowiązków: cudzoziemców wjeżdżających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz organów kontroli granicznej prowadzących postępowanie związane z przekraczaniem granicy. Przestrzeganie zasady *non refoulement* jest wyrazem respektowania przez organy kontroli granicznej podstawowych praw człowieka.

W sprawach dotyczących udzielenia ochrony międzynarodowej pojawił się problem rozpoznania wniosku złożonego przez małżonków posiadających różne obywatelstwa. Zdaniem NSA złożenie na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w imieniu małżonka wnioskodawcy wymaga ze względu na zasadę jedności rodziny realizowaną w art. 48 ust. 1 i 2 ustawy ustalenia indywidualnych przesłanek uzasadniających nadanie statusu uchodźcy nie tylko w stosunku do wnioskodawcy, ale także do jego małżonka (wyrok z 18 lipca 2018 r., II OSK 2298/17).

W kwestii możliwości wewnętrznej relokacji cudzoziemców NSA wskazał, że aby odwołać się do alternatywy ucieczki wewnętrznej, o której stanowi art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, najpierw musi dojść do uznania przez organy, że dana osoba jest zagrożona prześladowaniem lub doznaniem poważnej krzywdy (w rozumieniu odpowiednio art. 13 ust. 1 i art. 15) na części terytorium kraju pochodzenia. Badając kwestię dotyczącą ochrony wewnętrznej, zwrócić należy uwagę na konstrukcję art. 18 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, obligującą do dokonania oceny w następującym zakresie: 1) czy na części terytorium kraju pochodzenia nie zachodzą okoliczności uzasadniające obawę cudzoziemca przed prześladowaniem lub doznaniem poważnej krzywdy; 2) czy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że cudzoziemiec będzie mógł legalnie i bezpiecznie przemieścić się na tę część terytorium; 3) czy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że cudzoziemiec będzie mógł zamieszkać na tej części terytorium (wyrok z 21 lutego 2018 r., II OSK 1151/17).

Na gruncie ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w orzecznictwie pojawiła się kwestia interesu prawnego do bycia stroną w postępowaniu w sprawie o udzielenie zezwolenia na nabycie nieruchomości. W ocenie NSA przyznanie na podstawie art. 6 ust. 2 ww. ustawy określonym organom administracji publicznej legitymacji procesowej uprawniającej domagania się przed sądem powszechnym stwierdzenia nieważności nabycia nieruchomości bez wymaganego zezwolenia nie pozostaje w jakiejkolwiek relacji normatywnej do samego postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na nabycie. Żaden z podmiotów, które posiadają legitymację procesową, aby wystąpić do sądu powszechnego o unieważnienie nabycia nieruchomości, nie posiada z tego tytułu interesu prawnego do bycia stroną postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia (wyrok z 13 marca 2018 r., II OSK 1258/16).

3.19. Sprawy dotyczące kościołów i związków wyznaniowych

Przepis art. 38g ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[69] określa termin na wnioskowanie przez stronę o podjęcie zawieszonego postępowania, jak i na wystąpienie z powództwem do sądu powszechnego. Różnica polega na tym, czy przed postępowaniem regulacyjnym toczyło się postępowanie administracyjne lub sądowe dotyczące nieruchomości, czy też nie. W tym ostatnim przypadku ustawodawca zdecydował, że fiasko postępowania regulacyjnego skutkuje przyznaniem stronie możliwości poszukiwania ochrony prawnej przed sądem powszechnym. Biorąc pod uwagę wzajemną relację przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej[70] i ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, intencja ustawodawcy jest jasna – priorytet ma postępowanie regulacyjne, bo to postępowanie miało ostatecznie uregulować sprawy majątkowe niektórych kościołów przy udziale przedstawicieli związków wyznaniowych i organizacji kościelnych. Jeżeli to postępowanie nie dało właściwego rezultatu, to sprawa wracała do dotychczasowego trybu procedowania. Jeżeli dotychczasowego trybu procedowania nie było, sprawa trafiała na drogę postępowania sądowego. Z przepisów art. 38d ust. 4 i 38g ust. 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania wynika wyraźnie, że z chwilą wszczęcia postępowania regulacyjnego postępowanie administracyjne podlegało zawieszeniu z mocy prawa, a po nieuzgodnieniu orzeczenia uczestnik postępowania miał prawo do jego podjęcia. Interpretacja przepisów przez pryzmat zasad regulujących sprawy majątkowe innych kościołów nie dawała podstaw do innej wykładni przepisów art. 38d ust. 4 i art. 38g ust. 2 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, niż ta uzasadniająca umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego w oparciu o przepis art. 105 § 1 k.p.a. w przypadku braku w terminie 6 miesięcy wniosku o podjęcie postępowania administracyjnego (wyrok z 11 grudnia 2018 r., II OSK 70/17).

3.20. Sprawy dotyczące przejęcia mienia z naruszeniem prawa

3.20.1. W ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne[71] brak było regulacji dotyczącej minimalnego obszaru przejmowanego w tym trybie gospodarstwa rolnego, jak również wyraźnego odesłania do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych[72]. Rozporządzenie to zostało wydane jako akt wykonawczy do przepisów Kodeksu cywilnego. Wskazana w nim powierzchnia 0,5 ha jako wartość graniczna była właściwa tylko dla tej gałęzi prawa. Brak prostego przełożenia na grunt innych aktów (wyrok z 26 października 2018 r., I OSK 257/17).

3.20.2. Poprzez zawarte w art. 10 dekretu z dnia 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziem Odzyskanych[73] odwołanie do dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze

[69] Dz.U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 ze zm.
[70] Dz.U. z 2015 r. poz. 483.
[71] Dz.U. Nr 21, poz. 118.
[72] Dz.U. z 1983 r. nr 19 poz. 86.
[73] Dz.U. Nr 46, poz. 340 ze zm.

Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska[74], a tym samym również do art. 30 ust. 1 zdanie drugie dekretu z dnia 6 września 1946 r., możliwe było wydanie dwóch orzeczeń o wykonaniu aktu nadania. Jeżeli bowiem w chwili wydania aktu nadania gospodarstwo nie było jeszcze wydzielone, to w takiej sytuacji właściwy organ wydawał orzeczenie o wykonaniu aktu nadania w części dotyczącej ustalenia granic gospodarstwa rolnego. Następnie wydawane było orzeczenie o wykonaniu aktu nadania w części dotyczącej oszacowania i ustalenia ceny tego gospodarstwa. Te dwa akty stanowiły dopiero podstawę do wpisu w księdze wieczystej prawa własności i obciążeń związanych z nabyciem gospodarstwa (wyrok z 25 stycznia 2018 r., I OSK 838/17).

3.20.3. Stosownie do treści art. 1 i art. 3 ust. 1 lit. B) ustawy z dnia 23 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej[75] do przejęcia danego przedsiębiorstwa ma zastosowanie stan faktyczny i prawny istniejący w dniu wejścia w życie tej ustawy, tj. 5 lutego 1946 r., a zatem doniosła prawnie jest istniejąca w tej dacie możliwość zatrudnienia określonej liczby pracowników. Ustawodawca nie odnosi się do faktycznej liczby zatrudnionych pracowników, ale do zdolności zatrudnienia w tej dacie, jednak ta zdolność musi być oceniona zgodnie z istniejącym potencjałem produkcyjnym danego przedsiębiorstwa w dniu 5 lutego 1946 r., a nie z takim potencjałem w przyszłości. Fakty zaistniałe w przyszłości względem wskazanej daty mogą mieć znaczenie dla oceny poziomu „zdolności zatrudnienia", o ile można z nich wyprowadzić uzasadnione wnioski rzutujące na ustalenie i ocenę stanu faktycznego zachodzącego w dacie wejścia w życie ustawy nacjonalizacyjnej (wyrok z 8 czerwca 2018 r., I OSK 1869/16).

3.20.4. Z art. 6 ust. 1 ustawy nacjonalizacyjnej jednoznacznie wynika, że przedsiębiorstwa przejęte na zasadzie przepisu art. 2 lub art. 3 przechodzą na rzecz Państwa lub polskich osób prawnych prawa publicznego w całości wraz z nieruchomym i ruchomym majątkiem i wszelkimi prawami. Nie wynika natomiast z niego, że nacjonalizacji podlega majątek przedsiębiorstwa związany z działalnością przedsiębiorstwa. W przypadku spółki kapitałowej, gdzie wszystkie aktywa i pasywa ujmowane są w jednym bilansie, a dochody z majątku spółki wykorzystywane są w dalszej działalności spółki, nieuprawnione jest twierdzenie, że jakaś część działalności osoby prawnej nie jest związana z prowadzonym przez tę osobę prawną przedsiębiorstwem i pozostaje poza działalnością tego przedsiębiorstwa, także gdy dotyczy to budynku mieszkalnego odnotowanego w bilansie i wykorzystywanego dla celów związanych z działalnością gospodarczą (wyrok z 31 stycznia 2018 r., I OSK 601/16).

3.20.5. Zarządzenie o utworzeniu przedsiębiorstwa państwowego wydane przez organ założycielski nie ma charakteru decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów k.p.a. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dekretu z 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych[76] określa ono nazwę, siedzibę i przedmiot działania przedsiębiorstwa, sposób jego prowadzenia oraz reprezentowania, stosunek przedsiębiorstwa do budżetu Państwa – centralnego lub terenowego, a w miarę potrzeby inne dane dotyczące organizacji przedsiębiorstwa. Nie jest więc zewnętrznym, władczym rozstrzygnięciem organu administracji o prawach lub obowiązkach prawnych konkretnych podmiotów w sprawie indywidualnej, lecz aktem o charakterze wewnętrznym, wydanym w stosunku do podmiotu podporządkowanego organizacyjnie organowi wydającemu takie zarządzenie (wyrok z 16 lutego 2018 r., I OSK 834/16).

[74] Dz.U. Nr 49 poz. 279.
[75] Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.; dalej: ustawa nacjonalizacyjna.
[76] Dz.U. z 1950 r. Nr 49, poz. 439.

3.20.6. Układy indemnizacyjne przynajmniej częściowo zapewniały zadośćuczynienie cudzoziemcom pozbawionym mienia w wyniku nacjonalizacji przeprowadzonej w Polsce w okresie powojennym. Polska zawarła dwanaście układów indemnizacyjnych, czyli umów dwustronnych, na podstawie których wypłacano tym osobom odszkodowania ryczałtowe. Strony tych układów były świadome, iż wypłata pełnych odszkodowań przez państwo wyniszczone w wyniku wojny jest z ekonomicznego widzenia niemożliwa, toteż dążyły do zachowania parytetu pomiędzy jego możliwościami płatniczymi a wartością utraconego mienia. Polska Rzeczpospolita Ludowa jako „państwo konfiskujące" osiągnęło tyle, iż dawni właściciele nie próbowali podnosić swoich roszczeń, a państwa zachodnie uznały wtedy tę formułę za najlepsze rozwiązanie. Zastrzeżenie zawarte w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych[77], że ustawa ta dotyczy nieruchomości i praw, które przeszły na rzecz Skarbu Państwa na podstawie międzynarodowych umów o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych, jest nieścisłe i nie może być rozumiane dosłownie, z zastosowaniem reguł wykładni językowej. Nie ma bowiem podstaw do twierdzenia, że ustawa posługuje się pojęciem „międzynarodowej umowy" w znaczeniu umowy międzynarodowej, która została ratyfikowana i ogłoszona w dzienniku ustaw. Ustawa ta została uchwalona właśnie dlatego, iż umowy międzynarodowe o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych, z uwagi na ich rangę, nie stanowiły wystarczającej podstawy prawnej do udokumentowania w księgach wieczystych przejścia na rzecz Skarbu Państwa określonych praw po obywatelach państw obcych.

Zatem celem ustawy z 9 kwietnia 1968 r. było uregulowanie spraw związanych ze stanem prawnym nieruchomości, które faktycznie zostały przejęte przez Państwo, a z tytułu tego przejęcia na mocy umów międzynarodowych o uregulowaniu wzajemnych roszczeń finansowych właścicielom nieruchomości wypłacono odszkodowania. Gdyby bowiem podstawę wpisu w księdze wieczystej miała stanowić umowa międzynarodowa, to zbędna byłaby zarówno sama ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r., jak i decyzja Ministra Finansów przewidziana w jej art. 2, pozwalająca takiego wpisu dokonać. Układy indemnizacyjne jako umowy międzynarodowe, które nie zostały ratyfikowane ani nawet ogłoszone w jakikolwiek sposób, nie stanowiły źródła prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym nie mogły wywołać takiego skutku prawnego wobec podmiotów podlegających prawu polskiemu.

Układ indemnizacyjny z dnia 11 listopada 1954 r. wiązał w stosunkach wzajemnych Wielką Brytanię i Polską Rzeczpospolitą Ludową, nakładając na oba te państwa określone obowiązki, których wykonanie sprawiło, iż nie może on być już kwestionowany. Wypłata odszkodowań nie należała do strony polskiej, która nie miała wpływu na rozstrzygnięcia podjęte w tej materii przez władze brytyjskie, czyli Komisję do Spraw Odszkodowań Zagranicznych, w tym na wysokość przyznanych przez nie odszkodowań. Rząd Polski nie mógł wpłynąć na to, komu i w jakiej wysokości odszkodowanie zostało przyznane przez drugą stronę układu, do której należało rozdzielenie globalnych kwot przekazanych przez Polskę. Konstrukcja odszkodowania globalnego sprawia jednak, że dla państwa zobowiązanego do jego wypłaty bez znaczenia pozostaje podmiotowy zakres układu indemnizacyjnego, gdyż rozdział tego odszkodowania pomiędzy poszkodowanych jest wewnętrzną sprawą drugiej strony układu. Jeżeli w danym państwie specjalnie w celu wypłaty odszkodowań ustano-

[77] Dz.U. Nr 12, poz. 65.

wiono organ państwowy, taki jak Komisja do Spraw Odszkodowań Zagranicznych powołana przez Wielką Brytanię w 1950 r., to rozstrzygnięcia tych organów są ostateczne i nie mogą być ponownie rozpatrywane przez jakikolwiek organ państwowy lub rząd, chyba że w państwie tym przewidziano specjalny organ rewizyjny. Sprzeciwia się temu także zasada wykluczająca kwestionowanie umów międzynarodowych, które zostały wykonane przez obie strony. Zatem strona skarżąca tylko na gruncie prawa brytyjskiego może występować z roszczeniami związanymi z ewentualnymi nieprawidłowościami podczas wykonywania układu indemnizacyjnego przez organy władz brytyjskich, tj. Komisję do Spraw Odszkodowań Zagranicznych (wyrok z 13 listopada 2018 r., I OSK 1179/18).

3.21. Sprawy dotyczące posiadania broni i materiałów wybuchowych

3.21.1. Cofnięcie pozwolenia na broń z uwagi na brak przedstawiania badań psychologicznych lub przedstawienie negatywnych badań psychologicznych. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o broni i amunicji pozwolenia na broń nie wydaje się osobom z zaburzeniami psychicznymi lub o znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej. Ostatecznie orzeczenie lekarskie stwierdzające, że skarżący nie posiada zdolności fizycznej i psychicznej do dysponowania bronią w myśl art. 15 ww. ustawy, wydane przez uprawnionego lekarza właściwej jednostki badawczo-rozwojowej stosownie do § 8 rozporządzenia w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się lub posiadających pozwolenie na broń, są wiążące dla organów Policji i skutkują odmową wydania pozwolenia na broń palną objętą wnioskiem na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. Również nieprzedstawienie przez stronę wymaganych orzeczeń lekarskiego i psychologicznego, o których mowa w art. 15 ust. 3, tj. stwierdzających, że skarżący nie należy do osób wymienionych w ust. 1 pkt 2-4 i potwierdzających, że może dysponować bronią, wydanych przez lekarza upoważnionego i psychologa upoważnionego, stanowi samodzielną przesłankę do odmowy wydania pozwolenia na broń z art. 17 ust. 4 w zw. z art. 15 ust. 3 ustawy o broni i amunicji (por. wyroki z: 27 lutego 2018 r., II OSK 1958/17; 25 września 2018 r., II OSK 2349/16; 14 listopada 2018 r., II OSK 2310/17).

3.21.2. Cofnięcie pozwolenia na broń z uwagi na skazanie za przestępstwo umyślne oraz z uwagi na zagrożenie dla samego siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o broni i amunicji organ Policji cofa pozwolenie na broń, jeżeli osoba, której takie pozwolenie wydano, należy do osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2–6. Stosownie natomiast do treści art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji pozwolenia na broń nie wydaje się osobom stanowiącym zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego, skazanym prawomocnym orzeczeniem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. A zatem w art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a) ww. ustawy ustawodawca rozstrzygnął, iż wypełnia przesłankę zagrożenia sam fakt skazania za przestępstwo umyślne. Do oceny, czy w danej sprawie istnieje przesłanka do cofnięcia pozwolenia na broń, wystarczy zatem ustalenie przez organ Policji, że osoba posiadająca pozwolenie na broń lub ubiegająca się o takie pozwolenie jest skazana za przestępstwo, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a) ustawy o broni i amunicji. Przepis art. 18 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy ma charakter obligatoryjny, tak więc organy Policji mają obowiązek cofnięcia pozwolenia na broń w każdym przypadku ujawnienia, iż posiadacz pozwolenia na broń należy do grupy osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a) ustawy o broni i amu-

nicji. Ustawodawca nie przewidział bowiem możliwości zachowania pozwolenia na broń osobie skazanej za przestępstwo umyślne.

Prawomocny wyrok sądu karnego, skazujący osobę posiadającą pozwolenie na broń za popełnienie umyślnego przestępstwa, ma dla organów Policji charakter wiążący w sprawach pozwoleń na broń. Według ustawodawcy skazanie za każde przestępstwo umyślne sankcjonowane jest orzeczeniem o cofnięciu pozwolenia na broń. Powyższe koresponduje z poglądami wyrażanymi w orzecznictwie NSA, w świetle których warunki uzyskania pozwolenia na broń i jej posiadania powinny być badane w sposób restrykcyjny, a możliwość niewyrażenia zgody na jej posiadanie powinna być postrzegana jako działanie prewencyjne, zmierzające do zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Skoro dyspozycja art. 18 ust. 1 pkt 2 i art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a) ustawy o broni i amunicji ma charakter obligatoryjny, to organy Policji nie mają swobody wyboru rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, jeżeli przesłanki ww. przepisów są spełnione (por. wyroki z: 19 stycznia 2018 r., II OSK 781/16; 10 października 2018 r., II OSK 2281/16; 16 października 2018 r., II OSK 2475/16).

3.22. Sprawy z zakresu pomocy społecznej

3.22.1. Sprawy z zakresu objętego regulacją ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[78]. W wyroku z 17 maja 2018 r., I OSK 2201/17[79], NSA odniósł się do sytuacji, w której osoba samotnie wychowująca dziecko wstąpi w związek małżeński, w następstwie czego nastąpi wliczenie dochodów jego małżonka do dochodu rodziny, skutkującego przekroczeniem kwoty określonej w art. 5 ust. 3 u.p.p.w.d. NSA przyjął, że okoliczność zawarcia związku małżeńskiego nie ma znaczenia dla zmiany jego sytuacji, gdy chodzi o przesłanki przyznania świadczenia wychowawczego. Powołując się na wyrok P 18/06[80] TK stwierdził, że prawny status dzieci tej osoby jest tożsamy z dziećmi wychowanymi przez jednego rodzica.

W kwestii rozumienia przesłanki utraty dochodu (art. 2 pkt 19 lit. c) u.p.p.w.d.) NSA wskazał, że zwrot „utrata dochodu" powinien być interpretowany nie tylko jako bezwzględna utrata sumy wpływów, ale również czasowa ich utrata, a nawet ubytek wynagrodzenia i dotyczyć powinien takich okoliczności faktycznych, które z przyczyn obiektywnych uniemożliwiają członkowi rodziny osiąganie dotychczasowego dochodu z powodu konieczności czasowej rezygnacji z zatrudnienia z uwagi na ustawowy zakaz łączenia stanowisk celem sprawowania obowiązków społecznych czy obywatelskich (w tym przypadku mandatu radnego). W tym kontekście można w takich przypadkach mówić o swoistej utracie zatrudnienia, do której nawiązuje art. 3 pkt 23 lit. c) ustawy o świadczeniach rodzinnych,

[78] Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r. poz. 195 ze zm.; dalej: u.p.p.w.d.).

[79] Do wyroku złożono zdanie odrębne, w którym Sędzia wskazał, że ustawodawca nie uzależnia zatem prawa do przyznania świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko od kwestii przynależenia dziecka do rodziny pełnej bądź rekonstruowanej. Uzależnia je wyłącznie od kryterium dochodowego, a nie kryterium bycia osobą samotnie wychowującą dziecko. W przypadku świadczenia wychowawczego samotne wychowywanie dziecka nie jest przesłanką pozytywną przyznania prawa do świadczenia. Zawracie związku małżeńskiego przez osobę uprawnioną w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci tylko wtedy może skutkować utratą prawa do świadczenia, gdy prowadzi do zwiększenia dochodu rodziny.

[80] Wyrok z 23 czerwca 2008 r.

i to nawet wtedy, kiedy dojdzie do równoległego nawiązania kolejnego stosunku pracy z innym pracodawcą z jednoczesnym obniżeniem dochodu. Zmiana zatrudnienia będąca wynikiem ustawowego zakazu w takim przypadku będzie związana z osiągnięciem niższych dochodów i w tym znaczeniu stanowi „utratę dochodu" w rozumieniu art. 3 pkt 23 tej ustawy (wyrok z 31 lipca 2018 r., I OSK 495/18).

3.22.2. Sprawy z zakresu objętego regulacją ustawy o pomocy społecznej[81]. Rozbieżności w orzecznictwie dotyczące podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej wyeliminowane mocą uchwały NSA z 11 czerwca 2018 r., I OPS 7/17, w której stwierdzono, że obowiązek wnoszenia przez osoby wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej opłat za pobyt w domu pomocy społecznej umieszczonej w nim osoby, a w konsekwencji wydanie decyzji o zwrocie kosztów poniesionych zastępczo przez gminę na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 tej ustawy, wymaga uprzedniego skonkretyzowania i zindywidualizowania tego obowiązku począwszy od dnia jego powstania w stosunku do każdej ze zobowiązanych osób w decyzji administracyjnej o ustaleniu opłaty wydanej na podstawie art. 59 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 tej ustawy lub w drodze umowy zawartej na podstawie art. 103 ust. 2 w związku z art. 61 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ustawy o pomocy społecznej. NSA wskazał, że ustawowy obowiązek ponoszenia opłaty za pobyt osoby uprawnionej w domu pomocy społecznej poprzez indywidualny akt stosowania prawa musi zostać przekształcony w zobowiązanie do ponoszenia opłaty i dopiero w przypadku niewywiązywania się z tego zobowiązania opłaty te zastępczo ponosi gmina, której przysługuje prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków.

W wyroku z 23 stycznia 2018 r., I OSK 2238/17, NSA przyjął, że do dochodu osoby ubiegającej się o świadczenie z pomocy społecznej, jak również korzystającej z takiego świadczenia, należy zaliczyć wszystkie dochody poza tymi, które zostały wyraźnie wyłączone na mocy ustawy, co wynika to z jednoznacznego brzmienia art. 8 u.p.s. Przepis ten stanowi zamknięty katalog i określa wyjątki od zasady ustalania dochodu z art. 8 ust. 3, co oznacza, że katalog tych wyjątków nie może podlegać wykładni rozszerzającej.

3.22.3. Sprawy z zakresu objętego regulacją ustawy o świadczeniach rodzinnych[82]. Zgodnie z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b) u.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. W odniesieniu do wykładni przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b) u.ś.r. w zakresie, w jakim wyklucza on możliwość zbiegu uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, NSA stwierdził, że zbieg taki, jak to wynika wprost z art. 27 ust. 5 tej ustawy, jest możliwy. Właściwa wykładni tego przepisu wymagała uwzględnienia treści art. 27 ust. 5 o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, jak i funkcji obydwu tych przepisów. Ponadto należy wziąć pod uwagę fakt częściowej niekonstytucyjności przepisu art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, a także skutki niekonstytucyjności regulacji prawnej, która wcześniej, z dniem 1 lipca 2013 r., pozbawiła świadczenia pielęgnacyjnego osoby, które nabyły do niego prawo przed wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych przepisów (wyrok TK z 5 grudnia 2013 r., K 27/13, w którym stwier-

[81] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm.; dalej: u.p.s.).

[82] Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1518 ze zm.; dalej: u.ś.r.).

dzono, że art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o oświadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw[83] są niezgodne z art. 2 Konstytucji).

NSA w pełni podziela stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. b) u.ś.r. nie może stanowić podstawy do odmowy przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, której wcześniej prawo to odebrano regulacją niekonstytucyjną, „przymuszając" niejako do ubiegania się o świadczenie mniej korzystne (zasiłek dla opiekuna), a którego uzyskanie jest z kolei przesłanką uniemożliwiającą powrót do uzyskiwania świadczenia poprzedniego (świadczenia pielęgnacyjnego)[84]. W sytuacji zbiegu po stronie tego samego podmiotu uprawnień do obydwu tych świadczeń znajduje bowiem zastosowanie przepis art. 27 ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych (wyrok z 5 października 2018 r., I OSK 2763/17 oraz wyroki z: 13 lipca 2018 r., I OSK 235/18, 23 października 2018 r., I OSK 1704/18, 15 października 2018 r., I OSK 1401/18, 18 września 2018 r., I OSK 1299/18).

Ustalenie na podstawie art. 23a ust. 3 u.ś.r., że w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, nie jest równoznaczne z tym, że osoba podlega ustawodawstwu w zakresie świadczeń rodzinnych w innym państwie. Użyte w art. 23a ust. 5 i 6 ww. ustawy pojęcie „podleganie ustawodawstwu innego państwa" należy rozumieć w taki sposób, że marszałek województwa w celu ustalenia faktu i okresu podlegania temu ustawodawstwu przez osobę uprawnioną lub członka jej rodziny musi zbadać te okoliczności i wyjaśnić, z jakich świadczeń dana osoba może skorzystać lub korzysta w państwie obcym. Powinien więc wskazać przepis uprawniający obywatela polskiego pracującego na terenie państwa, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji, do pobierania świadczenia rodzinnego w tym państwie, albo akt organu lub instytucji państwa obcego, która przyznała świadczenie rodzinne wskutek skonkretyzowania takiego właśnie przepisu. Te okoliczności pozwalają mu na ustalenie, że w danej sytuacji mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (wyrok z 18 stycznia 2018 r., I OSK 543/16).

3.23. Sprawy z zakresu bezrobocia

Przepis art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy po jej nowelizacji z 2010 r. stanowi, że status bezrobotnego można nabyć również w okresie, w którym zgłoszono zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej. Ponieważ w art. 75 ust. 1 pkt 8 ww. ustawy została wyłączona możliwość uzyskania zasiłku dla bezrobotnych w okresie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej, to ustawodawca w art. 75 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy potraktował taką sytuację analogicznie jak rozwiązanie stosunku pracy przez pracownika lub na mocy porozumienia stron. W rezultacie w obu wypadkach bezrobotny może wprawdzie uzyskać zasiłek dla bezrobotnych, ale dopiero po upływie 90 dni od dnia rejestracji w urzędzie pracy (wyrok z 25 lipca 2018 r., I OSK 1550/18).

Z treści art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jednoznacznie wynika, że okres 365 dni nie musi mieć charakteru ciągłego. Ważne jest jedy-

[83] Dz.U. z 2012 r. poz. 1548.

[84] Przytoczone w uzasadnieniu wyroki z: 21 lutego 2018 r., I OSK 2758/17; 13 kwietnia 2018 r., I OSK 82/18; 16 maja 2018 r., I OSK 132/18.

nie, aby zaliczane okresy występowały w czasie 18 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień zarejestrowania i po zsumowaniu równe były przynajmniej 365 dniom. W przypadku określonym w art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. d) ww. ustawy prawo do zasiłku dla bezrobotnych uzależnione jest od faktycznego odprowadzenia składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy. W sytuacji, gdy składki ubezpieczeniowe nie były odprowadzane w przedziale 18 miesięcy przed rejestracją przez okres co najmniej 365 dni, nie ma podstaw do przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych (wyrok z 18 stycznia 2018 r., I OSK 1880/17).

Z treści art. 76 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wynika, że koniecznym warunkiem uznania nienależnego charakteru świadczenia pieniężnego pobranego przez osobę bezrobotną jest łączne spełnienie dwóch przesłanek: nieukończenie szkolenia oraz wina bezrobotnego rozumiana jako naganny stosunek psychiczny osoby do podejmowanego działania, uzewnętrzniający się w podjęciu lub zaniechaniu podjęcia określonych czynności i wyrażający się w zachowaniu umyślnym lub nieumyślnym (lekkomyślność lub niedbalstwo). Tymczasowe aresztowanie, które uniemożliwiło bezrobotnemu ukończenie szkolenia, na jakie został skierowany przez urząd pracy, należy traktować jako okoliczność zawinioną przez samego bezrobotnego. Przepis art. 41 ust. 6 ustawy nie określa rodzaju winy, należy zatem odwołać się do pojęcia winy w rozumieniu Kodeksu karnego (wyrok z 18 stycznia 2018 r., I OSK 1727/17).

3.24. Sprawy dotyczące uprawnień kombatanckich

3.24.1. Warunki udziału w manifestacjach jako podstawa uznania za działalność równorzędną z działalnością kombatancką. Rozstrzygając kwestię odmowy przyznania uprawnień kombatanckich, NSA w wyroku z 16 stycznia 2018 r., II OSK 262/17, stwierdził, że nie ma podstaw do formułowania tezy, że skoro skarżący brał udział w „przepychankach", to w sposób świadomy brał udział w wystąpieniu o wolność i suwerenność. W sytuacji, w której w manifestacjach bierze udział nawet 100 tys. osób (a tak oceniana jest liczba protestujących w czasie wydarzeń czerwcowych w Poznaniu), nie można w sposób jednoznaczny założyć, że każdy ich uczestnik, nawet przypadkowy, może w sposób świadomy i w każdej chwili zrezygnować z dalszego udziału w proteście i uniknąć ewentualnych przepychanek lub nawet bezpośredniej konfrontacji z wojskiem skierowanym do pacyfikacji protestu kombatantów z uwagi na stanowisko wskazane powyżej jako zagadnienie kluczowe.

3.24.2. Przepis art. 4 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego[85] ma charakter szczególny i nie podlega wykładni rozszerzającej. Skoro przepis powyższy zawiera wyraźne ograniczenie czasowe, jak również podmiotowe i przedmiotowe, ponieważ pozostawia poza działaniem ustawy zarówno część osób represjonowanych, jak i część działań niewątpliwie mających charakter represji, to konsekwencją takiej woli ustawodawcy jest brak przesłanek do przyjęcia wykładni funkcjonalnej, zezwalającej na objęcie tą regulacją szerszego kręgu osób.

Przepisy art. 1–4 ustawy o kombatantach wymieniają enumeratywnie, z jakiego tytułu mogą być przyznane uprawnienia kombatanckie za działalność kombatancką lub działalność równoważną z kombatancką oraz jakie kategorie represji uzasadniają przyznanie uprawnień kombatanckich. Fakt ukrywania się jako dziecko, z rodziną, przed represjami

[85] Dz.U. z 2014 r. poz. 1206 ze zm.

nie można zakwalifikować jako działalności kombatanckiej lub działalności równorzędnej do działalności kombatanckiej (art. 1 ust. 2 i art. 2), a także jako represji wojennych i okresu powojennego w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o kombatantach i jako okoliczności, o których mowa w art. 4 ust. 2 tej ustawy (wyrok z 24 kwietnia 2018 r., II OSK 2588/17).

3.25. Sprawy dotyczące kultury i sztuki

Stwierdzenie w zaświadczeniu, że zabytek jest utrzymywany i konserwowany zgodnie z przepisami o ochronie zabytków w celu wykazania prawa do zwolnienia z podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych[86] nie jest uzależnione od zdolności finansowych jego posiadacza do ponoszenia wydatków na utrzymanie zabytku lub stanu zabytku z chwili objęcia go w posiadanie. Zaświadczenie potwierdza stan zabytku w dacie wydania zaświadczenia (wyrok z 18 lipca 2018 r., II OSK 2087/16).

Przepis art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw[87] nałożył na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek założenia gminnej ewidencji zabytków w terminie 2 lat od dnia przekazania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków wykazu zabytków, o których mowa w art. 7. W sytuacji braku wykonania obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 2 ww. ustawy ochrona konserwatorska wygasa (wyrok z 29 listopada 2018 r., II OSK 25/17).

Z przepisu art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[88] wynika, że to na inwestorze ciąży obowiązek uzyskania stosownego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zgodnie z art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Według art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków może być wydane po uzyskaniu decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków działającego w imieniu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o skreśleniu tego obiektu z rejestru zabytków. Do postępowania przed organem ochrony zabytków w takich sprawach nie ma zastosowania tryb przewidziany w art. 106 k.p.a. (wyrok z 5 grudnia 2018 r., II OSK 96/17).

3.26. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych[89]

Pod pojęciem „przetwarzanie danych", o którym mowa w art. 7 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych, mieszczą się wszystkie operacje wykonywane na danych osobowych, czyli także ich przechowywanie w celach archiwalnych. Administrator zbioru danych wykorzystywanego w tym celu musi stosować te same zasady, jakie obowiązują w stosunku

[86] Dz.U. z 2010 r. Nr 75 poz. 613 ze zm.

[87] Dz.U. z 2010 r. Nr 75 poz. 474.

[88] Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

[89] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.; dalej: u.o.d.o.).

do zbiorów, z których aktywnie korzysta. Dlatego również dokumentacja medyczna winna być objęta kontrolą Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych pod kątem istnienia stanu naruszenia prawa, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. W świetle § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania sprostowanie dokumentacji lekarskiej w formie papierowej następuje poprzez zamieszczenie przy wadliwym wpisie adnotacji o przyczynie błędu oraz daty i oznaczenia osoby dokonującej adnotacji. Analogiczne zasady obowiązują w odniesieniu do dokumentacji prowadzonej w formie elektronicznej z uwzględnieniem specyfiki danego systemu informatycznego i rozwiązań technicznych odnośnie do sposobu autoryzacji wykreśleń i poprawek. Te okoliczności wymagały bezwzględnego wyjaśnienia w kontekście dopełnienia przez administratora danych obowiązku, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o., tj. zapewnienia merytorycznej poprawności przetwarzanych danych (wyrok z 27 lipca 2018 r., I OSK 1883/16).

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 5 u.o.d.o. przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, kiedy jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą. Zastosowanie ww. przepisu wymaga wykazania, że chodzi o realizowanie prawnie usprawiedliwionego celu, a następnie dokonanie oceny, czy dla realizacji tego celu niezbędne jest przetwarzanie danych. Ocena ta sprowadza się do wyważania racji i interesów „właściciela" danych objętego ochroną prawną, a z drugiej administratora danych, również chronionego przez prawo w zakresie, w jakim może realizować prawnie usprawiedliwione cele i uprawnienia. Ważenie wymienionych interesów wymaga jednak uprzedniego ustalenia i rozważenia, czy spełniona jest ustawowa przesłanka szczegółowa, uzasadniająca przetwarzanie danych bez zgody osoby, której dane dotyczą. W sytuacji gdy przesłanka ta jest spełniona, należy następnie ustalić i rozważyć wszystkie okoliczności konieczne do wyważenia niezbędnej ochrony interesów osoby, której dane dotyczą, oraz interesów administratora danych. Tak też rozumiane są postanowienia dyrektywy 95/46 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych. Przepis art. 7 lit. f) dyrektywy dopuszcza przetwarzanie danych osobowych przez administratora, gdy jest to konieczne z punktu widzenia potrzeb wynikających z uzasadnionych interesów administratora lub osoby trzeciej, chyba że interesy te są podporządkowane interesom związanym z podstawowymi prawami i wolnościami osoby, której dane dotyczą. Uzyskanie informacji o podjęciu studiów nie może być uznane za przetwarzanie danych niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratora danych (wyrok z 18 kwietnia 2018 r., I OSK 1350/16).

W odniesieniu do zagadnienia przetwarzania danych osobowych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w oparciu o art. 161 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[90] NSA podkreślił, że stosownie do art. 161 ust. 2 tej ustawy dostawca publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych jest uprawniony do przetwarzania następujących danych dotyczących użytkownika będącego osobą fizyczną: nazwisk i imion, imion rodziców, miejsca i daty urodzenia, adresu miejsca zamieszkania i adresu korespondencyjnego, jeżeli jest on inny niż adres miejsca zamieszkania, numeru ewidencyjnego PESEL w przypadku obywatela Rzeczypospolitej Polskiej, nazwy, serii i numeru dokumen-

[90] Dz.U. z 2017 r. poz. 1907 ze zm.

tów potwierdzających tożsamość, a w przypadku cudzoziemca, który nie jest obywatelem państwa członkowskiego albo Konfederacji Szwajcarskiej, numeru paszportu lub karty pobytu zawartego w dokumentach potwierdzających możliwość wykonania zobowiązania wobec dostawcy publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, wynikającego z umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych. Dodatkowe dane, które w sposób uprawniony mogą być przetwarzane przez dostawcę usług telekomunikacyjnych oraz warunki ich przetwarzania, zostały określone w art. 161 ust 3 ustawy. Z przepisów ustawy Prawo telekomunikacyjne wynika, że operator telekomunikacyjny może przetwarzać również inne dane dotyczące osób, na rzecz których świadczone są usługi telekomunikacyjne. Jednakże stosownie do art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy nie może uzależniać zawarcia umowy od udzielenia informacji lub danych innych niż określone w art. 161 ust. 2 w przypadku użytkownika końcowego, będącego osobą fizyczną. Na przetwarzanie danych innych niż wymienione w art. 161 ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne, przed podpisaniem umowy wymagana jest zgoda zainteresowanego, która w świetle art. 174 pkt 1 tej ustawy nie może być domniemana lub dorozumiana z oświadczenia woli o innej treści.

Rozstrzygając o zgodności z prawem uzależnienia zawarcia umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych za pośrednictwem internetowego oraz telefonicznego kanału sprzedaży od przedstawienia kopii dowodu osobistego NSA wskazał, że stanowisko o braku podstaw legalizujących żądanie od przyszłych kontrahentów ich danych w zakresie przekraczającym uprawnienie wynikające z art. 161 ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne jest zgodne z prawem. Legalność przetwarzania danych osobowych klientów przedsiębiorcy telekomunikacyjnego należy oceniać indywidualnie w odniesieniu do każdego z kanałów sprzedaży. Nie są one bowiem ze sobą w żaden sposób powiązane, stanowią natomiast odrębne i niezależne sposoby dystrybucji usług. Brak jest jednocześnie podstaw do różnicowania zakresu obowiązkowo wymaganych danych o kliencie w zależności od kanału sprzedaży, a argumenty dotyczące zagrożeń właściwego zabezpieczenia wykonania umowy przez osobę zawierającą ją za pośrednictwem zdalnych kanałów sprzedaży mają charakter pozaprawny i nie mogą mieć wpływu na rozstrzygnięcie sprawy w sytuacji, gdy przyjęta praktyka jest niezgodna z prawem (wyrok 18 kwietnia 2018 r., I OSK 1354/16).

W kwestii, czy udostępnienie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w BIP imion i nazwisk osób, o których mowa w decyzji GIODO, było adekwatne do celu przetwarzania danych, tj. realizacji obowiązku publikacji wystąpienia pokontrolnego przewidzianego w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[91], NSA podkreślił, że wyniki tej kontroli, w tym ujawnione dane osobowe pracowników wysokiego szczebla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i ich powiązania rodzinne z pracownikami zatrudnionymi w tej instytucji dotyczyły funkcjonowania tej jednostki i miały znaczenie dla ukształtowania się poglądu o sposobie jej działania. W tym przypadku sfera prywatności osób wymienionych w zaskarżonej decyzji GIODO bez wątpienia powiązana była z wykonywaniem przez nie funkcji publicznych w Agencji. W tym też kontekście imiona i nazwiska osób zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach (których krewni/powinowaci są lub byli zatrudnieni w Agencji) zostały umieszczone w protokole pokontrolnym. Zdaniem NSA pozwala to przyjąć, że również przesłanka związku informacji o osobie pełniącej funkcję publiczną z pełnieniem tej funkcji została w niniejszej sprawie spełniona. Osoby te nie mogą oczekiwać, że w zakresie takich danych

[91] Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.

jak imię i nazwisko, zachowają prawo do prywatności, w sytuacji gdy dane te mają związek z funkcjonowaniem państwowej osoby prawnej. W tym przypadku ich ujawnienie w wystąpieniu pokontrolnym udostępnionym w BIP pozostaje adekwatne do celu przetwarzania danych, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o., tj. realizacji ustawowego obowiązku publikacji wystąpienia pokontrolnego i nie narusza innych gwarancji ochronnych, które w tej sprawie doznają ograniczeń na mocy art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (wyrok z 28 września 2018 r., I OSK 2016/16).

3.27. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej[92]

3.27.1. Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje. Za informacje publiczne uznano m.in. przedwstępne umowy użytkowania i dzierżawy gruntów zawarte przez gminę (wyrok z 31 stycznia 2018 r., I OSK 1227/16), informacje dotyczące zasad ekspozycji krzyży oraz innych symboli religijnych w pomieszczeniach publicznych zarządzanych przez władze powiatu oraz obowiązującego stanu prawnego lub podejmowanych prac prawodawczych w przedmiocie powyższych zasad (wyrok z 26 stycznia 2018 r,. I OSK 1365/16), informacje determinujące końcowe rozstrzygnięcie o zakończeniu przewodu habilitacyjnego skierowane do podmiotu zewnętrznego (wyrok z 16 stycznia 2018 r., I OSK 1877/16), zgłoszenie robót budowlanych (wyrok z 18 października 2018 r., I OSK 2549/16), informacje dotyczące kosztów bieżącego funkcjonowania spółki prawa handlowego, w której pozycję dominującą posiada województwo (wyrok z 23 lutego 2018 r., I OSK 824/16), informacje o wysokości dodatku jako części wynagrodzenia pochodzącego ze środków publicznych (wyrok z 16 stycznia 2018 r., I OSK 798/16, podobnie wyrok z 16 stycznia 2018 r., I OSK 945/16), oświadczenia majątkowe doradców prezydenta miasta mimo ich utajnienia (wyrok z 16 lutego 2018 r., .I OSK 1366/16), treść – będących formami prawnymi realizacji zadań publicznych – umów zawieranych przez organy samorządu adwokackiego z osobami prowadzącymi szkolenie aplikantów adwokackich (wyrok z 16 stycznia 2018 r., I OSK 1090/16), dane objęte wnioskiem przedsiębiorstwa energetycznego o zatwierdzenie przez Prezesa URE taryfy dla energii cieplnej (wyrok z 9 marca 2018 r., I OSK 1974/16), informacje dotyczące budowy stadionu stanowiącego własność miasta, w tym dotyczące stosunków cywilnoprawnych (wyrok z 18 października 2018 r., I OSK 1769/17), listy wszystkich zatrudnionych pracowników spółki komunalnej (wyroki z: 16 stycznia 2018 r., I OSK 1129/16, 25 kwietnia 2018 r., I OSK 1221/16), opinię rzeczoznawcy dotyczącą stanu technicznego samochodu będącego własnością gminy (wyrok z 22 czerwca 2018 r., I OSK 218/18), informacje, kto świadczył pomoc prawną w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzonych na podstawie umów zawartych przez organizację pozarządową z osobami fizycznymi na realizację nieodpłatnego pośrednictwa prawnego jako zadania publicznego (wyroki z: 19 lipca 2018 r., I OSK 475/18, 15 czerwca 2018 r,. I OSK 1188/18 i 15 czerwca 2018 r., I OSK 1187/18), akt oskarżenia oraz apelację prokuratora (wyrok z 21 lutego 2018 r., I OSK 2078/16), orzeczenia SKO (wyrok z 18 września 2018 r., I OSK 2428/16), informacje na temat wynagrodzenia funkcjonariuszy publicznych (wyrok z 9 listopada 2018 r., I OSK 2866/16).

Z zakresu spraw dotyczących informacji publicznej wyłączano sprawy indywidualne konkretnego podmiotu (wyrok z 20 września 2018 r., I OSK 1359/18), w tym informacje

[92] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.; dalej: u.d.i.p.).

o powiązaniach rodzinnych funkcjonariuszy (wyrok z 22 czerwca 2018 r., I OSK 277/18), czy odpowiedź na pytanie o stan wiedzy organu w sprawie prywatnej, np. o miejscu pobytu dziecka (wyrok z 21 września 2018 r., I OSK 2274/15), informacje *ad personam* (m.in. ocen okresowych urzędników lub pracowników służby cywilnej – wyrok z 18 września 2018 r., I OSK 2434/16). W wyroku z 11 maja 2018 r., I OSK 1586/16 NSA stwierdził, że o ile wysokość środków z budżetu państwa przeznaczanych na wynagrodzenia związane z wykonywaniem określonych funkcji w ramach realizowania zadań publicznych stanowi informację publiczną, o tyle wskazanie konkretnych składników wynagrodzenia może być informacją *ad personam*. Jednocześnie pojawił się pogląd, że informacja o doświadczeniu zawodowym osób pełniących funkcje w organach stanowi informację publiczną wskazaną w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d) ustawy o dostępie do informacji publicznej (wyrok z 10 stycznia 2018 r., I OSK 282/16).

Dane w zakresie statystyk wykorzystania miejskiej sieci internetowej w zakresie: liczby logowań, liczby sesji i pobranych danych dla poszczególnych hotspotów nie stanowią informacji publicznej, ponieważ celem ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest udzielanie informacji służących bezpośrednio lub pośrednio uzyskiwaniu kontroli wnioskodawców nad innymi obywatelami, lecz wspieranie transparentności w kontekście wzmacniania kontroli społecznej nad działalnością władzy publicznej (wyrok z 7 czerwca 2018 r., I OSK 2005/16).

Przedmiotem informacji publicznej nie może być udostępnienie postaci dokumentu prywatnego, można jedynie domagać się konkretnej informacji publicznej zawartej w takim dokumencie (wyrok z 28 stycznia 2018 r., I OSK 814/16). Zażalenie organu, tak jak i każde inne pismo procesowe w indywidualnej sprawie nie jest dokumentem, który podlega udostępnieniu (wyrok z 8 lutego 2018 r., I OSK 2160/16). Także dokumenty związane z nałożeniem opłaty dodatkowej za nieopłacony postój konkretnego prywatnego pojazdu nie odnoszą się do sprawy publicznej (wyrok z 7 czerwca 2018 r., I OSK 2297/16).

W odniesieniu do pojęcia sprawy publicznej wskazywano, że stanowi ją procedura tworzenia zadań, dotycząca egzaminów na poszczególnym stopniu edukacji (wyrok z 26 października 2018 r., I OSK 2678/16), jednakże już takiego charakteru nie posiada uzasadnienie ocen cząstkowych (wyroki z: 18 października 2018 r., I OSK 424/17 i 23 listopada 2018 r., I OSK 244/17). Charakter publiczny będzie miała informacja o efektach pracy komisji, a nie informacja o elementach procesu decyzyjnego zmierzającego do wystawienia ocen w indywidualnych sprawach (wyrok z 26 stycznia 2018 r., I OSK 438/16).

Z pojęcia informacji publicznej wyłączano tzw. dokumenty wewnętrzne. W wyroku z 26 października 2018 r., I OSK 2637/16 wskazano, że wprawdzie służą one realizacji zadań publicznych, ale mają charakter roboczy i nie są wiążące. Zaliczono do nich: analizy cennika usług powszechnych przeprowadzane w związku z kompetencjami Prezesa UKE określonymi w art. 57 ust. 1 i 2 ustawy Prawo pocztowe, karty drogowe, które mają wyłącznie walor organizacyjny i porządkowy (wyrok z 16 stycznia 2018 r., I OSK 1066/16), kwestie związane z wewnętrznym funkcjonowaniem organu administracyjnego, z technicznym przygotowaniem odpowiedzi (wyrok z 8 lutego 2018 r., I OSK 1828/17), aplikacje komputerowe zawierające elementy spraw sądowych (wyrok z 29 listopada 2018 r., I OSK 241/17), wyjaśnienia sędziego udzielone w ramach wstępnego wyjaśniania okoliczności podniesionych w skardze (wyrok z 10 stycznia 2018 r., I OSK 511/16). Nie wyłącza to społecznej kontroli, gdyż projekt rozstrzygnięcia zyskuje walor oficjalności, może być udostępniony (wyrok z 23 listopada 2018 r., I OSK 351/17). Nie uznano natomiast za dokument wewnętrzny

nagrania z przebiegu rozmów z kandydatami na stanowisko dyrektora szpitala, uznając, że stanowią one nieodłączną część protokołu (wyrok z 28 listopada 2018 r., I OSK 1652/18).

Nie stanowią informacji publicznej informacje techniczne, jak np. nagrania monitoringu budynku organu władzy publicznej (wyrok z 23 lutego 2018 r., I OSK 1514/16), statystyki wykorzystania miejskiej sieci internetowej „w zakresie m.in. liczby logowań, liczby sesji i pobranych danych dla poszczególnych hotspotów ewentualnie logi lub arkusz kalkulacyjny z danymi (wyrok z 7 czerwca 2018 r., I OSK 2005/16), dane dotyczące oprogramowania i szczegółowych opisów różnych procesów z nim związanych (wyrok z 29 czerwca 2018 r., I OSK 2114/16). Dokonując rozgraniczenia tych informacji od informacji publicznych w wyroku z 30 października 2018 r., I OSK 21/17, wskazano, że informacją publiczną są dane, w tym numery telefonów stacjonarnych i adresy e-mail, które pozwalają skomunikować się zainteresowanym z reprezentantami podmiotów publicznych w celu załatwienia swoich spraw. Nie oznacza to, że każdy telefon osoby pracującej w podmiocie publicznym i adres e-mail stanowią informację publiczną.

Materiały audiowizualne lub teleinformatyczne są źródłem informacji publicznej z posiedzeń jedynie gdy 1) protokół nie został sporządzony i 2) o ile materiały te w pełni rejestrują obrady (wyrok z 4 kwietnia 2018 r., I OSK 2096/16). Podstawowy charakter ma protokół obrad (wyrok z 28 czerwca 2018 r., I OSK 1552/18). Z kolei w wyroku z 26 października 2018 r., I OSK 331/17, wskazując na rozbieżności orzecznictwa w zakresie dostępu do materiałów audiowizualnych stwierdzono, że materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące obrady kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów podlegają udostępnieniu niezależnie od tego, czy zostały sporządzone i udostępnione protokoły lub stenogramy z tych obrad, jeżeli obowiązek ich sporządzenia przewidują przepisy prawa.

Do informacji publicznej nie zaliczano również wszystkich informacji będących w posiadaniu organizacji społecznych, lecz tylko te, które służyły wykonywaniu zadań publicznych (wyrok z 27 lutego 2018 r., I OSK 2029/17), jak również posiadanych przez spółki prawa handlowego (wyrok z 2 marca 2018 r., I OSK 2245/17).

Wnioskiem o udzielenie informacji może być objęte pytanie o określony stan istniejący na dzień udzielenia odpowiedzi. Wniosek taki nie może zmierzać do inicjowania działań (wyrok z 10 stycznia 2018 r., I OSK 452/16), toteż nie mieszczą się w tym zakresie pytania skierowane personalnie do osoby fizycznej pełniącej funkcję organu, jak też zdarzeń mogących mieć miejsce w przyszłości (wyrok z 31 lipca 2018 r., I OSK 196/18). W wyroku z 24 stycznia 2018 r., I OSK 319/16[93], podkreślono, że opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie nie stanowi informacji publicznej.

W odniesieniu do kwalifikacji informacji publicznej na proste i przetworzone podkreślano, że informacja wymagająca wykonania szeregu czynności (zgromadzenia, zanonimizowania i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów) może wymagać takich działań organizacyjnych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego. Informacja wytworzona w ten sposób, pomimo iż składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną (wyroki z: 15 czerwca 2018 r., I OSK 1821/16, 25 kwietnia 2018 r., I OSK 1355/16 czy 23 listopada 2018 r., I OSK 2951/16). Natomiast udostępnienie protokołu liczącego 14 stron, wymagają-

[93] Do tego wyroku złożono zdanie odrębne.

ce anonimizacji, nie wymaga takiego nakładu sił i środków, że dezorganizowałoby działania kancelarii Krajowej Rady Notarialnej, stanowi więc rodzaj informacji prostej (wyrok z 11 stycznia 2018 r., I OSK 547/16). Podobny charakter mają dokumenty, zestawienia czy analizy sporządzane przez zobowiązanego lub dla jego potrzeb, które już istnieją i nie zachodzi potrzeba ich wytworzenia (wyrok z15 czerwca 2018 r., I OSK 1821/16).

W przypadku stwierdzenia, że informacja ma charakter przetworzonej, należy wezwać wnioskodawcę do wskazania szczególnego interesu publicznego (wyrok z 18 lipca 2018 r., I OSK 2129/16). Brak reakcji na wezwanie o wykazanie takiego interesu nie upoważnia organu do pozostawienia podania bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. (wyrok z 7 marca 2018 r., I OSK 1794/16). Samo upowszechnienie informacji poprzez opublikowanie danych czy zainicjowanie publicznej dyskusji w określonym przedmiocie nie jest równoznaczne ze stworzeniem faktycznej możliwości wykorzystania uzyskanych danych dla realnej poprawy funkcjonowania instytucji państwa (wyrok z 18 kwietnia 2018 r., I OSK 2436/17). Nie stanowi też szczególnego interesu publicznego realizacja partykularnego interesu deweloperów (wyrok z 2 lutego 2018 r., I OSK 658/16) ani tym bardziej interesu własnego (wyrok z 16 marca 2018 r., I OSK 915/16). Takim interesem dysponuje natomiast Polska Izba Paliw Płynnych, gdyż jest uprawniona do wyrażania opinii o projektach rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania gospodarki oraz może uczestniczyć w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w tym zakresie (wyrok z 2 lutego 2018 r., I OSK 659/16).

3.27.2. Zakres podmiotowy u.d.i.p. W wyroku z 7 marca 2018 r., I OSK 1794/16, wskazano, że pojęcie „każdy" uwzględnia nie tylko osoby fizyczne i podmioty prawa prywatnego, ale również osoby prawne czy jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne. Podmiotem uprawnionym jest radny. Dla uznania, że ma on inny tryb dostępu do wnioskowanych danych, tryb ten musiałby mu zapewniać w ramach jego statusu możliwość dostępu do informacji będących przedmiotem jego zainteresowania (wyrok z 4 kwietnia 2018 r. I OSK 1852/16). W ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku (poza formą pisemną). Może być przekazany pocztą elektroniczną (wyroki z: 22 marca 2018 r., I OSK 2453/16, 16 października 2018 r., I OSK 2621/16). Braki organizacyjne lub problemy techniczne nie są okolicznościami wyłączającymi bezczynność (wyrok z 8 marca 2018 r., I OSK 2577/17). Nieodebranie czy też nieodczytanie przez organ wysłanego do niego przy użyciu poczty elektronicznej wniosku skierowanego na oficjalnie podany adres poczty elektronicznej organu obciąża ten organ, a nie skarżącego (wyroki z: 9 stycznia 2018 r., I OSK 1626/17, 19 lipca 2018 r., I OSK 380/18).

Szeroko ujmowano też krąg podmiotów zobowiązanych. W wyroku z 9 października 2018 r., I OSK 1487/18, wskazano, że ustawodawca obowiązkiem udostępniania informacji publicznej objął dwie zasadnicze grupy: pierwsza to władze publiczne, a druga to podmioty wykonujące zadania publiczne niebędące władzami publicznymi. Dalsze wyliczenie dokonane przez ustawodawcę w punktach 1-5 ust. 1 art. 4 u.d.i.p. tworzy katalog otwarty podmiotów zobowiązanych; jest on wyliczeniem przykładowym i niewyczerpującym. Do takich podmiotów zobowiązanych zaliczono: Kolejowe Zakłady Łączności spółka z o.o. z uwagi na pozycję dominującą Skarbu Państwa (wyroki z: 29 listopada 2018 r., I OSK 248/17, I OSK 249/17,,I OSK 250/17), Polski Holding Nieruchomości S.A. z uwagi na strukturę własnościową (wyrok z 23 października 2018 r., I OSK 2498/16), Regionalny Szpital Specjalistyczny im. dr. Wł. Biegańskiego w Grudziądzu mimo pozyskiwania środków od prywatnych sponsorów, gdyż z chwilą ich przekazania Szpitalowi stanowiły one majątek

publiczny (wyrok z 20 września 2018 r., I OSK 1347/18). Za podmiot zobowiązany uznano też Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce z siedzibą w Warszawie jako realizujące zdania publiczne mimo braku umowy zawartej z j.s.t. (wyrok z 29 czerwca 2018 r., I OSK 2019/16), Spółkę z o.o. – Szczeciński Fundusz Pożyczkowy realizujący cele i zadania o charakterze publicznym i dysponujący majątkiem publicznym (wyrok z 27 marca 2018 r., I OSK 2487/16), Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej, wykonujący zadania władzy publicznej (wyroki z 24 stycznia 2018 r., I OSK 394/16, I OSK 395/16, podobnie postanowienie z 16 stycznia 2018 r., I OSK 1091/16), Krajowy Sąd Dyscyplinarny Izby Architektów RP (wyrok z 9 maja 2018 r. I OSK 2375/16), fundację Pro-prawo do życia jako organizację prowadzącą działalność pożytku publicznego (wyrok z 12 stycznia 2018 r., I OSK 396/16), Zakład Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. z siedzibą w Szczecinie (wyrok z 21 czerwca 2018 r., I OSK 1484/16), Orange Polska Sp. z o.o. (wyroki z 25 września 2018 r., I OSK 902/18 i I OSK 921/18), Kierownika Zakładu Gospodarki Komunalnej (wyrok z 15 czerwca 2018 r., I OSK 1722/16), Nadleśniczego Lasów Państwowych (postanowienie z 24 kwietnia 2018 r., I OSK 1193/18), Dyrektora Gminnego Zakładu Usług Komunalnych i Mieszkaniowych, który mimo braku osobowości prawnej jest osobą reprezentującą zakład i ma zdolność sądową w zakresie spraw z informacji publicznej (wyrok z 26 marca 2018 r., I OSK 2733/17), Dyrektora MOPS (wyrok z 25 kwietnia 2018 r., I OSK 2373/17), Górnośląską Agencję Przedsiębiorczości i Rozwoju Sp. z.o.o w Gliwicach, powstałą w celu realizacji zadań ustawowych spoczywających na jednostkach samorządu terytorialnego (wyrok z 10 stycznia 2018 r., I OSK 724/16). Wskazywano też, że organy publicznych uczelni wyższych należą do podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Jednocześnie jednak zauważono, że Rektor AGH, pozostając zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej na zasadach ogólnych, nie jest zobowiązany do udzielenia skarżącemu dostępu do posiedzeń senatu na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p., gdyż posiedzenia te nie są objęte dyspozycją powyższego przepisu (wyrok z 21 lutego 2018 r., I OSK 1830/17). Natomiast nie uznano za podmiot zobowiązany Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Krośnie SA, gdyż jest ono przedsiębiorcą bez majątkowego udziału Skarbu Państwa czy jednostki samorządu terytorialnego (publicznych osób prawnych) oraz nie wykonuje zadań publicznych z zakresu transportu publicznego (wyrok z 28 maja 2018 r., I OSK 2838/17).

Podkreślano także, że partia polityczna co do zasady jest zobowiązana do udzielania informacji publicznej będącej w jej posiadaniu (wyrok z 25 września 2018 r., I OSK 682/18), szczególnie w zakresie finansowania partii (wyrok z 23 października 2018 r., I OSK 2497/16). Nie dotyczy to jednak dokumentów wewnętrznych wytworzonych przez partie (wyrok z 23 października 2018 r., I OSK 2721/16). W odniesieniu do organizacji społecznych wskazywano, że nie wszystkie posiadane przez nie informacje mają charakter publiczny, lecz tylko te, które odnoszą się do wykonywania zadań publicznych lub gospodarowania mieniem publicznym (wyrok z 16 lutego 2018 r., I OSK 1155/16).

Podmiotem zobowiązanym jest ten, kto posiada żądane informacje. W sytuacji gdyby doszło do złożenia nieprawdziwego oświadczenia o nieposiadaniu żądanych informacji, środkiem ochrony jest przepis art. 23 u.d.i.p. (wyroki z: 10 stycznia 2018 r., I OSK 588/16, 7 marca 2018 r., I OSK 2257/17). Powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu informacji należy rozpatrywać w kontekście art. 8, 9 i 11 k.p.a. Oświadczenie organu powinno być przy tym jednoznaczne w swej treści, a ponadto zawierać dane pozwalające na ocenę rzetelności zawartego w nim twierdzenia przez Sąd administracyjny (wyrok z 4 kwietnia 2018 r., I OSK 2458/17).

3.27.3. Postępowanie w sprawie udostępnienia informacji i podstawy odmowy jej udzielenia. Gospodarzem postępowania jest wnioskodawca, w sprawach dostępu nie ma bowiem zastosowania art. 64 par.2 k.p.a. z wyjątkiem decyzji wydawanych na podstawie art.16 ust.1 u.d.i.p. – odmowa udostępnienia informacji publicznej (wyrok z 30 października 2018 r., I OSK 59/17). W sytuacji gdy informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż dwa miesiące od dnia złożenia wniosku (wyrok z 30 października 2018 r., I OSK 30/17).

Przepis art. 7 ust. 2 u.d.i.p. stanowi, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15. Jeżeli określony podmiot zgłasza żądanie wydania odpisu dokumentu sądowego także wtedy, kiedy powołuje się na przepisy u.d.i.p., zastosowanie znajdą przepisy dotyczące obowiązku poniesienia – w przypadku dokumentu znajdującego się w zbiorach sądu administracyjnego – opłaty kancelaryjnej (wyrok z 23 października 2018 r., I OSK 2860/16). Opłata określona w art. 15 ust. 1 u.d.i.p. musi wynikać przy tym z konieczności poniesienia kosztów realizacji wniosku możliwych do zweryfikowania pod względem prawidłowości ich wyliczenia. Nie powinna mieć zarazem charakteru zaporowego, co skutkowałoby faktycznym pozbawieniem strony prawa do uzyskania informacji (wyroki z: 18 kwietnia 2018 r., I OSK 1363/17, I OSK 1390/17 i I OSK 1789/17).

Jedną z podstaw odmowy udostępnienia informacji publicznej może być zgodnie z art. 5 u.d.i.p. tajemnica ustawowo chroniona. Przyjmowano przy tym, że pojęcie to powinno być wykładane ściśle. Nie jest zatem dopuszczalne konstruowanie jakichkolwiek domniemań. Sam fakt, iż dokument ten stanowi zapis posiedzenia niejawnego, nie stanowi wystarczającej podstawy do wywodzenia, iż podlega on wyłączeniu z udostępnienia w trybie u.d.i.p. (wyrok z 26 kwietnia 2018 r., I OSK 1369/16).

Odnośnie do ochrony informacji niejawnych w wyroku z 24 stycznia 2018 r., I OSK 323/16 podkreślono, że przybiera ona dwie postaci. Dla jednej z nich wystarczy element materialny, tj. określone niebezpieczeństwo. Nie jest tu wymagane nadanie informacji klauzuli tajności, co wynika z z art. 4 ust. 1 u.o.i.n. Taka sytuacja występowała w przypadku żądanego dokumentu – polityki bezpieczeństwa systemu informatycznego, jego ujawnienie mogłoby mieć bowiem szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa publicznego, a także przestrzegania praw i wolności obywateli (art. 5 ust. 4 w zw. z art. 1 ust. 1 u.o.i.n.). Na znaczenie elementu materialnego jako konstytutywnego wskazano też w wyrokach z: 2 lutego 2018 r., I OSK 668/16, 2 lutego 2018 r., I OSK 706/16, 24 kwietnia 2018 r., I OSK 1422/16 czy 18 lipca 2018 r., I OSK 2248/16). Nadanie klauzuli tajności poddawane jest kontroli. Nadanie klauzuli zastrzeżone było z uwagi na fakt, że wnioskowane dane w istocie uniemożliwiłyby lub znacznie utrudniłyby kontrolę przewoźników poprzez faktyczną identyfikację kontrolerów. Taka sytuacja mieści się w określonej art. 5 ust. 4 ustawy o ochronie informacji niejawnych kategorii „szkodliwego wpływu na wykonywanie zadań przez organy władzy publicznej" (wyroki z 21 czerwca 2018 r., I OSK 138/18 i I OSK 139/18). Natomiast w przypadku żądania kopii rozmowy pomiędzy skarżącym a oficerem dyżurnym nie jest objęte rygorem odnoszącym się do informacji niejawnej (wyrok z 6 czerwca 2018 r., I OSK 81/18). Specyfika odmowy udostępnienia informacji publicznej z uwagi na ochronę informacji niejawnych powoduje, że organ nie musi szczegółowo uzasadniać i wskazywać konkretnych zagrożeń związanych z ich ewentualnym udostępnieniem (wyrok z dnia 30 listopada 2018 r., OSK 208/17).

W szerokim zakresie przedmiotem rozważań sądu była tajemnica przedsiębiorcy. Podkreślano nadal, że obejmuje ona zarówno element formalny, polegający na podjęciu przez przedsiębiorcę kroków w celu nadania informacji statusu chronionego, jak i element materialny, wyrażający się w gospodarczej doniosłości informacji dla przedsiębiorcy (wyrok z 20 września 2018 r., I OSK 1347/18). Badano przy tym gospodarczą wartość informacji, wskazując, że umowa, co do której podjęto działania mające na celu zachowanie jej w poufności, w swej treści zawiera informacje posiadające wartość gospodarczą, a ich ewentualne wykorzystanie przez innego przedsiębiorcę może stanowić element przewagi w konkurencji na danym rynku (wyrok z 12 stycznia 2018 r., I OSK 297/16). Podkreślano także, iż waga objętych tajemnicą przedsiębiorstwa informacji i ewentualne skutki dla danego przedsiębiorcy w przypadku ujawnienia tego typu informacji przeważają nad prawem dostępu do informacji publicznej (wyrok z 24 kwietnia 2018 r., I OSK 931/16). Jednocześnie wskazywano, że materialna przesłanka tajemnicy przedsiębiorcy musi być samodzielnie oceniona przez organ i winna znaleźć odzwierciedlenie w decyzji (wyrok z 12 stycznia 2018 r., I OSK 506/16), w tym w jej uzasadnieniu (wyrok z 9 marca 2018 r., I OSK 2534/17), musi też wynikać z rozważań sądu i podlegać ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności (wyrok z 11 stycznia 2018 r., I OSK 549/16).

Niewystarczające jest powołanie się na tajemnicę przedsiębiorcy bez szczegółowego rozwinięcia, w jakim aspekcie tę tajemnicę należałoby oceniać (wyroki z 27 lipca 2018 r., I OSK 2267/16 i I OSK 2281/16). Stwierdzano, że w ramach kontroli sąd powinien posiadać całość dokumentacji pozwalającej na rzeczywiste zbadanie przesłanek objęcia danej informacji klauzulą tajemnicy (wyrok z 19 kwietnia 2018 r., I OSK 876/16). W wyroku z 16 listopada 2018 r., I OSK 2680/16 podkreślono jednak, że skoro w art. 15 ust. 1 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki[94] przyjęto, że tajemnicą przedsiębiorstwa w rozumieniu tej ustawy są wnioski, recenzje, umowy i raporty z realizacji zadań finansowanych ze środków na naukę, to tym samym ustawodawca zwolnił podmioty stosujące prawo od badania przesłanek z art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, mających dopiero prowadzić do ustalenia, czy określone informacje objęte są tajemnicą przedsiębiorstwa.

Za ograniczenie prawa do informacji przyjmowano też prawo do prywatności. Wskazywano przy tym, że możliwość ingerencji w to prawo ma znacznie szerszy zakres w stosunku do osób pełniących funkcje publiczne. Jednakże zarówno w przypadku osób pełniących funkcje publiczne, jak i do osób takich funkcji niepełniących ochrona prywatności nie jest absolutna. Nie jest możliwe bowiem precyzyjne i jednoznaczne stwierdzenie istnienia związku między życiem prywatnym a ograniczeniem prawa do prywatności z uwagi na obowiązek udzielania informacji publicznej i skorelowane z nim prawo podmiotowe. Tylko wtedy więc, kiedy ujawnione zdarzenia oddziałują na sferę publicznego funkcjonowania podmiotu, usprawiedliwiona będzie ingerencja w sferę życia prywatnego. Brak jest zaś podstaw do przyjęcia, że ujawnienie wysokości wynagrodzenia konkretnej osoby za wykonanie usługi w sposób nieuprawniony wkracza w sferę prywatności tej osoby (wyrok z 16 lutego 2018 r., I OSK 657/16). Wskazywano jednak, że informacja o roku urodzenia funkcjonariusza nie stanowi informacji publicznej, o ile brak jest przepisów prawa, które by uzależniały zatrudnienie, wygaśnięcie bądź rozwiązanie stosunku pracy z pełnioną funkcją z uwagi na wiek funkcjonariusza (wyrok z 9 listopada 2018 r., I OSK 2866/16).

[94] Dz.U. z 2018 r. poz. 87.

Do kręgu osób pełniących funkcje publiczne nie zalicza się osób zatrudnionych na stanowiskach w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny (wyrok z 7 marca 2018 r., I OSK 1887/16). Podkreślano, że osobą pełniącą funkcje publiczne jest jednak Rzecznik Prasowy MON, gdyż ma wpływ na podejmowane działania w zakresie informacji publicznej (wyrok z 27 lutego 2018 r., I OSK 1927/17). Podobnie uznano, że osoba zatrudniona w szpitalu publicznym na stanowisku ordynatora – koordynatora świadczeń zdrowotnych w oddziale szpitalnym jest osobą pełniącą funkcję publiczną (wyrok z 21 czerwca 2018 r., I OSK 166/18 czy wyrok z 12 kwietnia 2018 r., I OSK 2111/17). Podkreślano przy tym, że ograniczenie prawa do informacji publicznej dotyczy osób pełniących funkcje publiczne nie tylko aktualnie, ale również w przeszłości, jeżeli oczywiście żądana informacja ma związek z pełnieniem tych funkcji (wyrok z 26 kwietnia 2018 r., I OSK 1423/16).

Różnica stanowisk dotyczyła natomiast możliwości stosowania zasady proporcjonalności przy ważeniu prawa do informacji publicznej i prawa do prywatności oraz prawa do ochrony danych osobowych. W wyroku z 21 czerwca 2018 r., I OSK 169/18 wskazano, że przy kolizji prawa do informacji publicznej z prawem do ochrony danych osobowych należy przyznać priorytet prawu do informacji publicznej zważywszy na to, że w ramach gospodarki rynkowej nie istnieje przymus zawierania umów z podmiotami publicznymi. Dlatego osoby, które wyraziły zgodę na udział w pracach „zespołów" i zawierają umowę cywilnoprawną z Ministrem Edukacji Narodowej, nie mogą oczekiwać, że w zakresie takich danych jak imię i nazwisko zachowają prawo do prywatności. Nieco inne stanowisko zajęto w wyroku z 19 lipca 2018 r., I OSK 1991/16. Wskazano, że względy te nie uzasadniają w świetle prawa do prywatności ujawnienia imion i nazwisk zleceniobiorców. Osoby takie nie pełnią bowiem żadnych funkcji publicznych, a ich znaczenie dla wykonywania zadań przez przedsiębiorstw nie jest duże.

Jako inną tajemnicę prawnie chronioną wskazywano na podstawie art. 15 ust. 3 z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki na dane o osobach recenzentów i ekspertów oceniających w danym postępowaniu wnioski o przyznanie środków finansowych na naukę przeznaczonych na zadania związane z finansowaniem przez Państwo badań naukowych. Stwierdzano również, że niezależność ekspertów i recenzentów oceniających wnioski o przyznanie środków na badania naukowe jest chroniona po zakończeniu postępowania o przyznanie środków (wyrok z 1 lutego 2018 r., I OSK 699/16).

3.27.4. Skargi na bezczynność, rażące naruszenie prawa a grzywna. Nie każdy przypadek przekroczenia przez organ terminu określonego w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. oznaczać będzie automatycznie stan bezczynności czy przewlekłości. Przepis art. 13 ust. 2 u.d.i.p. daje bowiem możliwość w uzasadnionych przypadkach udostępnienia informacji w terminie dłuższym niż 14 dni (wyrok 7 czerwca 2018 r., I OSK 2245/16). Jako przypadek bezczynności kwalifikowano sytuacje, gdy organ nie zachował się w sposób przewidziany przepisami ustawy, a zatem ani nie udostępnił spornych danych, ani nie oświadczył, że ich nie posiada, ani wreszcie nie wydał odmownej decyzji administracyjnej. Pismo informujące, że żądanie nie dotyczy informacji publicznej, wyklucza natomiast bezczynność tylko wtedy, kiedy taki pogląd jest prawdziwy (wyroki z: 7 marca 2018 r., I OSK 1813/16 i I OSK 1814/16). Za bezczynność uważano brak wezwania strony do wykazania szczególnego interesu publicznego przy kwalifikacji informacji jako przetworzonej (wyrok z 31 stycznia 2018 r., I OSK 1257/16), udostępnienie tylko częściowej informacji (wyrok z 29 maja 2018 r., I OSK 1998/16, podobnie wyrok z 26 marca 2018 r., I OSK 2730/17), brak prawidłowego odniesienia się do rzeczy-

wistej treści wniosku (wyroki z: 6 marca 2018 r., I OSK 2683/17 czy 19 lipca 2018 r., I OSK 337/18). Podkreślano, też że organ, który nie wykazuje lub przynajmniej nie uprawdopodabnia, że nie jest w posiadaniu informacji publicznej objętej wnioskiem, nie może zwolnić się z zarzutu pozostawania w bezczynności, odsyłając skarżącego do innego organu, bez wskazania konkretnego miejsca publikacji wnioskowanej informacji, tj. strony BIP (wyrok z 25 września 2018 r., I OSK 682/18).

Za brak bezczynności organu uznawano nieudzielenie zanonimizowanej informacji publicznej, o ile ten sposób przetworzenia treści nie niweczy pożądanego przez stronę rezultatu w postaci uzyskania informacji o konkretnie wskazanych sprawach (wyrok z 16 marca 2018 r., I OSK 2531/17). Z kolei w wyroku z 7 czerwca 2018 r., I OSK 2061/16 stwierdzono, że w sytuacji gdy strona mogła zapoznać się z żądaną informacją w postaci udostępnionego protokołu z posiedzenia Komisji, to cel ustawy, jakim jest umożliwienie osobie zainteresowanej zapoznanie się z treścią informacji publicznej, został zrealizowany, co oznacza, że żądanie udzielenia tej samej informacji, chociaż w innej formie, nie rodziło po stronie adresata wniosku obowiązku wtórnego jej udostępnienia. Podkreślano też, że z zarzutu bezczynności uwalnia umieszczenie informacji w BIP. Dotyczy to także osób pozbawionych wolności (wyrok z 16 października 2018 r., I OSK 2219/16). Jednocześnie wskazywano, że akty i czynności podejmowane przez organy w związku z prowadzeniem BIP, jak i bezczynność w tym zakresie nie podlegają kontroli sądu administracyjnego (wyrok z 23 listopada 2018 r., I OSK 110/17).

W przypadku stwierdzenia, że bezczynność organu maiała charakter rażącego naruszenia prawa, sąd może nałożyć na organ grzywnę. Zasadność i wysokość grzywny powinna być uzależniona od stopnia zawinienia organu oraz charakteru informacji, np. gdy żądania informacja mogła służyć weryfikacji praworządności działania tego organu (wyrok z 24 stycznia 2018 r., I OSK 306/16). Podkreślano też, że środek ten powinien być stosowany w sytuacjach, w których oceniając całokształt działań organu można dojść do przekonania, że noszą one znamiona celowego unikania podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie, a przy tym istnieje uzasadniona obawa, że bez tych dodatkowych sankcji organ nadal nie będzie respektować obowiązków wynikających z przepisów prawa (wyrok z 21 lutego 2018 r., I OSK 1842/17). Wskazywano na rolę grzywny jako środka dyscyplinującego w przypadku przewlekłości mającej charakter obstrukcji ze strony organu (wyrok z 25 lipca 2018 r., I OSK 2020/17) .

3.27.5. Inne tryby dostępu. W odniesieniu do odrębnych trybów dostępu do informacji publicznej podkreślano, że wyjątki przewidziane w przepisach szczególnych należy interpretować zwężająco. Stąd udostępnianie wniosków o dofinansowanie projektów następuje na podstawie u.d.i.p., gdyż nie odnosi się do tej sytuacji art. 30a ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (wyrok z 16 marca 2018 r., I OSK 2388/17). Podobnie wyniki badań laboratoryjnych osadów ściekowych są udostępniane w ramach u.d.i.p. (wyrok z 28 września 2018 r., I OSK 1821/18). Także art. 35 ust. 3 i art. 36 ust. 3 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i o archiwach nie stanowią *lex specialis* wobec art. 1 i nast. u.d.i.p. (wyrok z 31 stycznia 2018 r., I OSK 1258/16). Z kolei dostęp do treści aktów notarialnych odbywa się na zasadach szczególnych, jednak nie oznacza to braku możliwości społecznej kontroli nad sposobem gospodarowania mieniem publicznym, jakim są lokale gminne. Informacja o ilości sprzedanych lokali i uzyskiwanych cenach podlega udostępnieniu, może tylko w zależności od zakresu wniosku stanowić informację prostą lub przetworzoną (wyroki z 24 maja 2018 r., I OSK 2699/17 i 2700/17).

Odrębny reżim odnosi się do dostępu do dokumentów zawierających korespondencję między komisją Europejską a polskimi władzami, dotyczącą porozumień CETA i TTIP. Podlega on przepisom rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji[95] (wyrok z 2 lutego 2018 r., I OSK 273/16). Rozporządzenie nr 1049/2001 nie ma pola zastosowania, które krzyżowałoby się z obszarem zastosowania u.d.i.p. Dotyczy ono bowiem dokumentów znajdujących się w posiadaniu podmiotów polskich wyłącznie wtedy kiedy pochodzą one od instytucji unijnych (wyrok z 25 lipca 2018 r., I OSK 1973/16). Skoro jednak Minister przekazał wniosek skarżącej Fundacji do instytucji wspólnotowej (Komisji), stosując przepis art. 5 zd. drugie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, to kompetencja do załatwienia tego wniosku przeszła na Komisję Europejską (wyrok 26 kwietnia 2018 r., I OSK 1975/16).

W kwestii dostępu do udziału w obradach Sejmu NSA uznał, że art. 61 Konstytucji, art.3 i 18 u.d.i.p. oraz Regulamin Sejmu nie dają podstaw do roszczenia o dopuszczenie do udziału w obradach, a zgoda na uczestnictwo osób trzecich pozostawiona jest w zasadzie swobodnemu uznaniu uprawnionego organu (postanowienie z 29 sierpnia 2018 r., I OSK 2511/18).

3.28. Sprawy dotyczące ochrony informacji niejawnych

Na gruncie ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych[96] NSA rozpoznawał sprawy związane z kontrolą legalności decyzji odmawiających lub cofających poświadczenie bezpieczeństwa w zakresie dostępu do informacji niejawnych. NSA wskazywał, że w toku postępowania sprawdzającego prowadzonego w trybie art. 24 istotne jest ustalenie, czy na skutek celowego, nieincydentalnego działania funkcjonariusza doszło do ujawnienia informacji niejawnych lub istniało realne niebezpieczeństwo ich ujawnienia osobom nieuprawnionym. Z tego też powodu konieczne jest szczegółowe wyjaśnienie przebiegu spotkań, rodzaju i zakresu informacji, jakie były na nich przekazywane oraz ich oceny w kontekście, czy stanowiły one informacje chronione w rozumieniu ustawy. Samo bowiem ustalenie, że spotkania odbyły się z inicjatywy skarżącej i bez wiedzy przełożonych, nie dowodzi jeszcze, iż zaistniały przesłanki z art. 24 ust. 6 ustawy (por. wyroki z 8 października 2018 r., I OSK 1738/18, I OSK 1739/18, I OSK 1740/18). Istnienie uzasadnionych wątpliwości co do braku rękojmi zachowania tajemnicy nasuwała natomiast w ocenie NSA postawa strony, która jako doświadczony funkcjonariusz Policji cechowała się ogólnym brakiem orientacji co do ilości i rodzaju dokumentów znajdujących się na jego stanie, a co również przełożyło się na brak kontroli nad tymi dokumentami (por. wyroki z 18 stycznia 2018 r., I OSK 939/17 i I OSK 940/17). Także uwikłanie sprawdzanego w proces karny, w którym ma status oskarżonego o usiłowanie popełnienia przestępstwa umyślnego, ściganego z oskarżenia publicznego, niezależnie od końcowego rozstrzygnięcia, dawało podstawy do cofnięcia uprawnień w zakresie dostępu do informacji niejawnych. Osoba, wobec której toczy się postępowanie karne i wniesiono wobec niej akt oskarżenia, może podejmować wszelkie kroki, aby uniknąć odpowiedzialności i skazania wyrokiem sądowym. Rozstrzygnięcie procesu sądowego zależne jest od informacji przekazywanych sądowi przez innych uczestni-

[95] Dz.Urz. UE L 2001.145.43.

[96] Dz.U. z 2016 r. poz. 1167 ze zm.; dalej: u.o.i.n.

ków postępowania, w tym świadków i inne osoby, które nie stały się uczestnikami procesu, ale mogą mieć wpływ na jego przebieg np. poprzez ukrywanie dowodów (por. wyroki z 23 sierpnia 2018 r., I OSK 3207/18 i I OSK 3208/18). Podkreślano również w orzecznictwie NSA, że także do czynności kontrolnych dopuścić można jedynie osoby uprawnione. W przeciwnym razie uzyskane przez osoby nieuprawnione informacje nie mogą być podstawą ustaleń faktycznych organu (por. wyroki z 26 kwietnia 2018 r., I OSK 41/18, I OSK 42/18, I OSK 43/18, I OSK 44/18). W ostatnich wyrokach polecano również zbadanie, czy Centrum Eksperckie Kontrwywiadu NATO należy do podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ww. ustawy.

3.29. Świadczenia w drodze wyjątku

Świadczenia w drodze wyjątku zostały uregulowane w dwóch aktach prawnych: ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[97] oraz w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[98]. Zdecydowania większość rozpoznanych spraw dotyczyła świadczenia przyznawanego przez Prezesa ZUS na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy FUS, jedna sprawa związana była ze świadczeniem udzielanym przez Prezesa KRUS na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, natomiast pozostałe dotyczyły świadczeń przewidzianych w art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach, przyznawanymi przez Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach ubezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty, nie mogą – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania, Prezes Zakładu może przyznać w drodze wyjątku świadczenia w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie.

Zasadą jest, że w ramach powyższej regulacji rozpatruje się prawo do świadczenia, o które dana osoba ubiegała się w postępowaniu zwykłym i którego odmówiono ze względu na brak spełnienia ustawowych warunków. Z uprawnień przewidzianych w tym przepisie mogą skorzystać ci ubezpieczeni (członkowie rodziny), którzy spełniają łącznie następujące wymogi: 1) wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty; 2) nie mogą – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym; 3) nie mają niezbędnych środków utrzymania. Brak choćby jednej z powyższych przesłanek wyklucza przyznanie tego świadczenia. Świadczenie w drodze wyjątku nie ma charakteru roszczeniowego, a jego przyznanie następuje w ramach tzw. uznania administracyjnego.

Przedmiotem rozważań NSA na gruncie art. 83 ust. 1 ustawy FUS było występowanie w sprawach „szczególnych okoliczności", które uzasadniałyby przyznanie świadczenia w drodze wyjątku. Za „szczególną okoliczność" w rozumieniu art. 83 ust. 1 ww. ustawy nie można uznać długotrwałej przerwy w zatrudnieniu (wyrok z 18 stycznia 2018 r., I OSK

[97] Dz.U. z 2018 r. poz. 1270 ze zm.; dalej: ustawa FUS.
[98] Dz.U. z 2017 r. poz. 2336.

1844/17), jak również braku możliwości udokumentowania okresów ubezpieczenia (wyrok z 22 sierpnia 2018 r., I OSK1484/18). Sam fakt zarejestrowania jako osoby bezrobotnej w urzędzie pracy nie stanowi okoliczności szczególnej na gruncie art. 83 ust. 1 ww. ustawy, aby zaś okres pozostawania bez pracy można było uznać za szczególną okoliczność, to należy udowodnić, że w celu znalezienia pracy wykazano się wyjątkową aktywnością. Podobnie NSA ocenił sam fakt niestabilnej sytuacji na rynku pracy – bycie bezrobotnym nie zwalnia z własnej aktywności w kierunku poszukiwania zatrudnienia (wyroki z 1 sierpnia 2018 r., I OSK 841/18 oraz I OSK 842/18).

Rozstrzygając wniosek o przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy w drodze wyjątku Prezes ZUS zobowiązany jest do oceny w oparciu o orzeczenie komisji lekarskiej ZUS czy wnioskodawca spełnia ustawowy warunek całkowitej niezdolności do pracy. W postępowaniu dotyczącym świadczenia w drodze wyjątku nie ma możliwości weryfikowania orzeczenia lekarza orzecznika lub komisji lekarskiej ZUS, a organ rozstrzygając sprawę w drodze decyzji administracyjnej związany jest treścią takiego orzeczenia. Ocena tego orzeczenia sprowadza się wyłącznie do zbadania, czy jego treść odpowiada wymogom zawartym w art. 83 ust. 1 ustawy. Badanie orzeczenia w przedmiocie niezdolności do pracy ma charakter wyłącznie formalny, a poza zakresem zainteresowania w postępowaniu w sprawie przyznania świadczenia w drodze wyjątku pozostaje kwestia prawidłowości ustalenia stopnia niezdolności do pracy (wyrok z 20 lipca 2018 r., I OSK 1483/18).

Kolejną grupę świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku reguluje art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów w szczególnie uzasadnionych przypadkach może przyznać emeryturę lub rentę na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie. Przyznanie świadczenia w trybie powyższego przepisu nie jest uzależnione od spełnienia formalnych wymogów, jak ma to miejsce w przypadku świadczenia wyjątkowego przyznawanego przez Prezesa ZUS. Rozważania NSA na gruncie tego przepisu, podobnie jak w przypadku art. 83 ust. 1 ustawy, skupiają się na pojęciu „szczególnie uzasadnionych przypadków".

Szczególnie uzasadniony przypadek należy wiązać z uhonorowaniem wyjątkowych osiągnięć indywidualnych w określonej dziedzinie aktywności, również w znaczeniu niepowtarzalnych. Jeśli osiągnięcia (zasługi) wnioskodawcy świadczenia przyznawanego w trybie art. 82 ust. 1 ustawy FUS mają być wyjątkowe i niepowtarzalne, to nie można zakładać, jak przyjął to sąd pierwszej instancji, że to na organie ciąży obowiązek „wyszukania" takich osiągnięć. Szczególnymi osiągnięciami nie może być udział skarżącego w protestach społecznych w 2015 r., jak również udział w ich organizowaniu ani udział w negocjacjach związkowych z rządem w wolnym, demokratycznym kraju, gdzie relacja władzy ze społeczeństwem w kwestiach ekonomicznych i społecznych opiera się między innymi na wzajemnym wypracowywaniu zadowalających strony rozwiązań (wyrok z 7 sierpnia 2018 r., I OSK 1071/18). Opozycyjna działalność wnioskodawcy oraz represje, jakie dotknęły skarżącego skutkujące trudną sytuacją materialną jego rodziny wobec niewykazywania się przez niego wybitnymi, szczególnymi, niepowtarzalnymi zasługami, nie stanowi okoliczności, która wypełniałaby znamiona szczególnie uzasadnionego przypadku w znaczeniu wynikającym z *ratio legis* art. 82 ust. 1 omawianego przepisu (wyrok z 24 kwietnia 2018 r., I OSK 2291/17). Także fakt urodzenia i wychowania trzynaściorga dzieci nie może stanowić zasługi ocenianej na gruncie zasad art. 82 ust. 1 ustawy (wyrok z 28 grudnia 2018 r., I OSK 3774/18).

Ostatnią grupę świadczeń w drodze wyjątku reguluje ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zgodnie z art. 55 ust. 1 ww. ustawy Prezes Kasy może przyznać emeryturę

czy rentę rolniczą z tytułu niezdolności do pracy lub rentę rodzinną rolnikowi lub domownikowi albo członkom rodziny zmarłego rolnika lub domownika pomimo niespełnienia, wskutek szczególnych okoliczności, warunków określonych w ustawie, jeżeli zainteresowana osoba nie ma niezbędnych środków utrzymania i nie może ich uzyskać ze względu na wiek lub stan zdrowia. Emerytura rolnicza przyznawana w drodze wyjątku w oparciu o art. 55 ust. 1 ww. ustawy jest świadczeniem o charakterze szczególnym, a decyzja w tym przedmiocie ma charakter uznaniowy. Granice uznania wyznaczają określone w tym przepisie przesłanki, które muszą być spełnione łącznie (wyrok z 25 stycznia 2018 r., I OSK 2271/17).

3.30. Sprawy dotyczące lustracji[99]

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o IPN, na pisemny wniosek osoby, o której mowa w art. 33 ust. 2 (osoby, której dokumenty dotyczą), podaje się jej dalsze dane identyfikujące tożsamość osób, które przekazywały o niej informacje organom bezpieczeństwa państwa, jeżeli można je jednoznacznie określić na podstawie dokumentów danego organu bezpieczeństwa państwa i jeżeli w dokumentach udostępnionych do wglądu na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 30 ust. 1, znajdują się pseudonimy lub nazwiska tych osób. Nawet w sytuacji, gdy zostały spełnione przesłanki uprawniające do zgłoszenia żądania, o jakim mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o lPN, Prezes IPN ma podstawy, by odmówić podania nazwisk i dalszych danych osobowych funkcjonariuszy oraz pracowników organu bezpieczeństwa państwa, jeżeli nie można ich jednoznacznie określić na podstawie dokumentów danego organu bezpieczeństwa. Niemożność ustalenia nazwisk i dalszych danych osobowych funkcjonariuszy i pracowników organu bezpieczeństwa państwa może wynikać w szczególności z tej przyczyny, że zasoby archiwalne IPN nie zawierają dokumentów pozwalających na ustalenie takich danych. To stanowi oczywistą przeszkodę pozytywnego załatwienia wniosku. Wnioskodawca może uzyskać dane osobowe funkcjonariuszy, pracowników lub kryptonimy współpracowników organów bezpieczeństwa państwa, o ile można je jednoznacznie określić na podstawie dokumentów organów bezpieczeństwa, których ewidencjonowanie, gromadzenie, udostępnianie, zarządzanie i korzystanie powierzono Instytutowi Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu[100] (wyrok z 18 stycznia 2018 r., I OSK 1485/15).

Odnosząc się do kwestii usunięcia danych znajdujących się w archiwum IPN, NSA stwierdził, że autonomia informacyjna jednostki gwarantowana w art. 51 Konstytucji RP oznacza m.in. prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo sprawowania kontroli nad takimi informacjami znajdującymi się w posiadaniu innych podmiotów – prawo do ochrony danych osobowych. Obejmuje ono prawo „każdego" do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych oraz zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4 Konstytucji). NSA powołał się na wyrok TK z 12 grudnia 2012 r., K 32/04, w którym wskazano, że prawo podmiotowe z art. 51 ust. 4 Konstytucji umożliwia sprostowanie i żądanie usunięcia danych do sytuacji, gdy dane te zostały „zebrane w sposób sprzeczny z ustawą". Przesłanka art. 51

[99] Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2016 r. poz. 152 ze zm.; dalej ustawa o IPN).

[100] Powołany w uzasadnieniu wyrok z 15 lutego 2007 r., I OSK 628/06.

ust. 4 dotyczy legalności samego pozyskiwania materiałów jako hipotezy uzasadniającej sprostowanie i usunięcie materiałów zebranych z naruszeniem prawa – w momencie ich zbierania. Skoro prawo do ochrony danych osobowych i autonomia informacyjna zostały zagwarantowane w normach konstytucyjnych, to ograniczenie tego prawa, także w sferze obowiązków władz publicznych w tym zakresie, może być ustanowione w ustawie i uzasadnione jedynie względami wyjątkowymi, wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ustawa o IPN w art. 71 wyraźnie stanowi, że w działalności Instytutu Pamięci określonej w art. 1, z wyjątkiem prowadzenia Bazy, o której mowa w art. 53f, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. W tej sytuacji oraz wobec braku stosownej regulacji w ustawie odnoszącej się do usuwania ze zbiorów IPN jakichkolwiek informacji konstytucyjne prawo do ochrony danych osobowych, które może zostać zrealizowane poprzez ich usunięcie, z woli ustawodawcy zostało wyłączone (wyrok z 30 maja 2018 r., I OSK 2481/16).

3.31. Wybory

3.31.1. Rozstrzygane sprawy dotyczyły głównie skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) w przedmiocie podziału gmin na okręgi wyborcze. Na stan prawny miał wpływ wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14, w którym stwierdzono, że art. 420 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy[101] jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych[102] znowelizowano art. 420 Kodeksu wyborczego, przyznając określonym podmiotom prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na orzeczenie PKW w sprawach okręgów wyborczych (art. 5 pkt 110). Termin wejścia w życie tej nowelizacji wyznaczono na 1 stycznia 2019 r. W okresie przejściowym materię będącą przedmiotem regulacji art. 420 Kodeksu wyborczego w nowym brzmieniu unormowano w art. 12 ust. 3 ustawy z 11 stycznia 2018 r., zgodnie z którym art. 420 Kodeksu wyborczego w brzmieniu dotychczasowym stosuje się odpowiednio, z tym że na orzeczenie PKW przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego w terminie 3 dni od daty podania orzeczenia PKW do publicznej wiadomości, a sąd pierwszej instancji rozpoznaje sprawę w ciągu 5 dni od dnia jej wniesienia i wydaje orzeczenie, od którego przysługuje prawo wniesienia skargi kasacyjnej do NSA. W dniu 20 lipca 2018 r. weszła w życie nowelizacja przepisu przejściowego art. 12 ust. 3 ustawy z 11 stycznia 2018 r.[103] Ustawodawca przyjął skrócony tryb zaskarżania orzeczeń PKW, ustalając, iż na postanowienie PKW przysługuje prawo wniesienia skargi do NSA w terminie 3 dni od daty podania tego postanowienia do publicznej wiadomości. W art. 8 ustawy nowelizującej przyjęto, iż postępowania w sprawach ze skarg na postanowienie PKW niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy podlegają rozpoznaniu przez NSA na podstawie art. 7 niniejszej ustawy oraz przepisów ustawy, o której mowa w art. 6, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

[101] Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.; dalej: Kodeks wyborczy.

[102] Dz.U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.

[103] Art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1349).

3.31.2. W kwestii zachowania terminu do wniesienia skargi, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy z 11 stycznia 2018 r., NSA wskazał, iż artykuł 12 ust. 3 powołanej ustawy z 11 stycznia 2018 r. odsyła do odpowiedniego stosowania art. 420 Kodeksu wyborczego w dotychczasowym brzmieniu. Dla ustalenia zachowania terminu zastosowanie ma art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego. Skarga wnoszona na podstawie Kodeksu wyborczego należy do skarg, o których stanowi art. 3 § 3 p.p.s.a. Regulacja w przepisach ustawy szczególnej ma pierwszeństwo przed regulacją w ustawie procesowej. Artykuł 9 § 1 Kodeksu wyborczego ustanowił regułę ogólną dla zachowania terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Brak w art. 12 ust. 3 ustawy z 11 stycznia 2018 r. odesłania do art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego nie daje podstaw do wykładni, że wyklucza jej zastosowanie. Odesłanie to było zbędne, skoro postanowiono o odpowiednim stosowaniu art. 420 Kodeksu wyborczego. Przyjęto zatem, że w omawianych sprawach liczy się dzień złożenia skargi w sądzie, a nie dzień nadania jej w urzędzie pocztowym (postanowienie z 22 czerwca 2018 r., II OZ 698/18).

3.31.3. Kwestia legitymacji do wniesienia skargi, o której mowa w art. 12 ustawy z 11 stycznia 2018 r., była przedmiotem rozważań NSA w postanowieniu z 22 czerwca 2018 r., II OSK 1787/18. Sąd wskazał, że artykuł 420 Kodeksu wyborczego w związku z art. 12 ust. 1 powołanej ustawy z 11 stycznia 2018 r. wyznacza wyczerpująco legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wyborcom w liczbie co najmniej 15 oraz radzie gminy. Wyczerpująca regulacja w art. 420 i art. 12 powołanej ustawy z 11 stycznia 2018 r. nie daje podstaw do stosowania art. 50 § 1 p.p.s.a.

3.31.5. Zakres kompetencji komisarza wyborczego. W świetle art. 167 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego komisarz wyborczy jest szczególnym organem nadzoru badający zgodność z prawem wyborczym działań organów gminy. Kompetencje nadzorcze przyznano komisarzowi wyborczemu m.in. w art. 17 § 1 Kodeksu wyborczego, który stanowi, iż jeżeli właściwe organy gminy nie wykonują w terminie lub w sposób zgodny z prawem zadań dotyczących utworzenia obwodów głosowania lub ich zmiany, powołania lub zmian w składach komisji obwodowych, właściwy komisarz wyborczy wzywa te organy do wykonania zadań w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie, a w razie bezskutecznego upływu terminu niezwłocznie wykonuje te zadania i powiadamia o tym PKW. Przepis § 1 stosuje się odpowiednio, jeżeli właściwy organ nie dokonał podziału gminy, powiatu lub województwa na okręgi wyborcze w terminie lub w sposób zgodny z prawem (§ 2). Kompetencje komisarza wyborczego przewidziane w art. 17 Kodeksu wyborczego są samodzielne i niezależne od działań innych organów nadzoru. Skorzystanie przez komisarza wyborczego z kompetencji przyznanych w art. 17 Kodeksu wyborczego nie wymaga uprzedniego stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy przez właściwego wojewodę na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok z 14 sierpnia 2018 r., II OSK 2360/18).

Nadzór organów wyborczych nad ustaleniami rad w sprawie okręgów wyborczych dotyczy wyłącznie kryterium zgodności z prawem. PKW ani komisarz wyborczy nie są uprawnieni do podejmowania działań w przypadku, gdy ustalenia organu są zgodne z przepisami, nawet w przypadku gdy istnieje możliwość dokonania innego zgodnego z prawem podziału gminy na okręgi wyborcze (np. połączenia sołectw w inny sposób). Z art. 17 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego nie wynika, że komisarz wyborczy jest uprawniony jedynie do dokonania niezbędnej korekty przyjętego przez radę gminy podziału, doprowadzając go do stanu zgodnego z prawem. Jeżeli właściwe organy gminy nie wykonują w terminie lub w sposób zgodny z prawem zadań dotyczących utworzenia obwodów głosowania lub ich

zmiany, powołania lub zmian w składach komisji obwodowych, właściwy komisarz wyborczy wzywa te organy do wykonania tych zadań w wyznaczonym terminie, a w razie bezskutecznego upływu terminu niezwłocznie wykonuje te zadania i powiadamia o tym PKW. Kompetencja do dokonania podziału przez komisarza wyborczego powstaje w sytuacji stwierdzenia niezgodności z prawem podziału dokonanego przez radę gminy (wyrok z 31 lipca 2018 r., II OKW 4/18).

W przypadku uchylenia przez PKW postanowienia komisarza wyborczego, wydając ponownie postanowienie w sprawie dokonania podziału gminy na okręgi wyborcze, komisarz nie ma obowiązku ponownego wzywania rady gminy do dokonania podziału na okręgi wyborcze w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie (wyrok z 30 lipca 2018 r., II OKW 2/18).

3.31.6. W art. 417 Kodeksu wyborczego ustawodawca nie zawarł odrębnej jednostki redakcyjnej regulującej wprost zasady podziału na okręgi wyborcze gmin miejsko-wiejskich. W ocenie NSA łączne odczytanie treści przepisów art. 417 § 2 i 4 Kodeksu wyborczego prowadzi do wniosku, że zamiarem racjonalnego ustawodawcy było ustanowienie zasady, że nie można łączyć jednostki pomocniczej z terenu wiejskiego z miastem lub jego częścią, w tym jednostką pomocniczą w mieście. Powyższe stanowisko ma również swoje uzasadnienie aksjologiczne. Pominąć bowiem nie można, że interesy mieszkańców wsi i miast są z reguły różne, a w związku z tym interesy mieszkańców, którzy w takim wspólnym dla wsi i miasta okręgu byliby w mniejszości, nie byłyby reprezentowane lub byłyby reprezentowane nieproporcjonalnie (wyrok z 22 sierpnia 2018 r., II OKW 9/18).

3.31.7. Przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują wymogu uwzględniania w podziale na okręgi wyborcze więzi łączących poszczególne sołectwa (historycznych, komunikacyjnych czy funkcjonalnych), a także kwestii dotyczących infrastruktury łączonych w jeden okręg wyborczy sołectw. Zagadnienia te mogą być ewentualnie brane pod uwagę przy dokonywaniu podziału, lecz dopiero po uwzględnieniu przez radę regulacji określonych w Kodeksie wyborczym, w szczególności określonych w art. 417 – 419 (wyrok z 31 lipca 2018 r., II OKW 4/18).

3.32. Sprawy inne

3.32.1. Możliwość kontroli sądowoadministracyjnej czynności proceduralnych podejmowanych w toku działań kontrolnych wykonywanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) nie jest ze swej istoty organem administracji publicznej w rozumieniu art. 1 p.p.s.a. oraz art. 1 § 1 p.u.s.a. i w związku z tym jej działalność kontrolna, a tym bardziej działalność związana z planowaniem kontroli nie podlega kognicji sądowoadministracyjnej. Ustawodawca jedynie wyjątkowo w niektórych przypadkach dopuścił kontrolę sądowoadministracyjną czynności dokonywanych przez NIK. Wyjątki te nie dotyczą jednak kwestii w jakikolwiek sposób związanych z postępowaniem kontrolnym czy też kwestii związanych z samym planowaniem przeprowadzenia kontroli. Powyższe wyjątki przewidziane są jedynie w zakresie spraw pracowniczych (postanowienie z 11 maja 2018 r., I OSK 1172/18).

3.32.2. Charakter prawny czynności odmowy wymiany uszkodzonych banknotów NBP. Wyłączne prawo emisji znaków pieniężnych Narodowego Banku Polskiego zostało zastrzeżone już na poziomie konstytucyjnym (art. 227 ust. 1 Konstytucji RP) i stanowi przejaw realizowania polityki pieniężnej. NBP działa w tym zakresie w charakterze władzy

monetarnej sterującej działalnością całego systemu bankowego, posługując się różnorodnymi instrumentami finansowymi i pozostając przy tym niezależny w znaczeniu finansowym, funkcjonalnym i instytucjonalnym. Taka niezależna pozycja ustrojowa wyklucza zatem kwalifikowanie NBP jako organu administracji publicznej, podobnie jak Prezesa tego Banku. Pomimo bowiem, że powyższy przepis daje prawo, ale i nakłada na niego obowiązek wymiany środków pieniężnych zużytych lub uszkodzonych, to takie działanie nie powoduje powstania jednostronnej relacji w działaniu, charakterystycznej dla stosunku administracyjnoprawnego (postanowienie z 19 czerwca 2018 r., I OSK 1825/18).

3.33. Działalność pozaorzecznicza Izby Ogólnoadministracyjnej

W minionym roku sędziowie Izby uczestniczyli w licznych konferencjach szkoleniowych, na których dyskutowane były zagadnienia orzecznicze w kontekście licznych zmian przepisów prawa, m.in. konferencja nt. „Skutki wejścia w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw[104] dla postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego", w ramach której omówione zostały istotne zagadnienia problemowe: skutki wejścia w życie ogólnego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 o ochronie danych osobowych; skutki reformy administracji państwowej w świetle Konstytucji (na przykładzie utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej; milczące załatwienie sprawy; zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania w kontekście zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego; postępowanie uproszczone w k.p.a. i p.p.s.a.; sprzeciw od decyzji oraz przesłanki do wydania decyzji kasacyjnej; zasada współdziałania organów administracji publicznej; rozstrzyganie wątpliwości prawnych i faktycznych na korzyść strony oraz bieżące problemy procesowe.

Sądy wojewódzkie przedmiotem narad sędziów czyniły zagadnienia takie jak np.: stosowanie trybu autokontroli przewidzianego w art. 179a p.p.s.a., dopuszczalność skargi wniesionej w trybie art. 52 § 3 p.p.s.a. na postanowienia, od których przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Realizując zalecenia Biura Orzecznictwa, NSA przedmiotem narad sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych były również sprawy wskazywane w notatkach Biura.

Narady sędziów Izby Ogólnoadministracyjnej dotyczyły zagadnień budzących wątpliwości w orzecznictwie, również wskazywanych w protokołach z narad sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych. Podczas narad izbowych omawiano także zagadnienia takie jak np.: dopuszczalność zastosowania art. 154 k.p.a. do prawomocnych decyzji, konsekwencje stosowania art. 209 Kodeksu Cywilnego w postępowaniu sądowo-administracyjnym, stosowanie art. 193 p.p.s.a. po nowelizacji, wznowienie postępowania sądowego w sprawach zakończonych postanowieniem. Podczas narad omawiano również bieżące sprawy organizacyjne dotyczące funkcjonowania izby.

Prezes, Przewodniczący Wydziałów i sędziowie Izby uczestniczyli również w międzynarodowych spotkaniach przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości służących przybliżeniu zasad funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce i wymiany doświadczeń.

Powyższe działania przyczyniają się w znacznym stopniu do utrzymywania na wysokim poziomie orzecznictwa i eliminowaniu rozbieżności.

[104] Dz.U. z dnia 12 maja 2017 r.

Udział Prezesa Izby oraz Sędziów we współpracy międzynarodowej omówiono w części II drugiej *Informacji*.

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

Orzecznictwo należące do właściiwości Izby w 2018 r. charakteryzowało się stabilnością, a pojawiające się sporadycznie rozbieżności eliminowane były na bieżąco.

Poniżej przedstawione zostaną zagadnienia ważne z punktu widzenia stabilności orzeczniczej Izby.

4.1. Sprawy z zakresu prawa budowlanego

Nałożenie kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu przewidzianej w art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego w sytuacji, gdy obiekt został zbudowany bez pozwolenia na budowę lub z odstępstwem od pozwolenia na budowę

We wcześniejszym orzecznictwie istniały rozbieżności związane z łączeniem trybu wymierzenia kary za nielegalne użytkowanie obiektu z art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[105] z innymi trybami związanymi z samowolami budowlanymi w sytuacji budowy bez pozwolenia lub wystąpienia istotnych odstępstw od zatwierdzonego pozwolenia na budowę. Dominujące było stanowisko, zgodnie z którym zawiadomienie o zakończeniu budowy, o którym mowa w art. 54, lub uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie z art. 55 ustawy Prawo budowlane, dotyczy budowy prowadzonej legalnie, a więc na podstawie pozwolenia na budowę. Gdy trwa postępowanie naprawcze z art. 51 Prawa budowlanego, nie jest możliwe przyjęcie, że zaistniały warunki zawarte w art. 57 ust. 7 powołanej ustawy, dotyczące naruszenia dyspozycji art. 54 i art. 55 Prawa budowlanego.

Aktualnie, podobnie jak we wcześniejszym orzecznictwie, niekiedy uznaje się, że jeżeli inwestor odstąpił od warunków pozwolenia na budowę, to nie mógł skutecznie złożyć zawiadomienia o zakończeniu budowy na podstawie art. 54 Prawa budowlanego ani też nie mógł ubiegać się o uzyskanie decyzji w trybie art. 55 tej ustawy. Realizacja wymagań wynikających z art. 54 i 55 Prawa budowlanego jest skuteczna tylko w odniesieniu do obiektów, które zostały zrealizowane zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i decyzją o pozwoleniu na budowę. Skoro tak, nie jest możliwe na tym etapie postępowania nałożenie kary z art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego. Uznano zatem, że toczące się w stosunku do takiego obiektu budowlanego, oparte na przepisach art. 50–51 ustawy Prawo budowlane postępowanie naprawcze wyłącza możliwość zastosowania w stosunku do użytkownika tego obiektu budowlanego procedury przewidzianej w art. 57 ust. 7 ustawy Prawo budowlane. Wskazuje się również, że mając na uwadze rozbieżności w orzecznictwie, należy przychylić się do linii orzeczniczej korzystniejszej dla inwestora (por. wyroki NSA z: 21 grudnia 2016 r., II OSK 753/15; 8 czerwca 2018 r., II OSK 1697/16; wyroki WSA: w Szczecinie z 28 października 2015 r., II SA/Sz 342/15, w Krakowie z 8 kwietnia 2016 r., II SA/Kr 247/16).

[105] Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.; dalej: Prawo budowlane.

Odmienny pogląd dominuje w najnowszym orzecznictwie. Przyjmuje się, że skoro niezgodne z prawem jest samowolne przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego, który został zrealizowany zgodnie z projektem budowlanym, to tym bardziej niezgodne z prawem jest przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego który został zrealizowany z istotnymi odstępstwami od projektu budowlanego, względnie innego obiektu budowlanego niż objęty zatwierdzonym w decyzji udzielającej pozwolenia na budowę projektem budowlanym, a zatem również wobec inwestorów, którzy dokonali samowolnej budowy obiektu lub dopuścili się istotnego odstępstwa od warunków pozwolenia na budowę, należy wymierzyć karę z art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego. Wskazuje się, że zasady wynikające z brzmienia art. 28 ust. 1, art. 54 i art. 55 Prawa budowlanego dotyczą pod względem podmiotowym i przedmiotowym wszystkich inwestorów i wykonawców robót budowlanych bez wyjątku. Naruszenie zasad wynikających z ww. przepisów grozi konsekwencjami z art. 48, art. 49b, art. 51 albo z art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego. Niedopuszczalne jest rozumienie ww. przepisów w taki sposób, że naruszenie wymogu uzyskania pozwolenia na budowę z konsekwencjami z art. 48 ww. ustawy czy też wykonywanie robót budowlanych w okolicznościach określonych w art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego z konsekwencjami z art. 51 tej ustawy zwalnia inwestora z obowiązków wynikających z art. 54 lub z art. 55 Prawa budowlanego. Nie można więc w stosunku do inwestorów takich obiektów stosować taryfy ulgowej w postaci braku zastosowania do nich przepisów art. 57 ust. 7 w związku z art. 54 Prawa budowlanego. Dokonując wykładni art. 54 Prawa budowlanego, należy mieć na uwadze przepisy art. 32 ust. 1 i art. 83 Konstytucji RP, zgodnie z którymi wszyscy są wobec prawa równi, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej (por. wyroki NSA z: 23 czerwca 2015 r., II OSK 2809/13, 17 lipca 2015 r., II OSK 124/14, 17 lipca 2015 r., II OSK 3049/13, 7 kwietnia 2017 r., II OSK 2020/15, 28 kwietnia 2017 r., II OSK 2197/15, 7 września 2017 r., II OSK 174/16, 7 września 2017 r., II OSK 3086/15, 14 marca 2018 r., II OSK 960/17; wyroki WSA w: Szczecinie z 20 grudnia 2017 r., II SA/Sz 1321/17, Gliwicach z: 4 marca 2016 r., II SA/Gl 1013/15 i 29 maja 2017 r., II SA/Gl 212/17).

Powyższe zagadnienie zostało szerzej omówione w opracowaniu zatytułowanym „Kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych po dniu 1 stycznia 2015 r.", które jest przesyłane wojewódzkim sądom administracyjnym oraz sędziom orzekającym w Izbie Ogólnoadministracyjnej.

4.2. Geodezja i kartografia[106]

4.2.1. Ujawnianie danych zawartych w operacie ewidencyjnym. W orzecznictwie pojawiły się rozbieżności w kwestii, czy ujawnienie numeru księgi wieczystej stanowi przedmiotowy element opisu nieruchomości, czy ma charakter informacji podmiotowo-przedmiotowej.

W orzecznictwie wskazywano, że numer księgi wieczystej stanowi przedmiotowy element opisu nieruchomości zawarty w ewidencji gruntów i budynków, podlegający ujawnieniu na wniosek w trybie art. 24 ust. 2 p.g.k. bez potrzeby wykazywania przez wnioskodawcę interesu prawnego. Wskazuje na to samo brzmienie art. 20 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym

[106] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.; dalej: p.g.k.).

numer księgi wieczystej stanowi jedną z informacji dotyczących gruntu. Warunkiem skuteczności wniosku o wskazanie numeru księgi wieczystej nieruchomości jest jednak konkretne określenie tej nieruchomości przez wskazanie numeru działki lub adresu. Sam fakt, że z księgi wieczystej można uzyskać informację o osobie właściciela nieruchomości, nie ma wpływu na stwierdzenie, że numer tej księgi stanowi element przedmiotowy opisu nieruchomości. Jedną z podstawowych zasad, na których opiera się system ksiąg wieczystych, jest zasada ich jawności (art. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982r. o księgach wieczystych i hipotece[107]. Jawność ta obejmuje oczywiście także możliwość uzyskania wiedzy o osobie właściciela nieruchomości. Mając powyższe na względzie, NSA stwierdził, że uznanie, że numer księgi wieczystej określonej nieruchomości objętej operatem ewidencji gruntów i budynków nie stanowi informacji o gruncie podlegającej ujawnieniu na wniosek każdej zainteresowanej osoby, stanowi naruszenie prawa materialnego, a mianowicie art. 24 ust. 2 i 4 w związku z art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy oraz art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy przez błędną wykładnię tych przepisów (wyroki z: 19 listopada 2014 r., I OSK 802/13 i 21 czerwca 2017 r., I OSK 131/17).

Natomiast w wyroku z 18 kwietnia 2018 r., I OSK 2606/17, NSA stwierdził, że jeżeli żądanie podania informacji dotyczy numerów ksiąg wieczystych nieruchomości, których właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym jest określony podmiot, to dotyczy ono danych o charakterze podmiotowo-przedmiotowym, czyli w istocie danych osobowych. Uzyskanie z ewidencji gruntów numeru księgi wieczystej prowadzi do niczym nieograniczonego dostępu do danych zawartych w księdze wieczystej, obejmującej również dane osobowe właściciela nieruchomości. W tej sytuacji, zgodnie z art. 24 ust. 5 pkt 3 P.g.k., wnioskodawca powinien wykazać interes prawny w uzyskaniu informacji podmiotowo-przedmiotowej. Pogląd przeciwny, opierający się na zasadzie jawności ksiąg wieczystych, nie może mieć w sprawie zastosowania, gdyż zasada ta w zakresie ewidencji gruntów i budynków nie obowiązuje (tak w wyrokach z: 2 lipca 2010 r., I OSK 1181/09, 20 listopada 2009 r., I OSK 189/09, 23 września 2010 r., I OSK 1553/09, 8 lutego 2011 r., I OSK 548/10, 8 września 2015 r., I OSK 2889/13 oraz 6 grudnia 2016 r., I OSK 163/15).

Pogląd przedstawiony w wyroku I OSK 2606/17 jest obecnie poglądem dominującym w orzecznictwie NSA.

4.3. Gospodarka mieniem

4.3.1. Możliwość uznania podmiotu za stronę postępowania podziałowego. W wyroku z 19 lipca 2018 r., I OSK 2230/16, NSA wyraził pogląd, że w postępowaniu zakończonym decyzją zatwierdzającą projekt podziału nieruchomości podmiot posiadający prawo własności do sąsiedniej nieruchomości nie jest stroną tego postępowania. NSA podkreślił, że interes prawny należy wywieźć z przepisów prawa materialnego (tak w wyrokach NSA z: 6 marca 2014 r., I OSK 2126/12; 27 października 2016 r., I OSK 3074/14; 19 maja 2016 r., I OSK 1781/14, jak i WSA w Poznaniu z 11 czerwca 2014 r., II SA/Po 353/14 oraz w zapadłym na gruncie postępowania nieważnościowego wyroku NSA z 19 maja 2016 r., I OSK 1781/14).

Skład orzekający nie podzielił natomiast poglądu sformułowanego w wyrokach NSA z 14 października 2009 r., I OSK 91/09 oraz z 25 stycznia 2011 r., I OSK 458/10, w myśl którego w szczególnych sytuacjach, gdy właściciel sąsiedniej nieruchomości wykaże, że projektowany podział ingeruje w wykonywanie przez niego prawa własności, może on być

[107] Dz.U. z 2013 r. poz. 707 ze zm.

uznany za stronę postępowania podziałowego. Zdaniem NSA art. 97 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[108] ustanawia zasadę dokonywania podziału na wniosek tego, kto ma w tym interes prawny. Przepis ten określa osoby legitymowane do żądania wszczęcia postępowania, nie przesądza natomiast, komu w tym postępowaniu przysługuje ochrona prawna. Ustalając krąg osób uprawnionych do udziału w przedmiotowym postępowaniu, nie można ograniczyć się tylko do regulacji zawartych w omawianym przepisie.

Skoro źródłem interesu prawnego mogą być nie tylko przepisy regulujące kwestię wszczęcia postępowania, ale także inne przepisy mogące mieć zastosowanie w danej kategorii spraw, a także normy innych gałęzi prawa, to sam fakt, że skarżący jest właścicielem nieruchomości sąsiadującej z działką, która ma podlegać podziałowi, nie wyklucza jeszcze związku spraw podziałowych ze sferą jego indywidualnych praw i obowiązków. Brak tytułu prawnorzeczowego do działki podlegającej podziałowi nie wyłącza możliwości uznania właściciela działki sąsiedniej za stronę postępowania podziałowego, gdy w jego wyniku utracić on może posiadany dostęp do drogi publicznej. Jego udział w postępowaniu służyć będzie ochronie przed pozbawieniem istniejącego dostępu do drogi, m.in. także poprzez ustanowienie służebności. Istnieją także podstawy do uznania właściciela działki sąsiedniej, pozbawionej skutkiem podziału dostępu do drogi publicznej, za stronę postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji podziałowej. Nie można zasadnie uznawać, że podział nieruchomości sąsiedniej nie miał żadnego wpływu na zakres praw, jakimi dysponował skarżący, korzystający – przed podziałem – z przejazdu wskazanymi drogami przebiegającymi przez nieruchomość należącą do innego podmiotu.

Przedstawiona różnica poglądów została wyrażona w 2018 r. tylko w jednym orzeczeniu.

4.3.2. Charakter rozstrzygnięcia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności[109] i opłacie z tego tytułu. W wyroku z dnia 19 kwietnia 2018 r., I OSK 1431/16, NSA wskazał, że zgodnie z art. 1, art. 3 ust. 1 pkt 2 i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o przekształceniu przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wiąże się z koniecznością wniesienia przez dotychczasowego użytkownika na rzecz dotychczasowego właściciela nieruchomości opłaty za przekształcenie, którą należy ustalić w decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego. Przedmiot postępowania administracyjnego w tej sprawie nie ma charakteru podzielnego, co oznacza nie tylko, że organ nie może rozstrzygać kolejno co do istoty o kilku elementach, ale także że w wypadku wniesienia odwołania sprawa będzie podlegać ponownemu rozpatrzeniu w całości. Z uwagi na charakter decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nie jest możliwe wniesienie odwołania od decyzji jedynie w zakresie wysokości ustalonej opłaty. Decyzja orzekająca o przekształceniu jest bowiem ściśle związana z ustaleniem wysokości odpłatności i ustaleniem zasad tej odpłatności (tak w wyrokach NSA z: 5 listopada 2002 r., I SA 864/01, 8 lipca 2009 r., I OSK 986/08, 8 kwietnia 2011 r., I OSK 887/10 i 9 marca 2018 r., I OSK 890/16 oraz w wyroku WSA w Łodzi z 4 czerwca 2014 r., II SA/Łd 431/14).

NSA nie podzielił zatem stanowiska wyrażonego w wyrokach z 22 października 2015 r., I OSK 2981/14 i I OSK 2982/14, w których stwierdzono, że rozstrzygnięcia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i opłacie z tego tytułu mogą mieć

[108] Dz.U. z 2015 r. poz. 782 ze zm.; dalej: u.g.n.

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

(wyjątkowo) samodzielny byt, zatem mogą podlegać odrębnemu zaskarżeniu. Wprawdzie art. 4 ust. 2 o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego stanowi, że w decyzji o przekształceniu właściwy organ ustala opłatę z tego tytułu, to nie jest to wystarczający powód do twierdzenia, że taka decyzja stanowi jedną całość. Ustalenie to może przecież nastąpić oddzielnie. Przepisy procedury administracyjnej nie regulują *prima facie* ani dopuszczalności wydania decyzji częściowej, ani dopuszczalności częściowego zaskarżenia decyzji, lecz niepodobna takiej możliwości wyłączyć. Jeżeli strona wyraźnie kwestionuje tylko taką część rozstrzygnięcia, która ma samodzielny byt, to w pozostałym zakresie decyzja staje się ostateczna, co zwalnia organ odwoławczy od rozstrzygania całości sprawy. Przepis art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. dopuszcza uchylenie decyzji w części. Zatem od zasad ogólnych w konkretnych sprawach i konkretnych okolicznościach mogą wystąpić pewne odstępstwa. Przede wszystkim jest tak m.in., gdy sprawa może być załatwiona tylko w pewnym zakresie albo gdy decyzja kończąca zawiera elementy mogące samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym.

Przedstawiona różnica poglądów została wyrażona w 2018 r. tylko w jednym orzeczeniu.

4.4. Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich

W wyroku z 25 maja 2018 r., I OSK 1519/18, NSA wyraził pogląd, że od postanowień kasatoryjnych na gruncie obowiązującego prawa sprzeciw uregulowany w art. 64a-64e p.p.s.a. nie przysługuje. Umożliwienie zaskarżania w tym trybie postanowień kasatoryjnych wymagałoby odpowiedniej zmiany przepisów p.p.s.a., do której powołany jest ustawodawca. NSA podzielił pogląd zawarty w postanowieniu z 16 lutego 2018 r., I OZ 130/18, że ustawodawca nie traktuje na gruncie p.p.s.a. pojęć „postanowienie" i „decyzja" synonimicznie. Wyrok ten był przedmiotem dyskusji na naradzie sędziów WSA w Warszawie. Wskazano, że jest to już drugi wyrok NSA, z którego wynika, że od postanowień kasatoryjnych nie przysługuje sprzeciw. Natomiast w orzecznictwie WSA w Warszawie uznano dopuszczalność wniesienia skargi, na postanowienie od którego przysługiwał wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy (m.in. w wyrokach z 16 listopada 2017 r., I SA/Wa 1350/17; 25 października 2017 r., I SA/Wa 1355/17 i 13 listopada 2017 r., I SA/Wa 1348/17).

4.6. Pomoc społeczna, świadczenia w drodze wyjątku, sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi, cudzoziemcy, sprawy mieszkaniowe

W kilku wyrokach NSA z 2018 r. pojawił się problem wykładni pojęcia „opieka naprzemienna", o której stanowi art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci[110].

W wyroku z 11 kwietnia 2018 r., I OSK 2088/17, NSA stwierdził, że z art. 2 pkt 16 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci wynika, że pozostawanie dziecka pod naprzemienną opieką obojga rodziców nie jest kwestią mogącą podlegać interpretacji stron lub organu prowadzącego dane postępowanie administracyjne, a fakt ten musi wynikać wprost z orzeczenia sądu. Jak wyjaśnił to NSA w wyrokach z 22 sierpnia 2017 r., I OSK 947/17 i 17 stycznia 2018 r.,I OSK 1669/17, na gruncie przepisów ww. ustawy zasadą jest uznawanie

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

danego dziecka za członka jednej rodziny, a jednoczesne zaliczenie go do odrębnych rodzin obojga rodziców może nastąpić tylko wyjątkowo (tak w wyrokach z 24 maja 2018 r., I OSK 2997/17 i 26 lipca 2018 r., I OSK 575/18). Ponadto w wyroku z 22 marca 2018 r., I OSK 2302/17, NSA podkreślił, że wykładnia językowa przepisu art. 2 pkt 16 tej ustawy pozwala stwierdzić, że ustawodawca uznał za konieczną przesłankę uprawniającą do zaliczenia dziecka do rodzin obojga rodziców istnienie orzeczenia sądu, z którego wynika pozostawanie dziecka pod naprzemienną opieką obojga rodziców. Brak stosownego orzeczenia w tym zakresie stanowi przeszkodę w możliwości uznania, że sprawowana jest tego rodzaju opieka przez oboje rodziców. Zagadnienia związane ze sprawowaniem opieki nad dziećmi, gdy chodzi o rodziców rozwiedzionych, żyjących w separacji lub w rozłączeniu, należą do kategorii spraw cywilnych podlegających wyłącznej właściwości sądów powszechnych. Tak więc jeśli fakt opieki naprzemiennej nie wynika ze stosownego orzeczenia sądu cywilnego wydanego na podstawie prawa rodzinnego i opiekuńczego, to organ rozstrzygający w przedmiocie świadczenia wychowawczego nie może samodzielnie, w ramach tego postępowania, ustalać, w jaki sposób w danym przypadku sprawowana jest faktycznie opieka nad dzieckiem i czy ona nosi znamiona opieki naprzemiennej (tak np. wyroki z 4 października 2017 r., I OSK 778/17 czy z 17 listopada 2017 r., I OSK 1046/17, również wyrok z 19 stycznia 2018 r., I OSK 1807/17).

Natomiast w wyroku z 12 kwietnia 2018 r., I OSK 2423/17, NSA wskazał, że przed wejściem w życie ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci ustawodawca nie posługiwał się pojęciem „opieka naprzemienna". Przy wykładni tego pojęcia należy uwzględnić, że przed dniem 1 kwietnia 2016 r. brak było podstaw prawnych do stosowania przez sądy powszechne instytucji „opieki naprzemiennej", gdyż pojęcie to nie występowało ani w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, ani w k.p.a. Literalne odczytanie tej części art. 2 pkt 16 ustawy o pomocy państwa prowadzi do konkluzji o konieczności uwzględnienia opieki naprzemiennej, tylko wówczas gdy wynika ona z orzeczenia sądu. Jednak w wypadku istnienia orzeczenia, jak i zatwierdzonej przez sąd ugody zawartej w postępowaniu mediacyjnym, regulujących materię opieki nad dzieckiem, konieczna jest ocena, czy spełniają one wymogi pojęcia „opieki naprzemiennej". Ocena jest możliwa, bo niepodobna poprzednich orzeczeń i ugód zapadających w tym zakresie oceniać *stricte* na tle obecnych regulacji w tym zakresie i wymagać użycia w nich omawianego zwrotu prawnego. Taki warunek jest możliwy do realizacji i może być wymagany tylko w odniesieniu do orzeczeń wydanych czy ugód zawartych po dniu wejścia w życie ustawy. Na gruncie orzeczeń zapadłych i ugód zawartych wcześniej kwestię tę trzeba oceniać z uwzględnieniem cech i celów tej instytucji przy wykorzystaniu odpowiednich metod wykładni. Przy tym należy uwzględniać wyłącznie orzeczenia czy ugody, które określają reguły sprawowania opieki nad dziećmi przez rodziców żyjących w rozłączeniu, bo generalnie one tylko stanowią o opiece naprzemiennej (por. wyrok z 22 sierpnia 2017 r., I OSK 947/17). Dowodem w zakresie zaistnienia opieki naprzemiennej może być odpis orzeczenia sądu powszechnego bądź protokołu rozprawy z utrwaloną w nim ugodą zawartą przed sądem opiekuńczym czy ugodą zawartą w postępowaniu mediacyjnym. W sytuacji, gdy nie zawierają one stosownego zwrotu, rzeczą organów jest samodzielne ustalenie charakteru zawartych tam zapisów dla zobrazowania i wyłożenia treści pojęcia „opieka naprzemienna" w konkretnej sprawie (*ad casum*). Istotne jest, by opieka naprzemienna obojga rodziców była „zgodna z orzeczeniem sądu", zatem nie może zaistnieć wbrew orzeczeniu sądu powszechnego (np. pozbawiającego ubiegającego się o świadczenie wychowawcze władzy rodzicielskiej bądź ustanawiającego zakaz kontaktów tego rodzica z małoletnim dzieckiem), jak i spełniała właściwą rolę.

4.7. Sprawy z zakresu ochrony pożarowej

W ocenie sądów administracyjnych inicjatywa w zakresie stosowania rozwiązań zamiennych zapewniających niepogorszenie warunków ochrony przeciwpożarowej obiektu powinna wyjść od właściciela obiektu. Jednakże nie jest dopuszczalne nakładanie na stronę obowiązku niewykonalnego z przyczyn technicznych i przerzucanie na nią obowiązku poszukiwania innych sposobów usunięcia stwierdzonych uchybień (wyrok z 13 kwietnia 2007 r., II OSK 625/06). Organ powinien pouczyć stronę o możliwości złożenia stosownego wniosku o dopuszczenie rozwiązania zastępczego i takie rozwiązanie rozważyć (por. wyrok WSA w Lublinie z 16 września 2010 r., II SA/Lu 334/10 i 5 marca 2013 r., II SA/Lu 1086/12, wyrok WSA we Wrocławiu z 17 lutego 2015 r., II SA/Wr 898/14, wyrok WSA w Szczecinie z 15 lutego 2018 r., II SA/Sz 1067/17).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że stroną postępowania w przedmiocie wykonania określonych obowiązków w zakresie ochrony przeciwpożarowej jest jedynie spółdzielnia, która faktycznie zarządza budynkiem, a nie także właściciele lokali stanowiących odrębny przedmiot własności. Podobny pogląd w odniesieniu do obiektu, w którym zarząd nieruchomością wspólną wykonuje wspólnota mieszkaniowa, wyraził NSA w wyroku z 11 lutego 2016 r., II OSK 1465/14 (wyrok WSA w Kielcach z 26 kwietnia 2018 r., II SA/Ke 184/18).

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej[111] nakłada na właściciela budynku, obiektu budowlanego lub terenu szereg obowiązków przeciwpożarowych. Zgodnie z art. 4a ust. 1 u.o.p. odpowiedzialność za realizację tych obowiązków, stosownie do obowiązków i zadań powierzonych w odniesieniu do budynku, obiektu budowlanego lub terenu przejmuje – w całości lub w części – ich zarządca lub użytkownik na podstawie zawartej umowy cywilnoprawnej ustanawiającej zarząd lub użytkowanie. W przypadku gdy umowa taka nie została zawarta, odpowiedzialność za realizację obowiązków z zakresu ochrony przeciwpożarowej spoczywa na faktycznie władającym budynkiem, obiektem budowlanym lub terenem. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że interpretacja ww. przepisów jest jednolita. W sytuacji gdy właściciel nie włada budynkiem, odpowiedzialność za realizację obowiązków z zakresu ochrony przeciwpożarowej przechodzi na podmiot faktycznie użytkujący dany obiekt. Taka regulacja została wprowadzona przez ustawodawcę w celu zapewnienia skutecznej ochrony przeciwpożarowej. Analogiczny pogląd wyrażono w wyrokach: WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18 marca 2015 r., II SA/Go 54/15; WSA w Krakowie z 12 września 2016 r., II SA/Kr 575/16; WSA we Wrocławiu z 6 czerwca 2017 r., II SA/Wr 106/17; NSA z 15 lutego 2017 r., II OSK 1388/15 (wyrok WSA w Białymstoku z 22 lutego 2018 r., II SA/Bk 421/17).

Przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej wiążą istnienie określonych obowiązków z zakresu ochrony przeciwpożarowej z kwestiami własnościowymi, stanowiąc, jakie obowiązki ciążą na właścicielu. Okoliczność, że podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie obowiązku jest najemca budynku, nie powoduje, że w takiej sytuacji właściciel nieruchomości automatycznie traci przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Niezależnie bowiem od treści art. 4 ust. 1a u.o.p., w dalszym ciągu na właścicielu nieruchomości ciążą określone prawa i obowiązki wynikające z przysługującego prawa własności (art. 140 k.c.), a także związane z zapewnieniem ochrony przeciwpożarowej budynku (art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 4 ust. 1 u.o.p.) (wyrok NSA z 28 listopada 2018 r., II OSK 2930/16).

[111] Dz.U. z 2018 r. poz. 620.

4.8. Sprawy z zakresu zjazdów z dróg publicznych

W orzecznictwie konsekwentnie podtrzymywany jest pogląd, w myśl którego uwarunkowania dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego nie są pojęciem abstrakcyjnym, ale mają bezpośrednie przełożenie na ochronę takich wartości jak zdrowie i życie ludzkie, które – podobnie jak prawo własności – są również wartościami chronionymi konstytucyjnie. Ponadto zasada bezpieczeństwa w ruchu drogowym jest podstawowym kryterium wyrażania zgody na lokalizację zjazdów z dróg publicznych. Zasada ta może ograniczać uprawnienia właścicieli nieruchomości w swobodnym korzystaniu ze swojej własności. Prawo własności może doznawać szeregu ograniczeń, jeżeli wynikają one z przepisów prawa, w tym także niewątpliwie z przepisu art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[112] (wyrok WSA w Warszawie z 24 stycznia 2018 r., VII SA/Wa 746/17, wyrok NSA z 27 lutego 2018 r., I OSK 951/16).

W orzecznictwie problematyczna jest kwestia udzielania zezwoleń w sprawie budowy zjazdów z dróg publicznych w sytuacji, gdy ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zakazują lokalizacji nowych zjazdów.

W wyroku z 11 maja 2017 r., I OSK 2596/16, przyjęto, że stosownie do przepisu art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[113] miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Przy wydawaniu decyzji administracyjnych regulacje planu zagospodarowania przestrzennego muszą być brane pod uwagę przez wszystkie organy, gdy dotyczą rozstrzyganych kwestii. Zarządca drogi w procesie decyzyjnym w przedmiocie wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu z drogi publicznej nie może pominąć obowiązujących ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednoznacznie zakazujących lokalizacji zjazdu z drogi publicznej. W wyroku z 9 marca 2017 r., I OSK 1390/15, NSA wskazał, że postanowienia planu miejscowego wiążą organy wydające pozwolenia na budowę, a ponadto wiążą organ udzielający zgody na wykonanie zjazdu w określonym miejscu. W związku z tym zarządca drogi nie może udzielić zezwolenia na wykonanie zjazdu, nawet spełniającego wszelkie warunki techniczne, jeżeli taki zjazd w świetle postanowień planu miejscowego na danym terenie nie jest dopuszczalny.

Jednakże część składów orzekających stoi na stanowisku, że związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 u.d.p. i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. W sytuacji gdy inwestor uzyska pozytywną decyzję zarządcy drogi, decydujące znaczenie ma treść decyzji wydanej w trybie art. 29 u.d.p., a nie wzbudzający wątpliwości interpretacyjne przepis planu miejscowego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może wchodzić w kompetencje zarządcy drogi (por. wyroki WSA we Wrocławiu z 20 lutego 2013 r., II SA/Wr 14/13; NSA z 6 października 2016 r., II OSK 3276/14; NSA z 12 kwietnia 2017 r., II OSK 2097/15; WSA w Olsztynie z 20 lutego 2018 r., II SA/Ol 70/18).

[112] Dz.U. z 2018 r. poz. 2068; dalej: u.d.p.
[113] Dz.U. z 2018 r. poz. 1945.

4.9. Sprawy z zakresu innych spraw dotyczących dróg publicznych

Podjęcie przez organ jednostki samorządu terytorialnego uchwały w przedmiocie uznania drogi za publiczną wymaga wykazania, że dana jednostka samorządowa jest właścicielem nieruchomości, przez które przebiega droga. Powyższy wymóg wynika z treści art. 2a ust. 2 u.d.p., zgodnie z którym drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (wyrok WSA w Gliwicach z 19 stycznia 2018 r., II SA/Gl 1101/17). Normy kompetencyjne zawarte w ustawie o drogach publicznych, upoważniające radę gminy do ustanowienia przepisów zezwalających na pobieranie opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania w określone dni robocze, nie stanowią dostatecznego upoważnienia do ustanowienia przepisów zezwalających na pobieranie tych opłat w soboty. Dopuszczenia takiej możliwości nie da się wyprowadzić wyłącznie na podstawie wykładni a *contrario* przepisu art. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy[114]. Ustawa o drogach publicznych zawiera jedynie regulację odnoszącą się do dni wolnych od pracy, nie zawiera natomiast regulacji związanych z czasem pracy, organizacją dni dodatkowo wolnych od pracy oraz zasadami udzielania takich dni przez pracodawców. Wyklucza to możliwość przyjęcia domniemania, że z samego faktu nieujęcia sobót ustawa wprowadza zasadę, że wszystkie soboty są dniami roboczymi. Wnioskowanie takie prowadziłoby przy tym do sprzeczności z pozostałym ustawodawstwem regulującym czas pracy pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a w szczególności z przepisami działu VI rozdział II Kodeksu pracy (wyrok NSA z 7 lutego 2018 r., I OSK 1882/17).

Obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania jest obowiązkiem wynikającym z mocy samego prawa, tj. u.d.p. i wydanej na jej podstawie uchwały rady miasta stanowiącej akt prawa miejscowego, obowiązujący każdego na obszarze działania organu, który je ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Zarówno opłata za parkowanie w strefie płatnego parkowania, jak również opłata dodatkowa, aby mogła być egzekwowana nie wymaga wydania jakiegokolwiek indywidualnego aktu administracyjnego. Ustawa zawiera stwierdzenie, że opłaty te są „pobierane", a nie np. wymierzane, ustalane, określane przez organ administracji, co dodatkowo potwierdza prawidłowość poczynionej konstatacji. Skoro zaś obowiązek ten powstaje z mocy prawa, to konsekwentnie w sprawie obowiązku uiszczenia opłaty parkingowej nie prowadzi się postępowania administracyjnego i nie rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej, a zatem nie prowadzi się również postępowania wyjaśniającego poprzedzającego rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty (por. wyroki NSA z: 27 sierpnia 2015 r., II GSK 1135/14; 9 września 2015 r., II GSK 1219/14; 9 marca 2017 r., II GSK 1682/15; wyrok WSA w Krakowie z 20 marca 2018 r., III SA/Kr 62/18).

4.10. Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego

4.10.1. Kontrowersyjnym zagadnieniem jest to, czy farma fotowoltaiczna stanowi urządzenie infrastruktury technicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[115]. W wyroku z 5 kwietnia 2017 r., II OSK 2022/15, stwierdzono, że § 3 pkt 52 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lis-

[114] Dz.U. z 2015 r. poz. 90.

[115] Dz.U. z 2018 r. poz. 1945; dalej: u.p.z.p.

topada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[116] w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 2 lit. a) tiret 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2013 r.[117] zalicza wprost systemy fotowoltaiczne do zabudowy przemysłowej. Przywołane rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, mimo że stanowi akt wykonawczy do 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[118], ma zastosowanie na etapie rozpatrywania wniosku o warunki zabudowy.

Pogląd ten został podtrzymany w wyroku NSA z 24 kwietnia 2018 r., II OSK 2727/17, w którym skład orzekający – powołując się na wyrok NSA z 5 kwietnia 2017 r., II OSK 2011/15 – wskazał, że realizacja inwestycji polegającej na budowie systemu fotowoltaicznego prowadzi w efekcie do faktycznej zmiany przeznaczenia terenu z przeważającej funkcji upraw rolnych na funkcję przemysłową. Za taką bowiem uznać należy produkcję (wytwarzanie) i sprzedaż energii elektrycznej. Realizacja tej inwestycji spowoduje zatem zmianę dotychczasowego sposobu zagospodarowania terenu i zmienia jego funkcję. Spowoduje, że powstaje teren zabudowany, wykorzystywany dla celów produkcyjnych, związanych z produkcją (wytwarzaniem) energii elektrycznej. Dlatego należy przyjąć, że elektrownia słoneczna, tj. wytwarzająca energię elektryczną ze źródła odnawialnego, instalacja fotowoltaiczna o mocy przekraczającej 100 kW, nie stanowi urządzenia infrastruktury technicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla takiej inwestycji jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1–5 u.p.z.p.

Odmienne stanowisko widoczne w orzecznictwie opowiada się za kwalifikowaniem elektrowni wiatrowych do urządzeń infrastruktury technicznej, gdyż urządzeń tych nie należy rozumieć wyłącznie jako przesyłających energię, ale również jako ją wytwarzających. Takie stanowisko zaprezentowano w wyroku NSA z 27 września 2017, II OSK 158/16 oraz w wyroku NSA z 13 września 2017 r., II OSK 64/16, w których składy orzekające uznały za całkowicie błędną próbę definiowania pojęcia ustawowego poprzez odwoływanie się do zapisu zawartego w akcie wykonawczym wydanym dla całkiem innych celów, tj. § 3 pkt 52 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[119]. Okoliczność zaliczenia systemów fotowoltaicznych do zabudowy przemysłowej dla potrzeb decyzji środowiskowej nie ma jakiegokolwiek znaczenia i związku z art. 61 ust. 3 u.p.z.p. Zdaniem NSA skoro elektrownie wiatrowe stanowią urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p., to nie ma jakichkolwiek podstaw do odmiennego traktowania instalacji fotowoltaicznej.

Analogiczny pogląd wyraził WSA w Białymstoku w wyroku z 20 lutego 2018 r., II SA/Bk 940/17, w którym skład orzekający opowiedział się za tym, że inwestycja w postaci farmy fotowoltaicznej stanowi urządzenie infrastruktury technicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p. Zdaniem Sądu znajduje to uzasadnienie w rozwoju źródeł pozyskiwania energii, który to rozwój nie pozostaje bez wpływu na sposób wykładni przepisów prawa. Przekonującej i obszernej analizy historycznego kontekstu kształtowania się rozu-

[116] Dz.U. Nr 21, poz. 1397.
[117] Dz.U. z 2013 r. poz. 817.
[118] Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.
[119] Dz.U. Nr 21, poz. 1397.

mienia pojęcia „urządzenia infrastruktury technicznej" dokonał NSA w wyroku z 27 września 2017 r., II OSK 158/16. Wskazał tam m.in., że normatywne określenie „urządzenie infrastruktury technicznej" pochodzi z regulacji dotyczących opłat adiacenckich, historycznie zaś było to „urządzenie komunalne", a później funkcjonowało także jako „urządzenie energetyczne" (w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości). Następnie kolejne akty prawne zaczęły odwoływać się do pojęcia „urządzenia infrastruktury technicznej" (np. art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym). Od tego momentu konieczne stało się definiowanie tego pojęcia również w kontekście planistycznym, na co wskazuje obecne brzmienie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. W ocenie NSA jest oczywiste, że budowa określonych urządzeń elektrycznych ze swej istoty nie może nawiązywać do analogicznej zabudowy w sąsiedztwie. Ponadto interpretacja urządzeń infrastruktury technicznej, w tym urządzeń energetycznych, powinna uwzględniać rozwój w energetyce odnawialnych źródeł energii. Dlatego też przy dokonywaniu wykładni pojęcia „urządzenie elektryczne" jako urządzenie infrastruktury technicznej na podstawie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. konieczne jest zastosowanie wykładni funkcjonalnej i dynamicznej, uwzględniającej: po pierwsze cel, jakiemu ma służyć odwołanie się w tym przepisie do ww. pojęcia; po drugie uwzględniającej, że następuje ewolucja techniczna i technologiczna urządzeń elektrycznych i coraz większy procent energii jest wytwarzany ze źródeł odnawialnych (wyrok II OSK 158/16). W tym samym wyroku NSA wskazał, że jego aktualna linia orzecznicza opowiada się za kwalifikowaniem elektrowni wiatrowych do urządzeń infrastruktury technicznej, gdyż urządzeń tych nie należy rozumieć wyłącznie jako przesyłających energię, ale również jako ją wytwarzających.

4.10.2. W orzecznictwie istnieją wątpliwości odnośnie do charakteru decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Część składów orzekających opowiada się za tym, że jest to związana decyzja administracyjna, podczas gdy inne składy orzekające przypisują jej charakter decyzji uznaniowej.

W odniesieniu do pierwszego poglądu wskazano, że organ uprawniony do wydania tej decyzji może odmówić ustalenia warunków zabudowy, tylko gdy sprzeciwi się temu konkretny przepis prawa (wyrok WSA w Warszawie z 12 października 2018 r., IV SA/Wa 1293/18). Związany charakter tej decyzji wynika z faktu, że jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy inwestycji, której lokalizacja pozostaje w zgodzie z przepisami u.p.z.p. oraz z unormowaniami przewidzianymi w przepisach szczególnych, jak również czyni zadość warunkom formalnym, organ właściwy w sprawie winien wydać decyzję pozytywną (wyrok WSA w Lublinie z 23 stycznia 2018 r., II SA/Lu 292/17). Przepisu art. 155 k.p.a. nie można stosować w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji, przy wydaniu której organ nie posiadał żadnego luzu decyzyjnego, gdyż bezwzględnie obowiązujący przepis prawa materialnego zobowiązywał go, przy ustaleniu istnienia określonych w nim przesłanek, do wydania takiej decyzji. Ta stanowcza regulacja prawna nie pozwala na jej korygowanie elementami natury słusznościowej czy celowościowej, z powoływaniem się na interes społeczny lub uzasadniony interes strony (wyroki NSA z 25 kwietnia 2013 r., II OSK 2611/11, 22 grudnia 2008 r., II OSK 1109/07, 12 listopada 2015 r., II OSK 561/14).

Przeciwny pogląd zakłada, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu może podlegać zmianie w trybie art. 155 k.p.a. w oznaczonym zakresie, gdyż nie jest to decyzja typu związanego – przewiduje dla organu pewne możliwości decyzyjne, przy czym przepisami szczególnymi, o których mowa w art. 155 k.p.a., są regulacje zawarte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyrok NSA

z 3 grudnia 2010 r., II OSK 1725/09, 4 stycznia 2012 r., II OSK 828/11, 7 marca 2014 r., II OSK 2455/12; wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 listopada 2015 r., II SA/Bd 1065/15; wyrok WSA w Poznaniu z 15 lutego 2017 r., II SA/Po 743/16). Zwraca się bowiem uwagę, że w praktyce mogą zaistnieć pewne sytuacje, w których zmiana decyzji o warunkach zabudowy w trybie art. 155 k.p.a. byłaby dopuszczalna (wyrok WSA w Poznaniu z 21 marca 2018 r., II SA/Po 1138/17).

4.11. Transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia dziecka obywateli polskich, w którym wskazane są jako rodzice osoby tej samej płci

W wyroku z 20 czerwca 2018 r., II OSK 1808/16, NSA podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji, że wpisanie do polskich ksiąg stanu cywilnego treści zagranicznego aktu urodzenia, który obok matki dziecka jako drugiego rodzica wymienia kobietę, w konsekwencji czego rodzicami dziecka są osoby tej samej płci, stanowiłoby pogwałcenie podstawowych zasad polskiego porządku prawnego. Zgodnie bowiem z art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe[120] prawa obcego nie stosuje się, jeżeli jego stosowanie miałoby skutki sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem NSA Sąd pierwszej instancji prawidłowo zastosował przepisy ustawy z 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego[121] oraz szczegółowo uzasadnił zastosowanie klauzuli z art. 7 Prawa prywatnego międzynarodowego. NSA podkreślił, że słuszne jest twierdzenie, iż nie jest możliwe wpisanie zagranicznego dokumentu do polskich ksiąg stanu cywilnego, który zawiera treść sprzeczną z istniejącym porządkiem prawnym.

Odmienne stanowisko zajął NSA w wyroku z 10 października 2018 r., II OSK 2552/16, który został opisany w części dotyczącej stosowania Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karty Praw Podstawowych UE.

4.12. Normatywny charakter uchwały rady gminy w sprawie określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt[122]

Obowiązek gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi realizowany jest w oparciu o znowelizowany art. 11a ust. 1 u.o.z., zgodnie z którym rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt[123]. Wątpliwości sądów administracyjnych dotyczyły kwestii, czy uchwały te stanowią akty prawa miejscowego i podlegają publikacji.

[120] Dz.U. z 2015 r. poz. 1792.

[121] Dz.U. z 2018 r. poz. 2224; dalej: p.a.s.c.

[122] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2017 r. poz. 1840 ze zm.; dalej: u.o.z.).

[123] Treść tego przepisu wprowadzono ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2011 r. Nr 230, poz. 1373), z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2012 r.

W orzecznictwie NSA uznano, że uchwała wydana w oparciu o ww. przepis jest aktem prawa miejscowego (wyrok z 13 marca 2013 r., II OSK 37/13 oraz wyroki NSA z: 4 lipca 2018 r., II OSK 1574/18; 10 października 2017 r., II OSK 268/16; 31 sierpnia 2017 r., II OSK 3038/15; 14 czerwca 2017 r., II OSK 1001/17; 12 października 2016 r., II OSK 3245/14; 30 marca 2016 r., II OSK 221/16; 2 lutego 2016 r., 3051/15). Także w orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych przyjmuje się, że uchwała ta jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w dzienniku urzędowym (np. wyroki WSA w: Krakowie z 19 września 2018 r., II SA/Kr 862/18 i z 11 lipca 2018 r., II SA/Kr 727/18; Olsztynie z: 18 września 2018 r., II SA/Ol 546/18; 8 września 2018 r., II SA/Ol 500/18; 18 września 2018 r., II SA/Ol 501/18; we Wrocławiu z 4 września 2018 r., II SA/Wr 421/18; w Gorzowie Wlkp. z 29 sierpnia 2018 r., II SA/Go 485/18; w Warszawie z: 27 czerwca 2018 r., VIII SA/Wa 273/18; 21 czerwca 2018 r., IV SA/Wa 268/18; w Kielcach z 13 czerwca 2018 r., II SA/Ke 285/18; w Bydgoszczy z 15 maja 2018 r., II SA/Bd 172/18).

Odmienny pogląd zaprezentowano m. in. w wyroku WSA w Gliwicach z 25 kwietnia 2018 r., II SA/Gl 465/18, wskazując, że ustawowe określenie uchwały jako „program opieki nad zwierzętami bezdomnymi..." wskazuje na zaliczenie jej do aktów planowania. Zdaniem Sądu uchwała podjęta na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt nie zawiera norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Określa ona w istocie jedynie obowiązki jednostek organizacyjnych gminy i innych podmiotów podporządkowanych organizacyjnie organowi wykonawczemu gminy (także wyrok WSA w Gliwicach z 27 lipca 2018 r., II SA/Gl 465/18, nieprawomocny).

Biuro Orzecznictwa NSA zaleciło Prezesowi WSA w Gliwicach przeprowadzenie narady sędziów.

4.13. Koszty usuwania i przechowywania pojazdu[124]

Do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw[125], tj. do dnia 3 września 2010 r., kwestie związane z usuwaniem i przechowywaniem pojazdów regulował art. 130a ust. 1–11 p.r.d. Zgodnie tym przepisem pojazd usunięty w trybie określonym w art. 130a ust. 1 i 2 p.r.d. nieodebrany przez uprawnioną osobę w terminie 6 miesięcy od dnia jego usunięcia z drogi uznawany był za porzucony z zamiarem wyzbycia się i przechodził na rzecz Skarbu Państwa. Tryb postępowania w tej sprawie regulowało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 października 2007 r. w sprawie usuwania pojazdów[126]. Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia o przejęciu na rzecz Skarbu Państwa orzekał naczelnik właściwego miejscowo urzędu skarbowego. Po wyroku TK z 3 czerwca 2008 r., P 4/06, w którym przesądzono, że art. 130a ust. 10 p.r.d. w zakresie, w jakim dopuszcza odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu, jest niezgodny z art. 46, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, a art. 130a ust. 11 pkt 3 p.r.d. jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji, wprowadzono zmiany do art. 130a p.r.d. przez dodanie ustawą zmieniającą ustępów 10a–10l. Zmieniono zasady orzekania o odejmowaniu

[124] Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.; dalej: p.r.d.).

[125] Dz.U. Nr 152, poz. 1018 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca.

[126] Dz.U. Nr 191, poz. 1377 ze zm.; dalej: rozporządzenie.

własności w ten sposób, że obecnie przejście własności pojazdu usuniętego z drogi wymaga konstytutywnego postanowienia sądu orzekającego przepadek (art. 130a ust. 10 p.r.d.). Zatem od dnia 4 września 2010 r. w stosunku do pojazdu usuniętego z drogi w przypadkach wymienionych w art. 130a ust. 1 lub 2 p.r.d. starosta uzyskał uprawnienie do występowania do sądu o orzeczenie przepadku pojazdu, jeżeli prawidłowo powiadomiony właściciel lub osoba uprawniona nie odebrała pojazdu w terminie 3 miesięcy od dnia jego usunięcia, a po orzeczeniu przepadku przez sąd na podstawie art. 130a ust. 10h p.r.d. starosta w odrębnej decyzji obciąża dotychczasowego właściciela kosztami zagospodarowania pojazdu powstałymi od dnia wydania dyspozycji jego usunięcia.

Dostrzeżona rozbieżność dotyczy takich przypadków przedmiotowego zagadnienia, w których organ zwleka z wystąpieniem do właściwego sądu powszechnego o orzeczenie przepadku pojazdu, w związku z tym właściciel pojazdu zostaje obciążony znacznymi kosztami za jego przechowywanie. Problem dotyczy tzw. uzasadnionych kosztów, gdyż zdarza się, że koszty przechowywania za tak długi okres są wyższe niż wartość rynkowa pojazdu.

Część składów orzekających uważa, że do kosztów związanych z przechowywaniem pojazdu powstałych od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do wydania prawomocnego orzeczenia sądu cywilnego stwierdzającego przepadek pojazdu na rzecz powiatu nie można zaliczyć kosztów, które były spowodowane zaniechaniem dokonania stosownych czynności przez organ administracji (wyrok NSA z 25 maja 2018 r., I OSK 2990/17). Niewyjaśnienie przez organ, dlaczego wniosek do sądu cywilnego o orzeczenie przepadku samochodu nie został złożony bezpośrednio po wejściu w życie ustawy zmieniającej, stanowi naruszenie art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. Wyjaśnienie tych okoliczności pozwoli na dokonanie oceny, czy wszystkie koszty związane z przechowywaniem pojazdu można uznać za zasadne (wyrok NSA z 12 kwietnia 2018 r., I OSK 2331/17). Natomiast strona postępowania nie może ponosić ujemnych konsekwencji opieszałego działania organów (wyrok NSA z 25 września 2018 r., I OSK 845/18). Tożsame poglądy prezentują wojewódzkie sądy administracyjne. Stwierdzają, że organ poprzez swoją bezczynność i zaniechanie generuje powstanie kosztów, którymi w całości obciąża właściciela pojazdu (por. wyroki WSA w Łodzi z 29 czerwca 2017 r., III SA/Łd 389/17 i 10 października 2017 r., III SA/Łd 500/17; Olsztynie z 29 listopada 2017 r., II SA/Ol 753/17 i 9 stycznia 2018 r., II SA/Ol 736/17; Kielcach z 21 czerwca 2018 r., II SA/Ke 109/18). Naruszenie bowiem przez administrację jej powinności sprawnego prowadzenia postępowania nie może powodować negatywnych skutków dla strony (wyrok WSA w Kielcach z 21 czerwca 2018 r., II SA/Ke 109/18). Przepisy prawa nie przewidują wyraźnego terminu na wystąpienie przez starostę z wnioskiem o orzeczenie przepadku pojazdu nieodebranego w zakreślonym czasie od dnia jego odholowania, co nie oznacza, że wnioskowanie o przepadek jest nieograniczone jakimkolwiek terminem, a w postępowaniu dotyczącym ustalenia kosztów odholowania i przechowywania pojazdu bezczynność organu nie ma żadnego znaczenia (wyrok WSA w Warszawie z 29 maja 2018 r., VII SA/Wa 1944/17).

Pogląd przeciwny został zaprezentowany w wyroku NSA z 20 kwietnia 2018 r., I OSK 2470/1, w którym wskazano, że decyzja wydawana na podstawie art. 130a ust. 10h p.r.d. jest decyzją związaną, a zatem w sytuacji ziszczenia się przesłanek jej wydania organ wydaje ją obligatoryjnie, natomiast właściciel pojazdu będzie obciążony kosztami związanymi z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu, niezależnie od tego, kiedy wydana została dyspozycja usunięcia i kiedy sąd orzekł przepadek pojazdu. Wydając decyzję na podstawie art. 130a ust. 10h p.r.d. organ nie ustala tego, czy

usunięcie pojazdu było zasadne, czy starosta prawidłowo powiadomił właściciela pojazdu o obowiązku odbioru pojazdu. Te i inne kwestie poprzedzające wydanie postanowienia na podstawie art. 130a ust. 10e p.r.d. bada sąd powszechny w sprawie przepadku pojazdu. NSA stwierdził, że w art. 130a ust. 10 p.r.d. wskazuje się jedynie, że czynność ta nie może być podjęta przed upływem 3 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu oraz przed upływem 30 dni od dnia powiadomienia właściciela pojazdu lub osoby uprawnionej o obowiązku odbioru pojazdu (art. 130a ust. 10a p.r.d.).

4.14. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

4.14.1. W kwestii posiadania przez sołtysa legitymacji skargowej i – w konsekwencji – możliwości reprezentowania sołectwa w postępowaniu przed sądami administracyjnymi zauważono rozbieżność stanowisk.

W świetle pierwszego ze stanowisk jednostka pomocnicza gminy nie korzysta z analogicznej ochrony sądowej jak jednostka samorządu terytorialnego. Kompetencje publicznoprawne jednostek pomocniczych nie są unormowane w ustawie, lecz określone zostały przez gminę w jej statucie. Jednostka pomocnicza nie posiada osobowości prawnej oraz umocowania do samodzielnego występowania w obrocie prawnym. Dlatego też sołectwo jako jednostka pomocnicza gminy nie należy do żadnej z wymienionych w art. 25 p.p.s.a. grup (postanowienia WSA w Warszawie z 6 kwietnia 2017 r., V SAB/Wa 29/16; w Rzeszowie z 1 marca 2018 r., II SA/Rz 250/18). Przyjmuje się tutaj, że z treści art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[127] wynika, iż gmina może tworzyć jednostki pomocnicze, m.in. sołectwa. Z kolei zgodnie z treścią art. 36 ust. 1 u.s.g. rada sołecka wspomaga działalność sołtysa. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Zatem rada sołecka nie jest organem samodzielnym, uprawnionym do reprezentowania sołectwa lub sołtysa, nie posiada też osobowości prawnej (postanowienie NSA z 17 grudnia 2013 r., I OZ 1192/13). Organem właściwym do reprezentowania sołectwa jest sołtys działający na podstawie uchwały organu uchwałodawczego – zebrania wiejskiego. Sołtys jest uprawniony do reprezentowania sołectwa, ale z uwagi na fakt, że sołectwo nie ma zdolności sądowej, sołtys nie może go skutecznie reprezentować przed sądem administracyjnym (postanowienie WSA w Krakowie z 7 grudnia 2016 r., III SA/Kr 1143/16).

Część składów orzekających przyjęła, że organem właściwym do reprezentowania sołectwa oraz wniesienia skargi jest sołtys działający na podstawie uchwały zebrania wiejskiego (postanowienia WSA w Gliwicach z 20 sierpnia 2014 r., II SA/Gl 1044/14; w Poznaniu z 23 sierpnia 2016 r., IV SA/Po 537/16; w Łodzi z 20 lutego 2018 r., I SA/Łd 22/18). Sołtys jako organ wykonawczy reprezentuje sołectwo, w sytuacji gdy działa wobec innej jednostki pomocniczej na terenie tej samej gminy lub gdy przedstawia radzie gminy opinie lub wnioski jej mieszkańców. Ponadto reprezentuje on sołectwo w postępowaniu sądowoadministracyjnym (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 11 kwietnia 2018 r., II SA/Go 39/18).

Biuro Orzecznictwa monitoruje orzecznictwo w tym zakresie.

4.14.2. Czternastodniowy termin określony w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej[128] jest terminem instrukcyjnym, a jego

[127] Dz.U. z 2017 r. poz. 1875; dalej: u.s.g.

[128] Dz.U. z 2016 r. poz. 744.

przekroczenie nie wywołuje skutków prawnych w postaci milczącego uzgodnienia. Wynika to z faktu, że treść przepisów tej ustawy jako niezbędny element stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały nadającej nazwę ulicy niezgodną z art. 1 ust. 1 ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego wymaga zasięgnięcia opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Brak jest przepisu upoważniającego organ nadzoru do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w tej kategorii spraw bez opinii po upływie terminu przewidzianego do jej sporządzenia (wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2018 r., II OSK 658/18).

4.15. Sprawy z zakresu wyborów

4.15.1. Wytyczne i wyjaśnienia PKW zasadniczo nie są wiążące dla jednostek samorządu terytorialnego podczas dokonywania podziału na okręgi wyborcze, co nie oznacza, że są one pozbawione jakiegokolwiek znaczenia normatywnego, stanowią bowiem pomocniczą dyrektywę interpretacyjną dla kształtowania standardów demokratycznych procedur wyborczych i z tej choćby racji nie są one obojętne dla wykładni zasad prawa wyborczego na szczeblu lokalnym. Uchwała PKW zawierająca wytyczne i wyjaśnienia odnośnie do podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi może mieć znaczenie posiłkowe w procesie wykładni i stosowania norm ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy[129] (wyroki NSA z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17; 13 listopada 2013 r., II OSK 2467/12; 13 sierpnia 2018 r., II OSK 2338/18).

4.15.2. Przepisy Kodeksu wyborczego powinny być wykładane z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady równości wyborów, a więc m.in. w taki sposób, aby siła głosu mieszkańców gminy w każdym z okręgów wyborczych była w największym możliwym stopniu jednakowa. Jednocześnie jednak nie można tych przepisów wykładać tak, że prawo wybierania przedstawicieli do organów jednostek samorządu terytorialnego będzie zagrożone. W sytuacji takiego konfliktu wartości za trafną należy uznać taką wykładnię art. 421 i art. 419 § 1 k.w., według której w razie zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych zmiana granic okręgów wyborczych może dotyczyć tylko tych okręgów, w których zmieniła się liczba wybieranych radnych (liczba mandatów) oraz w niezbędnym zakresie okręgów sąsiednich (wyrok NSA z 16 sierpnia 2018 r., II OSK 2362/18).

[129] Dz.U. z 2018 r. poz. 1349; dalej: Kodeks wyborczy.

IV. Zagadnienia procesowe

1. Zagadnienia ogólne

Przepisy proceduralne zawarte głównie w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[1] były wielokrotnie nowelizowane. Kolejne zmiany wprowadzane w ustawie procesowej uwzględniały głównie orzecznictwo sądów administracyjnych oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego, a także potrzebę wprowadzenia rozwiązań prawnych zwiększających efektywność postępowania sądowoadministracyjnego[2]. Pojawiające się różnice poglądów w rozumieniu przepisów procesowych były poddawane wykładni poszerzonych składów orzekających Naczelnego Sądu Administracyjnego. Aktywna działalność orzecznicza sądów administracyjnych, w szczególności uchwałodawcza[3], przyczyniła się w znaczącym stopniu do tego, by przepisy ustawy procesowej przestały budzić wątpliwości w ich stosowaniu. Rozbieżności co do stosowania przepisów intertemporalnych wyjaśniane są na bieżąco.

Poniżej przedstawione zostały wybrane zagadnienia orzecznicze mające znaczenie dla stosowania przepisów procesowych.

2. Zagadnienia procesowe

2.1. Właściwość sądów administracyjnych

2.1.1. W orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym wykładni polegającej na zastosowaniu wynikającego z Konstytucji domniemania właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli administracji publicznej zauważalne jest dążenie do objęcia kontrolą sądową pominiętych przez ustawodawcę aktów i czynności administracji publicznej zawierających elementy władcze. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozstrzygnięcia sądy administracyjne badają swoją właściwość w danej sprawie.

2.1.2. Tytułem przykładu przytoczono wybrane orzeczenia, w których stwierdzono kognicję sądu administracyjnego:

a) na ostateczną decyzję wydaną w trybie art. 181 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej[4] o zwrocie nienależnie pobranego równoważnika (wyrok z 9 marca 2018 r., I OSK 905/16);

b) na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek inicjatora referendum mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum (art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym[5], art. 3 § 3 p.p.s.a.) oraz na niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. 18 ww. ustawy (wyrok z 6 marca 2018 r., II OSK 3262/17);

---

[1] Dz.U. z 2018 r. poz. 1302; dalej: p.p.s.a.

[2] W tym m.in. zmiana p.p.s.a. dokonana mocą ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658; dalej: ustawa nowelizująca p.p.s.a.) oraz zmiany wprowadzono ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

[3] Zob. np.: uchwały z: 17 grudnia 2018 r., I OPS 2/18; 22 stycznia 2018 r., I FPS 3/17.

[4] Dz.U. z 2014 r. poz. 1415.

[5] Dz.U. z 2016 r. poz. 400 ze zm.

c) na rozstrzygnięcie Prezesa NFZ wydane na podstawie art. 95n ust. 9 pkt 1 w zw. z art. 95n ust. 7 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[6] (postanowienie z 29 maja 2018 r., II GSK 905/18);

d) na decyzję Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w przedmiocie kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, w sytuacji gdy postępowanie administracyjne wobec skarżących zostało wszczęte przed 1 czerwca 2017 r., natomiast decyzja GDDKiA jako organu I instancji została wydana już po tej dacie, aś skarżący złożyli wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 127 § 3 k.p.a., lecz cofnęli go, by złożyć skargę na tę decyzję (postanowienie z 26 października 2018 r., II GSK 1698/18);

2.1.3. Poniżej zawarto przykłady orzeczeń, w których stwierdzono brak kognicji sądu administracyjnego do rozpatrzenia sprawy:

a) rozpatrywanie spraw związanych ze sprawowaniem opieki nad małoletnimi dziećmi i uregulowaniem kontaktów pomiędzy rodzicami i dziećmi należy do właściwości sądu powszechnego (wyroki z 17 stycznia 2018 r. I OSK 1669/17 oraz 11 grudnia 2017 r. I OSK 1506/17);

b) skarga na bezczynność w przedmiocie skierowania do komisji lekarskiej, o jakim mowa w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą jest niedopuszczalna, a samo skierowanie nie stanowi aktu lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie z dnia 27 lutego 2018 r., I OSK 256/18);

c) pisemne stanowisko Krajowej Rady Notarialnej w przedmiocie niemożności rozpatrzenia w trybie k.p.a. odwołania notariusza od uchwały Rady Izby Notarialnej wyrażającej negatywną ocenę działalności notariusza, jak również sama uchwała RIN, w której negatywnie oceniona została działalność notariusza i wydano ujemną ocenę w rozumieniu art. 16 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie[7], nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego (postanowienie z 28 listopada 2018 r., II GSK 1763/18);

d) uchwała związku międzygminnego dotycząca rozliczeń pomiędzy gminą, która wystąpiła z tego związku, nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega kognicji sądu administracyjnego (postanowienie z 13 czerwca 2018 r., I GSK 2255/18);

e) brak możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego ogłoszenia Gminy w przedmiocie korekty podstawowej kwoty dotacji (postanowienie z 26 października 2018 r., I GSK 3105/18), jak również ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej podstawowej kwoty dotacji, gdyż nie stanowi ono władczego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach skarżących (postanowienie z 26 września 2018 r., I GSK 2945/18);

f) odwołanie ze stanowiska dyrektora instytucji filmowej w oparciu o art. 15 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[8] podlega reżimowi Kodeksu pracy. W takiej sprawie również brak jest kognicji sądu administracyjnego (postanowienie z 10 maja 2018 r., II OSK 133/18).

2.2. Braki formalne pism w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Niedołączenie do skargi gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze uchwały rady gminy (art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym) nie jest brakiem formalnym skargi i nie podlega uzupełnieniu w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. Spełnienie tego warunku jest przesłanką

[6] Dz.U. z 2017 r. poz. 1938 ze zm.

[7] Dz.U. z 2016 r. poz. 1796 ze zm.

[8] Dz.U. z 2017 r. poz. 862 – powołanie na podstawie art. 68 § 1 Kodeksu pracy.

dopuszczalności zaskarżenia i Sąd ma obowiązek zbadania spełnienia tej przesłanki. W tym celu zasadne jest wezwanie do przedłożenia uchwały w stosownym terminie sądowym zakreślonym przez Sąd ze wskazaniem rygoru (postanowienie z 26 października 2018 r., I GZ 358/18).

2.3. Skarga

2.3.1. Pouczenie o możliwości wniesienia skargi do sądu. W sytuacji gdy postępowanie podatkowe jest prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej i za ich pomocą doręczana jest decyzja ostateczna (przez ePUAP), to pouczenie o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 210 § 2 o.p. w związku z art. 53 § 1 i art. 54 § 1 p.p.s.a., powinno zawierać do czasu wprowadzenia komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądowym informację o formie papierowej skargi oraz wymogu odręcznego jej podpisania. Sąd przed odrzuceniem skargi z powodu nieuzupełnienia braków formalnych na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. ma obowiązek zdaniem NSA rozważyć, czy nie zachodzi podstawa do zastosowania art. 214 o.p. z uwagi na brak pouczenia lub błędne pouczenie o możliwości wniesienia skargi (postanowienie z 29 października 2018 r., I FZ 248/18).

2.3.2. Artykuł 57a. Związanie sądu administracyjnego zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 57a p.p.s.a.) w postępowaniu, którego przedmiotem jest indywidualna interpretacja przepisów prawa podatkowego, oznacza, że w toku tego postępowania nie mogą już być stawiane nowe zarzuty lub wskazywana ich nowa podstawa prawna (wyroki z 5 lipca 2018 r., II FSK 1805/1 i 18 października 2018 r., I FSK 1778/16).

2.4. Wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji

Z treści art. 61 § 3 p.p.s.a. wynika, że po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek strony wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności do czasu wydania orzeczenia kończącego postępowanie w pierwszej instancji, jednakże zgodnie z w art. 152 p.p.s.a. w razie uwzględnienia skargi sąd w wyroku określa, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane. Rozstrzygnięcie to traci moc z chwilą uprawomocnienia się wyroku. Możliwość wstrzymania wykonania decyzji na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. sąd pierwszej instancji ma do czasu wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. W trakcie ewentualnego postępowania kasacyjnego strona może natomiast kierować wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji bezpośrednio do NSA, orzekającego w tym przedmiocie na podstawie art. 61 § 3 w zw. z art. 193 p.p.s.a. (w sytuacji gdy nie ma zastosowania art. 61 § 6 p.p.s.a. i art. 152 p.p.s.a.) (postanowienie z 7 listopada 2018 r., I FZ 336/18). W sytuacji gdy wnioskiem o wstrzymanie wykonania objęta jest decyzja wieloelementowa, Sąd powinien poddać wnikliwej analizie każde z zawartych w niej rozstrzygnięć pod kątem tego, czy uprawdopodobniono ryzyko ziszczenia się przesłanki znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków w rozumieniu art. 61 § 3 p.p.s.a. w związku z wykonaniem tych rozstrzygnięć (postanowienie z 28 grudnia 2018 r., II GZ 453/18).

Uzasadnioną podstawą do wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji może być fakt, że przedmiotem rozstrzygnięcia jest zwrot nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej. Konieczność wypłacenia przez powiat przypadającej

do zwrotu kwoty wiązałaby się niewątpliwie z przesunięciem środków finansowych przeznaczonych na zadania powiatu. Wszelkie nieplanowane przesunięcia środków mogłyby spowodować zmniejszenie zasobów przeznaczonych na realizację zadań publicznych (postanowienie z 11 stycznia 2018 r., II GZ 931/17). Podobnie wykonanie decyzji dotyczącej skreślenia z listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej będzie skutkowało zdaniem NSA utratą przez skarżącego uprawnień do prowadzenia dotychczasowej działalności gospodarczej w ramach świadczenia usług z zakresu ochrony fizycznej. Brak możliwości wykonywania pracy w sposób oczywisty wpłynie zaś na sytuację materialną skarżącego (postanowienie z 19 kwietnia 2018 r., II GZ 137/18).

2.5. Sprzeciw od decyzji

Sąd administracyjny rozpoznający merytorycznie sprzeciw, mając na uwadze art. 64e w zw. z art. 151a § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 138 § 2 k.p.a. zobligowany jest dokonać zindywidualizowanej kontroli czy decyzja uchylana decyzją kasatoryjną została wydana z naruszeniem dokładnie wskazanych przez organ odwoławczy przepisów postępowania, czy istnieje zakres sprawy wymagający wyjaśnienia, a jeżeli tak, czy jest ono konieczne czy ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy oraz czy decyzja kasatoryjna zawiera wskazanie okoliczności, jakie powinien organ pierwszej instancji wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, oraz czy odpowiadają one prawu. Sąd nie może ograniczyć się tylko do przywołania ustaleń organu i wyrażenia ich akceptacji, lecz powinien sam poczynić niezależne, obiektywne ustalenia w tym zakresie, a następnie dokonać porównania (wyrok z 8 sierpnia 2018 r. I OSK 2045/18).

W postępowaniu prowadzonym ze sprzeciwu wyłączono możliwość oceny przez sąd administracyjny prawidłowego zastosowania przepisów prawa materialnego. Zdaniem NSA prawidłowe ustalenie treści norm materialnoprawnych może być niezbędne dla oceny naruszenia przepisów postępowania dotyczących zebrania materiału dowodowego, jego oceny i poczynionych ustaleń faktycznych w sprawie (wyrok z dnia 5 grudnia 2018 r., I OSK 4132/18).

2.7. Uchybienie i przywrócenie terminu

W sytuacji gdy podmiot na skutek licznych postępowań egzekucyjnych i zajęcia kont bankowych nie może swobodnie korzystać ze środków na nich zgromadzonych, chcąc zaś zrealizować obowiązek uiszczenia wpisu od skargi kasacyjnej przyjął, że umożliwi to zapłata przez jej kontrahenta należności wynikających z wystawionych przez nią faktur VAT, nieuiszczenie wpisu sądowego od skargi w terminie wynikające z faktu, iż kontrahent skarżącej, mimo wcześniejszych zapewnień, spóźnił się z zapłatą, uprawdopodabnia brak winy skarżącej w uchybieniu tego terminu i umożliwia jego przywrócenie na podstawie art. 86 § 1 p.p.s.a. (postanowienie z 10 października 2018 r., II GZ 332/18).

W sytuacji gdy podmiot jako przyczynę uchybienia terminu wskazał chorobę uniemożliwiającą mu sporządzenie skargi lub zlecenie jej sporządzenia oraz przedłożył oświadczenie sąsiada opiekującego się nim w czasie choroby, z którego wynika gwałtowny jej przebieg, zdaniem NSA wystarczająco uprawdopodobnił brak winy w uchybieniu terminu do dokonania czynności procesowej (postanowienie z 26 października 2018 r., II GZ 380/18).

2.8. Zawieszenie i podjęcie postępowania sądowego

Przepis art. 125 § 1 p.p.s.a. określa zamknięty katalog przesłanek fakultatywnego zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego. Postępowanie w sprawie ułaskawienia przez Prezydenta RP nie jest postępowaniem administracyjnym i nie może uzasadnić zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego (wyrok z dnia 25 kwietnia 2018 r., II OSK 316/18).

Następcą prawnym zmarłego w rozumieniu art. 128 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie jest osoba, na rzecz której uczyniono zapis windykacyjny, chyba że sprawa sądowoadministracyjna dotyczy przedmiotu zapisu. Należy jednak zauważyć, że przymiot następców prawnych może im jednak przysługiwać, jeżeli sprawa sądowoadministracyjna dotyczy przedmiotu zapisu windykacyjnego (postanowienie z 1 października 2018 r., II FSK 3643/15).

2.9. Uzasadnienie wyroku

Zgodnie z art. 141 § 2 p.p.s.a. w sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie wyroku sporządza się na wniosek strony zgłoszony w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku. W orzecznictwie wyrażony został pogląd, zgodnie z którym w celu uniknięcia nadmiernego formalizmu fakt wysłania wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku sądu przed wydaniem wyroku nie prowadzi do dyskwalifikacji tego wniosku, gdy wpłynął do sądu w terminie siedmiu dni od ogłoszenia wyroku. Stwierdzono, że w takiej sytuacji wniosek o sporządzenie uzasadnienia wyroku nie powinien być uznany za przedwczesny[9]. Wyrażono również pogląd, że w sytuacji gdy strona zgłosi wniosek o sporządzenie uzasadnienia przed dniem jego ogłoszenia, sąd powinien odmówić sporządzenia tego uzasadnienia. Jeśli sąd tego nie uczyni do czasu ogłoszenia orzeczenia, to złożony przez stronę wniosek przestaje być przedwczesny i należy nadać mu bieg[10]. W orzecznictwie prezentowane jest również stanowisko, że wniosek o doręczenie wyroku wraz z uzasadnieniem zgłoszony przed ogłoszeniem wyroku jest przedwczesny, nie wywołuje skutków procesowych i jest powodem do wydania postanowienia o odmowie sporządzenia uzasadnienia wyroku. Wskazuje się przy tym, że w art. 83 § 3 p.p.s.a., regulującym kwestię zachowania terminu do dokonania czynności procesowej, mowa jest o oddaniu pisma w polskim urzędzie pocztowym, w związku z czym nie można zasadnie twierdzić, iż wniesienie pisma jest równoznaczne z jego wpływem do sądu (por. postanowienia z 16 września 2009 r., I OZ 858/09; 12 października 2011 r., II GZ 454/11; 26 stycznia 2016 r., II GZ 1004/15; 28 kwietnia 2016 r., II FZ 218/16).

W związku z powyższym Biuro Orzecznictwa NSA zgłosiło przedmiotową kwestię Prezesom Izb celem omówienia zaprezentowanego zagadnienia na naradach sędziów tych Izb.

[9] Przytoczone w uzasadnieniu. postanowienia z: 12 października 2007 r., II OZ 988/07, 6 kwietnia 2018 r., II OZ 272/18.

[10] Przytoczone w uzasadnieniu postanowienia z: 7 listopada 2007 r., I OZ 803/07; 16 lutego 2011 r., I OZ 106/11; 17 kwietnia 2013 r., I OZ 231/13; 8 czerwca 2017 r., II OZ 594/17.

2.10. Skarga kasacyjna

2.10.1. W świetle art. 173-177a p.p.s.a. należy przyjąć, że jeśli w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej uprawniony podmiot prawidłowo wniósł już pismo procesowe stanowiące skargę kasacyjną, to kolejne pismo lub pisma procesowe tego samego podmiotu składane z zachowaniem terminu do wniesienia owej skargi i zawierające wszystkie lub niektóre elementy dla niej właściwe należy traktować jako uzupełnienie lub modyfikację ostatecznej treści uprzednio już złożonej skargi kasacyjnej, zwłaszcza w zakresie dopuszczalnego jeszcze w tym czasie przytoczenia podstaw kasacyjnych, a nie jako samodzielny środek zaskarżenia. Podkreślono, że od wyroku sądu pierwszej instancji przysługuje skarga kasacyjna, którą może wnieść każdy z uprawnionych podmiotów wymienionych w art. 173 § 2 p.p.s.a., ale żadnemu z nich nie przysługuje prawo do wniesienia więcej niż jednej skargi kasacyjnej na to samo orzeczenie. Skarg kasacyjnych może zatem być kilka w danej sprawie, ale wyłącznie wtedy, kiedy z uprawnienia do złożenia tego rodzaju środka zaskarżenia skorzysta więcej niż jeden podmiot (wyrok z 29 maja 2018 r., I FSK 1136/16).

Niewskazanie wprost wartości przedmiotu zaskarżenia nie uniemożliwia nadania skardze dalszego biegu, jeśli wartość ta wynika z treści skargi (postanowienie z 14 grudnia 2018 r., I GZ 451/18).

Przewidziany w art. 177 § 5 zdanie pierwsze p.p.s.a. wymóg zachowania zasad należytej staranności odnosi się wprost do samej czynności sporządzenia przez pełnomocnika z urzędu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej i nie obejmuje swym zakresem kwestii zachowania terminu do złożenia takiej opinii w sądzie, o którym stanowi § 4 tego artykułu. Mimo przekroczenia terminu, w jakim należało złożyć do sądu opinię, sąd ma obowiązek doręczyć jej odpis stronie, o ile została opracowana z należytą starannością, co z kolei otwiera bieg terminu na wniesienie skargi kasacyjnej przez stronę, ale już w ramach korzystania z pomocy pełnomocnika ustanowionego z wyboru. Adresowane do strony na podstawie art. 177 § 4 zdanie trzecie p.p.s.a. pouczenie o terminie wniesienia skargi kasacyjnej w przypadku doręczania jej odpisu opinii o braku podstaw do wniesienia takiej skargi powinno dodatkowo zawierać stosownie do art. 6 p.p.s.a. informację o wymogu sporządzenia skargi kasacyjnej przez podmiot, o którym mowa w art. 175 p.p.s.a., oraz o skutku w postaci jej odrzucenia, gdy ten wymóg nie zostanie dochowany (postanowienie z 17 grudnia 2018 r., I FZ 334/18).

2.10.2. Autokontrola – art. 179a p.p.s.a. Instytucja autokontroli została wprowadzona do procedury sądowoadministracyjnej ustawą nowelizującą p.p.s.a. (art. 179a). Kluczowe dla prawidłowej interpretacji art. 179a p.p.s.a. jest ustalenie znaczenia sformułowania „podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione".

Zdaniem NSA w orzecznictwie nie budzi wątpliwości kwestia, iż przepis art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. nie znajduje zastosowania w postępowaniu autokontrolnym, o którym mowa w art. 179a p.p.s.a. Ponowne orzekanie w sprawie przez sąd pierwszej instancji w trybie autokontrolnym powoduje, że sprawa nadal rozstrzygana jest instancyjnie przez ten sam sąd w strukturze sądownictwa administracyjnego, dlatego nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby w składzie tego sądu brali udział sędziowie, którzy uczestniczyli w wydaniu wyroku uchylonego w ramach autokontroli (wyrok z 6 lutego 2018 r., II FSK 450/16).

Jeżeli sąd pierwszej instancji stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, to nie może ograniczyć się wyłącznie do uchylenia zaskarżonego wyroku (lub postanowienia), lecz obowiązany jest

ponownie rozpoznać sprawę. W przypadku unormowania zawartego w art. 179a p.p.s.a. nie mamy bowiem do czynienia z wydawaniem dwóch wyroków: pierwszego, uchylającego zaskarżony skargą kasacyjną wyrok, a następnie drugiego, będącego wynikiem ponownego rozpoznania sprawy. Sąd winien wydać jedno orzeczenie autokontrolne, które powinno zawierać dwa rozstrzygnięcia: pierwsze – rozstrzygnięcie kasacyjne, drugie – ponownie rozpoznające sprawę ze wszystkimi elementami, jakie winno zawierać orzeczenie sądu pierwszej instancji (wyrok z 27 czerwca 2018 r., II OSK 1884/16).

2.11. Nieważność postępowania

W sytuacji, gdy droga sądowa jest niedopuszczalna, postępowanie przed sądem pierwszej instancji jest dotknięte wadą nieważności (art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a.). Zgodnie z utrwaloną linię orzeczniczą na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania administracyjnego nie przysługuje zażalenie, a co za tym idzie, na postanowienie organu odwoławczego w tym przedmiocie nie przysługuje skarga, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. (postanowienie z 26 czerwca 2018 r., II OSK 3035/17). Dotyczy to również przypadku, gdy pełnomocnik strony był nienależycie umocowany, wówczas postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym dotknięte było wadą nieważności (wyrok z 2 lipca 2018 r., II OSK 3272/17). Przesłanka nieważności postępowania sądowego określona w art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a. zachodzi również w przypadku braku dopuszczalności drogi sądowej w danej sprawie (wyrok z 9 października 2018 r., II OSK 2440/16).

Nieważność postępowania sądowego ma miejsce, jeśli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy (art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.) (wyrok z 9 stycznia 2018 r., II OSK 1051/17). Dotyczy to również sytuacji, gdy Sąd pierwszej Instancji rozpoznawał sprawę na rozprawie w składzie trzech sędziów, podczas gdy sentencję wyroku ogłoszonego na rozprawie w tym dniu podpisał wyłącznie jeden sędzia (wyrok z 27 czerwca 2018 r., II OSK 1884/16) lub gdy skład sądu był sprzeczny z przepisami prawa (wyroki z 19 września 2018 r., II OSK 62/18, wyrok z 25 września 2018 r., II OSK 2595/18).

Podstawą do stwierdzenia nieważności postępowania jest także rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym zamiast na rozprawie (art. 183 § 2 pkt 5 w zw. z art. 119 i 120 p.p.s.a.). Powołany przepis p.p.s.a. nie stanowi zatem podstawy do rozpoznania skargi w trybie uproszczonym (wyrok z 6 marca 2018 r., II OSK 3262/17). Dotyczy to także sytuacji, gdy strona postępowania nie została zawiadomiona o rozprawie przed sądem pierwszej instancji (wyroki z 10 kwietnia 2018 r., II OSK 936/17; 5 czerwca 2018 r., II OSK 3079/17 i 20 czerwca 2018 r., II OSK 3237/17). Zgodnie z art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. nieważność postępowania zachodzi także, gdy strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że sytuacja taka ma miejsce gdy wskutek uchybień procesowych strona nie mogła brać i nie brała udziału w postępowaniu bądź w jego istotnej części, a skutki tych uchybień nie mogły być usunięte na rozprawie poprzedzającej wydanie wyroku (wyroki z: 30 sierpnia 2018 r., I GSK 758/18, 19 września 2018 r., II OSK 350/18).

2.12. Koszty sądowe

Wpis od skargi kasacyjnej określa się, uwzględniając wysokość wpisu od skargi, który powinien był zostać uiszczony w świetle art. 231 p.p.s.a. i przepisów rozporządzenia, a nie tego, który faktycznie został uiszczony od skargi (postanowienie z 17 sierpnia 2018 r., I GZ 264/18).

W sytuacji gdy zakres pełnomocnictwa udzielonego adwokatowi obejmował upoważnienie do reprezentowania skarżącej – z prawem substytucji – przed wszystkimi właściwymi organami, sądami administracyjnymi i NSA w sprawie skargi kasacyjnej od wyroku sądu pierwszej instancji, przy zastrzeżeniu, iż pełnomocnictwo nie upoważnia do wnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia ani nie upoważnia do wykładania za skarżącą kosztów sądowych czy kancelaryjnych, opłat skarbowych czy innych podobnych, wadliwe było wskazanie pełnomocnika jako zobowiązanego do uiszczenia wpisu sądowego od skargi kasacyjnej. Wezwanie do uiszczenia wpisu powinno zatem zostać skierowane do skarżącej (przez wskazanie, że to ona jest zobowiązana do uiszczenia wpisu od skargi kasacyjnej), ale doręczone pełnomocnikowi skarżącej stosownie do art. 67 § 5 p.p.s.a., skoro w tym zakresie (tj. doręczania pism) udzielone pełnomocnictwo nie modyfikuje ogólnych reguł wynikających z p.p.s.a. (postanowienie z 9 sierpnia 2018 r., II GZ 280/18).

Od skargi na postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia wydane w postępowaniu egzekucyjnym, pobiera się wpis stosunkowy na podstawie art. 231 p.p.s.a. oraz § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi[11] (postanowienie z 20 września 2018 r., II OZ 761/18).

Przepis art. 239 § 1 pkt 1 lit. g) p.p.s.a. obejmuje też sprawy ze skarg na decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydane na podstawie art. 302 ust. 1 pkt 16 ustawy o cudzoziemcach (postanowienie z 26 września 2018 r., II OZ 908/18).

Przepis § 2 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi znajduje zastosowanie w sprawach skarg dotyczących m.in. decyzji lub postanowień „wydanych w trybie" wznowienia postępowania administracyjnego. Posłużenie się pojęciem „w trybie" nie oznacza, że dotyczy on wszystkich rozstrzygnięć, nawet incydentalnych kwestii, podejmowanych w toku postępowania wznowieniowego. Sprawy ze skarg na akty administracyjne wydane w trybie wznowienia postępowania obejmują tylko rozstrzygnięcia kończące (formalnie lub merytorycznie) postępowanie w takiej sprawie. W pozostałych przypadkach konieczne jest odwołanie się do normy ogólnej zawartej w § 2 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia (postanowienie z 2 października 2018 r., II OZ 926/18).

2.13. Prawo pomocy

Orzeczncztwo dotyczące zagadnień związanych ze stosowaniem przepisów regulujących prawo pomocy jest ugruntowane i nie budzi kontrowersji. Poniżej podano kilka przykładów rozstrzygnięć.

Jeżeli w trakcie kolejnego otwarcia biegu terminu do uiszczenia wpisu od skargi strona po raz drugi, działając w oparciu o art. 243 § 1 w związku z art. 165 p.p.s.a., decyduje się na wdrożenie procedury zmierzającej do uzyskania prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych, to w przypadku negatywnego rozstrzygnięcia w tym przedmiocie sąd nie powinien ponownie wzywać do wykonania zarządzenia o wezwaniu do uiszczenia wpisu, lecz odrzucić skargę na podstawie art. 220 § 3 p.p.s.a. jako nieopłaconą w terminie (postanowienie z 29 października 2018 r., I FZ 259/18).

[11] Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2193 ze zm.

Skutek umocowania pełnomocnika z urzędu, o którym mowa w art. 244 § 2 p.p.s.a. następuje z chwilą uprawomocnienia się postanowienia o przyznaniu prawa pomocy. Niemniej ustanowienie pełnomocnika z urzędu w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego nie otwiera na nowo wszystkich terminów do dokonania czynności procesowych, które upłynęły przed wyznaczeniem tego pełnomocnika (postanowienie z 28 lutego 2018 r., II FZ 795/17).

Prawo pomocy przyznane w postępowaniu zwykłym nie przechodzi na postępowanie w sprawie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Zawarte w piśmie skarżącego żądanie ustanowienia przez sąd zastępcy procesowego w sprawie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sąd pierwszej instancji powinien potraktować jako wniosek o przyznanie prawa pomocy przez ustanowienie pełnomocnika z urzędu i wezwać skarżącego do uzupełnienia braków formalnych złożonego wniosku przez jego złożenie na urzędowym formularzu zgodnie z art. 252 § 2 p.p.s.a. i w przypadku jego uzupełnienia rozpoznać jego wniosek w trybie procesowym (postanowienie z 26 lipca 2018 r., I GZ 240/18).

3. Postępowanie administracyjne

W rozstrzyganych sprawach sądy administracyjne często podnoszą kwestie związane z przepisami postępowania administracyjnego. Poniżej podano kilka przykładów takich wypowiedzi.

Nie jest dopuszczalne żądanie poddania weryfikacji w trybie art. 154 k.p.a. prawomocnej decyzji, jeśli żądanie to zmierza do podważenia związania oceną prawną wyrażoną w prawomocnym wyroku oddalającym skargę. Niedopuszczalna jest zarówno próba wykazywania, że decyzja jest wadliwa, pomimo że sąd w prawomocnym wyroku stwierdził w tym zakresie jej prawidłowość, jak również sytuacja odwrotna – próba wykazywania, że decyzja w pewnym zakresie jest prawidłowa, pomimo iż sąd w prawomocnym wyroku stwierdził w tym zakresie jej wadliwość (wyrok z 9 marca 2018 r. I OSK 1057/16).

Przepisy art. 138 § 1 k.p.a. nie przewidują możliwości zakończenia postępowania odwoławczego w następstwie odwołania od tej samej decyzji więcej niż jedną decyzją organu odwoławczego. Stanowisko to ma istotne znaczenie, gdyż organy odwoławcze często wydają odrębnie jedną lub kilka decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego z uwagi na brak przymiotu strony, a odrębnie decyzję merytoryczną w sprawie. Strony wnoszą skargi na te decyzje, co powoduje konieczność zawieszenia postępowania sądowego w sprawie głównej (dotyczącej decyzji merytorycznej) do czasu rozpoznania skarg na decyzje o umorzeniu postępowania odwoławczego (wyrok z 6 lutego 2018 r., II OSK 2437/16).

4. Podsumowanie

Wyżej przedstawiono wybrane wypowiedzi orzecznicze odnoszące się do zagadnień związanych ze stosowaniem przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. Zaprezentowane w tej części orzecznictwo wskazuje na kształtowanie się jednolitej linii orzeczniczej w sprawach istotnych dla procedury sądowoadministracyjnej oraz postępowania administracyjnego i postępowania w sprawach podatkowych. Należy wskazać także na stabilność orzecznictwa w zakresie prawa pomocy. Nowelizacja p.p.s.a. z 2015 r. uwzględniła 10-letnie doświadczenia stoso-

wania procedury administracyjnej w systemie sądownictwa dwuinstancyjnego, a ponadto zmierzała do usprawnienia i uproszczenia postępowania przed sądami administracyjnymi. Jej przepisy stosowane są od 15 sierpnia 2015 r. Wątpliwości, jakie mogą się pojawić na tle zmienionych regulacji, będą przedmiotem wnikliwej analizy oraz aktywności orzeczniczej sądów pierwszej instancji i NSA.

V. Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne w 2018 r.

1. Uwagi wstępne

W orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich[1], zagadnienia z zakresu prawa Unii Europejskiej pojawiają się przede wszystkim przy rozpoznawaniu spraw[2] z zakresu podatków pośrednich (w tym podatku od towarów i usług[3] i podatku akcyzowego[4]), jak również w sprawach z zakresu:

- podatków dochodowych[5],
- podatków od czynności cywilnoprawnych[6],
- podatków od nieruchomości[7],
- prawa celnego[8],

[1] Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych* z lat 2005–2017.

[2] Wybrane orzeczenia NSA z wymienionych dziedzin zostały szerzej przytoczone w dalszej części opracowania.

[3] Zob. np. wyroki z: 18 stycznia 2018 r., I SA/Sz 986/17; 24 stycznia 2018 r., I SA/Lu 1001/17; 31 stycznia 2018 r., III SA/Gl 1018/17; 5 lutego 2018 r., III SA/Gl 977/17; 14 lutego 2018 r., I SA/Lu 18/18; 26 lutego 2018 r., I SAB/Op 4/17; 27 lutego 2018 r., I SA/Ol 928/1; 1 marca 2018 r., III SA/Gl 920/17; 2 marca 2018 r., I SA/Lu 1058/17; 7 marca 2018 r., III SA/Gl 1071/17 i III SA/Gl 1072/17; 19 marca 2018 r., I SA/Sz 74/18; 9 kwietnia 2018 r., III SA/Gl 674/17; 11 kwietnia 2018 r.III SA/Gl 1075/17; 19 kwietnia 2018 r. III SA/Gl 1116/17 oraz III SA/Gl 1/18; 25 kwietnia 2018 r., III SA/Gl 50/18; 27 kwietnia 2018 r., I SA/Lu 188/18; 2 maja 2018 r., I SA/Lu 1028/17; 7 maja 2018 r., III SA/Gl 92/18; 23 maja 2018 r., I SA/Łd 208/18, I SA/Łd 209/18, I SA/Łd 210/18, I SA/Łd 211/18, I SA/Łd 212/18, I SA/Łd 213/18 i I SA/Łd 214/18; 29 maja 2018 r., I SA/Łd 1092/17, I SA/Łd 1093/17, I SA/Łd 1094/17 i I SA/Łd 1095/17; 6 czerwca 2018 r., I SA/Łd 263/18 i I SA/Łd 264/18; wyrok z 12 czerwca 2018 r., I SA/Łd 763/16; 18 lipca 2018 r., III SA/Wa 3563/17; 2 sierpnia 2018 r., I SA/Sz 348/18; 25 października 2018 r., I SA/Ke 303/18; 21 listopada 2018 r., I SA/Łd 746/17; 29 listopada 2018 r., I SA/Ol 490/18; 28 grudnia 2018 r., I SA/Ke 405/18.

[4] Zob. np. wyroki z: 9 stycznia 2018 r., III SA/Gl 999/17, III SA/Gl 1001/17, III SA/Gl 1002/17, III SA/Gl 1003/17, III SA/Gl 1004/17; 22 lutego 2018 r., III SA/Gl 996/17; 19 marca 2018 r., III SA/Gl 1115/17; 19 kwietnia 2018 r. III SA/Gl 80/18, III SA/Gl 82/18, III SA/Gl 83/18, III SA/Gl 84/18; wyroki z 21 listopada 2018 r., III SA/Gl 421–440/18; wyrok z 12 grudnia 2018 r., I SA/Gd 728/18.

[5] Zob. np. wyrok z lutego 2018 r., IV SA/Gl 147/18; wyrok z 28 marca 2018 r., I SA/Op 37/18 (podatek dochodowy od osób fizycznych); wyrok z 7 listopada 2018 r., I SA/Ol 1/18 (podatek dochodowy od osób prawnych); wyrok z 18 października 2018 r., I SA/Ol 379/18 (podatek dochodowy od osób prawnych); wyrok z 18 października 2018 r., I SA/Ol 418/18 (podatek dochodowy od osób fizycznych).

[6] Zob. np.: wyrok z 22 lutego 2018 r., I SA/Gl 1366/16; wyrok z 4 czerwca 2018 r., I SA/Gd 264/18; wyroki z 20 czerwca 2018 r., I SA/Po 386/18 i I SA/Po 387/18; ; wyrok z 21 czerwca 2018 r., I SA/Go 219/18; wyrok z 21 listopada 2018 r., I SA/Łd 558/18.

[7] Zob. np. wyrok z 19 stycznia 2018 r., I SA/Lu 899/17; wyrok z 8 lutego 2018 r., I SA/Op 2/18; wyrok z 9 maja 201 r., V SA/Wa 1608/17.

[8] Zob. np.: wyroki z: 29 marca 2018 r., III SA/Lu 698/17; 5 kwietnia 2018 r., III SA/Lu 681/17; 26 kwietnia 2018 r., III SA/Lu 689/17; 29 listopada 2018 r., I SA/Ol 511/18; 20 grudnia 2018 r., I SA/Ol 700/18.

– transportu drogowego[9],
– transportu lotniczego[10],
– ochrony środowiska[11],
– gospodarki przestrzennej[12],
– budownictwa[13],
– nadzoru sanitarnego[14],
– nadzoru weterynaryjnego[15],
– nadzoru farmaceutycznego[16],
– dostępu do informacji publicznej[17],
– zabezpieczenia społecznego[18],
– gier i zakładów wzajemnych[19],
– prawa rolnego i pomocy finansowej ze środków unijnych[20],
– spraw cudzoziemców[21],

[9] Zob. np. wyrok z: 11 stycznia 2018 r., III SA/Lu 435/17; 1 marca 2018 r., II SA/Sz 1471/17; 8 marca 2018 r., VI SA/Wa 2354/17; 13 marca 2018 r., II SA/Gl 948/17; 14 marca 2018 r.,VIII SA/Wa 796/17; 20 marca 2018 r., III SA/Lu 437/17; 2 kwietnia 2018 r., III SA/Lu 680/17; 18 kwietnia 2018 r., I SA/Sz 251/18; 25 kwietnia 2018 r., II SA/Ke 154/18; 27 kwietnia 2018 r., I SA/Gl 136/18; 11 maja 2018 r., III SA/Łd 917/17; 15 maja 2018 r., III SA/Łd 686/17; 23 sierpnia 2018 r., VIII SA/Wa 235/18; 6 września 2018 r. VI SA/Wa 660/18; 31 października 2018 r., II SA/Ke 515/18; zob. także m.in. wyrok NSA z 24 kwietnia 2018 r., II GSK 1924/16.

[10] Zob. np. wyroki z: 12 stycznia 2018 r., VII SA/Wa 659/17; 30 stycznia 2018 r., VII SA/Wa 869/17; 4 lipca 2018 r., VII SA/Wa 2316/17.

[11] Zob. np. wyroki z: 7 lutego 2018 r., II SA/Sz 1457/17; 12 kwietnia 2018 r., II SA/Sz 158/18; 29 maja 2018 r., IV SA/Wa 368/18; 30 maja 2018 r., SA/Gl 158/18; 7 sierpnia 2018 r., V SA/Wa 236/18; 19 września 2018 r., IV SA/Wa 1018/18 oraz 3 października 2018 r., II SAB/Ke 55/18; 23 listopada 2018 r., VIII SA/Wa 538/18.

[12] Zob. np. wyroki z: 9 stycznia 2018 r., II OSK 1071/17 oraz 12 kwietnia 2018 r., II OSK 2496/17.

[13] Zob. np. wyrok z 18 października 2018 r., II SA/Ol 672/18.

[14] Zob. np. wyroki z: 25 stycznia 2018 r., VII SA/Wa 816/17; 22 marca 2018 r., II SA/Sz 79/18; 29 marca 2018 r., IV SA/Wr 85/18; 25 września 2018 r., III SA/Kr 699/18.

[15] Zob. np. wyroki z: 23 stycznia 2018 r., II SA/Lu 792/17; 7 lutego 2018 r., II SA/Wr 793/17; 10 maja 2018 r., II SA/Bk 27/18; 23 listopada 2018 r., II SA/Bd 578/18; zob. także wyroki NSA: z 5 czerwca 2018 r., II OSK 3038/17; z 4 lipca 2018 r., II OSK 1574/18.

[16] Zob. np. wyrok z 9 sierpnia 2018 r., II GSK 1120/18; wyroki z: 6 września 2018 r., II SA/Bk 179/18; 9 października 2018 r., VI SA/Wa 1121/18, VI SA/Wa 1122/18, VI SA/Wa 1123/18, VI SA/Wa 1124/18, VI SA/Wa 1125/18, VI SA/Wa 1126/18.

17 Zob. np. wyroki z: 2 lutego 2018 r., I OSK 273/16 czy 26 kwietnia 2018 r., I OSK 1975/16.

[18] Zob. np. wyroki z: 10 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 1194/17; 15 maja 2018 r., II SA/Łd 130/18.

[19] Zob. np. wyroki z: 14 marca 2018 r., II SA/Sz 931/17; 16 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 745/17 i IV SA/Gl 746/17; 9 maja 2018 r., II SA/Ke 219/18; 10 sierpnia 2018 r., III SA/Kr 619/18; 10 października 2018 r., II SA/Sz 1340/17; 14 listopada 2018 r., II SA/Rz 794/18; 23 listopada 2018 r., III SA/Kr 609/18; 27 listopada 2018 r., III SA/Po 512/18; 13 grudnia 2018 r., III SA/Kr 855/18; 20 grudnia 2018 r., III SA/Gl 938/18; zob. także wyroki NSA: z 27 kwietnia 2018 r., II GSK 5528/16; z 29 maja 2018 r., II GSK 5423/16.

[20] Zob. np. wyroki z: 23 stycznia 2018 r., III SA/Lu 429/17; 25 stycznia 2018 r., I SA/Ol 918/17; 8 lutego 2018 r., III SA/Lu 318/17, III SA/Lu 501/17 i III SA/Lu 560/17; 8 lutego 2018 r., VIII SA/Wa 734/17, VIII SA/Wa 735/17 i VIII SA/Wa 736/17; wyrok z 22 lutego 2018 r., V SA/Wa 802/17; 5 kwietnia 2018 r., III SA/Łd 211/16; 17 kwietnia 2018 r., III SA/Lu 240/17 i III SA/Lu 30/18; 25 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 138/18 i IV SA/Gl 147/18; 7 sierpnia 2018 r. V SA/Wa 236/18; 31 grudnia 2018 r., I SA/Ke 416/18.

[21] Zob. np. wyroki z: 24 stycznia 2018 r., IV SA/Wa 2137/17; 10 lipca 2018 r., IV SA/Wa 1046/18; 26 lipca 2018 r., IV SA/Wa 3016/17; 5 września 2018 r., IV SA/Wa 1422/18 oraz 5 grudnia 2018 r., IV SA/Wa 2404/18 i IV SA/Wa 2405/18.

– dozoru technicznego i normalizacji[22] oraz
– własności przemysłowej[23].

Prawo Unii Europejskiej[24] jest powoływane przez sądy administracyjne zarówno w wydawanych wyrokach i postanowieniach, jak i w uchwałach podejmowanych przez NSA[25].

Rozstrzygając sprawy z elementem unijnym (wspólnotowym) sądy administracyjne powoływały zarówno pierwotne, jak i wtórne prawo UE. Przywoływały standardy europejskie, w tym przede wszystkim obowiązek prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego oraz zapewnienie pierwszeństwa prawu unijnemu i umowom międzynarodowym ratyfikowanym za zgodą wyrażoną w ustawie. Korzystały także z możliwości bezpośredniego stosowania przepisów rozporządzeń i dyrektyw.

W celu ustalenia znaczenia danego przepisu prawa unijnego mającego zastosowanie w konkretnej sprawie, a także dokonania oceny możliwości zastosowania prawa unijnego w rozpoznawanych sprawach sądy administracyjne powoływały się na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE).

W orzecznictwie sądów administracyjnych sięgano także do postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencji Europejskiej)[26] oraz do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). Odwołania miały miejsce w szczególności w sprawach dotyczących gwarancji prawa do sądu (w tym do skutecznego środka odwoławczego, zakazu *ne bis in idem*, prawa pomocy)[27], ochrony prawa własności[28] oraz w sprawach cudzoziemców[29]. Orzeczenia ETPC były powoływane w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych jako argumentacja subsydiarna, czyli dodatkowe uzasadnienie zastosowanych standardów konstytucyjnych.

Sądy administracyjne odnosiły się również do postanowień Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP)[30] w ramach argumentacji subsydiarnej, tj. w celu wskazania, że określone prawa i wolności jednostki są chronione i gwarantowane nie tylko w Konstytucji RP czy EKPC, lecz również w ramach unijnego systemu prawa (co ukazuje multicen-

[22] Zob. np.: wyrok z 23 sierpnia 2018 r., VI SA/Wa 587/18, dotyczący wprowadzenia do obrotu dziesięciu partii artykułów rolno-spożywczych nieodpowiadających jakości handlowej.

[23] Zob. np. wyroki z: 18 kwietnia 2018 r., II GSK 2335/16; 25 maja 2018 r., VI SA/Wa 2637/17.

[24] Dalej: prawo UE lub prawo unijne lub – jeżeli akt prawny wszedł w życie przed traktatem z Lizbony – prawo wspólnotowe.

[25] Zob. uchwały NSA: z 22 stycznia 2018 r., I FPS 3/17 oraz z 8 października 2018 r., I OPS 1/18.

[26] 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.).

[27] Zob. np.: postanowienie z 21 czerwca 2018 r., I SO/Sz 10/18; wyrok 5 lipca 2018 r., IV SA/Wa 455/18; postanowienie z 3 października 2018 r., II SA/Gd 503/18; wyrok z 28 listopada 208 r., II SA/Rz 1102/18.

[28] Zob. np.: wyrok z 10 maja 2018 r., II SA/Ke 121/18; wyrok z 27 czerwca 2018 r., IV SA/Po 416/18; wyrok z 5 lipca 2018 r., IV SA/Po 417/18; postanowienie z 3 października 2018 r., II SA/Gd 503/18; wyrok z 11 października 2018 r., II SA/Po 428/18.

[29] Zob. np.: wyrok z 24 kwietnia 2018 r., IV SA/Wa 60/18; wyrok z 26 lipca 2018 r., IV SA/Wa 2728/17.

[30] Dz.Urz. UE C 2010.389.

tryczną strukturę aktualnego porządku prawnego). Odwołania te dotyczyły w szczególności prawa do sądu[31], prawa do dobrej administracji[32] oraz zasady proporcjonalności[33].

2. Pytania prejudycjalne do TSUE oraz wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych TSUE

2.1. Skierowane pytania prejudycjalne

W 2018 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi w 6 sprawach. W tej liczbie 3 postanowienia o skierowaniu pytań prejudycjalnych wydały składy orzekające NSA, 2 postanowienia WSA we Wrocławiu, z 1 pytaniem prejudycjalnym wystąpił WSA w Warszawie.

1) Postanowieniem z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie VI SA/Wa 2256/17 (sygn. sprawy przed TSUE C-387/18 *Delfarma*) WSA w Warszawie skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy prawo unijne, w szczególności art. 34 i art. 36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym pozwolenie na dopuszczenie do obrotu w państwie członkowskim produktu leczniczego z importu równoległego nie może być udzielone wyłącznie z tego powodu, że produkt leczniczy będący przedmiotem importu równoległego został dopuszczony w państwie członkowskim wywozu jako odpowiednik produktu referencyjnego, tj. na podstawie skróconej dokumentacji, a w państwie członkowskim przywozu taki produkt leczniczy został dopuszczony do obrotu jako referencyjny produkt leczniczy, tj. na podstawie pełnej dokumentacji, przy czym taka odmowa następuje bez badania zasadniczej tożsamości terapeutycznej obu produktów oraz bez wystąpienia organu krajowego – pomimo takiej możliwości – o dokumentację do odpowiedniego organu w państwie wywozu?".

2) Postanowieniem z 25 kwietnia 2018 r. w sprawie I SA/Wr 257/18 (sygn. sprawy przed TSUE C-491/18 *Mennica Wrocławska*) WSA we Wrocławiu skierował do TSUE następujące pytanie prejudycjalne: „Czy przepisy dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. 2006 r., L 347, s. 1), a zwłaszcza jej art. 168, art. 178 lit. a), art. 226 pkt 6 dyrektywy 112 oraz zasady systemu VAT, w tym zwłaszcza zasady: neutralności podatkowej i proporcjonalności, nie stoją na przeszkodzie takiej praktyce krajowej, która odmawia prawa do odliczenia VAT z faktur na których widnieje błędny rodzaj towaru, pomimo że w toku postępowania podatkowego (przed wydaniem decyzji) podatnik przedstawił wszelkie niezbędne wyjaśnienia oraz dokumenty źródłowe potwierdzające istnienie oraz szczegółowe cechy towarów będących przedmiotem transakcji, a które zostały następnie zaakceptowane przez organy podatkowe, jak też nie stwierdzono zaistnienia oszustwa podatkowego?".

3) Postanowieniem z 6 czerwca 2018 r. w sprawie I SA/Wr 286/18 (sygn. sprawy przed TSUE C-547/18, *Dong Yang Electronics*) WSA we Wrocławiu skierował do TSUE następujące pytania prejudycjalne: „1. Czy z samego faktu posiadania przez spółkę mającą siedzibę poza

[31] Wyroki z 14 marca 2018 r., IV SA/Wa 3078/17 oraz z 20 września 2018 r., IV SA/Wa 657/18.

[32] Zob. np. wyroki z 6 kwietnia 2018 r., II SAB/Rz 22/18 o II SAB/Rz 24/18; wyrok z 8 listopada 2018 r., II SAB/Wa 486/18; wyrok z 13 grudnia 2018 r., IV SA/Wa 1884/18; wyrok z 28 grudnia 2018 r., II SAB/Po 111/18.

[33] Zob. np. wyroki z: 17 kwietnia 2018 r., III SAB/Gl 1/18; 17 lipca 2018 r., V SA/Wa 1921/17; 13 grudnia 2018 r., III SA/Kr 1030/18.

terytorium Unii Europejskiej, spółki zależnej na terytorium Polski, można wywieść istnienie stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce w rozumieniu art. 44 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE z dnia 11 grudnia 2006 r. nr L 347, s. 1 i nast.) i art. 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego (UE) Nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r., ustanawiającego środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (wersja przekształcona; Dz.Urz. UE z dnia 23 marca 2011 r., nr L 77, s. 1 i nast.)? 2. Czy w wypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze podmiot trzeci zobowiązany jest do analizy stosunków umownych pomiędzy spółką z siedzibą poza terytorium Unii Europejskiej a spółką zależną w celu ustalenia, czy istnieje stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce przez tę pierwszą spółkę?".

4) Postanowieniem z 19 czerwca 2018 r. w sprawie I FSK 126/18 (sygn. sprawy przed TSUE C-653/18, *Unitel*) NSA skierował do TSUE następujące pytania prejudycjalne: „1) Czy w świetle art. 146 ust. 1 lit. a) i b) oraz art. 131 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE seria L z 2006 r. Nr 347/1 ze zm., zwanej dalej „dyrektywą 2006/112/WE") oraz zasad: opodatkowania konsumpcji, neutralności oraz proporcjonalności prawidłowa praktyka krajowa powinna polegać na stosowaniu zwolnienia z prawa do odliczenia (w Polsce stawka 0%) w każdym wypadku, jeżeli są spełnione łącznie dwa warunki: a) wywóz towaru nastąpił na rzecz nieustalonego odbiorcy spoza Unii Europejskiej, b) istnieją jednoznaczne dowody, że towar opuścił terytorium Unii Europejskiej i okoliczność ta nie jest kwestionowana? 2) Czy przepisy art. 146 ust. 1 lit. a) i b) oraz art. 131 dyrektywy 2006/112/WE oraz zasady opodatkowania konsumpcji, neutralności oraz proporcjonalności sprzeciwiają się praktyce krajowej polegającej na przyjęciu, że nie dochodzi do dostawy towaru, który został w sposób niekwestionowany wywieziony poza terytorium Unii Europejskiej, a po dokonaniu wywozu władze podatkowe w ramach prowadzonego postępowania stwierdziły, że rzeczywistym nabywcą towarów nie był podmiot, na rzecz którego podatnik wystawił fakturę dokumentującą dostawę, lecz inny nieustalony przez organy podmiot, w konsekwencji czego odmawiają stosowania do takiej czynności zwolnienia z prawem do odliczenia (w Polsce stawka 0%)? 3) Czy w świetle art. 146 ust. 1 lit. a) i b) oraz art. 131 dyrektywy 2006/112/WE oraz zasad opodatkowania konsumpcji, neutralności oraz proporcjonalności prawidłowa praktyka krajowa powinna polegać na stosowaniu do dostawy towaru stawki krajowej, jeśli istnieją jednoznaczne dowody, że towar opuścił terytorium Unii Europejskiej, ale organy z uwagi na brak ustalonego odbiorcy stwierdzają, że dostawa towarów nie została dokonana, czy też należałoby uznać, że w takim przypadku nie doszło w ogóle do czynności opodatkowanej VAT, a w konsekwencji podatnikowi nie przysługuje zgodnie z art. 168 dyrektywy 2006/112/WE prawo do odliczenia podatku naliczonego z tytułu nabycia wywiezionego towaru?".

5) Postanowieniem z 21 listopada 2018 r. w sprawie II GOK 2/18 (sygn. sprawy przed TSUE C-824/18,*Krajowa Rada Sądownictwa*) NSA skierował do TSUE następujące pytania prejudycjalne: „1) Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3, art. 6 ust. 1, art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 KPP i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego oraz prawa do skutecznego środka prawnego i skutecznej ochrony sądowej, gdy ustawodawca krajowy przyznając prawo odwołania do sądu w sprawach indywidualnych dotyczących pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu ostatniej instancji Państwa Członkowskiego (Sądu Najwyższego) wiąże walor prawomocności i skuteczności rozstrzygnięcia

podejmowanego w postępowaniu kwalifikacyjnym poprzedzającym przedstawienie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego wymienionego sądu z sytuacją niezaskarżenia rozstrzygnięcia podjętego w przedmiocie łącznego rozpatrzenia i oceny wszystkich kandydatów do Sądu Najwyższego przez wszystkich uczestników postępowania kwalifikacyjnego, wśród których jest również kandydat niezainteresowany w zaskarżeniu wymienionego rozstrzygnięcia, a mianowicie kandydat,którego dotyczy wniosek o powołanie do pełnienia urzędu, co w rezultacie niweczy skuteczność środka zaskarżenia oraz możliwość przeprowadzenia przez właściwy sąd rzeczywistej kontroli przebiegu wymienionego postępowania kwalifikacyjnego, a w sytuacji gdy zakresem tego postępowania objęte są i te stanowiska sędziów Sądu Najwyższego, w odniesieniu do których wobec zajmujących je dotychczas sędziów zastosowany został nowy niższy wiek emerytalny, bez pozostawienia decyzji o skorzystaniu z niższego wieku emerytalnego wyłącznie w gestii zainteresowanego sędziego, w relacji do zasady nieusuwalności sędziów – w sytuacji uznania, że doznała ona w ten sposób uszczerbku – również nie pozostaje bez wpływu na zakres i rezultat sądowej kontroli wymienionego postępowania kwalifikacyjnego? 2) Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 zdanie 3 i art. 6 ust. 1 TUE w związku z art. 15 ust. 1 i art. 20 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 52 ust. 1 KPP w związku z art. 2 ust. 1, ust. 2 lit. a) i art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady 2000/78/WE oraz art. 267 akapit 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że dochodzi do naruszenia zasady państwa prawnego, zasady równego traktowania oraz równego i na takich samych zasadach dostępu do służby publicznej – pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – w sytuacji gdy ustanawiając w sprawach indywidualnych dotyczących pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wymienionego sądu prawo odwołania się do właściwego sądu, w konsekwencji opisanej w pytaniu pierwszym formuły prawomocności, powołanie na wolne stanowisko sędziego Sądu Najwyższego może nastąpić bez przeprowadzenia przez właściwy sąd kontroli przebiegu wymienionego postępowania kwalifikacyjnego – o ile doszłoby do jej zainicjowania – a brak tego rozwiązania, naruszając prawo do skutecznego środka prawnego, narusza prawo równego dostępu do służby publicznej, przez co nie odpowiada celom interesu ogólnego, a sytuacja gdy skład organu Państwa Członkowskiego mającego stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (Krajowa Rada Sądownictwa), przed którym toczy się postępowanie w przedmiocie dotyczącym pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, jest kreowany w ten sposób, że przedstawiciele władzy sądowniczej w tym organie wybierani są przez władzę ustawodawczą, nie zakłóca zasady równowagi instytucjonalnej?".

6) Postanowieniem z 6 grudnia 2018 r. w sprawie I FSK 2261/15 NSA skierował do TSUE następujące pytania prejudycjalne: „1) Czy przepisy dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. z 2006 r. Nr L 347, s. 1) – w szczególności art. 90 ust. 2 tej dyrektywy – przy uwzględnieniu zasad neutralności podatkowej i proporcjonalności zezwalają na wprowadzenie w prawie krajowym ograniczenia możliwości obniżenia podstawy opodatkowania w razie częściowego lub zupełnego niewywiązania się z płatności ze względu na określony status podatkowy dłużnika i wierzyciela? 2) W szczególności czy prawo unijne nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu w prawie krajowym regulacji dopuszczającej możliwość skorzystania z „ulgi na złe długi" pod warunkiem, że w dacie wykonania usługi/dostawy towarów oraz w dniu poprzedzającym dzień złożenia korekty deklaracji podatkowej w celu skorzystania z tej ulgi dłużnik nie jest w trakcie postępowania upadłościowego albo w likwidacji, a wierzyciel i dłużnik są zarejestrowani jako podatnicy VAT czynni?".

2.2. Orzeczenia prejudycjalne w odpowiedzi na pytania polskich sądów administracyjnych

1) Wyrok z 28 lutego 2018 r. w sprawie C-307/16, *Pieńkowski*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA[34] Trybunał orzekł: „Artykuł 131, art. 146 ust. 1 lit. b) oraz art. 147 i 273 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, wedle których w ramach dostaw na eksport towarów przewożonych w bagażu osobistym podróżnych, sprzedawca będący podatnikiem powinien osiągnąć minimalny pułap obrotów za poprzedni rok podatkowy lub zawrzeć umowę z podmiotem uprawnionym do zwrotu podatku od wartości dodanej podróżnym, jeżeli sam brak poszanowania tych warunków skutkuje ostatecznym pozbawieniem prawa do zwolnienia tej dostawy z podatku".

2) Wyrok z 13 czerwca 2018 r. w sprawie C-665/16, *Gmina Wrocław*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA[35] Trybunał orzekł: „Artykuł 2 ust. 1 lit. a) oraz art. 14 ust. 2 lit. a) dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że stanowi transakcję podlegającą opodatkowaniu podatkiem od wartości dodanej przeniesienie własności nieruchomości należącej do podatnika podatku od wartości dodanej na rzecz Skarbu Państwa państwa członkowskiego dokonane z mocy prawa i w zamian za zapłatę odszkodowania w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której ta sama osoba reprezentuje zarazem organ wywłaszczający i wywłaszczaną gminę i w której ta ostatnia nadal w praktyce zarządza daną nieruchomością, nawet jeżeli wypłata odszkodowania została dokonana tylko jako wewnętrzne przeksięgowanie w budżecie gminy".

3) Wyrok z 17 maja 2018 r. w sprawie C-30/17, *Kompania Piwowarska*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA[36] Trybunał orzekł: „Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy Rady 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych należy interpretować w ten sposób, że przy ustalaniu podstawy opodatkowania piw smakowych według skali Plato należy wziąć pod uwagę ekstrakt brzeczki podstawowej, nie uwzględniając przy tym substancji smakowych i syropu cukrowego dodanych po zakończeniu fermentacji".

4) Wyrok z 13 czerwca 2018 r. w sprawie C-421/17 *Polfarmex*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA[37] Trybunał Sprawiedliwości orzekł: „Artykuł 2 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że przekazanie przez spółkę akcyjną na rzecz jednego z jej akcjonariuszy własności nieruchomości dokonane jak w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym tytułem wynagrodzenia za nabycie przez ową spółkę akcyjną w ramach mechanizmu umorzenia akcji przewidzianego w przepisach krajowych akcji posiadanych przez owego akcjonariusza w jej kapitale zakładowym stanowi odpłatną dostawę towarów podlegającą opodatkowaniu podatkiem od wartości dodanej, o ile owa nieruchomość jest związana z działalnością gospodarczą owej spółki akcyjnej".

[34] Postanowienie NSA z 27 stycznia 2016 r., I FSK 1398/14.
[35] Postanowienie NSA z 14 września 2016 r., I FSK 1857/13.
[36] Postanowienie NSA z 19 października 2016 r., I GSK 588/15.
[37] Postanowienie NSA z 22 marca 2017 r., I FSK 1048/15.

5) Wyrok z 25 lipca 2018 r. w sprawie C-140/17, *Gmina Ryjewo*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA[38] Trybunał orzekł: „Artykuły 167, 168 i 184 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej oraz zasadę neutralności podatku od wartości dodanej (VAT) należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, aby podmiot prawa publicznego korzystał z prawa do korekty odliczenia VAT zapłaconego od dobra inwestycyjnego stanowiącego nieruchomość w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, gdy w chwili nabycia tego dobra z jednej strony, ze względu na swój charakter, mogło ono być wykorzystywane zarówno do celów czynności opodatkowanych, jak i nieopodatkowanych, ale w początkowym okresie było wykorzystywane na cele działalności nieopodatkowanej, a z drugiej strony ten podmiot prawa publicznego nie wskazał wyraźnie zamiaru wykorzystywania tego dobra do celów działalności opodatkowanej, ale też nie wykluczył, że będzie ono wykorzystywane do takich celów, o ile z analizy wszystkich okoliczności faktycznych, której przeprowadzenie należy do sądu krajowego, wynika, że został spełniony warunek ustanowiony w art. 168 dyrektywy 2006/112, zgodnie z którym podatnik powinien działać w takim charakterze w momencie, w którym dokonał nabycia".

6) Postanowienie z 13 grudnia 2018 r. w sprawie C-491/18, *Mennica Wrocławska*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne WSA we Wrocławiu[39] Trybunał orzekł: „Artykuł 168 lit. a), art. 178 lit. a) oraz art. 226 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, zmienionej dyrektywą Rady 2010/45/UE z dnia 13 lipca 2010 r., należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, aby krajowe organy podatkowe odmówiły podatnikowi prawa do odliczenia podatku od wartości dodanej należnego lub zapłaconego wyłącznie z tego powodu, że wystawione faktury zawierają błąd dotyczący oznaczenia towarów będących przedmiotem odnośnych transakcji, także w sytuacji gdy podatnik przed wydaniem przez organy podatkowe dotyczącej go decyzji przedstawił im dokumenty oraz wyjaśnienia niezbędne do ustalenia prawdziwego przedmiotu tych transakcji i potwierdzające, że zostały one rzeczywiście dokonane".

7) Wyrok z 19 grudnia 2018 r. w sprawie C-422/17, *Skarpa Travel*. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA[40] Trybunał orzekł: „1) Artykuły 65 i 306–310 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, zmienionej dyrektywą Rady 2010/45/UE z dnia 13 lipca 2010 r., należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy biuro podróży podlegające procedurze szczególnej przewidzianej w tych art. 306–310 pobiera zaliczkę na poczet zapłaty za usługi turystyczne, które będzie świadczyć turyście, podatek od wartości dodanej (VAT) jest wymagalny zgodnie z owym art. 65, w chwili otrzymania wspomnianej zaliczki, pod warunkiem że w chwili tej świadczone usługi turystyczne są precyzyjnie określone. 2) Artykuł 308 dyrektywy 2006/112, zmienionej dyrektywą 2010/45, należy interpretować w ten sposób, że marża biura podróży, a w konsekwencji podstawa opodatkowania, stanowi różnicę między całkowitą kwotą, z wyłączeniem podatku od wartości dodanej (VAT), do zapłaty przez turystę a faktycznymi kosztami poniesionymi przez biuro podróży na poprzednim etapie obrotu z tytułu dostaw towarów i usług świadczonych przez innych podatników, w przypadku gdy

[38] Postanowienie NSA z 22 grudnia 2016 r., I FSK 972/15.

[39] Postanowienie WSA we Wrocławiu z 25 kwietnia 2018 r., I SA/Wr 257/18.

[40] Postanowienie NSA z 16 lutego 2017 r., I FSK 831/15.

transakcje te służą bezpośredniej korzyści turysty. Jeżeli kwota zaliczki jest równa całkowitej cenie usługi turystycznej lub istotnej części tej ceny, a biuro podróży nie poniosło jeszcze żadnych faktycznych kosztów lub tylko ograniczoną część całkowitych kosztów tej konkretnej usługi, lub jeżeli faktyczne koszty konkretnej podróży poniesione przez biuro podróży nie mogą być ustalone w chwili wpłaty zaliczki, marża zysku może być ustalona na podstawie oszacowania faktycznych kosztów całkowitych, jakie biuro to ostatecznie poniesie. W celu dokonania takiego oszacowania biuro podróży powinno uwzględnić, w stosownych przypadkach, koszty dotychczas faktycznie poniesione w momencie wpłaty zaliczki. Dla celów obliczenia marży od całkowitej ceny podróży należy odjąć szacowane faktyczne koszty całkowite, a podstawa opodatkowania VAT podlegającego zapłacie w związku z wpłatą zaliczki jest obliczana poprzez pomnożenie kwoty tej zaliczki przez procent, jaki stanowi określona w ten sposób przewidywalna marża zysku w całkowitej cenie podróży".

2.3. Wykonanie orzeczeń TSUE

W następstwie orzeczeń prejudycjalnych wydanych przez TSUE w 2018 r. NSA podjął postępowania zawieszone w sprawach, w których uprzednio wystąpił z pytaniami prejudycjalnymi[41], a także w innych sprawach, w których zawieszenie postępowania było uzasadnione uprzednim wystąpieniem do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym[42]. Ponadto sądy administracyjne powoływały się na argumentację TSUE zawartą w wydanych orzeczeniach podczas rozpoznawania zarówno spraw, których rozstrzygnięcie uzależniono od odpowiedzi Trybunału, jak i spraw analogicznych do tych, w których wystąpiono z pytaniem prejudycjalnym[43].

W wyroku z 10 maja 2018 r., I FSK 1398/14, wydanym w następstwie wyroku w sprawie C-307/16, *Pieńkowski*, NSA przypomniał, że istota sporu sprowadzała się do kwestii zgodności z prawem unijnym polskich przepisów ustanawiających kryteria zwrotu podatku VAT

[41] Postanowieniem z 28 marca 2018 r., I FSK 1398/14 NSA podjął zawieszone postępowanie w związku z wydaniem przez TS w dniu 28 lutego 2018 r. wyroku w sprawie C-307/16, *Pieńkowski.* Postanowieniem z 5 maja 2018 r., I FSK 1048/15 podjął zawieszone postępowanie w związku z wydaniem przez TS 13 czerwca 2018 r. wyroku w sprawie C-421/17, *Polfarmex*. Postanowieniem z 11 czerwca 2018 r., I GSK 588/15 NSA podjął zawieszone postępowanie w związku z wydaniem przez TS 17 maja 2018 r. wyroku w sprawie C-30/17, *Kompania Piwowarska*. Postanowieniem z 17 lipca 2018 r., I FSK 1857/13 NSA podjął zawieszone postępowanie w związku z wydaniem przez TS 13 czerwca 2018 r. w sprawie C-665/16, *Gmina Wrocław*. Postanowieniem z 17 sierpnia 2018 r., I FSK 972/15 NSA podjął zawieszone postępowanie w związku z wydaniem przez TS 25 lipca 2018 r. wyroku w sprawie C-140/17, *Gmina Ryjewo.*

[42] Zob. w szczególności postanowienia NSA z 11 czerwca 2018 r. o podjęciu zawieszonego postępowania w związku z wydaniem przez TS 17 maja 2018 r. wyroku w sprawie C-30/17, *Kompania Piwowarska*: I GSK 165/15, I GSK 175–236/15, I GSK 588–593/16. Zob. także postanowienia NSA o podjęciu zawieszonego postępowania w związku z wydaniem przez TS 28 lutego 2018 r. wyroku w sprawie C-307/16, *Pieńkowski*: z 23 marca 2018 r., I FSK 1589–1592/14; z 28 marca 2018 r., I FSK 1600–1606/14; z 29 marca 2018 r., I FSK 1593–1599/14, a także postanowienia NSA o podjęciu zawieszonego postępowania w następstwie wyroku TS z 13 czerwca 2018 r. w sprawie C-665/16, *Gmina Wrocław*: z 19 czerwca 2018 r., I FSK 249/16, I FSK 300/16, I FSK 636/16; z 21 czerwca 2018 r., I FSK 1031/16, I FSK 1094/15; z 26 czerwca 2018 r., I FSK 1115/15, I FSK2159/15, I FSK1630/15; z 5 lipca 2018 r., I FSK 2019/15; z 9 października 2018 r., I FSK 1690/15.

[43] Zob. np. wyroki NSA z: 10 maja 2018 r., I FSK 1593–1606/14; 25 maja 2018 r., I FSK 1589–1592/14; 20 września 2018 r., I FSK 636/16; 26 września 2018 r., I FSK 1094/15; 27 września 2018 r., I FSK 1115/15; wyroki WSA w: Lublinie z 25 maja 2018 r., I SA/Lu 212–215/16; Gliwicach z 26 września 2018 r., III SA/Gl 176/18; Gdańsku z 11 grudnia 2018 r., I SA/Gd 939/18.

podróżnym, w szczególności czy dokonanie takiego zwrotu może zostać uzależnione od warunku wymogu osiągnięcia przez podatnika za poprzedni rok podatkowy obrotów powyżej 400 tys. zł lub zawarcia umowy z uprawnionym podmiotem – art. 127 ust. 6 z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[44]. TSUE podkreślił, że ani art. 146 ust. 1 lit. b), ani art. 147 dyrektywy 2006/112 nie przewidują warunku osiągnięcia przez podatnika minimalnego pułapu obrotów za poprzedni rok podatkowy lub w przypadku braku spełnienia tego warunku zawarcia umowy z podmiotem uprawnionym do zwrotu VAT podróżnym, aby możliwe było zastosowanie zwolnienia w eksporcie przewidzianego w owym art. 146 ust. 1 lit. b). Trybunał stwierdził, że warunki przewidziane w art. 147 dyrektywy 2006/112 dotyczą jedynie nabywców spornych towarów i nie odnoszą się do sprzedawców tych towarów (pkt 27–29 wyroku).

Dodatkowo Trybunał uznał, że zastosowanie takich kryteriów nie jest niezbędne do osiągnięcia celu polegającego na zapobieżeniu unikania opodatkowania i oszustwom podatkowym (pkt 32–39 wyroku). W związku z powyższym uregulowanie zawarte w art. 127 ust. 6 u.p.t.u. jest niezgodne z prawem unijnym. W świetle wyrażonych w art. 4 ust. 3 TUE zasad pierwszeństwa oraz lojalnej współpracy organy państwa członkowskiego mają obowiązek usuwania naruszenia prawa unijnego, a sędzia sądu krajowego jest obowiązany odmówić zastosowania sprzecznych z prawem Unii przepisów prawa krajowego[45]. W oparciu o powyższe NSA wskazał, że zawarta w wyroku Sądu pierwszej instancji argumentacja co do zgodności z zasadą neutralności podatkowej i zasadą proporcjonalności oraz z przepisami dyrektywy 2006/112 warunków dokonywania zwrotu VAT określonych w art. 127 ust. 6 oraz art. 127 ust. 8 ustawy o VAT stoi w sprzeczności z wiążącą wykładnią prawa unijnego wynikającą z orzeczenia Trybunału.

W wyroku z 13 września 2018 r., I GSK 588/15, NSA uwzględnił wyrok TS z 17 maja 2018 r. w sprawie C-30/17 *Kompania Piwowarska*. Problem prawny w sprawie zawisłej przed NSA związany był z ustaleniem podstawy opodatkowania podatkiem akcyzowym piw smakowych według skali Plato. Powołując się na dokonaną przez TSUE wykładnię art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady 92/83, NSA stwierdził, że art. 68 ust. 3 i 4 ustawy o podatku akcyzowym z 2004 r. oraz § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 31 marca 2004 r. w sprawie sposobu ustalania podstawy opodatkowania piwa należy interpretować w ten sposób, że przy ustalaniu podstawy opodatkowania piw smakowych według skali Plato należy wziąć pod uwagę ekstrakt brzeczki podstawowej, nie uwzględniając substancji smakowych i syropu cukrowego dodanych po zakończeniu fermentacji. Na tej podstawie NSA oddalił skargę kasacyjną organu celnego, której główny zarzut dotyczył naruszenia art. 68 ust. 3 i 4 ustawy o podatku akcyzowym oraz § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 31 marca 2004 r. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że ekstrakt brzeczki podstawowej w gotowym wyrobie, tj. w piwie aromatyzowanym (smakowym, dosładzanym), powinien być obliczony w oparciu o zawartość alkoholu i zawartość ekstraktu rzeczywistego pomniejszoną o wartość ekstraktu, jaki został dodany w procesie produkcji w postaci syropów smakowych, podczas gdy wspomniane wyżej przepisy dotyczące ustalania podstawy

[44] Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054; dalej: u.p.t.u.

[45] NSA odwołał się do wyroków TS w sprawach połączonych *Jonkman i in.*, C-231/06–C-233/06, EU:C:2007:373 (pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo) oraz w sprawie *Wells*, C-201/02, EU:C:2004:12 (pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo), a także do opinii rzecznika generalnego M. Szpunara do sprawy *Sebat Ince*, C-336/14, ECLI:EU:C:2015:724 (pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

opodatkowania piwa nie umożliwiają przy obliczaniu akcyzy odejmowania od ekstraktu rzeczywistego ilości ekstraktu dodanego, tj. wynikającego z dodania po zakończeniu fermentacji dodatku smakowego w formie syropu[46].

Natomiast w wyroku z 26 września 2018 r., I FSK 1094/15, NSA uznał, że wyrok TSUE z 13 czerwca 2018 r. w sprawie C-665/16, *Gmina Wrocław* nie rozstrzyga wprost kwestii prawnych będących przedmiotem wniosku o udzielenie interpretacji indywidualnej w przedmiocie zamiany gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz własność gminy. Zdaniem NSA na gruncie art. 2 ust. 1 lit. a) oraz art. 14 ust. 2 lit. a) dyrektywy Rady 2006/112/WE będących przedmiotem pytania prejudycjalnego „wyraźne jest bowiem rozgraniczenie pomiędzy dostawą towarów w postaci przeniesienia prawa własności do towaru w zamian za odszkodowanie, z nakazu wydanego przez organ władzy publicznej lub w jego imieniu albo z mocy prawa, a dostawą towarów w postaci zamiany tych towarów. W pierwszej sytuacji prawodawca unijny kładzie nacisk na aspekt prawa cywilnego, a mianowicie »przeniesienie prawa własności«. W drugiej zaś sytuacji ten aspekt jest ambiwalentny. Niezbędne jest jedynie »przeniesienie prawa do rozporządzania rzeczą jak właściciel«. Istotny jest zatem aspekt ekonomiczny, który jest charakterystyczny na gruncie podatku od wartości dodanej. Zatem musi nastąpić przeniesienie władztwa ekonomicznego nad określonym towarem".

Sąd zwrócił uwagę, że identyczne regulacje zawarte są w przepisach krajowych, które w tym zakresie zostały w sposób prawidłowy zaimplementowane. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt u.p.t.u,, przez dostawę towarów rozumie się przeniesienie z nakazu organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w imieniu takiego organu lub przeniesienie z mocy prawa własności towarów w zamian za odszkodowanie, a art. 7 ust. 1 *in principio* u.p.t.u. stanowi, że dostawą towarów jest przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel. W zakresie czynności zamiany nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i gminy miejskiej faktycznie po obu stronach występuje ten sam podmiot, tj. prezydent miasta (organ wykonawczy gminy na prawach powiatu), jednakże w różnym charakterze: w przypadku nieruchomości będącej własnością gminy miejskiej Kraków – jako właściciel, a względem nieruchomości z zasobów Skarbu Państwa – jako podmiot zarządzający w imieniu Skarbu Państwa, reprezentujący właściciela. W związku z tym zamiana nieruchomościami polegająca na przeniesieniu ich odpowiednio do zasobów Skarbu Państwa lub zasobów gminy stanowi przeniesienie władztwa ekonomicznego w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy o VAT. W konsekwencji zamiana pomiędzy tymi nieruchomościami stanowi odpłatną dostawę w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u.[47].

W wyroku z 17 października 2018 r., I FSK 972/15, NSA przyjął za kluczowe stanowisko Trybunału zawarte w wyroku z 25 lipca 2018 r. w sprawie C-140/17, *Gmina Ryjewo*, będące odpowiedzią na sformułowane uprzednio w tej sprawie pytanie prejudycjalne. Istota sporu sprowadzała się do tego, czy skarżąca gmina w chwili dostawy dobra działała w charakterze podatnika VAT, zważywszy, że sporne dobro inwestycyjne najpierw było wykorzystywane do celów działalności nieopodatkowanej, a następnie również do celów wykonywania czynności opodatkowanych. Rozstrzygnięcie tej kwestii, jak zaznaczył w wyroku TS, wy-

[46] Zob. także wyroki NSA: z 11 lipca 2018 r., I GSK 408–409/16 i I GSK 881/16; z 8 sierpnia 2018 r., I GSK 764–769/16; z 13 września 2018 r., I GSK 165/15 i I GSK 588/16; z 20 września 2018 r., I GSK 215/15 i I GSK 589–593/16; z 26 września 2018 r., I GSK 598–599/16 i wiele innych.

[47] Zob. także wyrok NSA z 27 września 2018 r., I FSK 1115/15.

maga uwzględnienia takich okoliczności, jak charakter danego dobra i okres między jego nabyciem a wykorzystaniem do celów działalności gospodarczej podatnika (pkt 37 i 38 uzasadnienia wyroku i powołane tam orzecznictwo). Zdaniem NSA obie wskazane okoliczności przemawiają za uznaniem, że gmina od momentu nabycia lokalu działała w charakterze podatnika. Jak zauważył Trybunał, „nawet jeśli jednoznaczna i wyraźna deklaracja zamiaru wykorzystania dobra do użytku gospodarczego przy jego nabyciu może być wystarczająca do stwierdzenia, że dobro zostało nabyte przez podatnika działającego w takim charakterze, to brak takiej deklaracji nie wyklucza, że taki zamiar może przejawiać się w sposób dorozumiany" (pkt 47 uzasadnienia wyroku).

Ponadto NSA potwierdził, zgodnie ze wskazaniami Trybunału, kolejną okoliczność przemawiającą za tym, że skarżąca działała w charakterze podatnika VAT przy nabyciu dobra inwestycyjnego, tj. „przy nabyciu spornej nieruchomości jako dobra inwestycyjnego gmina działała na tych samych warunkach co osoba fizyczna zamierzająca wznieść budynek, nie korzystając w tym celu z prerogatyw władzy publicznej" (pkt 41 uzasadnienia wyroku). „Podobnie fakt, że już przed dostawą i nabyciem nieruchomości spornej w postępowaniu głównym gmina była już zarejestrowana jako podatnik VAT, stanowi wskazówkę przemawiającą za takim wnioskiem" (pkt 50 uzasadnienia wyroku). W konsekwencji, uwzględniając dokonana przez TS wykładnię art. 167, 168 i 184 dyrektywy Rady 2006/112/WE, NSA stwierdził, że art. 86 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 91 ust. 1–6 i art. 91 ust. 7 u.p.t.u. należy interpretować w ten sposób, że gdy przy nabyciu dobra inwestycyjnego stanowiącego nieruchomość, które ze względu na swój charakter może być wykorzystywane zarówno do celów działalności opodatkowanej, jak też do celów działalności nieopodatkowanej, podmiot prawa publicznego posiadający już status podatnika nie zadeklarował wyraźnie, że zamierza przeznaczyć je do celów działalności opodatkowanej, lecz też nie wykluczył, że dobro to będzie wykorzystywane w takim celu, który początkowo wykorzystywał to dobro do celów działalności nieopodatkowanej, ale następnie zmienił wykorzystanie tego dobra, przeznaczając jego część do działalności opodatkowanej, będzie miał prawo dokonania korekty i odliczenia podatku naliczonego na podstawie tych przepisów.

W następstwie wyroku TSUE z 9 listopada 2017 r. w sprawie C-499/16 *AZ*[48], *w* którym orzeczono: „Artykuł 98 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on – pod warunkiem poszanowania zasady neutralności podatkowej, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego – przepisom krajowym, takim jak w postępowaniu głównym, które uzależniają stosowanie obniżonej stawki podatku od wartości dodanej do wyrobów ciastkarskich i ciastek świeżych jedynie od kryterium ich »daty minimalnej trwałości« lub »terminu przydatności do spożycia«", NSA w wyroku z 19 czerwca 2018 r., I FSK 2078/14, uwzględniając stanowisko Trybunału w zakresie wykładni art. 98 dyrektywy Rady 2006/112/WE, uznał za prawidłowe stanowisko Sądu pierwszej instancji aprobujące pogląd organu, który w indywidualnej interpretacji podatkowej stwierdził, że polskie przepisy dotyczące kwestii zastosowania obniżonych stawek podatku dla artykułów spożywczych (wyrobów ciastkarskich i ciastek świeżych) o różnym terminie przydatności do spożycia pozostają w zgodzie z przepisami unijnymi.

[48] Podobnie postanowieniem z dnia 29 stycznia 2018 r., I FSK 1573/14, NSA podjął zawieszone postępowanie po wydaniu przez TS 16 listopada 2017 r. wyroku w sprawie C-308/16, *Kozuba Premium Selection*.

Odrębną kwestią pozostawało natomiast to, co zgodnie ze stanowiskiem Trybunału wymagało wyjaśnienia, czy uregulowanie krajowe naruszało zasadę neutralności podatkowej, która sprzeciwia się temu, aby towary lub usługi podobne, a konkurencyjne wobec siebie, były traktowane odmiennie z punktu widzenia VAT. Trybunał przypomniał, że „dokonując oceny podobieństwa danych towarów lub usług, zasadniczo należy uwzględniać punkt widzenia przeciętnego konsumenta. Towary lub usługi są podobne, gdy wykazują analogiczne właściwości i zaspokajają te same potrzeby konsumenta według kryterium porównywalności w użytkowaniu i gdy istniejące różnice nie wpływają w znaczący sposób na decyzję przeciętnego konsumenta o skorzystaniu z jednego lub drugiego towaru bądź usługi" (pkt 31 uzasadnienia wyroku). W tej sytuacji – jak podkreślił Trybunał – do sądu krajowego należy wszczęcie konkretnego badania w celu stwierdzenia, czy okoliczność, że data ważności została określona w ten sposób, iż okres trwałości nie przekracza 45 dni (w rozpoznawanej sprawie 14 dni), jest decydująca z punktu widzenia przeciętnego polskiego konsumenta podczas dokonywania przez niego wyboru zakupu ciastek i wyrobów ciastkarskich (pkt 32 i 33 uzasadnienia wyroku). W tym jednak zakresie NSA zgodził się ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku NSA z 25 stycznia 2018 r., I FSK 1155/11, w którym stwierdzono, że mając na względzie autonomię proceduralną państw członkowskich należy zwrócić uwagę, że zalecenie przez Trybunał pod adresem sądu odsyłającego obowiązku badania preferencji konsumenckich w zakupie wyrobów ciastkarskich nie oznacza, iż badania takiego dokonać ma NSA czy też WSA, które zasadniczo nie prowadzą postępowania dowodowego. W polskiej procedurze podatkowej postępowanie dowodowe przeprowadzają organy podatkowe i to do ich obowiązków należy przeprowadzenie takiego postępowania. Preferencje konsumenta w zakupie wyrobów ciastkarskich i ciastek nie dotyczą bowiem wątpliwości co do prawa, lecz wymagają odpowiedzi na pytanie o spełnienie przesłanek faktycznych istotnych dla prawidłowego procesu subsumcji.

Jak zaznaczył Sąd, odnośnie badania w rozpoznawanej sprawie warunków poszanowania zasady neutralności, z uwagi na wiążące NSA jako sąd krajowy ograniczenia proceduralne w tym zakresie, nie ma on możliwości – bez naruszenia krajowego porządku prawnego – wykonać zleconego badania. W konkluzji NSA stwierdził, że wykładnia prawa unijnego dokonana przez TSUE w wyroku stanowiącym odpowiedź na pytanie prejudycjalne sądu krajowego jest dla tego sądu wiążąca, przy czym zalecenia Trybunału pod adresem tego sądu w zakresie poczynienia stosownych ustaleń dla prawidłowego stosowania tego prawa są wiążące w zakresie, w jakim pozwalają temu sądowi na ich realizację w ramach obowiązującej go kognicji ustalonej – z uwzględnieniem proceduralnej autonomii państw członkowskich – w krajowym porządku konstytucyjnym[49].

W postanowieniu z 19 lutego 2018 r., II OSK 1346/16 wydanym w następstwie wyroku TSUE z 13 grudnia 2017 r. w sprawie C-403/16 *El Hassani* zainicjowanym pytaniem prejudycjalnym NSA[50], w którym orzeczono: „Artykuł 32 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks wizowy, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)

[49] Wyrok TSUE w sprawie C-499/16 *AZ* był podstawą wielu wyroków NSA, m.in.: z 7 lutego 2018 r., I FSK 733/15, I FSK 1677/15, I FSK 1662/15, I FSK 1491/15; z 22 lutego 2018 r., I FSK 387–388/15; z 1 marca 2018 r., I FSK 255/16, I FSK 1109/15; z 30 maja 2018 r., I FSK 220/15, I FSK 839/14. Zob. także wyroki WSA w Krakowie z 27 kwietnia 2018 r., I SA/Kr 357–358/18.

[50] Postanowienie NSA z 28 czerwca 2016 r., II OSK 1346/16.

nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r., w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia procedury odwoławczej od decyzji o odmowie wydania wizy, której szczegółowe zasady należą do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności. Procedura ta musi gwarantować na pewnym etapie postępowania środek odwoławczy do sądu". NSA uchylił postanowienie Sądu pierwszej instancji odrzucające z powodu braku właściwości sądu administracyjnego skargę na decyzję konsula o odmowie wydania wizy Schengen. Zdaniem NSA, ze względu na wyrok Trybunału w rozpoznawanej sprawie należało odmówić zastosowania art. 5 pkt 4 p.p.s.a. Sąd przypomniał, że prawo UE stanowi część krajowego porządku prawnego, a w przypadku kolizji normy unijnej i krajowej regulujących ten sam przedmiot, zgodnie z zasadami bezpośredniego skutku, pierwszeństwa i efektywności, art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego ma pierwszeństwo w stosowaniu przed normami krajowymi, co wynika z art. 91 ust. 3 Konstytucji. Brak było zatem – w ocenie NSA – podstaw do odrzucenia przez Sąd pierwszej instancji wniesionej skargi na decyzję o odmowie wydania przez konsula wizy Schengen z uwagi na brak właściwości sądu administracyjnego.

3. Stosowanie prawa unijnego w poszczególnych kategoriach spraw

3.1. Sprawy podatkowe

W sprawach podatkowych prawo unijne jest stosowane przez sądy administracyjne przede wszystkim w zakresie podatków podlegających najściślejszej harmonizacji w ramach Unii Europejskiej, tj. podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego. W mniejszym stopniu prawo unijne powoływane było w sprawach dotyczących podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od gier oraz w sprawach podatków dochodowych. Przy rozstrzyganiu spraw sądy administracyjne, odnosząc się do powoływanych przez podatników i organy podatkowe dyrektyw unijnych i orzecznictwa TSUE, dokonywały wykładni przepisów polskich z uwzględnieniem wykładni prounijnej oraz zapewnienia prawu unijnemu pierwszeństwa i skuteczności.

3.1.1. W odniesieniu do podatku od towarów i usług sądy administracyjne odwoływały się do generalnych koncepcji wykształconych w orzecznictwie TSUE, takich jak np. zasada neutralności podatku VAT, zasada przeciwdziałania bezpodstawnemu wzbogaceniu podatnika czy zasada proporcjonalności.

W wyroku z 11 kwietnia 2018 r., III SA/Gl 1100/17, WSA w Gliwicach odniósł się do kwestii stwierdzenia nadpłaty podatku od towarów i usług oraz nadwyżki podatku należnego nad naliczonym. Sąd stwierdził naruszenie art. 72 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej interpretowanego w zgodzie z prawem unijnym. Mając na względzie powołane przez organy podatkowe obydwu instancji orzecznictwo TSUE, w szczególności wyroku w sprawie *Marks & Spencer* (C-309/06) oraz wyroku w sprawie *Danfoss i Sauer Danfoss* (C-94/10), Sąd wskazał, że w orzecznictwie TSUE artykułuje się dopuszczalność uzależnienia w prawie państwa członkowskiego zwrotu nienależnie pobranej należności podatkowej od poniesienia ekonomicznego ciężaru zapłaty podatku i tym samym przeciwdziałania bezpodstawnemu wzbogaceniu podatnika, podczas gdy w Ordynacji podatkowej oraz w aktach szczególnych prawa podatkowego brak jest przepisów, które uzależniałyby możliwość stwierdzenia

nadpłaty podatku i jej zwrotu od tego, czy podatnik został zubożony wskutek uiszczenia podatku. Sąd odwołał się w tym zakresie do wyroku NSA z 18 lipca 2017 r., I GSK 493/17, w którym potwierdzono, że z art. 72 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej wynika, że do nadpłaty podatku dochodzi wskutek zapłaty podatku nienależnego lub w wysokości wyższej niż należna.

Rozstrzygając spór dotyczący warunków formalnych oświadczenia, o którym jest mowa w art. 43 ust. 10 pkt 2 u.p.t.u., na podstawie którego strony umowy dostawy nieruchomości rezygnują ze zwolnienia podatkowego określonego w art. 43 ust. 1 pkt 10 tej ustawy, NSA w wyroku z 14 marca 2018 r., I FSK 854/16, stwierdził, że wskazane przepisy stanowią implementację art. 135 lit. j) dyrektywy 2006/112 i zaznaczył (powołując art. 137 dyrektywy 112), że państwo członkowskie może przyznać podatnikom prawo wyboru opodatkowania zwolnionych z podatku transakcji dotyczących nieruchomości (budynków lub ich części), określając szczegółowe zasady wyboru prawa opodatkowania, jak również mając możliwości ograniczenia tego prawa, co oznacza, że to państwom członkowskim pozostawiono tzw. margines implementacyjny w zakresie uregulowania opodatkowania dostaw budynków i lokali. Zakres warunków nakładanych przez państwa członkowskie został powiązany także z brzmieniem art. 273 dyrektywy 2006/112, który stanowi, że państwa członkowskie mogą nałożyć inne obowiązki, jakie uznają za niezbędne dla zapewnienia prawidłowego poboru VAT i zapobieżenia oszustwom podatkowym, pod warunkiem równego traktowania transakcji krajowych i transakcji dokonywanych między państwami członkowskim przez podatników oraz pod warunkiem, że obowiązki te, w wymianie handlowej między państwami członkowskimi, nie będą prowadzić do powstania formalności związanych z przekraczaniem granic. Możliwość ta nie może zostać wykorzystana do nałożenia dodatkowych obowiązków związanych z fakturowaniem poza obowiązkami, które zostały określone w rozdziale 3.

Poza tym NSA uznał przewidziany w art. 43 ust. 10 pkt 2 u.p.t.u. wymóg złożenia organowi podatkowemu oświadczenia o wyborze opodatkowania przed dniem dokonania dostawy w przypadku, gdy do dostawy dochodzi w dacie zawarcia aktu notarialnego i w tym akcie notarialnym strony złożyły zgodne oświadczenie o rezygnacji ze zwolnienia i wyborze opodatkowania transakcji, za sprzeczny z zasadą proporcjonalności ukształtowaną w orzecznictwie TSUE (wyroki z: 18 marca 1987 r., 56/86, *Societe pour l'exportation des Sucre*; 30 czerwca 1987 r., 47/86, *Roquette Freres*; 26 czerwca 1990 r., C-8/89, *Zardi*). Zdaniem NSA, przepisy krajowe w zakresie, w jakim nie pozwalają na wykazanie przez strony transakcji wyboru opodatkowania transakcji za pomocą innego niepodważalnego dowodu niż oświadczenia, o którym mowa w tych przepisach, nie powinny znajdować zastosowania jako sprzeczne z zasadą proporcjonalności.

W wyroku z 10 maja 2018 r., I FSK 1602/14, NSA odniósł się do kwestii zgodności z prawem unijnym polskich przepisów ustanawiających kryteria zwrotu VAT podróżnym. Spór dotyczył tego, czy dokonanie takiego zwrotu może zostać uzależnione od warunku wymogu osiągnięcia przez podatnika za poprzedni rok podatkowy obrotów powyżej 400 tys. zł lub zawarcia umowy z uprawnionym podmiotem (art. 127 ust. 6 u.p.t.u.). Powołując się na wyrok TSUE z 28 lutego 2018 r. w sprawie C-307/16, *Pieńkowski*, NSA stwierdził, że przy ocenie prawa podatnika do skorzystania z preferencyjnej 0% stawki VAT organy nie mogą odmówić skarżącemu statusu podatnika uprawnionego do dokonywania jako sprzedawca bezpośredniego zwrotu podatku VAT podróżnym wyłącznie z tego powodu, iż nie spełnił wynikających z art. 127 ust. 6 u.p.t.u. warunków osiągnięcia przez podatnika za poprzedni

rok podatkowy obrotów powyżej 400 tys. zł lub zawarcia umowy z uprawnionym podmiotem. Z przywołanego orzeczenia TSUE wynika bowiem, że warunek ten jest sprzeczny z art. 131, art. 146 ust. 1 lit. b), art. 147 oraz art. 273 dyrektywy 2006/112. W konsekwencji organy mają obowiązek pominięcia sprzecznej z prawem unijnym normy prawa krajowego, tj. art. 127 ust. 6 u.p.t.u. Wynika to z zasad pierwszeństwa oraz lojalnej współpracy zapisanych w art. 4 ust. 3 TUE. W tym względzie Trybunał konsekwentnie orzeka, że państwa członkowskie mają obowiązek usuwania bezprawnych skutków naruszenia prawa Unii (por. wyrok TS w sprawach połączonych *Jonkman i in.*, od C-231/06 do C-233/06, EU:C:2007:373, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał podkreślił, że zobowiązanie takie ciąży w ramach jego właściwości na każdym organie danego państwa członkowskiego (por. wyrok TS w sprawie *Wells*, C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo). Od wydania wyroku w sprawie *Simmenthal* powszechnie wiadomo również, że sędzia sądu krajowego musi odmówić zastosowania sprzecznych z prawem Unii przepisów prawa krajowego. Ten sam obowiązek dotyczy wszystkich organów publicznych[51].

W sprawie interpretacji indywidualnej NSA w wyroku z 7 września 2018 r., I FSK 988/16, zgodził się ze stanowiskiem wnioskodawcy popartym przez Sąd pierwszej instancji, który stwierdził, że choć gmina także w zakresie czynności wchodzących w zakres jej zadań własnych może występować jako podatnik podatku od towarów i usług, a sama okoliczność wykonywania zadań własnych jest prawnie irrelewantna dla określenia tego, czy gmina działa jako podatnik tego podatku, czy też nie, to decydujące jest, czy gmina wykonując te zadania działa w charakterze władczym, korzystając ze swoich kompetencji (w ramach *imperium*) oraz czy podejmując dane czynności działa jako uczestnik obrotu na konkurencyjnym rynku i funkcjonuje w warunkach konkurencji. Przepis art. 15 ust. 6 u.p.t.u. nie może być interpretowany w oderwaniu od regulacji wspólnotowej, w tym art. 13 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE. W kontekście ww. przepisu kwestia podmiotowości organów władzy publicznej w podatku od towarów i usług uzależniona jest od dwóch czynników. Działalność musi być wykonywana przez podmiot prawa publicznego i musi być wykonywana w celu sprawowania władzy publicznej. W analogiczny sposób do omawianej kwestii odnosił się w swych orzeczeniach TSUE (wyroki C-408/97, C-4/89, C-288/07), akcentując przy tym, że istnieje możliwość opodatkowania świadczeń organów władzy publicznej celem przeciwdziałania znaczącym zakłóceniom konkurencji na danym rynku.

Rozważając zagadnienie pobierania opłat za zakwaterowanie uczniów w bursie, NSA poparł będące stroną sporu miasto, że absolutyzowanie przez organ interpretacyjny znaczenia umów cywilnoprawnych dla oceny statusu gminy przy realizowaniu zadań publicznoprawnych prowadzi do naruszenia regulacji europejskiego prawa podatkowego, w tym w szczególności art. 13 ust. 1 dyrektywy 2006/112. Zgodnie z tą regulacją krajowe, regionalne i lokalne organy władzy oraz inne podmioty prawa publicznego nie są uważane za podatników w związku z działalnością, którą podejmują, lub transakcjami, których dokonują jako organy władzy publicznej, nawet jeśli pobierają należności, opłaty, składki lub płatności w związku z takimi działaniami lub transakcjami. Jednakże gdy podejmują one takie działania lub dokonują takich transakcji, są uważane za podatników w odniesieniu do tych działań lub transakcji, gdyby wykluczenie ich z kategorii podatników prowadziło do znaczących zakłóceń konkurencji. We wniosku

[51] Por. opinię RG M. Szpunara do sprawy *Sebat Ince*, C-336/14, ECLI:EU:C:2015:724, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

o udzielenie interpretacji wyraźnie bowiem wskazano, że zasady odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w placówkach takich jak bursa reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej. Strony nie mają zatem swobody w kształtowaniu warunków pobytu dzieci w burasach ani też wysokości opłaty za zakwaterowania ucznia. Zdaniem NSA, nie można uznać za przejaw podlegającej opodatkowaniu podatkiem VAT działalności gospodarczej gminy, skoro nie działa ona w ramach całkowitej swobody gospodarczej, a realizuje zadania własne na podstawie zasad wyznaczonych w przepisach o charakterze materialnoadministracyjnym.

3.1.2. Większość spraw unijnych dotyczących podatku akcyzowego dotyczyła nabycia i sprzedaży olejów (w tym opałowych) i energii elektrycznej.

W wyroku z 19 kwietnia 2018 r., III SA/Gl 1114/17, WSA w Gliwicach rozpatrując ponownie sprawę (po wyroku NSA z 5 września 2017 r., I GSK 1199/15 uchylającym poprzednie rozstrzygnięcie) odniósł się do zagadnienia zwrotu nadpłaty podatku akcyzowego. W ocenie NSA „podstawowym aktem prawnym mającym zastosowanie w sprawie jest dyrektywa Rady 92/12/EWG z 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania”[52]. Ten akt prawny obowiązywał bowiem w roku 2006. Z kolei dyrektywa energetyczna jest jednym z aktów szczególnych regulujących zagadnienia związane z określonymi produktami energetycznymi, w tym opodatkowanie akcyzą energii elektrycznej. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 5 dyrektywy energetycznej, dla celów stosowania art. 5 i 6 dyrektywy horyzontalnej energia elektryczna i gaz ziemny podlegają podatkom, które stają się wymagalne w momencie dostawy przez dystrybutora lub redystrybutora. Tym samym w odniesieniu do energii elektrycznej i gazu ziemnego prawodawca unijny ustanowił odstępstwo od ogólnej reguły wyznaczania momentu wymagalności podatku akcyzowego. Już nie chwila dopuszczenia do konsumpcji lub wystąpienia ubytków (por. art. 6 ust. 1 dyrektywy horyzontalnej), ale moment dostawy przez dystrybutora lub redystrybutora wyznacza punkt czasu, w którym podatnik jest zobowiązany z tytułu ciążącej na nim daniny publicznej (podatku akcyzowego od energii elektrycznej i gazu ziemnego) por. art. 21 ust. 5 dyrektywy energetycznej”. Z tego względu wyrok TSUE z 12 lutego 2009 r. (C-475/07) ma znaczenie w rozpatrywanej sprawie. W orzeczeniu tym została bowiem wyartykułowana zarówno kwestia konieczności implementacji art. 21 ust. 5 dyrektywy energetycznej, jak i problem niezgodności z tym przepisem art. 6 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym. Zatem w świetle wspomnianego orzeczenia kwestia niedostosowania przepisu art. 6 ust. 5 u.p.a. do prawa unijnego została przesądzona. W orzecznictwie TSUE wskazano, że może wówczas wystąpić sytuacja, w której ciężar opodatkowania jest w rzeczywistości ponoszony nie przez przedsiębiorcę, lecz przez konsumenta, na którego ciężar ten został przerzucony. W konsekwencji przekazanie przedsiębiorcy kwoty już przez niego odzyskanej (od konsumenta) prowadziłoby do uzyskania podwójnego zwrotu, co może być postrzegane jako nieuzasadnione wzbogacenie (por. wyrok ETS w sprawie *Comateb*, pkt 22).

Jednocześnie w orzecznictwie TSUE ukształtowane zostały pewne reguły szczegółowe, które powinny być stosowane przez krajowe organy władzy publicznej w sytuacji, gdy zwrot świadczenia jest uwarunkowany powstaniem zubożenia po stronie osoby występującej z roszczeniem o taki zwrot. Po pierwsze, w orzecznictwie TSUE wskazuje się, że niedopuszczalne jest stawianie podatnikom takich wymagań dowodowych, które powodo-

[52] Dz.Urz. UE L 92.76.1 ze zm.; dalej: dyrektywa horyzontalna.

wałoby, że roszczenie o zwrot stawałoby się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (por. wyrok ETS w sprawie *San Giorgio*, pkt 14). Zdaniem Trybunału niezgodne z prawem unijnym byłoby w szczególności przyjmowanie domniemania przerzucenia ciężaru opodatkowania i obarczanie w ten sposób podatnika obowiązkiem wykazania, że podatek nie został przerzucony na podmioty trzecie[53]. Niedopuszczalne są także ograniczenia dotyczące form dowodów, takie jak wyłączenie możliwości posłużenia się innymi środkami niż dowody z dokumentów[54]. Jeżeli więc okaże się, że konkretny podatek był niezgodny z prawem Unii Europejskiej, to po stronie organu orzekającego powinna istnieć możliwość swobodnej oceny, czy ciężar opodatkowania został przerzucony (w całości bądź w części) na inne podmioty[55]. Prawo UE nie wyklucza przy tym, że w takiej sytuacji może zajść potrzeba pewnej aktywności ze strony samego podatnika, obejmująca np. konieczność przedstawienia przez niego odpowiedniej dokumentacji, której obowiązek prowadzenia wynika z prawa krajowego[56].

Po drugie, w swoim orzecznictwie Trybunał wskazuje na to, że konieczność zapewnienia sądowi swobody w zakresie oceny powstania zubożenia wiąże się z tym, iż w warunkach wolnej konkurencji udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, czy i w jakim stopniu doszło w rzeczywistości do przerzucenia ciężaru opodatkowania, jest obarczone pewnym marginesem niepewności, co nie powinno działać na niekorzyść podatnika[57]. Nawet bowiem mając na uwadze to, że konstrukcja podatków pośrednich zakłada, iż są one przerzucane na konsumenta, nie można zdaniem Trybunału generalnie domniemywać, że w każdym przypadku rzeczywiście doszło do takiego przerzucenia[58]. Odnosi się to również do sytuacji, gdy zgodnie z prawem krajowym istniał obowiązek wliczenia podatku w cenę towaru[59]. Należy też mieć na uwadze, że w konkretnych okolicznościach może dojść do przerzucenia wyłącznie części ciężaru opodatkowania[60].

Po trzecie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości nawet gdy podatnik dokonał przerzucenia ciężaru opodatkowania na konsumenta, nie musi to w każdym przypadku oznaczać, że zwrot zapłaconego podatku będzie prowadził do nieuprawnionego wzbogacenia takiego podatnika[61]. W szczególności sytuacja taka może mieć miejsce wtedy, kiedy podwyższenie ceny, spowodowane koniecznością uwzględnienia w niej podatku doprowadziło do spadku sprzedaży. Wówczas podatnik niewątpliwie ponosi uszczerbek

[53] Por. wyrok ETS z 25 lutego 1988 r. w sprawach C-331/85, 376/85 i 378/85, *SA Les Fils de Jules Bianco and J. Girard Fils SA przeciwko Directeur général des douanes et droits indirects*, pkt 12-13; wyrok ETS w sprawie *Comateb*, pkt 25.

[54] Por. wyrok ETS w sprawie *San Giorgio*, pkt 14; wyrok ETS z 24 marca 1988 r. w sprawie C 104/86, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, pkt 11; wyrok ETS w sprawie *Dilexport*, pkt 48; wyrok ETS w sprawie *Mikhailidis*, pkt 36.

[55] Por. wyrok ETS w sprawie *San Giorgio*, pkt 14; wyrok ETS w sprawie *Comateb*, pkt 23.

[56] Por. wyrok ETS z 2 października 2003 r. w sprawie C-147/01, *Weber's Wine World Handels-GmbH i inni przeciwko Abgabenberufungskommission Wien*, pkt 115; wyrok ETS z 9 grudnia 2003 r. w sprawie C-129/00, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, pkt 36 i nast.

[57] Por. wyrok ETS w sprawie *San Giorgio*, pkt 15.

[58] Por. wyrok ETS w sprawie *Comateb*, pkt 25.

[59] Por. wyrok ETS w sprawie *Comateb*, pkt 26; wyrok ETS w sprawie *Weber's Wine*, pkt 110.

[60] Por. wyrok ETS w sprawie *Comateb*, pkt 27-28; wyrok ETS w sprawie *Mikhailidis*, pkt 33.

[61] Por. wyrok ETS w sprawie *Comateb*, pkt 29; wyrok ETS w sprawie *Mikhailidis*, pkt 34; wyrok ETS w sprawie *Weber's Wine*, pkt 98.

niezależnie od tego, że dokonał przerzucenia[62]. Ogólnie ujmując, przerzucenie ciężaru opodatkowania nie musi oznaczać, że wyłącznie z tej przyczyny doszło do zneutralizowania przez podatnika wszelkich następstw ekonomicznych nałożenia podatku[63]. Ocena uszczerbku może być dokonana wyłącznie na podstawie analizy ekonomicznej uwzględniającej wszystkie okoliczności sprawy[64].

W kwestii nadpłaty w podatku akcyzowym NSA w wyroku z 5 czerwca 2018 r., I GSK 1374/16, odniósł się do zarzutu naruszenie dyrektywy nr 92/81/EWG w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od olejów mineralnych oraz dyrektywy nr 92/12/EWG w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania i dyrektywy nr 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej poprzez ich błędną wykładnię.

Istota sporu dotyczyła wewnątrzwspólnotowego nabycia olejów smarowych do silników oznaczonych kodem CN 2710 19 81. Same oleje smarowe obejmują tymczasem szerszą grupę wyrobów od CN 2710 19 71 do 99. Także w samym grupowaniu CN 2710 19 81 oprócz olejów silnikowych znajdują się oleje sprężarkowe oraz turbinowe. Okoliczność ta musi być brana pod uwagę w zakresie rozważań dotyczących opodatkowania olejów smarowych, ponieważ krajowe regulacje prawne przewidują odrębne uregulowania dla olejów silnikowych, których nie stosuje się do olejów smarowych. Tak więc prowadząc takie rozważania co do olejów smarowych klasyfikowanych do kodów CN 2710 19 71 do 99, nie można tracić z pola widzenia odmienności rozwiązań prawnych w zakresie wąskiej grupy olejów silnikowych.

Zdaniem NSA błąd Sądu pierwszej instancji co do zastosowania § 13 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego w stosunku do olejów smarowych i silnikowych o kodzie CN 2710 19 81 przełożył się na rozważania w zakresie możliwości korzystania przez te wyroby ze zwolnienia od podatku akcyzowego ze względu na przeznaczenie tak w obrocie krajowym, jak i w nabyciu wewnątrzwspólnotowym. Zgodnie bowiem z art. 26 ust. 1 pkt 3 u.p.a. pobór akcyzy od wyrobów akcyzowych zharmonizowanych jest zawieszony, jeżeli wyroby są zwolnione od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie lub dostarczenie nabywcom upoważnionym do nabycia zwolnionego od akcyzy wyrobu. Ponieważ zwolnienie ze względu na przeznaczenie na podstawie § 13 rozporządzenia w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego nie dotyczy olejów smarowych silnikowych o kodzie 2710 19 81, rozważenia wymaga, czy mogą one korzystać z procedury zawieszenia poboru akcyzy na terytorium kraju i wprowadzenia ich do składu podatkowego. W związku z powyższym ponownej analizy wymaga kwestia terminów płatności podatku akcyzowego od olejów smarowych i silnikowych o kodzie CN 2710 19 81 przy sprzedaży krajowej oraz nabyciu wewnątrzwspólnotowym w kontekście zakazu dyskryminacji, o jakim mowa w art. 90 TWE (aktualnie art. 110 TFUE).

Sąd pierwszej instancji respektując wykładnię przepisu § 13 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego powinien rozważyć zastosowanie przepisów tego rozporządzenia w stosunku do oleju smarowego silnikowego o kodzie CN 2710 19 81,

[62] Por. wyrok ETS w sprawie *Comateb*, pkt 31.

[63] Por. wyrok ETS w sprawie *Weber's Wine*, pkt 95.

[64] Por. wyrok ETS w sprawie *Weber's Wine*, pkt 100; wyrok ETS z 10 kwietnia 2008 r. w sprawie C-309/06, *Marks & Spencer przeciwko Commissioners of Customs & Excise*, pkt 43.

a następnie ocenić, czy przepisy krajowe nie dyskryminują tych wyrobów nabytych wewnątrzwspólnotowo w rozumieniu przepisów unijnych[65].

3.1.3. W sprawach dotyczących podatku dochodowego prawo unijne znajduje rzadsze zastosowanie, co wynika ze znacznie węższego zakresu harmonizacji podatków bezpośrednich na poziomie prawa wtórnego UE.

Na przykład w wyroku z 31 lipca 2018 r., II FSK 2128/16, NSA stwierdził, że podatek od towarów i usług jest tzw. podatkiem zharmonizowanym na terytorium całej UE. Zasady jego naliczania zostały zawarte w dyrektywie 2006/112/WE, której implementacji do polskiego systemu prawnego dokonano w ustawie o podatku od towarów i usług. Sam fakt, że na określenie podatku VAT stosuje się w Polsce nazwę ustawową „podatek od towarów i usług" nie oznacza, że podatek ten jest wyabstrahowany z unijnego systemu podatków od wartości dodanej. Zgodnie z treścią art. 2 pkt 11 ustawy o VAT przez „podatek od wartości dodanej" rozumie się podatek od wartości dodanej nakładany na terytorium państwa członkowskiego, z wyjątkiem podatku od towarów i usług nakładanego tą ustawą. Przepis ten, będący definicją legalną, pełni rolę porządkową, tzn. w celu osiągnięcia jasności znaczeniowej nakazuje dany podatek nakładany na terytorium państw członkowskich UE określać jako „podatek od wartości dodanej", podczas gdy adekwatną nazwą dla tego podatku nakładanego na mocy polskiej ustawy o podatku od towarów i usług jest pojęcie „podatek od towarów i usług". Nie jest to natomiast przepis prawa materialnego, który obok podatku od towarów i usług miałby tworzyć nowy rodzaj podatku – podatek od wartości dodanej. Nie ulega wątpliwości, że od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej podatek od towarów i usług jest krajowym odpowiednikiem podatku od wartości dodanej określonym w przepisach dyrektywy Rady 2006/112/WE.

NSA podkreślił, że pomimo iż opodatkowanie bezpośrednie należy do kompetencji państw członkowskich, to muszą one wykonywać je nie tylko z poszanowaniem prawa krajowego, ale i wspólnotowego i powstrzymywać się od wszelkiej dyskryminacji opartej na przynależności państwowej. Zakaz dyskryminacji podatkowej należy do fundamentów zarówno polskiego, jak i europejskiego systemu prawnego. W prawie europejskim wiążącym wszystkie państwa członkowskie UE zakaz dyskryminacji podatkowej wynika z art. 49 i art. 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a więc z aktów pierwotnego prawa wspólnotowego, które w razie kolizji z regulacjami ustaw krajowych poszczególnych państw członkowskich mają pierwszeństwo stosowania. Przepis art. 49 TFUE zakazuje wszelkich, a więc także prawnopodatkowych ograniczeń swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego, a przepis art. 63 TFUE wprowadza zakaz wszelkich ograniczeń w przepływie kapitału i płatnościach pomiędzy państwami członkowskimi, a także pomiędzy państwami członkowskimi i państwami trzecimi, które nie należą do UE. Prawo europejskie zabrania wszelkiej dyskryminacji pomiędzy państwami członkowskimi UE. Przepis art. 26 ust. 2 TFUE ustanawia pomiędzy państwami członkowskimi rynek wewnętrzny, charakteryzujący się swobodnym przepływem towarów, osób, usług oraz kapitału. Skoro ustawodawca europejski użył w regulacjach art. 49 i art. 63 TFUE sformułowania „wszelkie ograniczenia", należy to rozumieć możliwie szeroko. Zabronione są więc także ograniczenia wynikające z regulacji krajowego prawa podatkowego państw członkowskich, w szczególności zaś niedopuszczalne jest znie-

[65] Podobnej argumentacji NSA użył w orzeczeniach: I GSK 1374/16, I GSK 1375/16, I GSK 1377/16, I GSK 1378/16, I GSK 1380/16, I GSK 1381/16. I GSK 1382/16, I GSK 1383/16, I GSK 1385/16, I GSK 1386/16.

chęcanie przedsiębiorców z jednego państwa członkowskiego do podejmowania działalności biznesowej na terytorium innego państwa członkowskiego poprzez stosowanie niekorzystnych regulacji prawa podatkowego. Z orzecznictwa TSUE wynika, że odmienne traktowanie może być jedynie uzasadnione trzema nadrzędnymi względami interesu ogólnego rozważanymi łącznie, czyli koniecznością zachowania wyważonego rozdziału władztwa podatkowego pomiędzy państwami członkowskimi, koniecznością zapobiegania niebezpieczeństwu podwójnego odliczenia strat i koniecznością zapobiegania unikaniu opodatkowania. Przepisy krajowe nie mogą ograniczać korzystania przez podmioty ze swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TFUE, wskazując np. na konieczność umożliwienia rozliczania podatnikom państw członkowskich Unii Europejskiej strat poniesionych przez ich zagraniczne spółki zależne, jeśli straty tych spółek nie mogą zostać rozliczone w państwach, w których są one rezydentami podatkowymi.

Brak możliwości pomniejszenia, na podstawie art. 14 ust. 1 u.p.d.o.f. przychodu o podatek od wartości dodanej należny na terytorium innego kraju UE w sytuacji przyznania możliwości pomniejszenia przychodu tylko o należny krajowy podatek od towarów i usług jest zatem przejawem dyskryminacji z uwagi na fakt, że oba te podatki oparte są na analogicznej konstrukcji wynikającej z dyrektywy 2006/112/WE.

3.2. Prawo celne

Orzeczenia sądów administracyjnych rozpoznane z uwzględnieniem obowiązku bezpośredniego i jednolitego stosowania rozporządzenia Rady nr 2913/92/EWG ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[66] (WKC) dotyczyły weryfikacji zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia i określenia klasyfikacji taryfowej towaru, a w konsekwencji wymiaru należności celnych oraz określenia kwoty długu celnego. Przeważały sprawy dotyczące określenia kwoty należności celnych w związku z importem samochodów osobowych. Na przykład w wyroku z 9 maja 2018 r., I GSK 1276/16, postępowanie w sprawie dotyczyło określenia długu celnego z tytułu dopuszczenia do swobodnego obrotu na obszarze UE (w Polsce) samochodu osobowego jako mienia przesiedlenia. W sprawie znalazło zastosowanie rozporządzenie nr 1186/2009/WE z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych. Zgodnie z art. 3 i 4 rozporządzenia nr 1186/2009/WE zwolnienie od należności przywozowych mienia osobistego wymaga od osoby przesiedlającej się spełnienia podstawowego warunku, jakim jest fakt przeniesienia swojego stałego miejsca zamieszkania z państwa trzeciego na obszar celny Wspólnoty. Za miejsce zamieszkania w rozumieniu art. 3 rozporządzenia nr 1186/2009 uznać należy miejsce, w którym zainteresowany ustanowił stały ośrodek swych interesów. Dla celów ustalenia, czy owo miejsce zamieszkania znajduje się w państwie trzecim dla celów zastosowania zwolnienia celnego przewidzianego w owym art. 3, należy wziąć pod uwagę wszystkie mające znaczenie okoliczności faktyczne.

Rozstrzygając przedmiotową sprawę, NSA przywołał orzeczenie TSUE z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie C-528/14, *X v. Staatssecretaris van Finaciën*, w którym Trybunał stwierdził, że art. 3 rozporządzenia nr 1186/2009/WE należy interpretować w ten sposób, iż dla celów stosowania tego artykułu dana osoba fizyczna nie może posiadać jednocześnie zwykłego miejsca zamieszkania w państwie członkowskim i w państwie trzecim; w celu ustalenia, czy

[66] Dz.Urz. WE L 1993.253.1.

miejsce zamieszkania zainteresowanego w rozumieniu art. 3 rozporządzenia nr 1186/2009/WE znajduje się w państwie trzecim, szczególną wagę w ramach ogólnej oceny istotnych okoliczności faktycznych należy przypisać czasowi trwania pobytu osoby zainteresowanej w tym państwie trzecim. A zatem zwolnienie od należności przywozowych mienia osobistego, o którym mowa w art. 3 i 4 rozporządzenia nr 1186/2009/WE, wymaga od osoby przesiedlającej się spełnienia podstawowego warunku, jakim jest fakt przeniesienia swojego stałego miejsca zamieszkania z państwa trzeciego na obszar celny UE. Przenoszenie miejsca zamieszkania może być procesem rozłożonym w czasie. Ważny jest jednak efekt (realizacja) w postaci faktycznego przeniesienia miejsca zamieszkania, a nie sam zamiar.

3.3. Transport drogowy

Orzeczenia dotyczące transportu drogowego odnosiły się w znacznej mierze do nakładania kar pieniężnych za wykonywanie transportu drogowego z naruszeniem przepisów. Istota sporu dotyczyła prawidłowości ustaleń faktycznych dokonanych przez organ administracyjny w trakcie postępowania kontrolnego dotyczącego przestrzegania przepisów ustawy o transporcie drogowym i przepisów unijnych.

W wyroku z 24 kwietnia 2018 r., II GSK 1924/16, NSA wskazał, że zgodnie z art. 1 pkt 3 lit. b) rozporządzenia Komisji (UE) nr 581/2010 z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie maksymalnych okresów na wczytanie odpowiednich danych z jednostek pojazdowych oraz kart kierowców[67] maksymalny okres na wczytanie odpowiednich danych nie może przekraczać 28 dni w przypadku danych z karty kierowcy. Oznacza to, że podmiot wykonujący przewóz naruszy powyższy obowiązek w zakresie wykonywania przewozów, a tym samym podlegać będzie odpowiedzialności administracyjnej, jeżeli nie pobierze danych z karty kierowcy co najmniej raz na 28 dni. Natomiast stosownie do rozporządzenia Ministra Transportu dane z tachografu cyfrowego muszą być pobierane co najmniej raz na 90 dni. Zdaniem NSA rozporządzenie Komisji nie mogło zostać pominięte przez GITD przy ustalaniu okresu, w jakim skarżący miał sczytywać dane z kart kierowców.

Z kolei w wyroku z 25 kwietnia 2018 r., II GSK 2337/16[68], NSA przypomniał, że w art. 2 pkt 35a ustawy – Prawo o ruchu drogowym jest mowa o przepisach o drogach publicznych, a nie przepisach ustawy o drogach publicznych, co stanowi odesłanie zakresowo szersze niż odesłanie tylko do samej ustawy. Ponadto w sprawie istotne są regulacje unijne, zgodnie z którymi należy interpretować prawo polskie. NSA zauważył, że: „przemieszczenia przepisów dotyczących odpowiedzialności za przejazd pojazdem nienormatywnym po drogach publicznych pomiędzy omawianymi ustawami miały charakter jedynie porządkowy, formalny i były związane (jak zauważono w skardze kasacyjnej) z potrzebą dostosowania przepisów krajowych do postanowień dyrektywy Rady 96/53/WE z 25 lipca 1996 r. ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym. Nie ulega wątpliwości, że treść § 5 wspomnianego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 31 grudnia 2002 r. w wersji obowiązującej od 1 maja 2004 r. jest ścisłym odwzorowaniem treści pkt 3.5 załącznika nr 1 do tej dyrektywy. Usunięcie przepisów określających dopuszczalne naciski osi wielo-

[67] Dz.Urz. UE L 2010.168.16.

[68] Do wyroku złożono zdanie odrębne

krotnych z ustawy o drogach publicznych i pozostawienie ich w rozporządzeniu wykonawczym wydanym na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym oczywiście nie zmieniło ich przedmiotu, nie przekształciły się one tym sposobem z przepisów o drogach publicznych w przepisy o ruchu drogowym. Posługując się zatem kryterium merytorycznym, a nie formalnym, należy je dalej traktować jako przepisy dotyczące dróg publicznych".

NSA uznał, że problem związany z ustaleniem masy całkowitej pojazdu za pomocą wag nieautomatycznych SAW 10C nie polega na wykazaniu, do czego te wagi mogą użyte, lecz w jaki sposób należy ich użyć, aby wynik ważenia był zgodny z rzeczywistością. Zdaniem NSA kwestię parametrów dopuszczalnych nacisków osi wielokrotnych określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 31 grudnia 2002 r. jako kryteriów nienormatywności pojazdu w tym zakresie, stosowanych dla potrzeb nakładania kar za przejazd pojazdem nienormatywnym, przesądza dyrektywa nr 96/53/WE z 25 lipca 1996 r. ustanawiająca dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym, która w art. 1 ust. 2 stanowi, że wszelkie wartości wymienione w załączniku I (a więc również dopuszczalne maksymalne naciski osi wielokrotnych) odnoszące się do ciężarów obowiązują jako normy transportowe i dlatego odnoszą się do warunków załadunku, a nie do norm produkcji, które zostaną określone w późniejszej dyrektywie. W pojęciu norm transportowych odnoszących się do warunków załadunku mieszczą się niewątpliwie maksymalne dopuszczalne normy nacisku osi pojazdu wykonującego przejazd drogowy. NSA stwierdził, że dokonana przez Sąd pierwszej instancji wykładnia art. 4 pkt 25 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 2 pkt 35a ustawy – Prawo o ruchu drogowym, definiująca pojęcie pojazdu nienormatywnegon jest więc sprzeczna z art. 1 ust. 2 dyrektywy.

NSA zaznaczył, że nie podziela poglądów wyrażonych w wyrokach z 18 lipca 2017 r., II GSK 2670/15 i z 1 lutego 2018 r., II GSK 3289/17.

3.4. Transport lotniczy

W tej kategorii rozstrzygano sprawy dotyczące: kolei, lotnictwa cywilnego, przewozów, żeglugi morskiej i śródlądowej oraz transportu lotniczego.

Tytułem przykładu można przytoczyć wyrok z 6 lipca 2018 r., II GSK 776/18, w którym NSA uznał zasadność zawartego w skardze kasacyjnej zarzutu dotyczącego błędnej oceny przez Sąd pierwszej instancji dokonanych przez organ administracji ustaleń faktycznych. Organ przyjął bowiem, że sam fakt udzielenia upoważnienia bez określenia limitu częstotliwości uzasadnia odmowę udzielenia upoważnienia innemu przewoźnikowi – w całym okresie jego obowiązywania. Tymczasem prawa wynikające z udzielonego upoważnienia nie mogą być wykonywane w oderwaniu od uwarunkowań prawnych i faktycznych, np. zdolności podmiotu do wykonywania usługi. W szczególności istotne znaczenie dla wykonywania przewozów na podstawie upoważnienia mają umowy międzynarodowe i ustalenia władz lotniczych. Z umów i ustaleń mogą wynikać określone ograniczenia w korzystaniu z tych praw. NSA podkreślił, że w rozpatrywanej sprawie po udzieleniu upoważnienia Polska przystąpiła do Unii Europejskiej. Następnie doszło do zawarcia nowej dwustronnej umowy międzynarodowej regulującej transport lotniczy i dokonania na jej podstawie uzgodnień co do ograniczenia ilości częstotliwości przewozów. Umowa została zatwierdzona uchwałą Rady Ministrów i Polska potwierdziła fakt związania się ww. umową w drodze noty dyplomatycznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Na mocy rozporządzenia nr 847/2004/WE

w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi państwa członkowskie UE zostały zobligowane do zapewnienia – w przypadku wprowadzenia takich ograniczeń – by podział praw przewozowych między kwalifikującymi się wspólnotowymi przewoźnikami lotniczymi odbywał się na podstawie niedyskryminującej i przejrzystej procedury (art. 5 rozporządzenia). Wymaganiom tym odpowiada zastosowanie procedury konkursowej.

W wyroku z dnia 7 listopada 2013 r. w sprawie C-90/12, *Komisja Europejska przeciwko Polsce* TSUE stwierdził naruszenie obowiązku wdrożenia stosownej procedury przez Polskę. W sytuacji więc, gdy inny przewoźnik wystąpił o udzielenie upoważnienia do wykonywania przewozów lotniczych na tej samej trasie, której dotyczyło upoważnienie, organ administracji prowadzący postępowanie powinien uwzględnić powyższe okoliczności. Obowiązkowi temu nie sprostał, a jego rozumowanie nie może być uznane za prawidłowe w świetle przepisów prawa unijnego i orzecznictwa TSUE, które jednoznacznie wskazują na konieczność przestrzegania zasad wolnej konkurencji i zapobiegania praktykom monopolistycznym poprzez zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu do rynku – również w odniesieniu do usług lotniczych, co potwierdzają motywy 3 i 12 rozporządzenia nr 847/2004/WE. Konsekwentne przyjmowanie takiego stanowiska prowadziłoby do przyznania Polskim Liniom Lotniczym LOT pozycji monopolisty na rynku przewozów lotniczych na wskazanej trasie i trwale uniemożliwiłoby przyznanie upoważnień do wykonywania przewozów na tej trasie innym przewoźnikom. Byłoby to sprzeczne ze wspomnianymi zasadami Unii Europejskiej polegającymi na ochronie rynku wewnętrznego przed zakłóceniem czy choćby tylko zagrożeniem zakłócenia wolnej konkurencji.

Skoro na skutek zawartej przez Polskę umowy międzynarodowej i uzgodnień organ miał do czynienia z ograniczonymi prawami przewozowymi na trasie objętej wnioskiem, jego działania zmierzać powinny do przydziału tych praw na równych i przejrzystych zasadach – bez faworyzowania żadnego z podmiotów oferujących usługi. Wymagało to wyjaśnienia sprawy co do *meritum* w jej całokształcie, w tym także wspomnianej oceny zdolności przewoźnika do wykonywania usługi.

3.5. Nadzór farmaceutyczny

W ramach kategorii prowadzenia aptek i hurtowni farmaceutycznych oraz nadzoru farmaceutycznego rozstrzygano także sprawy dotyczące nakazu zaprzestania prowadzenia niezgodnej z przepisami reklamy apteki oraz nałożenia kary pieniężnej. W kwestii reklamy aptek sądy administracyjne podtrzymały już wcześniej wyrażone stanowisko dotyczące zakazu reklamy apteki i jej działalności.

Wyrokiem z 19 września 2018 r., II GSK 2834/16, NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA w sprawie ze skargi na decyzję Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych w przedmiocie nakazu wycofania wyrobu medycznego z obrotu.

W rozpatrywanej sprawie kontroli sądowej poddana została decyzja o wycofaniu z obrotu i z używania termometrów rtęciowych wydana na podstawie art. 86 ust. 1 ustawy o wyrobach medycznych. Skarżąca Spółka powołała się na dyrektywę 2007/51/WE z dnia 25 września 2007 r., zmieniającą dyrektywę Rady 76/769/EWG w odniesieniu do ograniczeń w zakresie wprowadzania do obrotu niektórych urządzeń pomiarowych zawierających rtęć oraz na wyrok ETS z dnia 9 lutego 2006 r. w sprawie o sygn. C-127/04.

Zdaniem NSA zgodnie z treścią poz. 18a pkt 2 załącznika XVII do rozporządzenia nr 1907/2006/WE w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE, zakaz wprowadzania do obrotu niektórych urządzeń pomiarowych zawierających rtęć nie dotyczy termometrów stosowanych we Wspólnocie przed dniem 3 kwietnia 2009 r. Termometry lekarskie rtęciowe mogą zatem pozostawać w obrocie i użytkowaniu pomimo zakazu, pod warunkiem że zgodnie z prawem zostały wprowadzone na rynek unijny przed tą datą. Powyższe nie zwalnia jednak strony, która powołuje się na wyjątek omawiany w powołanych pismach, z obowiązku wykazania, że w okolicznościach konkretnej sprawy będącej przedmiotem indywidualnego władczego rozstrzygania zachodzą przesłanki zastosowania odstępstwa od ogólnej zasady. Organ nadzoru stwierdził, że strona – pomimo wezwania – nie wykazała, że termometry rtęciowe, których dotyczy zaskarżona decyzja, zostały prawidłowo wprowadzone do obrotu przed dniem 3 kwietnia 2009 r., a Sąd pierwszej instancji zaaprobował stanowisko organu. Skoro zatem stanowisko, że w rozpatrywanej sprawie nie zachodzi wyjątek, o którym mowa w poz. 18a pkt 2 załącznika XVII do rozporządzenia nr 1907/2006, nie zostało skutecznie zakwestionowane, należy się zgodzić, że doszło do naruszenia zakazu wprowadzania do obrotu rtęci w termometrach lekarskich, co uzasadniało wycofanie tych wyrobów z obrotu i użytkowania.

NSA stwierdził, że legalna definicja zawarta w art. 3 pkt 12 rozporządzenia nr 1907/2006/WE wiążąco ustala znaczenie pojęcia „wprowadzenie do obrotu" na użytek tego aktu normatywnego, co pozwala na prawidłowe odczytanie treści zakazu wynikającego z załącznika XVII (poz. 18a pkt 1). Ponadto nawet przyjmując założenie, że wyrób raz wprowadzony do obrotu na rynku Wspólnotowym funkcjonuje w tym obrocie i poddanie go dalszemu procesowi handlowemu polegającemu na dostarczaniu czy udostępnianiu nie jest już *sensu stricto* „wprowadzaniem", wyrób wprowadzony do obrotu po dniu 3 kwietnia 2009 r. ze względu na naruszenie zakazu podlega wycofaniu z obrotu niezależnie od tego, ilu i jakich transakcji rynkowych stał się następnie przedmiotem.

3.6. Ochrona danych osobowych

Rozpatrując skargę na decyzję Dyrektora Oddziału Wojewódzkiego NFZ w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej WSA w Olsztynie wyrokiem z 19 października 2019 r., II SA/Ol 542/18, uchylił zaskarżoną decyzję odmawiającą udostępnienia wnioskodawcy informacji dotyczącej imion i nazwisk lekarzy legitymujących się specjalizacją z onkologii klinicznej, świadczących usługi medyczne finansowane ze środków publicznych w poszczególne dni i godziny, którzy zostali sprawozdani przez Ośrodek. Odmowę organ uzasadnił faktem, że przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych zwane RODO) oraz ustawa o ochronie danych osobowych[69] wprowadzają ograniczenia w zakresie udostępnienia danych osobowych. Zdaniem skarżą-

[69] Dz.U. z 2018 r. poz. 1000.

cego przekazana przez organ informacja nie wyczerpuje odpowiedzi na kierowane przez niego zapytanie, gdyż nie zawiera pełnych danych, którzy z imienia i nazwiska lekarze, legitymujący się specjalizacją z onkologii klinicznej, świadczą usługi medyczne w zakresie finansowanym z budżetu państwa w poszczególne dni i godziny.

Sąd wskazał, że niezbędne jest miarkowanie zasad i dóbr związanych z prawem do ochrony danych osobowych z prawem do informacji. Powołane w zaskarżonej decyzji przepisy nie wykluczały możliwości uwzględnienia wniosku skarżącego w zakresie udostępnienia imion i nazwisk lekarzy legitymujących się specjalizacją z onkologii klinicznej, świadczących usługi medyczne finansowane ze środków publicznych w poszczególne dni i godziny, którzy zostali sprawozdani przez Ośrodek. Powołane przepisy RODO dotyczą bowiem zbierania i przetwarzania danych osobowych osób fizycznych, a nie ich udostępniania w ramach dostępu do informacji publicznej. Te kwestie regulują bowiem przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wprawdzie prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, która nie pełni funkcji publicznych, jednak ograniczenie to nie dotyczy lekarzy w zakresie takich danych, jak ich imiona i nazwiska. Lekarze wykonują zawód zaufania publicznego i szczególnej odpowiedzialności, to też winni być podmiotami możliwymi do pełnej identyfikacji na płaszczyźnie zawodowej. Zdaniem Sądu lekarze niebędący funkcjonariuszami publicznymi, ale podlegający wpisowi do właściwego rejestru nie mogą korzystać z ochrony danych w rejestrze tym zawartych – w szczególności dotyczy to ich imion i nazwisk.

3.7. Ochrona środowiska i ochrona przyrody

Dokonując prounijnej wykładni przepisów ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji[70] w sprawie dotyczącej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, NSA w wyroku z 17 stycznia 2018 r., II OSK 2393/16, stwierdził m.in., że wykładni art. 11 ust. 1 oraz art. 14 ust. 3, 5 i 6 ustawy o recyklingu nie można odrywać od treści art. 5 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji[71], ponieważ przepisy ustawy o recyklingu pojazdów stanowią przeniesienie do prawa krajowego wymagań UE zawartych m.in. w tej dyrektywie. Obowiązek wykładni prawa krajowego w świetle tekstu oraz celu dyrektywy 2000/53/WE skierowany jest nie tylko dla sądów krajowych, ale również do organów administracji[72]. Poza tym dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie miała interpretacja wyrażonej w art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[73] zasady „zanieczyszczający płaci", zgodnie z którą koszty gospodarowania odpadami w postaci pojazdów wycofanych z eksploatacji powinny być ponoszone przez producenta pojazdów lub podmiot wprowadzający pojazdy na terytorium kraju. Jest ona powiązana z zasadą ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami oraz zasadą rozszerzonej odpowiedzialności producenta za produkt, wyrażonymi odpowiednio w art. 22 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[74], a także

[70] Dz.U. z 2015 r. poz. 140.

[71] Dz.Urz. UE L 2000.269.34.

[72] Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 14/83, *S. von Colson i E. Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen* z 10 kwietnia 1984 r., s. 1891

[73] Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

[74] Dz.U. z 2018 r. poz. 21.

z zasadą odpowiedzialności producenta za gospodarowanie odpadami wprowadzoną do prawa UE w art. 15 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy[75]. Ponadto, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TSUE, stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci" w rozumieniu art. 174 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie WE (obecnie TFUE) oraz art. 15 dyrektywy Rady z 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów 75/442/EWG[76], zmienionej decyzją 96/350, nie byłoby praktykowane, jeżeli osoby, które brały udział w produkcji odpadów, bez względu na to, czy są posiadaczami poprzednimi posiadaczami, czy wreszcie producentami produktu, z którego pochodzą odpady, miałyby uniknąć obowiązków finansowych przewidzianych w tej dyrektywie[77].

W wyroku z 10 kwietnia 2018 r., II OSK 1483/17, NSA uznał z kolei za bezzasadny zarzut kasacyjny naruszenia art. 90 TWE (obecnie TFUE) przez jego niewłaściwe zastosowanie oraz art. 25 TWE przez jego pominięcie i przyjęcie, że art. 12 ust. 2 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, przewidujący opłatę recyklingową, nie jest sprzeczny z przepisami unijnymi. Powołując się na wyrok TSUE (wówczas ETS) z 13 lipca 2006 r. w sprawach połączonych C-290/05 i C-333/05, *Ákos Nádasdi i Ilona Németh* (ECLI:EU:C:2006:652), dotyczący „opłaty rejestracyjnej" przewidzianej na gruncie ustawodawstwa węgierskiego, NSA nie znalazł podstaw do stwierdzenia, że nastąpiło naruszenie art. 90 TWE, gdyż w ustawodawstwie polskim jeden z dwóch wymienionych w tym orzeczeniu warunków koniecznych do uznania naruszenia, nie został spełniony.

Poza tym w ocenie NSA ustawa o recyklingu pojazdów nie narusza art. 5 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji[78]. Wskazany art. 5 ust. 4 dyrektywy 2000/53/WE został zdaniem NSA zaimplementowany przez ustawodawcę polskiego zgodnie z celem i założeniami tej dyrektywy, a przewidziana w art. 12 ust. 2 ustawy opłata recyklingowa, będąc autonomicznym rozwiązaniem polskiego porządku prawnego, stanowi uzupełnienie systemu recyklingu. Opłata ta nie stanowi obciążenia ostatniego użytkownika kosztami przetwarzania pojazdu wycofanego z eksploatacji, ponieważ środki na utrzymanie systemu recyklingu nie pochodzą niemalże w całości z opłat recyklingowych. Podstawowy filar utrzymania systemu recyklingu w Polsce stanowią bowiem ciążący na producentach obowiązek zapewnienia sieci recyklingu i związane z tym opłaty. NSA podkreślił, że opłata recyklingowa przewidziana w art. 12 ust. 2 ustawy jest skutkiem wprowadzenia pojazdu (dotyczy pojazdu sprawnego o określonej wartości), a nie jego oddania do punktu sieci recyklingu. Są to bowiem dwa różne rodzaje obowiązków, przy czym dyrektywa w art. 5 ust. 4 stanowi o obowiązkach przedsiębiorców (podmiotów gospodarczych), które zostały w polskim porządku prawnym wprowadzone w postaci obowiązku zapewnienia sieci (lub ewentualnych opłat). Przepis ten nie wyklucza określonych obowiązków osób fizycznych wprowadzających pojazdy.

Z kolei w wyroku z 17 kwietnia 2018 r., II ONP 1/18, NSA oddalił skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku NSA z lutego 2016 r., oddalającego skargę kasacyjną w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci.

[75] Dz.Urz. UE L 2008.312.3.

[76] Dz.Urz. UE L z 25 lipca 1975 r.

[77] Zob. wyrok w sprawie C-188/07, *Commune de Mesquer przeciwko Total France SA i Total International Ltd.*

[78] Dz.Urz. UE L 2000.269.34.

Wyrokowi zarzucono rażące naruszenie norm prawa Unii Europejskiej w postaci dyrektywy nr 2000/53/WE z 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji i zastosowanie prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym. W ocenie skarżącego przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji[79] były rażąco sprzeczne z art. 5 ust. 1 dyrektywy nr 2000/53/WE, zgodnie z którym Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że podmioty gospodarcze stworzą systemy zbierania wszystkich pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz w stopniu technicznie możliwym części zużytych usuniętych w trakcie naprawy samochodów osobowych, natomiast punkty zbierania będą w wystarczającym stopniu dostępne na ich terytorium.

NSA przypomniał, że instytucja skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia stanowi realizację stanowiska TSUE przedstawionego w wyroku z 30 września 2003 r., EU:C:2003:513 w sprawie C-224/01 *Köbler*, w którym Trybunał uznał, że zasada, zgodnie z którą państwa członkowskie są zobowiązane do naprawienia szkody wyrządzonej jednostkom wskutek przypisywanego im naruszenia prawa unijnego, znajduje również zastosowanie, gdy rozpatrywane naruszenie wynika z orzeczenia sądu orzekającego w ostatniej instancji. Jeżeli naruszona norma prawa unijnego jest dla jednostek źródłem uprawnień, naruszenie jest oczywiste i istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem a poniesioną przez poszkodowanego szkodą. Podkreślił też, że „w zakresie stosowania przepisów ustawy o recyklingu a w szczególności intertemporalnego przepisu z art. 2 ustawy nowelizującej wypowiedział się NSA w uchwale z 19 października 2015 r., II OPS 1/15, w której stwierdził, że art. 14 ustawy o recyklingu, w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy nowelizującej, ma zastosowanie do określania wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r., jeżeli wprowadzający pojazd nie dokonał wpłaty opłaty za brak sieci zbierania pojazdów w 2006 r. i postępowanie w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu tej opłaty zostało wszczęte po wejściu w życie powołanej ustawy nowelizującej.

W ocenie NSA obciążenie wprowadzających pojazd bardziej rygorystycznymi obowiązkami w zakresie zapewnienia sieci nie oznacza, że ustawodawca nie stworzył systemu recyklingu pojazdów, jak również że punkty zbierania nie były dostępne w wystarczającym stopniu, a co najwyżej były dostępne w większym zakresie niż to rzeczywiście konieczne.

3.8. Cudzoziemcy

NSA rozpoznawał sprawy dotyczące wydawania/odmowy wiz, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, decyzji o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Na przykład, wyrokiem z 13 marca 2018 r., II OSK 1969/17, NSA uchylił wyrok Sądu pierwszej instancji oraz zaskarżoną decyzję Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców i organu I instancji w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz o zakazie ponownego wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen, która znajduje podstawy w przepisach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów niele-

[79] Dz.U. Nr 176, poz. 1236

galnie przebywających obywateli państw trzecich[80]. W stanie faktycznym sprawy wszczęto równolegle procedurę przekazania skarżącego stronie węgierskiej na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (rozporządzenie DUBLIN III).

W ocenie NSA Sąd pierwszej instancji nie dostrzegł, że Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców dokonał nieprawidłowej wykładni art. 302 ust. 1 pkt 1 i 10 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach[81] w zw. z art. 24, art. 25 i art. 26 rozporządzenia nr 604/2013. Organ uznał, że ze względu na sam fakt, iż strona ma być przekazana stronie węgierskiej na podstawie rozporządzenia 604/2012, nie ma podstaw do rozpatrzenia przesłanek udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany. Orzekając o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu do jego kraju pochodzenia organ w każdym przypadku ma natomiast obowiązek rozważyć, czy zostały spełnione przesłanki określone w art. 348 i art. 351 ustawy o cudzoziemcach. Zdaniem NSA wbrew stanowisku organu nadzoru do wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nie upoważniało brzmienie art. 302 ust. 1 pkt 1 i 10 wskazanej ustawy ze względu na to, że przesłanka negatywna zawarta w art. 303 ust. 1 pkt 13 ustawy została wprowadzona do porządku prawnego dopiero w dniu 13 listopada 2015 r., gdyż rozporządzenie nr 604/2013 wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich. Brak odpowiednich przepisów w porządku krajowym nie zwalniał zatem organu od działania zgodnego z obowiązującym rozporządzeniem nr 604/2013.

W ocenie NSA organ nie mógł zobowiązać skarżącego do powrotu do kraju pochodzenia, jeżeli Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wszczął postępowanie dublińskie i w związku z brakiem odpowiedzi na wniosek o przyjęcie cudzoziemca państwo to stało się odpowiedzialne za rozpatrzenie jego wniosku o ochronę międzynarodową. Zgodnie z motywem 9 Preambuły dyrektywy 2008/115/WE cudzoziemca nie należy uznawać za osobę nielegalnie przebywającą na terytorium państwa członkowskiego, dopóki nie wejdzie w życie decyzja odmowna w sprawie wniosku o azyl lub decyzja o odebraniu mu prawa do pobytu jako osobie ubiegającej się o azyl. Mając na uwadze zasadę efektywności prawa unijnego, należało więc uznać, że w stosunku do cudzoziemca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej i został przekazany w trybie dublińskim do innego państwa członkowskiego, nie może zostać wydana decyzja o zobowiązaniu do powrotu do czasu wejścia w życie decyzji odmownej w sprawie tego wniosku. W treści wydanej decyzji o zobowiązaniu do powrotu nałożono na cudzoziemca obowiązek wyjechania poza terytorium Unii Europejskiej. Powstała zatem sprzeczność decyzji o przekazaniu do innego państwa z decyzją o zobowiązaniu do powrotu i zakazem wjazdu na teren Schengen.

W sprawach dotyczących cudzoziemców widoczne jest częste współstosowanie prawa unijego (w tym Karty Praw Podstawowych) z *acquis conventionnel*. Jako ilustracja posłużyć może wyrok z 27 lipca 2018 r., II OSK 1084/18, w którym NSA oddalił skargę kasacyjną w sprawie cofnięcia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE na terytorium RP z uwagi na bezpieczeństwo państwa. W postępowaniu przed organami administracji

[80] Dz.Urz. L 348, s. 98.

[81] Dz.U. z 2013 r. poz. 1650, z 2014 r. poz. 463 ze zm.

skarżący nie miał dostępu do dokumentów zawierających informacje niejawne, opatrzonych klauzulą „tajne" i „poufne", co było przedmiotem odrębnych postępowań (wpadkowych). Skargę kasacyjną złożoną od wyroku Sądu pierwszej instancji oddalającego skargę na decyzję w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE oparto w szczególności na materialnych zarzutach niezastosowania art. 47 akapit pierwszy Karty Praw Podstawowych UE w zw. z art. 10 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi[82], niezastosowania art. 13 EKPC w kontekście uznania przez Sąd pierwszej instancji, że skarżącemu przysługiwał skuteczny środek prawny przed sądem w związku z cofnięciem mu statusu rezydenta długoterminowego oraz błędną – niezgodną z treścią art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/109/WE – wykładnię art. 215 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach, zgodnie z którym zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE cofa się cudzoziemcowi, jeżeli stanowi on rzeczywiste i poważne zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zdaniem NSA Sąd pierwszej instancji prawidłowo ocenił trafność rozstrzygnięcia organów administracji co do zaistnienia okoliczności zobowiązujących do cofnięcia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE stosownie do art. 215 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach. Treść przepisu nie pozostawia wątpliwości, że ustawodawca nie powiązał przesłanki cofnięcia zezwolenia z prawomocnym ukaraniem cudzoziemca wyrokiem. Potwierdzeniem trafności rozstrzygnięcia organów są również przepisy dyrektywy 2003/109/WE, z których nie wynika, aby cofnięcie cudzoziemcowi zezwolenia możliwe było wówczas, gdy został on prawomocnie ukarany wyrokiem sądu. Sąd podkreślił przy tym, że z motywu 8 dyrektywy 2003/109/WE wynika, że obywatele państw trzecich, którzy pragną uzyskać status rezydenta długoterminowego, nie powinni stanowić zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Zgodnie z art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/109/WE państwa członkowskie mogą przewidzieć, że rezydent długoterminowy traci status rezydenta długoterminowego, jeżeli stanowi on zagrożenie dla porządku publicznego ze względu na powagę popełnionych przez niego przestępstw, jeżeli zagrożenie nie stanowi powodu do wydalenia w rozumieniu art. 12 dyrektywy. Polski system prawny spełnia wymóg art. 13 EKPC, ponieważ skarżący mógł skorzystać z kilku środków zaskarżenia: odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, skargi do WSA oraz skargi kasacyjnej do NSA, które to organy władzy publicznej mają wgląd w akta niejawne. Ponadto w toku postępowań cudzoziemiec może korzystać z trybu zażaleniowego i zaskarżania do sądu administracyjnego postanowień organów administracji o odmowie wglądu w akta zawierające informacje niejawne. W każdej takiej sprawie wgląd w dokumenty niejawne mają sędziowie rozpatrujący sprawę.

Według NSA Sąd pierwszej instancji miał w rozpoznawanej sprawie możliwość zweryfikowania zasadności cofnięcia zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE. NSA podkreślił, że przewidziana w ustawodawstwie polskim dwuinstancyjna sądowa kontrola legalności działań organów w sprawach tego rodzaju jak sprawa objęta rozpoznawaną skargą kasacyjną nie ogranicza się wyłącznie do kontroli ściśle formalnej. Obowiązkiem sądu administracyjnego jest zarówno zapoznanie się z niejawnym materiałem dowodowym, jak też ocena jego wiarygodności. Stanowi to niezbędną gwarancję ochrony praw cudzoziemca. Regulacje dotyczące dostępu do informacji niejawnych nie ograniczają sądów w sprawowa-

[82] Dz.Urz. UE z 2004 r. L 2004, s. 44

niu wymiaru sprawiedliwości i nie ograniczają kompetencji sądów administracyjnych co do zakresu sprawowanej kontroli. Zdaniem NSA ograniczenie możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym nie oznacza automatycznie, że naruszone zostało prawo skorzystania ze skutecznego środka odwoławczego i w związku z tym brak jest podstaw do przyjęcia, że doszło do naruszenia art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. Zgodnie z art. 52 ust. 1 Karty wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie muszą być przewidziane w ustawie i szanować istotę tych praw i wolności.

Sąd odwołał się także do wyroku ETPC (Wielka Izba) z 19 września 2017 r. w sprawie *Regner przeciwko Czechom* (skarga nr 35289/11), w którym Trybunał wypowiedział się w sprawie równowagi pomiędzy prawem do skutecznej ochrony sądowej a wymogami związanymi z bezpieczeństwem państwa. Trybunał doszedł do wniosku, że równowaga ta w rozpoznawanej sprawie nie została dotknięta w takim stopniu, aby zaszkodzić samej istocie prawa skarżącego do rzetelnego procesu sądowego. Dla ETPC decydującym argumentem było to, że sądy krajowe miały nieograniczony dostęp do wszystkich dokumentów niejawnych, jurysdykcja sądu krajowego obejmowała wszystkie fakty w sprawie i nie ograniczała się do badania przyczyn wskazanych przez wnioskodawcę.

3.9. Zabezpieczenie społeczne

Sądy administracyjne rozpoznawały sprawy z zakresu zabezpieczenia społecznego, w których zastosowanie znalazły rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego[83] oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego[84].

W wyroku z 18 stycznia 2018 r., I OSK 541/16, oddalając skargę kasacyjną w przedmiocie odmowy przyznania świadczeń rodzinnych i uznania ich za świadczenia nienależnie pobrane na podstawie art. 21 i art. 23a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[85], NSA za zasadne uznał ustalenia Sądu pierwszej instancji, że organ właściwy nie podjął odpowiednich działań procesowych pozwalających na poczynienie ustaleń w zakresie podlegania przez skarżącą ustawodawstwu państwa obcego zgodnie z powołanymi wyżej przepisami. Ustalił on jedynie, że skarżąca zamieszkuje i jest zatrudniona w państwie, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji zabezpieczenia społecznego, stwierdzając jednocześnie, że nie dysponuje informacjami dotyczącymi podlegania ubezpieczeniu społecznemu z tytułu pobierania świadczeń rodzinnych w Polsce. Jednak samo stwierdzenie przez organ, że skarżąca przebywa i jest zatrudniona w państwie obcym, bez dokonania uprzednich ustaleń w zakresie podlegania ustawodawstwu tego państwa, czyli wskazania, z jakich świadczeń skarżąca może skorzystać lub korzysta w tym państwie, które to ustalenia opierają się na współpracy krajowych instytucji państw członkowskich i polegają na wymianie danych niezbędnych do ustalenia praw i obowiązków ubezpieczonych oraz świadczeniobiorców, nie jest wystarczającą przesłanką do wydania przez ten organ decyzji w sprawie świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z koordynacją systemów

[83] Dz.Urz. UE L 2004.166.
[84] Dz.Urz. UE L 2009.284.
[85] Dz.U. z 2015 r. poz. 114 ze zm.

zabezpieczenia społecznego. W konsekwencji w ocenie NSA wydanie przez organ decyzji na podstawie art. 23a ust. 5 i ust. 6 w zw. z art. 21 ustawy o świadczeniach rodzinnych bez dokonania właściwych ustaleń związanych z podleganiem skarżącej ustawodawstwu innego państwa było przedwczesne.

NSA zwrócił uwagę, że ustalenie na podstawie art. 23a ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, iż w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie jest równoznaczne z tym, że osoba podlega ustawodawstwu w zakresie świadczeń rodzinnych w innym państwie. Użyte w art. 23a ust. 5 i 6 ustawy pojęcie „podleganie ustawodawstwu innego państwa" należy rozumieć w taki sposób, że organ właściwy w celu ustalenia faktu i okresu podlegania temu ustawodawstwu przez osobę uprawnioną lub członka jej rodziny musi sam zbadać te okoliczności, w szczególności wyjaśnić, z jakich świadczeń dana osoba może skorzystać lub korzysta w państwie obcym. Organ powinien więc wskazać przepis uprawniający obywatela polskiego pracującego na terenie państwa, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji, do pobierania świadczenia rodzinnego w tym państwie, albo akt (rozstrzygnięcie, czynność) organu lub instytucji państwa obcego, który przyznał świadczenie rodzinne wskutek skonkretyzowania takiego właśnie przepisu[86]. Organ właściwy nie może zatem ustalić faktu podlegania obcemu ustawodawstwu jedynie na podstawie informacji o podjęciu zatrudnienia i ubieganiu się o świadczenia rodzinne przez wnioskodawcę czy członka rodziny wnioskodawcy. Te okoliczności pozwalają mu bowiem na ustalenie, że w danej sytuacji mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W dalszej kolejności organ właściwy jest obowiązany ustalić, które ustawodawstwo znajduje zastosowanie w sprawie zgodnie z ogólnymi zasadami wyrażonymi w art. 11–16 rozporządzenia nr 883/2004 i szczególnymi normami dotyczącymi świadczeń rodzinnych (art. 67–69 tego rozporządzenia).

Stosowne regulacje zawiera także rozporządzenie wykonawcze nr 987/2009, które określa zasady stosowania przepisów rozporządzenia nr 883/2004, w tym odnoszące się szczegółowo do świadczeń rodzinnych (art. 58 i nast.), oraz reguły wymiany informacji między instytucjami właściwymi państw, w których znajdują zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (art. 2 i nast.). NSA podkreślił, że realizacja zadań wynikających z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego opiera się na współpracy krajowych instytucji państw członkowskich i polega na wymianie informacji niezbędnych do ustalenia praw i obowiązków ubezpieczonych oraz świadczeniobiorców. Zwrócił uwagę, że wymiana danych odbywa się drogą elektroniczną w ramach wspólnej bezpiecznej sieci zapewniającej poufność i ochronę danych z wykorzystaniem tzw. Systemu Elektronicznej Wymiany Informacji dotyczących Zabezpieczenia Społecznego, o którym mowa w rozporządzeniu nr 987/2009 (art. 21 ust. 2 ustawy). System ten został wdrożony z dniem 1 maja 2014 r. – wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem Systemu Elektronicznej Wymiany Informacji dotyczących Zabezpieczenia Społecznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[87].

NSA podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji, że celem przepisów unijnych, w tym rozporządzenia nr 883/2004 oraz rozporządzenia nr 987/2009, jest rozwiązanie występujących przypadków kolizji norm i wyeliminowanie kumulacji świadczeń, a nie pozbawienie strony uprawnień do świadczeń. Akty te zawierają bowiem reguły pozwalające na unikanie

[86] Powołany w uzasadnieniu por. wyrok NSA z 21 lipca 2010 r., I OSK 556/10.

[87] Dz.U. poz. 1623.

negatywnych następstw podlegania systemom zabezpieczenia społecznego różnych państw w sytuacji, gdy osoby uprawnione do świadczeń objętych przepisami o koordynacji podejmują pracę w jednym lub w kilku państwach członkowskich Unii. Pozwalają one ustalić, ustawodawstwu którego państwa podlega osoba pracująca lub prowadząca działalność za granicą. Przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mają pierwszeństwo przed wewnętrznymi przepisami państw członkowskich Unii. Zgodnie ze sformułowaną w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/04 ogólną zasadą podlegania ustawodawstwu tylko jednego Państwa Członkowskiego oraz stosownie do art. 68 rozporządzenia nr 883/04 świadczenia rodzinne udzielane są zgodnie z ustawodawstwem wyznaczonym jako mające pierwszeństwo.

Sąd zaznaczył też że podstawowe znaczenie przy określeniu ustawodawstwa państwa właściwego ma miejsce wykonywania pracy (*lex loci laboris*). Znajduje to wyraz w motywie 17 rozporządzenia nr 883/2004, zgodnie z którym aby jak najbardziej skutecznie zagwarantować równość traktowania wszystkich osób pracujących na terytorium państwa członkowskiego, stosowne jest uznanie jako ogólnej zasady, że ustawodawstwem mającym zastosowanie jest ustawodawstwo państwa członkowskiego, w którym dana osoba wykonuje swą pracę jako pracownik najemny lub na własny rachunek. Zastosowanie zasady *lex loci laboris* jest jednak możliwe i uzasadnione jedynie w przypadku systemów prawa, w których system świadczeń oparty jest na zatrudnieniu i składce. W przypadku zaś systemów, w których podstawowym kryterium jest miejsce zamieszkania, konieczne jest ustanowienie wyjątków, co wynika z motywu 18 rozporządzenia nr 883/2004. W świetle motywu 15 tego rozporządzenia niezbędne jest poddanie osób przemieszczających się w Unii systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego w celu uniknięcia zbiegu mających w tym zakresie zastosowanie przepisów ustawodawstw krajowych oraz komplikacji, które mogłyby z tego wynikać. Podobnej argumentacji NSA użył także w wyrokach z 18 stycznia 2018 r., I OSK 542/16 i I OSK 543/16 oraz wyroku NSA z 23 marca 2018 r., I OSK 1408/16.

4. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

4.1. Europejska Konwencja Praw Człowieka

Sądy administracyjne sięgały także do postanowień Konwencji Europejskiej oraz do orzecznictwa ETPC. W uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych orzeczenia ETPC były powoływane jako dodatkowe uzasadnienie zastosowanych standardów konstytucyjnych. Niekiedy jednak – zwłaszcza argumentując oddalenie skargi kasacyjnej – sądy administracyjne używały standardów konwencyjnych jako samodzielnego argumentu.

Odnosząc się do kwestii odmowy wpisania do polskich ksiąg stanu cywilnego sporządzonego za granicą aktu cywilnego małżeństwa zawartego przez osoby tej samej płci NSA w wyroku z 28 lutego 2018 r., II OSK 1112/16 uznał, że transkrypcja zagranicznego aktu małżeństwa osób tej samej płci, podobnie jak zawarcie takiego są małżeństwa sprzeczne z istniejącym w Polsce porządkiem prawnym. Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego[88] przewiduje możliwość przeniesienia zagranicznego dokumen-

[88] Dz.U. z 2016 r. poz. 2064.

tu stanu cywilnego, będącego dowodem zdarzenia i jego rejestracji, do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji (art. 104 ust. 1 i 2), a jednocześnie daje podstawę odmowy dokonania transkrypcji, jeżeli byłaby ona sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 107 pkt 3). Jeśli dokument zagraniczny zawiera treść sprzeczną z istniejącym porządkiem prawnym, to stosownie do art. 7 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe[89] prawa obcego nie stosuje się, w sytuacji gdy jego stosowanie miałoby skutki sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego RP (tzw. klauzula porządku publicznego). Przy ustalaniu podstawowych zasad porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej na użytek klauzuli porządku publicznego należy brać pod uwagę m.in. art. 18 Konstytucji.

W ocenie NSA takie uregulowanie prawne nie stanowi naruszenia art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 14 EKPC z uwagi na art. 12 Konwencji, zgodnie z którym mężczyźni i kobiety w wieku małżeńskim mają prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tego prawa. Zdaniem NSA na wynik rozpoznawanej sprawy nie ma wpływu wyrok ETPC z 21 lipca 2015 r. w sprawie *Oliari i inni v. Włochy* (skarga nr 18766/11), który odnosił się do krajowego systemu prawa włoskiego. W uzasadnieniu tego wyroku ETPC jednoznacznie stwierdził, że Trybunał bierze pod uwagę sytuację skarżących w systemie prawa krajowego, a prawo włoskie zapewnia wyraźne uznanie partnera tej samej płci w bardzo ograniczonych okolicznościach. Ustawodawca nie przyjął stosownej regulacji, mimo że potrzeba uznania i ochrony związków osób tej samej płci została uznana za szczególnie ważną przez najwyższe władze sądowe, włącznie z Trybunałem Konstytucyjnym i Sądem Kasacyjnym, a także przez większość społeczeństwa włoskiego. NSA odwołał się także do wyroku ETPC z 22 listopada 2016 r. w sprawie *Grebneva i Alisimchik v. Rosja* (skarga nr 8918/05), w którym Trybunał podkreślił, że art. 12 Konwencji chroni podstawowe prawo mężczyzny i kobiety do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Dodatkowo w wyroku z 24 czerwca 2010 r. w sprawie *Schalk and Kopf v. Austria* (skarga nr 30141/04) Trybunał zaznaczył, że art. 12 EKPC nie nakłada na państwo obowiązku przyznania parom jednopłciowym dostępu do małżeństwa. Ponadto w wyroku z 13 listopada 2012 r. w sprawie *Hämäläinen v. Finland* (skarga nr 37359/09) ETPC stwierdził, że: „Art. 12 Konwencji stanowi *lex specialis* dla prawa do zawarcia małżeństwa. Zapewnia on podstawowe prawo mężczyzny i kobiety do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny pozostawiając uregulowanie małżeństwa prawu krajowemu. Przepis ten chroni tradycyjną koncepcję małżeństwa zawieranego pomiędzy mężczyzną a kobietą. Jakkolwiek prawdą jest, iż niektóre z Układających się Państw rozciągnęły małżeństwo na partnerów tej samej płci, działanie to odzwierciedla własną wizję tychże Państw dotyczącą roli małżeństwa w ich społeczeństwach, która nie wynika z wykładni tego prawa podstawowego w formie przyjętej przez Układające się Państwa w Konwencji w 1950 r.".

Wielopłaszczyznowa ochrona praw człowieka wyraźna jest również w wyroku z 29 sierpnia 2018 r., II OSK 2129/16. NSA uchylił wyrok Sądu pierwszej instancji oraz decyzje organów obu instancji w przedmiocie odmowy transkrypcji hinduskiego aktu urodzenia małoletniego urodzonego w procedurze *in vitro*, którego ojcem jest obywatel RP, a matka zrzekła się praw rodzicielskich. NSA wskazał, że Sąd pierwszej instancji oraz organy administracji nie rozważyły sprawy w zakresie ochrony praw małoletniego zarówno w aspekcie konstytucyjnych standardów ochrony praw dziecka, jak i międzynarodowych

[89] Dz.U. z 2015 r. poz. 1792.

standardów ochrony wynikających z Konwencji o prawach dziecka i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W pierwszej kolejności NSA odwołał się do art. 72 ust. 1 Konstytucji oraz wynikającego z aksjologii ustawy zasadniczej i ogólnych założeń systemowych nakazu ochrony dobra dziecka. Powołał się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, według którego dobro dziecka stanowi podstawową, nadrzędną zasadę polskiego systemu prawa rodzinnego, której podporządkowane są wszelkie regulacje w sferze stosunków pomiędzy rodzicami i dziećmi. Za konieczne NSA uznał odwołanie się także do postanowień Konwencji o prawach dziecka, która stanowi część porządku prawnego i ma pierwszeństwo w stosowaniu wobec ustawy (art. 91 ust. 1–2 Konstytucji). Zgodnie z art. 3 ust. 1 Konwencji we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Państwo działając na rzecz zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra, musi zatem podejmować wszelkie właściwe kroki ustawodawcze oraz administracyjne. Sąd powołał się na stanowisko Komitetu Praw Dziecka, według którego koncepcja najlepiej pojętego interesu dziecka ma trojaką naturę: a) prawo materialne – prawo dziecka do oceny i uwzględnienia jego najlepiej pojętego interesu jako sprawy nadrzędnej podczas rozważania różnych interesów w celu podjęcia decyzji w danej sprawie oraz do gwarancji, że prawo to będzie zawsze przestrzegane podczas podejmowania decyzji dotyczących dziecka, grupy określonych lub nieokreślonych dzieci, lub dzieci w ogóle – art. 3 ust. 1 stanowi wewnętrzne zobowiązanie państw-stron, ma bezpośrednie zastosowanie (jest samowykonalny) i można się na niego powoływać przed sądem; b) zasada podstawowej interpretacji prawnej – jeżeli dany przepis można zinterpretować na więcej niż jeden sposobów, należy wybrać taki, który najskuteczniej służy najlepiej pojętemu interesowi dziecka, a podstawę do interpretacji stanowią prawa gwarantowane Konwencją i protokołami fakultatywnymi; c) procedura postępowania – zawsze gdy podjęta ma być decyzja, która będzie miała wpływ na konkretne dziecko, określoną grupę dzieci lub dzieci w ogóle, podczas jej podejmowania należy uwzględnić ocenę jej ewentualnego (pozytywnego lub negatywnego) wpływu na dziecko lub dzieci, których decyzja ta dotyczy. Ocena i ustalenie najlepiej pojętego interesu dziecka wymaga gwarancji procesowych. Ponadto uzasadnienie danej decyzji musi pokazywać, że prawo to zostało wyraźnie uwzględnione. W tym względzie państwa-strony powinny wyjaśnić, w jaki sposób prawo to było przestrzegane przy podejmowaniu danej decyzji, czyli jakie działania zostały uznane za działania będące w najlepiej pojętym interesie dziecka, jakie przyjęto kryteria i jak interesy dziecka wyglądają w zestawieniu z innymi rozwiązaniami w ramach szeroko pojmowanej polityki czy rozwiązań w konkretnych przypadkach; por. Komentarz Ogólny nr 14 (2013). Prawo dziecka do zabezpieczenia jego najlepiej pojętego interesu jako sprawy nadrzędnej (artykuł 3, ust. 1), Komitet Praw Dziecka, sześćdziesiąta druga sesja, Genewa, 14 stycznia–1 lutego 2013 r.

NSA zwrócił także uwagę na inne szczególnie istotne ze względu na przedmiot rozpoznawanej sprawy przepisy Konwencji o prawach dziecka, tj. art. 7, 8 i 16. Zgodnie z art. 7 tego aktu niezwłocznie po urodzeniu dziecka zostanie sporządzony jego akt urodzenia, a dziecko od momentu urodzenia będzie miało prawo do otrzymania imienia, uzyskania obywatelstwa oraz, jeśli to możliwe, prawo do poznania swoich rodziców i pozostawania pod ich opieką (ust. 1), a obowiązkiem państw-stron jest zapewnienie, aby te prawa stały się zgodne z ich prawem wewnętrznym oraz z ich międzynarodowymi zobowiązaniami w tej dziedzinie, w szczególności w przypadkach, gdyby brak tych uregulowań spowodował, iż dziecko zo-

stałoby bezpaństwowcem (ust. 2). W myśl art. 8 państwa–strony podejmują działania mające na celu poszanowanie prawa dziecka do zachowania jego tożsamości, w tym obywatelstwa, nazwiska, stosunków rodzinnych, zgodnych z prawem, z wyłączeniem bezprawnych ingerencji (ust. 1). W przypadku gdy dziecko zostało bezprawnie pozbawione części lub wszystkich elementów swojej tożsamości, państwa–strony okażą właściwą pomoc i ochronę w celu jak najszybszego przywrócenia jego tożsamości (ust. 2). Zgodnie zaś z art. 16 żadne dziecko nie będzie podlegało arbitralnej lub bezprawnej ingerencji w sferę jego życia prywatnego, rodzinnego lub domowego czy w korespondencję ani bezprawnym zamachom na jego honor i reputację (ust. 1), a poza tym dziecko ma prawo do ochrony prawnej przeciwko tego rodzaju ingerencji lub zamachom (ust. 2). NSA odwołał się także do treści art. 8 EKPC statuującego prawo do poszanowania życia prywatnego i zaznaczył, że prawo to ma przede wszystkim chronić jednostkę przed arbitralną ingerencją władz publicznych (np. wyrok z dnia 27 października 1994 r., *Kroon i inni v. Holandia*, A. 297-C, pkt 31).

NSA dodał, że zawarte w klauzuli z art. 7 ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe sformułowanie „podstawowe zasady porządku prawnego" dopuszcza bardzo szeroki margines swobodnej oceny, co w istocie jest równoznaczne z upoważnieniem organu stosującego prawo do dokonania samodzielnie *ad hoc* stosownej oceny i porównania skutków wywoływanych przez obce normy prawne w okolicznościach konkretnej sprawy. Sama niezgodność – nawet rażąca – treści obcych norm z własnym porządkiem prawnym nigdy nie jest wystarczającą podstawą sięgnięcia po ten instrument.

Sądy administracyjne rozpatrywały sprawy dotyczące poświadczenia obywatelstwa polskiego oraz transkrypcji aktów urodzenia dzieci, w których jako rodzice figurowały osoby tej samej płci.

W wyroku z 10 października 2018 r., II OSK 2552/16, NSA uznał, że obowiązek transkrypcji określony w art. 104 ust. 5 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, realizowany wyłącznie w celu ochrony praw dziecka poprzez umożliwienie mu poświadczenia jego tożsamości, nie stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (zasadami porządku publicznego). NSA nawiązał do wyroku TSUE z 5 czerwca 2018 r. w sprawie C-673/16, *Coman*, w którym Trybunał przesądził definitywnie, że obowiązek uznania małżeństwa tej samej płci wyłącznie do celów przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego nie narusza tożsamości narodowej ani nie zagraża porządkowi publicznemu danego państwa członkowskiego. W ocenie NSA nie jest zgodne z obowiązującymi przepisami ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego takie działanie, aby przez klauzulę porządku publicznego odmawiać transkrypcji ze względu na porządek publiczny (transkrypcja fakultatywna z art. 107 pkt 3) i tym samym nie realizować obowiązku wynikającego z ustawy (transkrypcja obligatoryjna z art. 104 ust. 5). W konsekwencji prowadzi to bowiem do sytuacji, że małoletniemu odmawia się np. wydania dokumentu poświadczającego tożsamość z mocy prawa nabyte obywatelstwo. Gdyby ustawodawca nie chciał specjalnego trybu do sytuacji wymienionych w art. 104 ust. 5, nie wprowadzałby zmian do rozwiązań istniejących na gruncie poprzedniej ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego z dnia 29 września 1986 r., które nie przewidywały tego rodzaju transkrypcji obligatoryjnej.

NSA dodał, że odmowa w rozpoznawanej sprawie transkrypcji aktu urodzenia stanowi naruszenie praw dziecka. Ustawowy obowiązek transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego, prowadzący do poświadczenia tożsamości dziecka, wpisuje się w cały system ochrony praw dziecka. Z uwagi na art. 72 ust. 1 Konstytucji, nakładający na państwo obo-

wiązek ochrony praw dziecka, organ administracji publicznej, odmawiając transkrypcji aktu urodzenia dziecka, obowiązany jest wziąć pod uwagę nie tylko przepisy rangi ustawowej, ale również prawa dziecka gwarantowane zarówno przepisami Konstytucji (w tym ochronę zdrowia dziecka – art. 68 ust. 3 i 5 Konstytucji oraz prawo dziecka do nauki – art. 70 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji), jak i przepisami Konwencji o Prawach Dziecka. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Konwencji we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Przepis art. 3 ust. 2 wyraźnie zobowiązuje państwa-strony do działania (także ustawodawczego oraz administracyjnego) na rzecz zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra, biorąc pod uwagę prawa i obowiązki jego rodziców, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie za nie odpowiedzialnych.

NSA odwołał się także do orzecznictwa ETPC, który wielokrotnie podkreślał, że w przypadku, w którym wchodzi w grę sytuacja dziecka, to interes dziecka musi przeważać. Przy dokonywaniu oceny sytuacji również pod względem prawym poszanowanie praw dziecka powinno stanowić główną wytyczną decyzji (wyrok ETPC z 26 czerwca 2014 r. w sprawie *Mennesson v. Francja*, skarga nr 65192/11 i przywołane tam orzecznictwo). Dziecko, któremu odmówiono transkrypcji aktu urodzenia, znajduje się w sytuacji niepewności co do swojego statusu prawnego, a jego związek z rodzicami, ustalonymi w zagranicznym akcie urodzenia, jest nierozpoznany przez porządek prawny (wyrok ETPC z 26 czerwca 2014 r. w sprawie *Labasse v. Francja*, skarga nr 65941/11).

Także w wyroku z 30 października 2018 r., II OSK 1868/16. NSA uchylił wyrok Sądu pierwszej instancji i decyzje organów obu instancji w przedmiocie odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego małoletniej córki obywatela polskiego, urodzonej w stanie Kalifornia przez matkę zastępczą. W akcie urodzenia małoletniej skarżącej, wydanym przez stan Kalifornia zgodnie z obowiązującym prawem, wpisano drugiego ojca.

NSA wskazał, że zagadnienie nabycia obywatelstwa podlega wyłącznie reżimowi publicznoprawnemu, a instytucji prawa publicznego nie powinno się interpretować przez zasady i normy prawa prywatnego. Zdaniem NSA w sprawie nie będą miały więc zastosowania normy prawnorodzinne, które wskazują na sposoby potwierdzenia biologicznego pokrewieństwa pomiędzy dzieckiem a jego rodzicami, jak również wyrażona w art. 7 ust. 1 ustawy Prawo prywatne międzynarodowe klauzula porządku publicznego.

Zarówno Sąd pierwszej instancji, jak i organy orzekające w sprawie nie dokonały oceny stanu prawnego z uwzględnieniem najlepszego interesu dziecka, o którym stanowi Konwencja o prawach dziecka. Oprócz więzi łączącej jednostkę z państwem obywatelstwo powinno być bowiem traktowane również jako prawo osoby ludzkiej. W sprawie o potwierdzenie posiadania polskiego obywatelstwa organy stosujące prawo powinny mieć na względzie, że ogranicza je obowiązek poszanowania godności człowieka oraz nakaz równego traktowania i niedyskryminacji. W tym kontekście NSA podkreślił znaczenie w procesie stosowania prawa wiążących Polskę umów międzynarodowych, w szczególności Konwencji o prawach dziecka. Nawiązał także do art. 15 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. i wyrażonego w tym przepisie prawa do obywatelstwa oraz art. 24 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r.[90], który gwarantuje prawo dziecka do nabycia obywatelstwa.

[90] Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka państwa–strony mają w granicach swojej jurysdykcji respektować i gwarantować prawa zawarte w Konwencji wobec każdego dziecka, bez jakiejkolwiek dyskryminacji, niezależnie od cenzusu urodzenia. Jak wynika z art. 7 ust. 1 Konwencji, niezwłocznie po urodzeniu dziecka zostanie sporządzony jego akt urodzenia, a dziecko od momentu urodzenia będzie miało prawo do otrzymania imienia, uzyskania obywatelstwa oraz, jeśli to możliwe, prawo do poznania swoich rodziców i pozostawania pod ich opieką. Z kolei w art. 8 ust. 1 Konwencji wyrażono obowiązek państw poszanowania prawa dziecka do zachowania jego tożsamości, w tym obywatelstwa, nazwiska, stosunków rodzinnych zgodnych z prawem, z wyłączeniem bezprawnych ingerencji. Zgodnie z Konwencją o prawach dziecka zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na status dziecka – w tym urodzenie w małżeństwie albo poza małżeństwem, a także zakazana jest dyskryminacja ze względu na status jego rodziców. Bez dyskryminacji powinno być zatem zapewnione dziecku m.in. prawo do nabycia obywatelstwa. Za szczególnie istotne NSA uznał postanowienia art. 16 Konwencji, w myśl których żadne dziecko nie będzie podlegało arbitralnej lub bezprawnej ingerencji w sferę jego życia prywatnego, rodzinnego lub domowego czy w korespondencję ani bezprawnym zamachom na jego honor i reputację (ust. 1); dziecko ma prawo do ochrony prawnej przeciwko tego rodzaju ingerencji lub zamachom (ust. 2).

NSA zwrócił uwagę, że odmowa potwierdzenia posiadania polskiego obywatelstwa po ojcu ma wpływ na status prawny dziecka w kraju, którego obywatelem jest ojciec. Dobro dziecka jest wartością nadrzędną, a każda decyzja właściwego organu czy sądu powinna być podejmowana w zgodzie z tą wartością (art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka). NSA podkreślił, że dla statusu prawnego dziecka, w tym możliwości potwierdzenia posiadania polskiego obywatelstwa w oparciu o art. 4 ustawy z 1962 r., nie ma znaczenia, czy urodziła je matka zastępcza, ale to, że rodzi się istota ludzka obdarzona przyrodzoną i niezbywalną godnością, która ma prawo do obywatelstwa, jeśli jedno z rodziców jest polskim obywatelem.

Ponadto NSA uznał za zasadny zarzut kasacyjny naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego zagwarantowanego w art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Odwołując się do treści art. 8 i orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 27 października 1994 r. w sprawie Kroon i inni przeciwko Holandii (skarga nr 18535/91, pkt 31), NSA przypomniał, że prawo to nie jest bezwzględnie chronione i nie można z niego korzystać niezależnie od okoliczności, ale przede wszystkim ma ono chronić jednostkę przed arbitralną ingerencją władz publicznych[91].

4.2. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Do Karty Praw Podstawowych UE sądy administracyjne odnoszą się w ramach argumentacji subsydiarnej, tj. w celu wskazania, że określone prawa i wolności jednostki są chronione i gwarantowane nie tylko w Konstytucji RP czy EKPC, lecz również w ramach unijnego systemu prawa. Naczelny Sąd Administracyjny nie stosuje KPP jako samodzielnej podstawy orzekania. Często też łączy argumentację z KPP z orzecznictwem TSUE.

Tytułem przykładu, w którym powołano się na standardy zawarte w KPP, można powołać postanowienie NSA z 19 lutego 2018 r., II OSK 1346/16, w ktorym uchylono posta-

[91] Zob. także wyroki NSA z 30 października 2018 r., II OSK 1869–1871/16.

nowienie Sądu pierwszej instancji odrzucające z powodu braku właściwości sądu administracyjnego skargę na decyzję konsula o odmowie wydania wizy Schengen. NSA wydał to rozstrzygnięcie po wyroku TSUE wydanym w trybie pytania prejudycjalnego, w którym Trybunał wyrokiem z 13 grudnia 2017 r. w sprawie C-403/16 orzekł: „Artykuł 32 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks wizowy, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r., w świetle art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia procedury odwoławczej od decyzji o odmowie wydania wizy, której szczegółowe zasady należą do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności. Procedura ta musi gwarantować na pewnym etapie postępowania środek odwoławczy do sądu".

W wydanym postanowieniu NSA uwzględnił wykładnię przepisów prawa UE dokonaną przez Trybunał w wyroku w sprawie C-403/16 i stwierdził, że art. 5 pkt 4 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego w zw. z art. 47 akapit pierwszy KPP. Zdaniem NSA ze względu na wyrok Trybunału w rozpoznawanej sprawie należało odmówić zastosowania art. 5 pkt 4 p.p.s.a. Sąd przypomniał, że prawo UE stanowi część krajowego porządku prawnego, a w przypadku kolizji normy unijnej i krajowej regulujących ten sam przedmiot, zgodnie z zasadami bezpośredniego skutku, pierwszeństwa i efektywności, art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego ma pierwszeństwo w stosowaniu przed normami krajowymi, co wynika z art. 91 ust. 3 Konstytucji. Brak było zatem w ocenie NSA podstaw do odrzucenia przez Sąd pierwszej instancji wniesionej skargi na decyzję o odmowie wydania przez konsula wizy Schengen z uwagi na brak właściwości sądu administracyjnego.

5. Uwagi końcowe

Sądy administracyjne odwoływały się do prawa i orzecznictwa europejskiego (tj. przede wszystkim do prawa Unii Europejskiej, ale również do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) oraz dokonywały oceny legalności decyzji i innych rozstrzygnięć administracyjnych z uwzględnieniem przepisów unijnych i przepisów prawa polskiego implementujących prawo UE. Prawo europejskie było także wykorzystywane w procesie wykładni prawa polskiego. Sądy korzystały również z możliwości zadawania pytań prejudycjalnych dotyczących interpretacji prawa UE, wystosowując 6 wniosków o wydanie orzeczenia prejudycjalnego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważalne jest poszanowanie standardów ochrony praw człowieka i praw podstawowych określonych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Zagadnienia ogólne

W orzecznictwie sądów administracyjnych w 2018 r., podobnie jak w latach ubiegłych, można zauważyć rozważania odnoszące się do zgodności z Konstytucją przepisu prawa będącego podstawą rozstrzygnięcia przez zastosowanie tzw. wykładni prokonstytucyjnej bądź oparcie orzeczenia bezpośrednio na normie konstytucyjnej. Przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa składy orzekające korzystały często z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. Sądy administracyjne kierują także pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia, która wystąpiła w toku postępowania, jest istotna dla dalszego biegu postępowania.

2. Formy bezpośredniego stosowania Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

2.1. W orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę na to, że szczególne znaczenie w procesie wykładni przepisów ustawowych ma dokonywanie jej z uwzględnieniem wartości i zasad wynikających z przepisów Konstytucji RP (wyrok NSA z 17 lipca 2018 r., II GSK 939/18).

2.2. W roku 2018, podobnie jak w latach poprzednich, do przepisów najczęściej przywoływanych w orzecznictwie sądów administracyjnych należy zaliczyć art. 2 Konstytucji, wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego.

2.2.1. Na treść powyższej zasady składa się szereg zasad, które nie zostały ujęte *expressis verbis* w Konstytucji. Należy do nich zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, z której wynikają liczne zasady szczegółowe, np. zakaz działania prawa z mocą wsteczną (wyrok NSA z 17 lipca 2018 r., II GSK 939/18).

Ostatnio wspomniana zasada jest przywoływana m.in. w orzeczeniach, w których pojawiają się problemy międzyczasowe, związane z koniecznością ustalenia prawa właściwego do rozstrzygnięcia sprawy. W szczególności w wyroku z 31 stycznia 2018 r., I OSK 601/16, NSA przypomniał, że w przypadku braku uregulowania w ustawie sposobu rozstrzygania problemów intertemporalnych w prawie publicznym stosuje się zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej. Nie stoi to w sprzeczności z zasadą nieretroaktywności prawa, chodzi bowiem o stosowanie przepisów nowych do postępowań, które nie zostały zakończone. Z drugiej jednak strony, jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 23 stycznia 2018 r., II OSK 863/16, nie zawsze niezamieszczenie w ustawie przepisów przejściowych oznacza, że zastosowanie mają przepisy nowej ustawy. Bezpośrednie działanie prawa nowego, chociaż wygodne dla ustawodawcy, może bowiem nieść za sobą zagrożenia w postaci naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa, zasady ochrony praw nabytych czy zasady nieretroakcji prawa. W konsekwencji, jak stwierdził NSA w wyroku z 14 marca 2018 r., II OSK 1304/16, to, czy dać pierwszeństwo zasadzie dalszego działania przepisów dotychczasowych, czy też zasadzie bezpośredniego działania ustawy nowej, musi każdorazowo wynikać z konkretnej sprawy, charakteru przepisów podlegających zmianie oraz być oceniane z punktu widzenia skutków, jakie może wywołać przyjęcie jednej lub drugiej zasady.

2.2.2. Zasada demokratycznego państwa prawnego jest stosowana w sprawach dotyczących sankcji administracyjnych. Stanowią one środek mający na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa, są stosowane automatycznie z mocy ustawy i mają znaczenie prewencyjne (wyrok NSA z 7 marca 2018 r., II GSK 877/17). Jednak należy zastrzec, że nałożenie na stronę obowiązku, którego niewykonanie jest obwarowane karą, może nastąpić tylko na podstawie przepisu prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że obowiązku nie można domniemywać (wyrok NSA z 10 kwietnia 2018 r., I OSK 34/18).

W orzecznictwie analizowana jest również problematyka zakazu kumulacji sankcji za ten sam czyn (zasada *ne bis in idem*). Zdaniem sądów administracyjnych o ile Konstytucja nie zawiera postanowień wprost statuujących tę zasadę (choć można ją pośrednio wywodzić z art. 2), o tyle niektóre akty prawa międzynarodowego (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Karta Praw Podstawowych UE) wyraźnie zakazują ponownego sądzenia lub karania w szeroko rozumianych sprawach karnych dotyczących tego samego czynu zagrożonego karą lub inną sankcją represyjną (wyrok NSA z 10 lipca 2018 r., I OSK 1335/17). NSA odnotował ponadto, że kumulowanie sankcji podlega ocenie z punktu widzenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa. Korelatem tej zasady jest zakaz nieproporcjonalnego łączenia kar kryminalnych i administracyjnych za ten sam czyn popełniony przez tę samą osobę.

2.2.3. Sądy administracyjne dostrzegają, że art. 2 Konstytucji jest również źródłem zasady określoności prawa. Do oceny zgodności sformułowania danego przepisu z wymaganiami poprawnej legislacji istotne znaczenie mają trzy kryteria, które składają się na tzw. test określoności prawa: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność (wyrok NSA z 11 lipca 2018 r., II OSK 1581/18). W ostatnio przywołanym wyroku NSA wyjaśnił, że zasada określoności prawa sama w sobie nie wyklucza posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi. Na straży właściwego stosowania przepisu zawierającego taki zwrot stoją normy procesowe nakazujące wskazanie przesłanek zastosowania w konkretnej sprawie danej normy. Zarzut niezgodności z Konstytucją może pojawić się w sytuacji, gdy niejasność przepisu jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości stosowania prawa.

Orzecznictwo sądów administracyjnych odwołuje się także do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej. Na przykład w wyroku z 24 października 2018 r., II OSK 2498/16, NSA wyjaśnił, że Zasady Techniki Prawodawczej nie są klasycznymi dyrektywami o charakterze normatywnym i nawet ustanowienie ich w formie aktu normatywnego nie zmienia tego, że mają jedynie charakter wskazówek. Tym samym ich naruszenie przez akt prawa miejscowego nie przesądza o jego sprzeczności z prawem w stopniu uzasadniającym stwierdzenie nieważności. Naruszenie Zasad Techniki Prawodawczej może prowadzić do uznania aktu prawnego za niezgodny z Konstytucją wyłącznie wtedy, kiedy naruszenie to jest poważne i powoduje naruszenie którejś z zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikającej z niej zasady poprawnej legislacji.

2.2.4. Zasada demokratycznego państwa prawnego jest często stosowana w sprawach dotyczących przedawnienia zobowiązań podatkowych. Tytułem przykładu: w uchwale z 18 czerwca 2018 r., I FPS 1/18, NSA nawiązał do wyroku TK z 17 lipca 2012 r., P 30/11,

który dotyczył art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej. NSA podkreślił, że podatnik powinien wiedzieć, czy jego zobowiązanie podatkowe się przedawniło, czy też nie. Wybór instrumentów, które to zapewnią, pozostaje w gestii ustawodawcy. Nie powinno zatem mieć decydującego znaczenia to, czy przyczyna zawieszenia biegu terminu przedawnienia zostanie przedstawiona podatnikowi w zawiadomieniu w trybie art. 70c Ordynacji podatkowej (w postaci przywołania właściwej tej przyczynie jednostki redakcyjnej Ordynacji podatkowej, tj. art. 70 § 6 pkt 1), czy też w postaci przekazanej wprost informacji o wszczęciu postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe.

Problematyki przedawnienia dotyczyła również uchwała NSA z 26 lutego 2018 r., I FPS 5/17. W uchwale tej NSA stwierdził m.in., że nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest sytuacja, gdy naruszenie prawa przez organ państwa, potwierdzone uchyleniem ostatecznej decyzji podatkowej, powodowałoby konsekwencje korzystne dla państwa, a niekorzystne dla podatnika, wiążące się z przerwaniem biegu terminu przedawnienia. W konsekwencji zastosowanie środka egzekucyjnego w celu pobrania kwoty stanowiącej podatek nienależny nie może skutkować przerwaniem biegu tego terminu.

2.2.5. Zasada demokratycznego państwa prawnego jest uznawana za źródło zakazu nadużywania praw podmiotowych przez jednostki. W wyroku z 25 kwietnia 2018 r., II OSK 304/18, NSA wyraził pogląd, że nadużyciem prawa jest wykorzystywanie określonej instytucji prawnej wbrew jej celowi i funkcji. Z kolei celem i funkcją postępowania przed sądem administracyjnym jest rozstrzygnięcie sporu między stronami co do legalności działania lub bezczynności organu administracji. W sprawie, o której mowa, NSA uznał, że działanie strony skarżącej było nakierowane na zawieszenie postępowania, a przez to – na uniemożliwienie rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. Rzeczywistą intencją skarżącego było zatem niedopuszczenie do wydania orzeczenia kończącego postępowanie. Zachowanie to – choć zgodne z literą prawa – nie mogło zasługiwać na ochronę.

2.3. W orzecznictwie sądów administracyjnych jest stosowana zasada praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji).

Z powyższego przepisu wynika m.in. zakaz działania organu władzy publicznej bez podstawy prawnej. Jak wskazał NSA w wyroku z 2 października 2018 r., II OSK 1804/18, działanie bez podstawy prawnej to działanie w sferze nieobjętej regulacją prawną, zastrzeżone do właściwości innego organu lub zastrzeżone do innej formy działania. Nie oznacza to jednak, że jednostka samorządu terytorialnego jest pozbawiona zdolności do uczestniczenia w życiu publicznym, w tym do wyrażania stanowisk w sprawach publicznych. Nie można więc wykluczyć wypowiedzi organów jednostek samorządu terytorialnego co do kierunku zmian regulacji prawych, które to wypowiedzi nie mają waloru aktu prawnego i nie rodzą obowiązku ustosunkowania się przez właściwy organ państwowy, w tym władzę ustawodawczą.

Z kolei w postanowieniu z 24 października 2018 r., II OW 145/18, NSA analizował zagadnienie dopuszczalności stosowania analogii w prawie administracyjnym. Zdaniem NSA, biorąc pod uwagę okoliczność, że przepisy prawa administracyjnego mają charakter *ius cogens*, a organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), analogię należy co do zasady uznać za niedopuszczalną w tym obszarze. Odnosi się to zwłaszcza do stosowania prawa na niekorzyść jednostki, co wynika z założenia, że

wszelkie ograniczenia praw jednostek wymagają niebudzącej wątpliwości podstawy prawnej. NSA podkreślił, że z zasady praworządności wynika tzw. zakaz domniemywania norm kompetencyjnych.

2.4. W wielu orzeczeniach sądy administracyjne stosowały przepisy Konstytucji dotyczące ochrony prawa do własności (art. 21 i art. 64 Konstytucji).

2.4.1. W uchwale z 26 lutego 2018 r., I OPS 5/17, NSA wskazał, że Konstytucja nadaje prawu własności charakter prawa podmiotowego o treści negatywnej, to znaczy prawa o charakterze „wolnościowym". Sąd podkreślił, że odjęcie lub ograniczenie prawa własności wymaga wyraźnej interwencji prawodawcy – i to na poziomie ustawowym. W braku takiej interwencji nie ma podstaw ani do kwestionowania istnienia prawa własności, ani do wyprowadzania wniosku o jego ograniczeniu. Podmiot powołujący się na prawo ograniczające czyjeś prawo własności nie może korzystać z jakichkolwiek domniemań i jest podmiotem uprawnionym tak długo, jak długo w systemie prawnym istnieje wyraźna norma prawna stanowiąca źródło ograniczenia. Jak podkreślił NSA, jeżeli do ograniczenia doszło z mocy samego prawa, to wyeliminowanie z porządku prawnego podstawy normatywnej ograniczenia jest równoznaczne z wyeliminowaniem samego ograniczenia. Jeżeli natomiast do ograniczenia prawa własności doszło w drodze aktu administracyjnego lub czynności prawnej, to odpadnięcie podstawy prawnej tych czynności powinno skutkować pozbawieniem ich – w drodze odpowiednich procedur – skutku prawnego. W konsekwencji, o ile dla ograniczenia prawa własności konieczne są zmiany w systemie prawnym, o tyle zmiany polegające na wyeliminowaniu norm stanowiących podstawę ograniczenia skutkują zniesieniem tego ograniczenia bez konieczności wyraźnej deklaracji wprost wskazującej na „wygaszenie" ograniczenia.

Sądy administracyjne dostrzegają, że dopuszczalność ograniczeń prawa własności, podobnie jak innych wolności i praw jednostek, musi być oceniana z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności zasady proporcjonalności (wyrok NSA z 17 kwietnia 2018 r., II OSK 1410/16). NSA wskazał, że szczególny nacisk należy położyć na kryterium „konieczności w demokratycznym państwie", które oznacza, iż każde ograniczenie wolności i praw jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono konieczne, czyli czy tego samego celu nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela.

2.4.2. Przepisy konstytucyjne wprowadzające ochronę prawa własności są często stosowane w sprawach, które dotyczą tzw. władztwa planistycznego gmin.

W orzecznictwie wskazuje się, że wprowadzanie ograniczeń prawa własności jest dopuszczalne wyłącznie w drodze ustawy. Taką rangę posiadają zaś regulacje zawarte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniające gminy do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (wyrok NSA z 12 czerwca 2018 r., II OSK 1780/16). W konsekwencji, jak wyjaśnił NSA, ograniczenia prawa własności, które wynikają z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, są co do zasady dopuszczalne, gdyż posiadają podstawę ustawową. Ich treść powinna jednak odpowiadać ogólnym warunkom dopuszczalności ograniczania wolności i praw jednostki. W tym kontekście należy podkreślić, że kreowanie polityki przestrzennej przez gminę wymaga rozstrzygania konfliktów bądź między interesem indywidualnym a interesem publicznym, bądź między sprzecznymi ze sobą interesami indywidualnymi (wyrok z 14 marca 2018 r., II OSK 858/17), treść aktów planistycznych wkracza

bowiem w sferę praw właścicieli nieruchomości. Sąd zaakcentował, że rozwiązanie tych konfliktów wymaga odwołania się do zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznacza to, że w razie kolizji przyznanie prymatu jednemu interesowi ponad drugim wymaga każdorazowo porównania wartości chronionych z tymi, które w efekcie wprowadzanych regulacji mają ulec ograniczeniu, co wymaga szczególnej rozwagi i wnikliwego umotywowania.

2.4.3. Sądy administracyjne często odwołują się do regulacji konstytucyjnych w sprawach wywłaszczeniowych. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem".

Jednym z zagadnień pojawiających się w orzecznictwie jest kwestia ustalenia znaczenia pojęcia „wywłaszczenie", którym posługuje się ww. regulacja konstytucyjna. W tym zakresie sądy administracyjne przyjmują, że pojęcie, o którym mowa, należy – z jednej strony – rozumieć szerzej, niż wynikałoby to z ustawowych definicji wywłaszczenia na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednak – z drugiej strony – niezasadne byłoby rozszerzanie zakresu tego pojęcia na każdą postać pozbawienia własności (wyrok NSA z 26 kwietnia 2018 r., I OSK 3329/16). Wywłaszczeniem w rozumieniu konstytucyjnym jest zatem odjęcie lub ograniczenie na cele publiczne prawa własności konkretnej nieruchomości na rzecz konkretnego podmiotu (Skarbu Państwa lub gminy), dokonywane w drodze indywidualnego aktu administracyjnego (decyzji) i wymagające odszkodowania.

2.5. Sądy administracyjne odwołują się w swoim orzecznictwie do wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji).

Na przykład w wyroku z 21 czerwca 2018 r., I OSK 130/18, NSA stwierdził, że przyjęcie przez jednostkę samorządu terytorialnego, iż określona grupa podmiotów nie może w ogóle ubiegać się o możliwość zawarcia umowy najmu mienia komunalnego, narusza swobodę działalności gospodarczej, która może być ograniczona wyłącznie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Sąd podkreślił, że wolność gospodarcza jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze negatywnym, któremu odpowiada ogólny obowiązek państwa nienaruszania swobody działania podmiotów gospodarczych w sferze prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Wolność gospodarcza jest prawem negatywnym „wolnościowym". Do istoty tego typu praw należy posiadanie przez uprawnionego roszczenia do państwa zarówno o zaniechanie ingerencji w sferę wolności, jak i o udzielenie ochrony przed niedozwoloną ingerencją innych podmiotów.

2.6. W orzecznictwie pojawiają się przypadki stosowania art. 23 Konstytucji, który mówi, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne.

Na przykład przepis ten został zastosowany w wyroku NSA z 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2674/17, w celu wykładni zawartego w art. 61 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojęcia „zabudowa zagrodowa". W ocenie NSA ww. przepis stanowi realizację zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji, a w konsekwencji archaiczne rozumienie wskazanego pojęcia – zakładające, że na zabudowę zagrodową składa się zespół budynków znajdujących się w obrębie jednego podwórza, z których przynajmniej jeden musi mieć charakter mieszkalny – stanowiłoby barierę dla rozwoju polskich gospodarstw rolnych i ich rozbudowy o nowe obiekty. NSA podkreślił, że nie sposób postrzegać współczesnego gospodarstwa rolnego jako archaicznej zagrody, w której budynek mieszkalny otoczony jest budynkami gospodarczymi zlokalizowanymi na jednej działce czy podwórzu.

2.7. Zgodnie z art. 24 Konstytucji „Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy".

Zdaniem NSA ochrona pracy to m.in. zapewnienie obywatelom prawa wyboru miejsca pracy, gwarancja ustawowego ustalenia minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę, prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia, organizowanie robót publicznych, prac interwencyjnych, nadzór nad bezpieczeństwem i higienicznymi warunkami pracy, ustalanie maksymalnych norm czasu pracy itp. Powyższego przepisu nie narusza uznanie przez wojskową komisję lekarską, że dana osoba jest niezdolna do pełnienia zawodowej służby wojskowej (wyrok NSA z 13 września 2018 r., I OSK 2538/16).

2.8. Sądy administracyjne często stosują w swoich orzeczeniach zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

2.8.1. W szczególności warto wskazać na uchwałę NSA z 22 stycznia 2018 r., I FPS 3/17, zgodnie z którą w przypadku uiszczania opłaty sądowej na rachunek bankowy sądu administracyjnego (art. 219 § 2 zd. 2 p.p.s.a.) za pośrednictwem krajowej instytucji płatniczej (w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych) dzień przekazania środków pieniężnych tej instytucji lub jej agentowi jest równoznaczny z dniem uiszczenia opłaty, o ile doszło do uznania rachunku bankowego sądu należną kwotą. W uchwale tej NSA stwierdził, że przyjęcie przy wykładni art. 219 § 2 p.p.s.a. odmiennego zapatrywania mogłoby być postrzegane jako naruszenie zasady równości wobec krajowych instytucji płatniczych. NSA wskazał, że zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego i dopuszczalne są wyjątki od niej, z tym że regulacje prawne różnicujące traktowanie podmiotów podobnych powinny spełniać test relewantności (istotności) i proporcjonalności. Sąd uznał, że z uwagi na faktyczną i prawną pozycję krajowych instytucji płatniczych w relacji do banków i SKOK-ów oraz Poczty Polskiej S.A. nie ma dostatecznych powodów, aby instytucje te postrzegać odmiennie. Poszanowanie zasady równości oznacza bowiem, że określone podmioty nie mogą być faworyzowane względem innych, jeśli ich status prawny lub sytuacja faktyczna są porównywalne z punktu widzenia realizowania danej czynności. W konsekwencji zapatrywanie dyskryminujące krajową instytucję płatniczą, której działalność reguluje państwo, na rzecz preferowania banków i Poczty Polskiej S.A., oparte na twierdzeniu, że posłużenie się innym pośrednikiem niż ci ostatni następuje na ryzyko i odpowiedzialność strony zobowiązanej do uiszczenia opłaty sądowej i ją obciążają uchybienia takiego pośrednika, nie spełnia w przekonaniu NSA konstytucyjnego testu równości.

2.8.2. Sądy administracyjne dostrzegają, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego i – pod pewnymi warunkami – dopuszczalne jest zróżnicowanie pozycji prawnej jednostek. Na przykład NSA wyraził stanowisko, że niekiedy możliwe jest odmienne potraktowanie studentów, którzy ukończyli już studia, oraz studentów, którzy jeszcze nie ukończyli żadnego kierunku studiów (wyrok NSA z 28 maja 2018 r., I OSK 3000/17), a także osób uprawiających określone dyscypliny sportu i osiągające sukcesy sportowe w zakresie uprawnienia do stypendium (wyrok NSA z 28 września 2018 r., II GSK 931/18).

2.8.3. Zasada równości bywa również stosowana jako wzorzec kontroli legalności aktów prawa miejscowego. Na przykład w wyroku z 20 czerwca 2018 r., II OSK 3084/17, NSA stwierdził częściową nieważność regulaminu korzystania z parku miejskiego, który wprowadzał zakaz wprowadzania na teren parku miejskiego psów. Zdaniem NSA takie rozwiązanie prowadziło do nieopartego na regulacji ustawowej zróżnicowania mieszkań-

ców. Zasada równości została naruszona także z tego powodu, że zakaz dotyczył wyłącznie wprowadzania na teren parku psów, a dozwolony pozostał wstęp z innymi zwierzętami.

2.8.4. Zasada konstytucyjna, o której mowa, znajduje zastosowanie w sprawach podatkowych. W szczególności w uchwale z 26 lutego 2018 r., I FPS 5/17, NSA stwierdził, że kryterium rozróżniającym sytuację prawną podatników powinny być wyłącznie okoliczności znaczące dla określenia obowiązku podatkowego i wysokości zobowiązania, a nie sam fakt istnienia majątku, z którego można egzekwować podatek. Przyjęcie zatem koncepcji, że skutek w postaci przerwania biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego zostaje unicestwiony wyłącznie w wyniku umorzenia postępowania egzekucyjnego – a nie prowadzi do niego również uchylenie ostatecznej decyzji podatkowej – byłoby niedopuszczalnym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podatników na podstawie kryterium majątkowego.

2.9. Zgodnie z art. 34 ust. 1 Konstytucji „Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa".

Przepis ten był przywołany m.in. w wyroku NSA z 30 października 2018 r., II OSK 1869/16, w którym Sąd stwierdził, że decydującym kryterium posiadania obywatelstwa polskiego jest obywatelstwo rodziców. Jest to kryterium wystarczające, bo w razie jego spełnienia obywatelstwo dziecka pojawia się *ex lege*. Sąd zaznaczył, że art. 34 ust. 1 Konstytucji mówi o urodzeniu „z rodziców", posługując się liczbą mnogą, a tym samym nie obejmuje sytuacji, gdy tylko jedno z rodziców dziecka ma obywatelstwo polskie. Unormowanie statusu prawnego takiego dziecka pozostawiono ustawodawcy.

2.10. Przepisem stosowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych jest art. 45 Konstytucji, który wyraża prawo do sądu. Dla jego interpretacji znaczenie ma również art. 184 Konstytucji, mówiący o zadaniach sądownictwa administracyjnego, do których należy kontrola działalności administracji publicznej.

2.10.1. Istotnym orzeczeniem, w którym zastosowano ww. regulacje, była uchwała NSA z 17 grudnia 2018 r., I OPS 2/18, zgodnie z którą na postanowienie SKO o odmowie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (wydane na podstawie art. 59 § 1 k.p.a. w związku z art. 78 ust. 2 i art. 79 ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami), przysługuje skarga do sądu administracyjnego. NSA podkreślił, że pozostawienie w obiegu prawnym postanowienia SKO o odmowie przywrócenia terminu bez możliwości oceny jego prawidłowości przez sąd administracyjny mogłoby prowadzić do pozostawienia w obiegu prawnym arbitralnego rozstrzygnięcia administracyjnego, które wywołuje skutek w sferze prawa cywilnego. Zdaniem Sądu należy wykluczyć istnienie tego typu rozstrzygnięć bez poddania ich prawidłowości jakiejkolwiek ocenie sądowej. W tym kontekście NSA przypomniał tezy zawarte w uchwale NSA z 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13, gdzie podkreślono konieczność odwołania się do wykładni prokonstytucyjnej w celu zapewnienia stronom skutecznej ochrony przed wadliwymi zachowaniami administracji publicznej. Należy bowiem mieć na uwadze, że instytucja sądownictwa administracyjnego została wprowadzona w celu ochrony praw podmiotowych jednostki przed wadliwymi działaniami organów administracji publicznej. Ponadto na gruncie Konstytucji można mówić o domniemaniu kompetencji sądów admi-

nistracyjnych, w przypadku gdy kontroli poddawana jest prawna forma działania administracji publicznej.

2.10.2. Przepisy konstytucyjne wyrażające prawo do sądu były przywoływane również w orzeczeniach dotyczących tzw. formalizmu procesowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Na przykład w postanowieniu z 14 lutego 2018 r., I FZ 6/18, NSA przypomniał, że odrzucenie skargi w sytuacji, gdy strona nie uzupełniła jej braków formalnych w terminie, ponieważ nadesłane przez nią kserokopie pełnomocnictwa nie zawierały daty oraz miejsca poświadczenia za zgodność z oryginałem, stanowi nadmierny formalizm i pozbawienie strony prawa do sądu, a tym samym jest naruszeniem art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.10.3. Zagadnienia związane z prawem do sądu były przedmiotem analiz w sprawach dotyczących kosztów sądowych.

W szczególności w postanowieniach z 21 listopada 2018 r., I GZ 390/18 i I GZ 391/18, NSA wyjaśnił, że pobieranie opłat sądowych, do których należy wpis od skargi, nie narusza prawa do sądu, albowiem celem ich wprowadzenia jest m.in. skłonienie potencjalnych skarżących do refleksji nad zasadnością wniesienia środka zaskarżenia i tym samym ograniczenie nadmiernego wpływu spraw. Działanie przeciwne mogłoby doprowadzić do paraliżu sądownictwa administracyjnego, co stałoby w sprzeczności z prawem do sądu, gdyż uniemożliwiałoby pozostałym podmiotom rozpatrzenie ich spraw w rozsądnym terminie. Do naruszenia gwarancji konstytucyjnych dochodziłoby wówczas, gdyby ograniczenie uprawnień procesowych stron było nieproporcjonalne do realizacji takich celów, jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie uniemożliwiało właściwe zrównoważenie pozycji procesowej stron. Obowiązku ponoszenia opłat sądowych i wydatków nie można więc uznać za sprzeczne z art. 45 ust. 1 Konstytucji, o ile stworzony został odpowiedni system środków umożliwiających korzystanie z prawa do sądu osobom, które nie są w stanie – z uwagi na sytuację materialną – ponieść tych opłat lub kosztów ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika. Do środków takich należy instytucja zwolnienia od kosztów sądowych i tzw. prawo pomocy.

2.10.4. W orzecznictwie sądów administracyjnych analizowano zagadnienie tzw. prawa do sądu właściwego.

W szczególności w wyroku z 20 czerwca 2018 r., I GSK 1194/16, NSA odniósł się do kwestii właściwości Izby Gospodarczej tego Sądu do orzekania w sprawach podatku akcyzowego. NSA podkreślił, że prawo, o którym mowa, nie oznacza prawa do rozpoznania sprawy przez konkretny sąd. Tym bardziej więc nie można twierdzić, że w określonych sprawach powinni orzekać sędziowie takiej a nie innej jednostki organizacyjnej (izby) NSA. Regulacje określające wewnętrzną strukturę organizacyjną sądów adresowane są bowiem nie do jednostek, lecz przede wszystkim do organów sądu. W każdej z Izb NSA orzekają osoby mające jednakowy status ustrojowy sędziego NSA, a zatem wydawane przez te osoby orzeczenia realizują prawo do sądu w identycznym zakresie.

2.11. W orzecznictwie sądów administracyjnych był stosowany art. 51 Konstytucji, który wyraża prawo jednostki do tzw. autonomii informacyjnej. W szczególności, zgodnie z ust. 3 tego przepisu, „Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa".

Przepis, o którym mowa, był analizowany w uchwale NSA z 8 października 2018 r., I OPS 1/18. W uchwale tej NSA stwierdził, że w ramach udostępnienia akt stronie na pod-

stawie art. 73 § 1 k.p.a. mieści się sporządzenie przez organ, w sposób wynikający z jego możliwości technicznych i organizacyjnych, na wniosek strony, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy. W przekonaniu NSA uprawnienie strony do dostępu do akt postępowania administracyjnego ma źródło w art. 51 ust. 3 Konstytucji. NSA wskazał, że ograniczenia prawa wyrażonego w tym przepisie mogą polegać na wskazaniu kategorii wyłączonych z dostępu urzędowych dokumentów lub zbiorów danych, a także na nakreśleniu ustawowych form udostępniania lub rodzajów uprawnień w zakresie dostępu do dokumentów czy zbiorów danych. NSA podkreślił ponadto, że dostęp stron do akt sprawy jest jedną z gwarancji sprawiedliwego postępowania administracyjnego, którego źródło stanowi art. 2 Konstytucji. Prawo wglądu w akta sprawy stanowi również przejaw zasady jawności postępowania, zapewnia stronom czynny udział w postępowaniu i prawo do obrony swoich racji. W tym świetle należy uznać, że prawo do udostępniania akt sprawy wyrażone w art. 73 § 1 k.p.a. obejmuje nie tylko wgląd do akt sprawy, ale także możliwość sporządzania z nich notatek, odpisów i kopii. Trzeba mieć ponadto na uwadze, że rozwój technologiczny pozwala na wykorzystanie urządzeń służących do zapisywania materiałów, takich jak skanery, cyfrowe aparaty fotograficzne czy kopiarki. Przepis art. 73 § 1 k.p.a. powinien być odczytywany w sposób, który odpowiada postępowi technologicznemu, to znaczy jako dopuszczający sporządzenie na wniosek strony kopii akt przy użyciu dostępnych w danym organie urządzeń, tak aby możliwość utrwalania treści akt przez stronę nie ograniczała się do notatek odręcznych.

2.12. Wiele miejsca w orzecznictwie sądów administracyjnych poświęcono prawu dostępu do informacji publicznej, które jest wyrażone w art. 61 Konstytucji.

2.12.1. NSA wyjaśnił, że zawarte w tym przepisie pojęcie „działalność" obejmuje informację o takiej aktywności, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych oraz realizowanie określonych interesów i celów publicznych (wyrok z 8 lutego 2018 r., I OSK 1828/17). Ponadto ustalenie, czy adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest podmiotem zobowiązanym do jej udostępnienia, musi dokonywać się przez ocenę, czy zawiera się on w zakresie pojęcia „władzy publicznej", a w przypadku odpowiedzi negatywnej, czy wykonuje zadania publiczne (wyrok NSA z 9 października 2018 r., I OSK 1487/18). NSA wskazał również, że zgodnie ze zdaniem drugim art. 61 ust. 1 Konstytucji prawo dostępu do informacji obejmuje „uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa". Przepis ten należy rozumieć w taki sposób, że zawarte w nim ograniczenie, iż działalność objęta prawem dostępu do informacji publicznej ma być związana z wykonywaniem władzy publicznej lub z gospodarowaniem mieniem publicznym, odnosi się wyłącznie do „innych osób oraz jednostek organizacyjnych", a nie do organów samorządu gospodarczego i zawodowego. W konsekwencji prawo, o którym mowa, obejmuje całą działalność organów tych samorządów (wyrok NSA z 16 stycznia 2018 r., I OSK 1090/16).

2.12.2. W orzecznictwie dokonano również wykładni art. 61 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje „dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu". Zdaniem NSA prawo nie zobowiązuje organów władzy publicznej do nagrywania posiedzeń. Jeśli zaś przebieg posiedzenia organu kolegialnego był rejestrowany, to zapis taki ma w zasadzie wewnętrzny, robo-

czy i nieoficjalny charakter, a więc nie stanowi nośnika informacji publicznej. Natomiast jest zasadą, że organy kolegialne sporządzają z przebiegu obrad protokół, który powinien być udostępniony na żądanie wnioskodawcy. Realizacja celu, jakim jest dostęp do informacji publicznej, następuje zatem przez dostęp do protokołów. Materiały audiowizualne i teleinformatyczne organ ma obowiązek udostępnić wówczas, gdy nie został sporządzony protokół (wyrok NSA z 22 czerwca 2018 r., I OSK 1552/18).

2.12.3. Ważnym zagadnieniem w orzecznictwie jest zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej, o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji. Podkreśla się, że przepis ten jest adresowany nie tylko do ustawodawcy, umożliwiając wprowadzenie ograniczeń generalnych i abstrakcyjnych, ale również do sądów, które – na podstawie analizy okoliczności konkretnej sprawy – są upoważnione do uznania, że z uwagi na potrzebę ochrony wolności i praw, porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa istnieje w określonym przypadku konieczność odmowy udostępnienia informacji (wyrok NSA z 19 lipca 2018 r., I OSK 1991/16). W ostatnio przywołanym wyroku NSA stwierdził, że zastosowanie ww. regulacji może prowadzić do wniosku, iż określona treść (dokument, pismo) stanowi co prawda informację publiczną, lecz ze względu na konieczność ochrony wartości, o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji, nie podlega udostępnieniu. W orzecznictwie pojawia się również pogląd, że wskazany przepis konstytucyjny jest adresowany nie tylko do ustawodawcy i sądów, ale również do podmiotu, do którego skierowano wniosek o udostępnienie informacji publicznej (wyrok NSA z 25 września 2018 r., I OSK 971/18).

2.13. Przepis art. 68 Konstytucji wyraża prawo każdego do ochrony zdrowia.

Jest on stosowany przez sądy administracyjne m.in. w sprawach, w których Minister Zdrowia odmówił stronie zgody na refundację importowanego leku. W szczególności w wyroku z 8 lutego 2018 r., II GSK 4160/17, NSA stwierdził, że art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych należy wykładać w ten sposób, że ma on zastosowanie nie tylko w przypadku leku nieposiadającego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, ale także w przypadku leku posiadającego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu. NSA podkreślił, że w sytuacji, gdy żaden podmiot odpowiedzialny nie jest zainteresowany wprowadzeniem leku na rynek i złożeniem stosownego wniosku o objęcie go refundacją, taka interpretacja art. 39 ust. 1 ustawy o refundacji leków zapewnia rzeczywistą, odpowiadającą wymogom art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji, dostępność do leków, umożliwiającą w sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia ludzi refundację leków dopuszczonych do obrotu, lecz *de facto* niedostępnych na rynku.

W uzasadnieniu cytowanego orzeczenia NSA zaakcentował, że przepisy ustawy o refundacji leków powinny być interpretowane z uwzględnieniem zarówno art. 68 Konstytucji (prawo do ochrony zdrowia), jak też art. 30 (ochrona godności człowieka) i art. 38 Konstytucji (prawo do ochrony życia). Wszelkie możliwe wątpliwości co do ochrony życia ludzkiego powinny być rozstrzygane na rzecz tej ochrony (*in dubio pro vita humana*).

2.14. Przepis art. 71 Konstytucji dotyczy w szczególności nałożonego na państwo obowiązku uwzględniania dobra rodziny.

Wykładni tego przepisu dokonano m.in. w wyroku NSA z 11 lipca 2018 r., I OSK 2147/16 (dotyczącym opłaty adiacenckiej). Zdaniem NSA wskazany przepis konstytucyjny

koncentruje się nie na aspektach prawnych, lecz społecznych (socjalnych), a jego ust. 1 stanowi wyłącznie źródło zasad polityki państwa, a nie praw podmiotowych jednostki. NSA wyjaśnił, że znaczenie prawne art. 71 Konstytucji jest osłabione przez art. 81 Konstytucji, który wskazuje, iż uprawnienia, o których mowa m.in. w art. 71, mogą być dochodzone tylko w granicach określonych w ustawie.

2.15. W orzecznictwie sądów administracyjnych stosowany jest art. 73 Konstytucji, który wyraża m.in. wolność badań naukowych.

Przepis ten został zastosowany na przykład w wyroku NSA z 23 lipca 2018 r., I OSK 2222/16, wydanym w sprawie dotyczącej odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego. Zdaniem skarżącego w jego przewodzie habilitacyjnym naruszono prawo, gdyż jako tzw. superrecenzentów powołano osoby będące bezpośrednimi przełożonymi członków komisji habilitacyjnej. NSA nie uwzględnił takiego zarzutu, wyjaśniając, że stosunek przełożony-podwładny między pracownikami naukowymi i naukowo-dydaktycznymi, którzy zajmują samodzielne stanowiska, nie obejmuje prawa do wydawania jakichkolwiek zaleceń, wytycznych czy wskazówek, a tym bardziej nakazów w zakresie prowadzonych badań naukowych ani treści sporządzanych recenzji i opinii. Jest to, w przekonaniu NSA, oczywiste w świetle konstytucyjnej zasady wolności nauki i badań naukowych (art. 73 Konstytucji).

2.16. W orzeczeniach wydawanych w sprawach podatkowych często sądy administracyjne odwołują się do zasad wyrażonych w art. 84 (obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie) i art. 217 Konstytucji (zasada wyłączności ustawy w zakresie podatków).

Tytułem przykładu, w wyroku z 28 sierpnia 2018 r., II FSK 2273/16, NSA stwierdził, że ww. przepisy konstytucyjne są źródłem zasady *nullum tributum sine lege*, a jej konsekwencją jest nakaz wykładni wątpliwości pojawiających się na tle przepisów prawa podatkowego w sposób korzystny dla podatnika (*in dubio pro tributario*). Zdaniem NSA przestrzeganie tego nakazu przez organy podatkowe i sądy jest warunkiem koniecznym zapewnienia podatnikom niezbędnego poziomu bezpieczeństwa prawnego, co sprzyja budowaniu zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w tym bardzo newralgicznym obszarze.

2.17. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawia się problematyka konstytucyjnych zasad dopuszczalności wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego i aktów o charakterze wewnętrznym (art. 87–94 Konstytucji).

2.17.1. Na przykład w wyroku z 7 sierpnia 2018 r., I OSK 2345/16, NSA wyjaśnił, że rozporządzenie, o którym mowa w art. 92 Konstytucji, nie jest aktem samoistnym, lecz jego byt jest uzależniony od istnienia upoważnienia ustawowego. Konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy determinują przy tym trzy warunki: po pierwsze, rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (tj. nieopartego na domniemaniu ani wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu; po drugie, musi być wydane w granicach udzielonego w ustawie upoważnienia w celu wykonania ustawy; po trzecie, nie może być sprzeczne z normami wyrażonymi w Konstytucji, ustawie, na podstawie której zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w bezpośredni sposób regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Ponadto NSA podkreślił, że rozporządzenie powinno być powiązane z ustawą w dwojaki sposób: tzw. więzią kompetencyjną, co oznacza, że rozporządzenie jest wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, oraz tzw. więzią funkcjonalną, co oznacza, że rozporządzenie ma służyć wykonaniu ustawy i ma być związane z jej treścią. Legalność rozporządzenia jest więc uwarunkowana nie tylko faktem wydania go na podstawie delegacji ustawowej, ale także faktem wydania go w celu wykonania ustawy. Cel ustawy musi być przy tym określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań, nie może być rekonstruowany samoistnie i arbitralnie, w oderwaniu od konstrukcji ustawy zawierającej delegację.

2.17.2. Zgodnie z art. 184 zd. 2 Konstytucji, do kompetencji sądów administracyjnych należy kontrola legalności aktów prawa miejscowego, o których mowa w art. 94 Konstytucji.

W orzecznictwie dostrzega się okoliczność, że akt prawa miejscowego pełni inną funkcję w systemie źródeł prawa niż rozporządzenie wykonawcze, o którym mowa w art. 92 Konstytucji. Jak wskazano w wyroku NSA z 16 stycznia 2018 r., II OSK 2990/17, okoliczność ta jest związana z odmienną pozycją ustrojową samorządu terytorialnego oraz organów władzy wykonawczej. Istotne różnice normatywne w zakresie dotyczącym wydawania rozporządzeń i aktów prawa miejscowego nie pozwalają, zdaniem NSA, na odnoszenie zakazu wyrażonego w art. 92 ust. 2 Konstytucji (zakaz tzw. subdelegacji kompetencji prawodawczej) do relacji występujących pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego na gruncie przepisów ustawowych regulujących ich kompetencje prawodawcze.

Sądy administracyjne wskazują w swoim orzecznictwie na granice kompetencji prawodawczych jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności w wyroku z 13 marca 2018 r., II OSK 2190/17, NSA przypomniał, że materia uregulowana aktem prawa miejscowego powinna wynikać z upoważnienia ustawowego do jego wydania i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że niedopuszczalne jest regulowanie przez organ samorządu powtórnie tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego wyższej rangi, a także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Ponadto w wyroku z 27 lutego 2018 r., I OSK 2128/17, NSA wyjaśnił, że w świetle art. 16 ust. 1 Konstytucji wspólnotę samorządową tworzy ogół mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. W drodze aktów prawa miejscowego gmina nie może zatem tworzyć uprawnień dla osób niebędących jej mieszkańcami.

2.17.3. W świetle art. 87 i art. 93 Konstytucji organy, którym Konstytucja nie przyznaje kompetencji do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego, mogą wydawać wyłącznie akty o charakterze wewnętrznym, skierowane tylko do jednostek organizacyjnie podległych tym organom. W przeciwnym razie dochodzi do naruszenia konstytucyjnych zasad określających system źródeł prawa w RP.

Problem ten pojawił się m.in. w wyroku z 4 września 2018 r., I OSK 2827/16, w którym NSA dokonał analizy uchwały Narodowego Centrum Nauki w sprawie określenia regulaminu przyznawania środków na realizację zadań finansowanych przez NCN w zakresie projektów badawczych, staży po uzyskaniu stopnia naukowego doktora oraz stypendiów doktorskich. NSA dostrzegł, że przepisy tego aktu zawierają regulacje o charakterze normatywnym (generalnym i abstrakcyjnym), określające warunki, jakie muszą spełnić podmioty zewnętrzne wobec NCN, aby przyznane im zostały środki finansowe. NSA doszedł zatem do przekonania, że postanowienia ww. aktu mają charakter prawa powszechnie obowiązującego. Narodowe Centrum Nauki nie jest zaś konstytucyjnie upoważnione do wydawania

tego typu aktów. W konsekwencji NSA stwierdził, że choć nie może wyeliminować tego aktu z obrotu prawnego, to jednak nie jest nim związany w rozpoznawanej sprawie i posiada kompetencję do zakwestionowania legalności decyzji będącej wynikiem zastosowania norm prawa powszechnie obowiązującego zamieszczonych w akcie, który nie mieści się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

2.18. Sądy administracyjne powołują się na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 165 Konstytucji.

Na przykład wyrokiem z 14 lutego 2018 r., II OSK 254/18, NSA oddalił skargę kasacyjną od wyroku dotyczącego rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody w przedmiocie zmiany nazwy ulicy, wydanego na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. NSA podkreślił, że analizując legalność rozstrzygnięcia nadzorczego należy brać pod uwagę konstytucyjny aspekt samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji). Konieczne jest uwzględnienie faktu, że na gruncie przepisów ustawowych sprawy ulic gminnych są sprawami własnymi gminy, a podejmowanie uchwał dotyczących nazw ulic należy do wyłącznej kompetencji gminy. Sąd przypomniał również, że zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji organami nadzorującymi działalność jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności są wyłącznie Prezes Rady Ministrów, wojewodowie i – w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Katalog ten jest zamknięty. Nie można zatem przyjąć, że opinia Instytutu Pamięci Narodowej powinna przesądzać o ocenie nazwy ulicy, to bowiem wojewoda powinien wyczerpująco i jednoznacznie wykazać sprzeczność uchwały rady gminy z prawem.

2.19. Innym przepisem konstytucyjnym, który został zastosowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, był art. 227 ust. 1 Konstytucji, mówiący m.in. o wyłączności Narodowego Banku Polskiego w zakresie emisji pieniądza. Mając na względzie ten przepis, NSA w wyroku z 6 marca 2018 r., II FSK 488/16, stwierdził, że tzw. waluty wirtualne (np. bitcoiny) nie mogą być uznane za obiegową postać pieniądza, gdyż nie przysługują im atrybuty prawnego środka płatniczego. Przychód ze sprzedaży zakupionej waluty wirtualnej powinien być w świetle przepisów o podatkach dochodowych uznany za przychód z prawa majątkowego.

2.20. W orzecznictwie sądów administracyjnych istotną rolę odgrywają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Analizowana jest też kwestia relacji kompetencyjnych między sądami a Trybunałem Konstytucyjnym.

2.20.1. W orzecznictwie utrwalone jest stanowisko, że sądy posiadają kompetencję do oceny, na gruncie konkretnej sprawy, zgodności przepisu rangi podustawowej z Konstytucją i do odmowy zastosowania takiego przepisu bez potrzeby kierowania pytania prawnego do TK. Taka kompetencja sądów jest wywodzona z art. 178 ust. 1 Konstytucji, który mówi, że sędziowie podlegają wyłącznie Konstytucji i ustawom (zob. np. wyrok NSA z 17 lipca 2018 r., II GSK 939/18). W sytuacji gdy sąd dojdzie do wniosku, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją, to regułą jest skierowanie pytania prawnego do TK. W orzecznictwie wypracowano jednak wyjątek od tej reguły, który występuje w przypadku tzw. oczywistej niekonstytucyjności przepisu ustawy. Wówczas sąd może odmówić zastosowania przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia. Z oczywistą niekonstytucyjnością mamy do czynienia,

gdy przepis powtarza w swojej treści normę, która została uznana przez TK za niezgodną z Konstytucją. Na przykład w wyroku z 15 lutego 2018 r., I FSK 1523/17, NSA odmówił zastosowania art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, wyjaśniając, że norma zawarta w tym przepisie jest tożsama z normą zawartą w art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1998 r. do dnia 31 grudnia 2002 r.), który został uznany za niekonstytucyjny w wyroku TK z 8 października 2013 r., SK 40/12.

2.20.2. W licznych orzeczeniach sądów administracyjnych rozważane są skutki wyroków TK.

Trzeba przede wszystkim podkreślić, że wydanie wyroku przez TK uzasadnia odstępstwo od wyrażonej w art. 183 § 1 p.p.s.a. zasady związania NSA granicami skargi kasacyjnej. Na przykład w wyrokach z 24 stycznia 2018 r., I OSK 2233/15 i I OSK 1902/15, NSA – przywołując uchwałę NSA z 7 grudnia 2009 r., I OPS 9/09 – przypomniał, że w sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej TK orzekł o niezgodności z Konstytucją przepisu, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, NSA powinien zastosować art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji i uwzględnić wyrok TK, nie będąc związanym treścią art. 183 § 1 p.p.s.a.

Sądy dostrzegają ponadto, że fakt wydania przez TK wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu, który stanowił podstawę decyzji administracyjnej, daje podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego taką decyzją. Wynika to z art. 145a § 1 k.p.a., który realizuje normę zawartą w art. 190 ust. 4 Konstytucji (wyrok NSA z 6 marca 2018 r., I OSK 1217/16). W ostatnio przywołanym wyroku NSA podkreślił, że art. 190 ust. 4 Konstytucji wyraża podmiotowe prawo jednostki do przywrócenia stanu konstytucyjności po wyroku TK. Należy przy tym wskazać, że ww. przepis nie oznacza utraty skuteczności prawnej *ex lege* niekonstytucyjnych aktów stosowania prawa. Co więcej, w sprawie rozstrzygniętej przez NSA wskazanym wyrokiem adresat decyzji, której podstawa prawna okazała się niekonstytucyjna, sprzeciwiał się wznowieniu postępowania administracyjnego na skutek skargi prokuratora. Zdaniem Sądu skarga prokuratora oparta na art. 145a § 1 k.p.a. wymaga dla jej pozytywnego uwzględnienia przez sąd zgody adresata decyzji.

Osobny problem orzeczniczy stanowią skutki prawne wyroku TK zawierającego klauzulę o odroczeniu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji (art. 190 ust. 3 Konstytucji). W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że akt normatywny, którego niekonstytucyjność stwierdził TK, traci już w momencie ogłoszenia wyroku na sali rozpraw cechę domniemania zgodności z Konstytucją, niezależnie od odroczenia utraty jego mocy obowiązującej (wyrok NSA z 12 kwietnia 2018 r., II OSK 2782/17). Jak wyjaśnił NSA, w takim przypadku sądy, dokonując wyboru odpowiedniego środka procesowego w celu rozstrzygnięcia sprawy, są zobowiązane brać pod uwagę przedmiot regulacji objętej niekonstytucyjnym przepisem, przyczyny naruszenia i znaczenie wartości konstytucyjnych naruszonych takim przepisem, a także powody, dla których TK zastosował klauzulę odraczającą oraz okoliczności rozpoznawanej przez sąd sprawy i konsekwencje stosowania lub odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu.

Sądy administracyjne stosują również tzw. interpretacyjne oraz zakresowe wyroki TK. Duże znaczenie dla orzecznictwa miały m.in. wyroki TK z 13 września 2011 r., P 33/09, i z 13 grudnia 2017 r., SK 48/15, które dotyczyły podatku od nieruchomości. W szczególności w wydanym w składzie siedmiu sędziów wyroku z 22 października 2018 r., II FSK 2983/17, NSA odwołując się do wskazanych orzeczeń Trybunału stwierdził, że w stanie

prawnym obowiązującym w 2017 r. przepisy ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych miały zastosowanie do skonstruowania normy prawnej regulującej przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Oznacza to m.in., że przedmiotem opodatkowania były objęte wyłącznie fundament i wieża oraz elementy techniczne elektrowni wiatrowych, wymienione w art. 2 pkt 2 ww. ustawy.

W kilku sprawach sądy administracyjne zastosowały również wyrok interpretacyjny TK z 13 marca 2013 r., K 25/10, w którym Trybunał stwierdził, że art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 zd. 3 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej – rozumiany w ten sposób, że nie wyłącza innych niż odwołanie środków prawnych od orzeczenia Komisji Regulacyjnej – jest zgodny z Konstytucją. Na przykład w postanowieniu z 24 kwietnia 2018 r., II OZ 321/18, NSA wyjaśnił, że pierwotnie w orzecznictwie przyjmowano, iż rozstrzygnięcia Komisji Regulacyjnej nie są decyzjami administracyjnymi i w związku z tym nie przysługuje na nie skarga do sądu administracyjnego. Interpretacja ta została jednak zmieniona po wydaniu ww. wyroku TK, a zatem kontrola sądowa tych rozstrzygnięć jest dopuszczalna.

W wielu sprawach rozstrzyganych przez sądy administracyjne pojawiało się zagadnienie skutków wyroku TK z 12 maja 2015 r., P 46/13, którym Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim przepis ten nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Na przykład w wyroku z 16 maja 2018 r., II OSK 2941/17, NSA wskazał, że ww. orzeczenie ma charakter zakresowego wyroku o tzw. pominięciu prawodawczym. Wyrok taki nie powoduje zmiany normatywnej, nakłada natomiast na ustawodawcę obowiązek rozszerzenia unormowania zawartego w art. 156 § 2 k.p.a., przewidującego ograniczenie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji. NSA dostrzegł równocześnie, że Trybunał uznał za konieczne dokonywanie wykładni wskazanej regulacji nie tylko z uwzględnieniem zasady praworządności (art. 7 Konstytucji), lecz również wynikających z art. 2 Konstytucji zasad pewności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2.20.3. W orzecznictwie sądów administracyjnych często przywoływane są tezy wyrażone w uzasadnieniach orzeczeń TK. Sądy co prawda wskazują, że uzasadnienie nie stanowi wiążącego elementu rozstrzygnięcia TK, a więc w konkretnym przypadku sąd może np. inaczej odczytać skutki wyroku Trybunału niż wynikałoby to z sugestii zawartych w uzasadnieniu takiego wyroku (zob. np. wyrok NSA z 18 maja 2018 r., I OSK 128/16). W pewnych jednak przypadkach stanowisko Trybunału wyrażone w uzasadnieniu może okazać się przydatne przy dokonywaniu prokonstytucyjnej wykładni przepisu, którego dotyczył dany wyrok (zob. np. postanowienie NSA z 30 stycznia 2018 r., I FSK 1874/17).

Dla orzecznictwa sądów administracyjnych cenne są wypowiedzi TK zawarte nie tylko w wyrokach, ale również w postanowieniach umarzających postępowania, a nawet w wydawanych do 1997 r. uchwałach ustalających tzw. powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw (mimo że uchwały te nie są obecnie wiążące – zob. art. 239 ust. 3 Konstytucji). Na przykład w sprawach dotyczących skutków wejścia w życie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej sądy administracyjne wyrażają pogląd, że zawarte w tym dekrecie pojęcie „nieruchomość ziemska" powinno być rozumiane w sposób wskazany przez TK w uchwałach z 19 września 1990 r., W 3/89, i z 16 kwietnia 1996 r., W 15/95 (zob. np. wyrok NSA z 20 lutego 2018 r., I OSK 3329/15). Z kolei kwestia momentu,

w którym nastąpił skutek rzeczowy dekretu, tj. przejście nieruchomości na własność Skarbu Państwa, powinna być oceniana w sposób opisany w uzasadnieniu postanowienia TK z 28 listopada 2001 r., SK 5/01 (zob. np. wyrok NSA z 1 lutego 2018 r., I OSK 949/17). Często przywoływana w orzecznictwie jest także uchwała TK z 13 kwietnia 1994 r., W 2/94. Do tej uchwały sądy administracyjne odwołują się interpretując art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który zakazuje radnym prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego. Sądy administracyjne podkreślają, że ta regulacja służy zapobieżeniu angażowania się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania (zob. np. wyrok NSA z 21 lutego 2018 r., II OSK 150/18).

3. Pytania prawne

3.1. Zagadnienia wstępne

Skierowanie przez sąd pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego jest uruchomieniem trybu nadzwyczajnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym w celu rozstrzygnięcia toczącego się postępowania. Dokonując wykładni przepisu prawa w zgodzie z Konstytucją, sąd ma obowiązek wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli jego wątpliwości co do naruszenia normy konstytucyjnej przez przepis będący podstawą rozstrzygnięcia są uzasadnione.

W orzecznictwie TK wielokrotnie wskazywano na niedopuszczalność zwracania się przez sąd z pytaniem prawnym – pod pozorem wątpliwości konstytucyjnych – o wykładnię przepisu prawa czy o potwierdzenie trafności własnej wykładni[1] na niewykorzystanie możliwych reguł interpretacyjnych umożliwiających rozstrzygnięcie sprawy w zgodzie z Konstytucją[2], czy też niewyczerpanie innych możliwości usunięcia wątpliwości konstytucyjnych[3]. Pytanie prawne ma charakter środka subsydiarnego w tym sensie, że jest dopuszczalne dopiero po wyczerpaniu innych możliwości[4].

Skuteczność wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym na podstawie art. 193 Konstytucji jest uzależniona od przesłanek: podmiotowej (pytanie prawne może przedstawić tylko sąd), przedmiotowej (pytanie prawne musi dotyczyć zgodności

[1] Np. postanowienie z 4 października 2010 r., P 12/08.

[2] Por. postanowienia z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03 oraz z 29 listopada 2001 r., P 8/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 268.

[3] W postanowieniu TK z 1 czerwca 2010 r., P 38/09 Trybunał, umarzając postępowanie, wskazał, że wprawdzie aktualne brzmienie zaskarżonego przepisu (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm., w świetle którego świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje osobom wymagającym opieki pozostającym w związku małżeńskim, w sytuacji gdy oboje małżonkowie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, wyklucza przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad osobami pozostającymi w związku małżeńskim, to po wyroku TK w sprawie P 27/07 sądy administracyjne rozstrzygały sprawy stosując wykładnię systemową, celowościową i prokonstytucyjną

[4] Postanowienie z 7 lipca 2004 r., P 22/02, OTK ZU-A 2004, nr 7, poz. 76: „przedmiotem pytania prawnego winno być tego rodzaju zagadnienie prawne, którego rozwiązanie możliwe jest wyłącznie przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego" – teza powtórzona w postanowieniach z: 30 maja 2005 r., P 14/04, OTK ZU-A 2005, nr 5, poz. 60 i 23 czerwca 2009 r., P 35/07, OTK ZU-A 2009, nr 6, poz. 100.

aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą), funkcjonalnej (od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem[5]). Sprawa, która stanowi podstawę do skierowania prawnego, oznacza wszelkie postępowania, w ramach których sądy realizują konstytucyjnie przyznane im kompetencje[6].

Niewykorzystanie przez skład orzeczniczy możliwości usunięcia wątpliwości konstytucyjnych czy też niespełnienie przesłanek wynikających z art. 193 Konstytucji skutkuje odmową rozstrzygnięcia merytorycznego sprawy i umorzeniem postępowania. Wydłuża to czas oczekiwania na załatwienie sprawy. Wystąpienie z pytaniem prawnym wiąże się bowiem z koniecznością zawieszenia postępowania do momentu wydania orzeczenia przez TK.

3.2. Pytania prawne oczekujące

Liczba pytań prawnych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w poszczególnych latach kształtowała się różnie w zależności od tego, czy w sprawach rozstrzyganych przez sądy administracyjne pojawiały się zagadnienia budzące poważne wątpliwości konstytucyjne wymagające interwencji Trybunału Konstytucyjnego (od 15 w 2010 r. do 2 w 2014 r., 0 w 2015 r., 2 w 2016 r. oraz 2 w 2017 r.)

3.2.1. W 2018 r. pytanie prawne do TK skierował Naczelny Sąd Administracyjny. W postanowieniu z 13 czerwca 2018 r., II OSK 2781/17, skład orzekający powziął wątpliwości co do zgodności art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[7] w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości poprzez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r.[8] NSA wskazał, że ujawnieniu w ewidencji, która powinna mieć wyłącznie charakter dokumentacyjny w przypadku określonym w art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z., przypisano skutki prawne wpływające na wykonywanie prawa własności. Ujęcie zabytku w gminnej ewidencji zabytków stanowi o kwalifikacji obiektu do objęcia instrumentami nadzoru konserwatorskiego, np. objęcie obiektu ochroną konserwatorską w decyzji o warunkach zabudowy (art. 19 ust. 1a pkt 2 u.o.z.o.z.). Ponadto w świetle art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.o.z. właściciel dowiaduje się o tym, że dokonano wpisu *ex-post*. Postępowanie w sprawie włączenia zabytku do gminnej ewidencji zabytków nie jest postępowaniem uregulowanym przepisami k.p.a.

3.2.2. Na rozstrzygnięcie Trybunału oczekują dwa pytania prawne WSA w Gliwicach. Pierwsze dotyczy[9] wątpliwości co do zgodności z art. 74 ust. 2 Konstytucji przepisu art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[10], w którym przewidziano mechanizm uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w wyniku niewyrażenia przez marszałka województwa sprzeciwu w terminie 3 miesięcy od dnia dokonania zgłoszenia,

[5] Wyrok z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14 i powołane tam orzecznictwo TK.

[6] Por. np. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 61, 78 i 80.

[7] Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.; dalej: u.o.z.o.z.

[8] Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.

[9] Postanowienie z 6 marca 2017 r., II SA/GL 1168/16.

[10] Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.

w związku z brakiem jakiejkolwiek możliwości weryfikacji tego uznania po upływie powyższego terminu[11]. Wątpliwości konstytucyjne Sądu pytającego budzi brak rozwiązań prawych umożliwiających ponowną kontrolę przedmiotu, trzymiesięczny termin do wyrażenia sprzeciwu ma charakter bowiem materialnoprawny, a nie procesowy, co oznacza, że nie podlega on przedłużaniu przez organ administracji. Wydanie przez organ II instancji decyzji kasatoryjnej nie powoduje, że termin do wyrażenia sprzeciwu zaczyna biec na nowo. Kwestionowany przepis art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach ze względu na swą konstrukcję pozwala na funkcjonowanie w obrocie gospodarczym bez możliwości dokonywania późniejszej weryfikacji przedmiotów lub substancji spełniających kryteria uznania za odpady (w tym niebezpieczne), które w świetle prawa mogą być uznawane za produkt uboczny. W odniesieniu do takiego produktu nie znajdą zastosowania rozwiązania przewidziane w ustawie o odpadach w zakresie nadzoru i kontroli.

W kolejnym pytaniu[12] wyrażono wątpliwości, czy przepis art. 57 § 5 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego[13] przewidujący, że termin czynności jest zachowany w przypadku oddania pisma wyłącznie w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe[14], jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 45 § 1 i art. 78 Konstytucji RP oraz z art. 21 i 45 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej[15]. Zdaniem Sądu pytającego brak jest racjonalnego uzasadnienia, by operatorów spełniających takie same wymogi na rynku europejskim traktować jako placówki nieodpowiedzialne i niewiarygodne. Zróżnicowanie skutków złożenia pisma procesowego w zależności od miejsca położenia operatora pocztowego w obszarze UE w rozumieniu art. 2 pkt 13 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług powoduje faktyczne skrócenie wyznaczonego ustawą terminu do złożenia pisma procesowego, co pogarsza sytuację osób zamieszkujących lub przebywających poza terenem Polski.

3.3. Rozstrzygnięcia zainicjowane pytaniem prawnym

Postanowieniem z 7 listopada 2018 r., P 6/17[16], Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym WSA w Gdańsku[17], wyrażające wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 5 ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci[18] w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają nabycie prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w każdym przypadku przekroczenia kryterium dochodowego w rodzinie osoby ubiegającej się o to świadczenie.

[11] Sygn. akt TK P 9/17.

[12] Postanowienie z 6 listopada 2017 r., IV SA/Gl 106/17 (sygn. akt TK P 1/18).

[13] Dz.U. z 2017 r. poz. 1257.

[14] Obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1481.

[15] Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z dnia 30 kwietnia 2004 r.

[16] Do postanowienia złożono dwa zdania odrębne. Jedno z nich dotyczyło wyłącznie kwestii proceduralnych, natomiast w drugim poza zagadnieniem proceduralnym pojawiło się stwierdzenie, że Trybunał powinien udzielić odpowiedzi na pytanie prawne i orzec niezgodność kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

[17] Postanowienie z 21 grudnia 2016 r., III SA/Gd 889/16 (sygn. akt TK P 6/17).

[18] Dz.U. poz. 195.

Trybunał wskazał, że brak wprowadzenia w ustawie 500 plus tzw. mechanizmu złotówka za złotówkę nie jest wynikiem przeoczenia ustawodawcy, ale konsekwentnym zaniechaniem unormowania tej kwestii. Trybunał uznał, że brak w art. 5 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 3 ww. ustawy możliwości łagodzenia skutków przekroczenia progu dochodowego na członka rodziny w przypadku ubiegania się o świadczenia wychowawcze na pierwsze lub jedyne dziecko w rodzinie, jest świadomie przyjętym przez ustawodawcę i celowym rozwiązaniem legislacyjnym, a kwestia ta wykracza poza kognicję Trybunału.

4. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego o istotnym znaczeniu dla orzecznictwa sądów administracyjnych

W 2018 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął kilka spraw mających znaczenie dla orzecznictwa sądów administracyjnych.

4.1. W wyroku z 23 maja 2018 r., SK 8/14, zainicjowanym skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny przesądził o niezgodności art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych[19] w zakresie, w jakim przewiduje doręczenie skarżącemu odpisu wyroku sądu administracyjnego bez tej części uzasadnienia, której utajnienie nie jest konieczne dla ochrony informacji niejawnych, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Trybunału całkowite pozbawienie strony możliwości zapoznania się z uzasadnieniem wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji prowadzi do ograniczenia zasady sprawiedliwej procedury sądowej wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, o czym stanowi art. 78 Konstytucji. Skarżący, będący osobą poddaną uprzednio kontrolnemu postępowaniu sprawdzającemu, nie może na etapie postępowania sądowego zapoznać się z żadnym fragmentem niedoręczanego mu uzasadnienia rozstrzygnięcia jego sprawy. W konsekwencji jest nie tylko pozbawiony szansy poznania toku rozumowania przyjętego przez sąd, ale także możliwości oceny, czy orzeczenie to jest materialnie i formalnie prawidłowe, co niweczy możliwość poprawnego sformułowania skargi kasacyjnej do NSA z powołaniem wymaganych podstaw. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że szczególna ochrona i reżim związany z zagwarantowaniem ochrony informacji niejawnych ma swoje uzasadnienie w konstytucyjnej wartości, jaką jest bezpieczeństwo państwa. Jednakże ochrona informacji niejawnych nie usprawiedliwia niedoręczenia skarżącemu tych fragmentów uzasadnienia wyroku w jego sprawie, które nie zawierają tajnych informacji, a jedynie motywy faktyczne i prawne rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji. Prawodawca powinien zatem zagwarantować ochronę informacji niejawnych przez wprowadzenie rozwiązań mniej ingerujących w konstytucyjne prawa skarżącego.

4.2. W wyroku z 5 grudnia 2018 r., K 6/17, zainicjowanym wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji uznał art. 130a ust. 5c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[20] w zakresie, w jakim przewiduje, że pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym pozostaje na parkingu

[19] Dz.U. z 2018 r. poz. 412 i 650.
[20] Dz.U. z 2018 r. poz. 1990.

strzeżonym wyznaczonym przez starostę do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie oraz art. 130a ust. 7 pkt 1 ustawy.

Zdaniem Trybunału uzależnienie wydania pojazdu od uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 130a ust. 5c u.p.r.d., wpływa na efektywną realizację zadania własnego powiatu (art. 130a ust. 5f u.p.r.d.), a przy tym nie angażuje nadmiernie jednostek samorządu terytorialnego (powiatów) w procedurę ściągania opłaty. Uwzględniając z jednej strony konieczność ochrony porządku publicznego (wartości wskazanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji), a z drugiej strony wagę praw właściciela, Trybunał uznał, że ingerencja ustawodawcy w prawo własności jest niewspółmierna do celu regulacji. Obowiązek uiszczenia opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu jako warunek wydania pojazdu ma znaczenie drugorzędne dla zachowania bezpieczeństwa w ruchu drogowym i szeroko rozumianego porządku publicznego. Cel ten zostaje zrealizowany przez usunięcie pojazdu z drogi w sytuacjach wskazanych w art. 130 ust. 1 i 2 u.p.r.d. Zastosowany środek jest zdaniem Trybunału nieproporcjonalny w sytuacji, gdy istnieją ustawowe instrumenty egzekwowania należności publicznoprawnych (w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). W ocenie Trybunału efekty przyjętego rozwiązania są nieproporcjonalne do ciężarów nałożonych na właściciela. Trybunał uznał, że ustawodawca przekroczył ramy wyznaczone treścią zasady proporcjonalności przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.3. W wyroku z 18 grudnia 2018 r., SK 27/14, zainicjowanym skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[21] w zakresie, w jakim uzależnia uprawnienie do uzyskania informacji publicznej przetworzonej od wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego, jest zgodny z art. 61 ust. 1 i 2 w związku z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał stwierdził, że informacja publiczna przetworzona mieści się w zakresie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, o którym mowa w art. 61 Konstytucji, a zatem ograniczenie dostępu do niej musi być oceniane przez pryzmat przesłanek z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie dostępu do informacji publicznej przetworzonej dokonane aktem rangi ustawowej,, odpowiada regulacji art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca wprowadził to ograniczenie w zgodzie z zasadą proporcjonalności. W wypadku informacji przetworzonej nie chodzi o to, by jej udzielenie było jedynie istotne dla interesu publicznego, lecz ma być dla tego interesu publicznego szczególnie istotne, jej udostępnienie poprzedzone jest bowiem procesem tworzenia nowej informacji, nieistniejącej w chwili skierowania wniosku w takim kształcie i w takiej postaci, jakiej oczekuje wnioskodawca. Proces powstawania tej informacji skupia podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej na jej wytworzeniu dla wnioskodawcy, odrywając go od przypisanych mu kompetencji i zadań, i dlatego ustawodawca zdecydował, że proces wytworzenia nowej informacji w oparciu o posiadane dokumenty obwarowany będzie koniecznością wykazania, że jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej.

[21] Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 i 1669.

5. Podsumowanie

Przytoczone w niniejszym rozdziale przykłady z orzecznictwa sądów administracyjnych świadczą o stałym stosowaniu w rozstrzygnięciach standardów konstytucyjnych i korzystaniu przez sędziów z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. Sędziowie rozwiązują samodzielnie powstałe w toku orzekania wątpliwości. Na taką sytuację niewątpliwie wpłynęło orzecznictwo TK. Trybunał wielokrotnie bowiem wskazywał, że przepisy prawa powinny być stosowane zgodnie z regułami wyznaczonymi przez Konstytucję, a w sytuacji gdy możliwa jest różna wykładnia, należy wybrać takie rozumienie, które pozostaje w zgodzie z Konstytucją[22]. Zdaniem TK tak długo, jak długo rozbieżności mogą być usunięte przez sądy administracyjne, nie jest konieczne rozstrzyganie pytań prawnych w odwołaniu tylko do jednej ze stosowanych w praktyce interpretacji zakwestionowanego przepisu, podczas gdy inne – również występujące w praktyce – przynoszą rezultat pozostający w zgodzie z Konstytucją[23].

Zasadne jest zatem stwierdzenie, że sądy administracyjne – kierując się przytoczonymi wyżej wskazaniami TK – starają się, jeśli są takie możliwości, samodzielnie rozwiązywać budzące wątpliwości konstytucyjne zagadnienia prawne. Pytania prawne do TK są więc traktowane jako instrument nadzwyczajny i subsydiarny, stosowany jedynie w przypadku, gdy sąd dostrzega, że rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego bezwzględnie wymaga interwencji Trybunału.

[22] W postanowieniu z 10 września 2014 r., P 36/13, TK wskazał na wyroki sądów administracyjnych zapadłe w analogicznych sprawach, w których prokonstytucyjna wykładnia kwestionowanego przepisu doprowadziła do usunięcia wskazanych przez sąd pytający wątpliwości.

[23] Postanowienie z 17 lipca 2014 r., P 1/14.

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej

1. Zagadnienia ogólne

Kontrola działalności administracji publicznej określona w art. 184 Konstytucji oraz ustawach ustrojowych i procesowych regulujących funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego obejmuje także przestrzeganie przez organy zasad postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zawiera przepisy umożliwiające dyscyplinowanie organów administracji publicznej. Sądy administracyjne mogą ukarać organ grzywną w przypadkach nieprzekazania skargi sądowi w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania, stwierdzenia bezczynności organu lub przewlekłości postępowania, a także niewykonywania w przewidzianym przepisami prawa terminie orzeczeń sądów. Ponadto sądy mają możliwość zasygnalizowania organowi wyższej instancji o stwierdzonych w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeniach prawa. Stosowanie tych instrumentów prawnych przez sądy jest jedną z gwarancji praworządnego i zgodnego z porządkiem konstytucyjnym działania organów administracji publicznej.

2. Naruszenie przez organ terminu przekazania skargi do sądu wraz z aktami i odpowiedzią na skargę

2.1. Przepis art. 55 § 1 p.p.s.a. uprawnia sąd na wniosek strony do wymierzenia organowi grzywny po stwierdzeniu, że organ uchybił obowiązkowi określonemu w art. 54 § 2 p.p.s.a., tzn. nie przekazał skargi do sądu w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania. Ponadto zgodnie z art. 55 § 3 o rażących przypadkach naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. lub pozostałych określonych w tym przepisie (§ 2a–2c), skład orzekający lub prezes sądu zawiadamia organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków. Poza tym także przepis art. 112 p.p.s.a. uprawnia sąd do wymierzenia grzywny, jeśli uzna, że organ uchyla się od zastosowania się do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego podjętych w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy.

Dane statystyczne dotyczące wymierzenia grzywien przez wojewódzkie sądy administracyjne w latach 2015–2018

Art. 55 § 1 p.p.s.a.	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% do wpływu
2018	**279**	**120**	**43**
2017	350	219	62,57
2016	1 945	266	13,67
2015	509	188	36,94

2.2. Sądy administracyjne akceptują ukształtowany od szeregu lat pogląd co do przesłanki wymierzenia grzywny czy też jej wysokości. Grzywna przewidziana w art. 55 § 1 p.p.s.a. jest środkiem dyscyplinującym organ administracji w przesłaniu przez niego skargi do sądu wraz z aktami sprawy bez zbędnej zwłoki, w terminie ustawowo do tego wyznaczonym.

Wymierzenie grzywny ma charakter represyjno-dyscyplinujący. Przesłanką jej wymierzenia jest uchybienie obowiązkom organu wskazanym w ustawie. Wskazywane

przez organ przyczyny uchybienia terminu do przekazania Sądowi akt nie dają podstaw do odstąpienia od wymierzenia grzywny[1].

Uwzględnienie wniosku o wymierzenie organowi grzywny wymaga oceny okoliczności konkretnej sprawy i to od oceny sądu zależy, czy wniosek ten zostanie uwzględniony. Wymierzenie grzywny ma bowiem charakter mieszany, nie tylko represyjny, ale też dyscyplinujący organ do podejmowania prawidłowych działań w przyszłości, a wyłączną materialnoprawną przesłanką wymierzenia grzywny jest niewypełnienie obowiązków określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a. To, jakie przyczyny spowodowały nieprzekazanie skargi sądowi, pozostaje bez znaczenia w sprawie samego wymierzenia grzywny, może mieć jedynie wpływ na jej wysokość[2].

Ustalenie wysokości wymierzonej grzywny pozostawione zostało miarkowaniu sądu, a jedynie jej górną granicę określono w art. 154 § 6 p.p.s.a., który stanowi, że grzywnę wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa GUS na podstawie odrębnych przepisów[3].

2.3. Grzywny wymierzano w wysokości od 100 do 1000 zł. Adresatami grzywien były centralne i terenowe organy administracji rządowej, podmioty realizujące zadania z zakresu administracji publicznej oraz organy samorządu terytorialnego. Łączna kwota wymierzonych grzywien wyniosła 72 991,79 zł.

Z danych statystycznych wynika, że znacznie zmniejszył się wpływ wniosków o wymierzenie grzywny. Zmniejszyła się również liczba uwzględnionych wniosków o wymierzenie grzywny w 2018 r. w stosunku do 2017 r.

3. Bezczynność organu lub przewlekłe postępowanie

3.1. Prawo strony postępowania do złożenia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe postępowanie statuuje art. 149 p.p.s.a. Określono w nim postanowienia sądu uwzględniające skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania wraz z oceną, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Ponadto przepisy obligują sąd do wskazania, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W sytuacji zobowiązania przez sąd do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności lub zobowiązania organu do stwierdzenia czy uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisu prawa sąd może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. W przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości postępowa sąd może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny lub przyznaniu od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a.

[1] Postanowienie z 27 marca 2018 r., II SO/Bk 35/17.

[2] Postanowienie z 14 maja 2018 r., VII SO/Wa 21/18 i powołane tam postanowienie z 22 lipca 2014 r., I OZ 489/14.

[3] Postanowienie z dnia 14 grudnia 2018 r., III SO/Łd 12/18.

W kwestii rozumienia pojęć zawartych w ww. normie dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych jest znaczący i stabilny.

Z bezczynnością organu mamy do czynienia, gdy w prawnie ustalonym terminie organ administracji publicznej nie podejmuje żadnych czynności lub wprawdzie prowadzi postępowanie w sprawie, ale mimo istnienia ustawowego obowiązku nie kończy go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu lub też nie podejmuje przewidzianej prawem czynności. Bezczynność organu, czyli niekorzystanie z kompetencji, którą ze względu na zaistnienie wymaganych przez prawo okoliczności organ jest obowiązany wykorzystać, stanowi specyficzny przejaw nielegalności zachowań administracji publicznej[4].

Celem skargi na bezczynność jest wyłącznie doprowadzenie do wydania przez organ aktu lub podjęcia czynności, jednakże bez przesądzania o treści czy skutkach tych działań. Sąd nie wnika w merytoryczną i procesową poprawność czynności, lecz bierze pod uwagę jedynie sam fakt, czy w danej sprawie została dokonana czynność lub czy z innych powodów organowi nie można zarzucić stanu bezczynności. W trybie art. 149 § 1 p.p.s.a. sąd może tylko orzec o obowiązku wydania aktu w danym terminie, nie może natomiast nakazać organowi sposobu rozstrzygnięcia ani też bezpośrednio orzekać o prawach lub obowiązkach skarżącego[5].

W orzecznictwie przyjmuje się, że bezczynność oznacza stan, w którym organ właściwy w sprawie i zobowiązany do wydania aktu administracyjnego lub podjęcia innej czynności pozostaje w zwłoce. Kognicja sądu administracyjnego w ramach skargi na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania obejmuje brak należytego zaangażowania organu w załatwienie indywidualnej sprawy na etapie poprzedzającym formalny upływ terminu do jej załatwienia, szczególnie w związku z niezasadnym wykorzystaniem instrumentów wydłużających termin albo go wstrzymujących[6]. Obecnie pojęcie bezczynności ograniczyć należy przede wszystkim do niewydania w terminie decyzji administracyjnej. Pojęcie „przewlekłe prowadzenie postępowania" należy natomiast wiązać z nieefektywnym, rozwlekłym i długotrwałym prowadzeniem przez organ administracji postępowania, trwającym ponad potrzebę wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, niezbędnych do wydania rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, przy czym owa rozwlekłość i długotrwałość postępowania musi wynikać wyłącznie z przyczyn leżących po stronie organu[7]. W podobny sposób pojęcia te określił ustawodawca w znowelizowanym w 2017 r. Kodeksie postępowania administracyjnego.

Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy została wprowadzona do ustawodawstwa z dniem 11 kwietnia 2011 r.[8] Przed nowelą z 2010 r. przewlekłość postępowania traktowana była jako jeden z przejawów bezczynności. Przewlekłe prowadzenie postępowania obejmuje takie działanie organu, które nacechowane jest opieszałością i nieskutecznością. Ma ono miejsce także w sytuacji, gdy organ nie podejmuje działań, mimo że nie istnieją przeszkody do prowadzenia postępowania i rozpatrzenia wniosku strony.

[4] Wyrok z 29 marca 2018 r., I SAB/Bk 2/18 i powołana tam literatura: M. Miłosz, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 92.

[5] Wyrok z 16 stycznia 2018 r., II SAB/Bk 100/17 i powołany tam wyrok II SAB/Bk 78/17.

[6] Wyrok z 13 czerwca 2017 r., IV SAB/Wa 138/17 i powołane tam orzecznictwo.

[7] Wyrok z 11 maja 2017 r., VII SAB/Wa 93/16, powołane tam orzecznictwo i literatura.

[8] Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18) weszła w życie 11 kwietnia 2011 r.

Niepodejmowanie przez organ działań prowadzi w konsekwencji do braku możliwości realizacji przez stronę jej praw. Instytucja skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej, tak jak skarga na bezczynność organu, ma na celu zasadniczo doprowadzenie do wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Kontrola sądu zmierzać ma zatem do ustalenia, czy istotnie organ administracji publicznej prowadzi postępowanie w sprawie przewlekle i bezpodstawnie nie kończy go wydaniem rozstrzygnięcia[9].

Kwalifikacja naruszenia prawa jako rażące musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykłe naruszenie. Rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 149 § 1 p.p.s.a. jest stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Rażące naruszenie prawa dotyczyć może w szczególności zawartych w k.p.a. przepisów o terminach załatwienia sprawy administracyjnej poprzez ich ewidentne (tj. oczywiste) niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie. Przyjmuje się jednak, że w celu ustalenia, czy naruszenie prawa jest rażące, należy uwzględnić nie tylko proste zestawienie terminów rozpoczęcia postępowania i jego zakończenia, lecz także warunkowane okolicznościami materialnoprawnymi sprawy czynności, jakie powinien podjąć organ dążąc do merytorycznego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Innymi słowy, samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy, musi być znaczne i niezaprzeczalne, a rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach musi być pozbawione racjonalnego (prawnego) uzasadnienia[10].

Skutkiem stwierdzonego rażącego naruszenia prawa jest możliwość wymierzenia organowi grzywny z urzędu lub na wniosek strony. Przepis art. 149 § 2 p.p.s.a. nie obliguje sądu do wymierzenia grzywny, lecz daje takie uprawnienie[11]. O potrzebie wymierzenia grzywny oraz jej wysokości decyduje sąd orzekający, opierając rozstrzygnięcie w tym zakresie na całokształcie okoliczności danej sprawy.

Obok wymierzenia grzywny sąd może przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Przyznanie od organu na rzecz skarżących sumy pieniężnej znajduje oparcie w treści art. 149 § 2 *in fine* p.p.s.a. Uprawnienie orzecznicze przysługuje sądowi administracyjnemu w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania niezależnie od tego, w jakim stopniu organ administracji naruszył prawo. Użycie zaś w tym przepisie spójnika „lub" dowodzi, że sąd może wymierzyć organowi grzywę i jednocześnie przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną[12].

W orzecznictwie pojawia się interpretacja, zgodnie z którą suma pieniężna jest jednym z dwóch alternatywnych środków o charakterze finansowym, które mogą być orzeczone w razie uwzględnienia skargi. Suma pieniężna może być przyznana tylko w sytuacji, gdy

[9] Wyrok z 10 maja 2018 r., IV SAB/Wa i powołana tam literatura i orzecznictwo: J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, w: R. Hauser i M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 77; wyroki NSA z: 21 stycznia 2015 r., II FSK 3097/12, 3 stycznia 2016 r., I OSK 2341/15.

[10] Wyrok z 6 grudnia 2018 r., II SAB/Bk 117/18 i powołane tam orzecznictwo: wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r., I OSK 675/12, wyrok WSA w Gdańsku z 29 maja 2013 r., II SAB/Gd 29/13, wyrok WSA w Łodzi z 17 października 2014 r., II SAB/Łd 124/14.

[11] Wyrok z 11 lipca 2017 r., II SAB/Bk 63/17.

[12] Wyrok z 31 stycznia 2018 r., II SAB/Wa 425/17 i powołany tam wyrok NSA z 22 listopada 2017 r., I OSK 1905/16.

to przyznanie jest potrzebne dla osiągnięcia celu orzeczenia rozstrzygającego skargę na przewlekłość – zwalczenia przewlekłości oraz zdyscyplinowania organu[13].

Przyznanie sumy pieniężnej ma charakter głównie kompensacyjny, nie podważa stanowiska, że może być ona przyznana, tylko w sytuacji gdy to przyznanie jest potrzebne dla osiągnięcia celu orzeczenia rozstrzygającego skargę. Ponadto ma ono niejako zrekompensować skarżącemu stratę, jaką poniósł[14].

3.2. W 2018 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 1591 wniosków o wymierzenie grzywny i przyznanie sumy pieniężnej. W 256 sprawach wymierzono organowi grzywnę na wniosek, natomiast w 59 sprawach wymierzono grzywnę z urzędu. Łączna kwota wyniosła 401 700 zł. Sumy pieniężne przyznane na rzecz skarżących wyniosły 456 408 zł.

Grzywny wymierzono centralnym i terenowym organem administracji rządowej oraz organom administracji samorządowej. Wysokość grzywien wahała się w granicach od 200 zł do 5 000 zł, z tym że w większości przypadków przeważały kwoty w wysokości 1000 zł.

3.3. Z przedstawionych wyżej danych statystycznych wynika, że w 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyła się liczba skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Nie można wykluczyć, że nastąpiła poprawa działalności administracji publicznej. Kontrola sądów administracyjnych w zakresie przestrzegania przez organy administracji publicznej terminowego załatwiania spraw inicjowana jest przez strony postępowania administracyjnego. Celem skargi jest doprowadzenie do wydania przez organ aktu lub podjęcia czynności oraz oceny, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Ocena ta jest podstawą do orzeczenia o wymierzeniu grzywny i przyznania stronie sumy pieniężnej jako zadośćuczynienia.

4. Wykonalność orzeczeń sądów administracyjnych

4.1. Wyrok prawomocny w postępowaniu sądowoadministracyjnym uwzględniający skargę nie kończy sprawy. Wraca ona bowiem do organu, który w określonym przepisami prawa terminie lub wyznaczonym przez sąd wykonuje wyrok (art. 286 p.p.s.a.).

W orzecznictwie podkreśla się, że niewykonywanie wyroków sądów w demokratycznym państwie prawnym nie może być tolerowane. W szczególności nie można zaakceptować, czy też usprawiedliwiać sytuacji, gdy wyroki sądów nie są respektowane przez organy władzy publicznej. Taka sytuacja wszak prowadzić musi nieuchronnie do podważania zaufania jednostek do tych organów, jak też szerzej – do samej władzy publicznej. Świadczy przy tym o braku poszanowania prawa przez organy, które same zobowiązane są do jego stosowania[15].

Przez niewykonanie wyroku należy rozumieć pozostawanie w bezczynności w podjęciu lub kontynuacji postępowania administracyjnego mającego na celu zakończenie sprawy decyzją administracyjną lub w innej formie przewidzianej prawem. W wypadku wyroku

[13] Wyrok z 9 stycznia 2018 r., II SAB/Wr 84/17.

[14] Wyrok z 19 grudnia 2018 r., II SAB/Kr 168/18 i powołany tam wyrok NSA z 10 stycznia 2018 r. II OSK 2292/17.

[15] Wyrok z 20 grudnia 2018 r., II SA/Op 443/18 i powołany tam wyrok WSA w Warszawie z 17 października 2018 r., I SA/Wa 1130/18.

uwzględniającego skargę na bezczynność termin jego wykonania mija z upływem terminu wyznaczonego przez sąd na wydanie aktu lub dokonanie czynności. Wyznaczony przez sąd administracyjny termin do wydania aktu lub podjęcia czynności jest terminem dodatkowym w stosunku do terminu, w jakim sprawa powinna być załatwiona, i nie może ulec przedłużeniu w trybie art. 37 § 2 k.p.a. W orzecznictwie sądowym podkreśla się przy tym, że niewykonanie wyroku, o jakim mowa w art. 154 p.p.s.a., ma miejsce także wtedy, kiedy organ wprawdzie wykonał wyrok, lecz z przekroczeniem wyznaczonego terminu. Wykonanie wyroku po wniesieniu skargi, o której mowa w art. 154 § 1 p.p.s.a., nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania lub oddalenia skargi (art. 154 § 3 p.p.s.a.). Wymierzenie grzywny na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. ma bowiem za zadanie nie tylko skłonienie organu do wywiązania się z nałożonego na niego w prawomocnym wyroku obowiązku, ale także element represyjny, stanowiący karę za ignorowanie przez zobowiązane organy orzeczeń sądowych[16].

Podstawę do wniesienia skargi na niewykonanie wyroku stanowi art. 154 p.p.s.a. Warunkiem wniesienia skargi jest uprzednie pisemne wezwanie właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy. Strona może zawrzeć żądanie wymierzenia organowi grzywny. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 154 § 2 p.p.s.a. sąd ma obowiązek orzec, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa[17].

Przepis art. 154 § 7 p.p.s.a. stanowi, że sąd może przyznać od organu sumę pieniężną na rzecz skarżącego nie precyzując jej charakteru. Kwota ta poza funkcją represyjną i prewencyjną ma też znaczenie kompensacyjne. Oznacza to, iż ma ona na celu zadośćuczynienie za krzywdę, jaką strona poniosła wskutek wadliwie działającej administracji publicznej. Użycie przez ustawodawcę w treści tego przepisu słowa „może" oznacza, że rozstrzygnięcie w tym przedmiocie ma charakter fakultatywny. Przyznanie stronie od organu określonej sumy pieniężnej ma niejako zrekompensować stratę, jaką poniosła na skutek bezczynności organu. Zatem wniosek o przyznanie sumy pieniężnej powinien zawierać uzasadnienie, w którym skarżąca powinna nawiązać do krzywdy wywołanej bezczynnością lub przewlekłością postępowania. Aktywność sądu jest w takiej sytuacji uwarunkowana wskazaną argumentacją[18].

4.3. W 2018 r. spośród 526 załatwionych spraw w 368 przypadkach wymierzono organowi grzywnę. Grzywny wymierzane były w wysokości od 500 zł do 5000 zł. Łącznie wymierzono organom grzywien w kwocie 976.200 zł. Na rzecz skarżących przyznano sumy pieniężne łącznie w kwocie 273.700 zł.

Analiza wpływu i załatwiania spraw o wymierzenie grzywny na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. w latach 2015–2018

	2018	2017	2016	2015
Wpływ	**484**	540	525	482
Wymierzono grzywnę	**368**	373	312	227
% do wpływu	**76**	59,62	47	41

[16] Wyrok z 27 listopada 2018 r., II SA/Gd 526/18 i powołane tam orzecznictwo: wyrok NSA z 30 maja 2001 r., II SA 2015/00, wyrok WSA w Łodzi z 24 maja 2017 r., III SA/Łd 278/17, wyrok WSA w Warszawie z 30 kwietnia 2008 r., IV SA/Wa 344/08.

[17] Wyrok z 19 grudnia 2018 r., I SA/Wa 2181/18.

[18] Wyrok z 4 grudnia 2018 r., I SA/Wa 560/18 i powołany tam wyrok NSA z 16 V 2017 r., OSK 2934/16.

4.4. Z danych statystycznych wynika, że w stosunku do 2017 r. zmniejszyła się liczba wniosków o wymierzenie organowi grzywny.

5. Sygnalizacja

5.1. Zgodnie z art. 155 § 1 p.p.s.a. w razie stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie skład orzekający sądu może w formie postanowienia, poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach. Przez określone w przywołanym przepisie „istotne naruszenie prawa" należy rozumieć również naruszenie prawa tego rodzaju, że choć nie stanowi ono bezpośredniej podstawy do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia, to świadczy w sposób oczywisty o nieprawidłowościach w rozumieniu lub/i stosowaniu prawa przez organ administracji[19]. Instytucja sygnalizacji jest dodatkowym instrumentem umożliwiającym sądom administracyjnym, poza uzasadnieniem orzeczenia, wskazywanie na naruszenia przepisów prawa w postępowaniu administracyjnym przez organy administracji publicznej.

Orzeczenie sygnalizacyjne ma charakter fakultatywny i nie służy na nie żaden środek zaskarżenia. Przepis art. 155 § 2 p.p.s.a. obliguje adresata postanowienia sygnalizacyjnego do jego rozpatrzenia i powiadomienia sądu w terminie 30 dni o zajętym stanowisku. Sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w razie niezastosowania się do ww. obowiązku (art. 155 § 3 p.p.s.a.).

Kompetencje do sygnalizowania organom zwierzchnim istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie zauważonych w toku rozpoznawania sprawy mają Prezes NSA[20] oraz składy orzekające sądów administracyjnych[21].

5.2. W 2018 r. sądy administracyjne wydały 5 postanowień sygnalizacyjnych.

5.2.1. W postanowieniu w składzie siedmiu sędziów z 22 października 2018 r., II FSK 2983/17, NSA poinformował Prezesa Rady Ministrów o nieprawidłowościach związanych z wprowadzeniem w ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych[22] zmian dotyczących definicji budowli zawartej w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[23], skutkujących znacznym rozszerzeniem zakresu przedmiotowego opodatkowania budowli podatkiem od nieruchomości.

NSA zwrócił uwagę, że wprowadzenie do obrotu prawnego ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, mającej na celu określenie warunków i trybu lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych oraz warunków lokalizacji elektrowni wiatrowych w sąsiedztwie istniejącej albo planowanej zabudowy mieszkaniowej (art. 1 ust. 1 ustawy), nie było związane z aktywnością legislacyjną Ministra Finansów, a wywołało poważne skutki podatkowe i fiskalne. Zdaniem NSA podstawowe elementy konstrukcyjne podatku, w tym dotyczące przedmiotu opodatkowania, winny wprost wynikać z ustawy podatkowej. Zastrzeżenia NSA budzi praktyka legislacyjna polegająca na swoistym rozproszeniu elemen-

[19] Postanowienie NSA z 22 października 2018 r., II FSK 2983/17.
[20] Art. 15 § 2 p.u.s.a.
[21] Art. 155 § 1 p.p.s.a.
[22] Dz.U. z 2016 r. poz. 961; dalej: ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.
[23] Dz.U. z 2016 r. poz. 290.

tów składających się na jedną normę podatkową w różnych tekstach prawnych. Wątpliwości wiążą się zwłaszcza z zakresem dopuszczalności konstruowania normy podatkowej na podstawie przepisu zawartego w ustawie podatkowej, z uwzględnieniem rozwiązań legislacyjnych przyjętych w więcej niż jednym akcie tej samej rangi, lecz regulującym problematykę nie mieszczącą się w prawie podatkowym.

Zdaniem NSA okoliczność, że ustawodawca ustawą z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw naprawił usterki związane z wprowadzeniem do obrotu prawnego ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, nie wyklucza i nie zwalnia z poszukiwania systemowych rozwiązań zapobiegających powstawaniu w przyszłości złożonych konstrukcji podatkowych, trudnych do odczytania zarówno przez podatników, jak i same organy podatkowe. Postulowana od lat koncepcja autonomicznej definicji budowli na gruncie prawa podatkowego nie doczekała się dotąd realizacji. NSA wskazał, że nowa, prawnopodatkowa definicja budowli może stanowić szansę na zwiększenie przejrzystości przepisów w zakresie opodatkowania nieruchomości, pod warunkiem jednakże przeprowadzenia rozważnych prac legislacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem roli i zaangażowaniem Ministra Finansów w tym procesie.

5.2.2. Postanowieniem z 5 lutego 2018 r., III SA/Po 839/17, WSA w Poznaniu poinformował Prezesa SKO w Poznaniu o istotnych naruszeniach prawa występujących w sprawie zwrotu dotacji do budżetu Miasta i Gminy. SKO w Poznaniu stwierdziło uchybienie terminowi do wniesienia odwołania po upływie 3 lat od przesłania przez organ I instancji odwołania strony wraz z aktami. Zdaniem Sądu organ badający sprawę w ramach postępowania odwoławczego powinien dokonać niezbędnych ustaleń niezwłocznie, a nie po okresie ponad trzech lat. Upływ tak długiego terminu winien obligować organ do jeszcze większej aktywności w ustaleniu okoliczności złożenia odwołania, skoro strona pozbawiona była jakiejkolwiek informacji o przebiegu postępowania, a w konsekwencji nie miała wiedzy o tym, co jest powodem jego przedłużenia.

5.2.3. Postanowieniem z 23 lutego 2018 r., VIII SA/Wa 712/17, WSA w Warszawie poinformował Wojewodę Mazowieckiego o istotnym naruszeniu prawa przez Radę Gminy polegającym na uchybieniu terminu przy przekazaniu skargi do Sądu (prawie po 28 miesiącach od daty jej wpływu do organu).

Wojewoda Mazowiecki w odpowiedzi na sygnalizację poinformował Sąd, że pracownicy obsługujący Radę zostali przeszkoleni w zakresie zasad postępowania w przypadku wniesienia skargi na uchwałę Rady Gminy i obowiązku terminowego przekazywania spraw do sądu wraz z wykonywaniem ciążących na organie obowiązków.

5.2.4. Postanowieniem z 28 lutego 2018 r., I SA/Bk 53/18, WSA w Białymstoku poinformował burmistrza o istotnym naruszeniu prawa polegającym na przekazaniu skargi Sądowi ze znacznym uchybieniem terminu. W odpowiedzi z dnia 9 IV 2018 r. burmistrz wskazał na przyczynę istotnego naruszenia prawa i podjął stosowne działania.

5.2.5. Postanowieniem z 18 października 2018 r., VIII SA/Wa 468/18, WSA w Warszawie postanowił poinformować Prezesa Rady Ministrów o istotnych naruszeniach prawa występujących w sprawie uznania świadczenia za nienależne i zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych. Organ od dnia przekazania mu dokumentów 30 marca 2009 r. do dnia wydania zaskarżonej decyzji (18 kwietnia 20018 r.) nie poinformował stron o niezałatwieniu sprawy i przyczynach oraz nie podjął żadnych czynności zmierzających do ostatecznego załatwienia sprawy.

Odpowiedzi na sygnalizację udzielił na polecenie Szefa Kancelarii Prezesa RM Minister spraw Wewnętrznych i Administracji. Poinformował o przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym, w wyniku którego potwierdził rażące naruszenie prawa. Według zapewnień Ministra podjęte działania oraz konsekwencje w stosunku do osób winnych gwarantują, że w przyszłości podobne incydenty nie będą miały miejsca.

5.2.6. Celem wprowadzenia instytucji sygnalizacji było usprawnienie działalności organów administracji publicznej. Wskazanie organom właściwym lub zwierzchnim istotnych naruszeń prawa lub okoliczności zauważonych w toku rozpatrywania sprawy i zobowiązanie ich do zajęcia stanowiska w określonym terminie powinno spowodować wyeliminowanie naruszeń w przyszłości.

6. Podsumowanie

Z przedstawionego materiału wynika, że omówiona wyżej działalność sądów administracyjnych w obszarze dyscyplinowania organów administracji publicznej poprzez instytucję sygnalizacji i grzywny służy w sposób właściwy ochronie praw jednostki. Wymierzenie organowi grzywny za niedopełnienie obowiązku lub też wystąpienie z postanowieniem sygnalizacyjnym do organu zwierzchniego jest pewnego rodzaju gwarancją, że organ w swojej działalności nie pozostaje bezkarny. Zauważalna jest aktywność sądów administracyjnych w zakresie orzekania kary grzywny na podstawie art. 154 i 149 p.p.s.a. Fakt, że działania sądów administracyjnych w tym obszarze powodują – niewielką wprawdzie – poprawę funkcjonowania administracji publicznej, świadczy o trafności rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych. Można mieć nadzieję, że wprowadzone ustawą nowelizacyjną rozwiązania przyczynią się w znacznym stopniu do eliminacji wskazanych wyżej uchybień w działalności administracji publicznej, co będzie miało pozytywny wpływ na ochronę konstytucyjnych praw jednostki.

VIII. Zagadnienia prawne wynikające z wadliwie sformułowanych przepisów prawa

1. Zagadnienia wstępne

Sprawowany przez sądy administracyjne wymiar sprawiedliwości obejmuje badanie zgodności z prawem działalności administracji publicznej (art. 175 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji RP i art. 1 p.u.s.a.). Istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw obywatela w jego stosunkach z administracją, sądownictwo administracyjne jest bowiem elementem konstrukcji państwa prawa.

Dokonując oceny prawidłowości zastosowania normy prawnej w konkretnej sprawie, sądy administracyjne badają, czy dany przepis jest sformułowany w sposób odpowiadający zasadom poprawnej legislacji, które obejmują między innymi wymaganie zupełności i określoności przepisów prawa.

W przypadku gdy norma prawna budzi wątpliwości interpretacyjne, przed uruchomieniem trybów nadzwyczajnych[1] sądy administracyjne stosują techniki wykładnicze, sięgając do Konstytucji, postanowień prawa międzynarodowego i UE oraz orzecznictwa Trybunałów (Konstytucyjnego, TSUE, ETPCz). Przykłady tego typu działań zostały przedstawione w części zawierającej zagadnienia orzecznicze.

2. Pominięcia ustawodawcze

Rozstrzygając konkretne sprawy składy orzekające wskazują na pominięcia ustawodawcze powstałe wskutek niedopatrzenia ustawodawcy bądź braku jego interwencji po wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Sytuacja taka ma miejsce po wyroku z 12 maja 2015 r., P 46/13, w którym TK za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP uznał art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji upłynął znaczny upływ czasu, a była ona podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Jednocześnie Trybunał wskazał, że zasadna byłaby interwencja ustawodawcy, dysponuje on bowiem swobodą w wyborze instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych. Mimo upływu ponad trzech lat ustawodawca nie podjął działania w tej kwestii. Skutkiem milczenia ustawodawcy w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się różnice poglądów.

Część składów orzekających opowiadała się za stanowiskiem, zgodnie z którym to pominięcie prawodawcze ogranicza w istotnym stopniu możliwość dokonania przez sądy wykładni zgodnej z Konstytucją, albowiem określenie okresu, którego upływ wyklucza stwierdzenie nieważności decyzji, musi mieć charakter arbitralny, nie jest ono możliwe w drodze czynności interpretacyjnych. Sądy wskazywały, że orzeczenie TK nie podważyło mocy obowiązującej art. 156 § 2 k.p.a. i nie daje podstaw prawnych do stosowania przesłanki negatywnej do odmowy zastosowania sankcji nieważności w razie wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa. W zakresie przesłanki przedawnienia zakres jej stosowania wyznacza norma pierwsza art. 156 § 2 Kodeksu stanowiąc, że: „Nie stwierdza się nieważności decyzji

[1] Wnioskowanie o rozstrzygnięcie zagadnienia przez skład powiększony NSA, Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat". Z tej regulacji nie można wyprowadzić przyrzeczenia respektowania naruszenia przepisów prawa (wyrok z 3 lipca 2018 r., II OSK 374/18).

Jednakże w większości orzeczeń sądy powołują się na uzasadnienie wyroku TK, w którym wskazuje się na konieczność dokonania wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. nie tylko z uwzględnieniem zasady praworządności, przewidzianej w art. 7 Konstytucji, ale również z uwzględnieniem wynikających z art. 2 Konstytucji zasad pewności prawa oraz zaufania obywatela do państwa (wyrok z 16 maja 2018 r., II OSK 2941/17). Zdaniem NSA stwierdzenie nieważności decyzji może powodować zmianę ukształtowanej od kilkudziesięciu lat sytuacji prawnej adresatów decyzji, nie służyłoby ono też realizacji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady pewności prawa (wyrok z 4 lipca 2018 r., II OSK 1942/16).

Jednoznaczne stanowisko w omawianej kwestii zostało wyartykułowane w wyroku z 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17, w którym zawarto następujące tezy:

1) Żądanie stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie ma charakteru bezwzględnego i musi być oceniane z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą pewności prawa oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2) Zaniechanie prawodawcy wykonania wyroku TK stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu zobowiązuje sąd na podstawie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP do wydania takiego rozstrzygnięcia, które w realiach zaistniałego stanu faktycznego i prawnego będzie prowadziło do osiągnięcia w możliwie jak najwyższym stopniu stanu zgodności z obowiązującym prawem, w tym z Konstytucją RP.

3) Uznanie art. 156 § 2 k.p.a. za niekonstytucyjny w zakresie umożliwiającym stwierdzenie nieważności decyzji po upływie 10 lat od wydania tej decyzji stwarza możliwość zastosowania art. 158 § 2 k.p.a.

W uzasadnieniu wyroku wskazano, że NSA świadomy jest złożoności problematyki reagowania sądów na niewykonywanie orzeczeń, dotykającej jednej z podstawowych zasad ustrojowych państwa, tj. podziału i równowagi władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej[2]. Analizując postawę prawodawcy w tej materii, która zasadniczo rzecz biorąc powinna sprowadzać się do podjęcia działania techniczno-prawnego w stosunku do treści i wskazówek wyroku TK, oraz mając na uwadze utrzymujący się stan niezgodności z Konstytucją RP w zakresie, w jakim art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od jej wydania nastąpił znaczny upływ czasu, ze wskazanego wyżej wyroku TK wyraźnie wynika potrzeba istnienia przedawnienia w obszarze prawa administracyjnego, w tym także przedawnienia do domagania się stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.[3] Żądanie stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. powinno znajdować swój kres w dążeniu do osiągnięcia wynikającego z art. 2 Konstytucji RP stanu prawności prawa oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z tego właśnie powodu wyrok TK P 46/13 powinien być punktem odniesienia dla oceny legalności każdej indywidualnej sprawy administracyjnej.

[2] Powołane w uzasadnieniu: Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa-Poznań 1999, s. 623.

[3] Powołane w uzasadnieniu: W. Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018, s. 125, 135.

Zaprezentowane stanowisko w oczekiwaniu na interwencję ustawodawcy powinno przesądzić o kierunku rozstrzygania spraw dotyczących omawianego zagadnienia

3. Wady legislacyjne

Źródłem problemu, z którym muszą się uporać sądy administracyjne, jest to, że ustawodawca niekiedy rezygnuje z definiowania pojęć istotnych dla danego aktu prawnego i posługuje się instytucją odesłania. Przyjęta w procesie legislacyjnym praktyka jest co do zasady akceptowana. Jednakże prawo podatkowe charakteryzuje się pewną autonomią i wymaga przestrzegania konstytucyjnych zasad określoności norm regulujących zagadnienia podatkowe. Respektując autonomię prawa podatkowego, pojęcia ważne dla ustalenia zobowiązań podatkowych powinny być umieszczone w akcie normatywnym regulującym tę materię. Na tę kwestię zwrócono uwagę w wyroku z 22 października 2018 r., II FSK 2983/17, wydanym w składzie siedmiu sędziów dotyczącym opodatkowania elektrowni wiatrowych. Wskazano tam, że zmiana sposobu ustalania przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości wprowadzona z dniem 1 stycznia 2017 r. spowodowała znaczący wzrost opodatkowania tym podatkiem elektrowni wiatrowych. W art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych[4] zawarto definicję elektrowni wiatrowej jako budowli w rozumieniu przepisów prawa budowlanego. Istniały zatem podstawy do uznania, że przepisy u.i.e.w., a zwłaszcza art. 2 ust. 1 tej ustawy, miały zastosowanie do skonstruowania normy prawnej regulującej przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Analiza art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[5] w związku z art. 3 pkt 1, art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[6] oraz opisu zawartego w Załączniku do u.p.b. w kontekście relacji tych unormowań do art. 2 pkt 1 u.i.e.w. wskazuje, że ten ostatni przepis uzupełnia, a nawet modyfikuje katalog budowli wymienionych w art. 3 pkt 3 u.p.b. Poszczególne składy orzekające nie miały wątpliwości, jak skonstruować normę prawną na podstawie przepisów art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., art. 3 pkt 1 u.p.b. oraz art. 2 pkt 1 u.i.e.w. Niemniej jednak skład orzekający zasygnalizował Prezesowi Rady Ministrów w trybie art. 155 § 1 zauważone nieprawidłowości[7].

4. Przepisy prawa powodujące trudności interpretacyjne

Stosowanie w praktyce art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[8] budzi trudnści interpretacyjne, gdyż przepis ten wykładany literalnie uzależnia podmiotowość organu w podatku od towarów i usług od charakteru stosunku prawnego, w ramach którego świadczenie jest dokonywane. Świadczenia w ramach stosunków publicznoprawnych pozostają tym samym poza sferą opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Powołany przepis nie może być interpretowany w oderwaniu od regulacji wspólnotowej, w tym art. 13 ust. 1 dyrektywy Rady z dnia 28 listopada 2006 r. Nr 2006/112/

[4] Dz.U. z 2016 r. poz. 961, dalej: u.i.e.o.w.

[5] Dz.U. z 2016 r. poz. 716; dalej: u.p.o.l.

[6] Dz.U. z 2017 r. poz. 1332.

[7] Postanowienie sygnalizacyjne omówiono w części dotyczącej zagadnień funkcjonowania administracji publicznej.

[8] Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054; dalej: u.p.t.u.

WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[9]. Problematyka związana z opodatkowaniem jednostek samorządu terytorialnego, jakimi są gminy, pozostaje wciąż aktualna (wyrok z 7 września 2018 r., I FSK 988/16).

Istotne rozbieżności interpretacyjne występują w związku z treścią art. 17 ust. 5 pkt 1 u.p.t.u., który stanowi, że przepis ust. 1 pkt 5 stosuje się, jeżeli nabywcą jest podatnik, o którym mowa w art. 15, posiadający siedzibę działalności gospodarczej lub stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju, albo osoba prawna niebędąca podatnikiem, o którym mowa w art. 15, posiadająca siedzibę na terytorium kraju, z zastrzeżeniem ust. 6. Nie ma sporu, że nabywca towarów (także na gruncie niniejszej sprawy), nie spełnia tych warunków. Błędne jest czytanie spornych norm prawnych niejako osobno. Wówczas bowiem dochodzi się do wniosku, że podatnikiem nie jest ani dostawca, ani nabywca towaru. Taka wykładnia art. 17 ust. 1 pkt 5 art. 17 ust. 5 pkt 1 u.p.t.u. prowadzi do absurdalnego wniosku, że odpłatna dostawa towarów dokonana na terytorium kraju pomiędzy podmiotami nieposiadającymi siedziby działalności gospodarczej lub stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju nie podlega opodatkowaniu (wyrok z 2 października 2018 r., I FSK 814/17).

5. Podsumowanie

Wskazane wyżej przykłady ilustrują trudności w rozstrzygnięciu sprawy w sytuacji pominięcia ustawodawczego czy luki prawnej bądź braku określoności przepisu prawa będącego podstawą orzekania. Sytuacje takie mają wpływ na rozbieżności w orzecznictwie. Wart podkreślenia jest fakt, że o ile sądy administracyjne dysponują instrumentami pozwalającymi na dokonanie właściwej, zgodnej z konstytucyjnymi zasadami wykładni przepisów prawa, o tyle takimi szerokimi instrumentami nie dysponują organy administracji publicznej. Powyższe wpływa na przedłużanie procesu załatwiania spraw, co narusza zasadę ekonomiki postępowania.

[9] Dz.Urz. UE L 2006.347.1.

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. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych[1] oraz uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania NSA[2]. Nadzór judykacyjny Prezes NSA sprawuje poprzez Biuro Orzecznictwa, natomiast zadania związane z pełnieniem czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych, Prezes NSA sprawuje poprzez Kancelarię Prezesa NSA. Zadania związane m.in. z informowaniem o sprawach stron, udostępnianiem informacji publicznej o działalności NSA, prowadzeniem statystyki i innych spraw wykonuje zgodnie z § 3 Regulaminu Wydział Informacji Sądowej.

II. Biuro Orzecznictwa

1. Zagadnienia ogólne

W Biurze Orzecznictwa NSA pracują sędziowie i specjaliści różnych dziedzin prawa. Zgodnie z art. 40 § 3 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2107) Biuro Orzecznictwa wykonuje zadania związane z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Szczegółowy zakres spraw należących do właściwości Biura Orzecznictwa został określony w § 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 169, poz. 1645). Struktura organizacyjna Biura oraz szczegółowe zadania jednostek organizacyjnych Biura wynika z § 11-17 Regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administra-

[1] Dz.U. Nr 169, poz. 1645; dalej: rozporządzenie Prezydenta RP.
[2] MP Nr 86, poz. 1007; dalej: Regulamin.

cyjnego stanowiącego załącznik do Uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M. P. Nr 86, poz. 1007) oraz zarządzeń Prezesa NSA regulujących zakres kompetencji poszczególnych wydziałów i zespołów działających w Biurze.

W zakresie działań nadzorczych związanych z ujednolicaniem orzecznictwa sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa na bieżąco analizuje orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. W przypadku rozbieżności w orzekaniu przedstawia Prezesowi NSA stosowne wnioski. Bada również zasadność wystąpień różnych podmiotów o złożenie przez Prezesa NSA wniosku w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP do Trybunału Konstytucyjnego. W Biurze Orzecznictwa opracowywane są także opinie projektów aktów prawnych przesłanych Prezesowi NSA.

2. Analiza orzecznictwa

W 2018 r. w Biurze Orzecznictwa analizowano orzeczenia NSA i orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych pod kątem zachowania jego jednolitości, a także w zakresie stosowania i interpretacji Konstytucji RP, prawa wspólnotowego i umów międzynarodowych, uwzględniania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz prawidłowego stosowania uchwał NSA.

Przedmiotem analiz Biura są również wskazywane w postanowieniach sygnalizacyjnych składów orzekających, kierowanych do organów administracji, istotne naruszenia prawa i okoliczności mające wpływ na ich powstanie, w tym naruszenia przez organy administracji ustawowej zasady związania oceną prawną wyrażoną w wyroku oraz bezczynność i przewlekłość postępowania administracyjnego. Analizie poddawane są także zdania odrębne zgłaszane przez sędziów w poszczególnych sprawach, m.in. w kontekście ich wpływu na jednolitość orzecznictwa.

Miesięczne sprawozdania pracowników Biura z wymienionych wyżej prac analitycznych stanowią podstawę opracowywania kwartalnych analiz orzecznictwa, które są przekazywane do Izb NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych. Stwierdzone w orzecznictwie rozbieżności stanowią podstawę do zalecenia omówienia określonego zagadnienia na naradzie sędziów, jak również – w określonych warunkach – przygotowania projektu pytania abstrakcyjnego kierowanego przez Prezesa NSA o podjęcie przez poszerzony skład sędziów NSA uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, lub projektu wniosku Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. W 2018 r. do Biura wpłynęło 18 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA do TK, jednak analiza zgłoszonych wniosków nie potwierdziła wątpliwości co do zgodności z Konstytucją określonych przepisów i wniosków tych nie uwzględniono. W 2018 r. nie sporządzono wniosków Prezesa NSA o rozpoznanie przez poszerzone składy sędziów NSA przez podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne. W tym czasie do Biura wpłynęło 19 wniosków o wystąpienie przez Prezesa NSA o podjęcie uchwały przez składy poszerzone NSA. Analiza zgłoszonych wniosków nie potwierdziła jednak wystąpienia rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, w związku z tym nie było podstaw do wystąpienia o podjęcie uchwały przez poszerzony skład sędziów NSA.

W ramach rocznego planu pracy Biura Orzecznictwa pracownicy sporządzają opracowania analityczne dotyczące wybranych zagadnień orzeczniczych z zakresu kognicji sądów administracyjnych. W 2018 r. sporządzono następujące opracowania: „Instytucja wyłączenia pracownika i organu w postępowaniu administracyjnym", „Normatywne warunki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Analiza orzecznictwa", „Wybrane zagadnienia w podatku od nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem opodatkowania budowli", „Węzłowe problemy w orzecznictwie sądowoadministracyjnym występujące na tle ustawy o odpadach oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Analiza orzecznictwa", „Przesłanki zwolnienia ze służby w służbach mundurowych. Analiza orzecznictwa", „Przebieg służby żołnierzy zawodowych w orzecznictwie sądów administracyjnych", „Wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe jako przesłanka zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w orzecznictwie sądów administracyjnych z lat 2012-2017", „Kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych po dniu 1 stycznia 2015 r.", „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie sądowoadministracyjnym w latach 2017-2018", „Przesłanki i przeszkody zwrotu nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami", „Warunki i procedura przejmowania gospodarstw rolnych na podstawie ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne" oraz „Zakaz reklamy aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności. Wybrane zagadnienia z zakresu ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne w orzecznictwie sądów administracyjnych". Zespół Analiz Ekonomicznych, zajmujący się m.in. sporządzaniem opracowań analitycznych dotyczących problematyki ekonomicznej i finansowej różnych instytucji prawnych unormowanych w prawie materialnym i procesowym, pojawiających się w toku rozpoznawania spraw przed sądami administracyjnymi, sporządził opracowanie dotyczące ekonomicznych kryteriów oceny zaistnienia „pozycji dominującej" w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz dwie analizy orzecznictwa: „Instrumenty pochodne" oraz „Nadużycie prawa w podatkach dochodowych".

Powyższe opracowania udostępniono wszystkim sędziom sądów administracyjnych, asesorom i referendarzom sądowym oraz asystentom sędziów. Opracowania te są również publikowane w Wydawnictwie NSA w serii „Materiały Szkoleniowe" (z przeznaczeniem do użytku wewnętrznego). W 2018 r. ukazały się następujące publikacje: „Spółka cywilna w sprawach podatkowych na tle orzecznictwa sądów administracyjnych" (nr 46/2018), „Spółka jako strona w postępowaniu sądowoadministracyjnym (Materiały z seminarium szkoleniowego dla asystentów sędziego, NSA, Warszawa 27.11.2017 r.)" (nr 47/2018), „Wybrane zagadnienia w podatku od nieruchomości ze szczególnym uwzględnieniem opodatkowania budowli" (nr 48/2018), „Zadania referendarza sądowego w praktyce. Zagadnienia wybrane" (nr 49/2018).

3. Działalność nadzorcza

Na podstawie art. 12 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zw. z § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych w 2018 r. przeprowadzone zostały wizytacje w Woje-

wódzkich Sądach Administracyjnych w Gdańsku, Opolu, Bydgoszczy i Krakowie. Ponadto w 2018 r. zakończono rozpoczęte w 2017 r. czynności wizytacyjne w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu. Protokoły z przeprowadzonych wizytacji zawierające zalecenia pokontrolne przedstawiono Prezesom tych Sądów. Stosownie do § 2 pkt 5 powołanego wyżej rozporządzenia w wizytowanych Sądach prowadzono również kontrole biurowości sądowej oraz organizacji pracy sekretariatów.

W ramach działań nadzorczych Prezesi Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Opolu, Poznaniu Szczecinie, Warszawie oraz we Wrocławiu zostali zobowiązani do składania kwartalnych sprawozdań ze stanu spraw tzw. starych, tj. trwających powyżej 12 miesięcy, w podległych im jednostkach. Sprawozdania te są poddawane bieżącej analizie, a w miarę potrzeby są uzyskiwane dodatkowe wyjaśnienia. Ponadto w WSA w Warszawie przeprowadzono lustrację spraw dotyczących skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie podziału gmin na okręgi wyborcze.

Co miesiąc Biuro dokonuje analizy dotyczącej realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, o którym mowa w art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.), w zestawieniu planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów w zakresie sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych – czas rozpoznawania spraw SA, SAB, SO oraz działalności orzeczniczej w wojewódzkich sądach administracyjnych (procentowy współczynnik wyrażający stosunek liczby spraw uznających skargę na przewlekłość postępowania do ogólnej liczby spraw załatwionych). Informacja na wskazane tematy każdorazowo przekazywana jest Prezesowi NSA.

Sędziowie Biura Orzecznictwa brali udział w naradach i szkoleniach sędziów, referendarzy oraz innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych. Ponadto sędziowie i pracownicy Biura brali udział w konferencjach i seminariach.

W związku z wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE[3] dyrektorowi Biura Orzecznictwa powierzono wykonywanie czynności nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych przez wojewódzkie sądy administracyjne w postępowaniach sądowych. Zadania wynikające z tego nadzoru dyrektor Biura realizuje przy pomocy Zespołu do spraw Ochrony Danych Osobowych, powołanego decyzją nr 1 dyrektora Biura Orzecznictwa z dnia 23 lipca 2018 r., w skład którego weszli sędziowie i pracownicy Biura. W 2018 r. Zespół dokonał analizy dokumentów regulujących szczegółowe procedury ochrony danych osobowych we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych, która wykazała, że kwestia ochrony danych osobowych przetwarzanych w postępowaniach sądowych została co do zasady uregulowana kompleksowo i prawidłowo. Przeprowadził również kontrolę przetwarzania danych osobowych w postępowaniach sądowych przez jeden z wojewódzkich sądów administracyjnych, która nie wykazała istotnych uchybień w tym zakresie.

3 Dz.Urz. UE L 2016.119.1.

4. Działalność wydawnicza

Jednym z zadań Wydziału gromadzenia i publikacji orzeczeń sądów administracyjnych, działającego w Biurze Orzecznictwa, jest wybór orzeczeń do publikacji i merytoryczne przygotowywanie do druku zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych, które zostały zakwalifikowane do publikacji w tym zbiorze zgodnie z zarządzeniem nr 12 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wydawania zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych. W 2018 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych" (dwumiesięcznik), w których opublikowano łącznie 118 orzeczeń.

W Biurze Orzecznictwa działa również Zespół do gromadzenia i publikacji orzeczeń sądów europejskich utworzony na podstawie zarządzenia nr 11 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2013 r. W wyniku prac tego Zespołu wybrane orzeczenia są wprowadzane do Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach (CBOIS). W 2018 r. do CBOIS wprowadzono 184 orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i 10 orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ponadto do CBOIS wprowadzane są opinie i analizy dotyczące wykładni prawa europejskiego, Biuletyn Europejski redagowany przez Wydział Prawa Europejskiego Biura Orzecznictwa, a także kwartalne Informacje o merytorycznej treści orzeczeń NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych.

Na stronie internetowej NSA zamieszczane są także komunikaty Biura Orzecznictwa dotyczące pytań prawnych i wniosków przedłożonych składom poszerzonym NSA oraz pytania prawne i wnioski skierowane do Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W 2018 r. opublikowano 29 komunikatów Biura Orzecznictwa.

5. Udział w pracach legislacyjnych

Sędziowie, członkowie i pracownicy Biura Orzecznictwa uczestniczą w opracowywaniu opinii, które Prezes NSA przedstawia adresatom nadsyłanych projektów aktów prawnych, a w szczególności analizują ich wpływ na ustrój sądów administracyjnych i postępowanie przed tymi sądami. Biorą udział także w uzgodnieniach międzyresortowych oraz w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich. Biuro Orzecznictwa samodzielnie zgłasza uwagi do przekazanych projektów lub koordynuje wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych przez poszczególne jednostki organizacyjne NSA oraz WSA.

W 2018 r. w Biurze Orzecznictwa zaopiniowano 50 projektów aktów prawnych, do 19 z nich zgłoszono uwagi, m.in. do projektów ustaw: o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa, o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw. Opinie sporządzone w Biurze Orzecznictwa dotyczyły również projektów aktów wykonawczych, w tym m.in. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia za czynności doradcy podatkowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez doradcę podatkowego ustanowionego z urzędu, rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia za czynności doradcy podatkowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia szczegółowych zasad prowadze-

nia biurowości, rachunkowości i ewidencji operacji finansowych kancelarii komorniczych, rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu i trybu prowadzenia oraz udostępniania przez komornika sądowego uczestnikom postępowania i organom nadzoru akt i urządzeń ewidencyjnych, rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie upoważnienia innych organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Szefa Krajowej Administracji Skarbowej dotyczących blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego.

Projekty aktów prawnych nadsyłanych do NSA są również oceniane przez Zespół Analiz Ekonomicznych pod względem ich skutków finansowych na funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego, w tym zapewnienie sprawności postępowania sądowoadministracyjnego.

Sędziowie i pracownicy Biura monitorują proces legislacyjny i oceniają wpływ wprowadzanych przepisów na funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego. W przypadku gdy projektowane przepisy wpłynęłyby na ustrój sądów administracyjnych lub postępowanie przed tymi sądami, Biuro Orzecznictwa inicjuje odpowiednie działania, np. sporządza projekty rozporządzeń wykonawczych lub zarządzeń wewnętrznych.

6. Wydział Prawa Europejskiego

Do zadań działającego w Biurze Orzecznictwa Wydziału Prawa Europejskiego (WPE) należy m.in. gromadzenie i analiza: przepisów prawa europejskiego, które mają zastosowanie w sprawach sądowoadministracyjnych; orzecznictwa NSA i WSA, w którym zastosowano prawo unijne; orzecznictwa TSUE i ETPC w zakresie objętym właściwością sądów administracyjnych, jak również udostępniania przepisów prawa europejskiego i orzecznictwa sądów w tych sprawach sędziom sądów administracyjnych; aktualizacja i rozbudowa zakładki „Prawo europejskie" na stronie internetowej NSA (http://www.nsa.gov.pl), zwłaszcza w zakresie dokumentacji związanej z pytaniami prejudycjalnymi polskich sądów administracyjnych; udzielanie informacji o źródłach prawa unijnego oraz orzecznictwie TSUE i ETPC pracownikom WSA i NSA; gromadzenie literatury dotyczącej problematyki prawa europejskiego; tłumaczenie (całych lub fragmentów) orzeczeń TSUE i ETPC, sprawdzanie tłumaczeń oraz tłumaczenie innych dokumentów na potrzeby Prezesa NSA i sędziów sądów administracyjnych; sporządzanie rocznych opracowań tematycznych (monograficznych) dotyczących problematyki prawa europejskiego; udział w wykładach, szkoleniach i konferencjach naukowych dotyczących problematyki prawa europejskiego.

W 2018 r. sporządzono szereg opinii, analiz i notatek dla potrzeb wewnętrznych Biura i NSA, w tym opracowanie pt. „Wymiana informacji w dziedzinie opodatkowania (analiza postanowień dyrektywy Rady 2014/107/UE zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE)". Celem tego opracowania było przedstawienie najważniejszych aspektów zmian procedury wymiany informacji podatkowych dokonanych dyrektywą 2014/107/UE z punktu widzenia efektywności europejskiego systemu wymiany tych informacji, ze szczególnym uwzględnieniem wymiany automatycznej. Ponadto w ramach corocznej sprawozdawczości przygotowano opracowanie pt. „Stosowanie prawa Unii Europejskiej i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez wojewódzkie sądy administracyjne w 2017 r."

Wydział koordynował tłumaczenie z języka angielskiego na język polski wybranych wyroków TSUE oraz dokonał weryfikacji tych tłumaczeń, monitorował również przebieg rozpatrywania przez TSUE pytań prejudycjalnych NSA i wojewódzkich sądów administra-

cyjnych. Ponadto Wydział koordynował działania poszczególnych jednostek organizacyjnych NSA mające na celu wybór orzeczeń Sądu do umieszczenia w elektronicznej bazie orzeczeń *Jurifast* prowadzonej w ramach Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA–Europe) (BO/Eu-071-16/18), a także przekazywał stosowne informacje do umieszczenia na oficjalnej stronie internetowej NSA.

Wydział dokonał wyboru 10 orzeczeń ETPC w sprawach przeciwko innym państwom wydanych w 2017 r. z punktu widzenia zasadności ich przetłumaczenia przez NSA w ramach realizacji porozumienia w sprawie tłumaczenia i udostępniania orzeczeń ETPC, zawartego w dniu 24 marca 2014 r. między Ministrem Sprawiedliwości, Ministrem Spraw Zagranicznych, Trybunałem Konstytucyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym (wyroki w sprawach: *Moreira Ferreira przeciwko Portugalii* (nr 2), skarga nr 19867/12; *Regner przeciwko Republice Czeskiej*, skarga nr 35289/11; *Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy przeciwko Finlandii,* skarga nr 931/13*; A.I. przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 23378/15; *Magomedov i inni przeciwko Rosji*, skarga nr 33636/09 i in.; *Kamenos przeciwko Cyprowi*, skarga nr 147/07; *Paluda przeciwko Słowacji*, skarga nr 33392/12; decyzje w sprawach: *K2 przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 42387/13; *Boudelal przeciwko Francji*, skarga nr 14894/14; *P. Plaisier B.V i inni przeciwko Holandii*, skarga nr 46184/16 i in.).

Wydział opracowuje w cyklu miesięcznym „Biuletyn Europejski" zawierający informacje o nowych aktach prawnych Unii Europejskiej i Rady Europy o istotnym dla sądownictwa administracyjnego orzecznictwie TSUE i ETPC (w tym omówienie, po uprzednim przetłumaczeniu, dostępnych w językach angielskim i francuskim orzeczeń ETPC). W biuletynie zawarte są również informacje o kierowanych przez składy WSA i NSA pytaniach prejudycjalnych. W okresie sprawozdawczym opracowano 12 numerów „Biuletynu Europejskiego", przekazanych do wiadomości sędziów NSA, zamieszczonych w bazie CBOiS oraz na stronie internetowej NSA. W 2018 r. w „Biuletynie Europejskim" opublikowano streszczenia 34 orzeczenia ETPC w sprawach przeciwko innym państwom w celu upowszechniania standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w polskim wymiarze sprawiedliwości. W cyklu kwartalnym zaś opracowywany jest wybór orzeczeń sądów administracyjnych „Stosowanie prawa europejskiego przez sądy administracyjne" szczególnie istotnych z punktu widzenia wykładni i stosowania przepisów prawa europejskiego.

Wydział prowadzi i aktualizuje na stronie internetowej NSA zakładkę „Prawo europejskie", w której zamieszczane są pytania prejudycjalne NSA i WSA, „Biuletyn Europejski", linki do baz orzecznictwa TSUE oraz ETPC, tłumaczenia orzeczeń ETPC na język polski, a także m.in. linki do publikacji Rady Europy, Agencji Praw Podstawowych UE itp.

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

Zgodnie z art. 40 § 2 p.u.s.a. do zakresu działania Kancelarii Prezesa NSA należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych.

W 2018 r., podobnie jak w latach poprzednich, podejmowano działania w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków dla sprawnego orzekania i funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, właściwych obsad orzeczniczych oraz administracyjnych, a także odpowiedniego wyposażenia biurowego, technicznego i informatycznego. W NSA kontynuowano prace związane z informatyzacją postępowania sądowoadministracyjnego polegające na wykonaniu i wdrożeniu systemu informatycznego do obsługi tego postępowania. Podjęto prace związane w szczególności z zabezpieczeniem odpowiednich warunków lokalowych dla WSA w Szczecinie, gdzie wyremontowano budynek będący siedzibą tego Sądu oraz kontynuowano prace budowalne związane z dostosowaniem budynku, który w 2015 r. został pozyskany na rzecz WSA w Szczecinie, dla potrzeb sądowych. Jednocześnie wszystkie sądy administracyjne zostały doposażone w niezbędny sprzęt biurowy i tzw. techniczny. Preliminowane w budżecie NSA środki finansowe pozwoliły także na realizację innych, pozostałych zadań inwestycyjnych.

Niezależnie od powyższego Kancelaria Prezesa NSA, podobnie jak w latach poprzednich, realizowała również następujące zadania ogólnoorganizacyjne:

W celu zapewnienia utrzymania odpowiedniej sprawności w załatwianiu spraw przez NSA i wojewódzkie sądy administracyjne uruchomiono niezbędne procedury mające na celu obsadę wolnych stanowisk sędziowskich w sądach administracyjnych. W 2018 r. nominacje na urząd sędziego NSA z rąk Prezydenta RP otrzymało 4 sędziów, a do wojewódzkich sądów administracyjnych 10 sędziów oraz 4 asesorów sądowych. W tym samym roku w stan spoczynku przeszło 16 sędziów NSA, a z wojewódzkich sądów administracyjnych 35 sędziów. Na koniec roku sprawozdawczego w NSA obsadzone były 103 stanowiska sędziowskie, przy limicie 121 stanowisk, w wojewódzkich sądach administracyjnych 470 stanowisk przy limicie 509 stanowisk sędziowskich oraz 20 stanowisk asesorskich przy limicie 35 stanowisk.

Kancelaria Prezesa NSA realizowała również zadania mające na celu zapewnienie dostępu do informacji jurydycznej. W porozumieniu z Radą Biblioteczną aktualizowano i uzupełniano na bieżąco księgozbiory Biblioteki NSA o niezbędne publikacje naukowe, komentarze oraz inną literaturę fachową i czasopisma prawnicze przydatne w pracy sędziów, jak również pracowników administracyjnych. Podobnie jak w minionych latach, zbiory Biblioteki NSA były udostępniane także adwokatom, radcom prawnym, studentom, stronom i uczestnikom postępowania sądowego oraz innym zainteresowanym osobom.

Dostęp do informacji jurydycznej realizowano także poprzez wydawanie własnych publikacji. W 2018 r. ukazało się sześć numerów (nr 76-81) dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego". Ponadto wydano w formie książkowej „Informację o działalności sądów administracyjnych w 2017 roku" oraz opublikowano opracowanie pt. „Sądownictwo administracyjne w Polsce i Czechach. Wybrane zagadnienia omawiane w ra-

mach polsko-czeskiej współpracy sędziów sądów administracyjnych, Wrocław 17–18 października 2016". W serii „Materiały szkoleniowe" ukazały się: nr 46/2018 – „Spółka cywilna w sprawach podatkowych na tle orzecznictwa sądów administracyjnych", nr 47/2018 – „Spółki jako strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym (materiały z seminarium szkoleniowego dla asystentów sędziego, NSA, Warszawa 27 listopada 2017 r.)", nr 48/2018 – „Wybrane zagadnienia w podatku od nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem opodatkowania budowli", nr 49/2018 – „Zadania referendarza sądowego w praktyce – zagadnienia wybrane".

W celu zapewnienia sądom oraz poszczególnym sędziom powszechnego dostępu do orzeczeń oraz tworzenia warunków do podnoszenia jakości pracy sądów i jednolitości orzecznictwa, systematycznie zwiększano liczbę orzeczeń zgromadzonych w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach, w której na koniec 2018 roku zgromadzono 2 021 tys. orzeczeń. Realizując prawo obywateli do informacji ustawicznie poszerzano liczbę udostępnianych w Internecie, uprzednio zanonimizowanych, orzeczeń sądów administracyjnych. Na koniec okresu sprawozdawczego liczba udostępnionych w ten sposób orzeczeń wynosiła 1 683 tys. W 2018 roku odnotowano ponad 3,7 mln „wejść" do internetowej bazy orzeczeń, skutkujących 19 mln wyświetleń stron wyników wyszukiwania oraz pojedynczych orzeczeń.

W 2018 r. prowadzono także działania związane z zabezpieczeniem ogólnoorganizacyjnym współpracy i działalności międzynarodowej NSA, w tym również w zakresie wymiany doświadczeń orzeczniczych oraz upowszechniania wiedzy o sądownictwie administracyjnym.

NSA utrzymuje regularne kontakty międzynarodowe z najwyższymi sądami administracyjnymi w Europie i na świecie. Sąd jest członkiem europejskiego Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union – ACA-Europe) oraz Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych (International Association of Supreme Administrative Jurisdictions – IASAJ). Oba stowarzyszenia organizują seminaria i konferencje dotyczące aktualnych zagadnień funkcjonowania sądownictwa administracyjnego oraz programy wymiany sędziów. NSA jest również członkiem Sieci Sądów Najwyższych (Superior Courts Network – SCN) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Sędziowie sądów administracyjnych uczestniczą również w pracach Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów Administracyjnych (Association of European Administrative Judges – AEAJ) oraz podnoszą kwalifikacje zawodowe w ramach seminariów, staży i wizyt studyjnych organizowanych przez Europejską Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (European Judicial Training Network – EJTN).

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny współuczestniczy w kształtowaniu standardów prawnoadministracyjnych UE, współpracując z EJTN przy organizacji w Polsce staży dla sędziów sądów administracyjnych z innych państw. Dla przykładu należy wskazać, że tylko w 2018 r., w ramach organizowanego przez EJTN programu wymiany sędziów sądów administracyjnych, w NSA na stażu specjalistycznym lub ogólnym przebywali sędziowie z następujących państw: Irlandii, Francji, Austrii, Bułgarii, Niemiec, Hiszpanii, Holandii i Włoch. Jednocześnie w tym samym okresie czasu, na takich samych zasadach, sędziowie orzekający w wojewódzkich sądach administracyjnych odbyli staże w Hiszpanii i we Włoszech. Oprócz tego polscy sędziowie sądów administracyjnych mogli skorzystać również ze staży zorganizowanych w ramach współpracy bilateralnej Naczelnego Sądu Administra-

cyjnego z Federalnym Sądem Administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec i Radą Stanu Francji.

NSA, podobnie jak w roku 2017, współpracował również z Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) podczas realizacji programu wizyt studyjnych dla sędziów sądów administracyjnych orzekających w sprawach uchodźczych.

NSA utrzymuje także partnerskie kontakty z Akademią Prawa Europejskiego (ERA) z siedzibą w Trewirze, której celem jest upowszechnianie wiedzy na temat prawa europejskiego poprzez organizację szkoleń, konferencji, wizyt studyjnych, kursów językowych oraz publikacje dydaktyczne.

W 2018 r. NSA utrzymywał relacje bilateralne z Federalnym Sądem Administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec, Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Litewskiej, Najwyższym Sądem Administracyjnym Republiki Czeskiej oraz Sądem Najwyższym Słowacji i Radą Stanu Francji.

Szczególny charakter miała w 2018 r. konferencja naukowa asystentów NSA, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego pt. „Stosowanie prawa europejskiego w orzecznictwie sądowym" zorganizowana przez Naczelny Sąd Administracyjny z udziałem gości zagranicznych: Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej prof. Koena Lenaertsa, Rzecznika Generalnego TSUE prof. UŚ dr hab. Macieja Szpunara oraz prof. UJ dr hab. Niny Półtorak – sędziego Sądu Unii Europejskiej. W ramach tej konferencji wykład inauguracyjny „Trybunał Sprawiedliwości: dialog oparty na wzajemnym zaufaniu i niezawisłości sędziowskiej" przedstawił Prezes TSUE.

Delegacja sędziów orzekających w sądach administracyjnych w Bułgarii, w tym w Najwyższym Sądzie Administracyjnym, przebywała z wizytą studyjną w NSA i WSA w Warszawie w październiku 2018 r. w ramach organizowanego przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) programu wizyt studyjnych dla sędziów sądów administracyjnych orzekających w sprawach uchodźczych.

Realizacja wszystkich wskazanych powyżej działań oraz utrzymanie sprawności orzeczniczej nie byłoby możliwe bez uzyskania właściwego zabezpieczenia finansowo-budżetowego sądownictwa administracyjnego.

IV. Wydział Informacji Sądowej NSA

1. Zagadnienia ogólne

Zadania realizowane przez Wydział Informacji Sądowej (WIS) NSA w roku 2018 wynikają przede wszystkim z uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego[1]. Działalność Wydziału koncentrowała się w szczególności na: informowaniu stron i osób zainteresowanych o właściwości sądów administracyjnych i stanie spraw załatwianych w Sądzie oraz udostępnianiu do wglądu akt spraw, udostępnianiu informacji publicznej w zakresie działalności Sądu, prowadzeniu spraw petycji, skarg i wniosków, obsłudze medialnej NSA i Prezesa Sądu, prowadzeniu statystyki sądowej, nadzorze nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o Sprawach oraz wykonywaniu innych czynności związanych z tą Bazą, a także na kierowaniu pracami związanymi z redakcją serwisu internetowego NSA oraz Biuletynu Informacji Publicznej. Stosownie do § 3 ust. 5 regulaminu WIS NSA sprawował nadzór nad realizacją analogicznych zadań w wojewódzkich sądach administracyjnych. Wydział wykonywał również obowiązek wynikający z art. 11 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej[2] poprzez informowanie właściwego organu podatkowego o przypadkach niezłożenia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej od dokumentów stwierdzających udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz ich odpisów, wypisów i kopii. W ramach Wydziału funkcjonuje inspektor ochrony danych powołany w związku z wejściem w życie RODO[3]. Ponadto WIS NSA aktywnie uczestniczył w działalności popularyzatorskiej Sądu m.in. poprzez współorganizację „Nocy Muzeów w Naczelnym Sądzie Administracyjnym", akcji „Lekcja w sądzie", a także szeregu innych spotkań z uczniami i studentami (w roku 2018 odbyło się 29 takich spotkań).

2. Informowanie i udostępnianie akt

2.1. W roku 2018 na żądania stron postępowania, jak też innych osób zainteresowanych, zgłaszane w formie ustnej podczas osobistej wizyty w siedzibie Sądu, a także telefonicznie lub drogą elektroniczną, w tym z wykorzystaniem platformy ePUAP, pracownicy WIS NSA udzielili kilkudziesięciu tysięcy odpowiedzi. Zadawane pytania dotyczyły przede wszystkim stanu toczących się postępowań oraz zakresu sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli nad działalnością administracji publicznej. W ramach udzielanych wyjaśnień wskazywano na środki prawne przewidziane w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[4], na obowiązki, jakie spoczywają na stronach postępowania i konsekwencje ich niedopełnienia.

2.2. Zadania informacyjne były również realizowane w ramach współpracy z ministerstwami i urzędami centralnymi, terenową administracją rządową, organami jednostek sa-

[1] M.P. z 2010 r. Nr 86, poz. 1007; ze zm. (tekst ujednolicony: www.nsa.gov.pl; dalej: regulamin).

[2] Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1044).

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE L 2016.119.1).

[4] Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

morządu terytorialnego oraz organami ochrony prawnej, w tym sądami powszechnymi. W roku 2018 w WIS NSA udzielono w tym trybie 138 odpowiedzi w formie pisemnej.

2.3. W 2018 roku Czytelnia Akt NSA udostępniła do wglądu zbliżoną do poprzedniego roku liczbę akt (ponad 1,2 tys. spraw). W wojewódzkich sądach administracyjnych liczba udostępnionych stronom akt zasadniczo kształtowała się proporcjonalnie do liczby rozpoznanych spraw w danym sądzie. W Czytelniach Akt NSA i sądów pierwszej instancji przyjmowano także składane do akt wnioski i za zgodą przewodniczących wydziałów wydawano kopie dokumentów z akt. W ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 139 § 5 p.p.s.a. w Czytelni Akt NSA udostępniano wyroki NSA wydane na posiedzeniu niejawnym. Łącznie w tym trybie do wglądu wyłożono 3088 sentencji wyroków, co oznacza wzrost w stosunku do poprzedniego roku o prawie 26%.

3. Dostęp do informacji publicznej

3.1. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 regulaminu WIS NSA realizował obowiązki wynikające z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[5]. Aktualne informacje o NSA i działalności tego Sądu udostępniane były w Biuletynie Informacji Publicznej, a także na oficjalnej stronie internetowej NSA[6]. Za pośrednictwem tej strony, jak również stron wojewódzkich sądów administracyjnych, użytkownicy internetu mieli dostęp do uzupełnianej na bieżąco bazy orzeczeń sądów administracyjnych. Stałą praktyką było również umieszczanie na stronach internetowych aktualnych sprawozdań i zestawień statystycznych. NSA oraz wojewódzkie sądy administracyjne udostępniały w formie elektronicznej terminarze rozpraw bądź wokandy. Od początku 2018 r. w Biuletynie Informacji Publicznej NSA publikowany jest rejestr umów cywilnoprawnych zawieranych przez Sąd.

W roku 2018 do Prezesa NSA wpłynęły 273 wnioski o udostępnienie informacji publicznej, co stanowi spadek o niespełna 4% w stosunku do poprzedniego roku. Natomiast do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło łącznie 861 wniosków, co oznacza spadek o 9% w porównaniu z 2017 r.

Najczęściej wnoszono o udostępnienie treści konkretnego orzeczenia. Do NSA wpłynęło 110 takich wniosków, co stanowi 40% wszystkich wniosków o udostępnienie informacji publicznej, a do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło ich 206, co stanowi 24% wszystkich wniosków. Dotyczyły one przede wszystkim orzeczeń wydanych przed 2004 r., które nie podlegają co do zasady publikacji w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, a także orzeczeń, które nie zostały jeszcze dodane do Bazy. Realizacja wniosków dotyczących orzeczeń niepublikowanych w CBOSA polegała w większości przypadków na umieszczeniu tego orzeczenia w bazie lub na przesłaniu jego zanonimizowanej kopii w formie papierowej. Natomiast większość wniosków załatwiono poprzez wskazanie miejsca internetowej publikacji.

Spośród wymienionych wyżej wniosków, podobnie jak w latach ubiegłych, żądano udostępnienia: danych statystycznych obrazujących działalność sądów administracyjnych, informacji o stanie spraw, pytań prawnych kierowanych do NSA przez uprawnione podmioty, w tym Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich,

[5] Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.; dalej: u.d.i.p.

[6] www.nsa.gov.pl.

dokumentów z akt sądowych, dokumentów z postępowań o zamówienie publiczne, informacji o wynagrodzeniach sędziów i pracowników, informacji o wieku sędziów, a także informacji oraz dokumentów związanych z zakupem przez NSA różnego rodzaju towarów i usług poza trybem zamówień publicznych. Do niemal wszystkich sądów administracyjnych, w tym do NSA, wpłynęły ponadto wnioski o udzielenie informacji o strukturze zatrudnienia asystentów sędziego, dodatkowym zatrudnieniu sędziów, wysokości środków finansowych na zakup różnego rodzaju środków trwałych, a także o liczbę spraw wszczętych skargami na akty wydane przez konkretny organ.

3.2. Zdecydowaną większość wniosków o udostępnienie informacji publicznej załatwiono pozytywnie poprzez bezpośrednie udzielenie informacji, ewentualnie przez odesłanie do informacji zamieszczonych na stronie internetowej sądu lub w bazie orzeczeń sądów administracyjnych. Prezes NSA uwzględnił 90% wszystkich wniosków, a prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych udzielili żądanych informacji publicznych w 98% przypadków. W odniesieniu do pozostałych wniosków sprawę załatwiono w inny sposób (wydano decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub poinformowano, że informacja nie ma charakteru publicznego, pozostawiono wniosek bez rozpoznania bądź przekazano według właściwości).

Działający z upoważnienia Prezesa NSA Przewodniczący WIS NSA wydał dwie decyzje o odmowie udostępnienia informacji w postaci treści korespondencji z 2018 r. pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a Prezesem NSA, dotyczącej potwierdzenia posiadania statusu sędziego przez osoby popierające kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa[7]. Podstawę prawną tej decyzji stanowił art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Natomiast prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych decyzje o odmowie udostępnienia informacji wydali w 4 przypadkach. Podstawę prawną tych decyzji stanowił w dwóch przypadkach art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., zgodnie z którym uzyskanie informacji przetworzonej możliwe jest w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, a w dwóch przypadkach art. 5 ust. 2 u.d.i.p., który z kolei stanowi, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. W oparciu o ww. przepisy prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych odmówili: wskazania liczby spraw rozpoznanych przez sąd w przedmiocie odmowy udzielania informacji publicznej ze względu na ochronę informacji niejawnych, ochronę tajemnicy przedsiębiorcy, ochronę prywatności, ochronę innych tajemnic ustawowo chronionych, odmówili też wskazania liczby spraw, w których ze względu na stwierdzone bezpodstawne wzbogacenie sąd odmówił stwierdzenia nadpłaty, wskazania sygnatur spraw sądowych, w których stroną była konkretna osoba i udostępnienia skanów postanowień zwalniających od ponoszenia kosztów sądowych w tych sprawach oraz informacji o wysokości wynagrodzenia kierowników sekretariatów wydziałów i głównych specjalistów zatrudnionych w jednym z wojewódzkich sądów administracyjnych.

4. Skargi, wnioski, petycje

4.1. W WIS NSA zarejestrowano w 2018 r. ogółem 1079 spraw z zakresu skarg i wniosków (z tego 699 dotyczyło skarg w ramach właściwości NSA i WSA), co stanowi wzrost o 9% w stosunku do roku poprzedniego. Wpłynęły ponadto 1102 pisma ponowne (kolejne

[7] V Inf/S 0411/88/18, V Inf/S 0411/111/18.

pisma, dotyczące zarejestrowanej już sprawy), tj. 6% więcej niż w 2017 r. Natomiast do wydziałów informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych łącznie wpłynęło 2727 skarg i wniosków, co stanowi wzrost o 2,4% w stosunku do roku 2017. Wpłynęło ponadto 656 pism ponownych, tj. 11,5% mniej niż w poprzednim roku.

Skargi dotyczyły najczęściej niezadowolenia stron z przebiegu postępowania sądowego i treści orzeczeń sądowych. Skarżący domagali się weryfikacji orzeczeń sądów administracyjnych obu instancji w trybie pozaprocesowym oraz wyrażali niezadowolenie z działania sądów administracyjnych. Zarejestrowano również grupę skarg, w których strony żądały wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów orzekających w ich sprawach. Część skarżących żądała wszczęcia przez Prezesa NSA postępowania o unieważnienie prawomocnego orzeczenia na podstawie art. 172 p.p.s.a.

Wśród wniosków dominowały zapytania o stan spraw, a także prośby o wyjaśnienie określonych zagadnień procesowych. Część wniosków dotyczyła zamieszczenia orzeczenia w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

W roku 2018 WIS NSA udzielił odpowiedzi na dwie petycje. Pierwsza z nich zawierała postulat utworzenia wojewódzkiego sądu administracyjnego w Częstochowie. W odpowiedzi na tę petycję wskazano zainteresowanemu przepisy prawa regulujące kwestie związane z tworzeniem i znoszeniem wojewódzkich sądów administracyjnych. Biorąc pod uwagę ich treść, adresat petycji uznał, że nie ma możliwości jej uwzględnienia[8]. Druga z petycji dotyczyła zmiany zasad prowadzenia i publikacji rejestru umów NSA. W tej sprawie poinformowano autora petycji, że Prezes NSA dokona odpowiedniej zmiany zarządzenia o prowadzeniu i publikacji rejestru umów w zakresie dolnego limitu wartości umów, które są publikowane w rejestrze[9]. Zarówno petycje, jak też treści udzielonych odpowiedzi zostały umieszczone na stronie internetowej NSA. Jedna petycja dotyczyła wizerunku godła na stronie BIP jednego z wojewódzkich sądów administracyjnych. Petycja została uwzględniona.

4.2. W 2018 roku jedynie 1,7% skarg na działalność sądów administracyjnych wniesionych do Prezesa NSA okazała się w całości lub w części zasadna[10] (w poprzednim roku 2%). W pozostałych zbadanych sprawach nie stwierdzono sugerowanych uchybień. W tych przypadkach przedstawiano skarżącym przebieg postępowań, wyjaśniano podnoszone przez nich wątpliwości oraz wskazywano podstawy prawne działań sądów wywołujących sprzeciw lub niezadowolenie stron. Wskazywane w skargach sprawy badane były w szerszym zakresie – z perspektywy zgodności podejmowanych w toku postępowania działań z regulaminami wewnętrznego urzędowania sądów oraz z obowiązującymi zasadami biurowości. Rozważano przy tym, czy w ramach uprawnień nadzorczych przysługujących Prezesowi NSA oraz prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych należy podjąć działania z urzędu. W sytuacjach, gdy potwierdzały się zarzuty podnoszone przez wnioskodawców ewentualnie gdy w badanych sprawach dostrzeżono inne uchybienia, podejmowano działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości, zapobieganie ich następstwom oraz powtarzaniu błędów w przyszłości. O dostrzeżonych przejawach nieprawidłowości WIS NSA informował Prezesa NSA, Dyrektora Biura Orzecznictwa lub prezesów poszczególnych wo-

[8] V Inf/S 041/34/18.

[9] V Inf/S 041/255/18.

[10] Zasadne skargi dotyczyły przede wszystkim niewłaściwej anonimizacji orzeczeń opublikowanych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl).

jewódzkich sądów administracyjnych, a także właściwe organy samorządów zawodowych pełnomocników reprezentujących strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

4.3. W związku ze skargami dotyczącymi funkcjonowania sądów administracyjnych, które wpłynęły w 2018 r., dostrzeżono m.in. uchybienia w zakresie anonimizacji orzeczeń w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, a także nieterminowe ich publikowanie, opóźnienia w doręczeniach odpisów orzeczeń bądź brak takich doręczeń.

Stwierdzono również pojedyncze przypadki: braku odpowiedzi na wniosek skierowany do prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego o udostępnienie informacji publicznej[11], nieustalenia w postępowaniu sądowym opiekuna prawnego osoby ubezwłasnowolnionej i zaniechania wezwania opiekuna do zatwierdzenia działań podjętych przez skarżącego pozbawionego zdolności procesowej[12], sporządzenia dwóch różnych uzasadnień jednego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego[13], nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji prawidłowo wniesionego sprzeciwu[14].

W roku 2018 skarżący mieli również możliwość skierowania zarzutów osobiście do Przewodniczącego WIS lub jego zastępcy. Dotyczyły one głównie prawomocnie zakończonych postępowań sądowoadministracyjnych. Skarżący wyrażali swoje niezadowolenie z treści rozstrzygnięć w konkretnych sprawach, oczekując od Prezesa NSA reakcji w postaci weryfikacji prawomocnych orzeczeń. Poza tym poruszali kwestie związane z administracyjną sferą funkcjonowania NSA, m.in. z zasadami rozpoznawania skarg i wniosków oraz regulacjami dotyczącymi organizacji spotkań z Prezesem NSA oraz Wiceprezesami Sądu.

4.4. Stosownie do art. 41a § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[15] w zw. z art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[16] i art. 10 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym[17] skargi i wnioski zawierające treści znieważające lub słowa powszechnie uznawane za obelżywe pozostawiane były bez rozpatrzenia, o czym informowano nadawcę. W związku z jedną ze skarg, której autorem był doradca podatkowy, zawierającą obelżywe i prowokujące sformułowania, zasygnalizowano problem właściwemu organowi samorządu zawodowego[18].

5. Obsługa medialna

W 2018 r. w WIS NSA zarejestrowano 106 pisemnych wniosków przedstawicieli mediów o udzielenie informacji w formie pisemnej lub w formie wypowiedzi (wzrost o 41% w stosunku do 2017 r.). W ramach obsługi medialnej sądów administracyjnych udzielano dziennikarzom prasy, radia i telewizji informacji dotyczących przebiegu postępowania, bieżącego orzecznictwa, jak też administracyjnej sfery działalności sądów administracyjnych. WIS NSA w ramach współpracy z redakcjami dzienników, czasopism prawniczych, portali

[11] V Inf/S 041/246/18.
[12] V Inf/S 041/438/18.
[13] V Inf/S 041/679/18.
[14] V Inf/S 041/29/18.
[15] Dz.U. z 2019 r. poz. 52.
[16] Dz.U. z 2018 r. poz. 2107.
[17] Dz.U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.
[18] V Inf/S 041/428/18.

internetowych oraz stacji telewizyjnych i radiowych przekazywał orzeczenia bądź wskazywał na miejsce ich publikacji w internetowej bazie orzeczeń. Udzielał również informacji w formie danych statystycznych dotyczących orzeczniczej działalności sądów. Pracownicy Wydziału dokonywali na bieżąco monitoringu prasy pod kątem tematyki dotyczącej sądownictwa administracyjnego. Wypowiedzi kierownictwa WIS NSA były przedmiotem publikacji prasowych. Prośby o komentarz często dotyczyły skutków prawnych orzeczeń wydawanych przez NSA. Zainteresowanie mediów wzbudziły m.in. orzeczenia w sprawach dotyczących: odmowy udzielenia absolutorium Prezydentowi Białegostoku[19], obowiązku szczepień ochronnych[20], zakładu odpadów komunalnych w Warszawie[21], odmowy powołania na stanowisko notariusza[22], transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia[23], zmiany nazw ulic w związku z tzw. ustawą dekomunizacyjną[24].

W roku 2018 r. Rzecznik Prasowy NSA i jego Zastępca udzielali wypowiedzi dla rozgłośni radiowych, a także dla stacji telewizyjnych. W związku z wydanymi przez NSA postanowieniami o udzielenie zabezpieczenia w postępowaniu o uchylenie uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego[25] zorganizowano konferencję prasową, w której udział wzięli przedstawiciele większości ogólnopolskich i lokalnych stacji telewizyjnych i radiowych, a także dziennikarze prasowi i inne zainteresowane osoby. Tematami wypowiedzi do audycji radiowotelewizyjnych były również kwestie dotyczące wieku sędziów NSA w związku z przepisami o przejściu w stan spoczynku, postanowienie TSUE w sprawie przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym[26], działania podejmowane przez NSA w sprawie informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego, postępowanie w sprawie wygaśnięcia mandatu Prezydenta Radomia, wyroki NSA odnośnie do zasiłku pielęgnacyjnego dla rodzica w związku z rezygnacją z zatrudnienia[27] oraz spalarni odpadów medycznych[28].

Dużym zainteresowaniem zarówno prasy, jak też radia i telewizji cieszyły się orzeczenia NSA wydane w sprawach wniosków kandydatów na stanowisko sędziego SN o uchylenie uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, a także wyroki dotyczące zwrotu nieruchomości warszawskich wywłaszczonych na mocy tzw. dekretu Bieruta. W związku z pytaniami dziennikarzy WIS NSA umieszczał stosowne komunikaty prasowe na stronie internetowej NSA. Łącznie w 2018 r. umieszczono 46 komunikatów dotyczących nie tylko zapowiedzi wybranych spraw sądowych oraz treści wydanych orzeczeń NSA, ale również zdarzeń pozaorzeczniczych, w tym w szczególności bieżącego statusu sędziów NSA w związku ze zmianą wieku przejścia w stan spoczynku. W roku 2018 Rzecznik Prasowy NSA odniósł się do publikacji prasowej, która ukazała się w Dzienniku Gazecie Prawnej, zawierającej sugestię odnośnie do znajomości przez urzędników Ministerstwa Energii treści mającej do-

[19] Wyrok NSA z 10 stycznia 2018 r., II GSK 4237/17.
[20] M.in. wyrok NSA z 7 lutego 2018 r., II OSK 933/18.
[21] Wyroki NSA z 12 lutego 2018 r., II OSK 1157/17 oraz II OSK 2524/17.
[22] Wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., II GSK 1741/16.
[23] Wyrok NSA z 10 października 2018 r., II OSK 2552/16.
[24] M.in. wyroki NSA z 7 grudnia 2018 r., II OSK 2415/18, II OSK 2416/18, II OSK 2682/16.
[25] Postanowienia NSA z 25 września 2018 r., II GW 21/18, II GW 22/18, II GW 23/18 oraz II GW 24/18.
[26] Postanowienie TSUE z 19 października 2018 r. w sprawie C-619/18R
[27] Wyrok NSA z 10 lipca 2018 r., I OSK 134/18.
[28] Wyrok NSA z 9 lutego 2018 r., I OSK 1284/17.

piero zapaść uchwały siedmiu sędziów NSA. W stosownej polemice stwierdzono, że ani Ministerstwo, ani żaden inny organ administracji nie może posiadać wiedzy na temat kierunku przyszłego rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego poszerzonemu składowi NSA.

6. Statystyka

Stosownie do § 3 ust. 1 pkt 5 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego WIS NSA przygotował zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu spraw i sposobu załatwiania spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny[29]. Zostały one przekazane kierownictwu NSA. Zbiorcze sprawozdania za poszczególne miesiące oraz analizy danych zawartych w zestawieniach w stosunku „miesiąc do miesiąca" WIS NSA sporządzał na bieżąco i publikował w serwisie internetowym oraz w Biuletynie Informacji Publicznej NSA. Ponadto Wydział opracował i przedstawił stosowne dane na potrzeby Rocznika Statystycznego RP Głównego Urzędu Statystycznego.

7. Działania nadzorcze

Zgodnie z § 3 ust. 5 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego WIS NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie zadań powierzonych wydziałom informacji sądowej tych sądów. Realizując ten obowiązek w 2018 r. przeprowadzono wizytacje w WSA w Szczecinie, WSA w Rzeszowie i WSA w Warszawie, których opis, wnioski i zalecenia pokontrolne przedstawione zostały w sprawozdaniach powizytacyjnych[30]. Przewodniczący WIS wojewódzkich sądów administracyjnych przedstawili informacje roczne o działalności kierowanych przez nich wydziałów. Informacje te zostały przeanalizowane z punktu widzenia sprawności i prawidłowości wykonywania przez wydziały powierzonych im zadań. Wybrane zagadnienia dotyczące administracyjnej sfery działalności wojewódzkich sądów administracyjnych, pojawiające się w ramach skarg i wniosków składanych Prezesowi NSA, były przedstawiane prezesom sądów pierwszej instancji w celu ewentualnej weryfikacji przyjętych rozwiązań administracyjnych.

8. Strona internetowa oraz strona podmiotowa BIP NSA, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach

8.1. Stosownie do § 3 ust. 1 pkt 6 regulaminu wewnętrznego urzędowania NSA WIS wykonuje zadania w zakresie prowadzenia strony internetowej Sądu i strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz sprawowania nadzoru nad Centralną Bazą Orzeczeń i Informacji o Sprawach rozpoznawanych w sądach administracyjnych. Kolegium Redakcyjne powołane zarządzeniem Nr 13 Prezesa NSA z dnia 6 sierpnia 2015 r.[31], na czele którego

[29] V Inf/S 0213/1/18, V Inf/S 0213/2/18, V Inf/S 0213/19/18, V Inf/S 0213/20/18.

[30] V Inf/S 0421/1/18, V Inf/S 0421/2/18, V Inf/S 0421/3/18.

[31] Zarządzenie Nr 13 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie publikowania informacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

stoi Zastępca Przewodniczącego WIS, w roku 2018 na bieżąco uaktualniało dane umieszczone na stronie internetowej oraz stronie BIP. W serwisie internetowym NSA publikowano informacje o ważnych wydarzeniach związanych z funkcjonowaniem NSA. W ramach komunikatów Rzecznika Prasowego informowano o najbardziej istotnych orzeczeniach, nie tylko sądów administracyjnych, ale również innych sądów i Trybunałów, w szczególności w sprawach budzących zainteresowanie opinii publicznej. Wykonując obowiązek określony w art. 87 § 6a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w BIP NSA po raz kolejny opublikowano aktualne oświadczenia majątkowe sędziów NSA. W związku z wejściem w życie RODO Kolegium dostosowało treści umieszczane w serwisie internetowym oraz w BIP do wymogów tego aktu prawnego. Z danych przekazanych przez Wydział Informatyki NSA wynika, że liczba wejść na stronę internetową NSA i stronę podmiotową BIP jest z każdym rokiem większa. W roku 2018 odnotowano średnio ponad 2,7 mln takich wejść w każdym miesiącu.

8.2. W 2018 r. kontynuowano wykonywanie zadań wynikających z zarządzenia Nr 9 Prezesa NSA z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet. WIS NSA sprawował nadzór nad prawidłowością i terminowością wpisów dokonywanych w Centralnej Bazie, prowadził i aktualizował słowniki haseł tematycznych i aktów prawnych. Dodano ponadto wybrane orzeczenia sprzed 2004 r., które nie miały dotychczas formy elektronicznej. Wszystkie skargi i zgłoszenia związane przede wszystkim z niewłaściwą anonimizacją orzeczeń umieszczonych w Bazie, WIS NSA niezwłocznie weryfikował i w uzasadnionych przypadkach podejmował stosowne działania.

9. Inspektor Ochrony Danych

W związku z wejściem w życie w dniu 25 maja 2018 r. przepisów RODO przy WIS NSA powołano inspektora ochrony danych. Do tej daty przy istotnym współudziale IOD dokonano przede wszystkim przeglądu i weryfikacji stosowanych dotychczas rozwiązań z zakresu ochrony danych osobowych, opracowano komplet polityk bezpieczeństwa i instrukcji dający fundament organizacyjny dla właściwego wdrożenia RODO w NSA. W świetle nowych przepisów o ochronie danych osobowych nadzór nad prawidłowością ich przetwarzania w wojewódzkich sądach administracyjnych powierzono NSA. Stąd też w drugiej połowie 2018 r. IOD wraz z Biurem Orzecznictwa NSA przeprowadził stosowne kontrole w WSA w Bydgoszczy oraz WSA w Opolu. W obydwu skontrolowanych sądach stan wdrożenia RODO zarówno w kwestii proceduralnej, jak i wdrożonych zabezpieczeń został oceniony jako bardzo dobry.

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel (dane za rok 2018)

Tabela I. Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych 372
Tabela II. Skargi na akty i inne czynności organów 373
Tabela III. Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów 375
Tabela IV. Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2018 377
Tabela V. Skargi na akty i inne czynności organów według rodzaju spraw 378
Tabela VI. Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów 394
Tabela VII. Skargi na akty i czynności dyrektorów izb administracji skarbowej 396
Tabela VIII. Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych 396
Tabela IX. Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA) 398
Tabela X. Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2018 399
Tabela XI. Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki 400
Tabela XII. Skargi kasacyjne według izb NSA 401
Tabela XIII. Skargi kasacyjne od orzeczeń sądu I instancji według rodzaju spraw 402

Tabela I
Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ skarg							
		ogółem		w tym					
				na akty i inne czynności			na bezczynność organu		
		ilość	%	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie	ilość	% do ogółu wpływu	% do ogółu wpływu w danym sądzie
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	wojewódzkie sądy administracyjne	65 963	100	60 247	91,33		5 716	8,67	
2	WSA Białystok	1 713	2,60	1 564	2,37	91,30	149	0,23	8,70
3	WSA Bydgoszcz	2 562	3,88	2 432	3,69	94,93	130	0,20	5,07
4	WSA Gdańsk	3 311	5,02	3 084	4,68	93,14	227	0,34	6,86
5	WSA Gliwice	5 247	7,95	4 893	7,42	93,25	354	0,54	6,75
6	WSA Gorzów Wielkopolski	1 670	2,53	1 547	2,35	92,63	123	0,19	7,37
7	WSA Kielce	1 386	2,10	1 292	1,96	93,22	94	0,14	6,78
8	WSA Kraków	4 843	7,34	4 387	6,65	90,58	456	0,69	9,42
9	WSA Lublin	2 822	4,28	2 617	3,97	92,74	205	0,31	7,26
10	WSA Łódź	3 367	5,10	3 108	4,71	92,31	259	0,39	7,69
11	WSA Olsztyn	1 833	2,78	1 709	2,59	93,24	124	0,19	6,76
12	WSA Opole	1 107	1,68	965	1,46	87,17	142	0,22	12,83
13	WSA Poznań	4 743	7,19	4 293	6,51	90,51	450	0,68	9,49
14	WSA Rzeszów	2 827	4,29	2 690	4,08	95,15	137	0,21	4,85
15	WSA Szczecin	2 573	3,90	2 392	3,63	92,97	181	0,27	7,03
16	WSA Warszawa	21 989	33,34	19 903	30,17	90,51	2 086	3,16	9,49
17	WSA Wrocław	3 970	6,02	3 371	5,11	84,91	599	0,91	15,09

Tabela II
Skargi na akty i inne czynności organów

Lp.	Nazwa sądu	Ogółem główne symbole z tego o symbolach głównych	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Łącznie /kol 7 i 17/	Z A Ł A T W I O N O										Zamknięto	Pozostało na następny okres
							Łącznie /suma rubryk 8 i 13/	N a r o z p r a w i e					Na posiedzeniu niejawnym					
				razem	w tym ponownie wpisane			Ogółem /suma rubryk 9-12/	Uwzględniono skargę/ sprzeciw	Oddalono skargę/ sprzeciw	Odrzucono skargę/ sprzeciw	W inny sposób	Ogółem	w tym uwzględniono skargę/ sprzeciw	w tym oddalono skargę/ sprzeciw	w tym odrzucono skargę/ sprzeciw		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	wojewódzkie sądy administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	23 793	60 247	2 321	62 977	62 217	40 637	13 335	25 973	410	919	21 580	2 266	6 400	10 717	760	21 063
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 480	6 687	240	6 956	6 915	4 753	2 982	1 504	146	121	2 162	256	677	965	41	2 211
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	540	1 564	54	1 781	1 776	1 256	365	874	11	6	520	18	134	217	5	323
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	37	130	3	139	139	104	49	49	4	2	35	2	2	24	0	28
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	877	2 432	53	2 536	2 529	2 035	747	1 257	15	16	494	16	18	365	7	773
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	136	353	6	413	412	361	272	82	5	2	51	0	0	46	1	76
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	920	3 084	140	3 106	3 088	1 845	617	1 177	14	37	1 243	133	456	582	18	898
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	69	463	16	352	352	223	127	89	6	1	129	5	37	73	0	180
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 870	4 893	216	4 975	4 963	3 129	947	2 100	57	25	1 834	158	532	926	12	1 788
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	130	447	22	419	418	307	178	113	12	4	111	17	24	52	1	158
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	277	1 547	49	1 488	1 487	1 191	519	648	18	6	296	2	0	242	1	336
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	37	254	4	246	246	205	164	35	3	3	41	2	0	21	0	45
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	307	1 292	20	1 389	1 383	1 103	305	752	15	31	280	12	42	188	6	210
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	9	139	1	132	132	120	68	43	9	0	12	0	1	10	0	16

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 248	4 387	118	4 448	4 296	2 655	1 003	1 420	36	196	1 641	192	530	774	152	1 187
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	128	534	25	540	517	377	224	113	19	21	140	13	38	75	23	122
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 082	2 617	138	2 965	2 952	2 256	589	1 613	14	40	696	9	56	498	13	734
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	45	210	7	217	217	153	57	73	8	15	64	0	1	40	0	38
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	854	3 108	104	2 962	2 952	2 413	677	1 634	50	52	539	1	1	466	10	1 000
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	70	372	12	331	329	230	112	88	14	16	99	0	0	75	2	111
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	324	1 709	53	1 734	1 639	1 160	391	676	25	68	479	47	127	266	95	299
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	21	233	6	225	223	186	125	52	2	7	37	4	3	24	2	29
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	272	965	67	1 028	1 019	601	257	331	9	4	418	71	89	209	9	209
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	26	166	5	166	166	130	92	32	6	0	36	8	6	17	0	26
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 334	4 293	243	4 260	4 223	3 014	1 248	1 667	41	58	1 209	144	283	672	37	1 367
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	162	519	24	553	549	424	252	131	15	26	125	8	25	74	4	128
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	486	2 690	76	2 469	2 277	1 502	505	876	20	101	775	103	195	433	192	707
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	34	169	6	160	159	110	73	27	9	1	49	8	12	27	1	43
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	580	2 392	103	2 266	2 242	1 451	529	874	20	28	791	131	211	396	24	706
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	56	222	16	234	233	155	99	49	6	1	78	4	13	55	1	44
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	11 714	19 903	768	22 095	21 927	12 857	3 794	8 790	45	228	9 070	1 142	3 469	3 617	168	9 522
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 409	2 012	70	2 376	2 371	1 348	893	426	13	16	1 023	166	479	293	5	1 045
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 108	3 371	119	3 475	3 464	2 169	842	1 284	20	23	1 295	87	257	866	11	1 004
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	111	464	17	453	452	320	197	102	15	6	132	19	36	59	1	122

Tabela III
Skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów

Lp.	Nazwa sądu	Ogółem główne symbole z tego o symbolach głównych	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Łącznie /kol 7 i 17/	Z A Ł A T W I O N O										Zamknięto	Pozostało na następny okres
							Łącznie /suma rubryk 8 i 13/	N a r o z p r a w i e					Na posiedzeniu niejawnym					
								Ogółem /suma rubryk 9-12/	Uwzględniono skargę/ sprzeciw	Oddalono skargę/ sprzeciw	Odrzucono skargę/ sprzeciw	W inny sposób	Ogółem	w tym				
				razem	w tym ponownie wpisane									uwzględniono skargę/ sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	odrzucono skargę/ sprzeciw		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	wojewódzkie sądy administracyjne	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	1 933	5 716	323	6 338	6 310	956	424	308	149	75	5 354	1 796	1 056	1 983	28	1 311
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	1 933	5 716	323	6 338	6 310	956	424	308	149	75	5 354	1 796	1 056	1 983	28	1 311
2	WSA Białystok	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	53	149	9	184	184	62	38	14	9	1	122	12	26	78	0	18
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	53	149	9	184	184	62	38	14	9	1	122	12	26	78	0	18
3	WSA Bydgoszcz	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	32	130	9	128	127	73	44	21	8	0	54	1	1	44	1	34
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	32	130	9	128	127	73	44	21	8	0	54	1	1	44	1	34
4	WSA Gdańsk	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	93	227	8	275	274	1	0	1	0	0	273	123	53	85	1	45
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	93	227	8	275	274	1	0	1	0	0	273	123	53	85	1	45
5	WSA Gliwice	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	153	354	22	436	432	127	25	40	61	1	305	87	76	116	4	71
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	153	354	22	436	432	127	25	40	61	1	305	87	76	116	4	71
6	WSA Gorzów Wielkopolski	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	33	123	4	138	138	111	27	28	6	50	27	0	0	14	0	18
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	33	123	4	138	138	111	27	28	6	50	27	0	0	14	0	18
7	WSA Kielce	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	19	94	3	107	104	32	18	10	3	1	72	22	12	35	3	6
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	19	94	3	107	104	32	18	10	3	1	72	22	12	35	3	6

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
8	WSA Kraków	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	91	456	20	452	447	35	3	19	13	0	412	79	123	154	5	95
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	91	456	20	452	447	35	3	19	13	0	412	79	123	154	5	95
9	WSA Lublin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	39	205	11	210	210	97	48	44	2	3	113	27	52	24	0	34
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	39	205	11	210	210	97	48	44	2	3	113	27	52	24	0	34
10	WSA Łódź	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	96	259	17	303	303	201	98	77	16	10	102	0	0	85	0	52
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	96	259	17	303	303	201	98	77	16	10	102	0	0	85	0	52
11	WSA Olsztyn	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	34	124	14	138	138	64	28	22	14	0	74	22	14	31	0	20
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	34	124	14	138	138	64	28	22	14	0	74	22	14	31	0	20
12	WSA Opole	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	18	142	2	150	150	0	0	0	0	0	150	56	40	49	0	10
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	18	142	2	150	150	0	0	0	0	0	150	56	40	49	0	10
13	WSA Poznań	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	79	450	14	376	369	47	14	12	14	7	322	74	67	91	7	153
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	79	450	14	376	369	47	14	12	14	7	322	74	67	91	7	153
14	WSA Rzeszów	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	98	137	21	222	222	2	0	1	0	1	220	50	37	125	0	13
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	98	137	21	222	222	2	0	1	0	1	220	50	37	125	0	13
15	WSA Szczecin	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	72	181	5	221	221	4	2	1	0	1	217	45	37	112	0	32
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	72	181	5	221	221	4	2	1	0	1	217	45	37	112	0	32
16	WSA Warszawa	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	808	2 086	145	2 365	2 359	8	5	2	1	0	2 351	1 109	400	636	6	529
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	808	2 086	145	2 365	2 359	8	5	2	1	0	2 351	1 109	400	636	6	529
17	WSA Wrocław	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	215	599	19	633	632	92	74	16	2	0	540	89	118	304	1	181
		z tego o symbolach głównych 638-642, 656-657	215	599	19	633	632	92	74	16	2	0	540	89	118	304	1	181

Tabela IV
Załatwione przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na akty i inne czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów w latach 2004–2018*

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Z A Ł A T W I O N O					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w t y m				
			na rozpawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	151 471	83 217	59 940	72,03	23 277	27,97	68 254
2005	131 163	87 383	58 924	67,43	28 459	32,57	43 780
2006	106 216	78 660	54 091	68,77	24 569	31,23	27 556
2007	86 184	66 942	48 100	71,85	18 842	28,15	19 242
2008	76 686	58 730	40 904	69,65	17 826	30,35	17 956
2009	77 058	59 500	41 967	70,53	17 533	29,47	17 558
2010	85 388	64 121	45 956	71,67	18 165	28,33	21 267
2011	91 118	69 281	48 767	70,39	20 514	29,61	21 837
2012	93 997	71 865	51 112	71,12	20 753	28,88	22 132
2013	103 766	75 696	54 970	72,62	20 726	27,38	28 070
2014	112 231	81 242	56 877	70,01	24 365	29,99	30 989
2015	114 520	81 353	58 381	71,76	22 972	28,24	33 167
2016	109 859	78 992	52 602	66,59	26 390	33,41	30 867
2017	103 293	77 567	49 681	64,05	27 886	35,95	25 726
2018	91 689	69 315	41 593	60,01	26 934	38,86	22 374

* Skarga na przewlekłość postępowania organów wprowadzona od dnia 10 kwietnia 2011 r. (ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18).

Tabela V
Skargi na akty i inne czynności organów według rodzaju spraw

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Łącznie /kol. 7 i 17/	Z A Ł A T W I O N O										Zamknięto	Pozostało na następny okres
							Łącznie /suma rubryk 8 i 13/	Na rozprawie					Na posiedzeniu niejawnym					
								Ogółem /suma rubryk 9-12/	Uwzględniono skargę/ sprzeciw	Oddalono skargę/ sprzeciw	Odrzucono skargę/ sprzeciw	W inny sposób	Ogółem ***) ****)	w tym				
				razem	w tym ponownie wpisane									uwzględniono skargę/ sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	odrzucono skargę/ sprzeciw		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	2 566	5 654	179	6 038	5 988	3 460	1 099	2 255	15	91	2 528	301	1 101	943	50	2 182
		w tym o symbolach: 6010–6019																
2	6010	Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, przeniesienie pozwolenia na budowę, zatwierdzenie projektu budowlanego	1 080	2 398	91	2 506	2 472	1 547	504	970	8	65	925	110	304	426	34	972
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	1	6		4	4	1		1			3		1	2		3
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	73	216	3	216	210	80	25	53	1	1	130	14	86	27	6	73
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	18	41	1	33	33	24	12	11		1	9		6	2		26
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	962	1 999	58	2 208	2 201	1 294	390	884	5	15	907	116	423	303	7	753
7	6015	Uzgodnienia	1	2	1	3	3	2	2				1		1			
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	48	80		86	86	40	9	31			46	2	39	2		42
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	10	35		32	32	25	10	14		1	7	1	3	2		13
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601		1		1	1	1	1									
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	373	876	25	949	946	446	146	291	1	8	500	58	238	179	3	300
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611**	85	171	8	190	190	132	49	54	27	2	58		9	48		66
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	1 267	3 678	115	3 751	3 728	2 556	644	1 875	20	17	1 172	74	146	827	22	1 194
		w tym o symbolach: 6030-6039																

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	22	74	1	83	83	58	11	46		1	25	2	6	14		13
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	295	949	21	960	957	631	91	530	3	7	326	11	43	246	3	284
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	150	454	7	416	411	264	167	90	5	2	147	27	21	93	5	188
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	223	420	8	494	493	363	113	247	1	2	130	7	11	106	1	149
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	59	114	3	122	122	83	20	62	1		39	4	12	19		51
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	116	210	26	246	246	210	44	164		2	36	2	6	27		80
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	36	76	3	94	89	61	31	21	9		28		6	19	5	18
21	6037	Transport drogowy i przewozy	270	1 138	38	1 091	1 086	744	135	607	1	1	342	19	25	232	5	317
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603	47	55	2	83	82	68	12	56			14	1	1	8	1	19
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	49	188	6	162	159	74	20	52		2	85	1	15	63	3	75
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	574	1 523	45	1 591	1 586	1 059	184	844	8	23	527	11	37	422	5	506
		w tym o symbolach: 6040-6049																
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	29	44		58	58	28	13	15			30	1	5	14		15
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	11	66	1	56	56	42	17	16	5	4	14	1	7	6		21
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	466	1 272	38	1 321	1 317	891	116	754	2	19	426	4	12	368	4	417
28	6043	Kinematografia																
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych																
30	6045	Ochrona osób i mienia	10	14		17	17	8	5	3			9			9		7
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	21	52	2	53	52	34	16	17	1		18	1	5	8	1	20
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON																
33	6048	Status zakładu pracy chronionej																
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	37	75	4	86	86	56	17	39			30	4	8	17		26
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	218	531	18	575	575	357	81	271	1	4	218	15	32	159		174
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059																
36	6050	Obowiązek meldunkowy	164	387	10	423	423	255	53	198	1	3	168	6	25	127		128

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
37	6051	Dokumenty stwierdzające tożsamość	3	2		3	3	1		1			2			2		2
38	6052	Akty stanu cywilnego	19	50	6	56	56	33	8	24		1	23	2	2	18		13
39	6053	Obywatelstwo	15	61	2	54	54	42	18	24			12	6	4	2		22
40	6054	Paszporty	1	3		4	4	3		3			1			1		
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	16	28		35	35	23	2	21			12	1	1	9		9
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**	42	109	3	108	105	54	9	43		2	51	5	22	23	3	43
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069																
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	16	35	1	42	40	17	4	11		2	23		16	7	2	9
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża	3	15		13	12	7	1	6			5	2	1	2	1	5
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego		6	1	3	3	1	1				2	1				3
46	6063	Opłaty eksploatacyjne	17	48	1	40	40	24	2	22			16	1	1	14		25
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi lub górniczymi		1		1	1	1		1								
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606	6	4		9	9	4	1	3			5	1	4			1
49	**607**	**Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**	655	1 761	45	1 760	1 693	1 015	519	457	11	28	678	114	190	254	67	656
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079																
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	15	56	1	48	48	31	5	26			17	1	10	4		23
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	6	14		11	11	7	4	3			4		3	1		9
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	58	212	6	202	201	93	30	59	1	3	108	25	48	29	1	68
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie	92	218	5	257	257	186	72	99	1	14	71	9	16	34		53
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	31	81	3	88	88	50	17	31	1	1	38	2	15	19		24
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	7	10	1	13	13	11	4	7			2			2		4
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	250	732	13	675	617	392	309	76	1	6	225	65	27	55	58	307
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	196	438	16	466	458	245	78	156	7	4	213	12	71	110	8	168
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**	5	8	1	11	11	7	1	6			4		2	2		2
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	204	1 099	45	1 045	1 031	788	577	196	11	4	243	35	51	92	14	258
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099																
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	47	135	4	145	145	97	60	37			48	16	10	17		37

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	63	207	3	216	209	132	50	80		2	77	15	30	28	7	54
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	4	10	1	13	13	5	1	4			8	2		4		1
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe	2	10	1	10	10	9	2	6		1	1			1		2
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	88	737	36	661	654	545	464	69	11	1	109	2	11	42	7	164
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	281	365	13	465	464	327	60	266		1	137	19	55	49	1	181
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109																
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	214	242	12	327	326	236	46	190			90	12	37	33	1	129
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy		3		3	3	3		3								
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	58	116	1	125	125	83	13	69		1	42	6	17	14		49
69	6103	Przekazanie powiatom mienia Skarbu Państwa	6			6	6	3		3			3		1	2		
70	6109	Inne o symbolu podstawowym 610	3	4		4	4	2	1	1			2	1				3
71	**611**	**Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych**	7 354	15 788	851	17 120	17 000	10 684	3 513	6 896	28	247	6 316	905	2 087	2 999	120	6 022
		w tym o symbolach: 6110-6119																
72	6110	Podatek od towarów i usług	2 235	4 892	172	5 157	5 131	3 554	1 134	2 310	14	96	1 577	331	372	772	26	1 970
73	6111	Podatek akcyzowy	476	959	85	1 144	1 126	722	152	553	2	15	404	11	40	345	18	291
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	1 135	2 317	142	2 582	2 560	2 055	605	1 412	2	36	505	26	96	330	22	870
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	381	758	63	775	774	676	289	385		2	98	9	19	58	1	364
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	73	158	5	159	159	125	34	89		2	34	1	6	22		72
77	6115	Podatek od nieruchomości	772	2 454	211	2 336	2 308	1 732	681	991	4	56	576	50	77	401	28	890
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	373	870	62	926	914	673	184	429	2	22	277	6	29	208	12	317
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	210	444	15	491	489	306	120	183		3	183	1	6	168	2	163
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	872	1 368	33	1 727	1 718	225	50	170	3	2	1 493	193	865	415	9	513
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	827	1 568	63	1 823	1 821	652	264	374	1	13	1 169	277	577	280	2	572
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	282	769	34	837	826	482	117	352	7	6	344	28	135	138	11	214
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129																
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	139	378	13	408	405	265	55	204	3	3	140	14	53	54	3	109
84	6121	Klasyfikacja gruntów	13	32	2	32	31	20	11	9			11	2	3	4	1	13

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	97	261	15	289	285	135	40	91	1	3	150	12	66	55	4	69
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	14	39		41	40	27	4	22	1		13		2	10	1	12
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	2	1		1	1						1			1		2
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	17	58	4	66	64	35	7	26	2		29		11	14	2	9
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	634	1 715	50	1 793	1 758	1 156	449	669	9	29	602	81	183	259	35	556
		w tym o symbolach: 6130-6139																
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	5	12		13	13	5	2	2		1	8		4	4		4
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	10	46		41	41	35	7	26		2	6	1	2	1		15
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	51	174	4	170	170	124	15	108		1	46	4	6	31		55
93	6133	Informacja o środowisku	26	113	8	117	116	63	30	33			53	5	16	28	1	22
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania	2	5		6	6	1		1			5			3		1
95	6135	Odpady	74	278	8	273	270	189	55	130	3	1	81	10	25	32	3	79
96	6136	Ochrona przyrody	64	236	3	234	233	158	70	87	1		75	12	18	41	1	66
97	6137	Ochrona środowiska morskiego	4	3		5	5	2	1	1			3	1	2			2
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	83	224	9	231	230	184	127	53		4	46	4	9	22	1	76
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	315	624	18	703	674	395	142	228	5	20	279	44	101	97	29	236
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa**	242	748	33	739	731	470	210	231	12	17	261	7	27	192	8	251
		w tym o symbolach: 6140-6149																
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	21	80		75	74	30	12	17	1		44		3	37	1	26
102	6141	Państwowe szkoły wyższe	1	7	1	3	3	1			1		2			2		5
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	3	15		8	7	2		2			5		2	2	1	10
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	82	269	20	257	256	153	59	89	3	2	103	4	6	84	1	94
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	40	105	2	123	120	85	53	22	4	6	35	1	10	20	3	22
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	29	94	3	95	94	76	30	40		6	18			11	1	28
107	6146	Sprawy uczniów	16	56	2	61	61	47	23	24			14			11		11
108	6147	Archiwa	4	3		5	5	2	1	1			3		1	2		2
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa		30	1	6	6	3	2	1			3			3		24
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	46	89	4	106	105	71	30	35	3	3	34	2	5	20	1	29
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	960	3 016	111	3 009	2 973	1 859	833	904	46	76	1 114	146	374	515	36	967

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159																
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	227	736	66	710	704	556	305	187	40	24	148	2	1	126	6	253
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	5	23	1	25	24	13	4	9			11	2	2	6	1	3
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	88	298	3	278	269	164	59	98	1	6	105	14	22	58	9	108
115	6153	Warunki zabudowy terenu	505	1 444	33	1 501	1 485	944	374	525	3	42	541	75	162	260	16	448
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku																
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	59	189	1	216	216	13	11	2			203	41	128	33		32
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej																
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	44	203	5	175	171	133	67	63		3	38	2	10	25	4	72
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	32	123	2	104	104	36	13	20	2	1	68	10	49	7		51
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	303	921	11	968	963	638	398	212	8	20	325	13	94	180	5	256
		w tym o symbolach: 6160-6169																
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	48	173	4	187	186	77	28	48	1		109	2	30	75	1	34
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	15	35		40	40	28	8	20			12		3	7		10
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	18	20		25	25	13	6	5		2	12	1	8	2		13
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	15	31	4	36	35	15	5	10			20	1	14	4	1	10
126	6164	Wspólnoty gruntowe	12	25		33	33	23	8	13		2	10		5	5		4
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	4	5		5	5	5	1	4								4
128	6166	Łowiectwo	19	186	2	180	180	94	76	4	2	12	86	2	4	57		25
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe		3		3	2	2		1	1						1	
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	146	371	1	378	378	333	251	75	3	4	45	5	12	19		139
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	26	72		81	79	48	15	32	1		31	2	18	11	2	17
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	163	312	17	339	339	234	27	191	3	13	105	3	24	42		136
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179																
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy	65	56	1	78	78	65	8	55	1	1	13		3	8		43
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	30	62	1	54	54	40	5	35			14	3	3	6		38
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	16	32	1	35	35	29	3	25		1	6		1	5		13

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli	4	11	1	12	12	9	1	8			3			3		3
137	6174	Sędziowie i asesorzy sądowi	17	38	3	46	46	21	4	8		9	25		5	5		9
138	6175	Rzecznicy patentowi		1		1	1	1		1								
139	6176	Komornicy i syndycy upadłości	1	39	1	34	34	9		8		1	25		6	4		6
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	3	11	3	12	12	7		7			5		1	4		2
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych																
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	27	62	6	67	67	53	6	44	2	1	14		5	7		22
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	595	1 785	86	1 829	1 807	1 276	333	916	4	23	531	59	191	245	22	551
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189																
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	306	993	52	955	944	631	185	432	1	13	313	38	120	144	11	344
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	136	360	15	409	408	323	64	255	1	3	85	6	25	45	1	87
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	142	345	15	388	378	294	75	211	2	6	84	13	29	31	10	99
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	11	87	4	77	77	28	9	18		1	49	2	17	25		21
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	790	1 502	69	1 524	1 517	900	279	507	106	8	617	37	174	359	7	768
		w tym o symbolach: 6190-6199																
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	58	22	1	77	77	58	18	5	35		19			17		3
150	6191	Żołnierze zawodowi	97	178	17	178	176	122	40	78	3	1	54	6	17	22	2	97
151	6192	Funkcjonariusze Policji	241	815	31	644	640	408	111	290	4	3	232	19	106	88	4	412
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	33	74	5	59	59	35	9	25	1		24	3	13	8		48
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	13	49	4	40	40	28	4	23	1		12		1	8		22
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	16	49		40	40	27	5	22			13	2	5	6		25
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	26	57	1	39	39	21	9	12			18	2	6	10		44
156	6197	Służba Celno-Skarbowa	257	163	9	345	344	149	66	18	61	4	195	3	18	170	1	75
157	6198	Inspekcja pracy	11	42		37	37	28	6	21	1		9		3	5		16
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	38	53	1	65	65	24	11	13			41	2	5	25		26
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	462	1 283	64	1 251	1 247	539	108	411	8	12	708	31	262	356	4	494

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209																
160	6200	Choroby zawodowe	105	202	29	239	239	193	31	160		2	46	1	11	18		68
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	6	25	3	16	16	10	1	8	1		6			6		15
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	14	14	2	26	25	12	4	7	1		13		1	8	1	2
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	50	179	8	179	179	111	14	92	2	3	68	18	18	13		50
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	25	39		57	57	40	21	18		1	17	1	1	12		7
165	6205	Nadzór sanitarny	97	254	13	264	264	115	22	88	1	4	149	4	13	120		87
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	165	570	9	470	467	58	15	38	3	2	409	7	218	179	3	265
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	191	565	38	547	545	364	135	219	6	4	181	17	47	80	2	209
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219																
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	64	158	15	170	170	118	29	84	4	1	52	10	19	8		52
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	20	44	3	44	44	26	4	22			18	2	5	5		20
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	38	122	7	114	113	99	44	55			14	3	4	2	1	46
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	17	44	2	42	41	35	10	25			6		2	3	1	19
172	6214	Czynsze regulowane		1		1	1						1			1		
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	52	196	11	176	176	86	48	33	2	3	90	2	17	61		72
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**	3	6		6	6	4	1	3			2			2		3
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229																
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową	1	1		2	2	1		1			1			1		
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego	2	2		3	3	3	1	2								1
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622		3		1	1						1			1		2
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**	37	104	2	97	96	72	7	62	2	1	24	1	15	7	1	44
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239																
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja																
180	6231	Dozór techniczny	2	3	1	4	4	2		1	1		2		1	1		1
181	6232	Miary i wagi																
182	6233	Normalizacja																
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	35	101	1	93	92	70	7	61	1	1	22	1	14	6	1	43

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**	5	53		47	47	38	9	28		1	9	2	2	3		11
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249																
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej		3		3	3	1		1			2			2		
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej																
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej																
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej		1														1
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny																
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń	3	10		10	10	7	2	5			3	1				3
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej																
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	2	39		34	34	30	7	22		1	4	1	2	1		7
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	111	104	6	147	143	107	3	54	2	48	36	1	9	26	4	68
		w tym o symbolach: 6250-6259																
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych		7	1	4	4	4		3		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	80	63	2	84	81	60		11	2	47	21	1	6	14	3	59
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe	7			7	7	4	1	3			3			3		
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej																
201	6257	Powszechne usługi pocztowe		4		4	3	2	1	1			1			1	1	
202	6258	Kontrola działalności pocztowej		2	2	2	2	2		2								
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	24	28	1	46	46	35	1	34			11		3	8		6
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	120	476	17	516	501	385	272	92	13	8	116		3	69	15	80
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269																
205	6260	Statut	9	142		120	106	94	89	4	1		12			6	14	31
206	6261	Regulamin organizacyjny		2		2	2	2		1	1							
207	6262	Radni	20	58	3	66	66	48	17	28	1	2	18		1	10		12
208	6263	Stałe komisje		4		4	4	4		4								
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	4	25	2	26	26	22	4	15	1	2	4		1	2		3

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny																
211	6266	Jednostki pomocnicze	5	39		39	39	17	13	3		1	22			5		5
212	6267	Referendum lokalne	2	2	1	4	4	4	1	3								
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	80	204	11	255	254	194	148	34	9	3	60		1	46	1	29
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	303	619	17	671	671	458	63	390	1	4	213	14	53	131		251
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279																
215	6270	Repatriacja	1	1		1	1	1		1								1
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	134	335	5	336	336	279	16	261	1	1	57	6	11	37		133
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	153	262	11	306	306	167	44	121		2	139	8	38	82		109
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom	1			1	1	1	1									
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	1	1		2	2	2		2								
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	13	20	1	25	25	8	2	5		1	17		4	12		8
221	**628**	**Status kościołów i związków wyznaniowych**	29	29	2	54	53	5	5				48		2	25	1	4
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289																
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru																
223	6281	Regulacje spraw majątkowych	28	25	2	51	50	5	5				45			24	1	2
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628	1	4		3	3						3		2	1		2
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	139	264	11	266	254	148	30	117		1	106	18	40	26	12	137
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299																
226	6290	Reforma rolna	62	120	2	112	105	67	15	51		1	38	11	14	4	7	70
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	6	15		12	12	8	3	5			4	1		2		9
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	6	5	1	8	7	4	1	3			3	1	1	1	1	3
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	53	88	5	98	98	55	7	48			43	2	20	16		43
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	2	19		13	9	5	1	4			4			2	4	8
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	10	17	3	23	23	9	3	6			14	3	5	1		4
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na obszar celny Unii Europejskiej**	289	1 219	29	1 082	830	628	136	434		58	202		4	90	252	426
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309																

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych	159	1 058	14	876	624	489	68	378		43	135		2	74	252	341
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (WIT); wiążąca informacja o pochodzeniu (WIP)	13	8		16	16	16	1	15								5
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	27	26	12	30	30	29	5	9		15	1			1		23
236	6303	Tranzyt unijny i tranzyt zgodnie z konwencjami TIR i ATA																
237	6304	Zwolnienia celne		1														1
238	6305	Zwrot należności celnych	68	69		90	90	42	37	5			48					47
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	22	57	3	70	70	52	25	27			18		2	15		9
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**	55	116	1	107	107	72	10	62			35	1	12	12		64
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319																
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją	2	1		3	3	1		1			2		2			
242	6311	Materiały wybuchowe																
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	16	33		29	29	24	3	21			5		2	1		20
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	25	51		44	44	29		29			15		6	7		32
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	12	31	1	31	31	18	7	11			13	1	2	4		12
246	**632**	**Pomoc społeczna**	1 501	4 892	64	5 050	5 018	3 946	1 217	2 655	14	60	1 072	97	328	502	32	1 343
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329																
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	420	1 123	22	1 262	1 245	905	155	729	3	18	340	14	71	237	17	281
248	6321	Zasiłki stałe	65	178	4	201	201	142	25	112	1	4	59	4	32	17		42
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	125	430	11	413	409	324	107	210	4	3	85	7	34	33	4	142
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej	6	1		7	7	5		5			2			1		
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	37	131	2	133	133	100	34	65	1		33	3	10	10		35
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	848	3 029	25	3 034	3 023	2 470	896	1 534	5	35	553	69	181	204	11	843
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	194	513	6	568	568	455	114	339	1	1	113	12	44	44		139
		w tym o symbolach: 6330-6339																
254	6330	Status bezrobotnego	109	270	4	309	309	248	55	192		1	61	7	21	27		70
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	34	103		107	107	86	23	63			21	2	10	7		30
256	6332	Należności przedemerytalne		2	1	2	2	1		1			1	1				
257	6333	Dodatki szkoleniowe	2	1		2	2	2	1	1								1
258	6334	Stypendia	11	32		37	37	30	11	19			7		3	3		6

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	20	45	1	51	51	39	11	28			12	1	5	6		14
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej	10	25		25	25	20	4	16			5	1		1		10
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców		5		1	1	1		1								4
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	1	5		5	5	4	1	3			1		1			1
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633	7	25		29	29	24	8	15	1		5		4			3
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**	45	238	3	192	192	129	42	86		1	63	2	20	33		91
		w tym o symbolach: 6340-6343, 6349																
265	6340	Potwierdzenie represji	13	130	1	90	90	67	24	43			23	1	4	14		53
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach		2		1	1						1					1
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	12	33	1	32	32	18	4	14			14		5	9		13
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	4	10		9	9	6		5		1	3		1	2		5
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634	16	63	1	60	60	38	14	24			22	1	10	8		19
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	8	20		23	23	18	7	9	1	1	5		1	2		5
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359																
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędziego sportowego	1			1	1	1				1						
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek		3		3	3	3		3								
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie		3		2	2	1		1			1					1
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	7	14		17	17	13	7	5	1		4		1	2		4
275	**636**	**Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych**	138	209	12	243	243	143	30	98	8	7	100	13	51	24		104
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369																
276	6360	Biblioteki	1	3		4	4	3	1	2			1		1			
277	6361	Rejestr zabytków	40	59	2	65	65	53	13	38	1	1	12	2	6	4		34
278	6362	Przejęcie zabytku ruchomego na własność państwa																
279	6363	Wywóz zabytku za granicę	1			1	1	1		1								
280	6364	Udostępnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych		1														1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	82	98	3	130	130	66	11	50	2	3	64	10	39	11		50
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań		3														3
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	14	45	7	43	43	20	5	7	5	3	23	1	5	9		16
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	46	64	3	63	63	54	4	43		7	9	1	3	4		47
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379																
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych																
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu	2			1	1	1		1								1
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego		1		1	1	1		1								
288	6373	Uprawnienia maklerskie		1	1	1	1	1		1								
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi	1			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		6		4	4	3	1	2			1	1				2
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	43	56	2	55	55	47	3	37		7	8		3	4		44
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655**	135	516	32	556	552	214	104	79	7	24	338	15	32	248	4	95
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**	151	202	8	265	265	220	41	177		2	45	3	16	18		88
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469																
295	6460	Znaki towarowe	109	125	4	186	186	155	28	125		2	31	3	7	14		48
296	6461	Wynalazki	34	56	4	58	58	44	10	34			14		9	4		32
297	6462	Wzory użytkowe	6	13		14	14	14	3	11								5
298	6463	Wzory przemysłowe	2	8		7	7	7		7								3
299	6464	Oznaczenia graficzne																
300	6465	Topografie układów scalonych																
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646																
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**	62	56	2	96	96	73	15	58			23	2	5	12		22

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej, prawa prasowego, ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego**	169	662	25	658	655	389	239	142	7	1	266	18	18	208	3	173
		w tym o symbolach: 6480-6481																
304	6480	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	166	661	25	654	651	387	237	142	7	1	264	18	18	206	3	173
305	6481	Sprawy z zakresu ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego	2	1		3	3	2	2				1			1		
306	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**	20	43	7	43	43						43	13	27	2		20
307	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**	162	278	1	282	282	242	39	202		1	40	1	20	10		158
308	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**		1		1	1	1		1								
309	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**	232	665	19	701	697	577	151	419	1	6	120	4	24	80	4	196
310	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	700	2 564	85	2 405	2 397	1 389	516	848	15	10	1 008	123	310	491	8	859
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539																
311	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	115	227	8	237	237	183	71	108	4		54	6	10	29		105
312	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	57	236	10	224	224	132	55	68	5	4	92	7	6	72		69
313	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego		2		2	2	2		2								
314	6534	Zamówienia publiczne	4	10	4	11	11	11	6	5								3
315	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	19	16		24	24	18	4	13		1	6	2		2		11
316	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	232	885	22	856	854	694	270	420	3	1	160	4	17	111	2	261
317	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	214	917	28	825	820	236	66	169		1	584	88	242	242	5	306
318	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	59	271	13	226	225	113	44	63	3	3	112	16	35	35	1	104
319	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**	5	14	1	9	9	6	1	5			3		1	2		10
		w tym o symbolu 6540																
320	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	5	14	1	9	9	6	1	5			3		1	2		10

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
321	**655**	**Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych**	1 261	3 017	132	3 339	3 328	2 507	654	1 795	8	50	821	24	117	462	11	939
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559																
322	6550	Płatności obszarowe	571	1 296	52	1 382	1 374	1 048	270	758	3	17	326	8	60	221	8	485
323	6551	Renty strukturalne	9	27	1	25	25	23	6	17			2		1	1		11
324	6552	Zalesianie gruntów rolnych	20	37	1	44	44	30	8	22			14	4	3	4		13
325	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	13	11		22	22	18	4	14			4		1	3		2
326	6554	Zezwolenia połowowe	15	5	1	16	16	15		15			1			1		4
327	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	633	1 641	77	1 850	1 847	1 373	366	969	5	33	474	12	52	232	3	424
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	23 793	60 247	2 321	62 977	62 217	40 637	13 335	25 973	410	919	21 580	2 266	6 400	10 717	760	21 063
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 480	6 687	240	6 956	6 915	4 753	25 982	1 504	146	121	2 162	256	677	965	41	2 211
328	**638**	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	317	995	13	910	908	71	17	50	3	1	837	38	456	334	2	402
329	**639**	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	643	2 338	100	2 275	2 246	1 686	1 161	327	121	77	560	3	2	418	29	706
		w tym o symbolach: 6391-6393																
330	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	589	1 972	89	1 986	1 958	1 500	1 030	293	114	63	458	3	2	337	28	575
331	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	29	175	6	99	98	80	57	22		1	18			12	1	105
332	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	25	191	5	190	190	106	74	12	7	13	84			69		26
333	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**	97	367	9	378	375	353	272	61	1	19	22			1	3	86
		w tym o symbolach: 6401-6403																
334	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	93	351	8	361	358	337	262	56	1	18	21			1	3	83
335	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	2	15	1	14	14	13	7	5		1	1					3
336	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie ... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)	2	1		3	3	3	3									
337	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**	117	367	14	422	421	384	199	168	7	10	37		1	23	1	62
		w tym o symbolach: 6411-6413																

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
338	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	104	337	12	387	387	352	189	148	7	8	35		1	22		54
339	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	8	21	1	23	23	21	4	16		1	2			1		6
340	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze	5	9	1	12	11	11	6	4		1					1	2
341	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie**	4	15	3	16	16	9	5	4			7			5		3
342	**644**	**Środki zapewniające wykonanie orzeczeń sądu**	171	489	12	532	527	371	331	26	9	5	156	37	2	99	5	128
343	**656**	**Interpretacje podatkowe**	1 125	2 103	89	2 410	2 409	1 870	993	863	5	9	539	175	216	84	1	818
		w tym o symbolach: 6560-6561																
344	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	1 070	1 996	84	2 273	2 272	1 744	944	788	5	7	528	173	215	78	1	793
345	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	55	107	5	137	137	126	49	75		2	11	2	1	6		25
346	6562	Opinie zabezpieczające																
347	**657**	**Inne interpretacje**	6	13		13	13	9	4	5			4	3		1		6

	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
W tym sprzeciwów od decyzji	217	1 511	33	1 537	1 492	315	96	206	4	9	1 177	239	577	308	45	191

	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Orzeczenia wydane w trybie art. 179a p.p.s.a. (po uchyleniu wyroku/postanowienia zaskarżonego skargą kasacyjną)	108	88	26	53	8	1	20	14	2	2

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych
- **o symbolu 6110**: 261
- **o symbolu 6111**: 55

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa: 40
- **uwzględniono**: 13
- **oddalono**: 27
- **w inny sposób**:

****) w tym spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym: 7 944
- uwzględniono: 2 014
- oddalono: 5 796
- w inny sposób: 134

ilość sygnalizacji w trybie art. 155 § 1 p.p.s.a.	5
ilość zawiadomień w trybie art. 55 § 3 p.p.s.a.	
ilość aktów autokontroli, zastosowanych przez organy administracji publicznej (art. 54 § 3 p.p.s.a.)	361
liczba aktów autokontroli, zastosowanych przez organy administracji publicznej w trybie art. 64c § 5 p.p.s.a.	2
liczba rozstrzygnięć zobowiązujących organy administracji publicznej do podjęcia działań, o których mowa w art. 145a § 1 p.p.s.a.	2

Tabela VI
Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ skarg na akty organu		Załatwiono wyrokiem		
		Ilość	% do ogółu wpływu skarg na akty i czynności organów	Ilość	Uwzględniono	% uwzględnień do ilości załatwień wyrokiem
	1	2	3	4	5	6
1	Ogółem (wiersze 2-92)	13 891	23,057	11 643	3 171	27,235
2	Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów Naukowych	43	0,071	29	10	0,086
3	Dyrektor Agencji Ruchu Lotniczego	0	0,000	0	0	0,000
4	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	19	0,032	4	0	0,000
5	Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej	1 943	3,225	1 804	996	8,554
6	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad	150	0,249	130	37	0,318
7	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	56	0,093	81	18	0,155
8	Generalny Konserwator Zabytków	0	0,000	0	0	0,000
9	Główny Geodeta Kraju	42	0,070	33	8	0,069
10	Główny Inspektor Farmaceutyczny	149	0,247	129	27	0,232
11	Główny Inspektor Inspekcji Handlowej	0	0,000	0	0	0,000
12	Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	39	0,065	29	2	0,017
13	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	995	0,652	875	164	1,409
14	Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa	2	0,003	5	1	0,009
15	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	207	0,344	170	31	0,266
16	Główny Inspektor Pracy	7	0,012	8	2	0,017
17	Główny Inspektor Sanitarny	73	0,121	66	11	0,094
18	Główny Inspektor Transportu Drogowego	1 091	1,811	809	125	1,074
19	Główny Lekarz Weterynarii	3	0,005	3	0	0,000
20	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	22	0,037	17	3	0,026
21	Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej	15	0,025	13	6	0,052
22	Komendant Główny Policji	472	0,783	376	57	0,490
23	Komendant Główny Straży Granicznej	99	0,164	88	30	0,258
24	Komisja Nadzoru Finansowego	67	0,111	53	4	0,034
25	Komitet Integracji Europejskiej	0	0,000	0	0	0,000
26	Komisja Egzaminacyjna II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości	75	0,124	75	5	0,043
27	Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa	113	0,188	185	36	0,309
28	Krajowa Rada Doradców Podatkowych	0	0,000	0	0	0,000
29	Krajowa Rada Notarialna	3	0,005	1	0	0,000
30	Krajowa Rada Radców Prawnych	10	0,017	8	3	0,026
31	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	55	0,091	34	5	0,043
32	Krajowa Rada Sądownictwa	1	0,002	0	0	0,000
33	Minister Administracji i Cyfryzacji	3	0,005	3	2	0,017
34	Minister Cyfryzacji	8	0,013	7	0	0,000
35	Minister Edukacji Narodowej	18	0,030	18	1	0,009
36	Minister Energii	33	0,055	29	12	0,103
37	Minister Finansów	254	0,422	515	181	1,555
38	Minister Gospodarki	0	0,000	0	0	0,000
39	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	83	0,138	71	10	0,086
40	Minister Infrastruktury i Rozwoju	825	1,369	363	70	0,601
41	Minister Infrastruktury i Budownictwa	271	0,450	464	106	0,910
42	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	227	0,377	219	45	0,386

	1	2	3	4	5	6
43	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	100	0,166	42	12	0,103
44	Minister Obrony Narodowej	69	0,115	44	12	0,103
45	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	436	0,724	275	88	0,756
46	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi	375	0,622	322	79	0,679
47	Minister Rozwoju	61	0,101	139	31	0,266
48	Minister Skarbu Państwa	1	0,002	4	2	0,017
49	Minister Sportu i Turystyki	15	0,025	15	6	0,052
50	Minister Spraw Wewnętrznych	2	0,003	3	0	0,000
51	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	603	1,001	383	92	0,790
52	Minister Spraw Zagranicznych	11	0,018	7	2	0,017
53	Minister Sprawiedliwości	173	0,287	91	18	0,155
54	Minister Środowiska	85	0,141	82	24	0,206
55	Minister Zdrowia	434	0,720	251	24	0,206
56	Naczelna Rada Adwokacka	12	0,020	22	4	0,034
57	Naczelna Rada Lekarska	14	0,023	7	1	0,009
58	Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych	2	0,003	0	0	0,000
59	Państwowa Komisja Wyborcza	18	0,030	6	0	0,000
60	Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych	0	0,000	0	0	0,000
61	Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	633	1,051	465	122	1,048
62	Prezes Agencji Rezerw Materiałowych	0	0,000	0	0	0,000
63	Prezes Agencji Rynku Rolnego	0	0,000	7	0	0,000
64	Prezes Głównego Urzędu Miar	4	0,007	2	0	0,000
65	Prezes Głównego Urzędu Statystycznego	0	0,000	0	0	0,000
66	Prezes Instytutu Pamięci Narodowej	98	0,163	60	24	0,206
67	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	69	0,115	54	28	0,240
68	Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia	515	0,855	402	51	0,438
69	Prezes Państwowej Agencji Atomistyki	2	0,003	1	0	0,000
70	Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	35	0,058	21	9	0,077
71	Prezes Rady Ministrów	82	0,136	73	15	0,129
72	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej	88	0,146	35	3	0,026
73	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	110	0,183	60	11	0,094
74	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	38	0,063	33	1	0,009
75	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	9	0,015	7	2	0,017
76	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	6	0,010	4	0	0,000
77	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	8	0,013	10	5	0,043
78	Prezes Agencji Mienia Wojskowego	35	0,058	30	4	0,034
79	Prezes Wyższego Urzędu Górniczego	50	0,083	32	7	0,060
80	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	766	1,271	645	214	0,838
81	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	7	0,012	0	0	0,000
82	Rada do Spraw Uchodźców	331	0,549	290	22	0,189
83	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	23	0,038	13	4	0,034
84	Szef Agencji Wywiadu	3	0,005	0	0	0,000
85	Szef Krajowej Administracji Skarbowej	130	0,216	103	28	0,240
86	Szef Służby Cywilnej	0	0,000	0	0	0,000
87	Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców	207	0,344	177	36	0,309
88	Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	136	0,226	82	17	0,146
89	Urząd Patentowy RP	204	0,339	239	44	0,378
90	Zarząd Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji	0	0,000	0	0	0,000
91	Zarząd Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych	0	0,000	0	0	0,000
92	Inne urzędy i instytucje centralne	418	0,694	391	121	1,039

Tabela VII
Skargi na akty i czynności dyrektorów izb administracji skarbowej

Lp.	Województwo	Siedziba izby administracji skarbowej	Wpływ	Załatwiono wyrokiem	
				Ogółem	Uwzględniono
	1	2	3	4	5
1	Ogółem (wiersze 2-17)		13 401	10 531	2 671
2	Dolnośląskie	Wrocław	1 026	619	213
3	Kujawsko-Pomorskie	Bydgoszcz	601	443	105
4	Lubelskie	Lublin	737	607	85
5	Lubuskie	Zielona Góra	394	286	98
6	Łódzkie	Łódź	931	715	149
7	Małopolskie	Kraków	864	527	100
8	Mazowieckie	Warszawa	2 793	3 026	939
9	Opolskie	Opole	260	220	86
10	Podkarpackie	Rzeszów	855	329	59
11	Podlaskie	Białystok	400	413	62
12	Pomorskie	Gdańsk	972	818	173
13	Śląskie	Katowice	1 508	1 071	231
14	Świętokrzyskie	Kielce	193	181	38
15	Warmińsko-Mazurskie	Olsztyn	468	283	68
16	Wielkopolskie	Poznań	902	636	154
17	Zachodniopomorskie	Szczecin	497	357	111

Tabela VIII
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)	15 688	100	12 645	4 245	33,571
2	Biała Podlaska	109	0,695	92	25	0,198
3	Białystok	259	1,651	223	44	0,348
4	Bielsko-Biała	295	1,880	259	72	0,569
5	Bydgoszcz	399	2,543	339	146	1,155
6	Chełm	75	0,478	67	21	0,166
7	Ciechanów	152	0,969	151	35	0,277
8	Częstochowa	273	1,740	218	66	0,522
9	Elbląg	175	1,116	141	36	0,285

	1	2	3	4	5	6
10	Gdańsk	691	4,405	573	202	1,597
11	Gorzów Wielkopolski	183	1,166	165	73	0,577
12	Jelenia Góra	164	1,045	130	44	0,348
13	Kalisz	316	2,014	269	138	1,091
14	Katowice	1 071	6,827	938	286	2,262
15	Kielce	469	2,990	394	79	0,625
16	Konin	159	1,014	118	47	0,372
17	Koszalin	421	2,684	290	107	0,846
18	Kraków	1 059	6,750	792	358	2,831
19	Krosno	144	0,918	100	27	0,214
20	Legnica	186	1,186	138	44	0,348
21	Leszno	107	0,682	107	33	0,261
22	Lublin	552	3,519	552	162	1,281
23	Łomża	104	0,663	92	19	0,150
24	Łódź	572	3,646	419	148	1,170
25	Nowy Sącz	213	1,358	150	53	0,419
26	Olsztyn	406	2,588	305	84	0,664
27	Opole	222	1,415	188	58	0,459
28	Ostrołęka	194	1,237	122	44	0,348
29	Piła	181	1,154	119	44	0,348
30	Piotrków Trybunalski	196	1,249	165	28	0,221
31	Płock	101	0,644	95	25	0,198
32	Poznań	852	5,431	677	325	2,570
33	Przemyśl	154	0,982	113	66	0,522
34	Radom	227	1,447	242	64	0,506
35	Rzeszów	348	2,218	262	101	0,799
36	Siedlce	153	0,975	171	43	0,340
37	Sieradz	138	0,880	116	18	0,142
38	Skierniewice	71	0,453	46	11	0,087
39	Słupsk	242	1,543	186	67	0,530
40	Suwałki	89	0,567	69	19	0,150
41	Szczecin	556	3,544	424	159	1,257
42	Tarnobrzeg	153	0,975	122	56	0,443
43	Tarnów	218	1,390	162	47	0,372
44	Toruń	260	1,657	234	82	0,648
45	Wałbrzych	187	1,192	152	47	0,372
46	Warszawa	1 672	10,658	1 214	378	2,989
47	Włocławek	162	1,033	101	26	0,206
48	Wrocław	344	2,193	291	72	0,569
49	Zamość	116	0,739	146	50	0,395
50	Zielona Góra	298	1,900	206	66	0,522

Tabela IX
Skargi kasacyjne (z podziałem na WSA)

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpłynęło		Z A Ł A T W I O N O									
					w tym przez								
					uwzględnienie			oddalenie			inne załatwienie		
		ogółem	% do ogółu wpływu	załatwienie ogółem	ilość	% uwzględnień do ogółu załatwień	% uwzględnień do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% oddaleń do ogółu załatwień	% oddaleń do ogółu załatwień z danego WSA	ilość	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień	% załatwień w inny sposób do ogółu załatwień z danego WSA
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	Ogółem /wiersze 2-17/	20 229	100	18 959	3 176	16,75		12 467	65,76		3 254	17,16	
2	Białystok	699	3,46	650	71	0,37	10,92	406	2,14	62,46	170	0,90	26,15
3	Bydgoszcz	638	3,15	567	115	0,61	20,28	343	1,81	60,49	106	0,56	18,69
4	Gdańsk	1 147	5,67	1 059	136	0,72	12,84	745	3,93	70,35	170	0,90	16,05
5	Gliwice	1 483	7,33	1 715	236	1,24	13,76	1 249	6,59	72,83	230	1,21	13,41
6	Gorzów Wielkopolski	523	2,59	504	72	0,38	14,29	272	1,43	53,97	160	0,84	31,75
7	Kielce	378	1,87	421	30	0,16	7,13	296	1,56	70,31	90	0,47	21,38
8	Kraków	1 198	5,92	1 108	217	1,14	19,58	797	4,20	71,93	88	0,46	7,94
9	Lublin	832	4,11	836	152	0,80	18,18	547	2,89	65,43	136	0,72	16,27
10	Łódź	1 108	5,48	1 018	174	0,92	17,09	716	3,78	70,33	126	0,66	12,38
11	Olsztyn	523	2,59	508	100	0,53	19,69	297	1,57	58,46	105	0,55	20,67
12	Opole	321	1,59	328	63	0,33	19,21	221	1,17	67,38	42	0,22	12,80
13	Poznań	1 299	6,42	1 435	273	1,44	19,02	841	4,44	58,61	320	1,69	22,30
14	Rzeszów	649	3,21	647	121	0,64	18,70	413	2,18	63,83	110	0,58	17,00
15	Szczecin	822	4,06	1 014	166	0,88	16,37	684	3,61	67,46	151	0,80	14,89
16	Warszawa	7 349	36,33	5 847	1 031	5,44	17,63	3 736	19,71	63,90	1 074	5,66	18,37
17	Wrocław	1 260	6,23	1 302	219	1,16	16,82	904	4,77	69,43	176	0,93	13,52

Tabela X
Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2018

Rok	Ilość spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	Z A Ł A T W I O N O					Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym				
			na rozprawie		na posiedzeniu niejawnym		
			ilość	%	ilość	%	
1	2	3	4	5	6	7	8
2004	6 167	2 918	2 211	75,77	707	24,23	3 249
2005	12 798	6 535	5 752	88,02	783	11,98	6 263
2006	16 700	8 788	7 607	86,56	1 181	13,44	7 912
2007	17 342	9 347	7 889	84,40	1 458	15,60	7 995
2008	18 114	9 389	7 832	83,42	1 557	16,58	8 725
2009	19 185	10 013	8 408	83,97	1 605	16,03	9 172
2010	20 848	10 922	9 453	86,55	1 469	13,45	9 926
2011	24 595	11 352	9 570	84,30	1 782	15,70	13 243
2012	28 260	12 276	10 589	86,26	1 687	13,74	15 984
2013	32 764	13 493	11 841	87,76	1 652	12,24	19 271
2014	37 058	14 994	12 338	82,29	2 656	17,71	22 064
2015	40 698	14 892	12 644	84,90	2 248	15,10	25 806
2016	44 653	16 829	14 793	87,90	2 036	12,10	27 824
2017	45 570	19 192	14 811	77,17	4 381	22,83	26 378
2018	46 608	18 959	12 278	64,76	6 619	34,91	27 649

Tabela XI
Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

Lp.	Siedziba wojewódzkiego sądu administracyjnego	Wpływ do WSA skarg na akty i czynności oraz na bezczynność i przewlekłość postępowania organów	Ilość skarg do załatwienia, dotyczących przewlekłości postępowania przed WSA (wpływ + pozostałość)	% skarg na przewlekłość postępowania do ogółu skarg w danym WSA	% skarg na przewlekłość postępowania dot. danego WSA do ogólnej ilości skarg tego rodzaju	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/	65 963	205	0,311	100	183	1	0,55	58	31,69	124	67,76
2	Białystok	1 713										
3	Bydgoszcz	2 562										
4	Gdańsk	3 311	3	0,091	1,46	3			1	0,55	2	1,09
5	Gliwice	5 247	6	0,114	2,93	6					6	3,28
6	Gorzów Wielkopolski	1 670	1	0,060	0,49	1			1	0,55		
7	Kielce	1 386	4	0,289	1,95	4			3	1,64	1	0,55
8	Kraków	4 843	55	1,136	26,83	49			19	10,38	30	16,39
9	Lublin	2 822	20	0,709	9,76	17			5	2,73	12	6,56
10	Łódź	3 367	2	0,059	0,98	2			1	0,55	1	0,55
11	Olsztyn	1 833	2	0,109	0,98	2					2	1,09
12	Opole	1 107	1	0,090	0,49	1			1	0,55		
13	Poznań	4 743	3	0,063	1,46	3			2	1,09	1	0,55
14	Rzeszów	2 827	2	0,071	0,98	2			2	1,09		
15	Szczecin	2 573	7	0,272	3,41	4			2	1,09	2	1,09
16	Warszawa	21 989	93	0,423	45,37	85	1	0,55	17	9,29	67	36,61
17	Wrocław	3 970	6	0,151	2,93	4			4	2,19		

Tabela XII
Skargi kasacyjne według izb NSA

Lp.	Izba	Ogółem główne symbole z tego o symbolach głównych	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło		Łącznie /kol. 7 i 26/	Z A Ł A T W I O N O																			Zamknięto	Pozostało na następny okres
							Łącznie /suma rubryk 8 i 17/	Na rozprawie									Na posiedzeniu niejawnym										
								Ogółem /suma rubryk 9-10, 14-16/	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	Ogółem /kol. 18-19, 23-25/	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób		
									Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę								Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę									
										łącznie /rubryki 11-13/	w tym								łącznie /kol. 20-22/	w tym								
				razem	z tego ponownie wpisane						uwzględniono skargę/sprzeciw	oddalono skargę/sprzeciw	w inny sposób							uwzględniono skargę/sprzeciw	oddalono skargę/sprzeciw	w inny sposób						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
1	**RAZEM NSA**	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	26 379	20 229	63	18 959	18 897	12 278	903	1 591	864	681	46	9 319	13	452	6 619	289	393	199	182	12	3 148	28	2 761	62	27 649
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	4 041	4 200	2	2 801	2 796	1 943	178	287	133	148	6	1 471		7	853	84	63	31	26	6	532	6	168	5	5 440
2	IZBA OGÓLNOADMINISTRACYJNA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	7 614	8 277	59	6 491	6 484	3 947	241	568	373	184	11	3 097	8	33	2 537	169	275	130	136	9	1 966	12	115	7	9 400
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	1 139	2 215	2	1 312	1 310	744	85	92	54	34	4	565		2	566	69	51	23	23	5	421	6	19	2	2 042
3	IZBA FINANSOWA	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	10 060	6 314		5 884	5 880	4 802	477	627	356	245	26	3 621	1	76	1 078	53	66	46	19	1	573	6	380	4	10 490
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	2 717	1 780		1 278	1 275	1 125	89	178	66	111	1	853		5	150	8	6	5	1		65		71	3	3 219
4	IZBA GOSPODARCZA*)	**Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655**	8 750	5 638	4	6 584	6 533	3 529	185	396	135	252	9	2 601	4	343	3 004	67	52	23	27	2	609	10	2 266	51	7 759
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	185	205		211	211	74	4	17	13	3	1	53			137	7	6	3	2	1	46		78		179

*) Zarządzeniem nr 1 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2018 r. od 1 marca 2018 r. do Wydziału I Izby Gospodarczej z Wydziału II Izby Gospodarczej przekazano sprawy objęte symbolami 602, 653 i 655; ogólna liczba spraw przekazanych między Wydziałami wyniosła 1759, w tym 1708 spraw wraz ze skargami kasacyjnymi.

Tabela XIII
Skargi kasacyjne od orzeczeń sądu I instancji według rodzaju spraw

Lp.	Symbol sprawy	Opis symbolu, przedmioty spraw w ramach symbolu	Pozostało z poprzedniego okresu *)	Wpłynęło		Łącznie /kol. 7 i 26/	Z A Ł A T W I O N O																			Zamknięto	Pozostało na następny okres
							Łącznie /kol. 8 i 17/	Na rozprawie									Na posiedzeniu niejawnym										
								Ogółem /kol. 9-10, 14-16/	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób	Ogółem /kol. 18-19, 23-25/ ***)	Uwzględniono skargę kasacyjną					Oddalono skargę kasacyjną	Odrzucono skargę kasacyjną	W inny sposób		
									Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę								Uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania	Uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę									
										łącznie /kol. 11-13/	w tym								łącznie /kol. 20-22/	w tym								
				razem	z tego ponownie wpisane						uwzględniono skargę/sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	w inny sposób							uwzględniono skargę/sprzeciw	oddalono skargę/ sprzeciw	w inny sposób						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
1	**601**	**Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa**	1 942	1 537	5	1 347	1 346	886	40	137	101	36		697	2	10	460	31	49	22	25	2	354		26	1	2 132
		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	878	721	2	646	645	442	28	69	43	26		336	1	8	203	17	21	12	8	1	153		12	1	953
3	6011	Nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie	1																								1
4	6012	Wstrzymanie robót budowlanych, wznowienie tych robót, zaniechanie dalszych robót budowlanych	25	49		25	25	14		4	3	1		10			11	3	1	1			5		2		49
5	6013	Przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części	17	15		15	15	7						7			8	1					7				17
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	893	645	3	559	559	367	9	59	51	8		296	1	2	192	9	22	6	15	1	151		10		979

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
7	6015	Uzgodnienia	3			2	2	1	1								1						1				1
8	6016	Ochrona przeciwpożarowa	15	13		8	8	5		1	1			4			3		1	1			2				20
9	6017	Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie	9	6		4	4	3		1	1			2			1						1				11
10	6018	Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu w sprawie o symbolu 601		1																							1
11	6019	Inne, o symbolu podstawowym 601	101	87		88	88	47	2	3	2	1		42			41	1	4	2	2		34		2		100
12	**602**	**Ceny, opłaty, stawki taryfowe, nieobjęte symbolem 611**	80	170		117	72	31	1					30			41	1	3	2		1	11		26	45	133
13	**603**	**Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa**	1 105	726		618	618	418	39	54	22	32		324		1	200	12	12	8	4		153	4	19		1 213
		w tym o symbolach: 6030-6039																									
14	6030	Dopuszczenie pojazdu do ruchu	28	37		19	19	10		1	1			9			9						5		4		46
15	6031	Uprawnienia do kierowania pojazdami	162	128		132	132	64	1	3	1	2		60			68	2	2	1	1		61		3		158
16	6032	Inne z zakresu prawa o ruchu drogowym	85	68		75	75	32	1	8	2	6		23			43	1	6	4	2		27		9		78
17	6033	Zajęcie pasa drogowego (zezwolenia, opłaty, kary z tym związane)	98	108		73	73	42	4					38			31	1	3	2	1		26		1		133
18	6034	Zjazdy z dróg publicznych	25	26		21	21	11	1	2	2			8			10	1	1	1			7		1		30
19	6035	Opłaty i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym	246	85		93	93	90	18	9	5	4		63			3	1					2				238
20	6036	Inne sprawy dotyczące dróg publicznych	30	25		22	22	6	1	2	2			3			16	4					8	4			33
21	6037	Transport drogowy i przewozy	397	206		154	154	143	11	26	8	18		106			11	2					9				449
22	6038	Inne uprawnienia do wykonywania czynności i zajęć w sprawach objętych symbolem 603	20	36		20	20	12		1	1			10		1	8						8				36
23	6039	Inne, o symbolu podstawowym 603	14	7		9	9	8	2	2		2		4			1								1		12
24	**604**	**Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych**	3 433	686		1 920	1 914	1 278	22	119	13	101	5	959	3	175	636	6	9	7	1	1	156	2	463	6	2 199
		w tym o symbolach: 6040-6049																									
25	6040	Wyrób, rozlew i obrót alkoholami	2	2		2																				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	27
26	6041	Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ustalanie liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych	23	14		14	14	7		5	1	2	2	2			7		2	1		1	5				23
27	6042	Gry losowe i zakłady wzajemne	3 358	621		1 872	1 871	1 255	22	112	10	99	3	943	3	175	616	4	6	6			144	1	461	1	2 107
28	6043	Kinematografia	1			1	1	1						1													
29	6044	Ewidencja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych i wykonywanie działalności przez przedsiębiorców zagranicznych																									
30	6045	Ochrona osób i mienia	2	4		1	1										1							1			5
31	6046	Inne koncesje i zezwolenia	25	21		19	16	11		2	2			9			5	1					2		2	3	27
32	6047	Nadawanie podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON																									
33	6048	Status zakładu pracy chronionej	1																								1
34	6049	Inne o symbolu podstawowym 604	21	24		11	11	4						4			7	1	1		1		5				34
35	**605**	**Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty**	113	76		72	72	40		8	7	1		32			32	1	8	3	5		19		4		117
		w tym o symbolach: 6050-6054, 6059																									
36	6050	Obowiązek meldunkowy	62	48		38	38	19						19			19	1	2		2		14		2		72
37	6051	Dokumenty stwierdzajace tożsamość	1			1	1	1						1													
38	6052	Akty stanu cywilnego	12	8		9	9	5		2	2			3			4		1		1		1		2		11
39	6053	Obywatelstwo	33	10		20	20	12		4	4			8			8		5	3	2		3				23
40	6054	Paszporty	1	1																							2
41	6059	Inne o symbolu podstawowym 605	4	9		4	4	3		2	1	1		1			1						1				9
42	**606**	**Sprawy z zakresu geologii i górnictwa**	36	34		23	23	16		1		1		13		2	7	1	1		1		5				47
		w tym o symbolach: 6060-6064, 6069																									
43	6060	Poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin	9	13		6	6	2						2			4		1		1		3				16
44	6061	Projektowanie i wykonywanie prac geologicznych oraz zagospodarowywanie złoża	5	6		3	3	3						1		2											8
45	6062	Ruch i likwidacja zakładu górniczego	8	1		5	5	5						5													4
46	6063	Opłaty eksploatacyjne	12	14		8	8	5						5			3	1					2				18

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
47	6064	Stwierdzenie kwalifikacji do wykonywania, dozorowania i kierowania pracami geologicznymi lub górniczymi	1																								1
48	6069	Inne o symbolu podstawowym 606	1			1	1	1		1		1															
49	**607**	**Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi**	462	379		390	390	262	14	39	27	10	2	206	1	2	128	10	10	8	2		101		7		451
		w tym o symbolach: 6070-6076, 6079																									
50	6070	Uwłaszczenie państwowych osób prawnych oraz komunalnych osób prawnych	28	31		15	15	10		1	1			9			5	1	1	1			3				44
51	6071	Trwały zarząd nieruchomościami	5	6		5	5	1		1	1						4						4				6
52	6072	Scalenie oraz podział nieruchomości	48	41		41	41	25	3	1		1		21			16		3	3			12		1		48
53	6073	Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w zakreślonym terminie	67	76		47	47	36	1	10	9	1		25			11						11				96
54	6074	Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności	46	22		42	42	33		7	2	5		26			9		1		1		7		1		26
55	6075	Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami	7	12		11	11	7	2	1		1		4			4						4				8
56	6076	Sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich	141	85		116	116	83	6	3	3			72		2	33	6	2	2			21		4		110
57	6079	Inne o symbolu podstawowym 607	120	106		113	113	67	2	15	11	2	2	49	1		46	3	3	2	1		39		1		113
58	**608**	**Energetyka i atomistyka**	14	13		18	18	16						16			2						2				9
59	**609**	**Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę**	114	196	44	91	91	57	4	3		3		50			34	1	3	3			29		1		219
		w tym o symbolach: 6090-6093, 6099																									
60	6090	Pozwolenie wodnoprawne i budownictwo wodne	45	24		37	37	24	2	2		2		20			13		3	3			10				32
61	6091	Przywrócenie stosunków wodnych na gruncie lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom	48	42		36	36	23	1	1		1		21			13						13				54
62	6092	Melioracje wodne, opłaty melioracyjne	4	3		2	2	2						2													5
63	6093	Spółki wodne i związki wałowe	2	8		5	5										5	1					4				5
64	6099	Inne o symbolu podstawowym 609	15	119	44	11	11	8	1					7			3						2		1		123
65	**610**	**Sprawy komunalizacji mienia**	165	185		73	73	48	3	11	10	1		34			25	3	4	4			17		1		277
		w tym o symbolach: 6100-6103, 6109																									

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
66	6100	Nabycie mienia państwowego z mocy prawa przez gminę	133	171		47	47	27	3	3	3			21			20	3	2	2			14		1		257
67	6101	Przekazanie gminie z urzędu lub na wniosek mienia państwowego związanego z realizacją zadań gminy		1																							1
68	6102	Nabycie mienia Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego	32	13		26	26	21		8	7	1		13			5		2	2			3				19
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**	11 653	6 695		6 837	6 833	5 699	519	747	412	309	26	4 198	1	234	1 134	55	69	47	21	1	614	7	389	4	11 511
		w tym o symbolach: 6110-6119																									
72	6110	Podatek od towarów i usług	3 674	2 489		1 805	1803	1 533	110	251	140	88	23	1 148	1	23	270	17	21	16	5		181	1	50	2	4 358
73	6111	Podatek akcyzowy	1 593	381		953	953	897	42	120	56	64		577		158	56	2	3	1	2		41	1	9		1 021
74	6112	Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania	2 413	1 399		1 503	1 503	1 247	103	144	82	62		977		23	256	7	4	2	2		95	1	149		2 309
75	6113	Podatek dochodowy od osób prawnych	921	521		530	530	488	56	65	24	41		367			42		3	3			15	1	23		912
76	6114	Podatek od spadków i darowizn	128	57		58	58	54	1	10	9	1		43			4						2		2		127
77	6115	Podatek od nieruchomości	1 465	721		1 113	1 113	849	148	81	54	26	1	598		22	264	11	24	17	7		114		115		1 073
78	6116	Podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa oraz inne podatki i opłaty	273	207		204	204	146	20	18	10	8		108			58	6	2	1	1		47	2	1		276
79	6117	Ulgi płatnicze (umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty itp.)	121	81		83	83	60	7	11	7	4		42			23	2	2	2			16		3		119
80	6118	Egzekucja świadczeń pieniężnych	622	460		339	337	253	15	29	21	7	1	201		8	84	3	6	3	3		51	1	23	2	743
81	6119	Inne o symbolu podstawowym 611	443	379		249	249	172	17	18	9	8	1	137			77	7	4	2	1	1	52		14		573
82	**612**	**Sprawy geodezji i kartografii**	185	132		144	144	90	2	12	8	3	1	76			54	1	8	3	5		43	2			173
		w tym o symbolach: 6120-6124, 6129																									
83	6120	Ewidencja gruntów i budynków	89	64		71	71	45	1	4	3	1		40			26	1	3	1	2		22				82
84	6121	Klasyfikacja gruntów	11	8		7	7	4	1					3			3						3				12
85	6122	Rozgraniczenia nieruchomości	50	37		43	43	27		5	3	2		22			16		3	1	2		11	2			44
86	6123	Zasób geodezyjny i kartograficzny	10	7		9	9	7						7			2		1		1		1				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	26	27
87	6124	Uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii	4	1		2	2	1						1			1						1				3
88	6129	Inne o symbolu podstawowym 612	21	15		12	12	6		3	2		1	3			6		1	1			5				24
89	**613**	**Ochrona środowiska i ochrona przyrody**	498	424	4	320	320	214	14	31	22	7	2	165	1	3	106	12	12	7	4	1	75		7		602
		w tym o symbolach: 6130-6139																									
90	6130	Pozwolenie na wprowadzenie do środowiska substancji lub energii	6	15		8	8	1	1								7		1	1			6				13
91	6131	Opłaty za korzystanie ze środowiska	10	14		9	9	7		4	2	2		3			2						1		1		15
92	6132	Kary pieniężne za naruszenie wymagań ochrony środowiska	19	9		6	6	6		1	1			5													22
93	6133	Informacja o środowisku	2	7		1	1										1						1				8
94	6134	Obszary ograniczonego użytkowania	2	1		2	2	2		1			1	1													1
95	6135	Odpady	136	113	4	77	77	51	1	4		3	1	45		1	26	4	1		1		20		1		172
96	6136	Ochrona przyrody	82	66		52	52	34	2	6	6			26			18	2	3	2	1		12		1		96
97	6137	Ochrona środowiska morskiego	2	3		2	2	1						1			1						1				3
98	6138	Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy	23	27		15	15	6	3	1	1			2			9						9				35
99	6139	Inne o symbolu podstawowym 613	216	169		148	148	106	7	14	12	2		82	1	2	42	6	7	4	2	1	25		4		237
100	**614**	**Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczo-rozwojowa i archiwa**	111	152	1	110	110	54	4	5	2	3		45			56	11	9	8	1		35		1		153
		w tym o symbolach: 6140-6149																									
101	6140	Nadanie stopnia i tytułu naukowego oraz potwierdzenie równoznaczności dyplomów, świadectw i tytułów	10	8		5	5	5		1	1			4													13
102	6141	Państwowe szkoły wyższe	2	2		2	2										2	1					1				2
103	6142	Szkoły wyższe niepaństwowe, w tym zawodowe	2	3		1	1	1						1													4
104	6143	Sprawy kandydatów na studia i studentów	31	45		36	36	11	3	1		1		7			25	7	2	2			16				40
105	6144	Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze	17	25		10	10	3		1	1			2			7	1	2	2			4				32
106	6145	Sprawy dyrektorów szkół	26	31		31	31	20		2		2		18			11		2	1	1		8		1		26
107	6146	Sprawy uczniów	13	9		15	15	9						9			6	1	2	2			3				7
108	6147	Archiwa	1	1																							2
109	6148	Działalność badawczo-rozwojowa	2	1		2	2	2	1					1													1

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
110	6149	Inne o symbolu podstawowym 614	7	27	1	8	8	3						3			5	1	1	1			3				26
111	**615**	**Sprawy zagospodarowania przestrzennego**	767	689		643	643	409	49	58	39	19		297	2	3	234	27	31	10	18	3	165		11		813
		w tym o symbolach: 6150-6157, 6159																									
112	6150	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	222	222		233	233	150	37	15	6	9		98			83	15	10	4	4	2	54		4		211
113	6151	Lokalizacja dróg i autostrad	2	3		3	3	2						2			1						1				2
114	6152	Lokalizacja innej inwestycji celu publicznego	86	69		63	63	49	1	7	5	2		41			14	2	1			1	10		1		92
115	6153	Warunki zabudowy terenu	340	282		253	253	161	10	26	19	7		122	2	1	92	8	11	4	7		70		3		369
116	6154	Dostęp do informacji o środowisku																									
117	6155	Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	53	55		47	47	20		4	3	1		16			27	1	8	1	7		17		1		61
118	6156	Dopuszczenie do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej	5	3		6	6	6		3	3			3													2
119	6157	Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	43	36		29	29	15	1	1	1			11		2	14	1	1	1			10		2		50
120	6159	Inne o symbolu podstawowym 615	16	19		9	9	6		2	2			4			3						3				26
121	**616**	**Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt**	113	132	1	79	78	48		6	4	2		42			30		3	1	2		25		2	1	166
		w tym o symbolach: 6160-6169																									
122	6160	Ochrona gruntów rolnych i leśnych	30	34		21	21	14		1	1			13			7						5		2		43
123	6161	Lasy oraz zalesianie gruntów rolnych	7	8		5	5	1						1			4		1		1		3				10
124	6162	Scalanie i wymiana gruntów	13	13	1	10	10	8		2	1	1		6			2						2				16
125	6163	Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa	4	3		3	3	2						2			1						1				4
126	6164	Wspólnoty gruntowe	7	3		4	4	1						1			3						3				6
127	6165	Nasiennictwo i ochrona roślin uprawnych	5	1		2	2	2						2													4
128	6166	Łowiectwo	3	7		5	4	1						1			3						3			1	5
129	6167	Rybołówstwo morskie i rybactwo śródlądowe	1			1	1	1						1													
130	6168	Weterynaria i ochrona zwierząt	34	47		21	21	15		3	2	1		12			6		1	1			5				60

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
131	6169	Inne o symbolu podstawowym 616	9	16		7	7	3						3			4		1		1		3				18
132	**617**	**Uprawnienia do wykonywania określonych czynności i zajęć**	120	109		90	90	47	1	7	5	2		37		2	43	1					10		32		139
		w tym sprawy o symbolach: 6170-6179																									
133	6170	Adwokaci i aplikanci adwokaccy	26	37		13	13	8		2		2		6			5						3		2		50
134	6171	Radcowie prawni i aplikanci radcowscy	18	25		12	12	8		1	1			7			4						4				31
135	6172	Notariusze i aplikanci notarialni	42	18		36	36	21	1	4	4			14		2	15						2		13		24
136	6173	Biegli sądowi i tłumacze przysięgli	2	3																							5
137	6174	Sędziowie i asesorzy sądowi	2			2	2	2						2													
138	6175	Rzecznicy patentowi		1																							1
139	6176	Komornicy i syndycy upadłości	17	19		21	21	2						2			19	1					1		17		15
140	6177	Doradcy podatkowi i biegli rewidenci	3	1		1	1	1						1													3
141	6178	Uprawnienia do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych	1			1	1	1						1													
142	6179	Inne o symbolu podstawowym 617	9	5		4	4	4						4													10
143	**618**	**Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości**	706	711		488	488	316	28	43	27	15	1	240	1	4	170	12	18	12	6		134	1	5	2	929
		w tym o symbolach: 6180-6182, 6189																									
144	6180	Wywłaszczenie nieruchomości i odszkodowanie, w tym wywłaszczenie gruntów pod autostradę	379	425		266	266	179	15	23	12	10	1	140		1	87	9	11	7	4		65	1	1		538
145	6181	Zajęcie nieruchomości i wejście na nieruchomość, w tym pod autostradę	111	128		71	69	42	9	2		2		28		3	27	1	3	3			20		3	2	168
146	6182	Zwrot wywłaszczonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane	212	158		149	149	94	4	18	15	3		71	1		55	2	4	2	2		48		1		221
147	6189	Inne o symbolu podstawowym 618	4			2	2	1						1			1						1				2
148	**619**	**Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy**	403	1 464		538	537	215	13	47	26	19	2	154		1	322	5	9	3	6		299	1	8	1	1 329
		w tym o symbolach: 6190-6199																									
149	6190	Służba Cywilna, pracownicy mianowani, nauczyciele	9	3		4	4	3		1	1			2			1	1									8
150	6191	Żołnierze zawodowi	53	33		43	43	32	1	9	6	3		22			11	1	2	1	1		8				43
151	6192	Funkcjonariusze Policji	187	168		160	160	113	4	17	6	11		92			47	3	5	1	4		38		1		195

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
152	6193	Funkcjonariusze Straży Granicznej	16	9		14	14	13	3	4	4			6			1						1				11
153	6194	Funkcjonariusze Służby Więziennej	4	11		5	5	1	1								4		1	1			3				10
154	6195	Funkcjonariusze Straży Pożarnej	19	11		14	14	10		1		1		9			4						2		2		16
155	6196	Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu	24	20		15	15	13	1	2	1	1		10			2						1	1			29
156	6197	Służba Celno-Skarbowa	68	1 185		259	259	18	3	9	6	1	2	6			241						237		4		994
157	6198	Inspekcja pracy	14	13		13	13	5		1		1		4			8		1		1		6		1		14
158	6199	Inne o symbolu podstawowym 619	9	11		11	10	7		3	2	1		3		1	3						3			1	9
159	**620**	**Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego**	319	300	1	269	269	160	10	17	11	6		132		1	109	3	4		4		100		2		350
		w tym o symbolach: 6200-6205, 6209																									
160	6200	Choroby zawodowe	71	67		61	61	36	1	7	7			27		1	25		2		2		23				77
161	6201	Prawo wykonywania zawodu lekarza, aptekarza, pielęgniarki, położnej	6	3		3	3	3	3																		6
162	6202	Zakłady opieki zdrowotnej	29	11		31	31	28	1	1	1			26			3	1					2				9
163	6203	Prowadzenie aptek i hurtowni farmaceutycznych	124	63		55	55	35	4					31			20	2					17		1		132
164	6204	Środki farmaceutyczne i materiały medyczne oraz nadzór farmaceutyczny	12	8		11	11	8		1	1			7			3						3				9
165	6205	Nadzór sanitarny	50	39		37	37	29	1	4		4		24			8		2		2		6				52
166	6209	Inne o symbolu podstawowym 620	27	109	1	71	71	21		4	2	2		17			50						49		1		65
167	**621**	**Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe**	94	112		92	92	54	3	13	7	6		38			38	6	6	2	3	1	26				114
		w tym o symbolach: 6210-6214, 6219																									
168	6210	Dodatek mieszkaniowy	18	21		18	18	11		3	2	1		8			7	3					4				21
169	6211	Przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego oraz kwatery tymczasowej w służbach mundurowych	28	13		24	24	18	1	4	3	1		13			6	1	1		1		4				17
170	6212	Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	17	28		16	16	10	2	2	1	1		6			6						6				29
171	6213	Inne świadczenia finansowe związane z lokalem mieszkalnym	16	12		11	11	8		3	1	2		5			3		1	1			2				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	26	27
172	6214	Czynsze regulowane																									
173	6219	Inne o symbolu podstawowym 621	15	38		23	23	7		1		1		6			16	2	4	1	2	1	10				30
174	**622**	**Instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa**	2	3		2	2	2						2													3
		w tym o symbolach: 6220-6221, 6229																									
175	6220	Zezwolenie na działalność ubezpieczeniową	1	1		1	1	1						1													1
176	6221	Kary pieniężne z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego	1	2		1	1	1						1													2
177	6229	Inne o symbolu podstawowym 622																									
178	**623**	**Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości**	42	31		29	29	17	1	1	1			15			12	1	2	1	1		9				44
		w tym o symbolach: 6230-6233, 6239																									
179	6230	System oceny zgodności, certyfikacja	8	1		6	6	6						6													3
180	6231	Dozór techniczny	2			1	1	1	1																		1
181	6232	Miary i wagi																									
182	6233	Normalizacja																									
183	6239	Inne o symbolu podstawowym 623	32	30		22	22	10		1	1			9			12	1	2	1	1		9				40
184	**624**	**Powszechny obowiązek obrony kraju**	1	7		1	1	1						1													7
		w tym o symbolach: 6240-6246, 6249																									
185	6240	Zmiana kategorii zdolności do służby wojskowej																									
186	6241	Zwolnienie z odbycia zasadniczej służby wojskowej																									
187	6242	Odroczenie terminu odbycia zasadniczej służby wojskowej																									
188	6243	Skierowanie do służby zastępczej																									
189	6244	Uznanie za jedynego żywiciela rodziny																									
190	6245	Zwolnienie z ćwiczeń																									
191	6246	Orzeczenia Centralnej Wojskowej Komisji Lekarskiej																									
192	6249	Inne o symbolu podstawowym 624	1	7		1	1	1						1													7
193	**625**	**Poczta, telekomunikacja, radio i telewizja**	92	32		41	41	31	6	7	5	2		18			10	2	2		2		5	1			83
		w tym o symbolach: 6250-6259																									

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
194	6250	Rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych	6	3		4	4	4	1	2	1	1		1													5
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	59	15		19	19	12	1	1	1			10			7	2					4	1			55
199	6255	Pozwolenia i urządzenia radiowe	4	2		3	3	3		1	1			2													3
200	6256	Uprawnienia do wykonywania działalności pocztowej																									
201	6257	Powszechne usługi pocztowe	5	2																							7
202	6258	Kontrola działalności pocztowej	3			3	3	3	2					1													
203	6259	Inne o symbolu podstawowym 625	15	10		12	12	9	2	3	2	1		4			3		2		2		1				13
204	**626**	**Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne**	62	226	1	183	183	147	7	21	12	9		119			36	3	5	1	3	1	25		3		105
		w tym o symbolach: 6260-6267, 6269																									
205	6260	Statut	21	24		11	11	7		1	1			6			4		1			1	2		1		34
206	6261	Regulamin organizacyjny	5			5	5	4						4			1								1		
207	6262	Radni	15	27		35	35	29	2	6	3	3		21			6		1	1			5				7
208	6263	Stałe komisje		5																							5
209	6264	Zarząd gminy (powiatu, województwa)	4	12		11	11	9	2	3	2	1		4			2						2				5
210	6265	Zawieszenie organów, zarząd komisaryczny																									
211	6266	Jednostki pomocnicze	1	30		8	8	4		2	1	1		2			4						4				23
212	6267	Referendum lokalne	1	1		2	2	1	1								1	1									
213	6269	Inne o symbolu podstawowym 626	15	127	1	111	111	93	2	9	5	4		82			18	2	3		3		12		1		31
214	**627**	**Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**	133	190		243	243	180	3	22	19	3		154		1	63	6	12	3	9		42		3		80
		w tym o symbolach: 6270-6274, 6279																									
215	6270	Repatriacja	1			1	1	1						1													

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
216	6271	Ochrona cudzoziemca, w tym nadawanie statusu uchodźcy, azyl, zezwolenie na pobyt tolerowany i ochrona czasowa	53	74		97	97	72	1	6	6			64		1	25	1	3		3		20		1		30
217	6272	Wizy, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	52	108		117	117	88	2	15	13	2		71			29	5	7	2	5		15		2		43
218	6273	Świadczenia udzielane cudzoziemcom	1	3		2	2										2						2				2
219	6274	Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemca	6			3	3	2		1		1		1			1						1				3
220	6279	Inne o symbolu podstawowym 627	20	5		23	23	17						17			6		2	1	1		4				2
221	**628**	**Status kościołów i związków wyznaniowych**	3	6		2	2	2						2													7
		w tym o symbolach: 6280-6281, 6289																									
222	6280	Utworzenie kościoła lub innego związku wyznaniowego, wykreślenie z rejestru	1	1		1	1	1						1													1
223	6281	Regulacje spraw majątkowych	2	4		1	1	1						1													5
224	6289	Inne o symbolu podstawowym 628		1																							1
225	**629**	**Sprawy mienia przejętego z naruszeniem prawa**	159	79	1	102	102	81	3	14	11	3		63		1	21	1	2	2			17		1		136
		w tym o symbolach: 6290-6294, 6299																									
226	6290	Reforma rolna	63	49		44	44	32	2	7	7			23			12	1	2	2			9				68
227	6291	Nacjonalizacja przemysłu	23	5	1	16	16	15		3	1	2		11		1	1						1				12
228	6292	Przymusowy zarząd państwowy	4	6		2	2	2						2													8
229	6293	Przejęcie gospodarstw rolnych	64	15		34	34	27		4	3	1		23			7						6		1		45
230	6294	Przejęcie mienia na podstawie umów międzynarodowych	1	2		1	1										1						1				2
231	6299	Inne o symbolu podstawowym 629	4	2		5	5	5	1					4													1
232	**630**	**Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na obszar celny Unii Europejskiej**	335	126	1	123	123	119	9	16	7	9		94			4						2		2		338
		w tym o symbolach: 6300-6305, 6309																									
233	6300	Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych	277	71	1	106	106	103	9	16	7	9		78			3						1		2		242
234	6301	Wiążąca informacja taryfowa (WIT); wiążąca informacja o pochodzeniu (WIP)	3	4																							7

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
235	6302	Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antydumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą	13	7		9	9	9						9													11
236	6303	Procedura tranzytu pod osłoną karnetu TIR																									
237	6304	Zwolnienia celne																									
238	6305	Zwrot należności celnych	27	25		5	5	5						5													47
239	6309	Inne o symbolu podstawowym 630	15	19		3	3	2						2			1						1				31
240	**631**	**Wytwarzanie i obrót bronią i materiałami wybuchowymi**	43	33		30	30	23		2	1	1		20		1	7	1					5		1		46
		w tym o symbolach: 6310-6313, 6319																									
241	6310	Wytwarzanie i obrót bronią i amunicją	3	3																							6
242	6311	Materiały wybuchowe																									
243	6312	Odmowa wydania pozwolenia na broń	12	13		10	10	8						7		1	2	1					1				15
244	6313	Cofnięcie zezwolenia na broń	26	7		18	18	15		2	1	1		13			3						2		1		15
245	6319	Inne o symbolu podstawowym 631	2	10		2	2										2						2				10
246	**632**	**Pomoc społeczna**	300	446		450	450	212	12	22	14	8		178			238	3	48	19	29		183	2	2		296
		w tym o symbolach: 6320-6324, 6329																									
247	6320	Zasiłki celowe i okresowe	72	121		143	143	78		1	1			77			65		12	2	10		52	1			50
248	6321	Zasiłki stałe	5	16		15	15	5						5			10						10				6
249	6322	Usługi opiekuńcze, w tym skierowane do domu pomocy społecznej	26	49		53	53	24	1	6	5	1		17			29	1	5	3	2		23				22
250	6323	Zezwolenie i cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej	1	3		2	2	1						1			1						1				2
251	6324	Rodzina zastępcza, pomoc na usamodzielnienie dla wychowanka rodziny zastępczej	13	6		10	10	6	1					5			4						3		1		9
252	6329	Inne o symbolu podstawowym 632	183	251		227	227	98	10	15	8	7		73			129	2	31	14	17		94	1	1		207
253	**633**	**Zatrudnienie i sprawy bezrobocia**	34	42		56	56	25		5	4	1		20			31		5	1	4		25	1			20
		w tym o symbolu: 6330-6339																									
254	6330	Status bezrobotnego	12	24		33	33	14		1	1			13			19		4	1	3		14	1			3
255	6331	Zasiłek dla bezrobotnych	5	7		7	7	5		3	2	1		2			2						2				5
256	6332	Należności przedemerytalne																									

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
257	6333	Dodatki szkoleniowe																									
258	6334	Stypendia	3	1		2	2	1						1			1						1				2
259	6335	Zwrot nienależnego świadczenia	12	6		11	11	3						3			8		1		1		7				7
260	6336	Pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej																									
261	6337	Zatrudnianie cudzoziemców	1	1																							2
262	6338	Agencje doradztwa personalnego i agencje zatrudnienia	1	1		1	1	1						1													1
263	6339	Inne o symbolu podstawowym 633		2		2	2	1		1	1						1						1				
264	**634**	**Sprawy kombatantów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej**	18	30		17	17	7		1	1			6			10	1					8		1		31
		w tym o sumbolach: 6340-6343, 6349																									
265	6340	Potwierdzenie represji	8	22		8	8	2						2			6	1					4		1		22
266	6341	Pozbawienie uprawnień kombatanckich oraz pozbawienie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	2			1	1	1						1													1
267	6342	Przyznanie uprawnień kombatanckich oraz przyznanie uprawnień dla wdów /wdowców/ po kombatantach	5	4		5	5	2		1	1			1			3						3				4
268	6343	Świadczenia pieniężne z tytułu pracy przymusowej	2	2		2	2	1						1			1						1				2
269	6349	Inne o symbolu podstawowym 634	1	2		1	1	1						1													2
270	**635**	**Kultura fizyczna, sport i turystyka**	15	13		9	9	5		3	3			2			4		1		1		3				19
		w tym o symbolach: 6350-6352, 6359																									
271	6350	Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie sportu profesjonalnego, zezwolenia na utworzenie związku sportowego, licencja na uprawianie określonej dyscypliny sportu oraz licencja na sędziego sportowego																									
272	6351	Zezwolenie na działalność gospodarczą w turystyce, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek		1																							1
273	6352	Obiekty i usługi hotelarskie	3			1	1	1						1													2
274	6359	Inne o symbolu podstawowym 635	12	12		8	8	4		3	3			1			4		1		1		3				16

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
275	**636**	**Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych**	83	76	1	67	67	49	4	7	4	3		38			18		1		1		14		3		92
		w tym o symbolach: 6360-6366, 6369																									
276	6360	Biblioteki	1	1																							2
277	6361	Rejestr zabytków	20	24		17	17	13		2		2		11			4		1		1		2		1		27
278	6362	Przejęcie zabytku ruchomego na własność państwa		1		1	1										1						1				
279	6363	Wywóz zabytku za granicę																									
280	6364	Udostępnianie kolekcji lub innych zabytków ruchomych dla celów badawczych lub wystawienniczych																									
281	6365	Inne zezwolenia, zgody i nakazy z zakresu ochrony zabytków	46	32		30	30	22	1	5	4	1		16			8						6		2		48
282	6366	Tabele wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań	9	1		6	6	6	1					5													4
283	6369	Inne o symbolu podstawowym 636	7	17	1	13	13	8	2					6			5						5				11
284	**637**	**Papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane, bankowość i sprawy dewizowe**	32	38		18	18	10	2	2		2		6			8	1					7				52
		w tym o symbolach: 6370-6376, 6379																									
285	6370	Prowadzenie giełdy papierów wartościowych																									
286	6371	Wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu		1																							1
287	6372	Prowadzenie przedsiębiorstwa maklerskiego																									
288	6373	Uprawnienia maklerskie	3	1		3	3	3		2		2		1													1
289	6374	Uprawnienia doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi	1	2		2	2	1						1			1						1				1
290	6375	Zarządzanie funduszami powierniczymi																									

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
291	6376	Bankowość, w tym zezwolenia dewizowe i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych		2																							2
292	6379	Inne o symbolu podstawowym 637	28	32		13	13	6	2					4			7	1					6				47
293	**645**	**Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601-637 oraz od 646-655**	38	48		63	61	12	4	2	1	1		6			49	3	2	1	1		41		3	2	23
294	**646**	**Prawo własności przemysłowej**	132	120		49	49	40	10	3	2	1		25		2	9	2					4		3		203
		w tym o symbolach: 6460-6465, 6469																									
295	6460	Znaki towarowe	79	81		30	30	24	7	3	2	1		14			6	1					3		2		130
296	6461	Wynalazki	31	22		13	13	11	3					6		2	2	1							1		40
297	6462	Wzory użytkowe	2	10																							12
298	6463	Wzory przemysłowe	20	7		6	6	5						5			1						1				21
299	6464	Oznaczenia graficzne																									
300	6465	Topografie układów scalonych																									
301	6469	Inne o symbolu podstawowym 646																									
302	**647**	**Sprawy związane z ochroną danych osobowych**	44	17		27	27	23	1					22			4						4				34
303	**648**	**Sprawy z zakresu informacji publicznej, prawa prasowego, ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego**	510	339		362	362	243	23	26	9	14	3	187	1	6	119	14	17	11	5	1	81	1	6		487
		w tym o symbolach: 6480-6481																									
304	6480	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	401	336		270	270	153	13	17	5	9	3	121	1	1	117	14	17	11	5	1	80	1	5		467
305	6481	Sprawy z zakresu ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego	17	3																							20
306	**649**	**Sprawy dotyczące poświadczenia bezpieczeństwa oraz z zakresu ochrony informacji niejawnych**	2	23		11	11										11	7					4				14
307	**650**	**Sprawy świadczeń społecznych w drodze wyjątku**	7	25		27	27	14		1		1		13			13	1					12				5
308	**651**	**Sprawy funduszy emerytalnych**																									

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
309	**652**	**Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych**	189	252		140	140	86	2	14	7	6	1	70			54	7	9	3	6		21		17		301
310	**653**	**Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami**	519	980		844	844	172	25	30	5	23	2	115		2	672	9	11	5	6		108	2	542		655
		w tym o symbolach: 6531-6537, 6539																									
311	6531	Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego	65	145		122	122	53	7	24	1	23		22			69						1		68		88
312	6532	Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	150	287		223	223	29	4	1	1			22		2	194	3	1		1		32	1	157		214
313	6533	Absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego	2	2		2	2										2						1		1		2
314	6534	Zamówienia publiczne	7	8		10	10	3		1			1	2			7								7		5
315	6535	Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	2	15		5	5										5						2		3		12
316	6536	Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)	69	148		146	146	34	6	4	3		1	24			112	4	7	5	2		26		75		71
317	6537	Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych)	107	202		157	157	17	4					13			140	1	1		1		26	1	111		152
318	6539	Inne o symbolu podstawowym 653	117	173		179	179	36	4					32			143	1	2		2		20		120		111
319	**654**	**Ujawnianie przez Instytut Pamięci Narodowej informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów**	3	5		3	3	1						1			2						2				5
		w tym o symbolu 6540																									
320	6540	Udostępnianie informacji (odmowa, inne)	3	5		3	3	1						1			2						2				5
321	**655**	**Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulcja rynków branżowych**	1 148	2 120	3	1 781	1 781	418	25	34	15	18	1	357	1	1	1 363	28	8	2	6		153	4	1 170		1 487
		w tym o symbolach: 6550-6554, 6559																									
322	6550	Płatności obszarowe	668	1 109		951	951	226	8	13	3	10		205			725	7	3		3		66		649		826
323	6551	Renty strukturalne	13	19		18	18	3						3			15						3		12		14

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
324	6552	Zalesianie gruntów rolnych	58	111		88	88	5						5			83		1	1			4		78		81
325	6553	Rynek mleka i przetworów mlecznych	6	11		7	7	1						1			6								6		10
326	6554	Zezwolenia połowowe	1	4		2	2	1						1			1	1									3
327	6559	Inne o symbolu podstawowym 655	402	866	3	715	715	182	17	21	12	8	1	142	1	1	533	20	4	1	3		80	4	425		553
		Ogółem główne symbole 601-637 i 645-655	26 379	20 229	63	18 959	18 897	12 278	903	1 591	864	681	46	9 319	13	452	6 619	289	393	199	182	12	3 148	28	2 761	62	27 649
		z tego o symbolach głównych 638-642, 644, 656, 657	4 041	4 200	2	2 801	2 796	1 943	178	287	133	148	6	1 471		7	853	84	63	31	26	6	532	6	168	5	5 440
328	638	**Sprawy egzekucji administracyjnej; egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym**	144	206		136	136	57	2	10	10			45			79		6		6		70		3		214
329	639	**Skargi na uchwały organów jednostek samorządowych**	392	461		424	423	228	42	28	18	9	1	158			195	29	15	5	6	4	106	1	44	1	429
		w tym o symbolach: 6391-6393																									
330	6391	Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	353	404		381	381	213	41	26	17	8	1	146			168	23	14	5	5	4	94	1	36		376
331	6392	Skargi na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 87 i 88 ustawy o samorządzie powiatowym)	25	30		22	22	8	1					7			14	2	1		1		3		8		33
332	6393	Skargi na uchwały sejmiku województwa, zawierającej przepisy prawa miejscowego w przedmiocie ... (art. 90 i 91 ustawy o samorządzie województwa)	14	27		21	20	7		2	1	1		5			13	4					9			1	20
333	**640**	**Skargi organów nadzoru na uchwały organów jednostek samorządowych**	102	102	2	72	72	36	5	5	1	4		26			36	1	4	3		1	15	3	13		132
		w tym o symbolach: 6401-6403																									
334	6401	Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	87	101	2	61	61	29	5	5	1	4		19			32	1	4	3		1	14		13		127
335	6402	Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie... (art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym)	12	1		9	9	5						5			4						1	3			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	26	27
336	6403	Skargi organów nadzoru na uchwały sejmiku województwa w przedmiocie... (art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa)	3			2	2	2						2													1
337	**641**	**Rozstrzygnięcia nadzorcze**	52	249		234	234	162	5	20	9	11		137			72	3	5	1	4		37		27		67
		w tym o symbolach: 6411-6413																									
338	6411	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	47	217		200	200	138	4	16	7	9		118			62	2	5	1	4		29		26		64
339	6412	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące powiatu; skargi organów powiatu na czynności nadzorcze	4	13		15	15	9	1	2	1	1		6			6	1					4		1		2
340	6413	Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące województwa; skargi organów samorządu województwa na czynności nadzorcze	1	19		19	19	15		2	1	1		13			4						4				1
341	**642**	**Skargi na akty prawa miejscowego wojewodów i organów administracji niezespolonej oraz na niewykonywanie przez nich czynności nakazanych prawem wnoszone w trybie art. 44 ust. 1 i art. 45 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie**	5	5		5	5	4	2					2			1		1		1						5
342	**644**	**Środki zapewniające wykonanie orzeczeń sądu**	12	15		17	17	9		2	1	1		7			8		2	1	1		6				10
343	**656**	**Interpretacje podatkowe i opinie zabezpieczające**	2 718	1 718		1 172	1 171	1 052	77	177	67	110		795		3	119	4	6	5	1		38		71	1	3 264
		w tym o symbolach: 6560-6562																									
344	6560	Interpretacje indywidualne wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych	2 552	1 563		1 082	1 081	985	71	170	63	107		741		3	96	1	5	5			20		70	1	3 033
345	6561	Interpretacje indywidualne wydawane przez organy inne niż minister właściwy do spraw finansów publicznych	166	154		90	90	67	6	7	4	3		54			23	3	1		1		18		1		230
346	6562	Opinie zabezpieczające		1																							1
347	**657**	**Inne interpretacje**	8	4		5	5	5		2	2			3													7
348	**658**	**Skargi na niewykonanie w określonym terminie czynności wynikających z przepisów odrębnych**	497	1 326		582	579	296	35	40	23	13	4	219		2	283	31	20	12	7	1	222	2	8	3	1 241
349	**659**	**Skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej**	111	114		154	154	94	10	3	2		1	79		2	60	16	4	4			38		2		71

*) Należy zakwalifikować do poszczególnych kategorii w ramach symbolu

**) w tym spraw załatwionych
- o symbolu 6110: 30
- o symbolu 6111: 0

***) w tym spraw dotyczących poświadczenia bezpieczeństwa: 11
- uwzględniono: 7
- oddalono: 4

ilość sygnalizacji: 2

Lp.	Wykaz spraw zarejestrowanych w repertorium SK z podziałem ze względu na podmiot, który zainicjował postępowanie kasacyjne																									
	1 i 2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27
1	Skarga kasacyjna wniesiona przez stronę postępowania inną niż organ administracyjny	20 623	14 971	19	14 840	14 822	9 404	566	902	837	43	22	7 633	13	290	5 418	201	204	192	7	5	2 677	24	2 312	18	20 754
2	Skarga kasacyjna wniesiona przez organ administracyjny	5 503	5 014	43	3 940	3 896	2 726	308	635	23	589	23	1 622		161	1 170	82	184	6	171	7	462	4	438	44	6 577
3	Skarga kasacyjna wniesiona przez organ administracyjny i stronę postępowania inną niż organ admnistracyjny	253	244	1	179	179	148	29	54	4	49	1	64		1	31	6	5	1	4		9		11		318