ISSN 1734-803X e-ISSN 3071-8619

NSA

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ZESZYTY NAUKOWE Sądownictwa Administracyjnego

dwumiesięcznik

rok XXII nr 2 (125) /2026

Informacja dla autorów
w sprawie przygotowania tekstu do publikacji

Redakcja przyjmuje do publikacji opracowania przygotowane w edytorze WORD z dołączonym nośnikiem elektronicznym lub przesłane e-mailem: **redakcja.znsa@nsa.gov.pl**

Szczegółowe zasady przygotowania tekstu są zamieszczone na stronie www.nsa.gov.pl zakładka „Publikacje". Przesłanie opracowania do redakcji jest równocześnie wyrażeniem zgody na przekazanie praw do jego publikacji, potwierdzone dołączeniem oświadczenia autora o przekazaniu licencji wydawniczej zamieszczonego na stronie www. czasopisma.

Objętość artykułu studialnego powinna wynosić około 1 arkusza (40 000 znaków: tekst główny, przypisy i inne elementy), glosy – około 0,5 arkusza. Do artykułu należy dołączyć półstronicowe streszczenie (ok. 900 znaków), słowa klucze w językach polskim i angielskim oraz bibliografię załącznikową.

Autor powinien podać swój stopień i tytuł naukowy oraz zawodowy, miejsce pracy, adres zamieszkania, telefon, numer PESEL.

Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w tekstach autorskich skrótów i zmian redakcyjnych. Teksty są adjustowane, a następnie autoryzowane. Za ostateczne brzmienie tekstu odpowiada autor. Opracowania problemowe są recenzowane według zasad zamieszczonych na trzeciej stronie okładki czasopisma i jego stronie **www.nsa.gov.pl zakładka „Publikacje".**

Przedruk wymaga zgody wydawcy, cytowanie – powołania się na źródło.

*

Redakcja wdrożyła procedurę zabezpieczającą oryginalność publikacji naukowych polegającą na tym, że:
- jeśli tekst jest podpisany przez więcej niż jednego autora, należy w nim umieścić (w przypisie) dokładne określenie wkładu, jaki w jego powstanie wnieśli poszczególni współautorzy (z podaniem informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod itp. wykorzystywanych podczas przygotowywania publikacji). Ujawnić należy także (np. w formie podziękowań) nazwiska wszystkich osób, które przyczyniły się do powstania publikacji, a nie figurują jako autorzy. Ma to na celu zapobieganie nierzetelnym praktykom naukowym, do których należy *ghostwriting* (tj. ukrywanie osób, które przyczyniły się do powstania tekstu) i *guest authorship* (tj. wymienianie jako autorów osób, które przyczyniły się w znikomym stopniu do powstania publikacji albo wcale nie wniosły w nią swojego wkładu),
- wykrycie takich praktyk przez redakcję będzie skutkować powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucji zatrudniających autorów, towarzystw naukowych, stowarzyszeń edytorów naukowych itp.),
- należy także podać (w przypisie) informacje o źródłach finansowania danej publikacji, takich jak np. granty krajowe, międzynarodowe, dotacje fundacji, stowarzyszeń lub instytucji komercyjnych,
- odpowiedzialność za podanie powyższych danych ponosi autor bezpośrednio zgłaszający tekst do redakcji.

Za publikację w dwumiesięczniku „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" autor otrzymuje honorarium oraz gratisowy egzemplarz autorski.

Redakcja nie zwraca autorom nadesłanych materiałów.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ZESZYTY NAUKOWE Sądownictwa Administracyjnego

dwumiesięcznik

rok XXII nr 2 (125)/2026
Warszawa 2026

WYDAWCA
Naczelny Sąd Administracyjny

KOMITET REDAKCYJNY
REDAKTOR NACZELNY prof. dr hab. Janusz Trzciński
ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO dr Anna Dumas
SEKRETARZE REDAKCJI: Małgorzata Sawicka-Jezierczuk, msawicka@nsa.gov.pl
Małgorzata Szyszkowska, mszyszkowska@nsa.gov.pl
CZŁONKOWIE: prof. dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. dr hab. Jacek Chlebny,
prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski, prof. dr hab. Roman Hauser, dr Andrzej Kisielewicz,
sędzia NSA Małgorzata Korycińska, prof. dr hab. Piotr Korzeniowski,
prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca, prof. dr hab. Wojciech Piątek, sędzia NSA Jan Rudowski,
sędzia NSA Jerzy Siegień, prof. dr hab. Andrzej Skoczylas, dr hab. Marcin Wiącek,
prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, sędzia NSA Marian Wolanin,
prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski

RADA PROGRAMOWA
prof. dr hab. Barbara Adamiak, dr Stefan Babiarz, Irena Chojnacka, Prof. JUDr. Jan Filip,
Univ.-Prof. Dr. Clemens Jabloner, prof. dr hab. Karol Kiczka, Prof. Dr. Andreas Korbmacher,
Prof. Michail Pikramenos, Prof. dr Georges Ravarani, prof. dr hab. Maciej Szpunar,
prof. dr hab. Virgilijus Valančius, prof. dr hab. Zbigniew Witkowski,
prof. dr hab. Andrzej Wróbel, Prof. dr. Skirgailė Žalimienė

*

redaktor tematyczny: dr Anna Chmielarz-Grochal
redaktor językowy: mgr Justyna Woldańska
redaktor statystyczny: dr Michał Szwast
tłumaczenie: ILSP Sp. z o.o., Gdańsk

ADRES REDAKCJI
Naczelny Sąd Administracyjny
00–011 Warszawa, ul. G.P. Boduena 3/5
Tel. 22 551-67-25; 22 551-67-27
e-mail: redakcja.znsa@nsa.gov.pl; www.nsa.gov.pl zakładka „Publikacje”

© Copyright by Naczelny Sąd Administracyjny
Warszawa 2026

ISSN 1734–803X
e-ISSN 3071–8619

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.

*

Na zlecenie Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wolters Kluwer

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
01–208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
www.wolterskluwer.pl

Dyrektor Działu Publikacji Periodycznych: Klaudia Szawłowska
klaudia.szawlowska@wolterskluwer.com

Skład i łamanie: A.P. GRAF Paweł Sieńko, Warszawa
Druk ukończono w kwietniu 2026 roku. Nakład 300 egz.

SPIS TREŚCI

Table of contents 5

STUDIA I ARTYKUŁY

Materiały z konferencji „Sądownictwo administracyjne we współczesnych realiach gospodarczych", Józefów, październik 2025 r.

Prof. dr hab. Jacek Chlebny (Uniwersytet Łódzki; Prezes NSA)
Sądownictwo administracyjne we współczesnych realiach gospodarczych 7

Dr hab. Marcin Wiącek (profesor Uniwersytetu Warszawskiego; Rzecznik Praw Obywatelskich)
Wolność działalności gospodarczej – wybrane zagadnienia z praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich 11
Summary 26

Prof. dr hab. Tomasz Bąkowski (Uniwersytet Gdański; sędzia NSA)
Sądowoadministracyjna kontrola działalności administracji publicznej prowadzonej na podstawie „swoistych" źródeł prawa 27
Summary 39

Prof. dr hab. Dominik J. Gajewski (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; sędzia NSA)
Instrumenty pochodne a orzecznictwo sądów administracyjnych 40
Summary 58

Prof. dr hab. Joanna Salachna (Uniwersytet w Białymstoku; sędzia NSA)
Znaczenie sądowoadministracyjnej kontroli redystrybucji środków publicznych z perspektywy gospodarki – wybrane zagadnienia 60
Summary 73

Dr Wojciech Stachurski (sędzia NSA)
Wykładnia gospodarcza w orzecznictwie sądów administracyjnych 74
Summary 82

Dr Roman Wiatrowski (sędzia NSA; członek Rady Ekspertów Centrum Badań nad VAT-em Akademii Leona Koźmińskiego)
Autonomia woli stron w stosunkach gospodarczych a kształtowanie stosunku prawnopodatkowego w orzecznictwie sądów administracyjnych 84
Summary 101

ORZECZNICTWO

I. **Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej** (wybór i opracowanie: *prof. dr hab. Andrzej Wróbel*)
Obywatelstwo Unii – Artykuł 21 ust. 1 TFUE – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Wniosek o zmianę danych dotyczących płci w rejestrach stanu cywilnego – Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego – Obowiązek zapewnienia przez sąd państwa członkowskiego zgodności z orzecznictwem trybunału konstytucyjnego tego państwa – Wykładnia zgodna
Wyrok TS z dnia 12 marca 2026 r. w sprawie C-43/24 [Shipova] *K.M.H. przeciwko Obshtina Stara Zagora*, ECLI:EU:C:2026:183 103

II. **Europejski Trybunał Praw Człowieka** (wybór i opracowanie: *dr Anna Chmielarz-Grochal*)
Artykuł 6 ust. 1 Konwencji (aspekt cywilny) – Dostęp do sądu – Skuteczna ochrona sądowa – Brak możliwości skutecznego zakwestionowania decyzji prezydenta, niemającej postaci dekretu, o odmowie ponownego powołania na stanowisko sędziego – Rzeczywisty i poważny spór dotyczący „prawa" do rzetelnej procedury w przedmiocie rozpoznania wniosku o ponowne powołanie na stanowisko sędziego – Niespełnienie drugiego warunku testu ze sprawy *Vilho Eskelinen* – Wyłączenie skarżącego, spełniającego ustawowe wymogi kwalifikacyjne, z procedury ponownego powołania, bez kontroli sądowej – Brak

wyjątkowych lub szczególnie istotnych powodów uzasadniających brak kontroli sądowej – Niezapewnienie przez sądy krajowe skutecznego środka prawnego umożliwiającego rozpatrzenie istoty sprawy skarżącego – Zasada praworządności
Wyrok ETPC (Sekcja II) z dnia 7 października 2025 r. w sprawie *Misiūnas przeciwko Litwie* (skarga nr 38687/22) 117

III. Sąd Najwyższy (wybór i opracowanie: *sędzia NSA Marian Wolanin*)
Postanowienie SN z dnia 22 stycznia 2025 r. (sygn. akt II CSKP 2064/22) [dot. skargi kasacyjnej Skarbu Państwa – Komisji do Spraw Reprywatyzacji Nieruchomości Warszawskich w sprawie z wniosku o założenie księgi wieczystej dla spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i wpis hipoteki przymusowej] 124

IV. Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne
(wybór: sędziowie NSA: *Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień*; opracowanie: *dr hab. Marcin Wiącek prof. UW*)
A. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
1. Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2022 r. (sygn. akt III OSK 4528/21) [dot. zobowiązania właściciela gruntu do przywrócenia naturalnego stanu wód w gruncie] 128
2. Wyrok NSA z dnia 12 listopada 2025 r. (sygn. akt I OSK 2841/23) [dot. znaczenia prawnego części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego] 131
3. Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2025 r. (sygn. akt II OSK 1230/23) [dot. zgłoszenia zamiaru instalowania urządzeń na obiekcie budowlanym] 134

B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych
1. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2024 r. (sygn. akt II SA/Wa 1429/23) [dot. formy zwolnienia żołnierza Wojsk Obrony Terytorialnej ze służby] 139
2. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 czerwca 2024 r. (sygn. akt II SA/Ke 128/24) [dot. utraty mocy obowiązującej decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości z chwilą przekazania sprawy do sądu powszechnego] 143
3. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 maja 2025 r. (sygn. akt IV SA/Po 889/24) [dot. ustalenia dopuszczalnego kierunku rekultywacji terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego] 145
4. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 października 2025 r. (sygn. akt I SA/Gl 632/25) [dot. przyczyn umorzenia postępowania egzekucyjnego] 148

V. Glosy
Mgr Arkadiusz Michalak (doktorant w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie)
Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2025 r. (sygn. akt III OSK 669/22) [dot. odpowiedzialności administratora danych osobowych za naruszenie dokonane przez podmiot przetwarzający zlokalizowany poza Unią Europejską] 154
Summary 171

SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W EUROPIE

Mgr Radosław Budziński (referendarz sądowy w Sądzie Rejonowym w Staszowie)
***Gerichtsbescheid* – „decyzja sądu" w niemieckim postępowaniu sądowoadministracyjnym** 173
Summary 190

KRONIKA

Kalendarium sądownictwa administracyjnego (styczeń–luty 2026 r.)
(opracowanie: *Maria Poszwińska, Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska*) 191

BIBLIOGRAFIA

Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego
(styczeń–luty 2026 r.) (opracowała *Marta Jaszczukowa*) 201

TABLE OF CONTENTS

STUDIES AND PAPERS

Materials from the conference titled "The administrative judiciary in the context of today's economic conditions," Józefów, October 2025

Prof. dr hab. Jacek Chlebny (University of Łódź; President of the Supreme Administrative Court)
The administrative judiciary in the context of today's economic conditions 7

Dr hab. Marcin Wiącek (professor at the University of Warsaw; Commissioner for Human Rights)
Freedom to conduct a business – selected issues from the practice of the Commissioner for Human Rights 11
Summary 26

Prof. dr hab. Tomasz Bąkowski (University of Gdańsk; judge of the Supreme Administrative Court)
Administrative court review of the activities of public administration authorities based on so-called "atypical" sources of law 27
Summary 39

Prof. dr hab. Dominik J. Gajewski (Warsaw School of Economics; judge of the Supreme Administrative Court)
Derivatives in the case-law of administrative courts 40
Summary 58

Prof. dr hab. Joanna Salachna (University of Białystok; judge of the Supreme Administrative Court)
The significance of the administrative court review of the redistribution of public funds from the perspective of the economy – selected issues 60
Summary 73

Dr Wojciech Stachurski (judge of the Supreme Administrative Court)
Economic interpretation in the case-law of administrative courts 74
Summary 82

Dr Roman Wiatrowski (judge of the Supreme Administrative Court, member of the Board of Experts at the VAT Research Center, Kozminski University)
The Autonomy of will of the parties in economic relations versus the shaping of tax law relation in the case-law of administrative courts 84
Summary 101

CASE-LAW

I. The Court of Justice of the European Union (selected and compiled by: *prof. dr hab. Andrzej Wróbel*
Citizenship of the Union – Article 21(1) TFEU – Right to move and reside freely within the territory of the Member States – Request to amend gender data in the civil status registers – Right to respect for private and family life – Obligation, for a court of a Member State, to comply with the case-law of the constitutional court of that State – Interpretation in conformity with EU law Judgment of the Court of 12 March 2026 r. in Case C-43/24 [Shipova] *K.M.H. v Obshtina Stara Zagora*, ECLI:EU:C:2026:183 103

II. European Court of Human Rights (selected and compiled by: *dr Anna Chmielarz-Grochal*)
Art 6 § 1 (civil) – Access to court – Effective judicial protection – Applicant's inability to effectively contest the President of the Republic's decision, not formalised by a decree, not to reappoint him to the post of district court judge – Genuine and serious dispute over "right" in domestic law to a fair procedure in the examination of an application for the return to a judicial post – Second condition of the *Eskelinen* test not met – Exclusion of the applicant, who met statutory eligibility requirements, from a (re)appointment procedure, without judicial review – No exceptional or compelling reasons justifying absence of

judicial review – Domestic courts' failure to provide an effective legal remedy capable of addressing the substance of the applicant's complaint – Rule of law
Judgment of the ECtHR (Second Section) of 7 October 2025 in the case *Misiūnas v. Lithuania* (application no. 38687/22) 117

III. Supreme Court (selected and compiled by: *judge of the Supreme Administrative Court Marian Wolanin*)
Decision of the Supreme Court of 22 January 2025 (Case no. II CSKP 2064/22) [Cassation appeal brought by the State Treasury – Warsaw Real Estate Reprivatisation Commission – in a case initiated by a request to have a land and mortgage register established and to have an entry made therein concerning compulsory mortgage] 124

IV. Supreme Administrative Court and regional administrative courts (selected by judges of the Supreme Administrative Court: *Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień*; compiled by: *dr hab. Marcin Wiącek, prof. UW*)
A. Case-law of the Supreme Administrative Court
1. Judgment of the Supreme Administrative Court of 18 January 2022 (Case no. III OSK 4528/21) [Obligation of a landowner to restore groundwater to its original condition] 128
2. Judgment of the Supreme Administrative Court of 12 November 2025 (Case no. I OSK 2841/23) [Legal significance of the visual part of a local development plan] 131
3. Judgment of the Supreme Administrative Court of 25 November 2025 (Case no. II OSK 1230/23) [Notifications of intent to install equipment on a construction facility] 134

B. Case-law of regional administrative courts
1. Judgment of the Regional Administrative Court in Warszawa of 27 February 2024 (Case no. II SA/Wa 1429/23) [Form of discharge of a soldier of the Territorial Defence Force] 139
2. Judgment of the Regional Administrative Court in Kielce of 12 June 2024 (Case no. II SA/Ke 128/24) [Loss of binding force of a real estate delimitation decision with the case being brought to a common court] 143
3. Judgment of the Regional Administrative Court in Poznań of 8 May 2025 (Case no. IV SA/Po 889/24) [Determination of the permissible land remediation direction in a local development plan] 145
4. Judgment of the Regional Administrative Court in Gliwice of 14 October 2025 (Case no. I SA/Gl 632/25) [Reasons for the discontinuation of enforcement proceedings] 148

V. GLOSSES

Mgr Arkadiusz Michalak (PhD student at the Kozminski University in Warsaw)
Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 18 June 2025 (Case no. III OSK 669/22) [Liability of controllers for data breaches by processors located outside the European Union] 154
Summary 171

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY IN EUROPE

Mgr Radosław Budziński (judicial referendary in the District Court in Staszów)
***Gerichtsbescheid* – "court decision" in German administrative court proceedings** 173
Summary 190

CHRONICLES

Calendar of the administrative judiciary (January-February 2026) (compiled by: *Maria Poszwińska, Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska*) 191

BIBLIOGRAPHY

Publications on administrative and administrative court proceedings (January-February 2026) (compiled by: *Marta Jaszczukowa*) 201

STUDIA I ARTYKUŁY

MATERIAŁY Z KONFERENCJI „SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE WE WSPÓŁCZESNYCH REALIACH GOSPODARCZYCH", JÓZEFÓW, PAŹDZIERNIK 2025 R.

Prof. dr hab. Jacek Chlebny

[Uniwersytet Łódzki; Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego;
ORCID: 0000-0002-4955-478X]

Sądownictwo administracyjne we współczesnych realiach gospodarczych[1]

Wybór tematu naszej tegorocznej konferencji – *Sądownictwo administracyjne we współczesnych realiach gospodarczych* – znajduje uzasadnienie w rosnącej liczbie spraw o charakterze gospodarczym rozpoznawanych przez sądy administracyjne oraz wzrastającym znaczeniu orzeczeń tych sądów dla stabilności i rozwoju gospodarki państwa.

Odtworzone w 1980 r. sądownictwo administracyjne funkcjonowało początkowo w warunkach gospodarki planowej, scentralizowanej i opartej na dominacji własności państwowej[2]. Wpływ orzecznictwa ówczesnego Naczelnego Sądu Administracyjnego na rozwój gospodarczy kraju był zatem ograniczony. Transformacja ustrojowa dokonana po 1989 r. zmieniła zasadniczo ten obraz. Uchwalenie przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[3], a następnie przeprowadzenie w 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego postawiły przed władzą sądowniczą zupełnie nowe wyzwania z zakresu kontroli działalności administracji publicznej.

Obecnie, już od niemal 30 lat, podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi „[s]połeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych" (art. 20 Konstytucji RP). Przywołany art. 20 Konstytucji RP otwiera grupę przepisów składających się na tzw. konstytucję gospodarczą

[1] Wystąpienie Prezesa NSA na konferencji sędziów NSA w Józefowie, 20–21 października 2025 r.

[2] Art. 7 Konstytucji Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.). Zob. J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944–1989. Przemiany strukturalne*, Warszawa 1995, s. 177–235.

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

państwa[4]. Wymienione w nim filary systemu gospodarczego zostały następnie rozwinięte w art. 21–24 Konstytucji RP regulujących, odpowiednio, prawo do ochrony własności, zakres wolności działalności gospodarczej, specyfikę ustroju gospodarczego w rolnictwie oraz zasady ochrony pracy. Występujące pomiędzy nimi związki treściowe i funkcjonalne wskazują, że art. 20 Konstytucji RP powinien być odczytywany kompleksowo i komplementarnie. Wymienione w nim wartości stanowią całość (kompleksowość), mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać (komplementarność)[5]. Szczególna rola przypada tu jednak zasadzie wolności gospodarczej, stanowiącej istotę ustroju społecznej gospodarki rynkowej[6]. Na jej treść składa się, z jednej strony, „swoboda podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności", z drugiej zaś – poszanowanie interesu publicznego[7]. W tym miejscu ujawnia się rola sądownictwa administracyjnego. Ważenie interesów prywatnego i publicznego stanowi bowiem podstawowe zadanie sądów administracyjnych powołanych do kontroli zgodności z prawem działań administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP).

Szanowni Państwo,

współcześnie obserwuje się stały wzrost liczby spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne, powiązanych z działalnością gospodarczą lub dotyczących podmiotów ją prowadzących. Sprawy te, ze względu na ich doniosłe znaczenie dla gospodarki państwa, przyciągają uwagę polityków, przedstawicieli mediów oraz opinii publicznej. Kwestie sprawności postępowania oraz jakości orzecznictwa sądów administracyjnych stają się – tym samym – przedmiotem debaty nie tylko prawniczej, lecz także ogólnopaństwowej, w której wspomniane wartości rozpatrywane są w kategorii dobra publicznego wywołującego skutki dla całego społeczeństwa.

Rosnące znaczenie orzecznictwa sądów administracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawach gospodarczych zostało dostrzeżone także przez Komisję Europejską. Z jej inicjatywy Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych (ACA-Europe)[8], którego aktywnym członkiem jest Naczelny Sąd Administracyjny, opracowało kwestionariusz dotyczący zakresu i specyfiki spraw gospodarczych rozpoznawanych przez te sądy. Dokument ten ma służyć ocenie stopnia przygotowania najwyższych sądów administracyjnych i rad stanu do skutecznego rozpoznawania spraw gospodarczych w zmieniającym się otoczeniu politycznym, ekonomicznym, społeczno-kulturowym oraz technologicznym.

W przygotowanym już dokumencie poruszane są m.in. zagadnienia dotyczące sprawności postępowań sądowoadministracyjnych oraz przygotowania sędziów

[4] Zob. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 20, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016, uwaga 2, s. 513.

[5] Wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4.

[6] A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 67 i nast.

[7] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 200.

[8] https://www.aca-europe.eu/index.php/en/ [dostęp: 21 marca 2026 r.].

do rozpoznawania spraw gospodarczych, zwłaszcza tych, które wymagają wiedzy z zakresu funkcjonowania rynków regulowanych, rynku finansowego oraz specyfiki procesów gospodarczych. Istotnym elementem analizy jest także możliwość specjalizacji orzeczniczej sędziów oraz korzystania przez nich z wiedzy ekspertów i biegłych w sprawach gospodarczych. Wysoki poziom merytoryczny orzecznictwa jest czynnikiem sprzyjającym budowaniu „atrakcyjności" sądu z perspektywy uczestników postępowania oraz wzmacniającym zaufanie do wymiaru sprawiedliwości.

Gospodarka nie rozwija się w próżni. Stabilność i dynamika jej rozwoju zależą od wielu czynników, wśród których szczególna rola przypada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, w tym sądów administracyjnych[9]. Wraz z rosnącym wpływem decyzji administracyjnych na działalność gospodarczą rośnie również rola sądów administracyjnych w kształtowaniu pewności prawa oraz sprzyjającego klimatu inwestycyjnego.

Sądy administracyjne nie tylko stały się bardziej „widoczne", co wyraźnie obserwujemy w mediach. Nieustannie rosną też wobec nich oczekiwania, które dotyczą w szczególności: 1) trafnej i spójnej interpretacji często zmieniających się oraz niejednoznacznych przepisów prawa, 2) rozpoznawania spraw w rozsądnym terminie oraz 3) stabilności i jednolitości orzecznictwa. Brak tych ostatnich może przyczyniać się do obniżenia poziomu bezpieczeństwa prawnego podmiotów gospodarczych oraz ich zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Arbitralność wydawanych orzeczeń oraz ich nieprzewidywalność mogą bowiem utrudniać ocenę ryzyk ekonomicznych związanych z podejmowaniem działalności gospodarczej. Instrumentem przeciwdziałającym tego typu zjawiskom są natomiast m.in. uchwały podejmowane przez składy powiększone NSA oraz narady i dyskusje samych sędziów[10].

Rozpoznając sprawy gospodarcze, sądy administracyjne stosują nie tylko prawo krajowe, lecz także prawo Unii Europejskiej i postanowienia umów międzynarodowych. Wykorzystywany jest dorobek orzeczniczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz mechanizm pytań prejudycjalnych. Dotyczy to również – co warte podkreślenia – zagadnień proceduralnych. Przykładem jest tu chociażby wyrok TSUE z 12 grudnia 2024 r.[11] Został on wydany w wyniku pytania prejudycjalnego zadanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie przeciwko Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu. W następstwie tego orzeczenia ustawodawca dokonał nowelizacji art. 111 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[12]. Wprowadzone zmiany

[9] Por. m.in. R. Marks-Bielska i in., *Sprawność instytucjonalna vs. lokalny rozwój gospodarczy – czynniki kształtujące i interakcje*, Olsztyn 2017.

[10] Na potrzebę rozbudowania instrumentów prawnych służących ujednoliceniu orzecznictwa sądowego wskazuje m.in. propozycja wprowadzenia nowego rodzaju uchwał – tzw. uchwał pilotażowych, które, zgodnie z projektem zmian do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, miałby podejmować NSA. Szerzej na ten temat zob. J. Chlebny, *Zmiany w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na dwudziestolecie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2025, z. 1, s. 84–97.

[11] Wyrok TSUE z 12 grudnia 2024 r. w sprawie C-118/23, *Rada Nadzorcza Getin Noble Bank S.A. i in. przeciwko Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu*, ECLI:EU:C:2024:1013.

[12] Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.

pozwalają na odstąpienie od zasady łącznego rozpoznawania spraw, jeżeli powodowałoby to, iż wydanie orzeczenia w rozsądnym terminie byłoby nadmiernie utrudnione lub nawet niemożliwe.

Znaczącą rolę w rozstrzyganiu spraw o charakterze gospodarczym odgrywa również Europejska Konwencja Praw Człowieka[13]. Warto zauważyć, że w przygotowanej przez NSA publikacji okolicznościowej *Europejska Konwencja Praw Człowieka w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych*[14] wiele artykułów poruszało kwestie prawa podatkowego oraz szeroko rozumianych spraw gospodarczych. Potwierdza to wagę standardów konwencyjnych w tym obszarze.

Drodzy Państwo, życzę udanej Konferencji!

[13] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

[14] *Europejska Konwencja Praw Człowieka w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych*, red. K. Wojtyczek, Warszawa 2025; publikacja została przygotowana w związku z konferencją „75 lat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – doświadczenia sędziów sądów administracyjnych", która odbyła się na Zamku Królewskim w Warszawie 2 października 2025 r.

Dr hab. Marcin Wiącek prof. UW
[Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego;
Rzecznik Praw Obywatelskich;
ORCID: 0000-0002-7058-0106]

Wolność działalności gospodarczej – wybrane zagadnienia z praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich

Streszczenie: W artykule przedstawiono w sposób usystematyzowany najważniejsze wystąpienia i interwencje polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach dotyczących wolności działalności gospodarczej. Autor wskazuje, że problemy, jakie podejmował w swoich wystąpieniach Rzecznik, odnoszą się przede wszystkim do tzw. wyłączności ustawy jako warunku dopuszczalności wprowadzania ograniczeń wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), a także respektowania zasad szczegółowych wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), takich jak zasady: zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa, bezpieczeństwa obrotu, czy też ochrony tzw. interesów w toku. Autor zwraca uwagę również na zasadę społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji), z której wynika m.in. zasada swobody umów oraz nakaz ochrony wolnej konkurencji, a ponadto na potrzebę zagwarantowania przez państwo odpowiedniej ochrony słabszej strony stosunku prawnego (m.in. konsumenta – art. 76 Konstytucji).

Słowa klucze: przedsiębiorca, wolność działalności gospodarczej, wolna konkurencja, ochrona konsumenta, Rzecznik Praw Obywatelskich

1. Uwagi wprowadzające

Celem niniejszego opracowania jest omówienie najważniejszych kierunków aktywności Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) w obszarze wolności działalności gospodarczej.

Oczywiście od czasu powołania do życia urzędu Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (RMiŚP) osoby prowadzące działalność gospodarczą mają „swojego" rzecznika, do którego mogą występować ze skargami. Nie oznacza to jednak, że sprawy z zakresu wolności działalności gospodarczej przestały trafiać do RPO. Jest bowiem naturalne, że przedsiębiorcy często poszukują ochrony swoich praw w wielu instytucjach, a poza tym RPO i RMiŚP niekiedy podejmują wspólne działania lub równolegle korzystają ze swoich kompetencji w podobnych sprawach[1]. Nie bez znaczenia jest również to, że obie wskazane instytucje rzecznicze posiadają nieco odmienny zakres kompetencji[2].

[1] Jest to związane m.in. z ustawowym obowiązkiem współpracy RPO z RMiŚP – zob. art. 1 ust. 2b ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. z 2024 r. poz. 1264.

[2] Przykładowo, RMiŚP nie ma kompetencji do zaskarżenia aktu normatywnego do Trybunału Konstytucyjnego ani do zgłoszenia udziału w toczącym się postępowaniu przed TK. Z kolei RPO nie jest uprawniony do pomocy w organizacji mediacji między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej (zob. art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, Dz.U. z 2023 r. poz. 1668 ze zm.).

Z tych przyczyn wolność działalności gospodarczej jest jednym z istotnych wątków działalności RPO. W tym zakresie są podejmowane działania zarówno w aspekcie indywidualnym, polegające na inicjowaniu spraw sądowych czy administracyjnych albo na udziale w takich sprawach, jak i w wymiarze generalnym, polegające na przedstawieniu instytucjom państwowym uwag dotyczących przepisów prawa lub praktyki ich stosowania.

W dalszej części opracowania zostaną przedstawione wybrane zagadnienia odnoszące się do wolności gospodarczej, które były przedmiotem wystąpień RPO w ostatnich latach.

2. Zasada wyłączności ustawy

Zgodnie z art. 22 Konstytucji[3] „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy (…)". Przepis ten potwierdza zasadę wyłączności ustawy w ograniczaniu wolności i praw jednostek, wyrażoną w sposób ogólny w art. 31 ust. 3 Konstytucji[4]. Na tle tej zasady często powstają wątpliwości co do tego, czy dopuszczalne jest wprowadzanie uregulowań ograniczających wolność działalności gospodarczej w formie aktu podustawowego (przede wszystkim rozporządzenia i aktu prawa miejscowego).

Podręcznikowym przykładem naruszenia ww. zasady były restrykcje dla przedsiębiorców obowiązujące w okresie tzw. lockdownu związanego ze stanem epidemii COVID-19[5]. Znaczna część tych ograniczeń, wprowadzanych rozporządzeniami, nie miała podstawy w ustawie. Ponadto samo upoważnienie ustawowe do czasowego zamykania poszczególnych sektorów gospodarki – w sytuacji, gdy nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego – było działaniem ustawodawcy, które nie spełniało wymogu przewidzianego w art. 22 Konstytucji[6]. Z tego względu kary, jakie były nakładane na obywateli w postępowaniu administracyjnym czy wykroczeniowym za naruszenie ograniczeń pandemicznych, były uchylane przez sądy[7]. Wiele takich spraw zostało wszczętych z inicjatywy lub z udziałem RPO.

Warto dodać w tym kontekście, że wysoce dyskusyjne jest uwarunkowanie obowiązywania czy stosowania określonych instytucji ustawowych, mających charakter gwarancyjny względem jednostki, od rozstrzygnięcia podejmowanego przez

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

[4] Zob. np. A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny" 2014, nr 2, s. 32 i nast.

[5] Zob. szerzej S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.

[6] Zob. M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 2020, z. 12, s. 18.

[7] Zob. szerzej na temat działalności RPO związanej z pandemią – *Raport RPO na temat pandemii. Doświadczenia i wnioski*, Warszawa 2021 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/Raport_RPO_pandemia_2021.pdf [dostęp: 15 marca 2026 r. – dla wszystkich źródeł powołanych w opracowaniu]). Zob. np. wyrok NSA z 19 października 2021 r., II GSK 1137/21; wyrok SN z 16 lutego 2022 r., IV KK 168/21. Wszystkie orzeczenia NSA dostępne są w CBOSA, a orzeczenia SN – w internetowej bazie orzeczeń SN.

organ władzy publicznej, np. decyzji o wprowadzeniu czy zniesieniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Między innymi z tego powodu TK, wyrokiem z 12 grudnia 2023 r., P 12/22[8], stwierdził, że art. 15zzr[1] ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[9] jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis dotyczył zawieszenia biegu przedawnienia karalności oraz wykonania kary. Analogiczne problemy powstają w innych przypadkach. Dlatego też RPO zdecydował się na przystąpienie m.in. do sprawy, w której przedmiotem zaskarżenia do TK był art. 31za ust. 1 ww. ustawy z dnia 2 marca 2020 r., dotyczący zawieszenia w okresie pandemii terminu przedawnienia nałożenia kary administracyjnej przez Komisję Nadzoru Finansowego[10]. Trybunał Konstytucyjny umorzył jednak postępowanie w tej sprawie[11].

Innym problemem z obszaru źródeł prawa, na który warto wskazać, jest funkcjonowanie w porządku prawnym tzw. Polskich Norm. Normy te nie mają charakteru źródła prawa powszechnie obowiązującego i nie są nawet podawane do publicznej wiadomości. Korzystają one z ochrony jak utwory literackie, a autorskie prawa do nich przysługują krajowej jednostce normalizacyjnej[12]. Warunkiem zapoznania się z Polską Normą jest uiszczenie opłaty. Tymczasem odesłania do Polskich Norm są zamieszczane w aktach prawa powszechnie obowiązującego, np. regulujących zasady przygotowywania projektów budowlanych. Jest to sytuacja niedopuszczalna z punktu widzenia systemu źródeł prawa, w tym zasady ustawowego ograniczania wolności działalności gospodarczej[13]. Nie dość bowiem, że dla ustalenia kształtu regulacji prawnej obywatel czy przedsiębiorca musi sięgnąć do zbioru regulacji, których źródłem nie jest akt prawa powszechnie obowiązującego (nawet podustawowy), to dodatkowo zbiór ten nie jest oficjalnie opublikowany, a dostęp do niego podlega opłacie[14].

Odrębnym problemem, który będzie w tym miejscu tylko zasygnalizowany, jest zakres kompetencji prawodawczej jednostek samorządu terytorialnego w wydawaniu

---

[8] OTK ZU-A 2023, poz. 101.

[9] Dz.U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.

[10] Wystąpienie RPO znak V.510.105.2025 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-09/Do_TK_pandemia_delikty_przedawnianie_26_09_2025_wymazany.pdf).

[11] Postanowienie TK z 2 grudnia 2025 r., SK 67/25, OTK ZU-A 2025, poz. 121.

[12] Zob. art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji, Dz.U. z 2015 r. poz. 1483.

[13] Zob. wystąpienie RPO znak VII.7006.1.2024 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-06/Do_MRiT_polskie_normy_16_06_2025.pdf).

[14] Orzecznictwo sądów nie jest w tym zakresie jednoznaczne. Z jednej strony w niektórych orzeczeniach sądy przyjmowały, że organy administracji nie mają obowiązku badania zgodności projektów budowlanych z Polskimi Normami, gdyż ich stosowanie jest dobrowolne (zob. np. wyroki NSA: z 8 kwietnia 2025 r., II OSK 569/24; z 22 maja 2025 r., II OSK 2581/22). Z drugiej strony wskazuje się, że „Powoływanie się na te normy jest zasadne tylko wówczas, gdy przepis ustawy bądź rozporządzenia bezpośrednio odwołuje się do wymogu ich stosowania" (wyrok NSA z 10 kwietnia 2019 r., II OSK 1486/17). Istnieją bowiem akty normatywne nakazujące stosowanie Polskich Norm. Należy do nich rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1679 ze zm.). Załącznik do tego rozporządzenia zawiera katalog norm, do których rozporządzenie odsyła w kilku przepisach. Ustalenie treści tych norm wymaga jednak złożenia wniosku i uiszczenia opłaty.

aktów prawa miejscowego, których skutkiem jest ograniczenie wolności działalności gospodarczej[15].

3. Praktyka instytucji publicznych

Kolejną grupą problemów, w których RPO podejmował działania, są sytuacje, gdy źródłem ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest nie przepis ustawy, lecz utrwalona praktyka działania instytucji publicznych, co do której brak wyraźnej podstawy prawnej.

Przykładowo: urząd RPO od lat stoi na stanowisku, że doliczanie przez notariuszy VAT do taksy notarialnej nie jest oparte na przepisach prawa[16]. Niemniej jednak w praktyce notariusze doliczają ten podatek do wynagrodzenia, a praktykę tę akceptują sądy[17]. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy czynność notarialna została zlecona przez sąd, a więc nie opiera się na umowie notariusza z klientem[18]. Stanowisko dopuszczające doliczanie VAT-u do taksy notarialnej opiera się na założeniu, że notariusz – poza tym, że pełni funkcję publiczną – jest również przedsiębiorcą. To założenie jest prawdziwe, aczkolwiek nie uwzględnia dwóch okoliczności. Po pierwsze, odwoływanie się do analogii czy interpretacji rozszerzającej w prawie podatkowym jest wykluczone, zwłaszcza wtedy, kiedy zastosowanie tych technik wykładni jest niekorzystne dla obywatela. Po drugie, instytucja maksymalnych taks notarialnych, których stawki są określone prawem, ma charakter gwarancyjny względem jednostki. Walor gwarancyjny wynika z tego, że – w odróżnieniu np. od pomocy prawnej – jednostka, chcąc dokonać określonej czynności prawnej, niejednokrotnie musi to uczynić w formie aktu notarialnego. Rolą przepisów o maksymalnych taksach jest przewidywalne i pewne określenie z góry kosztów czynności notarialnych, jakie jednostka musi ponieść, aby skorzystać z niektórych praw, w tym z praw wynikających z wolności działalności gospodarczej[19].

Innym przykładem sytuacji, gdy praktyka wykreowała istotne ograniczenie wolności jednostki, jest koncepcja tzw. wspólnika iluzorycznego („figuranta") w spółce

[15] Do tego zagadnienia odnosił się m.in. wniosek RPO dotyczący upoważnienia organów gminy do określania dni i godzin otwierania i zamykania placówek handlowych, zakładów gastronomicznych i usługowych. Sprawa została zakończona umorzeniem postępowania (postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., K 44/13, OTK ZU-A 2015, nr 1, poz. 4).

[16] Zob. np. wystąpienie RPO znak V.511.612.2020 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-03/Do_MS_notariusze_vat_29_02_2024.pdf).

[17] Zob. np. uchwałę SN z 21 stycznia 2022 r., III CZP 37/22. Uchwała ta dotyczy co prawda wynagrodzenia będącego adwokatem kuratora strony nieznanej z miejsca pobytu, jednak rozumowanie zawarte w tej uchwale – tj. możliwość odwołania się do analogii – jest akceptowane również w przypadku doliczania VAT-u do taks notarialnych.

[18] Zob. uchwałę SN z 26 czerwca 2014 r., III CZP 27/14.

[19] Jak podkreślił TK, „Koszty transakcji gospodarczych, na które składają się również opłaty notarialne ponoszone przez uczestników obrotu profesjonalnego, są (…) jednym z czynników określających zakres wolności działalności gospodarczej i już choćby z tego powodu nie mogą być poddawane regulacji nie mającej dostatecznie precyzyjnej podstawy ustawowej" (wyrok TK z 10 grudnia 2003 r., K 49/01, OTK ZU-A 2003, nr 9, poz. 101). Warto dodać, że wyrok ten – podkreślający gwarancyjne znaczenie maksymalnych taks notarialnych – został wydany na wniosek RPO.

z ograniczoną odpowiedzialnością[20]. Koncepcja ta została stworzona w celu przeciwdziałania obchodzeniu przepisów prawa ubezpieczeń społecznych przez osoby, które tworząc spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, zatrudniają się w tej spółce jako pracownicy i z tego względu podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu i wypadkowemu[21]. Tego typu zatrudnienie jest dopuszczalne, ale tylko pod warunkiem, że spółka nie jest spółką jednoosobową. W praktyce dochodzi jednak do sytuacji, gdy mamy do czynienia z zarejestrowaną w Krajowym Rejestrze Sądowym spółką dwuosobową (lub wieloosobową), a mimo to Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) kwestionuje stosunek pracy większościowego wspólnika, i tym samym jego tytuł do ubezpieczenia. ZUS przyjmuje bowiem domniemanie, że wspólnik większościowy posiada decydujący wpływ na działalność tej spółki, a drugi wspólnik, posiadający kilka czy kilkanaście procent udziałów, jest uznawany za „figuranta" (wspólnika iluzorycznego). Tego typu kwalifikacja sytuacji w spółce prowadzi do zakwestionowania z mocą wsteczną – niekiedy po wielu latach – stosunku pracy wspólnika, a tym samym jego prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Koncepcja, o której mowa, posiada pewne uzasadnienie aksjologiczne, jednak problem w tym, że w przepisach prawa nie ma podstawy kompetencyjnej dla ZUS do dokonywania tego typu ocen struktury własnościowej spółki i relacji między wspólnikami. Dodajmy, że jest to praktyka podważająca rolę rejestrów publicznych, gdyż bez znaczenia jest w tym przypadku to, że spółka figuruje w KRS jako spółka wieloosobowa. Ponadto z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej rażące jest to, że po zakwestionowaniu przez ZUS – niekiedy po wielu latach – tytułu do ubezpieczenia zwrot nienależnych składek jest możliwy tylko do pięciu lat wstecz[22]. Kwestia ta nie znalazła jednoznacznego rozwiązania w orzecznictwie sądowym[23]. Nie stała się również przedmiotem nowelizacji prawa.

4. Zasada swobody umów

Jednym z fundamentów gospodarki rynkowej, a także elementem wolności działalności gospodarczej, jest zasada swobody umów[24]. Zgodnie z tą zasadą partnerzy stosunku cywilnoprawnego mogą ułożyć swoją relację w sposób dowolny, o ile jest to zgodne z prawem i zasadami współżycia społecznego. Barierą swobody umów jest obowiązek ochrony słabszej strony stosunku prawnego. Znajduje on wyraz w art. 76 Konstytucji, który stanowi, że „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu,

[20] Zob. wystąpienie RPO znak III.7060.928.2025 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-12/Do_MRPiPS_ZUS_skladki_przepadek_6_12_2025.pdf).

[21] Zob. szerzej W. Ostaszewski, M. Wiącek, *Krytyka koncepcji tzw. wspólnika iluzorycznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2022, nr 3, s. 35 i nast.

[22] Wynika to z terminu przedawnienia określonego w art. 24 ust. 6g ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 350 ze zm.).

[23] Zob. uchwałę SN z 21 lutego 2024 r., III UZP 8/23; wyrok SN z 15 stycznia 2025 r., I USKP 164/24.

[24] Zob. np. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK ZU-A 2003, nr 4, poz. 33.

prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa".

Kierując się cytowaną zasadą konstytucyjną, RPO – mimo że zadaniem Rzecznika jest ochrona jednostki w relacjach z władzą publiczną, a nie w stosunkach horyzontalnych[25] – niejednokrotnie dostrzegał problem nieuczciwych praktyk rynkowych lub kwestię wymagającą uregulowania w celu zapewnienia konsumentom odpowiedniej ochrony. Niekiedy bowiem wolność działalności gospodarczej, w tym prawa wynikające ze swobody umów, nie tylko może, ale wręcz musi być ograniczona w drodze ustawy, po to aby zapewnić właściwą równowagę stron w obrocie konsumenckim[26]. W zależności od konkretnego przypadku może to wymagać interwencji ustawodawcy, ale niekiedy wystarczające są działania podjęte przez upoważnione do tego instytucje, np. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), lub zmiana praktyki stosowania prawa[27].

Wiele spośród skarg, jakie wpływają do RPO, dotyczy działalności banków. W tym zakresie RPO kierował liczne wystąpienia do właściwych instytucji, a także do Związku Banków Polskich[28]. W szczególności w kilku sprawach pojawiały się zarzuty dyskryminacji ze względu na narodowość lub wiek. Przykładowo: niekiedy banki odmawiają dostępu do swoich produktów klientom urodzonym w tzw. państwach wysokiego ryzyka (np. w Afganistanie, Iranie czy Rosji). Ograniczony dostęp do produktów bankowych zgłaszają również osoby starsze, m.in. ze względu na rygorystyczne, odwołujące się do wieku, kryteria oceny zdolności kredytowej. Należy podkreślić, że zakaz dyskryminacji ma też wymiar horyzontalny, a zatem ogranicza przysługującą przedsiębiorcy swobodę wyboru kontrahenta, będącą elementem wolności działalności gospodarczej, a także zakazuje odwoływania się w relacjach z klientami do przesłanek dyskryminacyjnych, również pośrednio[29].

Wymiar horyzontalny ma także prawo do prywatności[30]. Oznacza to, że przedsiębiorcy, w tym instytucje udzielające kredytów, nie powinni domagać się przed zawarciem umowy przedstawiania przez klienta nadmiernej ilości danych

[25] Zob. art. 11 ust. 2 ustawy o RPO.

[26] Zob. np. E. Łętowska, *Ochrona konsumenta: negatywny spór kompetencyjny?,* PiP 1994, z. 6, s. 3–4.

[27] Warto dodać, że RPO przysługuje prawo do zgłaszania tzw. roszczeń związanych z nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, Dz.U. z 2023 r. poz. 845). W praktyce Rzecznik nie korzysta z tego środka, gdyż konstytucyjnie określona pozycja RPO zakłada, że Rzecznik powinien interweniować w sytuacji, gdy sprawcą naruszenia wolności lub praw jednostki jest władza publiczna, a nie podmiot prywatny (zob. art. 80 Konstytucji).

[28] Zob. wystąpienie RPO znak V.7224.184.2025 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-11/Do_ZBP_banki_skargi_6_11_2025.pdf).

[29] Zob. np. J. Kulesza, *Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi z 26.05.2017 r., V Ka 557/17*, PiP 2018, z. 1, s. 135. W praktyce RPO pojawiały się również sprawy prywatnych przychodni, które w umowach zastrzegały możliwość ich wypowiedzenia po osiągnięciu przez klienta 70. roku życia (zob. sprawę o znaku V.7224.181.2025; https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przedsiebiorca-uslugi-zdrowotne-wzorce-umowne-uokik).

[30] Zob. D. Blonski, M. Florczak-Wątor, *Problem horyzontalnej skuteczności prawa do ochrony danych osobowych w świetle przepisów konstytucyjnych Polski i Szwajcarii*, „Przegląd Sejmowy" 2015, nr 1, s. 86–87.

z zakresu życia osobistego. Problem ten pojawił się w związku z przyjętym w praktyce wymogiem zawarcia umowy ubezpieczenia na życie, który jest często jednym z warunków udzielenia kredytu hipotecznego. Pojawił się zarzut, że firmy ubezpieczeniowe wymagają od kredytobiorców przed zawarciem umowy przedstawienia licznych wyników badań lekarskich – laboratoryjnych, radiologicznych czy testu na obecność wirusa HIV. Również w tym przypadku warto podkreślić, że zawarcie umowy ubezpieczenia jest, rzecz jasna, czynnością prawną z zakresu prawa cywilnego, jednak w obrocie konsumenckim proces zawierania takiej umowy powinien respektować zasadę proporcjonalności i nie powinno się wymagać od konsumenta takich informacji ze sfery życia prywatnego, które nie są niezbędne z punktu widzenia celu dokonywanej czynności prawnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich zgłasza także udział w postępowaniach sądowych, w których dostrzega potrzebę ochrony konsumentów pokrzywdzonych przez działalność instytucji zajmujących się udzielaniem kredytów i pożyczek czy obrotem instrumentami finansowymi. Dlatego też RPO wniósł wiele skarg nadzwyczajnych w tzw. sprawach frankowych. Z reguły problemem w takich sprawach jest pochopne wydanie przez sąd cywilny nakazu zapłaty bez zbadania, czy treść umowy łączącej kredytobiorcę z bankiem nie zawierała klauzul niedozwolonych[31]. Wówczas dochodzi do naruszenia art. 76 Konstytucji, a także przepisów prawa UE o ochronie konsumentów[32]. Brak adekwatnej ochrony konsumentów był również czynnikiem, który skłonił RPO do interwencji w sprawach nabywców obligacji GetBack S.A.[33] oraz wierzycieli Getin Noble Bank S.A. w upadłości[34].

Konsumenci często przedstawiają Rzecznikowi sprawy, w których czują się pokrzywdzeni i wprowadzeni w błąd przez przedsiębiorców. Biuro RPO interweniowało m.in. w sprawach zgłaszanych przez pasażerów linii lotniczych (w szczególności w związku z praktyką tzw. overbookingu)[35] czy tzw. kancelarii odszkodowawczych[36]. Szczególnie bulwersujące są przypadki, zdarzające się niestety w praktyce, wykorzystywania dla celów zarobkowych potrzeb ludzi wymagających wsparcia, takich jak osoby z niepełnosprawnościami czy osoby uciekające przed konfliktem zbrojnym. W pierwszym przypadku chodzi o sprawę wyzysku, jakiego dopuściła się firma pośrednicząca w uzyskaniu świadczenia pielęgnacyjnego[37],

[31] Zob. np. sprawę o znaku V.511.554.2023 (https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-nakaz-zaplaty-skarga-nadzwyczajna-sn-zasadna).

[32] Chodzi zwłaszcza o dyrektywę Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz.Urz. WE L 95 z 21.04.1993, s. 29. Zob. np. wyrok SN z 12 czerwca 2025 r., II NSNc 73/24.

[33] Zob. sprawa o znaku V.511.762.2021 (https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-nsa-restrukturyzacja-idea-bank-obligatariusze-getback-nsa). Zob. wyrok NSA z 9 czerwca 2025 r., II GSK 1396/22.

[34] Zob. wystąpienie RPO znak V.510.119.2023 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-09/Do_MS_GetinNoble_upadlosc_wierzyciele_postepowania_23_09_2024.pdf).

[35] Zob. wystąpienie RPO znak V.7108.90.2024 (https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-linie-lotnicze-overbooking-problemy-pasazerow-uokik-pismo-odpowiedz).

[36] Zob. np. wystąpienie RPO znak V.7108.28.2025 (https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kancelarie-odszkodowawcze-uregulowanie-ms-odpowiedz-kolejna).

[37] Zob. sprawy o znakach III.7064.261.2024 oraz III.7064.353.2024 (https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-prowadzenie-sprawy-swiadczenia-pielegnacyjnego-sad).

a w drugim – o lichwę, jaka miała miejsce w związku potrzebą wymiany hrywien na złotówki przez osoby, które w pierwszych dniach po agresji Rosji na Ukrainę uciekły do Polski[38].

Wszystkie przedstawione przykłady świadczą o tym, że wolność działalności gospodarczej nie jest – i nie może być – nieograniczona. Przedsiębiorcy są adresatami obowiązków wynikających z zasad konstytucyjnych, w tym zasady ochrony godności człowieka, zakazu dyskryminacji i obowiązku solidarności z innymi, a także zasady proporcjonalnej ingerencji w wolności i prawa człowieka. Nawet zatem w sferze objętej swobodą umów istnieje obowiązek poszanowania tych uniwersalnych wartości.

5. Zasada wolnej konkurencji

Wolność działalności gospodarczej może właściwie funkcjonować tylko w warunkach gospodarki rynkowej. Dlatego zasada społecznej gospodarki rynkowej jest – obok wolności działalności gospodarczej – jedną z zasad ustroju gospodarczego RP (art. 20 Konstytucji). Fundamentem gospodarki rynkowej jest zasada wolnej konkurencji. Zasada ta nie jest bezpośrednio związana z prawami człowieka, dlatego też jej ochrona jest zadaniem innych organów państwa niż RPO (w szczególności UOKiK). Niekiedy jednak problemy związane z ochroną konkurencji wywołują skutki w obszarze praw jednostek. Z tego względu zdarzają się sytuacje, gdy RPO decyduje się na interwencję w tego typu sprawach.

Wiele dylematów prawnych powstało w następstwie transakcji polegającej na przejęciu przez Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. kontroli nad Polska Press sp. z o.o. Transakcja ta została zaakceptowana przez UOKiK (decyzją z 5 lutego 2021 r.). Zgoda na tę koncentrację wywołała kontrowersje, gdyż bezpośrednio dotykała problematyki pluralizmu mediów, który jest warunkiem prawidłowego funkcjonowania wolności wypowiedzi oraz wolności prasy i środków społecznego przekazu (art. 14 i 54 Konstytucji).

Z tych względów w 2021 r. ówczesny RPO zdecydował się na zaskarżenie do sądu antymonopolowego ww. decyzji Prezesa UOKiK. Decyzji tej Rzecznik zarzucił, że w procesie jej wydawania nie uwzględniono wpływu, jaki transakcja będzie miała na pluralizm mediów. Pojawiły się wątpliwości, czy nie dojdzie do zachwiania relacji między przedsiębiorcami działającymi na rynku mediów z uwagi na to, że spółka medialna została przejęta spółkę Skarbu Państwa, a więc przez podmiot należący w istocie do sfery władzy publicznej[39].

Powyższa argumentacja została oddalona przez sąd[40]. W wyroku tym trafnie wskazano, że Prezes UOKiK nie posiada ustawowej kompetencji do kontrolowania koncentracji z punktu widzenia pluralizmu mediów. Tego typu kompetencji nie można

[38] Zob. wystąpienie RPO znak V.7106.4.2022 (https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-hrywna-kantory-premier-nbp).

[39] Zob. sprawa o znaku VII.716.26.2020 (https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sad-polska-press-orlen-kupno-odwolanie-wyrok-uzasadnienie).

[40] Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 7 czerwca 2022 r., XVII AmA 43/21.

przyznać Prezesowi UOKiK w drodze wykładni prawa. Byłoby to bowiem działanie mające charakter tzw. domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, co jest wykluczone na gruncie art. 7 Konstytucji. Poza tym jedynym źródłem ograniczenia wolności działalności gospodarczej może być ustawa (art. 22 Konstytucji). To zatem rolą ustawodawcy jest określenie katalogu przesłanek, w oparciu o które organy regulacyjne mogą kontrolować transakcje gospodarcze. Brak wyraźnej podstawy kompetencyjnej należy interpretować jako nieprzyznanie przez ustawodawcę upoważnienia do reglamentowania wolności gospodarczej przez organy regulacyjne[41].

Sytuacja, z jaką mamy do czynienia, jest luką prawną wynikającą z zaniechania prawodawczego. Luką, która prowadzi do tego, że istotna wartość państwa demokratycznego, jaką jest pluralizm mediów, nie jest w sposób adekwatny chroniona. Wypełnienie tej luki jest obowiązkiem ustawodawcy, natomiast nie powinny tego czynić organy administracji publicznej ani sądy, skoro wolność działalności gospodarczej może ograniczyć tylko ustawa.

W omówionej powyżej sprawie występuje konflikt zasad konstytucyjnych, tj. zasady pluralizmu mediów i zasady gospodarki rynkowej. Obowiązkiem RPO jest w takiej sytuacji skorzystanie ze swoich kompetencji w taki sposób, aby zasygnalizować odpowiednim organom państwa konieczność rozwiązania tego konfliktu. Dlatego też RPO wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, wskazując m.in., że „konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych w celu zapewnienia w tego rodzaju postępowaniach odpowiedniego poziomu ochrony wolności środków społecznego przekazu oraz wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (…)”[42].

Pozostając w tematyce relacji między wolnością prasy a wolnością działalności gospodarczej, nie sposób nie wspomnieć o jeszcze dwóch sprawach. Pierwszą z nich jest uchwalona w 2021 r. ustawa zmieniająca warunki przyznawania koncesji stacji telewizyjnej prowadzonej z udziałem podmiotu zagranicznego[43]. Zasadniczym problemem było to, że zmiany miały znajdować zastosowanie do podmiotów prowadzących działalność w chwili wejścia w życie ustawy. Projektodawca przewidział półroczny okres przejściowy, w którym struktura kapitałowa oraz statuty spółek miały zostać dostosowane do nowego prawa. Dodatkowym problemem było to, że projekt pojawił się w czasie trwania procedury w sprawie przedłużenia koncesji największej wówczas komercyjnej stacji telewizyjnej, stąd był on określany jako „lex TVN”.

---

[41] Zob. oświadczenie RPO z 3 sierpnia 2022 r. (https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-oswiadczenie-konieczne-zmiany-prawne-koncentracja-rynek-mediow). Zob. też T. Krzyżewski, *Glosa do wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sygn. akt XVII Amo 1/21 z dnia 7 czerwca 2021 roku, dotyczącego decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nr DKK-34/2021 z 5 lutego 2021 roku*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2022, nr 4, s. 132; M.K. Derdak, *Problem uwzględniania pozaekonomicznych czynników oceny koncentracji przez Prezesa UOKiK na przykładzie pluralizmu mediów*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2022, nr 4, s. 50.

[42] Zob. wystąpienie RPO znak VII.716.26.2020 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-11/Do_premiera_koncentracja_wolnosc_mediow_9.11.2022.pdf).

[43] Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji. Dnia 5 stycznia 2022 r. ustawa ta została zawetowana przez Prezydenta i nie weszła w życie.

Powyższe rozwiązanie naruszało zasadę ochrony interesów w toku, która jest wywodzona z art. 2 Konstytucji, a stanowi jedną z kluczowych gwarancji wolności działalności gospodarczej[44]. Gwarancja ta polega na tym, że przedsiębiorcy, którzy rozpoczęli przedsięwzięcie, dla którego prawo przewiduje pewien horyzont czasowy (np. uzyskali koncesję na czas określony czy zainicjowali postępowanie służące jej przedłużeniu), powinni mieć możliwość dokończenia tego przedsięwzięcia na zasadach obowiązujących w chwili jego rozpoczęcia. Innymi słowy: zasada konstytucyjna, o której mowa, chroni przed zmianą reguł gry w czasie jej trwania. Jest to ważne zabezpieczenie stabilności działalności gospodarczej.

Kolejną sprawą, którą zajmował się RPO, był przedstawiony w 2022 r. projekt ustawy wzmacniający pozycję mediów publicznych względem prywatnych stacji telewizyjnych. Jednym z pomysłów było faworyzujące telewizję publiczną obligatoryjne uszeregowanie kolejności kanałów, stąd projekt ten nazwano popularnie „lex pilot"[45]. Ale główny problem tkwił gdzie indziej. Intencją projektu było zmodyfikowanie listy tzw. kanałów obowiązkowych, które muszą być rozprowadzane przez operatorów telewizyjnych. W dotychczasowym stanie prawnym do tej listy zaliczono trzy programy TVP, a także programy rozpowszechniane przez niektórych prywatnych nadawców, w tym TVN i Polsat[46]. Zmiana miała polegać na tym, że o liście kanałów obowiązkowych decydowałaby Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, a gwarancję znalezienia się na tej liście przewidziano tylko dla kanałów telewizji publicznej.

W swoim wystąpieniu RPO wskazał, że wejście w życie projektu doprowadziłoby do znaczącego wzmocnienia pozycji rynkowej mediów publicznych[47]. W ten sposób spółka akcyjna Skarbu Państwa, jaką jest TVP, uzyskałaby przewagę względem przedsiębiorców prywatnych działających w sektorze medialnym. Byłaby to sytuacja wysoce dyskusyjna z punktu widzenia zasady gospodarki rynkowej. Konstytucja RP nie stanowi co prawda przeszkody, aby w Polsce funkcjonowała telewizja publiczna w formie spółki Skarbu Państwa, natomiast nie upoważnia ustawodawcy do uprzywilejowywania takiej spółki względem podmiotów prywatnych[48]. Dodatkowe okoliczności, jakie pojawiły się w tej sprawie, które nie mogły umknąć uwadze, to – po pierwsze – utrzymujący się od 2016 r. brak realnego wpływu konstytucyjnego

[44] Zob. wystąpienie RPO znak VII.716.24.2021 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/LexTVN_opinia_RPO_Sejm_12.07.2021.pdf).

[45] Rządowy projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej (Sejm IX kadencji, druk nr 2862). Projekt został wycofany.

[46] Zob. art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.

[47] Zob. wystąpienie RPO znak VII.564.2.2023 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Do_Marszałek_Sejmu_lex_pilot_11.01.2023.pdf).

[48] Zgodnie ze stanowiskiem TK „zasada społecznej gospodarki rynkowej wymaga, aby państwo i inne instytucje publiczne w stosunkach z podmiotami z sektora prywatnego (w stosunkach zewnętrznych z punktu widzenia instytucji publicznych) działały w formach i na zasadach rynkowych. Jeżeli państwo pośrednio lub bezpośrednio uczestniczy w życiu gospodarczym w formie kooperacji z podmiotami prywatnymi i dopuszcza tę kooperację w formach właściwych dla prawa prywatnego, winno przestrzegać zasad ustanowionych dla analogicznej kooperacji podmiotów prywatnych" (wyrok TK z 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82).

organu państwa, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, na funkcjonowanie mediów publicznych[49], a także – po drugie – okoliczność, że omawiana propozycja pojawiła się w przededniu kampanii wyborczej do parlamentu.

6. Zasada bezpieczeństwa prawnego

Była już mowa o tym, że wolność działalności gospodarczej jest nieodłącznie związana z bezpieczeństwem prawnym, pewnością prawa i brakiem arbitralności ze strony państwa i jego organów. Są to wartości wywodzone z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Przedsiębiorca powinien móc funkcjonować na danym rynku w poczuciu stabilności i posiadając wiedzę co do tego, jakie działania może, a jakie powinien podjąć, aby realizować poszczególne uprawnienia wchodzące w skład wolności działalności gospodarczej.

Wiele problemów z tym związanych pojawia się w prawie daninowym. W ostatnich latach przedsiębiorcy byli wielokrotnie zaskakiwani zmianami podatkowymi, które nie były poprzedzone odpowiednimi konsultacjami, okresami dostosowawczymi i które były wprowadzone w drodze nadmiernie nieprecyzyjnych przepisów prawa. Sztandarowym przykładem podważenia zaufania podatników do władzy ustawodawczej był tzw. Polski Ład, czyli fundamentalna, również z punktu widzenia przedsiębiorców, zmiana podatkowa, która weszła w życie 1 stycznia 2022 r.[50] Szczegółowe omówienie działań RPO w zakresie prawa podatkowego wykraczałoby jednak poza ramy niniejszego opracowania.

Gdy zaś chodzi o kwestię bezpieczeństwa prawnego i zakazu arbitralności władzy publicznej, to warto podać przykłady dwóch spraw, które od lat są prowadzone w biurze RPO, a wiążą się z działalnością rolniczą. Działalność ta jest formą działalności gospodarczej, choć jest ona do pewnego stopnia modyfikowana zasadą rodzinnego gospodarstwa rolnego, wyrażoną w art. 23 Konstytucji.

Pierwsza z tych spraw związana jest z wątpliwościami dotyczącymi zasad obrotu nieruchomościami rolnymi. Zostały one w sposób znaczący zmienione w 2016 r. Do istoty nowych rozwiązań należy to, że dla skutecznego rozporządzenia nieruchomością rolną konieczna jest, poza przypadkami określonymi w ustawie, zgoda organu administracji publicznej (w przeszłości była to Agencja Nieruchomości Rolnych, obecnie funkcję tę pełni Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa). Zgoda jest wydawana na podstawie przesłanek wysłowionych za pomocą pojęć nieostrych oraz klauzul generalnych. Poza tym samo pojęcie „nieruchomość rolna", kluczowe z punktu widzenia stosowania reżimu ustawowego, jest dalece niejednoznaczne[51]. Między innymi z tych przyczyn zmiany uchwalone w 2016 r. zostały zaskarżone przez

[49] Zob. wyrok TK z 13 grudnia 2016 r., K 13/16, OTK ZU-A 2016, poz. 101.

[50] Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2105 ze zm. Zob. wystąpienie RPO znak V.511.579.2021 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Do_Marszalka_Senatu_13.10.2021.pdf).

[51] Zob. np. P. Litwiniuk, *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, nr 1, s. 265–266.

RPO do Trybunału Konstytucyjnego[52]. We wniosku RPO wskazano w szczególności, że przepisy uzależniające zbycie nieruchomości rolnej od zgody organu administracji zostały ukształtowane w taki sposób, że wprowadzają arbitralność i dowolność ich stosowania. Prowadzi to do takiego skutku, że będący właścicielem nieruchomości rolnik nie może mieć pewności co do tego, czy jego intencje i działania nie zostaną w przyszłości uznane ze nielegalne lub zmierzające do obejścia prawa.

Kolejnym rozwiązaniem, które budzi kontrowersje, są tzw. wyłączenia z dzierżaw. Chodzi o wprowadzone w 2011 r. do porządku prawnego rozwiązanie, które sprowadzało się do ustawodawczej ingerencji w treść trwających umów dzierżawy nieruchomości rolnych[53]. Celem ustawodawcy było spowodowanie zmiany tych umów, polegające na wyłączeniu z umowy części (30% powierzchni) nieruchomości dzierżawionej przez rolnika i przekazanie jej z powrotem do dyspozycji organów administracji rolnej. Mechanizm, jaki stworzono, aby osiągnąć ten cel, polegał na tym, że rolnicy otrzymywali od Agencji Nieruchomości Rolnych „propozycję" zmiany umowy dzierżawy. Jednak jeżeli rolnik odrzucił tę propozycję, tracił przysługujące mu na zasadach ogólnych prawa do pierwszeństwa nabycia dzierżawionej nieruchomości oraz do bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy. Tego typu konstrukcja, pozornie nawiązująca do swobody umów, opartej na zasadzie dobrowolności, w rzeczywistości narzuciła zmiany umów dzierżawy, co RPO podkreślił w kilku pismach o przystąpieniu do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym[54]. Ustawodawca *de facto* wymusił na rolnikach zrzeczenie się części dzierżawionych nieruchomości, gdyż odrzucenie „propozycji" Agencji Nieruchomości Rolnych wiązało się ze swoistą sankcją, jaką jest utrata uprawnień przysługujących dotąd dzierżawcom.

Przedstawiona wyżej sprawa jest przykładem naruszenia jednej z podstawowych zasad gospodarki rynkowej, jaką jest trwałość zawartych umów[55]. Co więcej, bezpieczeństwo prawne przedsiębiorcy powinno być szczególnie chronione, gdy stroną kontraktu jest podmiot publiczny, a więc w istocie państwo. Państwo bowiem dysponuje instrumentami, za pomocą których, działając w sferze *imperium*, jest w stanie wpłynąć na treść stosunków prawnych, w których uczestniczy w sferze *dominium*. Tymczasem w warunkach gospodarki rynkowej nie powinno dochodzić do mieszania się tych obszarów działalności państwa, zwłaszcza polegającego na ustawodawczej ingerencji w trwające stosunki umowne, gdyż zaburza to równowagę stron umowy i przekreśla zaufanie osób korzystających z wolności gospodarczej do władzy publicznej. Podmiot publiczny powinien cieszyć się szczególnym zaufaniem jako kontrahent w relacjach gospodarczych. Analizowana

[52] Zob. wystąpienie RPO znak IV.7005.8.2016 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wniosek%20do%20TK%20ws.%20przepisów%20o%20obrocie%20ziemią%20rolną%2C%2011.07.2016.pdf). Z uwagi na ukształtowanie składu orzekającego z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania w 2025 r. RPO zdecydował się na wycofanie tego wniosku. Postanowieniem z 23 lipca 2024 r., K 36/16, OTK ZU-A 2024, poz. 70, TK umorzył postępowanie w sprawie.

[53] Zob. art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 233, poz. 1382.

[54] Zob. m.in. wystąpienie RPO znak IV.7002.24.2025 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-10/Do_TK_rolnictwo_dzierzawy_stanowisko_26_09_2025_wymazany.pdf).

[55] Zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., K 1/01, OTK ZU-A 2003, nr 2, poz. 15.

sprawa prowadzi zaś do wniosku całkowicie odwrotnego, tj. zniechęca przedsiębiorców do wchodzenia w relacje z podmiotami publicznymi, gdyż przedsiębiorcy dostrzegają, że państwo – działając za pomocą instrumentów władczych – może jednostronnie zmienić treść zawartego stosunku prawnego.

7. Ochrona porządku publicznego

Obowiązkiem ustawodawcy jest ochrona porządku publicznego (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a więc dążenie do takiego ukształtowania stosunków społecznych, aby stworzyć warunki normalnego i harmonijnego współżycia jednostek we wspólnocie państwowej[56]. Chodzi o to, aby tam, gdzie to możliwe, eliminować ryzyko powstawania konfliktów społecznych. Temu celowi służą m.in. procedury, w ramach których każda ze stron potencjalnego konfliktu może przedstawić swoje racje oraz działać w zaufaniu do instytucji, która te racje będzie ważyć przed podjęciem ostatecznego rozstrzygnięcia. Należy też pamiętać, że jednostkom przysługuje wywodzone z art. 2 Konstytucji prawo do procesu administracyjnego[57].

Oczywiście procedury nie mogą być ukształtowane w taki sposób, aby ich wieloetapowość i poziom skomplikowania całkowicie przekreślały możliwość korzystania z wolności działalności gospodarczej w danym sektorze. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia, gdy w 2007 r. parlament postanowił uregulować zasady prowadzenia działalności w formie tzw. wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Ustawa regulująca tę kwestię została w całości, na wniosek RPO, uznana za niezgodną z wolnością działalności gospodarczej[58].

W ostatnim czasie problem procedur, które nie gwarantują partycypacji wszystkich zainteresowanych stron i tym samym nie służą właściwie rozładowaniu konfliktów społecznych, pojawia się w związku z inwestycjami w postaci tzw. ferm zwierzęcych. Do biura RPO trafia wiele skarg mieszkańców zaniepokojonych planami stworzenia w ich sąsiedztwie tego typu obiektów. Skarżący obawiają się m.in. dolegliwości zapachowych oraz zanieczyszczenia środowiska. Inwestorzy natomiast twierdzą, że ich działalność – służąca realizacji istotnej wartości konstytucyjnej, jaką jest bezpieczeństwo żywnościowe państwa – jest niejednokrotnie paraliżowana przez mieszkańców terenów sąsiadujących z planowaną inwestycją, a sprzeciw ten jest podsycany przez część organizacji pozarządowych.

Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest niewłaściwe ukształtowanie procesu administracyjnego, który poprzedza wydanie decyzji zezwalającej na inwestycję[59]. Nie wchodząc w szczegóły, poprzestańmy na wyjaśnieniu, że chodzi przede wszystkim o to, iż ocena inwestycji odbywa się na podstawie dokumentów przedstawionych przez samego inwestora, a społeczność lokalna nie jest włączona w postępowania

---

[56] Zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

[57] Zob. np. uchwałę NSA z 8 września 2025 r., II OPS 2/25. Zob. też B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, ZNSA 2015, nr 5, s. 14.

[58] Zob. wyrok TK z 8 lipca 2008 r., K 46/07, OTK ZU-A 2008, nr 6, poz. 104.

[59] Zob. wystąpienie RPO znak IV.7200.9.2024 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-03/Do_PRM_fermy_przemyslowe_13_03_2025.pdf).

służące ocenie tych dokumentów. Co więcej, jak pokazuje praktyka, urzędnicy lokalni niejednokrotnie nie są odpowiednio przygotowani do rozpoznawania tego typu spraw, a więc opierają się na dokumentacji inwestora, a jednocześnie starają się działać bez zbędnej zwłoki, aby nie narazić się na zarzut spowodowania przewlekłości postępowania. To wszystko wywołuje uzasadnioną frustrację przedstawicieli społeczności lokalnej. Mają oni poczucie tego, że władza swobodnie, w porozumieniu z inwestorem, zmienia fundamentalnie warunki ich codziennego życia, a ich racje nie są brane pod uwagę ani nawet wysłuchiwane.

Sprawy tego typu są świadectwem niewłaściwego wyważenia wartości przez ustawodawcę. Zasada społecznej gospodarki rynkowej polega na tym, że w sytuacji, gdy przedsiębiorca decyduje się na zainicjowanie inwestycji, która może wzbudzić kontrowersje w społeczeństwie, głos społeczeństwa powinien być wysłuchany z odpowiednim szacunkiem. Ponadto czynności, jakie ma do dyspozycji administracja (środki dowodowe, opinie biegłych, oględziny), powinny być prowadzone w taki sposób, aby zainteresowana społeczność – nawet jeśli ostateczne rozstrzygnięcie będzie w jej subiektywnym odczuciu błędne – mogła pozostać w przekonaniu, że jej racje zostały wzięte pod uwagę i wszechstronnie rozpatrzone[60].

8. Uwagi końcowe

W niniejszym opracowaniu przedstawiono zaledwie wycinek działalności biura RPO odnoszącej się do sytuacji przedsiębiorców i wolności działalności gospodarczej. Rzecznik prowadzi również postępowania związane m.in. z karami administracyjnymi[61], niedoregulowaniem lub przeregulowaniem pewnych sfer działalności gospodarczej[62], odpowiedzialnością karną przedsiębiorców[63], zaburzeniem równowagi w określonym sektorze gospodarczym[64], a także – o czym była już mowa – obciążeniami fiskalnymi przedsiębiorców[65]. Ważnym wątkiem działalności

[60] Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest brak odpowiedniej implementacji do polskiego porządku prawnego Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706. Zob. np. R. Łuszczek, *Bezpośrednie stosowanie Konwencji z Aarhus w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2023, nr 6, s. 53 i nast.

[61] Np. na wniosek Rzecznika NSA podjął uchwałę z 9 czerwca 2022 r., III OPS 1/21. Uchwała ta istotnie wzmocniła gwarancje wobec osób będących adresatami administracyjnych kar pieniężnych.

[62] Przykładowo: RPO od lat wskazuje na konieczność uregulowania zasad działania kantorów internetowych (zob. m.in. wystąpienie RPO znak V.7106.178.2014; https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-03/Do_MF_kantory_internet_11_03_2024.pdf).

[63] Zob. np. wystąpienie RPO znak II.510.959.2015 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-04/Do_MS_zwalczanie_nieuczciwej_konkurencji_14_04_2025.pdf). W tej sprawie RPO wycofał z TK wniosek dotyczący odpowiedzialności karnej za czyn nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy i jednocześnie przedstawił swoje zastrzeżenia Ministrowi Sprawiedliwości z wnioskiem o skorzystanie z inicjatywy ustawodawczej.

[64] Zob. np. wystąpienie RPO znak V.711.2.2024, dotyczące zasad tzw. systemu kaucyjnego za opakowania (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-06/Do_MKiS_opakowania_kaucja_3_06_2024.pdf).

[65] Jednym z najczęściej pojawiających się problemów w skargach do RPO były zasady rozliczania składki zdrowotnej dla przedsiębiorców, istotnie zmienione przez tzw. Polski Ład – zob. wystąpienie RPO znak V.511.767.2022 (https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-03/Do_MZ_MF_przedsiebiorcy_skladka_zdrowotna_08.03.2024.pdf).

RPO jest też sytuacja przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność w pobliżu granicy polsko-białoruskiej, gdyż z przyczyn prawnych i faktycznych wolność gospodarcza jest na tych terenach istotnie ograniczona[66].

W swoich wystąpieniach RPO akcentuje przede wszystkim potrzebę odpowiedniego wyważenia wartości. Wolność działalności gospodarczej nie jest nieograniczona. Jednak państwo, ingerując w uprawnienia przedsiębiorców, powinno zachowywać powściągliwość, a wszelkie ograniczenia powinny być proporcjonalne, oparte na jednoznacznych przepisach ustawowych i wdrażane w sposób pozwalający adresatom prawa na dostosowanie się do nowych regulacji. Równocześnie ochrona jednostki – w szczególności słabszej strony stosunku prawnego (konsumenta, najemcy, pracownika) – a także innych wartości konstytucyjnych, takich jak porządek publiczny, nakazuje państwu wprowadzenie pewnych ograniczeń wolności gospodarczej, w tym zasady swobody umów. Państwo powinno ponadto odpowiednio stymulować przebieg procesów wolnorynkowych (np. w obszarze ochrony konkurencji) w sposób spójny z zasadami społecznej gospodarki rynkowej.

Bibliografia załącznikowa

Adamiak B., *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2015, nr 5

Blonski D., Florczak-Wątor M., *Problem horyzontalnej skuteczności prawa do ochrony danych osobowych w świetle przepisów konstytucyjnych Polski i Szwajcarii*, „Przegląd Sejmowy" 2015, nr 1

Derdak M.K., *Problem uwzględniania pozaekonomicznych czynników oceny koncentracji przez Prezesa UOKiK na przykładzie pluralizmu mediów*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2022, nr 4

Florczak-Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo" 2020, z. 12

Krzywoń A., *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny" 2014, nr 2

Krzyżewski T., *Glosa do wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sygn. akt XVII Amo 1/21 z dnia 7 czerwca 2021 roku, dotyczącego decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nr DKK-34/2021 z 5 lutego 2021 roku*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2022, nr 4

Kulesza J., *Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi z 26.05.2017 r., V Ka 557/17*, „Państwo i Prawo" 2018, z. 1

Litwiniuk P., *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, nr 1

Łętowska E., *Ochrona konsumenta: negatywny spór kompetencyjny?*, „Państwo i Prawo" 1994, z. 6

Łuszczek R., *Bezpośrednie stosowanie Konwencji z Aarhus w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2023, nr 6

Ostaszewski W., Wiącek M., *Krytyka koncepcji tzw. wspólnika iluzorycznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2022, nr 3

Trociuk S., *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021

[66] Przykładowo: RPO interweniował na rzecz przedsiębiorców z terenu województwa podlaskiego, którzy ponieśli istotne straty na skutek zamknięcia polsko-białoruskich przejść granicznych (zob. wystąpienie RPO znak V.7100.8.2023; https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-03/Do_premiera_Bialorus_przejscia_zamkniecie_przedsiebiorcy_8.03.2023.pdf).

Summary

of the article: **Freedom to conduct a business – selected issues from the practice of the Commissioner for Human Rights**

The article presents, in a systematic way, the most important submissions and interventions of the Polish Commissioner for Human Rights in cases concerning freedom to conduct a business. It points out that the problems the Commissioner has been raising in his submissions largely pertain to the fact that it is only by means of statute that a state may limit the freedom of economic activity (Article 22 of the Constitution), as well as the respect for specific rules arising from the principle of a democratic state ruled by law (Article 2 of the Constitution), such as the principle of the citizens' trust in the state and the law it makes, of legal certainty, of security of legal transactions, or of protection of so-called interests in progress. The Commissioner also points to the principle of the social market economy (Article 20 of the Constitution) from which the freedom of contract and the obligatory protection of free competition is derived, as well as to the need for the state to guarantee the proper protection of the weaker parties in a legal relationship (among others, consumers – Article 76 of the Constitution).

Keywords: entrepreneur, freedom to conduct a business, free competition, consumer protection, Commissioner for Human Rights

Prof. dr hab. Tomasz Bąkowski
[Uniwersytet Gdański, Katedra Prawa Administracyjnego;
sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego;
ORCID: 0000-0002-9363-2124]

Sądowoadministracyjna kontrola działalności administracji publicznej prowadzonej na podstawie „swoistych" źródeł prawa

Streszczenie: W niniejszym opracowaniu przedstawiono przykłady podstaw działalności organów administracji publicznej, których swoistość w szczególny sposób ujawnia się na etapie kontroli tej działalności sprawowanej przez sądy administracyjne. Przedmiotem rozważań w tym zakresie uczyniono: plan ogólny gminy, plan generalny lotniska, politykę energetyczną państwa oraz rozstrzygnięcia o sposobie realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania.

Słowa klucze: plan ogólny gminy, plan generalny lotniska, polityka energetyczna państwa, rozstrzygnięcia o sposobie realizacji gminnej infrastruktury technicznej oraz zasadach ich finansowania

1. Wprowadzenie

Z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[1] wynika, że wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądy administracyjne koncentruje się przede wszystkim na kontroli działalności administracji publicznej. Ta zaś administracja publiczna, a ściślej rzecz ujmując – jej organy, jest zobligowana, tak zresztą jak i pozostałe organy władzy publicznej, działać – w myśl art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[2] – „na podstawie i w granicach prawa". W tym też zakresie, czyli pod względem zgodności z prawem, sprawowana jest sądowoadministracyjna kontrola działalności organów administracji publicznej. Na tym tle pojawiają się jednak pewne problemy wynikające m.in. z: 1) charakteru niektórych źródeł prawa, będących podstawą działalności organów administracji publicznej; 2) samej działalności tychże organów, która jest determinowana nie tylko prawem, lecz także czynnikami pozaprawnymi, w tym zwłaszcza celami politycznymi ujętymi również w aktach niemających statusu aktu normatywnego, takich jak polecenia, wytyczne, umowy, czy też nienormatywne plany, strategie, programy; 3) charakteru kognicji przyznanej sądom administracyjnym do sprawowania kontroli nad działalnością organów administracji publicznej.

[1] Dz.U. z 2024 r. poz. 1267; dalej: p.u.s.a.

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

Z kolei wymienionych wyżej powodów powstawania problemów w procesie sądowoadministracyjnej kontroli należy upatrywać w swoistości niektórych źródeł prawa będących podstawą kontrolowanej przez sądy administracyjne działalności organów administracji publicznej. Ze względu na cel niniejszego opracowania, którym jest zasygnalizowanie istniejącego wprawdzie nie od dzisiaj, ale obecnie przyspieszającego trendu, związanego z widocznym poszerzaniem katalogu postaci podstaw działania tychże organów, odbiegających od klasycznych źródeł prawa, zwłaszcza tych wymienianych w przepisach Konstytucji RP oraz podlegających powszechnie obowiązującemu reżimowi określonemu w ustawodawstwie zwykłym, przedmiotem przedstawionych poniżej uwag uczyniono jedynie kilka przykładów ilustrujących różne aspekty tytułowej swoistości źródeł prawa będących podstawą działalności organów administracji publicznej podlegającej kontroli sądowoadministracyjnej.

2. Plan ogólny gminy

Przepisy ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw[3], którą dokonano jednej z bardziej znaczących do tej pory zmian w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[4], wprowadziły w miejsce dotychczasowego aktu gminnej polityki planowania przestrzennego, jakim było studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, plan ogólny gminy, który zgodnie z art. 13a ust. 7 u.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego.

Pominięcie skądinąd interesujących zagadnień dotyczących materialnoprawnych konsekwencji wprowadzenia do systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego planu ogólnego gminy[5] oraz oceny autorytatywnego nadawania (lub nienadawania) danej kategorii aktów statusu aktu prawa miejscowego przez ustawodawcę, nie zawsze z uwzględnieniem ich merytorycznej zawartości[6], znajduje usprawiedliwienie w tym, że pierwszoplanową kwestią w kontekście niniejszego opracowania jest sposób ogłaszania treści planów ogólnych gminy. Otóż przyjęta w tym względzie praktyka polega na opublikowaniu w wojewódzkim

[3] Dz.U. poz. 1688.

[4] Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.; dalej: u.p.z.p.

[5] Szerzej na ten temat zob. m.in.: K. Szlachetko, *Plan ogólny – nowe (?) narzędzie legislacji planistycznej*, w: *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024, s. 105–116; A. Fogel, *Co zamiast studium uwarunkowań? Ochrona zabytków w polityce przestrzennej gminy w zakresie ochrony zabytków po nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny" 2024, nr 6, s. 42–52; J. Mrozek, *Plan ogólny gminy – charakterystyka i zagadnienia problemowe*, „Samorząd Terytorialny" 2024, nr 6, s. 54–64; T. Bąkowski, *O planie ogólnym gminy krytycznie*, „Samorząd Terytorialny" 2025, nr 3, s. 28–37.

[6] Zob. m.in.: E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 95; M. Bogusz, *Niedopuszczalność skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego o charakterze generalno-konkretnym. Glosa do postanowienia TK z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2020, nr 1, s. 144–152; T. Bąkowski, *Ustawowa kreacja (albo informacja na temat) prawnego charakteru aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego*, w: *Legislacja planistyczna…*, s. 51–64.

dzienniku urzędowym części tekstowej uchwały, na którą składa się tytuł, który zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”[7] zawiera oznaczenie aktu, nazwę organu wydającego akt oraz datę aktu, powołanie podstawy prawnej oraz cztery paragrafy, z których wynika, że: 1) uchwala się plan ogólny dla danej gminy; 2) załącznikiem do uchwały jest plan w postaci danych przestrzennych; 3) wykonanie podjętej uchwały powierza się organowi wykonawczemu gminy. Czwarty paragraf określa datę wejścia w życie podjętej uchwały.

Z kolei wspomniany załącznik do uchwały, określony jako „Załącznik1.gml” zawiera (choć nie w każdym przypadku[8]) następującą informację: „Dane przestrzenne, o których mowa w art. 67a ust. 3 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (…) ujawnione zostaną po kliknięciu w ikonę” (która nie zawsze się wyświetla[9]). Po owym kliknięciu pojawia się komunikat „Nie udało się uzyskać dostępu do pliku. Mógł zostać przeniesiony, edytowany lub usunięty. ERR_FILE_NOT_FOUND”[10]. Okazuje się bowiem, że możliwość zapoznania się z treścią załącznika do uchwały wymaga „przeciągnięcia i upuszczenia pliku” znajdującego się we wspomnianej ikonie w „Przeglądarce danych planistycznych Walidator wersja 4.0.6” znajdującej się na stronie „Serwis Rzeczypospolitej Polskiej gov.pl” https://aplikacje.gov.pl/app/gov_xml_validator/.

Wskazana wyżej praktyka publikacji planów ogólnych gminy budzi poważne zastrzeżenia z perspektywy konstytucyjnych i ustawowych zasad ogłaszania aktów normatywnych, w tym źródeł prawa powszechnie obowiązującego, do których na mocy art. 87 ust. 2 Konstytucji RP zalicza się akty prawa miejscowego, a więc również plany ogólne gminy. Wypada bowiem przypomnieć, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP „Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”, stosownie zaś do ust. 2 tego artykułu „Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa”, którą obecnie jest ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[11]. W art. 2 ust. 1 u.o.a.n. ujęto obowiązek ogłaszania aktu normatywnego w dzienniku urzędowym. Z kolei, jak wynika z art. 13 pkt 2 u.o.a.n., akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zamieszczenie ustaleń planu ogólnego gminy na stronie „Serwis Rzeczypospolitej Polskiej gov.pl”, która nie posiada statusu wojewódzkiego dziennika urzędowego, nie jest zatem ogłoszeniem tego aktu w rozumieniu art. 13 pkt 2 u.o.a.n. Niewywiązanie się z obowiązku zgodnego z prawem ogłoszenia aktu

[7] Dz.U. z 2026 r. poz. 300.

[8] Zob. uchwałę nr XIX/150/2025 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 16 września 2025 r. w sprawie planu ogólnego miasta Pyskowice (Dz.Urz. Województwa Śląskiego poz. 5421); uchwałę nr BR.0007.XXI.114.2025 Rady Gminy Jejkowice z dnia 24 listopada 2025 r. w sprawie planu ogólnego gminy Jejkowice (Dz.Urz. Województwa Śląskiego poz. 6975).

[9] Zob. uchwałę nr 131/XVIII/2025 Rady Gminy Dębowiec z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie planu ogólnego gminy Dębowiec (Dz.Urz. Województwa Śląskiego poz. 7767).

[10] Zob. uchwałę nr 136/25/IX Rady Miasta Puszczykowa z dnia 5 listopada 2025 r. w sprawie planu ogólnego miasta Puszczykowa (Dz.Urz. Województwa Wielkopolskiego poz. 8852).

[11] Dz.U. z 2019 r. poz. 1461; dalej: u.o.a.n.

normatywnego sprawia, że nieogłoszony prawidłowo akt nie może rodzić skutków materialnoprawnych, w tym wiążąco wpływać na prawną sytuację adresatów norm rekonstruowanych z przepisów tego aktu. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym[12] i nie powinno budzić wątpliwości. Natomiast pojawia się problem dotyczący sądowej kontroli legalności aktu, który nie został prawidłowo ogłoszony. Jeżeli by bowiem normatywna treść aktu prawa miejscowego nie została ogłoszona według zasad i w trybie określonym w przepisach u.o.a.p., to powstaje pytanie, czy można w ogóle uznać, że powyższy akt istnieje w obrocie prawnym, jeśli przyjmiemy, że jego ogłoszenie jest (ostatnim) etapem procesu prawotwórczego[13]. Czy zatem w takich okolicznościach właściwym rozstrzygnięciem byłoby stwierdzenie jego nieważności na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[14]?

Nasuwa się też pytanie, czy brak wywiązania się z obowiązku opublikowania treści aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym można by traktować w kategoriach bezczynności zaskarżalnej do sądu administracyjnego. Przeciwko takiemu rozwiązaniu przemawia zakres sądowej kontroli bezczynności, ograniczający się zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. do spraw załatwianych w drodze decyzji administracyjnej, postanowień, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 2 i 3 p.p.s.a., oraz aktów i czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., w uwarunkowaniach ukształtowanych nadal aktualnym stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w postanowieniu z 16 września 2004 r., OSK 247/04[15], zgodnie z którym, ogłoszenie aktu normatywnego nie jest czynnością, o której mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym[16], a obecnie w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.[17]

Także wyłączenie w art. 150 p.p.s.a.[18] aktów prawa miejscowego spod uregulowań tego przepisu wyklucza możliwość w omawianych okolicznościach wykorzystania przewidzianej w tym przepisie konstrukcji stwierdzenia bezskuteczności aktu.

3. Plan generalny lotniska

Zgodnie z art. 55 ust. 5 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze[19] „Zakładający lotnisko użytku publicznego lub, w przypadku istniejących lotnisk użytku publicznego, zarządzający tym lotniskiem opracowuje plan generalny lotniska użytku publicznego stanowiący plan rozwoju tego lotniska, sporządzony na okres nie krótszy niż 20 lat (…)". Plan generalny lotniska, w myśl art. 55 ust. 6 Prawa lotniczego,

[12] Zob. m.in. wyroki NSA z 14 grudnia 2011 r., I GSK 600/10, LEX nr 1134264 oraz z 28 listopada 2018 r., II OSK 2923/16, LEX nr 2625849.

[13] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 442.

[14] Dz.U. z 2026 r. poz. 143; dalej: p.p.s.a.

[15] ONSAiWSA 2004, nr 2, poz. 30, CBOSA.

[16] Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

[17] Postanowienie NSA z 24 stycznia 2006 r., I OSK 928/05, LEX nr 167166.

[18] W myśl art. 150 p.p.s.a. „W sprawach skarg na akty i czynności niewymienione w art. 145–148 sąd uwzględniając skargę uchyla lub stwierdza bezskuteczność aktu lub czynności".

[19] Dz.U. z 2025 r. poz. 1431 ze zm.

„określa: 1) obszar objęty planem, z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych; 2) informację dotyczącą planowanego rozwoju ruchu lotniczego (...); 3) koncepcję zapewniania służb żeglugi powietrznej; 4) koncepcję rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska; 5) informację dotyczącą przepustowości, z uwzględnieniem jej obecnych – w przypadku istniejących lotnisk – i przyszłych parametrów (w podziale na parametry dotyczące w szczególności dróg startowych, dróg kołowania, płyt postojowych, terminali, przestrzeni powietrznej, dróg dojazdowych do lotniska), w odniesieniu do zakładanego rozwoju ruchu i planowanych modernizacji lotniska; 6) informacje ekonomiczno-finansowe dotyczące w szczególności obecnej i planowanej struktury własnościowej, przewidywanych źródeł finansowania inwestycji, obecnej i przewidywanej rentowności i płynności podmiotu, planowanej wysokości opłat lotniskowych i przychodów z ich tytułu, z odniesieniem do całości planowanych przychodów podmiotu; 7) inne sprawy wybrane przez podmiot opracowujący plan".

Plan ten jest zatwierdzany, stosownie do art. 55 ust. 8 Prawa lotniczego, przez ministra właściwego do spraw transportu w zakresie zgodności z polityką transportową kraju po uprzednim zaopiniowaniu przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz po uzgodnieniu z „Ministrem Obrony Narodowej – w zakresie terenów zamkniętych (...)" oraz „ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego – w zakresie zgodności z programami rządowymi dotyczącymi rozwoju kraju, w tym jego poszczególnych regionów". Ponadto w zakresie takich elementów treści planu, jak ustalenie obszaru objętego planem, z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych, oraz koncepcja rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska, projekt planu jest konsultowany z gminami, których tereny zostały objęte planem generalnym, które – zgodnie z art. 55 ust. 7 Prawa lotniczego – wyrażają swoje stanowisko i zgłaszają uwagi w terminie 30 dni od dnia otrzymania planu.

Ustawodawca, w przeciwieństwie do uregulowań planu ogólnego gminy, nie wypowiada się na temat prawnego charakteru planu generalnego lotniska. Podstawą zatem do określenia tego charakteru będzie ocena wpływu ustaleń planu generalnego lotniska na procesy stanowienia i stosowania prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym kształtowania prawnej sytuacji podmiotów spoza systemu władzy publicznej. Należy więc wziąć pod uwagę, że ustalenia planu generalnego lotniska są uwzględniane przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego m.in. przy udzielaniu zezwolenia na dokonanie istotnych zmian eksploatacyjnych i technicznych cech lotniska, o którym mowa w art. 61 ust. 1 Prawa lotniczego, oraz przy uzgadnianiu projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także przy opiniowaniu projektów planów ogólnych gmin i projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, dla terenów, na których jest planowane lub znajduje się lotnicze urządzenie naziemne oraz wyznaczono powierzchnie ograniczające zabudowę, pod względem bezpieczeństwa ruchu lotniczego i prawidłowego funkcjonowania lotniczych urządzeń naziemnych (art. 86 ust. 7 Prawa lotniczego). Ustalenia planu generalnego lotniska są uwzględniane również przy

opiniowaniu przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego „możliwości lokalizacji inwestycji ze względu na wysokość zabudowy na obszarze obowiązywania powierzchni ograniczających zabudowę" (art. 86 ust. 11 Prawa lotniczego), jak też przy uzgadnianiu projektów planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz opiniowaniu planów ogólnych gminy i planów zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie i na zasadach określonych w art. 87^7 Prawa lotniczego.

Z przywołanych przepisów wynika, że ustalenia planu generalnego lotniska są jednym z kryteriów w decydujący sposób wpływających na treść opinii i uzgodnień Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w procesie stanowienia i stosowania prawa powszechnie obowiązującego. Szczególnie przy uzgodnieniach, których odmowa wiąże organy sporządzające i uchwalające plany miejscowe oraz wydające decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pierwszoplanowego znaczenia nabiera charakter norm rekonstruowanych z planu generalnego lotniska determinujących treść postanowienia organu uzgadniającego, a w konsekwencji mających wpływ na treść planu miejscowego, czy też decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, będącej decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[20], a więc aktem stosowania prawa o charakterze zewnętrznym, kształtującym prawną sytuację jej adresata (adresatów) spoza systemu władzy publicznej.

Dokonując zaś oceny charakteru prawnego planu generalnego lotniska na podstawie przepisów Prawa lotniczego, należy uznać, że przynajmniej ustalenia dotyczące obszaru objętego planem, z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych oraz koncepcji rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska, o których mowa w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 Prawa lotniczego, oddziałują na prawną sytuację inwestorów bądź właścicieli nieruchomości objętych ustaleniami tego planu. Do takich też m.in. wniosków doszedł Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 16 grudnia 2024 r., II OSK 1472/24[21] uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, uchylający decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję organu pierwszej instancji, ustalającą warunki zabudowy, i oddalił skargi na powyższą decyzję Kolegium. W wyroku tym NSA, biorąc pod uwagę materialnoprawne skutki obowiązywania planu generalnego lotniska i stosując bezpośrednio przepisy Konstytucji RP, orzekł z pominięciem obecnie nieobowiązującego już (uchylonego) art. 55 ust. 9 Prawa lotniczego[22], uznał bowiem, że jest on

[20] Dz.U. z 2025 r. poz. 1691.

[21] LEX nr 3819034.

[22] Zgodnie z art. 55 ust. 9 Prawa lotniczego: „Dla terenów objętych planem generalnym sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zgodnego z zatwierdzonym planem generalnym – jest obowiązkowe, z uwzględnieniem przepisów dotyczących terenów zamkniętych. Jeżeli teren zamknięty objęty planem generalnym utraci status terenu zamkniętego, sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zgodnego z zatwierdzonym planem generalnym dla tego terenu jest obowiązkowe". Przepis ten został uchylony z dniem 25 stycznia 2025 r. na podstawie art. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze, Dz.U. z 2025 r. poz. 31.

niezgodny z przepisami ustawy zasadniczej. W ocenie NSA z art. 55 ust. 9 Prawa lotniczego wynikał zakaz wydania decyzji o warunkach zabudowy dla terenu objętego planem generalnym lotniska. Natomiast o niekonstytucyjności świadczyć miało istotne ograniczenie wolności zabudowy wynikające z normatywnych ustaleń planu generalnego lotniska, o charakterze powszechnie obowiązującym, które przez brak ogłoszenia w przewidziany prawem sposób pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 2, art. 87 i art. 88 Konstytucji RP. Zdaniem NSA brak ogłoszenia planu generalnego lotniska w sposób właściwy dla aktów normatywnych o mocy powszechnie obowiązującej „wyklucza, aby mógł on być (...) bezpośrednim źródłem ograniczeń wolności zagospodarowania terenu".

Podzielając stanowisko wyrażone w przywołanym wyroku, wypada dodatkowo zaznaczyć, że plan generalny lotniska, z uwagi na jego „autorstwo", nie mieści się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego ujętym w art. 87 Konstytucji RP.

Trzeba też mieć na uwadze, że wspomniane uchylenie art. 55 ust. 9 Prawa lotniczego nie rozwiązuje problemów związanych z wpływem normatywnych ustaleń planu generalnego lotniska (tych o charakterze powszechnie obowiązującym) na rozstrzygnięcia podejmowane w procesie sporządzania planu miejscowego oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

4. Polityka energetyczna państwa

Kolejną (jak już wyżej wskazano – jedynie przykładową) podstawą działalności organów administracji publicznej poddawanej kontroli sądowoadministracyjnej, określoną na użytek niniejszego opracowania mianem swoistego źródła prawa, jest akt pod nazwą „polityka energetyczna państwa". W myśl art. 15a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[23] „Rada Ministrów, w drodze uchwały, co 5 lat, przyjmuje politykę energetyczną państwa", której celem, zgodnie z art. 13 Prawa energetycznego, „jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska, w tym klimatu".

Akt ten został opublikowany – na podstawie uchylonego art. 15a ust. 2 Prawa energetycznego[24], upoważniającego ministra właściwego do spraw energii do ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, w Monitorze Polskim, przyjętej przez Radę Ministrów polityki energetycznej państwa[25] – w załączniku do tego obwieszczenia zatytułowanym „Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.". Mimo wspomnianego uchylenia podstawy prawnej do ogłoszenia obwieszczenia w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. dokument ten jest przywoływany m.in. w wielokrotnie

[23] Dz.U. z 2026 r. poz. 43.

[24] Przepis ten został uchylony z dniem 1 października 2023 r. na podstawie art. 4 pkt 11 lit. b/ ustawy z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1762 ze zm.

[25] Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., M.P. poz. 264.

nowelizowanej uchwale nr 113 Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Program Rozpoznania Geologicznego Oceanów" – PRoGeO[26] oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2026[27].

Przyjmując zatem powyższy dokument za obowiązujący, warto nadmienić, że zawarte w nim ustalenia stanowią merytoryczne uzasadnienie rozstrzygnięć organów administracji publicznej poddawanych następnie kontroli sądów administracyjnych. To zaś rodzi szereg pytań dotyczących z jednej strony stopnia związania organu i związania sądu ustaleniami polityki energetycznej państwa, z drugiej zaś granic sądowej kontroli aktu wydanego m.in. „na podstawie" ustaleń pochodzących z przyjętej przez Radę Ministrów polityki energetycznej państwa. Nie są to przy tym pytania jedynie teoretyczne i abstrakcyjne, przeciwnie – są one osadzone we współczesnych realiach stanowienia i stosowania prawa oraz sądowej kontroli działalności organów administracji publicznej, co znajduje wyraz w aktualnym orzecznictwie.

Wypada w tym miejscu przypomnieć, że z uwagi na pozycję prawnoustrojową organów administracji publicznej, w tym w szczególności organów administracji rządowej, ich hierarchiczną strukturę, relacje w niej występujące, jak też wykonawczy charakter sprawowanej władzy, poza dyskusją powinno pozostawać związanie tychże organów przy realizacji powierzonych im zadań (również w drodze aktów stanowienia i stosowania prawa) rządowymi dokumentami, takimi jak przyjmowana w drodze uchwały Rady Ministrów polityka energetyczna państwa, co zresztą jest akcentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych[28].

Natomiast kwestie związania sądu ustaleniami polityki energetycznej państwa oraz granic sądowej kontroli aktu wydanego na podstawie tych ustaleń jawią się jako bardziej złożone i nie do końca w sposób definitywny dookreślone. W wyroku z 11 marca 2025 r., II OSK 1833/22[29] NSA uchylił wyrok WSA w Warszawie oddalający skargę na postanowienie Ministra Klimatu i Środowiska, którym organ utrzymał w mocy własne postanowienie negatywnie opiniujące wniosek o wydanie pozwolenia na układanie i utrzymanie podmorskich kabli elektroenergetycznych na obszarach morskich. Organ opiniujący, wskazując na konkretne założenia Polityki Energetycznej Polski do 2040 r., uznał, że udzielenie wnioskowanego pozwolenia skutkowałoby wystąpieniem zagrożenia dla interesu gospodarki narodowej, co jest przesłanką odmowy udzielenia tego pozwolenia wymienioną w art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej[30], który ma odpowiednie zastosowanie w sprawach pozwoleń na układanie i utrzymanie podmorskich kabli elektroenergetycznych na obszarach morskich. Wojewódzki Sąd Administracyjny w uchylonym wyroku dokonał oceny zaskarżonego

[26] M.P. z 2024 r. poz. 994.

[27] Dz.U. poz. 1842.

[28] Zob. np. wyroki NSA z 31 maja 2022 r.: III OSK 4007/21, LEX nr 3354465 i III OSK 4008/21, LEX nr 3354483.

[29] LEX nr 3895834.

[30] Dz.U. z 2024 r. poz. 1125 ze zm.

postanowienia i podał, że ma ono charakter wysoce uznaniowy, a ocena interesu gospodarki na podstawie o założeń Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. sprawia, że negatywna opinia mieści się w ramach swobodnego uznania organu. Z kolei NSA, uchylając zaskarżony wyrok, wskazał m.in., że organ stosujący przepisy prawa materialnego zawierające zwroty niedookreślone (tu: „wystąpienie zagrożenia dla interesu gospodarki narodowej") „może być związany przy ich stosowaniu aktami o charakterze wewnętrznym, takimi (…) [jak] uchwała Rady Ministrów w sprawie przyjęcia polityki energetycznej państwa, przy czym związanie to nie wyłącza sądowej kontroli wydanego przez ten organ aktu [w tym przypadku postanowienia] pod względem jego zgodności ze stosowanymi przepisami prawa materialnego i formalnego".

Zważywszy na zasygnalizowane problemy oraz na przedstawione stanowiska i okoliczności przywołane we wskazanym wyżej orzeczeniu, godne rozważenia wydaje się przyjęcie następujących tez:

Po pierwsze, organ administracji publicznej, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, powinien działać na podstawie i w granicach prawa, zgodnie zaś z utrwaloną od ponad czterech dekad linią orzeczniczą sądów administracyjnych[31] podstawą prawną działań organu administracji publicznej kształtujących sytuację prawną adresatów pozostających poza systemem władzy publicznej, w tym za pomocą aktów władczych o charakterze indywidualnym i konkretnym, może być tylko akt o powszechnej mocy obowiązującej.

Po drugie, organ administracji publicznej jest związany prawem, ale z racji prawnoustrojowych uwarunkowań jest również związany wytycznymi wynikającymi m.in. z aktów polityki rządowej, takich jak Polityka Energetyczna Państwa do 2040 r., przy czym związanie to powinno mieścić się w granicach wyznaczonych normami prawa powszechnie obowiązującego[32] i dotyczyć wyłącznie „propolitycznej" wykładni stosowanego prawa.

Po trzecie, związanie organu administracji publicznej aktem polityki nie prowadzi w tym względzie do ograniczenia zakresu kognicji sądu administracyjnego, kontrolującego zaskarżoną działalność tego organu, zgodnie z art. 1 § 2 p.u.s.a., pod względem zgodności z prawem.

5. Rozstrzygnięcia o sposobie realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania

Kognicja polskich sądów administracyjnych wiąże się z utrwaloną i generalnie niekwestionowaną zasadą weryfikacji legalności działania administracji publicznej w kontekście obowiązujących uwarunkowań prawnych i zaistniałych okoliczności faktycznych w dacie podejmowania przez organ administracji publicznej poddanego kontroli aktu lub czynności bądź innego zachowania. Zasada ta wprowadza ograniczenia

[31] Wyrok NSA z 20 lipca 1981 r. SA 805/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 70, CBOSA.

[32] Zob. E. Bojanowski, *Podstawowe problemy prawa administracyjnego (materiał pomocniczy do wykładu)*, Koszalin 1997, s. 13.

polegające na tym, że sąd administracyjny, dokonując oceny legalności działania organu administracji publicznej, z reguły nie bierze pod uwagę zmian okoliczności faktycznych i uwarunkowań prawnych, które mogą następować – i w wielu przypadkach następują – w czasie pomiędzy momentem działalności administracji publicznej poddanej kontroli (dniem, w którym zaskarżona decyzja, zaskarżone postanowienie bądź rozstrzygnięcie nadzorcze zostały wydane, czy też zaskarżona uchwała została podjęta) a chwilą orzekania o zasadności wniesionej skargi. W niektórych sprawach „czasowe" ograniczenia kognicji sądów administracyjnych stają się niezrozumiałe dla strony skarżącej, zwłaszcza w przypadkach, w których strona ta zostaje skutecznie objęta ochroną prawną przez instytucję ponadpaństwową. Do sytuacji takich dochodzi m.in. w sprawach ze skarg na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w których skarżący podnoszą, że należące do nich nieruchomości zostały przeznaczone na cele publiczne w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[33], co daje podstawy do nabycia ich przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy bądź na podstawie decyzji o wywłaszczeniu, do czego jednak nie dochodzi, czasem zaś cel publiczny nie jest realizowany nawet przez kilka dekad od dnia podjęcia uchwały w sprawie planu miejscowego, w którym przyjęto takie ustalenia. Stan ten – określany mianem „zamrażanie terenu" – skutkuje pozbawieniem możliwości zagospodarowania nieruchomości według zamierzeń jej właściciela, a sama nieruchomość staje się faktycznie niezbywalna.

„Zamrażanie terenu" w wyżej wskazany sposób może, według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, prowadzić do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu w dniu 20 marca 1952 r.[34], natomiast z uwagi na wspomniane „czasowe" ograniczenie kognicji sądów administracyjnych zarzuty nadużycia władztwa planistycznego polegającego na przeznaczeniu prywatnych nieruchomości na cele publiczne, przy równoczesnym zaniechaniu działań faktycznych i prawnych zmierzających do realizacji tych celów w rozsądnym terminie, w wielu przypadkach nie mogą być uwzględnione, ponieważ ocena legalności planu miejscowego sprowadza się do weryfikacji jego ustaleń na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały wprowadzającej plan do obrotu prawnego.

Mogą jednak zaistnieć okoliczności, w których zarzut „zamrażania terenu" okaże się skuteczny. Otóż podstawę weryfikacji ustaleń planu miejscowego pod

[33] Dz.U. z 2026 r. poz. 399.

[34] Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1. Według powyższego przepisu „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych". Zob. na ten temat: D. Sześciło, *Z orzecznictwa trybunałów europejskich. Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: Skibińscy przeciwko Polsce z 14 listopada 2006 r., Rosiński przeciwko Polsce z 17 lipca 2007 r. i Skrzyński przeciwko Polsce z 6 września 2007 r.*, „Samorząd Terytorialny" 2008, nr 1–2, s. 154–161 oraz tegoż autora, *Z orzecznictwa trybunałów europejskich. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 września 1982 r. w sprawie Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji, skargi nr 7151/75 i nr 7152/75*, „Samorząd Terytorialny" 2008, nr 7–8, s. 152–156.

tym kątem dają przywołane w tytule tej części opracowania rozstrzygnięcia o sposobie realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zd. 1 u.p.z.p. „Plan miejscowy uchwala rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego, rozstrzygając jednocześnie o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych". Powyższe rozstrzygnięcia są ujęte w jednym z załączników do uchwały w sprawie planu miejscowego, który wraz z nią jest publikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W treści tych rozstrzygnięć może bowiem być zawarty termin, w którym inwestycje celu publicznego mają być realizowane, ale niekiedy także czas, w ciągu którego planowane zamierzenia nie zostaną zrealizowane. Taka informacja pojawiła się np. w rozstrzygnięciach o sposobie realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, stanowiących załącznik nr 3 do uchwały nr XLVIII/1305/2012 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru węzeł Marsa – Płowiecka[35], a mianowicie: „W Wieloletniej Prognozie Finansowej m.st. Warszawy na lata 2012–2033 nie przewidziano realizacji zadań z zakresu infrastruktury technicznej na obszarze objętym planem".

Powyższe rozstrzygnięcie uwzględnił NSA w wyroku z 10 września 2025 r., II OSK 963/25[36], w którym oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA w Warszawie i stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do działki, która została przeznaczona na wskazaną w cytowanych rozstrzygnięciach realizację infrastruktury technicznej mającej charakter inwestycji celu publicznego. W uzasadnieniu wyroku NSA przyjął m.in., że przeznaczenie nieruchomości prywatnej na cel publiczny w sytuacji, w której finansowanie jego realizacji nie jest przewidziane w ciągu 20 lat od uchwalenia planu, a które to przeznaczenie pozbawia właściciela zarówno możliwości korzystania z nieruchomości, jak i słusznej kompensaty z tytułu jej zbycia na rzecz gminy, stanowi nadużycie władztwa planistycznego, które w tych okolicznościach należało uznać za „istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.".

Na tak zarysowanym tle powstaje kolejne pytanie nawiązujące do przewodniego motywu niniejszego opracowania, a mianowicie pytanie o to, czy załącznik do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawierający rozstrzygnięcia o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych, ma charakter normatywny i – co za tym idzie – stanowi źródło prawa, choćby swoiste? Pytanie to wydaje się zasadne, ponieważ z jednej strony rysunek planu będący załącznikiem do uchwały jest integralną częścią planu, choć obowiązujące

[35] Dz.Urz. Województwa Mazowieckiego z 2013 r. poz. 7.
[36] LEX nr 3981040.

przepisy u.p.z.p. w przeciwieństwie do poprzedniej regulacji nie stanowią tego wprost[37], z drugiej zaś strony nie wszystkie załączniki do aktów normatywnych mają normatywny charakter, o czym świadczy choćby inny standardowy załącznik do uchwały w sprawie planu miejscowego, zawierający zestawienie rozstrzygnięć rady gminy o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag zgłoszonych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

6. Podsumowanie

Splot szczególnego rodzaju podstaw działania organów administracji publicznej, determinowanego również czynnikami pozaprawnymi, oraz ustawowych ram wyznaczających kognicję sądów administracyjnych został przedstawiony na powyższych przykładach obrazujących realne problemy wyłaniające się w procesie sądowej kontroli działalności administracji publicznej w warunkach obowiązującego porządku prawnego, który – jak wyżej zasygnalizowano – niejednokrotnie wymyka się spoza normatywnego modelu źródeł prawa zbudowanego na fundamencie zasad zawartych w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Bibliografia załącznikowa

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009

Bąkowski T., *O planie ogólnym gminy krytycznie*, „Samorząd Terytorialny" 2025, nr 3

Bąkowski T., *Ustawowa kreacja (albo informacja na temat) prawnego charakteru aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego*, w: *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024

Bogusz M., *Niedopuszczalność skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego o charakterze generalno-konkretnym. Glosa do postanowienia TK z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2020, nr 1

Bojanowski E., *Podstawowe problemy prawa administracyjnego (materiał pomocniczy do wykładu)*, Koszalin 1997

Fogel A., *Co zamiast studium uwarunkowań? Ochrona zabytków w polityce przestrzennej gminy w zakresie ochrony zabytków po nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Samorząd Terytorialny" 2024, nr 6

Mrozek J., *Plan ogólny gminy – charakterystyka i zagadnienia problemowe*, „Samorząd Terytorialny" 2024, nr 6

Sześciło D., *Z orzecznictwa trybunałów europejskich. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 września 1982 r. w sprawie Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji, skargi nr 7151/75 i nr 7152/75*, „Samorząd Terytorialny" 2008, nr 7–8

Sześciło D., *Z orzecznictwa trybunałów europejskich. Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: Skibińscy przeciwko Polsce z 14 listopada 2006 r., Rosiński przeciwko Polsce z 17 lipca 2007 r. i Skrzyński przeciwko Polsce z 6 września 2007 r.*, „Samorząd Terytorialny" 2008, nr 1–2

Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014

Szlachetko K., *Plan ogólny – nowe (?) narzędzie legislacji planistycznej*, w: *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024

[37] Jak bowiem stanowił art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm., „Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy. Integralną częścią planu jest rysunek planu stanowiący załącznik do uchwały rady gminy. Rysunek planu obowiązuje w zakresie określonym uchwałą".

Summary

of the article: **Administrative court review of the activities of public administration authorities based on so-called "atypical" sources of law**

This essay presents examples of sources of public administration bodies' activities, the specificity of which becomes particularly apparent during the review of these activities by administrative courts. The subject of consideration in this regard includes: the general plan of the commune, the airport's master plan, the state's energy policy, and decisions regarding the implementation of municipal technical infrastructure investments and the rules of their financing.

Keywords: the general plan of the commune, the airport's master plan, the state's energy policy, decisions on the method of implementing municipal technical infrastructure and the rules of their financing

Prof. dr hab. Dominik J. Gajewski
[Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, kierownik Katedry Prawa Podatkowego;
sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego;
ORCID: 0000-0002-7935-9221]

Instrumenty pochodne a orzecznictwo sądów administracyjnych

Streszczenie: Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie problematyki instrumentów pochodnych, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień spotykanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Praca przybliża pojęcie i funkcjonowanie instrumentu pochodnego na przykładzie opcji, który dość powszechnie spotykany jest w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych. Ponadto omówione są różne rodzaje instrumentów pochodnych i ich mechanizmy funkcjonowania, które pojawiają się w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych w Polsce. Opracowanie wskazuje, z jakimi zagadnieniami o charakterze ekonomicznym styka się orzecznictwo sądów administracyjnych. Celem badawczym w niniejszym artykule jest zaprezentowanie, jak odkodowywane są w orzecznictwie sądów administracyjnych zagadnienia ekonomiczne odnoszące się do instrumentów pochodnych. Analiza została dokonana na podstawie wybranego przez autora orzecznictwa, które prezentuje najważniejsze linie orzecznicze dotyczące konkretnych instrumentów pochodnych.

Słowa klucze: instrumenty finansowe, podatek CIT, instrumenty pochodne

1. Wprowadzenie

Rozwój gospodarczy jest nierozerwalnie związany z rozwojem nowych instrumentów finansowych i towarzyszących im regulacji prawnych. Konieczność gromadzenia kapitału i podejmowania ryzyka doprowadziła do powstania formy prawnej, jaką jest instrument pochodny.

Rozwój współczesnych instrumentów pochodnych definiowany jest jako „prawa majątkowe, których cena rynkowa zależy bezpośrednio lub pośrednio od ceny innych papierów wartościowych”[1] (np. akcji, walut obcych lub wysokości stóp procentowych). Głównym celem powstania tego mechanizmu było poszukiwanie metod ograniczania ryzyka, które byłyby tańsze niż tradycyjne formy (np. utrzymywanie rezerw w walutach), konieczne do zawierania transakcji. Niemniej jednak charakter instrumentów pochodnych – który można sprowadzić do zakładu o zdarzenia przyszłe – czyni je idealnym narzędziem spekulacji.

Problematyka instrumentów pochodnych coraz częściej występuje w orzecznictwie sądów administracyjnych. W szczególności w następstwie kryzysu finansowego

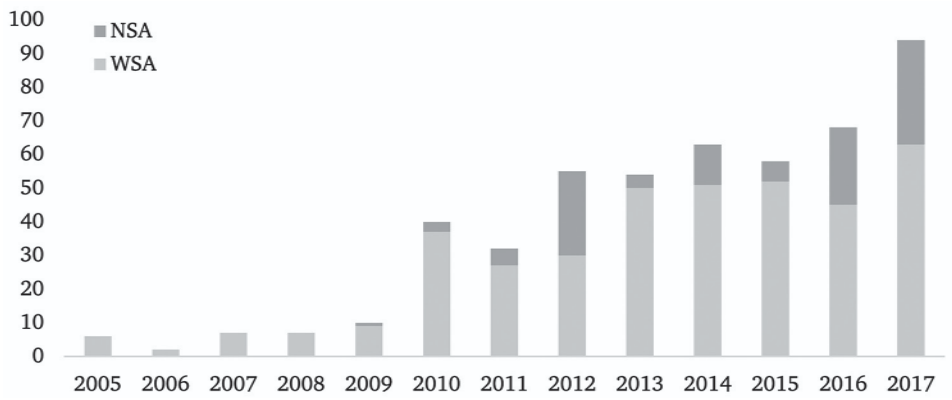
[1] Por. definicję legalną w art. 2 pkt 18 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, Dz.U. z 2026 r. poz. 60 ze zm.

z 2008 r., któremu towarzyszył znaczny spadek kursu złotego, w sądach pojawiły się sprawy związane z opcjami walutowymi. W ostatnich latach katalog spraw, w których mamy do czynienia z zagadnieniami odnoszącymi się do instrumentów pochodnych, rośnie – dotyczy to np. optymalizacji podatkowej programów motywacyjnych zarządów i rad nadzorczych spółek.

Artykuł prezentuje problematykę z pogranicza dwóch dyscyplin: nauk ekonomicznych i nauk prawnych. Przedstawiona analiza przybliża siatkę pojęciową instrumentów pochodnych. Zapoznanie się z tymi zagadnieniami (w ujęciu ogólnym) może być niezwykle pomocne w pracy sędziów sądów administracyjnych, a jednocześnie pozwala dostrzec wiele zjawisk problemowych, które uwidaczniają się w sporach sądowych.

Niniejsze opracowanie pokazuje paletę różnorodnych zagadnień dotyczących instrumentów pochodnych. Niejednokrotnie są one konstrukcjami bardzo skomplikowanymi. W dużej mierze można zaobserwować wykorzystywanie instrumentów pochodnych do konstruowania strategii optymalizacji podatkowej. Wskazuje na to dość szerokie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. rysunek 1).

Rysunek 1. Liczba orzeczeń kończących postępowanie, w których w uzasadnieniu podejmowana była problematyka instrumentów pochodnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach.

Na szczególną uwagę zasługuje zagadnienie definicji instrumentów pochodnych (zwanych także derywatami), która jest niezwykle pojemna (uznaje się za nie instrumenty finansowe, których wartość zależy od innych instrumentów – zwanych bazowymi), mamy bowiem do czynienia z niezwykłym bogactwem tego typu instrumentów. W konsekwencji w literaturze pojawiają się różne klasyfikacje derywatów. Do najczęściej stosowanych kryteriów podziału należą:

1) rodzaj instrumentu bazowego: na tej podstawie możemy wyróżnić derywaty finansowe (instrumentem bazowym są np. akcje, obligacje, stopy procentowe, indeksy) i towarowe (instrumentem bazowym jest towar, np. ropa naftowa czy zboża);

2) sposób dostawy instrumentu bazowego: na tej podstawie możemy wyróżnić derywaty rzeczywiste (których rozliczeniu towarzyszy dostawa instrumentu bazowego) i nierzeczywiste (rozliczane pieniężnie);

3) stopień zobowiązania: na tej podstawie możemy wyróżnić derywaty symetryczne (obowiązek realizacji transakcji w przyszłości spoczywa na obu stronach umowy, np. swapy oraz kontrakty forward i futures) i niesymetryczne (jedna ze stron ma prawo zawarcia transakcji w przyszłości, jeśli się na to zdecyduje, a na drugiej spoczywa taki obowiązek, np. opcja)[2].

2. Instrumenty pochodne oparte na konstrukcji opcji

Wśród najczęściej spotykanych instrumentów pochodnych w orzecznictwie sądów administracyjnych w Polsce są instrumenty oparte na konstrukcji opcji. Opcją (ang. *option*) nazywamy instrument pochodny, dający jego posiadaczowi prawo (ale nie obowiązek) zrealizowania w przyszłości transakcji kupna albo sprzedaży określonego instrumentu bazowego (np. akcji) po ustalonej wcześniej cenie (ang. *strike price*). Za uzyskanie tego prawa nabywca opcji płaci jej wystawcy określoną cenę (premia opcyjna).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[3] opcje są instrumentami finansowymi w rozumieniu tej ustawy. Opcja może mieć charakter instrumentu będącego przedmiotem obrotu na giełdzie lub umowy zawartej prywatnie pomiędzy stronami (ang. *over-the-counter*, OTC).

Umowa opcyjna sprowadza się do kontraktu przyznającego posiadaczowi opcji prawo do kupna albo sprzedaży w przyszłości danego towaru za z góry uzgodnioną cenę – niezależnie od rynkowej ceny tego towaru w momencie realizacji transakcji. Coraz częściej konstrukcję opcji zaczęto wykorzystywać wobec bardzo różnorodnych (i coraz bardziej skomplikowanych) instrumentów bazowych – od cen akcji przez indeksy giełdowe po opcje na inne instrumenty pochodne.

Opcje można podzielić ze względu na kilka kryteriów. Posługując się kryterium rodzaju transakcji, możemy wyróżnić:

a) opcje kupna (ang. *call options*), które przyznają ich posiadaczowi prawo do kupna instrumentu bazowego po z góry ustalonej cenie;

b) opcje sprzedaży (ang. *put options*), które przyznają ich posiadaczowi prawo do sprzedaży instrumentu bazowego po z góry ustalonej cenie;

c) opcje podwójne (ang. *double options*), które przyznają ich posiadaczowi prawo do sprzedaży albo kupna instrumentu bazowego po określonej cenie.

Posługując się kryterium określonego w umowie opcyjnej terminu wykonania, możemy wyróżnić:

a) opcje europejskie – transakcja może być zrealizowana w konkretnym, określonym z góry dniu w przyszłości (dzień wygaśnięcia opcji);

---

[2] Por. *Rynek papierów wartościowych. Inwestorzy, instrumenty finansowe i metody wyceny*, red. U. Banaszczak-Soroka, Warszawa 2016, s. 81.

[3] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz.U. z 2024 r. poz. 722 ze zm.

b) opcje amerykańskie – transakcja może być zrealizowana w dowolnym momencie, począwszy od daty zawarcia umowy, aż do daty wygaśnięcia opcji;

c) opcje egzotyczne – określające czas zawarcia transakcji w inny sposób (np. opcja bermudzka może być zrealizowana w kilku konkretnych, określonych z góry datach[4]).

Oczywiście powyższe rozróżnienia odnoszą się jedynie do typowych kontraktów opcyjnych; ze względu na specyfikę instrumentów funkcjonujących poza obrotem giełdowym (kontraktów OTC, zawieranych prywatnie pomiędzy stronami) mogą one zostać skonstruowane w dowolny sposób – zgodnie z życzeniem stron[5].

Warto podkreślić asymetryczny charakter umowy, jaką jest opcja, gdyż jedna z jej stron – kupujący – zyskuje prawo skorzystania z niej (może to zrobić lub nie), podczas gdy druga – sprzedający – będzie do tego zobowiązana. Jeśli posiadacz opcji zdecyduje się na ich wykonanie, jest to możliwe w dwóch formach: przez dostawę instrumentu bazowego (np. akcji spółki) lub przez rozliczenie pieniężne (równowartość zysku z transakcji, bez dostawy instrumentu bazowego). Współcześnie na rynkach opcji zasadą jest rozliczenie pieniężne[6].

Możliwe jest także zawieranie umów opcyjnych, w których instrument bazowy jest konstrukcją teoretyczną, np. indeksem giełdowym. Indeks giełdowy to wskaźnik (miara statystyczna), który podsumowuje zmiany cen akcji określonych grup spółek notowanych na danej giełdzie. Przykładowo: indeks WIG20 jest obliczany od 1994 r. na podstawie wartości portfela akcji 20 największych (pod względem wartości akcji będących przedmiotem obrotu) i najbardziej płynnych (pod względem udziału danej spółki w łącznych obrotach akcjami) spółek z Głównego Rynku Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie[7].

Indeks giełdowy jest zatem wynikiem operacji matematycznej, wykorzystującej jako dane zmiany cen akcji poszczególnych spółek notowanych na giełdzie, wobec czego sam w sobie nie może stanowić przedmiotu obrotu w rozumieniu prawa.

Możliwe jest jednak tzw. inwestowanie w indeks, a więc – w najprostszym przypadku – zakup akcji spółek, które wchodzą w skład indeksu, w takich proporcjach, w jakich są one uwzględniane przy jego obliczaniu. W ten sposób inwestor nabywa portfel akcji, którego wartość zmienia się tak samo jak wartość indeksu. W praktyce ten sposób inwestowania jest jednak pracochłonny, wymaga bowiem śledzenia portfela indeksu i bieżącego uzupełniania posiadanych akcji. Powstały zatem prostsze warianty, np. kupno jednostki uczestnictwa pasywnego funduszu inwestycyjnego, którego portfel „odtwarza" strukturę indeksu[8].

---

[4] Nazwa ma charakter żartu geograficznego, nawiązującego do położenia Bermudów pomiędzy Ameryką a Europą.

[5] Na przykład tak, aby skorzystać z określonych luk w prawie podatkowym.

[6] I. Pruchnicka-Grabias, *Egzotyczne opcje finansowe. Systematyka, wycena, strategie*, wyd. 5 zmienione), Warszawa 2016, s. 11–20.

[7] Por. Giełda Papierów Wartościowych, *Indeksy Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie styczeń 2018*, https://www.gpw.pl/pub/GPW/files/indeksy/IndeksyGPW_0118.pdf [dostęp: 20 grudnia 2025 r.].

[8] *System prawa handlowego*, t. 4, *Prawo instrumentów finansowych*, red. M. Stec, Warszawa 2016, s. 811–821.

Oczywiście – analogicznie do indeksów cen akcji – możliwe jest obliczanie indeksów cen innych papierów wartościowych, np. obligacji czy towarów, a nawet innych instrumentów pochodnych. Skoro więc możliwe jest „inwestowanie w indeks", naturalne było powstanie instrumentów pochodnych, które wykorzystują wartość indeksów jako instrument bazowy – np. opcji na indeks, które w praktyce wykonywane są przez rozliczenie pieniężne. Przykładowo: „W notowaniach na GPW znajdują się opcje kupna (ang. CALL) i sprzedaży (ang. PUT) na WIG20 o europejskim stylu wykonania i rozliczeniu pieniężnym"[9].

Wybrane opcje egzotyczne

Inżynieria finansowa umożliwia w praktyce nieograniczone możliwości konstrukcji instrumentów pochodnych. Oprócz klasycznych kontraktów opcyjnych, wywodzących się z rynków towarowych, powstało (i wciąż powstaje) wiele konstrukcji nazywanych opcjami egzotycznymi. Poniżej zaprezentowano wybrane przykłady takich instrumentów, które były przedmiotem rozważań sądów administracyjnych w Polsce oraz ilustrują możliwości współczesnej inżynierii finansowej. Należy przy tym pamiętać, że celem specyfikacji takich produktów może być nie tylko zabezpieczenie przed szczególnym rodzajem ryzyka bądź spekulacja, lecz także np. optymalizacja podatkowa. W tym ostatnim przypadku elementy konstrukcji danego instrumentu odzwierciedlałyby serię zidentyfikowanych luk prawnych w przepisach podatkowych jednego lub kilku państw. Oczywiście derywat taki nie byłby przedmiotem obrotu giełdowego, tylko transakcją zawieraną pomiędzy stronami, np. spółkami będącymi częścią grupy kapitałowej (OTC).

a) Opcja binarna

Opcja binarna różni się od klasycznej opcji specyficznym kształtem profilu zyskowności, który – w zależności od wartości instrumentu bazowego – może przybrać jedynie dwie z góry określone wartości.

Osiągnięcie zysku z inwestycji w opcje binarne jest wynikiem udzielenia trafnej prognozy w formie binarnej (tak/nie, np. czy kurs EUR/USD na koniec roku będzie wyższy czy niższy niż 1,2, stąd nazwa). W zależności od typu, opcje binarne bywają rozliczane pieniężnie (określa się je wówczas angielskim mianem *cash-or-nothing*) lub w postaci dostawy instrumentu bazowego (ang. *asset-or-nothing*)[10].

Opcje binarne *cash-or-nothing* mogą być traktowane jako odpowiednik zakładu hazardowego. Ze względu na swą prostotę (a jednocześnie wrażenie wiarygodnej inwestycji finansowej – nie zaś typowego hazardu) bywają także wykorzystywane do oszustw internetowych[11]. Wynikają z tego m.in. inicjatywy zmierzające

[9] Giełda Papierów Wartościowych, *Opcje na WIG20*, https://www.gpw.pl/biblioteka-gpw-pobierz?gpwl_id=19&gpwlf_id=17 [dostęp: 20 grudnia 2025 r.].

[10] G. Magdziarz, *Instrumenty finansowe w spółkach. Praktyczne zestawienie polskich i międzynarodowych regulacji z przykładami księgowań*, Warszawa 2017, s. 61–63.

[11] Por. np. https://www.fbi.gov/news/stories/binary-options-fraud [dostęp: 20 grudnia 2025 r.].

do zwiększenia ochrony klientów indywidualnych np. European Securities and Markets Authority (ESMA) zakazała reklamy i sprzedaży opcji binarnych klientom indywidualnym[12].

b) Opcja uwarunkowana (ang. path dependent option)

Wykonanie opcji uwarunkowanej uzależnione jest nie tylko od wartości instrumentu bazowego w momencie wygaśnięcia opcji, lecz także od ścieżki ceny instrumentu bazowego w okresie życia opcji (stąd angielska nazwa – *path dependent option*, czyli opcja zależna od ścieżki).

W zależności od sposobu specyfikacji zmian ceny w umowie opcyjnej możemy wyróżnić m.in.:

1) opcje barierowe (ang. *barrier options*), których wykonanie zależy od osiągniecia przez instrument bazowy w okresie życia opcji określonego poziomu ceny („przebicia bariery" – stąd nazwa);

2) opcje wsteczne (ang. *lookback options*), cechujące się tym, że ich posiadacz może wykonać je po najkorzystniejszej cenie, jaką osiągnął instrument bazowy w okresie życia opcji;

3) opcje azjatyckie (ang. *Asian options*), których wykonanie uzależnione jest od średniej ceny instrumentu bazowego w okresie życia opcji (lub w określonych przedziałach/interwałach tego okresu).

c) Opcja korelacyjna (ang. correlation options, rainbow options)

Analizowane do tej pory opcje wykorzystywały jeden instrument bazowy. W przypadku opcji korelacyjnych funkcja wypłaty oparta jest na dwóch różnych instrumentach bazowych lub ich większej liczbie. Przykładem są opcje, których rozliczenie zależy od tego spośród kilku instrumentów, którego cena okazała się najwyższa albo najniższa (ang. *best of / worst of rainbow options*)[13].

Innym przykładem są tzw. opcje na rozpiętość (ang. *spread options*), których rozliczenie zależy od różnicy pomiędzy cenami dwóch różnych aktywów (lub np. dwiema różnymi stopami procentowymi). Istnieją także opcje na rozpiętość cen tego samego aktywa w dwóch różnych miejscach (ang. *location spread*). Możliwe jest też takie zaprojektowanie kontraktu opcyjnego, aby określone zachowanie jednego instrumentu bazowego aktywowało opcję na drugi instrument bazowy.

Jak widać, konstrukcja opcji korelacyjnych jest niezwykle elastyczna i umożliwia zabezpieczenie przed realizacją niemal dowolnie skomplikowanych scenariuszy. W praktyce tak skomplikowane konstrukcje są kontraktami zawieranymi bezpośrednio pomiędzy stronami (OTC).

---

[12] https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-renew-prohibition-binary-options-further-three-months [dostęp: 20 grudnia 2025 r.].

[13] G. Magdziarz, *op. cit.*, s. 52–55.

3. Wybrane rodzaje instrumentów pochodnych

Kontrakt terminowy

Kontraktem terminowym nazywamy umowę sprzedaży, w której kupujący zobowiązuje się do nabycia, a sprzedający – do sprzedaży określonej ilości instrumentu bazowego po określonej cenie w określonym momencie w przyszłości. Podobnie jak w przypadku opcji, rozliczenie kontraktu terminowego jest możliwe w dwóch formach: przez dostawę instrumentu bazowego (np. akcji spółki) lub przez rozliczenie pieniężne (inwestor otrzymuje równowartość zysku z transakcji, bez wchodzenia w posiadanie instrumentu bazowego). Instrumentem bazowym może być towar, papier wartościowy, kurs walutowy lub indeks. Istnieją także kontrakty terminowe, w których instrumentem bazowym jest stopa procentowa.

Podstawowa różnica pomiędzy kontraktem terminowym a opcją polega zatem na symetrycznym charakterze umowy – zarówno kupujący, jak i sprzedający są bowiem zobowiązani do realizacji transakcji w przyszłości, niezależnie od jej opłacalności.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi kontrakty terminowe są instrumentami finansowymi w rozumieniu tej ustawy. Kontrakt terminowy może mieć charakter instrumentu będącego przedmiotem bądź to obrotu na giełdzie, bądź umowy zawartej prywatnie pomiędzy stronami (OTC).

Do najpopularniejszych kontraktów terminowych należą kontrakty typu futures, forward oraz FRA (ang. *Forward Rate Agreement*)[14].

Kontrakt typu futures to standaryzowany instrument finansowy – może zatem być przedmiotem obrotu, np. na giełdzie. Kontrakt typu forward jest z kolei kontraktem niestandaryzowanym, zawieranym bezpośrednio pomiędzy stronami (OTC). Z tego względu produkty te są dostosowane do konkretnych oczekiwań klientów – przedmiotem negocjacji może być instrument bazowy, moment wygaśnięcia kontraktu oraz cena.

Także *Forward Rate Agreement* (FRA) jest kontraktem niestandaryzowanym, zawieranym bezpośrednio pomiędzy stronami (OTC). Celem umowy może być zabezpieczenie przed zmianami oprocentowania w przyszłości (lub spekulacja na zamianach stóp procentowych). O kontrakcie FRA można myśleć w kontekście pożyczki udzielanej na określony czas, konkretnego dnia w przyszłości. Pożyczka taka byłaby udzielona po aktualnej (a więc obowiązującej tego dnia) stopie procentowej – która nie jest aktualnie znana (jest to zmienna stopa procentowa).

Swap

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi swapy są instrumentami finansowymi w rozumieniu tej ustawy. Mają one co do zasady charakter umów zawartych prywatnie pomiędzy stronami (OTC). Swapem

[14] *Rynek papierów wartościowych…*, s. 81–99.

nazywamy umowę, w której strony wymieniają dwa strumienie odsetkowe, które uznają za ekwiwalentne (mające taką samą wartość).

Warto w tym miejscu odwołać się do konstrukcji *Forward Rate Agreement*[15]. Przypomnieć należy, że kupujący kontrakt FRA zobowiązuje się zapłacić sprzedającemu odsetki obliczone za pomocą stałej stopy procentowej od określonej kwoty. Z kolei sprzedający FRA zobowiązuje się zapłacić kupującemu odsetki od tej samej kwoty, ale obliczone za pomocą zmiennej stopy procentowej (np. rynkowej stopy LIBOR). W zależności od tego, jak ukształtuje się w przyszłości relacja stałej i zmiennej stopy procentowej, transakcja może okazać się korzystna dla kupującego lub sprzedającego albo może okazać się neutralna (gdy obie stopy okażą się równe). Na analogicznej zasadzie swoistej wymiany (ang. *swap*) odsetek obliczonych według dwóch różnych metod działa także swap.

Chociaż swapy stopy procentowej (ang. *interest rate swap*) należą do najbardziej popularnych, to w przeciwieństwie do FRA odsetki mogą być kalkulowane w bardziej skomplikowany sposób (nie musi to być rynkowa stopa, taka jak LIBOR czy WIBOR). Poniższa dyskusja skupi się na mniej skomplikowanych swapach stopy procentowej, a w dalszej kolejności zostaną omówione swapy walutowe i walutowo-procentowe[16].

Istotną różnicą pomiędzy FRA a kontraktem swap jest sposób ich rozliczenia. Kontrakt FRA jest rozliczany jednorazowo, w momencie kiedy znana jest wartość zmiennej stopy procentowej (np. LIBOR). Z kolei kontrakt swap może być zawarty na wiele lat i wymagać okresowych płatności odsetek pomiędzy stronami umowy. Podobnie jak w przypadku FRA, swap może znaleźć zastosowanie jako zabezpieczenie przez zmianą stóp procentowych lub jako instrument spekulacji.

Innym rodzajem kontraktów swap są swapy walutowe (ang. *currency swap*). Swap walutowy charakteryzuje się tym, że kwota bazowa oraz odsetki są wyrażone w dwóch różnych walutach. Jednocześnie oba wymieniane strumienie mogą być oprocentowane stałymi stopami procentowymi, zmiennymi stopami procentowymi lub stałą i zmienną stopą (swap walutowo-procentowy – ang. *cross currency interest rate swap*, CIRS).

Warto także wspomnieć o tzw. FX-swap, czyli krótkookresowych swapach walutowych z odsetkami obliczanymi według stałej stopy procentowej i rozliczanych razem z kapitałem (a nie – jak w poprzednio omawianych przypadkach – tylko w zakresie odsetek) w dacie zapadalności. Celem zawierania takich swapów jest zabezpieczenie się przed ryzykiem zmiany kursu walutowego lub spekulacja na rynku walutowym[17].

Na rynku występują również swapy towarowe, w których do kalkulacji odsetek wykorzystuje się zmianę cen określonego towaru (np. ropy) – wówczas stała stopa procentowa jest niejako zamieniana (ang. *swap*) na wynik inwestycji w ropę naftową.

---

[15] G. Magdziarz, *op. cit.*, s. 48–49.

[16] *Rynek papierów wartościowych…*, s. 89–99.

[17] Odsetki w przypadku obu walut są obliczane za pomocą stałej stopy procentowej, a zatem kontrakt abstrahuje od zmian stóp procentowych i ogranicza się do zmian kursów walut.

Strony kontraktu swap mogą także umówić się na określone ograniczenia jego realizacji. Przykładowo: ograniczony może zostać górny (ang. *capped swap*) lub dolny (ang. *floored swap*) poziom zmiennej stopy procentowej – może ona być także ograniczona zarówno z dołu, jak i z góry (a więc zmieniać się w określonym przedziale – ang. *collared swap*)[18]. Zobowiązania wynikające z kontraktu swap nie muszą również być symetryczne – jednej ze stron może zostać przyznane prawo przedterminowego zakończenia transakcji.

Credit default swap

Swap na zwłokę w spłacie kredytu (ang. *credit default swap*, CDS) jest instrumentem pochodnym pozwalającym zabezpieczyć się przed ryzykiem niespłacenia długu zaciągniętego w postaci obligacji przez podmiot prywatny (przedsiębiorstwo) lub publiczny (państwo). Jest więc swoistym ekwiwalentem ubezpieczenia. Może jednak być także wykorzystany do spekulacji – obstawiania niewypłacalności[19] (ang. *default*) przedsiębiorstwa lub państwa. Wobec tego instrumentem bazowym CDS jest dług – np. obligacje.

Zgodnie z umową nabywca CDS, chcący zabezpieczyć się przed ryzykiem niewypłacalności dłużnika, zobowiązuje się przez cały czas trwania kontraktu corocznie płacić sprzedającemu CDS określoną sumę, wyrażaną w punktach bazowych (premia CDS)[20].

Z prawnego punktu widzenia kluczowe znaczenie ma przy tym sposób zdefiniowania na potrzeby kontraktu wystąpienia niewypłacalności (*default*). O ile bowiem w potocznym rozumieniu znaczenie tego terminu wydaje się jasne, fakt, że CDS są zwykle umowami zawieranymi bezpośrednio pomiędzy stronami (OTC), sprawia, że mogą one określić dowolne warunki jego zaistnienia[21].

Mortgage-backed security (MBS)

Mortgage-backed security (MBS) jest instrumentem pochodnym nieco zbliżonym do hipotecznego listu zastawnego, który zdobył powszechne zainteresowanie w 2008 r. wraz z krachem na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych *subprime* (dla szczególnie ryzykownych klientów).

---

[18] *System prawa handlowego*, t. 4, *op. cit.*, s. 804–809.

[19] Ma to miejsce w przypadku zakupu CDS bez posiadania instrumentu bazowego, czyli np. obligacji państwa, przed którego niewypłacalnością miały one chronić (sytuację taką określa się angielskim mianem *naked credit default swap*). Praktyka taka została zakazana przez Komisję Europejską w trakcie tzw. kryzysu zadłużeniowego w strefie euro, aby zmniejszyć ryzyko ataków spekulacyjnych na państwa strefy euro o niższej wiarygodności kredytowej; por. szerzej np. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-713_en.htm [dostęp: 20 grudnia 2025 r.].

[20] *Rynek papierów wartościowych*…, s. 93–95.

[21] Tzw. *insider trading* (nadużycie informacji poufnych) kojarzy się zwykle z wykorzystaniem na giełdzie informacji, do których uzyskano uprzywilejowany dostęp w ramach pracy zawodowej. W 2018 r. w USA pojawiła się jednak kwestia aranżowania niewypłacalności w celu osiągnięcia zysku na kontraktach CDS.

Powstanie MBS ma związek z procesem tzw. sekurytyzacji – zamiany przez banki niektórych kategorii aktywów, które w normalnych okolicznościach byłyby niemożliwe do sprzedaży (np. udzielonych kredytów), na papiery wartościowe, które mogą być przedmiotem obrotu na rynku. W ten sposób oczekiwany (a zatem niepewny) strumień przepływów pieniężnych (spłaty kredytu rozciągnięte w przypadku kredytów hipotecznych na wiele lat) był zamieniany na księgowany na bieżąco dochód z tytułu sprzedaży papieru wartościowego. Tym samym udzielone kredyty hipoteczne znikały z bilansu banku, księgowano zaś zyski z tytułu sprzedaży instrumentu finansowego.

O ile dają się dostrzec pewne analogie pomiędzy wywodzącą się z europejskich systemów prawnych instytucją listu zastawnego a anglosaskim MBS, o tyle różnice dotyczą jednak kluczowych aspektów funkcjonowania obu kategorii instrumentów: odzwierciedlenia kredytów w bilansie banku, rodzaju kredytów będących podstawą emisji oraz sytuacji posiadacza instrumentu w razie upadłości banku.

Jednocześnie – z teoretycznego punktu widzenia – MBS miały stanowić bezpieczną inwestycję. Działo się tak ze względu na fakt, że taki papier wartościowy stanowił niejako paczkę indywidualnych kredytów hipotecznych. W zależności od jakości kredytów MBS dzielono na transze (senioralnymi nazywano te uznawane za najbardziej bezpieczne)[22].

W procesie sekurytyzacji (zamiany indywidualnych kredytów na papiery wartościowe) tworzone instrumenty były przedmiotem oceny wiarygodności kredytowej dokonywanej przez wyspecjalizowane agencje ratingowe. Przed 2008 r. MBS (zwłaszcza transze senioralne) uznawano za bardzo bezpieczne (wiele z nich było ocenianych przez agencje ratingowe jako AAA, co odzwierciedlało najniższe ryzyko na rynku, a zatem były to inwestycje porównywalne np. do zakupu obligacji Niemiec). Po wybuchu kryzysu okazywały się one jednak nierzadko bezwartościowe.

Przyczyną był fakt, że modele matematyczne służące do oceny ryzyka MBS (a więc także ich wyceny) opierały się na założeniu, że o ile poszczególne kredyty są obarczone relatywnie dużym ryzykiem niewypłacalności (sekurytyzacja dotyczyła również segmentu *subprime*[23]), o tyle niezwykle mało prawdopodobne jest to, że staną się one niewypłacalne jednocześnie[24].

Dłużne instrumenty hybrydowe: obligacja zamienna (ang. convertible bond)

Dłużne instrumenty hybrydowe (obligacje *convertible* oraz *contingent covnertible*) posiadają składnik dłużny (obligacja) oraz pochodny (prawo do zamiany

[22] P. Ożga, *Rachunkowość instrumentów pochodnych*, Warszawa 2016, s. 128–131.

[23] W tym kredytobiorców określanych slangowo jako NINJA – ang. *no income, no job and no assets*.

[24] W kategoriach rachunku prawdopodobieństwa niewypłacalność poszczególnych kredytobiorców uznawano za zdarzenia niezależne – tak jak niezależne są rzuty kostką. Prawdopodobieństwo wyrzucenia kostką sześcienną parzystej liczby oczek wynosi 30%, jednoczesnego wyrzucenia parzystej liczby oczek dwiema kostkami – 9%, trzema zaś – 2,7%. Nie wszystkie zdarzenia są jednak niezależne. Przykładowo: prawdopodobieństwo wystąpienia opadów w ciągu dnia w wielu miastach w Polsce jest bliskie 30%. Nie oznacza to jednak, że prawdopodobieństwo jednoczesnego wystąpienia opadów w Warszawie, Radomiu i Łodzi wynosi ok. 3% – przeciwnie, miasta te są położone na tyle blisko, że opady występują często równocześnie we wszystkich.

na akcje po określonej cenie). Tym samym do ich wyceny wykorzystuje się narzędzia matematyczne opracowane z myślą o instrumentach pochodnych.

Obligacja zamienna stanowi papier wartościowy, który funkcjonuje jak klasyczna obligacja (jednak zwykle jest nieco niżej oprocentowana niż klasyczne obligacje tego samego emitenta – różnica oprocentowania jest swoistą ceną za możliwość zamiany obligacji zamiennej na akcje i skorzystania na wzroście ich wartości – której to możliwości nie mają zwykli obligatariusze) – a więc papier wartościowy stwierdzający zobowiązanie emitenta wobec obligatariusza – pozwala jednak obligatariuszowi w określonych warunkach zamienić obligację na akcję emitenta. Innymi słowy: posiadacz obligacji zamiennych może (ale nie musi, asymetria podobna do tej występującej w przypadku opcji) przekształcić je w akcje, gdy cena akcji (domyślnie odzwierciedlająca kondycję przedsiębiorstwa) jest wysoka – a tym samym zarobić na wzroście cen akcji, czego nie mogą zrobić posiadacze zwykłych obligacji. Jeśli obligatariusz nie zdecyduje się na zamianę obligacji na akcje (gdy cena akcji jest niska), wówczas emitent jest zobowiązany do wykupu obligacji w terminie (analogicznie do klasycznej obligacji, jednak – jak już wspomniano – uzyskuje się niższe oprocentowanie)[25].

Problematykę obligacji zamiennych reguluje w prawie polskim art. 19 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach[26]. Zgodnie z jego ust. 6 pkt 2 „Emitent obligacji zamiennych jest obowiązany w warunkach emisji wskazać sposób przeliczenia obligacji na akcje". W tym celu wykorzystuje się tzw. współczynnik konwersji (ang. *conversion ratio*) – wskazujący, na ile akcji może zostać zamieniona jedna obligacja. Ustęp 4 pkt 2 powołanego artykułu precyzuje: „z tym że na każdy jeden złoty wartości nominalnej obligacji może przypadać najwyżej jeden złoty wartości nominalnej akcji".

Instrumenty hybrydowe są także podstawą konstrukcji tzw. finansowania *mezzanine* – a więc form finansowania pośrednich pomiędzy kapitałem własnym (emisja akcji) a obcym (zaciąganie długu). Jednym z zastosowań może być finansowanie w ramach międzynarodowych grup kapitałowych[27]. Wówczas klasyfikacja prawna instrumentu hybrydowego ma znaczenie z punktu widzenia skutków podatkowych. Docelowo, z perspektywy grupy kapitałowej, sytuacją pożądaną jest, gdy zgodnie z przepisami państwa będącego siedzibą spółki finansowanej dany instrument jest kwalifikowany jako kapitał dłużny (obligacja), a w państwie będącym siedzibą spółki finansującej – jako kapitał zakładowy (akcja). W takim bowiem przypadku odsetki od zaciągniętego długu stanowią dla finansowanej spółki koszt w rozumieniu przepisów prawa podatkowego.

Dłużne instrumenty hybrydowe: warunkowa obligacja zamienna (ang. contingent covnertible – CoCo bond)

[25] *System prawa handlowego*, t. 4, *op. cit.*, s. 791–802.
[26] Dz.U. z 2025 r. poz. 1667.
[27] P. Ożga, *op. cit.*, s. 112–121.

Swoistym przeciwieństwem obligacji zamiennej jest tzw. *contingent convertible bond* (*CoCo*). Historia tego instrumentu wiąże się z kryzysem finansowym 2008 r., kiedy to państwa po obu stronach Atlantyku zostały zmuszone do wykorzystania pieniędzy podatników do dokapitalizowania instytucji finansowych – zwłaszcza banków. Aby uniknąć w przyszłości tego typu kosztownych – zarówno z finansowego, jak i z politycznego punktu widzenia – programów ratunkowych (ang. *bail-out*), stworzono koncepcję przeniesienia ich ciężaru na akcjonariuszy banków (ang. *bail-in*).

Jednym z narzędzi takiej operacji miały być – zgodnie z rekomendacjami tzw. *The Squam Lake Working Group on Financial Regulation*[28] – właśnie *contingent convertible bonds*.

Podobnie jak obligacje zamienne, *CoCo* stanowią hybrydowy instrument finansowy o cechach obligacji i opcji na akcje. Różnica polega jednak na warunkach zamiany obligacji na akcje. O ile w przypadku obligacji zamiennych były one określone w sposób korzystny dla obligatariusza (ekwiwalent opcji kupna, wykonywanej wtedy, kiedy cena akcji była korzystna) – o tyle w przypadku *CoCo* jest odwrotnie. Zamiana następuje bowiem automatycznie, po wystąpieniu z góry określonego zdarzenia (w tym sensie przypominają one nieco CDS, w którym wystąpienie zdarzenia zdefiniowanego w kontrakcie jako *default* skutkuje uruchomieniem płatności).

CoCo jest sprzedawana jako klasyczna obligacja, jednak w razie wystąpienia określonego, zdefiniowanego w kontrakcie zdarzenia (zwykle niekorzystnego dla emitenta, np. spadku kapitału emitującego je banku poniżej określonych wymogów) *CoCo* przekształca się w akcję. Tym samym dług (obligacja) zmienia się w kapitał (akcja), co pozwala niejako automatycznie dokapitalizować bank, bez potrzeby zaangażowania pieniędzy podatników. Ze względu na to ryzyko oprocentowanie *CoCo* jest z reguły wyższe niż klasycznych obligacji tego samego emitenta[29]. Należy przy tym podkreślić, że – w przeciwieństwie do asymetrycznego charakteru obligacji zamiennych – w przypadku *CoCo* przekształcenie obligacji w akcje następuje automatycznie i jest wiążące zarówno dla inwestora, jak i dla emitenta[30].

4. Instrumenty pochodne w orzecznictwie sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia

Zagadnienia dotyczące instrumentów pochodnych coraz częściej są przedmiotem rozważań sądów administracyjnych (w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego). Najczęściej pojawiają się w sprawach rozstrzyganych w Izbie Finansowej NSA (głównie w kontekście zjawiska planowania podatkowego), jak również w Izbie Gospodarczej NSA (instrumenty pochodne wykorzystywane w ramach

[28] Por. *The Squam Lake Report: Fixing the Financial System*, Princeton University Press 2010.

[29] Analogicznie – oprocentowanie obligacji zamiennych było nieco niższe.

[30] Por. np. *Lost in conversion: Coco bonds have not lived up to their promise*, „The Economist", 21.04.2018.

restrukturyzacji instytucji finansowych). W Izbie Ogólnoadministracyjnej NSA kwestie te odnotowuje się marginalnie.

Analiza orzecznictwa wskazuje, że zagadnienia dotyczące instrumentów pochodnych występują w różnym ujęciu (jako zagadnienie główne, jak i jako element poboczny sprawy). Można również dostrzec zróżnicowany stopień skomplikowania instrumentów pochodnych obecnych w konkretnych rozstrzygnięciach (od niezwykle skomplikowanych, rzadko spotykanych w obrocie gospodarczym, po takie, które są dość popularne).

Poniżej zostały zaprezentowane wybrane instrumenty pochodne (w różnym ujęciu), które pojawiły się w sprawach rozstrzyganych przez polskie sądy administracyjne.

Jednym z najbardziej egzotycznych rozwiązań, z jakim można się spotkać w orzecznictwie sądów administracyjnych w kontekście instrumentów pochodnych, są automaty do sprzedaży opcji walutowych. Pomysłem na obejście zakazu urządzania gier na automatach poza kasynem gry (por. ustawę z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[31]) stały się terminale pozwalające nabywać krótkoterminowe opcje walutowe (o jednosekundowym czasie realizacji). Zmiany kursu walutowego w takich horyzontach czasowych można zgodnie z teorią ekonomii[32] uważać za proces losowy. Co więcej, producent wyposażył automat w wizualizacje przypominające klasyczne automaty hazardowe („jednorękich bandytów")[33].

Wydaje się jednak, że rozwiązanie to zawiodło pokładane w nim nadzieje. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z 14 czerwca 2018 r., II SA/Rz 532/18[34] ocenił, że „organy zasadnie uznały, że gry prowadzone na urządzeniach (…) zawierają się w definicji gier na automatach, określonej w art. 2 ust. 3 (…) [ustawy o grach hazardowych]. Jak bowiem wykazało badanie laboratoryjne tych urządzeń, były to urządzenia elektroniczne, a urządzane na nich gry miały charakter losowy, ponieważ wynik gry był niezależny od zdolności i percepcji gracza (…). Zdaniem Sądu, sposób funkcjonowania urządzeń wyklucza uznanie (…) [ich] za urządzeni[a] służące do wykonywania operacji na rynku finansowym w postaci krótkoterminowych opcji inwestycyjnych, których wynik zależy od faktycznej zmienności kursów walut i dokonywanych przez gracza transakcji kupna sprzedaży. W ocenie Sądu, organy prawidłowo oceniły przedłożone przez skarżącego dokumenty w postaci opinii (…), jako niepodważające stanowiska o losowym charakterze gier urządzanych na urządzeniach (…), za którym przemawiają takie cechy gry, jak brak wpływu grającego na kierunek kursu oraz czas trwania opcji binarnych – jedna sekunda. W postępowaniu wykazano, że przebieg gier na spornych urządzeniach ma charakter losowy, a uzyskiwane wyniki gry są nieprzewidywalne i niezależne od woli grającego".

---

[31] Dz.U. z 2025 r. poz. 595 ze zm.

[32] Tzw. *Meese-Rogoff puzzle*, dokumentująca niemożliwość skutecznego prognozowania krótkoterminowych wahań nominalnego kursu walutowego, odnosi się do okresów dłuższych o rzędy wielkości.

[33] http://gamessystem.pl/mtkiosk.html [dostęp: 20 grudnia 2025 r.].

[34] CBOSA.

Innym przykładem instrumentu pochodnego, z którym zetknęły się sądy administracyjne, jest opisana wcześniej opcja OTC (*over-the-counter*), zaprojektowana w celu optymalizacji podatkowej.

Ciekawy w tym względzie wydaje się wyrok WSA w Białymstoku z 13 września 2017 r., I SA/Bk 558/17[35], dotyczący programu motywacyjnego dla członków zarządu spółki wykorzystującego opcje, których instrumentem bazowym jest wskaźnik ze sprawozdania finansowego tejże spółki.

Powołana sprawa dotyczyła interpretacji indywidualnej, w której wnioskodawca opisywał następującą konstrukcję: „w celu poprawy wyników finansowych [Spółka] ma zamiar wprowadzić program motywacyjny dla Członków Zarządu polegający na przyznaniu im opcji uprawniających do warunkowej wypłaty pieniężnej, która będzie uzależniona od wartości instrumentu bazowego, jakim będzie uzyskany przez Spółkę zysk rozumiany jako EBITDA w danym okresie rozliczeniowym".

Dalej wnioskodawca podał, że „Członek Zarządu zainteresowany udziałem w Programie wykonuje swoje obowiązki na podstawie powołania na mocy uchwały Zgromadzenia Wspólników Spółki. Ponadto pomiędzy Członkiem Zarządu a Spółką została zawarta umowa o pracę. Członek Zarządu zainteresowany udziałem w Programie nie posiada udziałów w kapitale zakładowym Spółki. Planuje się przyjąć Regulamin, zgodnie z którym każda z osób uprawnionych (uczestników) będzie nabywała warunkowe prawo majątkowe do określonej wypłaty pieniężnej (dalej: Opcja) za cenę 1 zł, uzależnione od wystąpienia określonej wartości instrumentu bazowego, jakim jest uzyskany przez Spółkę zysk, rozumiany jako EBITDA, w danym okresie rozliczeniowym. Po zakończeniu okresu rozliczeniowego każdy z uczestników będzie uprawniony do realizacji swojego prawa wynikającego z posiadanych Opcji. Warunkiem realizacji Opcji będzie uzyskanie przez Spółkę w danym okresie rozliczeniowym określonego w Programie poziomu zysku rozumianego jako EBITDA, czyli instrumentu bazowego. Realizacja prawa wynikającego z Opcji będzie dokonywana poprzez wypłatę określonej kwoty osobie uprawnionej po Dacie Wymagalności powstającej co do zasady na moment podjęcia uchwały Zgromadzenia Wspólników o zatwierdzeniu sprawozdania finansowego za rok obrotowy, którego ta wypłata dotyczy. (…) W przypadku zbycia Opcji Spółka będzie zobowiązana do wykonania praw z Opcji wobec każdoczesnego jej właściciela, na zasadach określonych w Regulaminie".

„W związku z powyższym opisem Spółka sformułowała (…) pytani[e]: (…) Czy ewentualne przysporzenie majątkowe, tj. świadczenie pieniężne z tytułu realizacji Opcji, jakie otrzyma uczestnik Programu w przypadku ziszczenia się warunków opisanych w Regulaminie Programu, należy zakwalifikować jako przychód z kapitałów pieniężnych, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 17 ust. 1 pkt 10 ustawy o PIT[36], który to powinien podlegać opodatkowaniu podatkiem docho-

[35] CBOSA.

[36] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2025 r. poz. 163 ze zm.; dalej: ustawa o PIT.

dowym od osób fizycznych na zasadach wynikających z art. 17 ust. 1b, art. 30b ust. 1 i art. 30b ust. 2 pkt 3 ustawy o PIT?"

Zaprezentowana analiza konstrukcji opisanego instrumentu pochodnego prowadzi do wniosku, że nie ma on na celu zabezpieczenia przed jakimkolwiek ryzykiem, lecz tylko odwzorowuje premię za osiągnięcie celu (zdefiniowanego jako zysk EBITDA). Jedyna (acz kluczowa) różnica polegać ma na sposobie opodatkowania uzyskanego dochodu.

Taki sam pogląd zaprezentował Minister Rozwoju i Finansów w cytowanej w omawianym wyroku opinii z 24 stycznia 2017 r., zgodnie z którą „w zakresie elementów zdarzenia przyszłego przedstawionego przez Wnioskodawczynię istnieje uzasadnione przypuszczenie, że mogą być one przedmiotem decyzji wydanej z zastosowaniem art. 119a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[37]" – klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Warto w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z art. 119a § 1 o.p. czynność dokonana przede wszystkim w celu osiągnięcia korzyści podatkowej, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem i celem przepisu ustawy podatkowej, nie skutkuje osiągnięciem korzyści podatkowej, jeżeli sposób działania był sztuczny (unikanie opodatkowania). Z kolei art. 119c § 1 o.p. uznaje sposób działania za sztuczny, gdy na podstawie istniejących okoliczności należy przyjąć, że nie zostałby zastosowany przez podmiot działający rozsądnie i kierujący się zgodnymi z prawem celami innymi niż osiągnięcie korzyści podatkowej sprzecznej z przedmiotem i celem przepisu ustawy podatkowej – co wydaje się bezsprzeczne w przypadku konstrukcji analizowanego derywatu.

W cytowanym wyroku WSA w Białymstoku nie miał okazji wypowiedzieć się na ten temat, gdyż nie orzekał w tym zakresie ze względu na niedochowanie przez organ terminu do wydania interpretacji indywidualnej.

Wiele orzeczeń zapadłych przed NSA w Izbie Finansowej dotyczyło zagadnień optymalizacji podatkowej w różnym ujęciu z zaangażowaniem skomplikowanych instrumentów pochodnych.

W wyroku z 26 stycznia 2023 r., II FSK 1459/20[38] NSA uznał, że „Przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych[39] rozgraniczają źródła przychodów («z zysków kapitałowych» oraz «inne źródła») i nakazują odrębnie określać przez podatnika uzyskany z tych źródeł odrębny wynik podatkowy – dochód bądź stratę. Dokonując kwalifikacji przychodów osiąganych w związku z transakcjami z udziałem instrumentów finansowych, należy ustalić, czy spełniają one ustawową definicję pochodnych instrumentów finansowych, o których mowa w art. 4a pkt 22 u.p.d.o.p. Zatem o przychodach z zysków kapitałowych można mówić jedynie wówczas, gdy instrumenty te spełniają wyżej wymienioną definicję. W przypadku

[37] W dacie orzekania: Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.; dalej: o.p.

[38] CBOSA.

[39] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 278 ze zm.; dalej: u.p.d.o.p.

instrumentów niespełniających tej definicji przychody osiągnięte z ich udziałem będą stanowiły przychody z innych źródeł".

W wyroku z 4 lutego 2022 r., II FSK 1315/19[40] NSA zmierzył się ze zdefiniowaniem instrumentu pochodnego – skryptu dłużnego w rozumieniu prawa podatkowego. Sąd uznał, że „Od prawidłowej jego kwalifikacji zależy (...) stwierdzenie zarówno momentu powstania przychodu, jak i zdefiniowanie kosztów jego uzyskania i momentu właściwego dla potrącenia tych kosztów". W konsekwencji Sąd musiał rozstrzygnąć, czy skrypt dłużny jest papierem wartościowym czy hybrydowym instrumentem pochodnym.

Kolejnym orzeczeniem, w którym NSA zmierzył się z kwestią optymalizacji podatkowej, był wyrok z 26 lipca 2022 r., II FSK 1230/21[41], dotyczący analizy wykorzystania instrumentów pochodnych – wyemitowanego uprzywilejowanego certyfikatu kapitałowego (tzw. PEC) oraz zamiennego certyfikatu udziałowego (tzw. CPEC). Zagadnienie było niezwykle skomplikowane, ponieważ należało rozstrzygnąć rolę tych instrumentów w kontekście umowy pożyczki pomiędzy spółkami kapitałowymi z różnych państw Unii Europejskiej (z jednej strony występowała spółka szwedzka, z drugiej – luksemburska). Analiza musiała być dokonana przez pryzmat rozmaitych aspektów inżynierii finansowej, jak również z uwzględnieniem międzynarodowego prawa podatkowego (analiza umów o unikaniu podwójnego opodatkowania) oraz unijnego prawa podatkowego.

Bardzo ciekawy cykl orzeczeń NSA[42] odnosił się do zagadnienia analizy podatkowej różnych umów pożyczek będących międzyzakładowymi instrumentami dłużnymi. Sąd musiał zmierzyć się z analizą tego instrumentu w kontekście rozkodowania cech ekonomicznych specyficznego instrumentu dłużnego przez pryzmat: po pierwsze – ujęcia go w kosztach uzyskania przychodów (art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p.); po drugie – wydatków z tytułu nabycia usług niematerialnych wewnątrzgrupowych (zakupu usług wsparcia – ang. *management fee* oraz *sales fee*). Transakcje należało przeanalizować pod kątem szeregu przesłanek, w szczególności tej, że transakcja była dokonana w ramach międzynarodowej grupy kapitałowej, w której jedna ze spółek (spółka dominująca) miała siedzibę w stanie Delaware (USA), uznawanym za amerykański raj podatkowy.

Inne zagadnienie, które było przedmiotem orzekania sądów administracyjnych, dotyczyło profilu zyskowności opcji – a więc zależności pomiędzy ceną instrumentu bazowego a zyskiem/stratą inwestora – co pozwala konstruować bardziej skomplikowane strategie inwestycyjne. Wykorzystują one więcej niż jedną opcję na ten sam instrument bazowy i o tym samym czasie wykonania.

Przykładem takiej strategii – jak się okazało problematycznej dla kupujących opcje – okazały się tzw. zerokosztowe opcje walutowe, sprzedawane przez banki w Polsce przed 2009 r.[43]

---

[40] CBOSA.

[41] CBOSA.

[42] Wyroki NSA z 10 lipca 2024 r., II FSK 1330/23 i II FSK 1228/22 oraz z 3 sierpnia 2023 r., II FSK 181/21 – CBOSA.

[43] Por. np. wyrok NSA z 5 czerwca 2018 r., II FSK 388/18, CBOSA.

W praktyce instrumentem bazowym analizowanych opcji był najczęściej kurs EUR/PLN – którego zmiany w latach 2004–2010 pokazuje rysunek 2.

Począwszy od akcesji Polski do Unii Europejskiej, wartość złotego w stosunku do euro systematycznie się umacniała (jedno euro kosztowało coraz mniej złotych). W owym czasie taki trend wydawał się mieć wiarygodne uzasadnienie ekonomiczne (efekt doganiania; oczekiwania związane z przyjęciem przez Polskę euro). Przekonanie, że złoty w dalszym ciągu będzie się umacniać, zachęcało do spekulacji walutowych: dotyczyło m.in. transakcji opcyjnych zawieranych przez przedsiębiorców.

Rysunek 2. Kurs EUR/PLN w latach 2004–2010



Źródło: Eurostat.

Mechanizm zerokosztowej opcji walutowej polegał na tym, że przedsiębiorca spodziewający się dalszego umocnienia złotego nabywał od banku opcje sprzedaży, które pozwalały mu na sprzedaż waluty w umówionych terminach po korzystnym dla niego kursie. Kupno takiej opcji przez przedsiębiorcę wymaga oczywiście uiszczenia ceny opcji (premii opcyjnej).

Tymczasem w strukturze zerokosztowej bank nie pobierał opłaty za sprzedaż opcji (premii opcyjnej). Oferował bowiem transakcję, w której – w zamian za opcje sprzedaży wystawione przez bank – przedsiębiorca wystawiał bankowi opcję kupna euro, zobowiązując się tym samym do sprzedaży bankowi (zwykle dwukrotnie większej) sumy euro po tej samej cenie co w opcji sprzedaży. Konstrukcja miała być rozliczana w formie pieniężnej.

Można przy tym przyjąć, że różnica w kwocie, na jaką opiewały opcje wystawione przez bank i przedsiębiorcę, odzwierciedlała do pewnego stopnia prawdopodobieństwo zmian kursu. Powszechnie oczekiwano wzrostu wartości złotego – a więc scenariusza, w którym zarobi przedsiębiorca.

Zerokosztowość tej konstrukcji oznaczała – literalnie – że w momencie jej zawierania przedsiębiorca nie płacił za nabywaną opcję (nie uiszczał premii opcyjnej). Zakładała ona jednak, że jeśli kurs zmieni się w kierunku przeciwnym do tego,

którego oczekuje klient, poniesienie on dużo większy koszty (rozliczenie opcji, którą sprzedał bankowi).

Ilustruje to profil zyskowności struktury zerokosztowej z punktu widzenia przedsiębiorcy. Stanowi on kombinację profilu zyskowności inwestora w opcję sprzedaży (*put*) i wystawcy opcji kupna (*call*). Maksymalna możliwa strata nie jest ograniczona. Nie jest nawet znana w momencie zawierania transakcji, gdyż zależy ona od skali ewentualnego osłabienia złotego. Co więcej, fakt, że opcja kupna wystawiana przez klienta bankowi opiewała na kwotę dwukrotnie wyższą niż opcja sprzedaży wystawiana przez bank klientowi sprawiał, że wzrost wartości euro np. o 10 groszy wiązał się ze stratą dwukrotnie większą niż zysk wynikający ze spadku wartości euro o 10 groszy.

Co ciekawe, wartość umów opcyjnych zawartych przez polskich przedsiębiorców[44] oraz skala obniżenia wartości złotego w 2008 r. okazały się tak duże, że skłoniły ówczesnego Ministra Gospodarki do wysunięcia postulatu ustawowego anulowania umów opcji walutowych[45].

Interesującym zagadnieniem jest również system tzw. zielonych certyfikatów, który stanowi element wsparcia wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii[46] (OZE), który wprowadzono w Polsce w związku z wdrożeniem dyrektywy 77/2001/WE[47]. Zielone certyfikaty nie są *sensu stricto* instrumentami pochodnymi, jednak opisany mechanizm opiera się na konstrukcji instrumentów pochodnych w ten sposób, że ich cena na giełdzie towarowej jest zależna od zużycia energii elektrycznej oraz produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Problematyka zielonych certyfikatów i obrotu nimi na giełdzie towarowej występowała w orzecznictwie sądów administracyjnych[48].

5. Podsumowanie

Coraz częściej w sprawach rozstrzyganych przez sądy administracyjne pojawiają się zagadnienia ekonomiczne. Przykładem tego są instrumenty pochodne, które już od kilkunastu lat są przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych. Problematyka ta ma niejednokrotnie charakter skomplikowanej inżynierii podatkowej, co skutkuje tym, że składy orzekające, by profesjonalnie rozstrzygnąć

[44] Pięć lat niemal nieustannego wzrostu wartości złotego (por. rysunek 2) przekonało przedsiębiorców, że zawieranie analizowanych umów jest prostym sposobem na osiąganie zysków spekulacyjnych.

[45] Por. np. https://tvn24bis.pl/wideo/anulowanie-opcji-walutowych-jest-mozliwe-twierdzi-waldemar-pawlak,221131.html [dostęp: 20 grudnia 2025 r.].

[46] „Odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otoczenia, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego, biometanu, biopłynów oraz z wodoru odnawialnego" – por. art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, Dz.U. z 2026 r. poz. 68.

[47] Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz. UE L 2001.283.33.

[48] M.in. w wyrokach NSA z: 19 czerwca 2012 r., II FSK 2472/10; 14 stycznia 2010 r., II FSK 1338/08 – CBOSA.

sprawę, powinny mieć wsparcie merytoryczne w tych zagadnieniach. Tym bardziej że przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[49] nie przewidują możliwości zlecania opinii (ekspertyz) od niezależnych biegłych, w tym przypadku z dziedziny wysoko zaawansowanej inżynierii finansowej.

Zaprezentowane wyroki wskazują na różnorodność zagadnień związanych z instrumentami pochodnymi, jak i na zróżnicowane podejście przez składy orzekające do tej problematyki. Wybrane orzecznictwo pochodziło z linii orzeczniczych, które mają najistotniejsze znaczenie dla otoczenia gospodarczego. Celem autora nie było komentowanie rozstrzygnięć, ale wskazanie na skalę problemu oraz na sposób interpretacji zagadnień z obszaru wysoko zaawansowanej inżynierii finansowej przez sądy.

Jedną z kluczowych konkluzji płynących z niniejszego opracowania jest to, że w dużej mierze można dostrzec wykorzystywanie instrumentów pochodnych do konstruowania strategii optymalizacji podatkowej. Wskazuje na to dość szerokie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Poza tym bardzo specjalistyczny charakter podejmowanej problematyki stanowi istotne wyzwanie dla składów orzekających, które muszą zmierzyć się nie tylko z aktami prawnymi regulującymi skomplikowaną materię ekonomiczną, lecz także z mechanizmami wysoko zaawansowanej inżynierii podatkowej.

Bibliografia załącznikowa

Lost in conversion: Coco bonds have not lived up to their promise, „The Economist", 21.04.2018
Ożga P., *Rachunkowość instrumentów pochodnych*, Warszawa 2016
Pruchnicka-Grabias I., *Egzotyczne opcje finansowe. Systematyka, wycena, strategie*, wyd. 5 zmienione), Warszawa 2016
Rynek papierów wartościowych. Inwestorzy, instrumenty finansowe i metody wyceny, red. U. Banaszczak-Soroka, Warszawa 2016
The Squam Lake Report: Fixing the Financial System, Princeton University Press 2010
System prawa handlowego, t. 4, *Prawo instrumentów finansowych*, red. M. Stec, Warszawa 2016

Summary

of the article: **Instrumenty pochodne a orzecznictwo sądów administracyjnych**

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie problematyki instrumentów pochodnych, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień spotykanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Praca przybliża pojęcie i funkcjonowanie instrumentu pochodnego na przykładzie opcji, który dość powszechnie spotykany jest w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych. Ponadto omówione są różne rodzaje instrumentów pochodnych i ich mechanizmy funkcjonowania, które pojawiają się w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych w Polsce. Opracowanie wskazuje, z jakimi zagadnieniami o charakterze ekonomicznym styka się orzecznictwo sądów administracyjnych. Celem badawczym

[49] Dz.U. z 2026 r. poz. 143.

w niniejszym artykule jest zaprezentowanie, jak odkodowywane są w orzecznictwie sądów administracyjnych zagadnienia ekonomiczne odnoszące się do instrumentów pochodnych. Analiza została dokonana na podstawie wybranego przez autora orzecznictwa, które prezentuje najważniejsze linie orzecznicze dotyczące konkretnych instrumentów pochodnych.

Keywords: instrumenty finansowe, podatek CIT, instrumenty pochodne

Prof. dr hab. Joanna Salachna
[Uniwersytet w Białymstoku; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego;
ORCID: 0000-0001-5748-0170]

Znaczenie sądowoadministracyjnej kontroli redystrybucji środków publicznych z perspektywy gospodarki – wybrane zagadnienia

Streszczenie: W artykule przedstawiono istotne zagadnienia prawne, które wystąpiły w sporach dotyczących redystrybucji środków publicznych: z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz na pomoc finansową przedsiębiorcom udzielaną w związku z pandemią COVID-19. Dotyczą one różnych kwestii, w tym kognicji sądów administracyjnych czy warunków uzyskania pomocy finansowej. Celem rozważań jest ukazanie roli i oddziaływania orzecznictwa sądowoadministracyjnego (m.in. linii orzeczniczych) w szerszym niż indywidualnym wymiarze, tj. w perspektywie gospodarczej. Wybór obszaru analiz podyktowany został szczególnym charakterem wskazanych wyżej redystrybucji, stanowiących reakcję władzy na kryzys gospodarczy. Wskazano także na znaczenie argumentacyjnego modelu stosowania prawa.

Słowa klucze: redystrybucja środków publicznych, kognicja sądów administracyjnych, gospodarka, środki europejskie, pomoc finansowa

1. Wprowadzenie

We współczesnych realiach gospodarczych szczególną aktualność zachowuje – sformułowane pod koniec XIX w. – prawo stałego wzrostu wydatków publicznych (tzw. prawo Wagnera)[1]. Wydatki publiczne będące formą redystrybucji środków pieniężnych, według oficjalnych danych[2], stanowiły w 2024 r. w Polsce już 49,4% produktu krajowego brutto (PKB) – przy średniej unijnej na poziomie 49,2% PKB[3]. Postępujący wzrost wydatków publicznych jest skutkiem nie tylko zwiększania przez państwo finansowania administracji, bezpieczeństwa czy świadczeń socjalnych. To także efekt coraz szerszego wykorzystywania rozdysponowania środków publicznych, w tym pochodzących z Unii Europejskiej (UE), do oddziaływania na gospodarkę.

W perspektywie oddziaływania gospodarczego można również postrzegać sądowoadministracyjną kontrolę redystrybucji środków publicznych. W szczególności dotyczy to takich rozdysponowań czy wydatków publicznych przez organy administracji, które są warunkowane określoną aktywnością (działaniami) ich beneficjenta. Poprzez daną interwencję finansową państwo bowiem kierunkowo oddziałuje na stan gospodarki oraz

[1] Szerzej na ten temat zob. P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 72 i nast.

[2] Zob. dane Eurostatu: https://doi.org/10.2908/TEC00023 [dostęp: 20 listopada 2025 r.].

[3] Na temat kształtowania się wydatków w UE oraz w Polsce w latach 2014–2021 zob. J. Salachna, S. Ajdamach, *Rola finansów publicznych. Finanse publiczne a niepubliczne*, w: *Podstawy prawa finansów publicznych*, red. J. Salachna, Warszawa 2024, s. 23–26.

jej strukturę, realizując politykę czy strategię, która – w określonym zakresie – wpisuje się także w politykę unijną[4]. W tym obszarze lokuje się zdecydowana większość rozpoznawanych przez sądy administracyjne spraw (do)finansowań, dopłat, dotacji, m.in. na rzecz rolników, przedsiębiorców, szkół niepublicznych, uczelni wyższych oraz organizacji non-profit, czy też jednostek samorządu terytorialnego[5]. To również sprawy zwolnień przedsiębiorców z niepodatkowych danin publicznych. Przy czym kontrolą sądów administracyjnych objęte są nie tylko akty, czynności oraz decyzje w przedmiocie przyznania bądź nieprzyznania danego (do)finansowania, lecz także decyzje nakazujące – w określonych przypadkach – zwrot uzyskanych przez podmiot środków[6]. Jednakże ostatnio wymieniona problematyka nie będzie przedmiotem rozważań w niniejszym artykule.

Dla ukazania gospodarczej wagi rozstrzygnięć sądów administracyjnych wybrałam do przedstawienia istotne zagadnienia prawne, które pojawiły się w sporach dotyczących redystrybucji środków publicznych: 1) z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) oraz 2) na pomoc finansową przedsiębiorcom udzielaną w związku z pandemią COVID-19. Uzasadnieniem takiego wyboru obszaru analizy jest charakter wskazanych interwencji finansowych. Stanowiły one bowiem reakcję Unii Europejskiej oraz państwa na sytuacje kryzysowe w gospodarce.

2. Redystrybucja środków z Krajowego Planu Odbudowy – podstawa oraz zakres kontroli sądowoadministracyjnej w przypadkach rozstrzygnięć konkursów o zasięgu regionalnym

Podstawa prawna kognicji sądów administracyjnych w przypadkach rozstrzygnięć konkursów o finansowanie projektów o zasięgu regionalnym

Wstępnie wskazania wymaga, że w związku z ograniczonymi ramami czasowymi redystrybucji środków europejskich[7] polski ustawodawca zdecydował

[4] Zob. R. Mastalski, *Ekonomiczne aspekty finansów publicznych*, w: R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 28–30.

[5] Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Ustrojowe i konstytucyjne prawo finansowe. Definicje instytucji, komentarze*, Warszawa 2025, s. 52–54.

[6] W tym miejscu sygnalizacji wymaga specyfika rozpoznawania spraw finansowych, w przypadkach bowiem, gdy uzyskanie środków pieniężnych wiąże się także z zawarciem umowy (co jest standardem m.in. przy dofinansowaniach ze środków europejskich o charakterze celowym) bądź z jednostronnym zobowiązaniem się do określonych zachowań, wzorzec kontroli legalności działalności administracji publicznej musi uwzględniać – oprócz przepisów prawa powszechnie obowiązującego – również te regulacje „wewnętrzne". W tym zakresie można wskazać np. na art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm., zgodnie z którym przez procedury obowiązujące beneficjenta przy wykorzystaniu środków należy rozumieć procedury określone w umowie międzynarodowej lub inne procedury obowiązujące przy wykorzystaniu wydatkowanych środków. Mogą to być procedury wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, takich jak prawo zamówień publicznych, ale również procedury określone w dokumentach systemu realizacji danego programu, a także procedury określone w umowie o dofinansowanie realizacji projektu – zob. wyrok NSA z 17 stycznia 2025 r., I GSK 338/21 oraz powołane w nim orzecznictwo. Wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych wymienione w niniejszym opracowaniu są dostępne w CBOSA.

[7] Co jest konsekwencją obowiązywania na kolejne 7-letnie okresy tzw. perspektyw finansowych UE (obecna perspektywa obejmuje lata 2021–2027), a także ewentualnie innych, specjalnych okresów możliwego wykorzystania (rozdziału) środków europejskich, co ma miejsce w przypadku KPO.

o wprowadzeniu w tym zakresie (jakkolwiek nie w pełni – o czym dalej) kontroli sądowoadministracyjnej na zasadach szczególnych, co oznacza, że jest to podstawa kognicji wskazana w art. 3 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[8]. Owe szczególne zasady zawarte są w ustawach:

– o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027[9];

– o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[10].

W większości przypadków rozstrzygnięć konkursowych na (do)finansowanie projektów, które – uogólniając – są negatywne dla wnioskodawcy[11], obowiązuje bezpośrednie wnoszenie skargi albo skargi kasacyjnej do właściwego sądu wraz z kompletną dokumentacją, w skróconym do 14 dni terminie. Sąd zaś – zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji – ma 30 dni na rozpoznanie środka zaskarżenia[12]. Ustawodawca przewidział zatem – generalnie – „szybką ścieżkę" rozpoznawania sporów dotyczących redystrybucji środków europejskich. Tyle tylko, że o ile z przepisów ustawy wdrożeniowej jasno wynika, które rozstrzygnięcia konkursowe są zaskarżane oraz rozpoznawane na tych szczególnych zasadach[13] (a w związku z tym – które na zasadach ogólnych, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), o tyle sytuacja nie jest tak klarowna na gruncie uregulowań ustawy o polityce rozwoju. A to właśnie ta ostatnia z wymienionych ustaw znajduje zastosowanie do rozdysponowywania środków z KPO, które to wsparcie ma charakter dodatkowy względem innych programów i instrumentów unijnych. Istotność gospodarcza dalej omawianego problemu prawnego wynika z tego, że możliwość wykorzystania środków europejskich w ramach tego finansowania jest krótsza niż środków rozdysponowywanych w zakresie uchwalanych ram finansowych Unii Europejskiej. Pierwotnie zasadniczo termin ten wyznaczony był na koniec sierpnia 2026 r.; obecnie wynegocjowany termin rozliczenia finansowania (co oznacza jednak, że rozdysponowanie pieniędzy musi nastąpić wcześniej) to koniec 2026 r. Jest to krótki okres redystrybucji środków, zważywszy, że Polsce wypłacono pierwsze finansowanie na rozdysponowanie w ramach KPO dopiero w połowie kwietnia 2024 r.[14]

W zakresie spraw dotyczących konkursowego rozdysponowania środków z KPO pojawiło się, co wcześniej zasygnalizowałam, m.in. zagadnienie podstawy prawnej

[8] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

[9] Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r., Dz.U. poz. 1079 ze zm.; dalej: ustawa wdrożeniowa.

[10] Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2025 r. poz. 198 ze zm.; dalej: ustawa o polityce rozwoju.

[11] Wymienionych – odpowiednio – w art. 73 ust. 1 ustawy wdrożeniowej oraz w art. 14lzf ust. 2 ustawy o polityce rozwoju. Na zasadach ogólnych wnoszone są zaś skargi m.in. na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

[12] Unormowania w tym przedmiocie zawarte są w – odpowiednio – art. 73 ust. 2–5 i art. 74 ustawy wdrożeniowej oraz art. 14lzf ust. 3, art. 30c ust. 2a–6 i art. 30d–30i ustawy o polityce rozwoju.

[13] Na zasadach ogólnych zaskarżeniu podlegają zaś inne niż wskazane w art. 73 ust. 1 ustawy wdrożeniowej rozstrzygnięcia organów. Przede wszystkim dotyczy to wyboru do dofinansowania (odmowy) grantobiorców, który dokonywany jest przez uprzednio wybranego w konkursie beneficjenta projektu grantowego, o którym mowa w art. 41 ww. ustawy – szerzej w tym zakresie zob. P. Pietrasz, P. Czubała, komentarz do art. 73, w: *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027. Komentarz*, red. M. Perkowski, R. Poździk, Warszawa 2023, LEX.

[14] Zob. informacje na: www.kpo.gov.pl oraz www.funduszeeuropejskie.gov.pl.

kognicji sądów administracyjnych, tj. czy wynika ona z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., czy też z art. 3 § 3 p.p.s.a. Wątpliwości w tym zakresie powstały na tle uregulowań ustawy o zasadach polityki rozwoju, które odnoszą się do postępowań konkursowych przeprowadzanych na szczeblu centralnym (tj. przez ministra lub jednostkę wspierającą), w wyniku których następuje rozdysponowanie środków finansowych na rzecz tzw. ostatecznych odbiorców wsparcia. Tymczasem niektóre postępowania konkursowe o charakterze regionalnym – w omawianej problematyce dotyczyło to m.in. pomocy na dywersyfikację działalności mikroprzedsiębiorców, małych lub średnich przedsiębiorców[15] (MŚP) – przeprowadzane były przez uprzednio wyłonionych konkursowo na szczeblu centralnym, wedle procedury ustawowej, tzw. operatorów regionalnych, będących w świetle ustawy o polityce rozwoju ostatecznymi odbiorcami wsparcia. Na marginesie wskazania wymaga, że owi operatorzy regionalni w ramach zawisłych sporów podnosili także, że sprawa nie należy do kognicji sądów administracyjnych, gdyż nie są oni organami administracji publicznej (były to spółki lub inne podmioty nieposiadające statusu publicznoprawnego, które przeprowadzały konkursy). W tym jednak względzie sądy administracyjne stanęły jednomyślnie na stanowisku, że podmiot udzielający pomocy, rozstrzygając w formie pisemnej o odmowie zawarcia z przedsiębiorcą umowy, wydaje akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, który to akt zaskarżalny jest do sądu administracyjnego. Podmiot taki jest zatem organem administracji w znaczeniu funkcjonalnym.

Wracając do zasadniczego wątku rozważań: podstawy prawnej kognicji sądów administracyjnych w omawianych sprawach rozstrzygnięć konkursowych dokonanych przez operatorów regionalnych – wedle jednego z prezentowanych przez sądy administracyjne poglądu – nie można wywodzić z przepisów ustawy o polityce rozwoju. Zgodnie bowiem z ich literalnym brzmieniem mogą stanowić one podstawę do przyjęcia kognicji sądowej, w zw. z art. 3 § 3 p.p.s.a., jedynie na tym etapie postępowania, który odnosi się do wyboru operatora regionalnego przez jednostkę odpowiedzialną za realizację inwestycji (tj. ministra), czy też jednostkę wspierającą[16]. Zatem podstawą prawną kontroli sądowoadministracyjnej w przypadku rozstrzygnięć konkursowych wydawanych przez uprzednio wybranego operatora regionalnego jest art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., co z kolei oznacza zwykły, nieprzyspieszony tryb rozpoznawania wnoszonych na rozstrzygnięcia skarg oraz skarg kasacyjnych.

Natomiast wedle odmiennego – jak się wydaje przeważającego – zapatrywania wskazano, że przepisy ustawy o polityce rozwoju, w tym przewidziane w niej szczególne zasady zaskarżania rozstrzygnięć konkursowych oraz przyspieszone rozpoznawanie sporów, dotyczą także konkursów na finansowanie przedsięwzięć MŚP

[15] Regulowanej rozporządzeniem Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 kwietnia 2024 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis na dywersyfikację działalności mikroprzedsiębiorców, małych lub średnich przedsiębiorców w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.U. poz. 687; dalej: rozporządzenie do ustawy o polityce rozwoju.

[16] Wyrok NSA z 11 czerwca 2025 r., I GSK 418/25; a także np. wyroki WSA w Poznaniu: z 5 lutego 2025 r., III SA/Po 683/24; z 11 marca 2025 r., III SA/Po 35/25; z 25 czerwca 2025 r., III SA/Po 242/25. Zob. także postanowienie NSA z 23 listopada 2022 r., I GSK 1673/22.

(których ustawa nie definiuje), a które to konkursy mają charakter regionalny i organizowane są przez operatorów regionalnych będących ostatecznymi odbiorcami wsparcia, którzy zostali wybrani w konkursie na szczeblu centralnym (w trybie ustawowym)[17]. Stanowisko to, co trzeba zaznaczyć, jest jednak przyjmowane w sytuacji niejasnej ustawowej definicji przedsięwzięcia[18] oraz braku takowej w stosownym rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady.

Wydaje się, że w przypadku opowiedzenia się za tym ostatnim poglądem – co oznacza uznanie szybkiej ścieżki rozpoznawania skarg oraz skarg kasacyjnych w tym przedmiocie – nie należy bazować na enigmatycznych i niejasnych definicjach przedsięwzięcia z ustawy o polityce rozwoju, na podstawie których podstawa kognicji, o której mowa w art. 3 § 3 p.p.s.a., wywodzona jest pośrednio, i to wobec treści przepisów ustawy, z których wynika, że ma ona zastosowanie do postępowań konkursowych wyłaniających tzw. ostatecznych odbiorców (którymi są operatorzy regionalni). W tym względzie można bowiem przywołać unormowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności[19], z którego wynika rozumienie ostatecznego odbiorcy (wsparcia) – a zatem podmiotu, do którego kierowane jest ustawowo regulowane rozstrzygnięcie w przedmiocie udzielenia pomocy ze środków europejskich. W tym zakresie znaczenie ma dodany art. 25a rozporządzenia 2021/241 (który wszedł w życie 1 marca 2023 r.)[20], na mocy którego wprowadzono zasadę przejrzystości pomocy w odniesieniu do ostatecznych odbiorców. Wśród tej grupy unijny prawodawca wymienił podmioty (m.in. osoby fizyczne), które rzeczywiście otrzymują finansowanie ze środków europejskich. Stąd też można uznać, że krajowe rozumienie ostatecznego odbiorcy – do którego odnoszą się regulacje ustawy o polityce rozwoju, w tym dotyczące szczególnych zasad zaskarżania rozstrzygnięć organu do sądu administracyjnego – jest zawężone w stosunku do rozumienia wynikającego z unormowania unijnego, i opowiedzieć się za tym ostatnim. Konsekwencją takiego rozumowania może być przyjęcie prounijnej interpretacji, że przepisy ustawy o polityce rozwoju, dotyczące

[17] M.in. postanowienia NSA: z 28 maja 2025 r., I GSK 449/25; z 8 lipca 2025 r., I GZ 252/25; a także np. wyroki: WSA w Poznaniu z 5 lutego 2025 r., III SA/Po 683/24 i z 11 marca 2025 r., III SA/Po 35/25; WSA w Gliwicach z 17 lutego 2025 r., III SA/Gl 29/25 i z 29 września 2025 r., III SA/Gl 433/25; WSA w Rzeszowie z 15 lipca 2025 r., I SA/Rz 193/25; postanowienie WSA w Szczecinie z 11 lipca 2025 r., I SA/Sz 315/25.

[18] Zgodnie z art. 14la pkt 8 ustawy o polityce rozwoju przez przedsięwzięcie rozumie się element inwestycji realizowany przez ostatecznego odbiorcę wsparcia, zmierzający do osiągnięcia założonego celu inwestycji. Natomiast inwestycja – wedle pkt 3 ww. regulacji – to inwestycja w rozumieniu rozporządzenia 2021/241 (zob. przypis poniżej), odpowiadająca inwestycji, programowi, projektowi, projektowi indywidualnemu, działaniu, lub ich zespołowi, wskazanym w ramach planu rozwojowego, zmierzająca do osiągnięcia założonego celu określonego wskaźnikami, z określonym początkiem i końcem realizacji.

[19] Dz.Urz. UE L 2021.57.17; dalej: rozporządzenie 2021/241.

[20] Art. 25a został dodany przez art. 1 pkt 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w panach odbudowy i zwiększenia odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE, Dz.Urz. UE L 2023.63.1.

szczególnych zasad zaskarżania rozstrzygnięć konkursowych do sądu administracyjnego oraz rozpoznawania wniesionych środków zaskarżenia, odnoszą się także do grupy mikro-, małych oraz średnich przedsiębiorców.

Zakres badania przez sąd administracyjny zasad i kryteriów konkursowych

Innym istotnym zagadnieniem, które wystąpiło na tle rozpoznawania spraw dotyczących udzielania pomocy w ramach KPO – i dotyczy ono wszelkich konkursów pomocowych (a zatem nie tylko tych, o których mowa była powyżej) – jest dopuszczalność dokonywania przez sąd administracyjny weryfikacji ustanowionych przez organ administracji zasad i kryteriów konkursu, a nie tylko kontroli, czy doszło do naruszenia owych zasad i kryteriów. Wskazać należy, że zgodnie z art. 14lza ustawy o polityce rozwoju instytucja odpowiedzialna za realizację inwestycji:

– dokonuje wyboru przedsięwzięć w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny (ust. 1);

– zapewnia równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru przedsięwzięć do objęcia wsparciem z planu rozwojowego oraz równe traktowanie podmiotów wnioskujących o objęcie wsparciem (ust. 2).

Powyższe zasady uwzględniać musi przyjmowany przez organ regulamin, w którym określa się w szczególności: kryteria wyboru przedsięwzięć, termin i sposób składania wniosków o objęcie przedsięwzięcia wsparciem z planu rozwojowego, opis procedury oceny przedsięwzięć oraz opis procedury ponownej oceny przedsięwzięć[21].

W omawianej kwestii zwrócić należy uwagę na wyrok NSA[22], w którym wskazano, że „Sąd obowiązany jest do oceny legalności wszystkich podjętych w ramach danego postępowania czynności faktycznych i prawnych organu administracji składających się na jego wynik, w tym zwłaszcza wytworzonych przez organy, na użytek danego postępowania reguł, np. norm regulaminowych udziału w danym przedsięwzięciu". Podano przy tym, że samo tworzenie przez organy administracji przepisów, które obowiązują w toku prowadzonych przez nie postępowań w przedmiocie rozdysponowania środków publicznych, nie jest kwestionowane[23]. Taka jednak działalność prawotwórcza administracji, jak czytamy w uzasadnieniu omawianego wyroku NSA, „musi być podejmowana zgodnie z standardem konstytucyjnym – na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP[24]). Jak trafnie wskazano w orzecznictwie NSA, kontrola legalności w tym zakresie nie może być dokonywana na płaszczyźnie abstrakcyjnej, bo (…) ani Trybunałowi Konstytucyjnemu, ani też sądowi administracyjnemu takiej kompetencji ustawodawca nie przyznał. Akty zawierające omawiane

[21] Co wynika z dyspozycji art. 14lzb ust. 1 i 2 ustawy o polityce rozwoju.

[22] Wyrok NSA z 3 września 2025 r., I GSK 1052/25.

[23] Zob. J. Barnes, *Towards a Third Generation of Administrative Procedure*, w: *Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackerman, P.L. Linseth, Cheltenham-Northampton 2010, s. 342 i nast. – powołanie za uzasadnieniem ww. wyroku NSA o sygn. akt I GSK 1052/25.

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

regulacje nie należą do wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. prawnych form działania administracji poddanych kontroli sądu administracyjnego". W związku z tym Sąd wskazał, że kontrola norm regulaminowych odbywać się powinna w toku oceny legalności rozstrzygnięcia konkursowego, którego adresatem jest konkretny podmiot ubiegający się o środki publiczne. Przyjęcie stanowiska przeciwnego stanowiłoby, zdaniem NSA, „przyznanie normom zawartym w dokumentacji konkursowej szczególnej mocy prawnej, polegającej na wyjęciu ich z jakiejkolwiek kontroli legalności. Nie należą one bowiem ani do przepisów aktów podlegających sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny hierarchicznej zgodności norm (art. 188 Konstytucji) ani przez żaden inny organ władzy sądowniczej"[25].

Podzielić należy zaprezentowany pogląd i podkreślić dodatkowo, że badanie rozstrzygnięć konkursowych przez sąd administracyjny (pierwszej instancji) musi uwzględniać, czy ustanowione przez organ administracji kryteria naboru wniosku o (do)finansowanie zostały sformułowane tak, aby wybór beneficjenta przebiegał w sposób zapewniający przejrzystość, rzetelność, bezstronność oraz równość w ubieganiu się o oferowane do rozdysponowania środki. Kontrola sądowoadministracyjna powinna zatem dotyczyć, oprócz tego, czy ocena wniosku została dokonana prawidłowo z punktu widzenia określonych kryteriów i zasad wyboru projektów, także tego – i w istocie pierwszoplanowo – czy kryteria oraz zasady konkursu nie były określone w sposób dyskryminujący (wykluczający) niektóre podmioty, przez pryzmat ogólnej grupy docelowej wsparcia finansowego oraz założonych celów pomocy. Wzmocnieniu tej argumentacji, dokonywanej na gruncie przywołanych wcześniej przepisów ustawy o polityce rozwoju, może służyć również uwzględnienie zasady powszechnego dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych wyrażonej w art. 43 ustawy o finansach publicznych[26] – o czym będzie szerzej mowa w dalszej części artykułu.

3. Pomoc udzielana w związku z pandemią COVID-19 – interpretacja warunków jej uzyskania przez przedsiębiorców oraz zakres kontroli sądowoadministracyjnej

Weryfikacja warunków uzyskania pomocy finansowej w orzecznictwie sądów administracyjnych

W ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[27], jak i w wydanych na jej podstawie rozporządzeniach wykonawczych[28] przewidziane zostały różne formy pomocy finansowej dla

[25] Zob. argumentację zawartą w uchylonym przez NSA cytowanym wyrokiem o sygn. akt I GSK 1052/25 wyroku WSA w Warszawie z 25 czerwca 2025 r., V SA/Wa 1469/25.

[26] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.; dalej: u.f.p.

[27] Ustawa z dnia 2 marca 2020 r., Dz.U. z 2025 r., poz. 764 ze zm.; dalej: ustawa COVID.

[28] Wydanych na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w art. 15ggb, art. 15zt, art. 15zze[5], art. 31zy ustawy COVID.

przedsiębiorców. Były to przede wszystkim zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne, wypłata postojowego, dofinansowania na ochronę miejsc pracy oraz jednorazowe dotacje na bieżące koszty (dla mikro- i małych przedsiębiorców). Spory gospodarcze dotyczące wskazanych form pomocy finansowej powstały na tle regulacji, w których ustalono, że warunkiem uzyskania pomocy jest prowadzenie przez przedsiębiorcę (na dany dzień) określonych rodzajów przeważającej działalności oznaczonych wskazanymi kodami Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), a spełnianie tego warunku dokonuje się na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON w brzmieniu na określony dzień[29]. Pojawiło się zatem zagadnienie: czy organ, rozstrzygając o przysługiwaniu pomocy, może oprzeć się wyłącznie na danych zawartych w rejestrze REGON, czy też powinien przeprowadzić postępowanie dowodowe, gdy przedsiębiorca wskazuje (w tym dowodowo) na rzeczywiście prowadzoną działalność wpisującą się w rodzaj działalności objętej pomocą na podstawie przepisów, ale inną niż uwidoczniona w rejestrze. Organy konsekwentnie stały na stanowisku, że w postępowaniach w sprawie udzielenia pomocy jedynym środkiem dowodowym dopuszczonym przez ustawę (a za nią także przez dane rozporządzenie wykonawcze) w celu oceny spełnienia warunku uzyskania pomocy są dane wynikające z rejestru REGON. Samo zaś postępowanie w zakresie udzielenia pomocy ma charakter uproszczony.

Zgodnie z ukształtowaną w tych sprawach linią orzeczniczą sądów administracyjnych[30] przewidziane w tzw. przepisach covidowych unormowania odsyłające do danych zawartych w rejestrze REGON wskazują jedynie na środek dowodowy, za pomocą którego organ w pierwszej kolejności powinien dokonywać ustaleń w przedmiocie zakresu prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności („przeważającej działalności"). Jest tak z uwagi na to, że informacja o rodzaju przeważającej działalności[31] wynikająca z rejestru REGON nie tworzy żadnego stanu prawnego. Potwierdzać ma ona jedynie stan faktyczny, i to – co warto podkreślić – według oświadczenia wiedzy samego podmiotu taką działalność prowadzącego[32]. Zatem okoliczność, czy zawarta w oświadczeniu przedsiębiorcy ubiegającego się o pomoc informacja w postaci wskazania kodu PKD przeważającej działalności prowadzonej w danym okresie jest prawdziwa, pozostaje kwestią dowodową. Dlatego też, gdy stan faktyczny objęty wpisem w rejestrze REGON jest wątpliwy (w szczególności gdy strona go kwestionuje, a tym bardziej gdy wykazuje to innymi dowodami),

[29] Regulacje takie zawarto m.in. odpowiednio w: art. 15gga ust. 1 i 2, art. 15zs^2 ust. 1 i ust. 8, art. 5zs^4 ust. 1 i 2, art. 31zo ust. 10–12, a także w stosownych przepisach wydanych przez Radę Ministrów rozporządzeń wykonawczych.

[30] Zob. np. wyroki NSA: z 15 września 2021 r., I GSK 430/21; z 8 grudnia 2021 r., I GSK 1013/21; z 2 grudnia 2022 r., I GSK 1746/22; z 8 lutego 2023 r., I GSK 1099/22; z 10 marca 2023 r., I GSK 1972/22; z 17 grudnia 2024 r., I GSK 1155/21; z 3 września 2025 r., I GSK 1210/22.

[31] Skądinąd niezdefiniowana w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. z 2024 r. poz. 1799 ze zm. – chociaż ustawa posługuje się tym pojęciem w art. 42 ust. 3 pkt 4.

[32] Sposób wpisywania do rejestru wykonywanej działalności (w tym tej o charakterze „przeważającym") został określony w § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, wzorów wniosków, ankiet i zaświadczeń, Dz.U. poz. 2009 ze zm.

to na organie ciąży obowiązek ustalenia stanu rzeczywistego. Powinno to nastąpić za pomocą innych środków dowodowych, które są do takich ustaleń konieczne, z zastosowaniem przy tym przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego[33], w tym art. 75 § 1 k.p.a. W wyrokach rozstrzygających spory dotyczące pomocy w formie zwolnień z opłacania składek na ubezpieczenie sądy wskazywały dodatkowo, że zastosowanie przepisów k.p.a. wynika z art. 180 k.p.a. oraz art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[34].

W odniesieniu do przesłanek zastosowania przepisów k.p.a. w sprawach pomocy finansowej udzielanej na podstawie unormowań covidowych zwrócić należy uwagę na nieco inną argumentację podniesioną w niektórych orzeczeniach NSA, powołującą się na klauzulę wynikającą z art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a.[35] Przywołując poglądy doktryny[36], Sąd wskazał, że obowiązek stosowania k.p.a. w sprawach załatwianych w drodze decyzji zachodzi zawsze, o ile przepis szczególny nie stanowi wyraźnie inaczej. Stąd też oczywisty jest wniosek, że skoro w przepisach regulujących udzielanie pomocy nie zawarto wyłączenia stosowania k.p.a. (tak jak np. w art. 15zzb ust. 18 ustawy COVID[37]), to organ obowiązany jest prowadzić postępowanie zgodnie z zasadami przewidzianymi w tym Kodeksie.

Podkreślenia wymaga, że w większości orzeczeń przedstawioną wykładnię regulacji odnoszących się do weryfikacji warunku uzyskania pomocy w postaci prowadzenia przez przedsiębiorcę przeważającej działalności o danym kodzie PKD osadzono w szerszym kontekście argumentacyjnym. Pierwszoplanowo wskazano w tym względzie na wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę sprawiedliwości proceduralnej, która powinna być odnoszona też do reguł postępowania administracyjnego. Powołano przy tym poglądy Trybunału Konstytucyjnego[38], w myśl których regulacje prawne postępowań prowadzonych przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy oraz gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji (w tym zapewnienie jednostce wysłuchania oraz zgłaszania wniosków dowodowych)[39]. Na gruncie postępowania administracyjnego sprawiedliwość rezultatu ma zagwarantować

[33] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.; dalej: k.p.a.

[34] Dz.U. z 2025 r. poz. 350 ze zm. – zob. np. wyrok NSA z 25 października 2024 r., I GSK 735/21 oraz przywołane w nim orzeczenia.

[35] Zob. wyroki NSA z 3 września 2025 r. I GSK 1210/22 i I GSK 1964/22.

[36] Z. Kmieciak, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Warszawa 2019, s. 34 i nast. – powołanie za wyrokami NSA o sygn. akt I GSK 1210/22 i I GSK 1964/22.

[37] Przywołana regulacja dotyczy zastosowania ulg w spłacie zwrotu dofinansowania udzielonego przez starostę na podstawie umowy, które zostało wykorzystane niezgodnie z ustalonymi warunkami.

[38] Np. wyroki TK: z 15 grudnia 2008 r., P 57/07, OTK ZU-A 2008, nr 10, poz. 178; z 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK ZU-A 2006, nr 6, poz. 66; z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK ZU-A 2002, nr 4, poz. 41.

[39] Zob. także: H. Filipczyk, *Równość w prawie podatkowym – w stronę procedury*, w: *W stronę równych szans. 35 lat urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, Warszawa 2025, LEX oraz powołane tam szerzej orzecznictwo TK.

realizacja zasad postępowania dowodowego (art. 75–81 k.p.a.), która doprowadzić ma do ustalenia przez organ administracji stanu faktycznego sprawy (art. 7 k.p.a.) w oparciu o wszechstronną analizę materiału dowodowego w sprawie (art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.)[40].

Uwzględniając powyższe, należy dojść do wniosku, że ewentualne wykluczenie w prowadzonym postępowaniu o udzielenie pomocy innych dowodów niż dane z rejestru REGON pozostawałoby w sprzeczności z określonymi w k.p.a. zasadami, które to zasady stanowią normatywny wyraz zasady sprawiedliwości proceduralnej.

W argumentacji odwołano się także do celu regulacji pomocowych wprowadzonych w związku z pandemią COVID, którym było udzielenie wsparcia przedsiębiorcom działającym w branżach, które zostały dotknięte wprowadzanymi zasadami bezpieczeństwa, oraz ponoszącym koszty związane z obostrzeniami sanitarnymi. Podkreślenia wymaga przy tym, że zauważalny jest związek pomiędzy ustanowionymi instrumentami pomocy finansowej a ograniczeniem konstytucyjnie gwarantowanej (w art. 22 Konstytucji RP) swobody działalności gospodarczej. Ewentualne zatem ograniczenia dowodowe prowadziłyby do nieakceptowalnej – z punktu widzenia celu ustanowionych regulacji – sytuacji, w której przedsiębiorcy faktycznie prowadzącemu działalność gospodarczą objętą ograniczeniami odmówiono by wsparcia. Wprowadzane ustawowo ograniczenia w prowadzeniu działalności zarobkowej (gospodarczej) w związku z przeciwdziałaniem pandemii łączyć się powinny – na gruncie przyjętych rozwiązań – z wymiernym i realnym wsparciem tych podmiotów, które danymi ograniczeniami były bezpośrednio objęte, co wiązało się z ograniczeniem możliwości zarobkowania.

Znaczenie gospodarcze orzecznictwa sądów administracyjnych w tym przedmiocie w pewnym stopniu zdaje się odzwierciedlać skala sporów. Z danych na koniec listopada 2025 r. wynika, że do NSA w okresie od lutego 2021 r. wpłynęły 1262 skargi kasacyjne w omawianym zakresie pomocy finansowej; ponad 68% z nich dotyczyło zwolnienia z opłacania składek na rzecz ZUS. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał 1239 skarg kasacyjnych, co stanowi ok. 98% ich ogólnego wpływu[41].

Kognicja sądów administracyjnych w przedmiocie rozstrzygnięcia organu w przedmiocie zawarcia umowy w sprawie udzielenia pomocy

W ustawie COVID, oprócz pomocy finansowej udzielanej na warunkach, o których mowa była wyżej, przewidziano także możliwość (a zatem fakultatywność) udzielania pomocy na podstawie umowy zawieranej przez stosowny organ z przedsiębiorcą lub innym wskazanym ustawowo podmiotem będącym wnioskodawcą (zob. m.in.: art. 15zzb ust. 1, art. 15zzc ust. 1, art. 15zzd ust. 1, art. 15zzda ust. 1, art. 15zze ust. 1). Przy czym umowy te dotyczą bądź to udzielenia bezzwrotnego dofinansowania ze środków publicznych, bądź to udzielenia pożyczki. Naczelny

[40] Zob. np. P. Przybysz, teza 2 komentarza do art. 7, w: P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el.

[41] Dane wynikające z informatycznego Systemu obsługi spraw orzekanych.

Sąd Administracyjny uznał, że w sytuacji gdy organ informuje wnioskodawcę o odmowie podpisania umowy o przyznaniu bezzwrotnego dofinansowania, to odmowa taka jest działaniem z zakresu administracji publicznej, a na akt ten przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.[42] Stanowisko to poddane zostało krytyce, w ramach której wskazano m.in., że „Rozluźnienie związku pomiędzy uprawnieniem bądź obowiązkiem z jednej strony oraz aktem lub czynnością z drugiej strony (…) nie przyczyniłoby się do urealnienia ochrony sądowej podmiotów skarżących"[43]. Podniesiono, że brak możliwości wskazania ścisłego związku między przepisem prawa określającym uprawnienie lub obowiązek a aktem lub czynnością, które dotyczyć mają owego uprawnienia (obowiązku), prowadzi do wniosku, że pewne rozstrzygnięcia nie podlegają kognicji sądów administracyjnych[44]. Moim zdaniem zgłoszone zastrzeżenia można uznać za poniekąd zasadne w perspektywie rozpoznania na poziomie abstrakcyjno-teoretycznym, aczkolwiek również w tym wymiarze niebezdyskusyjne[45]. Jednak gdy uwzględni się osadzenie prawnosystemowe przepisów ustawy COVID, na mocy których organ mógł udzielić pomocy i zawrzeć w tym przedmiocie umowę cywilnoprawną, to uznać trzeba, że kontrolą sądowoadministracyjną objęte są także akty odmowy udzielenia pomocy na podstawie umowy. Przede wszystkim wskazać trzeba, że jakkolwiek w regulacjach ustawy COVID mowa jest o możliwości zawarcia umowy (dalej: umowa pomocowa), która jest regulowana przez prawo prywatne, to nie mamy tu przypadku stosowania „czystej" instytucji prawa prywatnego. Zauważyć należy, że – niezależnie od tego, że prawu polskiemu nie jest znana konstrukcja umowy administracyjnej – źródło umocowania do zawarcia umowy pomocowej znajduje się w przepisach prawa administracyjnego, a ewentualne jej zawarcie przez organ administracji wpisuje się w realizację zadań publicznych. I w związku z tymi zadaniami następuje redystrybucja środków publicznych, co wprost wynika z regulacji zawartych w art. 31q i art. 31qa ustawy COVID. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że dokonywane przez organy administracji rozdysponowania środków publicznych nie mogą być dowolne lub swobodne – niezależnie od tego, że organ w omawianym zakresie dysponuje luzem kompetencyjnym w przedmiocie zawarcia umowy cywilnoprawnej. To, że udzielenie pomocy następuje w formie umownej, nie oznacza, że organ nie podejmuje najpierw rozstrzygnięcia, czy tej pomocy udzieli, czy też nie udzieli. Co zaś się tyczy podnoszonego w krytyce takiego podejścia braku ścisłego związku między przepisem prawa określającym uprawnienie lub obowiązek a aktem lub czynnością, które dotyczyć mają owego uprawnienia (obowiązku), wskazać należy (pomijając nawet argumentację

[42] Zob. m.in.: postanowienia NSA: z 7 kwietnia 2021 r., I GSK 211/21; z 27 maja 2021 r., I GSK 229/21; z 2 czerwca 2021 r., I GSK 230/21; z 29 czerwca 2021 r., I GSK 549/21; z 24 sierpnia 2021 r., I GSK 748/21; wyrok NSA z 5 października 2021 r., I GSK 491/21.

[43] W. Piątek, W. Sawczyn, *Właściwość sądu administracyjnego ustalana na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, ZNSA 2023, numer specjalny, s. 114.

[44] Tamże.

[45] Zob. poglądy przedstawione przez A. Kabata, teza 29 komentarza do art. 3 p.p.s.a., w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2024, LEX.

zawartą w przywołanych wcześniej orzeczeniach NSA w tym względzie), że organ, rozstrzygając, czy pomocy udzieli, musi: w pierwszej kolejności rozstrzygnąć, czy wnioskodawca spełnia określone warunki jej uzyskania, które wynikają z przepisów ustawy COVID[46]; po drugie – uwzględnić zasadę (prawo) powszechnego dostępu podmiotów do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, która wprost sformułowana została w art. 43 u.f.p. Zasada ta „jest standardem demokratycznego państwa prawa, zapewnia niedyskryminowanie beneficjentów, zwiększa konkurencyjność, przejrzystość i efektywność wykonywanych zadań publicznych"[47]. Warto też zauważyć, że standard powszechności ubiegania się o środki publiczne stanowi realizację konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji RP)[48].

4. Wnioski

Z przedstawionej analizy wybranych zagadnień sądowoadministracyjnej kontroli redystrybucji środków publicznych wynika doniosłość argumentacyjnego modelu stosowania prawa. W jego ramach rozstrzygnięcie danego zagadnienia prawnego wymaga od sędziego odwołania się do, a także „ważenia" różnego rodzaju argumentów, w tym wynikających z podstawowych zasad prawnych (ulokowanych w różnych ustawach), oraz prokonstytucyjnego oraz prounijnego dekodowania znaczenia regulacji i niepomijania, co ma szczególną doniosłość, funkcji i celu (publicznego)[49] analizowanych przepisów prawnych w odniesieniu do istniejących realiów. W efekcie tego powstaje wielopłaszczyznowa i dynamiczna rekonstrukcja danej normy prawnej, uwzględniająca znaczenie poszczególnych argumentów w określonej realnej perspektywie, w tym w perspektywie gospodarczej. To zaś oznacza, że model ten wpisuje się w derywacyjną koncepcję wykładni prawa, której jednym z aspektów jest konstruowanie norm o pełnej (kompletnej) treści[50].

W omawianym obszarze redystrybucji środków publicznych warto również zwrócić uwagę na znaczenie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych (w zakresie pomocy finansowej na podstawie przepisów covidowych), ze szczególną rolą w tym zakresie przypadającą Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Z gospodarczego punktu widzenia bowiem – oprócz podstawowych w tym zakresie funkcji – istotne jest, że kształtujące się linie orzecznicze przekładają się na realne skutki finansowe nie tylko w perspektywie indywidualnej. Z jednej bowiem strony pogląd np. co do warunków udzielenia pomocy, utrzymywany przez kolejne składy

[46] Zob. np. wyrok NSA z 7 kwietnia 2022 r., I GSK 28/22.

[47] A. Ostrowska, *Zasada powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych*, w: *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J. Salachna, M. Tyniewicki, Warszawa 2024, s. 328.

[48] Zob. K. Święch-Kujawska, *Zasada powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2019, s. 326–327.

[49] Na temat wykładni celowościowej w prawie administracyjnym zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 182–189.

[50] Zob. B. Brożek, *Derywacyjna koncepcja wykładni z perspektywy logicznej*, RPEiS 2006, z. 1, s. 81–92.

Sądu, wpływać będzie na zwiększenie albo zmniejszenie – w stosunku do zakładanych (planowanych) – obciążeń budżetu publicznego. Z drugiej zaś strony skutkuje skalą interwencji finansowej w odniesieniu do określonego sektora (segmentu) gospodarki, a co za tym idzie – możliwością realnego oddziaływania gospodarczego.

W perspektywie *stricte* gospodarczej dany sposób rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, które pojawiło się na tle spraw, takich jak te przedstawione, ma wpływ (pośredni lub bezpośredni) na:

– skalę możliwych do rozdysponowania środków europejskich (w związku z ograniczeniami czasowymi ich wykorzystania);

– realizację zasady równego traktowania przy ubieganiu się o publiczną pomoc finansową;

– faktyczne oddziaływanie pomocy finansowej państwa dla określonych branż gospodarki, która to pomoc powinna mieć funkcję stymulującą wedle założonych celów prawodawczych.

Wskazane powyżej skutki jednocześnie mogą, jak się wydaje, być powoływane dodatkowo (ale nigdy pierwszoplanowo) i uzupełniająco (dopełniająco) w argumentacji przemawiającej za przyjęciem danej interpretacji unormowań prawnych.

Bibliografia załącznikowa

Barnes J., *Towards a Third Generation of Administrative Procedure*, w: *Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackerman, P.L. Linseth, Cheltenham-Northampton 2010

Brożek B., *Derywacyjna koncepcja wykładni z perspektywy logicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2006, z. 1

Dębowska-Romanowska T., *Ustrojowe i konstytucyjne prawo finansowe. Definicje instytucji, komentarze*, Warszawa 2025

Filipczyk H., *Równość w prawie podatkowym – w stronę procedury*, w: *W stronę równych szans. 35 lat urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, Warszawa 2025

Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2000

Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006

Kabat A., teza 29 komentarza do art. 3 p.p.s.a., w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2024, LEX

Kmieciak Z., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Warszawa 2019

Mastalski R., *Ekonomiczne aspekty finansów publicznych*, w: R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2011

Ostrowska A., *Zasada powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych*, w: *Finanse publiczne. Komentarz*, red. J. Salachna, M. Tyniewicki, Warszawa 2024

Piątek W., Sawczyn W., *Właściwość sądu administracyjnego ustalana na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2023, numer specjalny

Pietrasz P., Czubała P., komentarz do art. 73, w: *Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027. Komentarz*, red. M. Perkowski, R. Poździk, Warszawa 2023, LEX

Przybysz P., teza 2 komentarza do art. 7, w: P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el.

Salachna J., Ajdamach S., *Rola finansów publicznych. Finanse publiczne a niepubliczne*, w: *Podstawy prawa finansów publicznych*, red. J. Salachna, Warszawa 2024

Święch-Kujawska K., *Zasada powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2019

Summary

of the article: **The significance of the administrative court review of the redistribution of public funds from the perspective of the economy – selected issues**

The article presents significant legal issues which have arisen in disputes concerning the redistribution of public funds – from the National Recovery and Resilience Plan, and for financial aid to entrepreneurs granted in connection with the COVID-19 pandemic. They pertain to various questions, such as the jurisdiction of administrative courts or the conditions for receiving financial aid. The reflections aim to show the role and impact of the case-law of administrative courts (among others, lines of jurisprudence) in a dimension which is broader than individual, i.e., in the economic perspective. The area of analysis was selected based on the special nature of the aforementioned instances of redistribution, constituting the reaction of the authorities to an economic crisis. The paper also highlights the significance of the argumentative model of applying law.

Keywords: redistribution of public funds, jurisdiction of administrative courts, economy, EU funds, financial aid

Dr Wojciech Stachurski
[Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego;
ORCID: 0000-0001-5390-4933]

Wykładnia gospodarcza w orzecznictwie sądów administracyjnych

Streszczenie: W piśmiennictwie prawniczym, wśród wielu rodzajów wykładni prawa, niektórzy autorzy wymieniają także wykładnię gospodarczą. W doktrynie nie ma jednak zgodności poglądów co do istnienia tego rodzaju wykładni prawa. W artykule podjęto próbę ustalenia, czy i w jakim znaczeniu pojęcie „wykładnia gospodarcza" występuje w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przeprowadzona analiza wskazuje na dwa konteksty powoływania się przez sądy administracyjne na wykładnię gospodarczą: pierwszy – antyabuzywny, związany z przeciwdziałaniem nadużywaniu prawa podatkowego, drugi – który można określić mianem „progospodarczego", nawiązujący do ekonomicznych aspektów wyborów dokonywanych przez podatnika w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Orzecznictwo sądów administracyjnych nie daje przy tym jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czym jest wykładnia gospodarcza. Termin ten używany jest najczęściej jako argument perswazyjny, mający na celu dodatkowe uzasadnienie dokonanego wyboru znaczenia przepisu prawa. Nie wypracowano natomiast czytelnej reguły wykładniczej (dyrektywy), która charakteryzowałaby ten rodzaj wykładni prawa. Składy orzekające widzą wszakże potrzebę spojrzenia na regulacje prawne przez pryzmat ich gospodarczego znaczenia. Termin „wykładnia gospodarcza" używany jest głównie w uzasadnieniach rozstrzygnięć wydawanych w sprawach podatkowych, co wynika ze ścisłego związku prawa podatkowego z procesami gospodarczymi (ekonomicznymi). Uzasadnione jest jednak twierdzenie, że taki związek istnieje również w przypadku spraw *stricte* gospodarczych, czy też niektórych spraw ogólnoadministracyjnych.

Słowa klucze: wykładnia gospodarcza, sądy administracyjne, koszty uzyskania przychodu

1. Uwagi ogólne

Odróżniając przepis prawa od normy prawnej i uznając, że ta ostania jest regułą określonego zachowania, interpretator zmuszony jest użyć odpowiednich narządzi pozwalających na prawidłowe odczytanie tej reguły. Różnorakie metody interpretacyjne, nazywane także dyrektywami wykładni prawa[1], są wytworem myśli prawniczej, kształtowanym przez pokolenia teoretyków i praktyków prawa. Na ogół nieskodyfikowane[2], same również podlegają twórczej interpretacji. W zależności od przyjętego kryterium można wymienić

[1] W literaturze pojęcie „dyrektywy wykładni" używane jest jako synonim pojęcia „reguły wykładni" – zob. A. Malec, *Zarys teorii definicji prawniczej*, Warszawa 2000, s. 92; B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 18.

[2] B. Brzeziński podał, że zasady wykładni prawa podatkowego są przedmiotem regulacji prawnej w Hiszpanii oraz państwach Ameryki Łacińskiej – B. Brzeziński, *Podstawy…*, s. 26.

wiele rodzajów wykładni prawa. Do kanonu zalicza się wykładnię językową, systemową, celowościową czy funkcjonalną. Popularne jest też odwoływanie się do wykładni statycznej lub dynamicznej, co wiąże się ze sposobem reakcji interpretatora przepisów prawa na zmiany kontekstu, w jakim funkcjonuje prawo – społecznego, politycznego, ekonomicznego[3]. Zespół czynności zmierzających do odczytania normy prawnej z przepisów prawa określa się mianem wykładni pragmatycznej, rezultat zaś tych czynności – mianem wykładni apragmatycznej[4]. Proces interpretacji przepisów prawa, dokonywany przez organy stosujące prawo (sądy, administrację), nazywany jest wykładnią operatywną. Wykładnia przeprowadzana przez podmiot, od którego pochodzi tekst prawny, jest wykładnią autentyczną. Z kolei wykładnia legalna to wykładania dokonywana przez uprawniony do tego organ.

Wśród wielu typów i odmian wykładni prawa w piśmiennictwie wskazuje się również na „wykładnię gospodarczą", inaczej – „gospodarczy sposób rozpatrywania prawa". Terminy te, często zamiennie, używane są głównie w odniesieniu do prawa podatkowego, które w sposób bezpośredni dotyczy zjawisk gospodarczych (ekonomicznych). „Gospodarczy sposób rozpatrywania prawa podatkowego" określany został jako swoisty rodzaj wykładni celowościowej[5]. W tym przypadku wykładnia celowościowa zmierza do interpretacji tego prawa z punktu widzenia gospodarczej rzeczywistości, z wyraźnym rozróżnieniem pomiędzy treścią oraz cywilnoprawną formą czynności prawnych. Nacisk położony jest tu na prawdziwą treść czynności, a nie na ich zewnętrzną formę[6]. Dla prawa podatkowego istotne są nie formy cywilnoprawne, w jakich te zjawiska ekonomiczne zachodzą, lecz sam rezultat tych zjawisk, ich rzeczywista treść i stosunki gospodarcze[7]. Zdaniem B. Brzezińskiego, w najbardziej godnym uwagi rozumieniu określenie „wykładnia gospodarcza" oznaczałoby stosowanie przepisów prawa w kontekście założenia, że podatnik działa i powinien działać w sposób typowy dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, tj. np. dąży do osiągnięcia zysku, a nie strat, świadczeń na rzecz osób trzecich dokonuje odpłatnie, nie zaś nieodpłatnie, produkuje w celu sprzedaży wyrobów, a nie obdarowywania sąsiadów itp.[8] Koncepcja wykładni gospodarczej oparta została na dwóch założeniach. Pierwszym jest to, że podatnik powinien zachowywać się gospodarczo racjonalnie i podatkowo neutralnie. Założenie drugie jest natomiast takie, że wszyscy podatnicy powinni podlegać adekwatnemu obciążeniu podatkowemu. W kontekście tych założeń wykładnia gospodarcza może być postrzegana jako dyrektywa interpretacyjna drugiego stopnia (dyrektywa wyboru) bądź jako doktryna służąca zapobieganiu unikaniu opodatkowania. Wskazuje się, że wykładnia gospodarcza jako dyrektywa interpretacyjna mogłaby mieć następujące brzmienie: „Przy ustalaniu znaczenia przepisów prawa podatkowego należy

[3] Tamże, s. 15–17.

[4] M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, wyd. 7, Warszawa 2002, s. 43 i nast.

[5] R. Mastalski, *Prawo podatkowe I. Część ogólna*, Warszawa 1998, s. 99.

[6] R. Mastalski, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Warszawa 1995, s. 114–115.

[7] R. Mastalski, *Interpretacja prawa podatkowego. Źródła prawa podatkowego i jego wykładnia*, Wrocław 1989, s. 27.

[8] B. Brzeziński, *Podstawy...*, s. 148.

preferować takie ich rozumienie, które nie prowadzi do nieadekwatnego dla danej sytuacji gospodarczej obciążenia podatkowego”[9].

W piśmiennictwie nie brakuje też głosów krytycznych wobec wykładni gospodarczej. Przeciwnicy tej koncepcji wskazują m.in., że sięganie po tę metodę wykładni pociągałoby za sobą akceptację zasady, w myśl której wykluczone byłoby nadawanie terminom równokształtnym z terminami występującymi na gruncie innych gałęzi prawa znaczenia, jakie nadają im te inne gałęzie prawa. Ponadto konieczna byłaby zmiana postrzegania relacji między językiem norm prawnych a rzeczywistością społeczną. Przede wszystkim należałoby na gruncie prawa podatkowego odrzucić funkcję performatywną języka prawnego[10]. Niektórzy podają nawet, że tzw. wykładnia gospodarcza nie jest żadnym rodzajem wykładni, tylko jest jednym z licznych argumentów perswazyjnych używanych do uzasadnienia dokonanego wyboru znaczenia przepisu prawa[11].

Celem niniejszego opracowania jest ustalenie, czy i w jakim znaczeniu pojęcie „wykładnia gospodarcza” występuje w orzecznictwie sądów administracyjnych. Szczególnie interesujące jest to, czy orzecznictwo wypracowało reguły interpretacyjne, które charakteryzowałyby ten rodzaj wykładni prawa. Pod tym kątem analizie poddane zostało głównie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który sprawując nadzór judykacyjny nad wojewódzkimi sądami administracyjnymi, wyznacza jednocześnie standardy argumentacji prawniczej, używanej w orzecznictwie sądów administracyjnych.

2. Przykłady z orzecznictwa

2.1. Jednym z pierwszych orzeczeń, w których pojawił się termin „wykładnia gospodarcza”, jest wyrok NSA z 14 grudnia 2004 r., FSK 826/04[12]. W tej sprawie sporna stała się możliwość zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wartości znaków graficznych i słownych. Ze stanu faktycznego sprawy wynika, że polska spółka wniosła do spółki amerykańskiej prawo do takich znaków o wartości 2500 USD. Następnie spółka amerykańska odsprzedała te prawa innej spółce polskiej za 1 668 000 USD. Organy podatkowe ustaliły, że pomiędzy tymi trzema spółkami istniały powiązania osobowe i kapitałowe. Na tym tle uznały, że zawierane między tymi podmiotami umowy zmierzały do obejścia przepisów podatkowych poprzez zawyżenie kosztów uzyskania przychodów spółki, która finalnie nabyła prawo do tych znaków.

Powyższe stanowisko zaakceptował NSA, który zauważył, że w stanie prawnym, którego sprawa dotyczy (2000 r.), w polskim systemie prawa nie istniała normatywna klauzula obejścia prawa podatkowego. Odwołując się do poglądów

[9] Tamże, s. 148–149.

[10] M. Kalinowski, *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, Toruń 2001, s. 146–157.

[11] Z. Tobor, *Wykładnia gospodarcza*, https://tactis.pl/wykladnia-gospodarcza [dostęp: 23 października 2025 r.].

[12] Wszystkie cytowane wyroki dostępne są w CBOSA.

doktryny, wskazał jednak na wykładnię gospodarczą, stanowiącą swoisty rodzaj wykładni celowościowej, która zmierza do „interpretacji tego prawa z punktu widzenia gospodarczej rzeczywistości, wyraźnie rozróżniając treść oraz cywilnoprawną formę czynności prawnych. (...) Wykładnia gospodarcza (...) ma na celu wyeliminowanie ewentualnych korzyści podatkowych, jakie podatnik mógłby osiągnąć w drodze zachowań gospodarczych (bądź stosowanych form obrotu gospodarczego), które nie są przez prawo zakazane, ale ze względu na swą nietypowość nie są przez ustawodawcę dostrzegane. Przy braku stosownych uregulowań szczegółowych prowadziłoby to do bezzasadnego obniżenia bądź wręcz eliminacji obciążenia podatkowego".

Podobnie wypowiadały się składy orzekające w wyrokach NSA z: 23 maja 2009 r., I FSK 840/06; 17 grudnia 2009 r., I FSK 1382/08; 18 marca 2010 r., II FSK 1838/08.

2.2. Przykładem innego odwołania się do wykładni gospodarczej jest uchwała NSA z 25 czerwca 2012 r., II FPS 2/12. Powstały w sprawie problem dotyczył tego: „Czy w świetle art. 15 ust. 1 ustawy dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[13] możliwe jest zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów straty odpowiadającej niezamortyzowanej wartości początkowej inwestycji w obcym środku trwałym, niespełniającej przesłanek z art. 16 ust. 1 pkt 6 tej ustawy?" Przywołany art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. wyrażał ogólną zasadę, że 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. Z kolei art. 16 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p. stanowił, że nie zalicza się do kosztów uzyskania przychodu strat powstałych w wyniku likwidacji nie w pełni umorzonych środków trwałych, jeżeli środki te utraciły przydatność gospodarczą na skutek zmiany rodzaju działalności. Innymi słowy: w świetle brzemienia tych przepisów do kosztów uzyskania przychodu można byłoby zaliczyć wartość niezamortyzowanego środka trwałego, o ile środek ten zostałby zlikwidowany w związku z utratą przydatności gospodarczej. W tej sprawie podatnik (ogólnopolski kolporter prasy) prowadził sprzedaż m.in. w punktach usytuowanych w centrach handlowych, w budynkach użyteczności publicznej, na dworcach kolejowych i autobusowych, w portach lotniczych. W celu dostosowania wynajmowanych pomieszczeń do potrzeb oraz standardów prowadzonej przez podatnika działalności konieczne było dokonanie w nich inwestycji, w tym niezbędnych prac adaptacyjnych. Jednak niektóre lokalizacje nie spełniały zakładanych celów i generowały straty. Z tego powodu w takich sytuacjach podatnik rozwiązywał umowy najmu i wykreślał środek trwały z ewidencji. Organ, który wydawał w tej sprawie interpretację indywidualną, uznał, że podatnik nie ma prawa do zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów niezamortyzowanej części wartości inwestycji w obcym środku trwałym. Zdaniem organu „przedmiotowe środki trwałe nie tracą ustawowych przymiotów środka trwałego – kompletności i przydatności do użytku w wyniku np. zniszczenia, uszkodzenia (którego koszt naprawy przewyższa wartość

[13] Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 278 ze zm.; dalej: u.p.d.o.p.

urządzenia), demontażu, złomowania itp. W konsekwencji (…) nie można w tym przypadku mówić o likwidacji środka trwałego w rozumieniu u.p.d.o.p.".

Z tym stanowiskiem nie zgodził się Sąd pierwszej instancji[14], a odpowiadając na powstałe w tym zakresie wątpliwości interpretacyjne sądu kasacyjnego, skład siedmiu sędziów NSA stwierdził w uchwale, że: „Strata odpowiadająca niezamortyzowanej wartości początkowej inwestycji w obcym środku trwałym, niespełniająca przesłanek z art. 16 ust. 1 pkt 6 (…) [u.p.d.o.p.], może zostać zaliczona do kosztów uzyskania przychodów, jeżeli jej powstanie wynika z działań podatnika podjętych dla realizacji celu określonego w art. 15 ust. 1 tej ustawy". Zdaniem NSA taki kierunek wykładni art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.p. uwzględnia postulowany w literaturze „sposób interpretowania prawa podatkowego oparty na tzw. wykładni gospodarczej. Przewiduje ona m.in. przyjęcie założenia, że podatnik działa i powinien działać w sposób typowy dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, tj. przykładowo dąży do osiągnięcia zysku, a nie strat", a ponadto „podatnicy powinni podlegać adekwatnemu obciążeniu podatkowemu". W ocenie Sądu „Uznanie, że podatnik może zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów stratę z powodu likwidacji nie w pełni zamortyzowanych środków trwałych (inwestycji w obcych środkach trwałych) w wysokości niepokrytej dokonanymi odpisami amortyzacyjnymi, założenia te w pełni uwzględnia".

2.3. W podobnym kontekście na wykładnię gospodarczą powołał się NSA w uchwale z 22 czerwca 2015 r., II FPS 3/15. Powstała w tej sprawie wątpliwość dotyczyła tego, „czy w świetle art. 7 ust. 2 i art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1 pkt 40 i art. 15 ust. 4g (…) [u.p.d.o.p.] nagrody i premie wypłacone pracownikom przez podatnika podatku dochodowego od osób prawnych z dochodu po opodatkowaniu mogą stanowić koszty uzyskania przychodów tego podatnika". W tej sprawie organ podatkowy oraz Sąd pierwszej instancji stanęły na stanowisku, że wypłaty z zysku po opodatkowaniu nie mają charakteru kosztowego, gdyż ich źródłem jest zysk, a więc dochód już po opodatkowaniu. Skład siedmiu sędziów NSA nie podzielił tego stanowiska. Stwierdził, że „Skoro pracownicy swoją pracą przyczyniają się do wypracowania jak największego zysku przedsiębiorstwa, to wypłacone im w nagrodę z tego zysku wynagrodzenie jest ekonomicznie elementem kosztu wypracowania tego zysku. Prawo podatkowe nie stawia natomiast *expressis verbis* żadnych przeszkód, aby tego rodzaju wypłata stanowiła koszt uzyskania przychodów w ujęciu prawnopodatkowym". Taki wynik wykładni art. 7 ust. 2, art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 1 u.p.d.o.p. „uwzględnia także postulowany w piśmiennictwie podatkowym sposób interpretowania prawa podatkowego oparty na tzw. wykładni gospodarczej".

2.4. Innym interesującym przykładem jest wyrok NSA z 24 marca 2022 r., II FSK 1832/19. W tej sprawie duża spółka farmaceutyczna przekazywała nieodpłatnie placówkom medycznym (szpitalom) partie leków. Organy podatkowe oraz Sąd pierwszej instancji uznały, że czynności te stanowią darowiznę w rozumieniu art. 888 Kodeksu cywilnego[15], a zatem wydatki na nabycie przez spółkę darowa-

[14] Wyrok WSA w Warszawie z 27 października 2010 r., III SA/Wa 738/10.

[15] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.

nych leków nie mogą stanowić dla niej kosztów uzyskania przychodu, zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 14 u.p.d.o.p. Oceny tej nie podzielił Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że „Umowa darowizny nie obejmuje każdego nieodpłatnego przysporzenia", a „celem darowizny jest nieodpłatne przysporzenie korzyści obdarowanemu kosztem majątku darczyńcy". Sąd kasacyjny wskazał, że „spółka jako przedsiębiorca dokonywała nieodpłatnych przekazań towarów (leków), mając na celu wykreowanie własnego wizerunku i reklamę oferowanych do sprzedaży produktów farmaceutycznych. (…) Jednocześnie cena sprzedawanych za odpłatnością produktów kalkulowana była w oparciu o model biznesowy, w którym zakładał on nieodpłatne przekazanie części produktów". W tym zakresie Sąd wskazał na „sposób interpretowania prawa podatkowego oparty na tzw. wykładni gospodarczej", która zakłada, że „podatnik działa i powinien działać w sposób typowy dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, tj. dąży do osiągnięcia zysku, a nie strat". Odwołując się poglądów laureata nagrody Nobla – Miltona Friedmana, NSA stwierdził, że „nie istnieje coś takiego jak darmowe obiady". Ocenił, że w rozpoznawanej sprawie u podstaw nieodpłatnego przekazania leków „nie leżała chęć obdarowania placówek medycznych przez spółkę kosztem swojego majątku, lecz zamiar sprzedaży placówkom medycznym większej ilości lub rodzaju produktów medycznych przez spółkę i inne podmioty z grupy. Zamiar towarzyszący nieodpłatnym przekazaniom, którym jest reklama i reprezentacja własnej firmy, jak i spółek z grupy (…), oraz zwiększenie ilości sprzedawanych produktów medycznych, nie mógł być wobec tego ujmowany jako pobudka «darowizny»".

2.5. Należy też przywołać wyrok z 13 lutego 2024 r., II FSK 668/21, w którym NSA zakwestionował sposób „gospodarczego" rozpatrywania prawa, przyjęty przez Sąd pierwszej instancji. W tej sprawie przedmiotem sądowej kontroli była indywidulana interpretacja przepisów prawa podatkowego. W sprawie sporne stało się, czy za koszt uzyskania przychodu można uznać wynagrodzenie, które podatnik (spółka zajmująca się sprzedażą hurtową i detaliczną pojazdów samochodowych) będzie płacić swojemu klientowi za powstrzymanie się od realizacji zawartej wcześniej umowy odkupu. We wniosku o wydanie interpretacji podatnik wyjaśnił, że zdecydował się zawrzeć z niektórymi klientami umowę odkupu sprzedanych im pojazdów w celu zwiększenia atrakcyjności swojej oferty sprzedaży nowych pojazdów samochodowych. Obecnie jednak nie jest zainteresowany dokonaniem odkupu pojazdów na zasadach i warunkach określonych w umowie odkupu. Z tego względu planuje zawrzeć porozumienie o rezygnacji z umowy odkupu. Zgodnie z projektowanym porozumieniem klient zobowiązuje się do powstrzymania się od pisemnego wzywania do odkupu pojazdów objętych umową odkupu oraz do powstrzymania się od realizacji tej umowy poprzez podejmowanie jakichkolwiek czynności zmierzających do wypełnienia przez podatnika obowiązku odkupu pojazdów. Natomiast podatnik (spółka) zobowiązuje się wpłacić wynagrodzenie klientowi w wysokości określonej w porozumieniu. Korzyść, jaką podatnik osiągnie, objawia się w postaci uniknięcia kosztów związanych z wypłatą wynagrodzenia dla klienta z tytułu odkupu pojazdów, a także uniknięcia dalszych kosztów związanych z ich zagospodarowaniem. Zdaniem podatnika zapłacenie

przez niego wynagrodzenia na rzecz klienta z tytułu wykonania usługi w postaci powstrzymania się od pisemnego wezwania do odkupu pojazdów stanowić będzie koszt uzyskania przychodu.

Ze stanowiskiem podatnika (spółki) nie zgodził się organ interpretacyjny. Zdaniem organu „Spółka nie wykazała związku poniesionych kosztów świadczenia pieniężnego z zachowaniem czy zabezpieczeniem źródła przychodów. Wobec tego wydatek z tytułu wynagrodzenia dla klienta za powstrzymanie się od pisemnego wezwania do odkupu pojazdów przez (…) [spółkę], jako niespełniający przesłanek wymienionych w art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p., nie może być uznany za koszt uzyskania przychodów". Organ stwierdził przy tym, że podatnik „poniósł ryzyko gospodarcze, decydując się na zawarcie (…) umowy odkupu, a poniesienia kosztów stanowiących efekt podjętego ryzyka gospodarczego podatnik nie może sobie rekompensować za pomocą przepisów podatkowych".

Wyrokiem z 25 listopada 2020 r., III SA/Wa 397/20 WSA w Warszawie uchylił zaskarżoną interpretację indywidualną. Sąd pierwszej instancji wyraził pogląd, że „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". Zdaniem Sądu „gospodarczo racjonalne decyzje podejmowane pierwotnie w określonych warunkach, w związku z negatywną zmianą okoliczności lub rozwojem działalności gospodarczej, 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.".

Naczelny Sąd Administracyjny nie zgodził się z Sądem pierwszej instancji. Stwierdził, że „Każdy wydatek należy oceniać, mając na uwadze racjonalność określonego działania dla osiągnięcia przychodu. Poniesienie wydatku musi zatem być powiązane z prowadzoną przez podatnika działalnością gospodarczą, ukierunkowaną na uzyskanie przychodów, a ponadto wydatek powinien, przynajmniej potencjalnie, wpływać na wielkość uzyskiwanych lub spodziewanych przychodów z tej działalności". W ocenie NSA nie można przyjąć, „aby celem wynagrodzenia za odstąpienie przez klientów Spółki od realizacji prawa odkupu było zachowanie albo zabezpieczenie źródła przychodów, poprzez osiągnięcie w przyszłości przez spółkę jak najlepszego rezultatu ekonomicznego". Sąd zauważył, że „celem gospodarczym, który przyświecał działaniom podatnika, była sprzedaż pojazdów i osiągnięcie z tego tytułu zysku w postaci przychodu, nie zaś poniesienie wydatków związanych z niezrealizowaniem umowy odkupu i zapłatą wynagrodzenia za rezygnację z tego uprawnienia przez klientów. (…) Nielogiczne byłoby uznanie takiego wynagrodzenia za koszt uzyskania przychodów w sytuacji, gdy nie można jej zapłaty powiązać z jakimkolwiek przychodem, którego uzyskanie byłoby celem jego poniesienia. W przeciwnym przypadku wykładnia art. 15 ust. 1 (…) [u.p.d.o.p.] prowadził[a]by do absurdalnych rezultatów, polegających na swoistym premiowaniu podatników niewykonujących umów, którzy ponoszą odpowiedzialność za taką sytuację, wobec tych, którzy podejmują starania o prawidłową realizację kontraktów,

zakładając rynkowy poziom cen zarówno w przypadku sprzedaży, jak i ewentualnego odkupu pojazdów. (…) trzeba rozróżnić sytuację, gdy zapłata wynagrodzenia za odstąpienie od umowy odkupu wynika z przyczyn niezależnych od podatnika, tj. siły wyższej, czy zmiany obiektywnych uwarunkowań gospodarczych, od sytuacji gdy wynika to z zamiaru niewywiązania się z postanowień umowy z uwagi na nieprawidłową kalkulację ceny odkupu". Sąd stwierdził, że „istotne jest, aby ocena zachowania podatnika, kwalifikującego określony koszt jako koszt podatkowy, dokonywana była również z perspektywy związku tego wydatku z prowadzoną działalnością gospodarczą oraz wiedzy o związkach przyczynowych. Chodzi zatem o racjonalne rozstrzygnięcie w tym zakresie, czy dany wydatek (koszt) może obiektywnie przyczynić się do realizacji pożądanego celu (osiągnięcia przychodu lub zachowania albo zabezpieczenia jego źródła)".

„W tym kontekście – zdaniem NSA – nieprawidłowo został przyjęty przez Sąd pierwszej instancji sposób interpretowania prawa podatkowego oparty na tzw. wykładni gospodarczej, tzn. takiej, która przewiduje m.in. przyjęcie założenia, że podatnik działa i powinien działać w sposób typowy dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Obok racjonalności działań podatnika drugim założeniem tej wykładni jest to, że wszyscy podatnicy powinni podlegać adekwatnemu obciążeniu podatkowemu. Obciążenie podatkowe jest adekwatne w sytuacji, w której podatnik płaci podatek w wysokości odpowiadającej ogólnym założeniom konstrukcji podatku". Dodatkowo NSA wskazał na „konieczność przestrzegania zasad konkurencji w danym segmencie rynku. Możliwość zaliczenia wynagrodzenia za rezygnację z prawa do realizacji przez klientów odkupu sprzedanych im w przeszłości nowych pojazdów samochodowych do kosztów uzyskania przychodów stawiał[a]by (…) [spółkę] w korzystniejszej sytuacji od tych podatników, którzy działając w tym samym segmencie rynku, nie oferowali przy sprzedaży opcji odkupu bądź oferowali ją z zachowaniem warunków zapewniających rynkowe ceny odkupu".

3. Wnioski

Powyższe przykłady wskazują na dwa konteksty powoływania się przez sądy administracyjne na wykładnię gospodarczą. Pierwszy – który można nazwać antyabuzywnym – związany jest z przeciwdziałaniem nadużywaniu prawa podatkowego. Drugi, który można określić mianem „progospodarczego", nawiązuje do ekonomicznych aspektów wyborów dokonywanych przez podatnika w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Ten pierwszy, antyabuzywny, trochę stracił już na znaczeniu z uwagi na wprowadzoną w 2016 r. do polskiego systemu prawa podatkowego klauzulę ogólną przeciwko unikaniu opodatkowania[16]. W literaturze słusznie wskazuje się, że skoro organy podatkowe mają nowe narzędzie do walki z optymalizacją podatkową, stosowanie w tym celu wykładni gospodarczej jest już

[16] Zob. przepisy działu IIIa ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.

zbędne, nawet jeżeli uprzednio było ono dopuszczalne w świetle prawa[17]. Zwracają na to również uwagę wojewódzkie sądy administracyjne[18].

Uzasadniony jest pogląd, że orzecznictwo sądów administracyjnych nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czym jest wykładnia gospodarcza[19]. Przywołane przykłady wskazują, że termin ten używany jest raczej jako argument perswazyjny, mający na celu dodatkowe uzasadnienie dokonanego wyboru znaczenia przepisu prawa. W orzecznictwie dotychczas nie wypracowano natomiast czytelnej reguły wykładniczej (dyrektywy), która charakteryzowałaby ten rodzaj wykładni prawa.

Powyższe nie zmienia jednak faktu, że składy orzekające, kontrolując prawidłowość stosowania prawa przez organy administracji publicznej, widzą potrzebę spojrzenia na regulacje prawne przez pryzmat ich gospodarczego znaczenia. Termin „wykładnia gospodarcza" używany jest głównie w uzasadnieniach rozstrzygnięć wydawanych w sprawach podatkowych, co wynika ze ścisłego związku prawa podatkowego z procesami gospodarczymi (ekonomicznymi). Uzasadnione jest jednak twierdzenie, że taki związek istnieje również w przypadku spraw *stricte* gospodarczych, czy też niektórych spraw ogólnoadministracyjnych. Można więc oczekiwać dalszego rozwoju koncepcji wykładni gospodarczej w orzecznictwie sądów administracyjnych, wykraczającego poza sprawy podatkowe.

Bibliografia załącznikowa

Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008
Brzeziński B., Filipczyk H., *Dyrektywa wykładni gospodarczej jako postulat wykładni operatywnej prawa podatkowego (cz. I)*, „Prawo i Podatki" 2010, nr 7
Kalinowski M., *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, Toruń 2001
Kociak N., *Wykładnia gospodarcza w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Podatkowy" 2018, nr 4
Malec A., *Zarys teorii definicji prawniczej*, Warszawa 2000
Mastalski R., *Interpretacja prawa podatkowego. Źródła prawa podatkowego i jego wykładnia*, Wrocław 1989
Mastalski R., *Prawo podatkowe I. Część ogólna*, Warszawa 1998
Mastalski R., *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Warszawa 1995
Tobor Z., *Wykładnia gospodarcza*, https://tactis.pl/wykladnia-gospodarcza
Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, wyd. 7, Warszawa 2002

Summary

of the article: **Economic interpretation in the case-law of administrative courts**

In legal literature, among the many types of legal interpretation, some authors also mention 'economic interpretation'. However, there is no consensus in legal doctrine regarding

[17] N. Kociak, *Wykładnia gospodarcza w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Podatkowy" 2018, nr 4, s. 43.

[18] Zob. np. wyroki WSA w Warszawie: z 4 kwietnia 2023 r., III SA/Wa 2245/22 (nieprawomocny); z 18 kwietnia 2024 r., III SA/Wa 296/24 (nieprawomocny); z 5 czerwca 2024 r., III SA/Wa 907/24 (prawomocny).

[19] B. Brzeziński, H. Filipczyk, *Dyrektywa wykładni gospodarczej jako postulat wykładni operatywnej prawa podatkowego (cz. I)*, „Prawo i Podatki" 2010, nr 7, s. 1.

the existence of this type of legal interpretation. The article attempts to determine whether, and in what sense, the concept of 'economic interpretation' appears in the case law of administrative courts. The conducted analysis indicates two contexts in which administrative courts invoke 'economic interpretation'. The first, an anti-abuse context, is related to counteracting the abuse of tax law. The second, which can be described as 'pro-business', refers to the economic aspects of choices made by a taxpayer as part of their business activity. However, the case law of administrative courts does not provide a definitive answer to what 'economic interpretation' is. This term is most often used as a persuasive argument aimed at providing additional justification for the chosen meaning of a legal provision. Meanwhile, no clear interpretative rule (directive) that would characterize this type of legal interpretation has been developed. Nevertheless, adjudicating panels see a need to view legal regulations through the prism of their economic significance. The term 'economic interpretation' is mainly used in the reasoning of decisions issued in tax cases, which stems from the close relationship between tax law and economic processes. However, it is reasonable to argue that such a connection also exists in strictly commercial cases or certain general administrative cases.

Keywords: economic interpretation, administrative courts, tax-deductible expenses

Dr Roman Wiatrowski

[Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, członek Rady Ekspertów Centrum Badań nad VAT-em Akademii Leona Koźmińskiego;
ORCID: 0000-0003-0051-6712]

Autonomia woli stron w stosunkach gospodarczych a kształtowanie stosunku prawnopodatkowego w orzecznictwie sądów administracyjnych

Streszczenie: Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza, w jakim zakresie działalność prejudycjalna polskich sądów administracyjnych mogła przyczynić się do zwiększenia znaczenia autonomii woli stron w kształtowaniu stosunku prawnopodatkowego. W tym celu, na gruncie podatku od towarów i usług, przeanalizowano te pytania prejudycjalne kierowane przez polskie sądy administracyjne, w których istotne znaczenie dla oceny skutków podatkowych miały postanowienia umowne stron transakcji. Umożliwiło to wyodrębnienie czterech grup zagadnień, w ramach których krajowa praktyka prejudycjalna wpłynęła na sposób ujmowania autonomii woli stron: świadczeń złożonych, kwalifikowania transakcji jako opodatkowanych, czynności pozornych na gruncie prawa cywilnego oraz określania momentu powstania obowiązku podatkowego.

Słowa klucze: autonomia woli stron, stosunek prawnopodatkowy, VAT, świadczenia złożone, transakcje opodatkowane, transakcje pozorne, moment powstania obowiązku podatkowego

1. Wprowadzenie

Autonomia woli stron stanowi jedną z podstawowych zasad prawa cywilnego, która umożliwia podmiotom swobodne kształtowanie treści stosunków obligacyjnych zgodnie z interesem gospodarczym stron (art. 353[1] Kodeksu cywilnego[1]). W obrocie prywatnoprawnym pozwala ona uczestnikom rynku na tworzenie różnorodnych konstrukcji umownych i modeli współpracy. Natomiast w sferze prawa publicznego, zwłaszcza podatkowego, autonomia ta napotyka istotne ograniczenia. Stosunek prawnopodatkowy powstaje bowiem z mocy ustawy i opiera się na zasadzie legalizmu, a nie na woli stron.

W artykule podjęto próbę przedstawienia, w jaki sposób pytania prejudycjalne Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęły na uwzględnianie autonomii woli stron w kształtowaniu stosunku prawnopodatkowego.

Do zaprezentowania wpływu woli stron na kształtowanie stosunku prawnopodatkowego wybrano orzeczenia z obszaru podatku od wartości dodanej. Wynika to z tej okoliczności, że w VAT rzeczywistość gospodarcza odgrywa kluczową rolę.

[1] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.

Uwzględnienie umów o świadczenie usług, a także rzeczywistości gospodarczej i handlowej stanowi, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, podstawowe kryterium stosowania wspólnego systemu VAT[2].

Podstawową zasadą jest to, że klasyfikacja VAT opiera się na obiektywnym charakterze dostawy towarów lub świadczenia usług, zgodnym z faktycznym przebiegiem transakcji. Choć decydujące znaczenie mają rzeczywiste okoliczności, to warunki umowy co do zasady stanowią punkt wyjścia do ustalenia stanu faktycznego. Wpływ na stosunek prawnopodatkowy w zakresie VAT jest zazwyczaj ograniczony do kształtowania stanu faktycznego sprawy. W artykule podjęto jednak próbę wykazania, że wola stron nie tylko współtworzy ten stan faktyczny, lecz w niektórych przypadkach może również bezpośrednio oddziaływać na poszczególne elementy stosunku prawnopodatkowego.

2. Pojęcie autonomii woli stron w relacji publicznoprawnej

Jednym z elementów wyróżnionego w literaturze przedmiotu stosunku prawnopodatkowego jest jego treść, która ukazuje relacje faktyczne i normatywne zachodzące pomiędzy podmiotami, które w następstwie ich urzeczywistnienia określają przedmiot zachowania się, tj. przedmiot stosunku[3]. Analizując treść stosunku podatkowoprawnego, wskazać należy przede wszystkim na uprawnienia i obowiązki stron stosunku. To właśnie bowiem prawa i obowiązki stron stosunku determinują treść stosunku podatkowoprawnego[4].

Obok treści czynności stosunku podatkowoprawnego wyróżnia się podatkowy stan faktyczny, któremu nadaje się charakter szczególny[5]. W prawie podatkowym powstanie stosunku prawnopodatkowego nie zależy od autonomii woli stron, charakterystycznej dla zobowiązań cywilnoprawnych. Zamiast zgodnego oświadczenia woli decydujące znaczenie ma ziszczenie się podatkowoprawnego stanu faktycznego określonego w ustawie. Podatnik może jedynie kształtować swoje zachowanie w taki sposób, aby nie doprowadzić do urzeczywistnienia tego stanu; jeżeli jednak stan ten zaistnieje, powstanie zobowiązania podatkowego następuje niezależnie od jego woli czy świadomości. To właśnie ustawowo zdefiniowany stan faktyczny stanowi jedyną i bezpośrednią przyczynę powstania stosunku zobowiązaniowego w prawie podatkowym[6].

Podnoszone w literaturze stanowisko, zgodnie z którym podatkowoprawny stan faktyczny zastępuje wolę stron właściwą stosunkom cywilnoprawnym, wskazuje, że w prawie podatkowym nie przewiduje się przestrzeni dla autonomicznego kształtowania stosunku prawnopodatkowego. Jego powstanie i treść wynikają

[2] Zob. podobnie wyrok TSUE z 18 czerwca 2020 r. *KrakVet Marek Batko*, C-276/18, ECLI:EU:C:2020:485, pkt 61.

[3] P. Borszowski, *Elementy stosunku prawnego zobowiązania podatkowego*, Kraków 2004, s. 210.

[4] R. Mastalski, *Prawo podatkowe – część ogólna*, Warszawa 1998, s. 137.

[5] A. Bartosiewicz, *Stosunek podatkowoprawny na tle konstrukcji prawnej podatku*, „Toruński Rocznik Podatkowy" 2009, s. 66.

[6] Tamże.

wyłącznie ze ziszczenia się ustawowo określonych zdarzeń faktycznych. Nie budzi przy tym wątpliwości, że relacja pomiędzy organami podatkowymi a podatnikiem nie może zostać ukształtowana wolą stron analogicznie do stosunków prawa prywatnego.

Powstaje pytanie, czy – a jeżeli tak, to w jakim zakresie – autonomia woli stron stosunków cywilnoprawnych może oddziaływać na treść stosunku podatkowoprawnego. W dalszych analizach przyjęto, że autonomia ta ma w prawie podatkowym charakter pośredni: nie kształtuje obowiązku podatkowego wprost, lecz może wpływać na poszczególne elementy konstrukcyjne tego obowiązku, w szczególności na:

– kwalifikację świadczenia (towar, usługa, świadczenie kompleksowe),

– moment powstania obowiązku podatkowego,

– możliwość zastosowania stawek obniżonych lub zwolnień,

– ustalenie statusu podatnika, w tym rozróżnienie działalności gospodarczej od zarządu majątkiem prywatnym.

W konsekwencji decyzje kontraktowe stron mogą oddziaływać na „kształt" stosunku prawnopodatkowego, o ile odzwierciedlają one rzeczywisty przebieg zdarzenia gospodarczego i zostaną jako takie zaakceptowane przez organy podatkowe oraz sądy administracyjne.

3. Znaczenie autonomii woli stron w odniesieniu do usług złożonych

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego istotną kwestią w podatku od towarów i usług pozostaje złożoność usług. Takie zagadnienie pojawiło się na tle leasingu i usług ubezpieczeniowych. We wcześniejszym orzecznictwie NSA prezentowano stanowisko, że w świetle art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[7] podmiot świadczący usługi leasingu powinien włączyć do podstawy opodatkowania tych usług koszty ubezpieczenia przedmiotu leasingu. Wynikało to z poglądu NSA wyrażanego w orzeczeniach dotyczących świadczeń złożonych, że do opodatkowania takich świadczeń należy przyjmować jednolitą stawkę VAT, biorąc pod uwagę charakter świadczenia podstawowego, które stanowi cel działalności wykonywanej przez podatnika[8]. Stanowisko to znalazło odzwierciedlanie w treści uchwały[9], w której NSA doszedł do wniosku, że spółka świadczyła jedną usługę złożoną z usługi leasingu (jako głównej) i usługi ubezpieczenia (jako pomocniczej), a na stwierdzenie takie pozwala przyjęcie do oceny aspektu ekonomicznego. W uchwale tej NSA stwierdził, że ubezpieczenie przedmiotu leasingu jest ściśle związane z realizacją umowy leasingu, zabezpiecza

[7] Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 775 ze zm.; dalej: ustawa o VAT.

[8] Np. wyroki NSA: z 5 lipca 2006 r., I FSK 945/05, ONSAiWSA 2007, nr 4, poz. 91 z glosą G. Mularczyka, OSP 2007, z. 7–8, poz. 81; z 24 lutego 2010 r., I FSK 51/09; z 16 czerwca 2010 r., I FSK 1064/09 – dotyczące opodatkowania usług budowlano-montażowych powiązanych z dostawą materiałów budowlanych; wyroki NSA z 17 czerwca 2010 r., I FSK 966/09 i I FSK 1068/09 – dotyczące opodatkowania dostawy towaru w postaci przeniesienia własności lokalu mieszkalnego wraz z prawem do korzystania z miejsca postojowego w hali garażowej; wyrok NSA z 16 września 2010 r., I FSK 779/10 – dotyczący dostawy sprzętu medycznego wraz z towarzyszącymi usługami instalacyjnymi. Wszystkie powołane orzeczenia NSA są dostępne w CBOSA.

[9] Uchwała NSA z 8 listopada 2010 r., I FPS 3/10.

bowiem interesy obu stron podstawowego świadczenia leasingu. Ubezpieczenie leasingu ma charakter pomocniczy w stosunku do świadczenia głównego, tj. leasingu, ze względu właśnie na ten funkcjonalny (ekonomiczny) związek ze świadczeniem głównym i stanowi środek stwarzający stronom optymalne warunki do zabezpieczenia ich interesów przy realizacji umowy leasingu. Czynność ta nie jest celem samym w sobie i bez świadczenia głównego nie ma racji bytu. Wystarczające zatem, zdaniem NSA, dla uznania, że mamy do czynienia z jedną transakcją, było to, że bez samej usługi leasingu usługa ubezpieczenia nie miałaby racji bytu, a ponadto, że ta ostatnia jest ściśle związana ze świadczeniem głównym, bo zabezpiecza interesy stron przy realizacji umowy leasingu.

Pomimo uchwały zagadnienie złożoności usługi leasingu z usługą ubezpieczeniową wzbudziło na tyle istotne wątpliwości, że NSA wystąpił w odniesieniu do tego zagadnienia z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[10] o to, czy – po pierwsze – art. 2 ust. 1 lit. c/ dyrektywy 2006/112/WE[11] należy wykładać w ten sposób, że usługa ubezpieczenia przedmiotu leasingu oraz usługa leasingu stanowią odrębne świadczenia, czy też tworzą jedną usługę złożoną, w której element ubezpieczeniowy pozostaje integralny względem świadczenia leasingu. Po drugie, w przypadku przyjęcia koncepcji odrębności obu świadczeń, czy na gruncie art. 135 ust. 1 lit. a/ w zw. z art. 28 tej dyrektywy usługa ubezpieczenia przedmiotu leasingu korzysta ze zwolnienia od podatku od wartości dodanej również w sytuacji, gdy ubezpieczenia tego dokonuje leasingodawca, przenosząc następnie koszt składki ubezpieczeniowej na leasingobiorcę.

Odnosząc się do tego zagadnienia, w wyroku z 17 stycznia 2013 r. w sprawie C-224/11 *BGŻ Leasing*[12] Trybunał przeprowadził istotną wykładnię dotyczącą kwalifikacji świadczeń związanych z leasingiem i ubezpieczeniem przedmiotu leasingu. Wskazał, że ustalenie, czy mamy do czynienia ze świadczeniem złożonym, czy z dwoma odrębnymi usługami, wymaga analizy rzeczywistej treści umowy i gospodarczej funkcji poszczególnych elementów, a nie oparcia się na formalnym sposobie fakturowania czy klasyfikacjach statystycznych. Jeżeli ubezpieczenie pełni funkcję pomocniczą wobec leasingu i jest z nim ekonomicznie nierozerwalne, tworzy wraz z nim jedno świadczenie kompleksowe. Natomiast w sytuacji, gdy ubezpieczenie jest rozliczane odrębnie, a leasingobiorca ma wpływ na jego warunki, stanowi ono samodzielną usługę korzystającą ze zwolnienia z VAT.

Znaczenie dla oceny prawnej miał także sposób zawarcia umowy ubezpieczenia. Trybunał podkreślił, że jeżeli leasingodawca zawarł ją we własnym imieniu i na własną rzecz, czynność ta nie podlega art. 28 dyrektywy VAT, przewidującemu fikcję podwójnego świadczenia w razie działania we własnym imieniu, lecz na rzecz osoby trzeciej. W takim modelu leasingodawca jest rzeczywistym ubezpieczającym, a ochrona ubezpieczeniowa zabezpiecza jego interes w przedmiocie

[10] Postanowienie NSA z 7 kwietnia 2011 r., I FSK 460/10.

[11] Dyrektywa 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.); dalej: dyrektywa VAT.

[12] Wyrok TSUE z 17 stycznia 2013 r. *BGŻ Leasing*, C-224/11, ECLI:EU:C:2013:15.

leasingu. Przeniesienie kosztów ubezpieczenia na leasingobiorcę stanowi element ekonomicznej konstrukcji leasingu, a nie świadczenie usługi ubezpieczeniowej na rzecz klienta, co wyklucza możliwość zastosowania zwolnienia.

Odmiennie, w ocenie TSUE, należy ocenić sytuację, w której leasingodawca zawiera umowę ubezpieczenia we własnym imieniu, lecz na rachunek leasingobiorcy. Wówczas zastosowanie znajduje art. 28 dyrektywy VAT, zgodnie z którym podmiot pośredniczący w świadczeniu usługi jest traktowany jako jej usługobiorca i usługodawca. Powstaje prawna fikcja dwóch świadczeń, obejmująca również usługi zwolnione z podatku, w tym ubezpieczeniowe. Jeżeli leasingodawca refakturuje koszt polisy bez marży, a z treści umowy wynika, że leasingobiorca jest rzeczywistym beneficjentem ochrony, usługa ubezpieczenia zachowuje odrębność i może korzystać ze zwolnienia z VAT. W takim modelu udział leasingodawcy ogranicza się do pośrednictwa w nabyciu polisy, a nie do świadczenia własnej usługi ubezpieczeniowej.

Znaczenie treści umowy uwidacznia się także w analizie postanowień dotyczących uprawnienia leasingodawcy do rozwiązania umowy leasingu. Trybunał zauważył, że choć możliwość wypowiedzenia umowy z powodu braku zapłaty składki ubezpieczeniowej mogłaby sugerować istnienie jednego świadczenia, to jednak z orzecznictwa wynika, że nawet takie powiązanie umowne nie może przesądzać o jednolitym charakterze świadczenia, jeżeli – obiektywnie rzecz biorąc – świadczenia nie są na tyle ściśle związane, aby ich rozdzielenie prowadziło do sztucznej fragmentacji transakcji. Wprost wskazuje się, że kluczową rolę odgrywa obiektywny charakter usług, a nie formalne powiązania wynikające z postanowień umownych.

W konsekwencji to właśnie treść umowy leasingu oraz umowy ubezpieczenia ma decydujące znaczenie dla oceny charakteru świadczenia. Określa ona bowiem, kto jest ubezpieczającym, kto ponosi ryzyko ubezpieczeniowe, czy leasingobiorca ma wpływ na wybór ubezpieczyciela oraz czy leasingodawca działa jako pośrednik, czy jedynie przerzuca element kosztowy związany z zabezpieczeniem własnego interesu. Trybunał jednoznacznie wskazał, że tylko analiza postanowień umownych i okoliczności faktycznych może pozwolić ustalić, czy usługi leasingu i ubezpieczenia są ze sobą nierozerwalnie związane w taki sposób, że z ekonomicznego punktu widzenia tworzą jedno świadczenie złożone, czy też mogą być traktowane jako niezależne świadczenia podlegające odrębnej ocenie na gruncie VAT.

Z omawianego wyroku TSUE w sprawie C-224/11 *BGŻ Leasing* wynika, że treść umowy stanowi podstawowy instrument pozwalający określić rzeczywisty charakter transakcji, a tym samym przesądzić o prawidłowej kwalifikacji podatkowej. Dzięki treści umowy możliwe jest ustalenie, czy relacja prawna między leasingodawcą a leasingobiorcą odpowiada konstrukcji pośrednictwa, czy też charakteryzuje się autonomicznością ubezpieczenia jako elementu gospodarczego wchodzącego w skład należności leasingowej. Ocena umowy jest zatem warunkiem koniecznym do prawidłowego zastosowania art. 28 dyrektywy VAT i stwierdzenia, czy dana czynność podlega zwolnieniu przewidzianemu dla usług ubezpieczeniowych.

Z drugiej jednak strony, jeśli umowa przewiduje konsekwencje na gruncie stosunku leasingu w razie niewykonania obowiązków ubezpieczeniowych, nie prowadzi to automatycznie do uznania ubezpieczenia za część świadczenia złożonego,

jeśli każda z usług może funkcjonować niezależnie i gdy ich gospodarcze uzasadnienie nie wymaga traktowania ich jako jednego niepodzielnego świadczenia.

Trafnie w literaturze przedmiotu skomentowano, że w świetle wyroku TSUE w sprawie C-224/11 *BGŻ Leasing* usługa ubezpieczenia nie może być objęta VAT ze względu na zwykłe przeniesienie związanych z nią kosztów, zgodnie z regulacją umowną zawartą między stronami umowy leasingu. Jednocześnie nie ma przy tym znaczenia, że leasingodawca zawiera ubezpieczenie na wniosek swojego klienta z podmiotem trzecim, a następnie przenosi na klienta koszt zafakturowany przez ów podmiot trzeci[13].

Wyrok w sprawie C-224/11 *BGŻ Leasing* miał ogromny wpływ na polskie orzecznictwo, pomimo że w literaturze przedmiotu zauważa się, że wyrokiem rozczarowani mogą się poczuć niektórzy leasingodawcy oferujący klientom ubezpieczenie nabywane we własnym imieniu i na własną rzecz, gdyż warunki zwolnienia usług ubezpieczenia z VAT wskazane przez TSUE mogą się dla nich okazać niekorzystne biznesowo[14]. W późniejszym orzecznictwie NSA potwierdził, że autonomia woli stron i sposób wykonania umowy determinują kwalifikację podatkową świadczenia[15]. W efekcie orzecznictwo zaczęło konsekwentnie badać realny sens gospodarczy transakcji. Naczelny Sąd Administracyjny uznał pierwszeństwo i powagę interpretacji przepisów dyrektywy VAT zawartej w wyroku w sprawie C-224/11 *BGŻ Leasing* i odstąpił od wszczęcia procedury przewidzianej przez art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[16], stwierdził bowiem, że niecelowe byłoby kierowanie do poszerzonego składu NSA zagadnienia prawnego występującego w niniejszej sprawie, jak i w wyroku Trybunału[17]. Swoje stanowisko NSA uzasadnił m.in. tym, że zgodnie z art. 267 TFUE (uprzednio art. 234 TWE) tylko Trybunał Sprawiedliwości jest uprawniony do dokonywania interpretacji prawa unijnego, w tym przypadku dyrektyw dotyczących VAT, ewentualny zaś poszerzony skład, dokonując wykładni przepisów ustawy o VAT, byłby zobowiązany w zakresie zasady pierwszeństwa prawa unijnego uczynić to z uwzględnieniem także interpretacji zawartej w wyroku TSUE odnoszącej się do przepisów dyrektywy mających znaczenie w sprawie.

Problematyka świadczeń złożonych budziła również wątpliwości w NSA w odniesieniu do usług najmu i usług im towarzyszących. Naczelny Sąd Administracyjny w tym względzie zwrócił się do TSUE z dwoma pytaniami[18]. Pierwsze pytanie dotyczyło tego, czy art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 dyrektywy VAT należy interpretować w ten sposób, że wynajmujący, który jest stroną umów dotyczących

[13] M. Chomiuk, T. Rolewicz, *Refakturowanie usługi ubezpieczenia przedmiotu leasingu – wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE, C-224/11*, „Przegląd Podatkowy" 2013, nr 3, s. 6–12.

[14] M. Ignasiak, *Glosa do wyroku TS z dnia 17 stycznia 2013 r., C-224/11*, w: *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach podatkowych. Komentarz*, red. W. Nykiel, A. Zalasiński, Warszawa 2014, LEX/el.

[15] Np. wyroki NSA: z 23 kwietnia 2013 r., I FSK 264/13; z 11 czerwca 2013 r., I FSK 283/13; z 27 czerwca 2013 r., I FSK 720/13.

[16] Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.

[17] Wyrok NSA z 29 maja 2013 r., I FSK 147/13.

[18] Postanowienie NSA z 22 października 2013 r., I FSK 1389/12.

dostaw mediów i usług komunalnych, a następnie przenosi ich koszt na najemcę faktycznie z nich korzystającego, powinien być uznany za podmiot dokonujący tych dostaw i świadczący te usługi na rzecz najemcy. Drugie pytanie zmierzało natomiast do ustalenia, czy – przy założeniu, że wynajmujący jest traktowany jako dostawca lub usługodawca – koszty mediów i usług komunalnych powinny powiększać podstawę opodatkowania usługi najmu zgodnie z art. 73 dyrektywy VAT, czy też należy kwalifikować je jako świadczenia odrębne od samej usługi najmu.

W wyroku z 16 kwietnia 2015 r. C-42/14 *Wojskowa Agencja Mieszkaniowa*[19] TSUE zajął się problemem świadczeń złożonych w sektorze nieruchomości – dostaw mediów (woda, energia, ogrzewanie) towarzyszących najmowi lokali. Trybunał rozpatrywał zasady rozliczania VAT od mediów oraz wywozu śmieci przy najmie nieruchomości, uwzględniając dwa aspekty stanu faktycznego ściśle związanego z postanowieniami umownymi stron: w szczególności – po pierwsze – czy tego rodzaju usługi mogą być uznane za wykonywane na rzecz najemcy przez wynajmującego, w sytuacji gdy umowy z podmiotami trzecimi dotyczącymi tych usług zawarte są pomiędzy tymi podmiotami a wynajmującym, a po drugie – czy usługi związane z mediami: dostawą gazu, energii, wody, mogą być potraktowane jako część usługi głównej, jaką jest najem nieruchomości. Trybunał wskazał na okoliczności, które powinny być wzięte pod uwagę przy dokonywaniu oceny, czy świadczenia stanowią jedność. Podkreślił, że jeżeli najemca ma możliwość wyboru świadczeniodawców lub sposobów korzystania z danych towarów i usług, świadczenia odnoszące się do tych towarów lub usług co do zasady mogą być uważane za odrębne od najmu. Będzie tak, jeżeli najemca może decydować o swoim zużyciu wody, energii elektrycznej lub energii cieplnej, które może być stwierdzone poprzez założenie indywidualnych liczników i na tej podstawie fakturowane – wówczas świadczenia odnoszące się do tych towarów lub usług co do zasady mogą być uważane za odrębne od najmu. W ocenie TSUE istnienie indywidualnych liczników i fakturowanie w zależności od ilości wykorzystywanych rzeczy jest istotnym czynnikiem wskazującym, że dostawę mediów należy uważać za stanowiącą świadczenie odrębne od najmu. Szczególne znaczenie postanowienia umowne mają również w odniesieniu do wywozu nieczystości. W tym przypadku, jeżeli najemca może wybrać świadczeniodawcę lub zawrzeć bezpośrednio z nim umowę, nawet jeżeli ze względu na dogodność nie dokonuje tego wyboru lub nie korzysta z tego uprawnienia, otrzymuje świadczenie odrębne od najmu. Jeżeli ponadto należność z tytułu wywozu nieczystości i należność z tytułu najmu pojawiają się na odrębnych pozycjach na fakturze, należy uznać, że wynajmujący nie wykonuje jednego świadczenia obejmującego najem i rzeczone świadczenie.

Chociaż Trybunał podkreślił, że to do sądu krajowego należy dokonanie niezbędnej oceny z uwzględnieniem wszystkich okoliczności, w jakich ma miejsce najem i spełniane są towarzyszące mu świadczenia, to jednak wyraźnie zaznaczył, że powinno to nastąpić w szczególności z uwzględnieniem treści samej umowy.

[19] Wyrok TSUE z 16 kwietnia 2015 r. *Wojskowa Agencja Mieszkaniowa*, C-42/14, ECLI:EU:C:2015:229.

Z powyższego wynika, że zgodnie z omawianym orzeczeniem TSUE C-42/14 *Wojskowa Agencja Mieszkaniowa*, choć autonomia stron nie może przesądzać wbrew rzeczywistości o naturze świadczenia, to jednak gdy postanowienia umowy wiernie oddają faktyczny model gospodarczy, organy podatkowe mają obowiązek uwzględnić wolę stron.

O tym, że treść umowy najmu może stanowić istotną wskazówkę przy klasyfikacji usług, Trybunał orzekł już wcześniej w sprawie C-392/11 *Field Fisher Waterhouse*[20]. W wyroku tym, dotyczącym klasyfikacji podatkowej świadczeń złożonych, w szczególności usług dodatkowych do najmu, świadczonych przez wynajmującego na rzecz najemcy, TSUE uznał świadczenie najmu i świadczenia dodatkowe za jedną usługę najmu. Odnosząc się w tej sprawie do umowy najmu lokali biurowych przez kancelarię radców prawnych Field Fisher Waterhouse LLP, TSUE zauważył, że według dostępnych informacji umowa ta przewidywała, że oprócz najmu lokali wynajmujący miał dostarczać najemcy określoną liczbę świadczeń skutkujących dodatkowymi opłatami za najem. W wyroku tym Trybunał, wziąwszy pod uwagę ekonomiczny cel zawarcia umowy, którym było nie tylko uzyskanie prawa do zajmowania danych lokali, lecz także uzyskanie przez najemcę ogółu świadczonych usług, uznał, że świadczenie jest jednorodne.

W przeciwieństwie do wskazanego wyroku w sprawie C-392/11 *Field Fisher Waterhouse*, w wyroku C-42/14 *Wojskowa Agencja Mieszkaniowa* TSUE odwołał się bezpośrednio do treści samej umowy. Zauważono to w literaturze przedmiotu, w której podkreśla się praktyczne znaczenie wyroku w sprawie C-42/14, wynika z niego bowiem, że dopuszczalne jest refakturowanie przez wynajmującego usług na rzecz najemcy z zastosowaniem stawki VAT właściwej dla wynajmującego. Trybunał Sprawiedliwości uznał bowiem, że w ramach najmu nieruchomości dostawy energii elektrycznej, energii cieplnej, wody oraz usługi wywozu nieczystości, świadczone przez podmioty trzecie na rzecz najemcy jako ich bezpośredniego użytkownika, należy uznać za dokonane przez wynajmującego, jeżeli to on jest stroną umów dotyczących tych świadczeń i jedynie przenosi ich koszt na najemcę. W konsekwencji, w przypadku najmu nieruchomości wynajmujący, który nabywa powiązane z tym najmem towary i usługi od podmiotów trzecich, jest traktowany jako ich dostawca lub usługodawca względem najemcy[21].

4. Autonomia woli stron a kwalifikowanie transakcji jako podlegających opodatkowaniu VAT

Nie ma obecnie wątpliwości, że wolę stron należy brać pod uwagę w kwalifikowaniu transakcji jako opodatkowanych. Trybunał stoi na stanowisku, że w ramach kwalifikacji transakcji podlegającej opodatkowaniu, w zakresie, w jakim sytuacja umowna zwykle odzwierciedla rzeczywiste zdarzenia gospodarcze i handlowe

[20] Wyrok TSUE z 27 września 2012 r. *Field Fisher Waterhouse*, C-392/11, ECLI:EU:C:2012:597.

[21] A. Wesołowska, *Usługi kompleksowe w VAT na przykładzie usługi najmu nieruchomości. Glosa do wyroku TS z dnia 16 kwietnia 2015 r., C-42/14*, LEX/el. 2015.

transakcji, istotne warunki umowy są czynnikiem, który należy brać pod uwagę[22]. Wpływ postanowień umownych na granice działalności gospodarczej jest szczególnie widoczny w stanie faktycznym, w którym osoba fizyczna sprzedaje grunt prywatny, powierzając jego sprzedaż profesjonaliście.

W zakresie sprzedaży gruntów prywatnych NSA wypracował bardzo szerokie orzecznictwo ukształtowane pod wpływem istotnego orzeczenia TSUE w sprawach połączonych C-180/10 i C-181/10 *Słaby i in.*[23], w którym Trybunał uznał, że istotnym kryterium oceny jest fakt, iż zainteresowany podjął aktywne działania w zakresie obrotu nieruchomościami, angażując środki podobne do tych wykorzystywanych przez producentów, handlowców lub usługodawców, takie jak uzbrojenie terenu lub działania marketingowe. Zdaniem TSUE takie działania nie należą do zakresu zwykłego zarządu majątkiem prywatnym, w związku z czym wynikających z nich czynności nie można uważać za zwykłe wykonywanie prawa własności. Takie inicjatywy wpisują się raczej w ramy działalności prowadzonej w celu uzyskania z tego tytułu ciągłego dochodu, którą można zakwalifikować jako działalność gospodarczą[24].

Orzeczenie to nie odpowiedziało jednak na pytanie, jakie znaczenie dla kwalifikacji czynności jako opodatkowanej ma powierzenie czynności sprzedaży nieruchomości profesjonaliście. W stanie faktycznym sprawy rozpatrywanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu para postanowiła sprzedać posiadane działki i zawarła w tym celu umowę zlecenia z wybraną przez siebie spółką. Zleceniobiorca był w szczególności odpowiedzialny za przeprowadzenie podziału nieruchomości na mniejsze działki i za podjęcie niezbędnych działań w celu dokonania w związku z tym zmiany wpisów w rejestrze gruntów i księgach wieczystych, za zmianę przeznaczenia działek w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (z gruntów rolnych na działki budowlane), za uzbrojenie nieruchomości w media, za przeprowadzenie reklamy wśród potencjalnych nabywców i za przygotowanie dokumentów niezbędnych do zawarcia aktów notarialnych sprzedaży działek ich nabywcom. Małżonkowie udzielili pełnomocnictwa zleceniobiorcy, upoważniając go do działania w ich imieniu przed różnymi właściwymi polskimi organami. Wynagrodzenie zleceniobiorcy odpowiadało różnicy między cenami sprzedaży określonymi w umowie zlecenia a rzeczywistymi cenami sprzedaży. Działki sprzedano w latach 2017–2021. Taki stan faktyczny skłonił WSA we Wrocławiu do skierowania pytania do TSUE m.in. o to, czy art. 2 ust. 1 i art. 9 ust. 1 dyrektywy VAT należy interpretować w ten sposób, że za podatnika prowadzącego samodzielnie działalność gospodarczą można uznać osobę, która sprzedaje grunt stanowiący pierwotnie część jej majątku osobistego, powierzając przygotowanie sprzedaży profesjonalnemu przedsiębiorcy, który jako pełnomocnik tej osoby podejmuje określone czynności w celu przeprowadzenia tej sprzedaży[25].

---

[22] Wyrok TSUE z 20 czerwca 2013 r. *Newey*, C-653/11, ECLI:EU:C:2013:409, pkt 43.

[23] Wyrok TSUE z 15 września 2011 r. *Słaby i in.*, C-180/10 i C-181/10, ECLI:EU:C:2011:589.

[24] Tamże, pkt 39–41, 46.

[25] Postanowienie WSA we Wrocławiu z 28 grudnia 2023 r., I SA/Wr 92/23.

Odpowiadając na pytanie WSA we Wrocławiu, TSUE w wyroku C-213/24 *Grzera*[26] poszerzył perspektywę autonomii woli stron o wymiar statusu podatnika VAT. Trybunał badał, czy osoba fizyczna sprzedająca nieruchomość – po wcześniejszym zleceniu profesjonalnemu pośrednikowi uzbrojenia i podziału gruntu – działa jako podatnik VAT. Trybunał uznał, że jeśli z woli i działań stron wynika zorganizowany charakter przedsięwzięcia oraz współdziałanie małżonków w ramach wspólności majątkowej, to mogą oni zostać uznani za podmiot prowadzący działalność gospodarczą, mimo że formalnie nie byli przedsiębiorcami.

W tym ujęciu wola stron miała wpływ na powstanie samego stosunku prawnopodatkowego: ich decyzja o powierzeniu profesjonaliście przygotowania i sprzedaży nieruchomości powoduje, że stają się podatnikami VAT. Orzeczenie C-213/24 *Grzera* przesuwa więc punkt ciężkości z „kwalifikacji świadczenia" na kwalifikację podmiotową – pokazując, że autonomia i model działania stron mogą tworzyć sam obowiązek podatkowy. W omawianym wyroku Trybunał zauważył, że z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, iż w sprawie zostały podjęte działania, które można zakwalifikować jako aktywne działania w zakresie obrotu nieruchomościami, przy zaangażowaniu środków podobnych do tych wykorzystywanych przez profesjonalnych handlowców:

– podział nieruchomości na mniejsze działki i podjęcie niezbędnych działań w celu dokonania w związku z tym zmiany wpisów w rejestrze gruntów i w księgach wieczystych;

– zmiana przeznaczenia działek w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (z gruntów rolnych na działki budowlane);

– nabycie dodatkowej działki gruntu w celu utworzenia dróg wewnętrznych i dojazdowych do wydzielonych działek;

– uzbrojenie nieruchomości w media;

– usunięcie elementów niezgodnych z zamierzonym wykorzystaniem działek;

– uzyskanie wymaganych zezwoleń od właściwych organów;

– przeprowadzenie reklamy działek wśród potencjalnych nabywców;

– przygotowanie dokumentów niezbędnych do zawarcia notarialnych aktów sprzedaży.

Trybunał zwrócił uwagę, że czynności związane z przygotowaniem i realizacją sprzedaży nieruchomości nie zostały podjęte przez samych właścicieli gruntu, lecz przez profesjonalnego przedsiębiorcę działającego na podstawie zawartej z nimi umowy zlecenia.

Na wątpliwości sądu krajowego TSUE odpowiedział, że ocena, czy dana działalność ma charakter samodzielny, wymaga ustalenia, czy podmiot wykonuje ją we własnym imieniu, na własny rachunek i na własną odpowiedzialność, a także czy ponosi związane z nią ryzyko gospodarcze. W tym kontekście Trybunał wskazał, że z treści umowy zlecenia wynikało, iż zleceniobiorca realizował powierzony mu zakres czynności w imieniu i na rzecz zleceniodawców, którzy pozostawali stroną wszystkich umów sprzedaży jako właściciele nieruchomości. Jednocześnie TSUE

[26] Wyrok TSUE z 3 kwietnia 2025 r. *Grzera*, C-213/24, ECLI:EU:C:2025:238.

podkreślił, że konstrukcja wynagrodzenia zleceniobiorcy – w tym przypadku ustalonego jako różnica między rzeczywistą ceną sprzedaży poszczególnych działek a ceną przewidzianą w umowie – powodowała, iż to zleceniobiorca ponosił ryzyko gospodarcze związane z wykonywaniem powierzonych mu działań, w tym kosztów poniesionych wobec podmiotów trzecich. Mechanizm ten zmniejszał poziom ryzyka po stronie zleceniodawców.

Orzeczenie w sprawie C-213/24 *Grzera* pozwala stwierdzić, że:

– powierzenie profesjonalnemu podmiotowi czynności „aktywnego obrotu" może skutkować tym, że sprzedający zostanie uznany za wykonującego działalność gospodarczą;

– ocena ta zależy od konstrukcji umowy, alokacji ryzyka oraz tego, kto rzeczywiście działa w obrocie na rzecz zbywcy.

5. Autonomia woli stron a transakcje pozorne

Zagadnienie autonomii woli stron pojawia się również w zakresie postrzegania transakcji jako dających prawo do odliczenia podatku naliczonego, nawet jeżeli nie spełniają wystarczających standardów transakcji na gruncie prawa cywilnego. Przedmiotem pytania prejudycjalnego uczyniono bowiem następującą kwestię: „Czy przepisy art. 167, art. 168 lit. a/, art. 178 lit. a/ i art. 273 dyrektywy [VAT] (…) oraz zasady neutralności i proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi krajowemu, takiemu jak art. 88 ust. 3a pkt 4 lit. c/ ustawy o [VAT] (…), który pozbawia podatnika prawa do odliczenia VAT z tytułu nabycia prawa (rzeczy) uznanego za dokonane dla pozoru w rozumieniu przepisów krajowego prawa cywilnego, niezależnie od stwierdzenia, czy zamierzonym skutkiem transakcji była korzyść podatkowa, której przyznanie byłoby sprzeczne z jednym lub kilkoma celami dyrektywy i czy stanowiła ona zasadniczy cel przyjętego rozwiązania umownego?"[27]

Orzeczenie TSUE, które stanowiło odpowiedź na powyższe pytanie, ma istotne znaczenie dla oceny skutków podatkowych transakcji gospodarczych, które na gruncie prawa cywilnego zostały uznane za transakcje pozorne. Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że **samo stwierdzenie nieważności czynności według prawa cywilnego (np. z powodu pozorności)** *nie może automatycznie pozbawiać podatnika prawa do odliczenia VAT*, jeżeli faktycznie doszło do dostawy towarów lub świadczenia usług oraz nie wykazano oszustwa ani nadużycia podatkowego[28].

W świetle omawianego orzeczenia dopuszczalne jest takie ukształtowanie stosunków prawnych, którego skutkiem będzie uznanie przyjętej optymalizacji podatkowej za zgodną z prawem, pod warunkiem że transakcja odzwierciedla rzeczywistą treść gospodarczą, nie ma charakteru sztucznego oraz nie zmierza wyłącznie do uzyskania nienależnej korzyści podatkowej.

---

[27] Postanowienie NSA z 23 listopada 2021 r., I FSK 2310/19.

[28] Wyrok TSUE z 25 maja 2023 r. *W. sp. z o.o.*, C-114/22, ECLI:EU:C:2023:430.

6. Wola stron a moment powstania obowiązku podatkowego

Moment powstania obowiązku podatkowego jest wrażliwym elementem stosunku prawnopodatkowego. Jego precyzyjne określenie ma istotne znaczenie dla zapobieżenia manipulowaniu „momentem powstania obowiązku podatkowego, ustalając odpowiednio termin zapłaty ceny za dostawę towarów lub świadczenie usług”[29]. Trybunał podkreśla, że zamiarem ustawodawcy unijnego było zharmonizowanie w możliwie najwyższym stopniu momentu powstania obowiązku podatkowego we wszystkich państwach członkowskich w celu zapewnienia jednolitego poboru tego podatku[30].

Naczelny Sąd Administracyjny powziął jednak wątpliwości, w którym momencie powstaje obowiązek podatkowy w przypadku robót budowlanych. Kierując pytanie prejudycjalne do TSUE, NSA zwrócił się o wykładnię art. 63 dyrektywy VAT w zakresie ustalenia momentu wykonania usługi budowlanej lub budowlano-montażowej dla celów podatku od wartości dodanej, w sytuacji gdy strony umowy uzależniły wypłatę wynagrodzenia od potwierdzenia wykonania robót przez zamawiającego w protokole odbioru. Naczelny Sąd Administracyjny zmierzał do ustalenia, czy wykonanie usługi następuje z chwilą faktycznego zakończenia robót, czy dopiero z chwilą ich formalnej akceptacji udokumentowanej protokołem odbioru[31]. Sprawa dotyczyła usług budowlanych, w których odbiór robót był uzależniony od podpisania protokołu odbioru.

Przed skierowaniem tego pytania prejudycjalnego do TSUE w orzecznictwie przyjmowano, że wykonanie usługi budowlanej następuje w momencie faktycznego zrealizowania wszystkich czynności, które składały się na tę usługę, a nie w momencie podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego. Sądy administracyjne zgodnie uznawały, że nie ma uzasadnienia, aby moment wykonania usług budowlanych utożsamiać z podpisaniem protokołu zdawczo-odbiorczego[32]. Podkreślano, że brak protokołu zdawczo-odbiorczego w chwili faktycznego wykonania robót budowlanych nie oznacza, iż usługa nie została wykonana ani że nie można ustalić daty jej wykonania. Zasadnicze znaczenie ma bowiem moment rzeczywistego zakończenia wszystkich czynności składających się na daną usługę budowlaną, a nie data podpisania protokołu odbioru. Pomimo prób forsowania poglądu, zgodnie z którym wymagalność VAT powinna być uzależniona od daty sporządzenia protokołu, linia orzecznicza przez długi czas pozostawała w tym zakresie jednolita.

Sądy konsekwentnie wskazywały, że protokół zdawczo-odbiorczy pełni wyłącznie funkcję dowodową: dokumentuje i potwierdza wykonanie usługi, lecz nie stanowi elementu jej świadczenia w sensie materialnym. W konsekwencji

[29] Opinia Rzecznika Generalnego Macieja Szpunara przedstawiona 1 lipca 2021 r. w sprawie C-324/20, ECLI:EU:C:2021:532, pkt 46.

[30] Wyrok TSUE z 16 maja 2013 r. *TNT Express Worldwide (Poland)*, C-169/12, ECLI:EU:C:2013:314, pkt 31.

[31] Postanowienie NSA z 18 listopada 2017 r., I FSK 65/16.

[32] Np. wyroki NSA: z 7 lutego 2017 r., I FSK 840/15; z 5 kwietnia 2017 r., I FSK 1482/15; z 28 kwietnia 2017 r., I FSK 1811/15.

podpisanie protokołu nie może determinować momentu wykonania usługi na gruncie przepisów o VAT. Tym samym w judykaturze przyjmowano, że usługę budowlaną lub budowlano-montażową uznaje się za wykonaną – w rozumieniu art. 19a ust. 5 pkt 3 lit. a/ ustawy o VAT – z chwilą faktycznego zakończenia robót budowlanych (lub ich części, gdy odbiór ma charakter częściowy), zrealizowanych zgodnie z projektem i zasadami wiedzy technicznej oraz zgłoszonych do odbioru przez wykonawcę. Moment ten należy wyraźnie odróżnić od sporządzenia i podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego, który jedynie odzwierciedla wykonanie świadczenia, lecz nie kreuje daty jego wykonania[33]. Konsekwentnie prezentowano zatem stanowisko, że „należy oceniać moment wykonania usług budowlanych lub budowlano-montażowych tak, by skupić się na jej faktycznym wykonaniu, a nie ustaleniach umowy, gdyż tylko wówczas można oczekiwać, że moment powstania obowiązku podatkowego będzie postrzegany podobnie w całym systemie VAT"[34].

W wyroku C-224/18 *Budimex*[35], który stanowił odpowiedź na pytanie prejudycjalne NSA, Trybunał po raz pierwszy wprost uznał, że postanowienia umowne stron mogą wpływać na moment powstania obowiązku podatkowego w VAT. Orzekł, że jeśli strony w umowie ustaliły, iż wykonanie usługi następuje dopiero po formalnym odbiorze, a praktyka taka odzwierciedla rzeczywiste zasady obrotu gospodarczego, to moment powstania obowiązku podatkowego należy powiązać z odbiorem robót, a nie z ich fizycznym zakończeniem.

W wyroku *Budimex* Trybunał, odwołując się do utrwalonych zasad interpretacji dyrektywy VAT, podkreślił, że zasadniczym kryterium kwalifikacji danej czynności jako transakcji podlegającej opodatkowaniu jest jej rzeczywisty charakter gospodarczy i handlowy. Oznacza to konieczność ustalenia, w jakim zakresie postanowienia umowne odzwierciedlają faktyczny przebieg i sens ekonomiczny świadczenia oraz relacje między usługodawcą a usługobiorcą. W tym kontekście TSUE wskazał, że istnieją sytuacje, w których – z uwagi na naturę wykonywanej usługi i praktyki właściwe dla danej branży – świadczenie może zostać uznane za wykonane dopiero wtedy, kiedy spełnione zostaną określone warunki umowne mające zasadnicze znaczenie dla jego kompletności. Jeżeli zatem strony uzgodniły, że odbiór robót stanowi element konieczny do uznania usługi za wykonaną, a konstrukcja ta odpowiada normom i standardom właściwym dla danego rodzaju działalności, formalność odbioru należy traktować jako integralną część świadczenia.

W świetle tych ustaleń Trybunał uznał, że art. 66 lit. c/ dyrektywy VAT nie wyklucza możliwości przyjęcia, iż w przypadku braku wystawienia faktury lub wystawienia jej z opóźnieniem momentem wykonania usługi jest formalny odbiór prac. Jest to dopuszczalne pod warunkiem, że odbiór został przewidziany w umowie jako element determinujący zakończenie świadczenia i odzwierciedla rzeczywistość gospodarczą danego sektora oraz że czynność ta stanowi faktyczne zwieńczenie

[33] Np. wyrok NSA z 8 listopada 2017 r., I FSK 2239/15.
[34] Wyrok NSA z 7 czerwca 2017 r., I FSK 1686/15.
[35] Wyrok TSUE z 2 maja 2019 r. *Budimex*, C-224/18, ECLI:EU:C:2019:347.

usługi i umożliwia definitywne ustalenie wysokości należnego wynagrodzenia. Ocenę spełnienia tych przesłanek Trybunał pozostawił sądowi krajowemu.

Z powyższego wyroku Trybunału w sprawie C-224/18 *Budimex* wynika, że „w zakresie, w jakim odbiór robót został uzgodniony w umowie o świadczenie usług – w sytuacji gdy tego rodzaju warunek odzwierciedla normy i standardy istniejące w dziedzinie, w której jest dokonywana usługa (...) – należy uznać, że formalność ta jest jako taka objęta usługą i że w związku z tym jest ona decydująca dla uznania, że owa usługa została rzeczywiście wykonana"[36].

Przewidziany w umowie obowiązek potwierdzenia wykonania danych usług może wpływać na moment powstania obowiązku podatkowego jedynie wówczas, gdy taki obowiązek nie tylko jest jasny i precyzyjny ze względu na treść umowy, lecz także jest powszechny w danej branży[37]. Wydaje się, że nie chodzi tutaj o pominięcie treści czynności prawnej ze względu na jej sztuczny charakter. Przekroczenie norm i standardów istniejących w danej dziedzinie może wynikać bowiem z innych powodów niż tylko z chęci nadużycia prawa. Strony umowy mogą ukształtować wzajemne obowiązki zgodnie ze swoją wolą. W tym względzie można również uznać, że dla wywołania określonych skutków cywilnoprawnych odbiór usługi nastąpi w innym momencie niż jej wykonanie. Nie zawsze jednak przesunie to wykonanie obowiązku podatkowego – nastąpi to jedynie wówczas, gdy będzie to zgodne z praktyką istniejącą w danej dziedzinie, którą Trybunał określa jako zachowanie norm i standardów[38].

Na przełomowe i praktyczne znaczenie omawianego wyroku w sprawie C-224/18 *Budimex* zwraca się również uwagę w literaturze przedmiotu, podkreśla się bowiem, że dla podatników z branży budowlanej wyrok ten stanowi powrót do stosowanej uprzednio praktyki, opierającej się głównie na protokołach odbioru prac oraz protokołach zdawczo-odbiorczych[39].

Powyższe stanowisko TSUE zostało przyjęte w orzecznictwie NSA na tle problematyki „wykonania usługi" w kontekście daty powstania obowiązku podatkowego w oparciu o postanowienia umowne[40]. Jednocześnie w orzecznictwie NSA prezentowany jest pogląd, że przedstawione w uzasadnieniu wyroku C-224/18 *Budimex* „argumenty i oceny prawne nie są ograniczone do usług o budowlanym charakterze, lecz mają charakter ogólny"[41]. Dlatego też orzeczenie to znalazło zastosowanie m.in. do momentu powstania obowiązku podatkowego z tytułu usług

[36] Tamże, pkt 35.

[37] K. Kasprzyk, M. Verdun, *Kiedy zbudowano piramidę Cheopsa – rozważania dotyczące momentu wykonania usługi budowlanej w świetle wyroku w sprawie Budimex*, „Przegląd Podatkowy" 2019, nr 7, s. 14–22.

[38] R. Wiatrowski, *Gospodarczy cel zawarcia umowy jako kryterium oceny opodatkowania transakcji podatkiem od towarów i usług*, „Analizy i Studia CASP" 2021, t. 11, nr 1, s. 45.

[39] A. Wesołowska, *Moment powstania obowiązku podatkowego VAT w przypadku usług budowlanych lub budowlano-montażowych. Glosa do wyroku TS z dnia 2 maja 2019 r., C-224/18*, LEX/el. 2019.

[40] Wyroki NSA: z 18 lipca 2019 r., I FSK 65/16; z 10 października 2019 r., I FSK 1455/17; z 25 sierpnia 2020 r., I FSK 1266/16; z 21 grudnia 2021 r., I FSK 1164/21; z 15 czerwca 2023 r., I FSK 1636/20; z 10 października 2024 r., I FSK 400/21.

[41] Wyrok NSA z 10 października 2024 r., I FSK 400/21.

o przeprowadzenie badań klinicznych[42]. Naczelny Sąd Administracyjny, odwołując się m.in. do wyroku TSUE w sprawie *Budimex*, podzielił poglądy Sądu pierwszej instancji, że – po pierwsze – w przypadku badań klinicznych obowiązek podatkowy powstanie z chwilą akceptacji usługi przez usługobiorcę oraz przyznania szpitalowi określonej kwoty wynagrodzenia, a także – po drugie – że „akceptacj[a] zakresu wykonanych prac wpływa na treść usługi i nie jest jedynie czynnością z zakresu wzajemnych rozliczeń między skarżącym a sponsorem. Wynika to z tego, że skarżący we wniosku o interpretację wyczerpująco opisał czynności wykonywane w ramach świadczonej usługi, w tym to, że wynikają one z protokołu badania oraz że w ramach prowadzenia badania gromadzi dane o charakterze medycznym (m.in. wyniki badań diagnostycznych), populacyjnym (m.in. dane epidemiologiczne), statystycznym (np. dane demograficzne), ekonomicznym (np. koszt udzielonych świadczeń). Te wszystkie dane są istotne z perspektywy podmiotu zlecającego skarżącemu wykonanie usługi, ponieważ celem sponsora jest pozyskanie i analiza finalnych wyników przeprowadzonych badań (testów) po przeprowadzeniu wszystkich objętych protokołem badania procedur medycznych, na zaplanowanej liczbie osób, w określonym porządku i w ustalony sposób”[43].

Orzeczenie w sprawie C-224/18 *Budimex* miało zatem charakter przełomowy, ponieważ spowodowało zmianę w praktyce polskich sądów administracyjnych, które zaczęły przyjmować, że autonomia stron w zakresie uregulowania momentu wykonania usługi ma znaczenie podatkowe, o ile oddaje rzeczywisty przebieg ekonomiczny i nie stanowi nadużycia. Wyrok ten potwierdził więc, że autonomia stron nie tylko wpływa na strukturę świadczenia, lecz także kształtuje temporalny element stosunku prawnopodatkowego – moment powstania obowiązku podatkowego.

Wyrok w sprawie C-224/18 *Budimex* znalazł również bezpośrednie odzwierciedlenie w późniejszym orzecznictwie TSUE. W szczególności, odwołując się do tego wyroku, w jednym z orzeczeń TSUE stwierdził, że „uznanie danego miejsca za stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej nie może zależeć wyłącznie od statusu prawnego zainteresowanego podmiotu”[44]. Odwołanie się zaś do rzeczywistości gospodarczej i handlowej, o której mowa w sprawie C-224/18 *Budimex*, pozwoliło Trybunałowi w innym wyroku uznać, że „towary są wysyłane lub transportowane na rachunek dostawcy, jeżeli to dostawca, a nie nabywca, podejmuje *de facto* decyzje dotyczące sposobu wysyłki lub transportu tych towarów”. W konsekwencji TSUE przyjął, że jeśli sprzedawca faktycznie kontroluje proces dostawy, to miejsce opodatkowania ustala się według art. 33 dyrektywy[45].

Do wyroku w sprawie C-224/18 *Budimex* TSUE odwołał się również, gdy dokonywał oceny, czy sporną transakcję należy uznać za świadczenie usług. Uznał, że w tym kontekście istotne są warunki umowy, które „należy brać pod uwagę, gdy trzeba ustalić, kto jest usługodawcą i usługobiorcą w transakcji «świadczenia

[42] Tamże.
[43] Tamże.
[44] Wyrok TSUE z 7 maja 2020 r. *Dong Yang Electronics*, C-547/18, ECLI:EU:C:2020:350, pkt 31.
[45] Wyrok TSUE z 18 czerwca 2020 r. *KrakVet*, C-276/18, pkt 60–63.

usług» w rozumieniu (…) dyrektywy [VAT]". Odwołując się do tytułu umowy – „umowa o świadczenie usług", oraz not obciążeniowych, odnoszących się do sprawozdań dotyczących niezgodności i przywrócenia do stanu użytkowania urządzeń, zidentyfikował usługodawcę i jego klienta. W konsekwencji stwierdził, że „art. 2 ust. 1 lit. c/ dyrektywy (…) [VAT] trzeba interpretować w ten sposób, że transakcje, które wpisują się w ramy umowne identyfikujące dostawcę usług, nabywcę tych usług oraz charakter odnośnych usług, należycie zaksięgowane przez podatnika, które zostały opatrzone tytułem potwierdzającym ich charakter jako usług i które doprowadziły do otrzymania przez usługodawcę wynagrodzenia stanowiącego rzeczywiste odzwierciedlenie wartości owych usług w formie not obciążeniowych, stanowią odpłatne świadczenie usług w rozumieniu tego przepisu, niezależnie od ewentualnego braku zysku po stronie podatnika z jednej strony oraz istnienia gwarancji udzielonej na towary będące przedmiotem tych usług z drugiej strony"[46].

Wyrok C-224/18 *Budimex* otworzył drogę do:

– uwzględniania branżowych praktyk jako elementu interpretacji prawa podatkowego;

– akceptowania zróżnicowania temporalnego obowiązków podatkowych w zależności od przyjętego w umowie modelu rozliczeń;

– uznania, że prawo podatkowe nie jest całkowicie autonomiczne – w zakresie oceny „wykonania świadczenia" posiłkuje się cywilnoprawnym ujęciem zobowiązań.

7. Podsumowanie

Z powyższego omówienia wynika, że inicjatywa prejudycjalna polskich sądów administracyjnych przyczyniła się do istotnego przeformułowania sposobu postrzegania wpływu autonomii woli stron na kształtowanie elementów stosunku prawnopodatkowego w podatku od towarów i usług. W punkcie wyjścia przyjęto, że podstawę stosunku prawnopodatkowego stanowi podatkowoprawny stan faktyczny. Analiza orzecznictwa TSUE oraz krajowych sądów administracyjnych prowadzi jednak do wniosku, że w określonym zakresie na ukształtowanie tego stanu wpływać może także wola stron stosunków gospodarczych.

Warunki umowne stanowią istotny element oceny, zwłaszcza w sytuacjach wymagających rozstrzygnięcia, czy mamy do czynienia z dwoma odrębnymi świadczeniami, czy z jednym świadczeniem złożonym. Już wcześniej TSUE wskazywał, że postanowienia umowne należy brać pod uwagę przy ustalaniu, kto jest usługodawcą, a kto usługobiorcą w rozumieniu dyrektywy VAT (sprawa C-653/11 *Newey*). Praktyka prejudycjalna polskich sądów administracyjnych istotnie poszerzyła jednak katalog sytuacji, w których warunki umowne mogą oddziaływać na ocenę elementów stosunku prawnopodatkowego. Dotyczy to m.in. kwalifikowania transakcji jako podlegających opodatkowaniu lub jako czynności związanych z zarządem

[46] Wyrok TSUE z 24 lutego 2022 r. *Suzlon Wind Energy Portugal*, C-605/20, ECLI:EU:C:2022:116, pkt 58–59, 69.

majątkiem prywatnym (sprawa C-213/24 *Grzera*), oceny czynności jako pozornych (sprawa C-114/22 *W. sp. z o.o.*), a także ustalania, czy dane transakcje mają charakter odrębny, czy złożony (sprawy C-224/11 *BGŻ Leasing* oraz C-42/14 *Wojskowa Agencja Mieszkaniowa*). Ponadto autonomia woli stron może oddziaływać na ustalenie momentu powstania obowiązku podatkowego (sprawa C-224/18 *Budimex*).

Należy jednak podkreślić, że warunki umowne powinny zostać pominięte, jeżeli nie odzwierciedlają rzeczywistych zdarzeń gospodarczych, lecz stanowią konstrukcję sztuczną, służącą wyłącznie osiągnięciu nienależnych korzyści podatkowych. Autonomia woli stron ma zatem znaczenie jedynie wówczas, gdy odzwierciedla rzeczywistość gospodarczą i pozostaje w zgodzie z materialną treścią transakcji.

Działalność prejudycjalna polskich sądów administracyjnych znacząco zwiększyła rolę autonomii woli stron w ocenie skutków podatkowych transakcji gospodarczych. W konsekwencji organy podatkowe nie mogą pomijać treści umów cywilnoprawnych, nawet gdy ich konstrukcja odbiega od modelowych wzorców prawa cywilnego. Autonomia stron pozostaje jednak instrumentem o charakterze ograniczonym: nie może prowadzić do zniekształcenia elementów konstrukcyjnych podatku, zastępować ustawowych definicji czynności opodatkowanych, podatnika czy podstawy opodatkowania ani tworzyć fikcji prawnej sprzecznej z rzeczywistością gospodarczą.

W efekcie orzecznictwa prejudycjalnego ukształtowało się podejście, zgodnie z którym autonomia woli stron staje się istotnym, choć pośrednim narzędziem wpływającym na rekonstrukcję stosunku prawnopodatkowego. Nie podważa to zasady legalizmu podatkowego, lecz modyfikuje sposób ustalania stanu faktycznego oraz interpretacji pojęć prawa podatkowego, zbliżając je do podejścia opartego na rzeczywistej treści gospodarczej transakcji.

Bibliografia załącznikowa

Bartosiewicz A., *Stosunek podatkowoprawny na tle konstrukcji prawnej podatku*, „Toruński Rocznik Podatkowy" 2009

Borszowski P., *Elementy stosunku prawnego zobowiązania podatkowego*, Kraków 2004

Chomiuk M., Rolewicz T., *Refakturowanie usługi ubezpieczenia przedmiotu leasingu – wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE, C-224/11*, „Przegląd Podatkowy" 2013, nr 3

Ignasiak M., *Glosa do wyroku TS z dnia 17 stycznia 2013 r., C-224/11*, w: *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach podatkowych. Komentarz*, red. W. Nykiel, A. Zalasiński A., Warszawa 2014, LEX/el.

Kasprzyk K., Verdun M., *Kiedy zbudowano piramidę Cheopsa – rozważania dotyczące momentu wykonania usługi budowlanej w świetle wyroku w sprawie Budimex*, „Przegląd Podatkowy" 2019, nr 7

Mastalski R., *Prawo podatkowe – część ogólna*, Warszawa 1998

Mularczyk G., *Glosa do wyroku NSA z 5 lipca 2006 r., I FSK 945/05*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2007, z. 7–8, poz. 81

Wesołowska A., *Moment powstania obowiązku podatkowego VAT w przypadku usług budowlanych lub budowlano-montażowych. Glosa do wyroku TS z dnia 2 maja 2019 r., C-224/18*, LEX/el. 2019

Wesołowska A., *Usługi kompleksowe w VAT na przykładzie usługi najmu nieruchomości. Glosa do wyroku TS z dnia 16 kwietnia 2015 r., C-42/14*, LEX/el. 2015

Wiatrowski R., *Gospodarczy cel zawarcia umowy jako kryterium oceny opodatkowania transakcji podatkiem od towarów i usług*, „Analizy i Studia CASP" 2021, t. 11, nr 1

Summary

of the article: **The Autonomy of will of the parties in economic relations versus the shaping of tax law relation in the case-law of administrative courts**

The subject of this study is an analysis of the extent to which the preliminary rulings of Polish administrative courts may have contributed to increasing the importance of the autonomy of the parties' will in shaping the legal and tax relationship. To this end, in the context of goods and services tax, we analyzed those preliminary questions referred by Polish administrative courts in which the contractual provisions of the parties to the transaction were of significant importance for the assessment of tax consequences. This made it possible to identify four groups of issues in which national preliminary ruling practice influenced the way in which the autonomy of the parties' will was recognized: complex services, classification of transactions as taxable, sham transactions under civil law, and determination of the moment when the tax obligation arises.

Keywords: autonomy of the parties' will, tax law relationship, VAT, complex services, taxable transactions, sham transactions, moment of tax liability arising

ORZECZNICTWO

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Obywatelstwo Unii – Artykuł 21 ust. 1 TFUE – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Wniosek o zmianę danych dotyczących płci w rejestrach stanu cywilnego – Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego – Obowiązek zapewnienia przez sąd państwa członkowskiego zgodności z orzecznictwem trybunału konstytucyjnego tego państwa – Wykładnia zgodna

Wyrok TS z dnia 12 marca 2026 r. w sprawie C-43/24 [Shipova] *K.M.H. przeciwko Obshtina Stara Zagora*, ECLI:EU:C:2026:183

Wstęp

Komentowany wyrok dotyczy uznania i wpisania do rejestru stanu cywilnego – przez organy państwa członkowskiego właściwe do zmiany aktu urodzenia osoby będącej obywatelem tego państwa członkowskiego – tożsamości transpłciowej tej osoby. Mimo że osoba ta skorzystała ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, jej wniosek nie ma na celu uznania zmiany elementu jej tożsamości nabytej zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim. W tym zakresie problem prawny przedstawiony do rozstrzygnięcia TS różni się zasadniczo od przedmiotu wyroku w sprawie *Mirin*, w którym Trybunał orzekł m.in., że prawo UE stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego niezezwalającemu na uznanie i wpisanie w akcie urodzenia obywatela tego państwa członkowskiego zmiany imienia i tożsamości płciowej uzyskanej zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim w trakcie korzystania ze swobody przemieszczania się i pobytu. Jak podkreślił rzecznik generalny w opinii, „We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zwrócono się (…) do Trybunału o orzeczenie w przedmiocie zgodności z prawem Unii uregulowania państwa członkowskiego (…), który[e] nie uznaje ani zmiany tożsamości płciowej jednego ze swych obywateli, ani jej skutków, jeżeli ta zmiana tożsamości płciowej nie została stwierdzona zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim. Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie, ponieważ dotyczy kompetencji państw członkowskich w zakresie stanu cywilnego” (pkt 6 opinii).

Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

K.M.H. urodziła się w Bułgarii i została zarejestrowana w chwili urodzenia jako osoba płci męskiej z nazwiskiem składającym się z imienia, nazwiska ojcowskiego i nazwiska rodzinnego, odpowiadającym tej płci. Nadano jej osobisty numer identyfikacyjny i wydano dokument tożsamości, które również identyfikują ją jako osobę płci męskiej.

Obecnie zamieszkuje na stałe we Włoszech wraz z włoskim partnerem, który ją utrzymuje. Poddała się terapii hormonalnej, dzięki której wygląda jak kobieta i chce poddać się chirurgicznej operacji zmiany płci, co zakładałoby także zmianę statusu osobistego. Rozbieżność między wyglądem oraz zachowaniem osoby płci żeńskiej, z jednej strony, a posiadaniem oficjalnych dokumentów tożsamości, w tym dowodu tożsamości, osoby płci męskiej, z drugiej strony, powoduje dla niej codzienne niedogodności i problemy, w szczególności przy znalezieniu pracy.

W związku z tym wystąpiła do Rayonen sad Stara Zagora (sądu rejonowego w Stara Zagora, Bułgaria) o stwierdzenie, że jest osobą płci żeńskiej poprzez nakazanie zmiany jej nazwiska z K.M.H. (imię, nazwisko ojcowskie i nazwisko rodzinne rodzaju męskiego) na K.M.H. (imię, nazwisko ojcowskie i nazwisko rodzinne rodzaju żeńskiego) oraz uwidocznienie tej zmiany w wydanym dla niej akcie urodzenia.

Sąd ten, który dysponował różnymi opiniami lekarskimi oraz ekspertyzą sądową potwierdzającymi oświadczenia K.M.H. dotyczące postulowanej tożsamości płciowej, oddalił jej wniosek; przyznał, że K.M.H. jest osobą transpłciową, i stwierdził, że wniosek zmierzający do uznania zmiany jej tożsamości płciowej wynika z wolnej woli i świadomego wyboru. Uznał jednak, że nie zostało spełnione kryterium prawne pozwalające na uwzględnienie wspomnianego wniosku na podstawie art. 73 ustawy o rejestracji stanu cywilnego w związku z art. 19 tej ustawy. Stwierdził, że bułgarskie prawo obiektywne nie przewiduje możliwości zmiany, ze względów psychologicznych, okoliczności faktycznych ustalonych w akcie stanu cywilnego.

Orzeczenie to zostało utrzymane w mocy w postępowaniu apelacyjnym przez Okrazhen sad Stara Zagora (sąd okręgowy w Starej Zagorze, Bułgaria) i uzasadnione tym, że bułgarski ustawodawca przewidział rejestrację płci ustalonej w chwili narodzin na podstawie pierwotnych cech płciowych. Zezwolić na zmianę płci można tylko wówczas, gdy jest to wymagane w wyniku modyfikacji ciała. Dodatkowo przepisy ustawy o rejestracji stanu cywilnego są całkowicie jasne i nie pozostawiają żadnej możliwości odmiennej wykładni. Jednocześnie to do państwa jako ustawodawcy należy podjęcie środków w celu poszanowania życia prywatnego i rodzinnego obywateli, zgodnie z zasadą ustanowioną w art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, która ma bezpośrednie zastosowanie.

W wyniku skargi kasacyjnej Varhoven kasatsionen sad (najwyższy sąd kasacyjny, Bułgaria) orzeczeniem z 28 czerwca 2019 r. orzekł, że niezależnie od braku uregulowań prawnych w prawie krajowym, zasada poszanowania prawa do życia

prywatnego i rodzinnego nakłada na sąd obowiązek dokonania, w zależności od przypadku, oceny, czy spełnione zostały materialne przesłanki zmiany tożsamości płciowej danej osoby – jako warunek prawnej zmiany danych dotyczących stanu cywilnego wpisanych w akcie urodzenia – w celu osiągnięcia niezbędnej sprawiedliwej równowagi między interesem publicznym a interesem jednostki, w świetle art. 8 EKPC. Sąd ten postanowił przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi okręgowemu w Starej Zagorze w celu zgromadzenia nowych dowodów dotyczących sytuacji medycznej K.M.H.

Sąd ten, który dysponował drugą ekspertyzą potwierdzającą, że K.M.H. jest osobą transpłciową, ponownie oddalił jej wniosek o zmianę aktów stanu cywilnego, powtarzając uzasadnienie swojego pierwszego orzeczenia opartego na braku procedury umożliwiającej wpisanie do aktu urodzenia „płci psychicznej".

Zgromadzenie ogólne izby cywilnej najwyższego sądu kasacyjnego wydało uchwałę interpretacyjną nr 2/2020 z 20 lutego 2023 r., wiążącą prawnie dla wszystkich organów państwa i wszystkich sądów, w tym dla składów orzekających najwyższego sądu kasacyjnego. W odpowiedzi na pytanie, czy warunki wstępne do dokonania zmiany danych w aktach stanu cywilnego osoby, która twierdzi, że jest transpłciowa, wynikają z art. 8 EKPC, orzeczono, że prawo materialne obowiązujące w Bułgarii, w takim przypadku, nie przewiduje możliwości zmiany widniejących w aktach stanu cywilnego danych dotyczących płci, nazwiska i osobistego numeru identyfikacyjnego. Dodatkowo inny wniosek nie wynika z prawa Unii, ponieważ przepisy dotyczące stanu cywilnego osób należą do kompetencji państw członkowskich. Wreszcie uchwała ta opiera się na wyroku nr 15 Konstitutsionen sad (trybunału konstytucyjnego, Bułgaria) z 26 października 2021 r., z którego wynika, że termin „płeć" w Konstytucji można rozumieć wyłącznie w jego znaczeniu biologicznym i że interes publiczny przeważa nad interesem osób transpłciowych ze względu na moralne lub religijne normy i zasady leżące u podstaw koncepcji i wartości ustanowionych w społeczeństwie, którego stabilność i trwałość należy zapewnić. W tym względzie w wyroku tym podkreślono wpływ zmiany aktu urodzenia osoby, która twierdzi, że jest „transseksualna", na status cywilny innych osób, w tym osób małoletnich i nieposiadających zdolności do czynności prawnych, takich jak dzieci tej osoby, a także jej małżonka.

Varhoven kasatsionen sad (najwyższy sąd kasacyjny) wyraził jednak wątpliwości co do wykładni przyjętej w uchwale interpretacyjnej, postanowił więc zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy ustanowione w art. 9 TUE oraz w art. 8 i 21 [TFUE] zasady równości obywateli Unii i swobodnego przemieszczania się – potwierdzone w art. 7 [Karty] i w art. 8 [EKPC] – dopuszczają przepisy krajowe państwa członkowskiego wykluczające jakąkolwiek możliwość dokonania zmiany już wpisanych danych dotyczących płci, nazwiska i jednolitego [osobistego] numeru identyfikacyjnego (EGN) w aktach stanu cywilnego wnioskodawcy, który twierdzi, że jest [osobą transpłciową]?

2) Czy ustanowione w art. 9 TUE oraz w art. 8 i 21 [TFUE] zasady równości obywateli Unii i swobodnego przemieszczania się – a także ustanowiony w art. 10 TFUE

zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, potwierdzone w art. 7 Karty i art. 8 EKPC, oraz zasada przyznająca prawo do skutecznego środka prawnego – dopuszczają określenie orzecznictwa krajowego (w niniejszym przypadku w uchwale interpretacyjnej […]), zgodnie z którym przyjmuje się, że obiektywne prawo materialne obowiązujące na terytorium danego państwa członkowskiego Unii nie przewiduje możliwości zmiany płci, nazwiska i jednolitego [osobistego] numeru identyfikacyjnego w aktach stanu cywilnego wnioskodawcy, który twierdzi, że jest [osobą transpłciową], podczas gdy w ten sposób stawia się tego wnioskodawcę w sytuacji odmiennej od sytuacji, w jakiej znalazłby się on w innym państwie członkowskim, w którego orzecznictwie krajowym przyjęto przeciwne rozstrzygnięcia?

Czy dopuszczalne jest również orzecznictwo krajowe, w którym, ze względu na wartości religijne i normy moralne, nie dopuszczono zmiany tożsamości płciowej, z wyjątkiem przypadków konieczności z przyczyn medycznych wyłącznie w odniesieniu do określonych osób – a mianowicie osób interseksualnych?

Czy dopuszczalne jest orzecznictwo krajowe, w którym przyjęto, że zmiana płci jest możliwa jedynie w określonych przypadkach, ze względu na wartości religijne i normy moralne, oraz z przyczyn medycznych jedynie w odniesieniu do określonych osób (osób interseksualnych) – lecz nie w pozostałych przypadkach zmiany tożsamości płciowej z innych przyczyn, odmiennych od przyczyn medycznych?

3) Czy ustanowiony w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku ze stosowaniem dyrektywy [2004/38] i art. 21 ust. 1 TFUE [zgodnie z wyrokami: z dnia 5 czerwca 2018 r., *Coman i in.* (C-673/16, EU:C:2018:385); *Pancharevo*] obowiązek państwa członkowskiego Unii Europejskiej uznania stanu cywilnego osób zamieszkałych w innym państwie członkowskim, zgodnie z prawem tego ostatniego państwa, obowiązuje również w odniesieniu do płci jako jednego z podstawowych elementów stanu cywilnego i wymaga – w przypadku ustalenia w innym państwie członkowskim zmiany płci osoby, która jest również obywatelem bułgarskim – dokonania wpisu tej okoliczności w odpowiednich rejestrach w Republice Bułgarii?

4) Czy dopuszczalne jest – biorąc pod uwagę prawo do rzetelnego procesu sądowego wynikające z Karty i z EKPC – przyjęcie wiążącej wykładni Konstitucijata (konstytucji) w orzeczeniu Konstitutsionen sad (trybunału konstytucyjnego), zgodnie z którym pojęcie „płci" jest rozumiane jedynie w jego sensie biologicznym[?] [C]zy jest to zgodne z wymogami prawa Unii i czy może to stanowić przeszkodę prawną dla zarejestrowania zmiany płci [w aktach stanu cywilnego]?"

Opinia rzecznika generalnego Jeana Richarda de La Toura

W pierwszej kolejności rzecznik generalny odniósł się do właściwości TS w tej sprawie, stwierdzając, że sytuacja K.M.H. jest objęta zakresem stosowania art. 21 ust. 1 TFUE. Jako obywatelka bułgarska K.M.H. skorzystała bowiem z prawa do swobodnego przemieszczania się do innego państwa członkowskiego, a mianowicie

do Republiki Włoskiej. Pragnie tam przebywać i pracować oraz swobodnie przemieszczać się po terytorium państw członkowskich, posługując się tożsamością wynikającą z prawnego uznania jej tożsamości płciowej w państwie członkowskim jej pochodzenia, a także by zagwarantować sobie życie rodzinne z partnerem włoskim. Republika Bułgarii posiada wyłączną kompetencję do wydania K.M.H. dowodu tożsamości lub paszportu wskazującego jej obywatelstwo (pkt 46 opinii).

W ocenie rzecznika generalnego, po pierwsze, ponieważ K.M.H. może powołać się na art. 21 ust. 1 TFUE, można pominąć niektóre podstawy, na które powołuje się sąd odsyłający w pytaniu trzecim i czwartym, a mianowicie przepisy dotyczące równości (art. 9 TUE i art. 8 TFUE), niedyskryminacji (art. 10 TFUE) i prawa do skutecznego środka prawnego (art. 47 Karty); po drugie, należy przeformułować pytanie pierwsze i drugie w ten sposób, że sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 20 i art. 21 ust. 1 TFUE oraz art. 7 i art. 45 ust. 1 Karty w związku z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez sądy krajowe, które nie zezwalają na prawne uznanie i wpisanie do ich aktów urodzenia zmiany tożsamości płciowej jego obywateli – w tym także w sytuacji, gdy nie doszło do chirurgicznej korekty płci – oraz zmiany ich nazwiska oraz osobistego numeru identyfikacyjnego, podczas gdy od tego wpisu zależy zmiana danych zawartych w ich dokumentach tożsamości (pkt 54–56 opinii).

Następnie rzecznik uznał, że logika leżąca u podstaw orzecznictwa dotyczącego zmiany tożsamości płciowej uzyskanej zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim jest identyczna z logiką dotyczącą nazwiska. Opiera się ona na stwierdzeniu, że wykonywanie praw przyznanych przez art. 20 i art. 21 ust. 1 TFUE jest utrudnione, gdy uznana w państwie członkowskim tożsamość obywatela Unii „korzystającego z prawa do swobodnego przemieszczania się" różni się od tożsamości zarejestrowanej w państwie członkowskim, którego jest obywatelem (pkt 57 opinii).

W ocenie rzecznika rozpatrywana sprawa jest bezprecedensowa; dotyczy tego, w jaki sposób zapewnić skuteczność korzystania ze swobody przemieszczania się, w przypadku gdy tożsamość płciowa doświadczana w trakcie życia przez obywatela Unii różni się od tożsamości płciowej wynikającej z płci zapisanej w jego akcie urodzenia, która to tożsamość zostaje przepisana do jego dowodu tożsamości lub paszportu. W tym konkretnym przypadku, co podnosi K.M.H. przed sądami krajowymi, nie posiada ona dokumentów tożsamości, które umożliwiałyby jej przemieszczanie się i pobyt oraz pracę na terytorium państw członkowskich, bez konieczności podniesienia wątpliwości wywołanych niezgodnością między – z jednej strony – wskazaniem jej płci w tych dokumentach zgodnie z informacją zawartą w akcie urodzenia a – z drugiej strony – jej tożsamością płciową doświadczaną przez nią w trakcie życia (pkt 60 opinii).

Odnosząc się do podstawy obowiązku państw członkowskich prawnego uznania zmiany tożsamości płciowej jednego z ich obywateli urodzonych na ich terytorium, rzecznik zauważył, że nie można rozszerzyć zakresu stosowania art. 21 ust. 1 TFUE – w rozumieniu nadanym mu w wykładni dotyczącej tożsamości

obywateli Unii „korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się", gdy tożsamość ta jest różna w zależności od danych państw członkowskich – na sytuację, w której brak jest aktu lub decyzji wydanych w innym państwie członkowskim. Podjęcie decyzji na tej tylko podstawie, nawet w świetle art. 7 Karty, że państwo członkowskie ma obowiązek prawnego uznania tożsamości płciowej, prowadziłoby (...) do podważenia zasady kompetencji państw członkowskich w dziedzinie statusu osobistego, a w konsekwencji stanu cywilnego. Taka decyzja prowadziłaby w ostatecznym rozrachunku do nieograniczonego uznania praw związanych z obywatelstwem Unii, mimo że żaden przepis traktatów tego nie przewiduje. Ponadto wykładnia oparta na art. 45 ust. 1 Karty jest ograniczona przez art. 51 ust. 2 Karty (pkt 62 opinii). Według rzecznika generalnego odpowiedź oparta na art. 21 ust. 1 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38 wydaje się rozwiązaniem bardziej właściwym, ponieważ pozostaje w granicach i warunkach wykonywania przez obywateli Unii ich prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, przewidzianych w art. 21 ust. 1 TFUE, które zostały określone w dyrektywie 2004/38 (pkt 64 opinii). W konsekwencji, jeżeli dowody osobiste i paszporty wydane przez dane państwo członkowskie zawierają oznaczenie dotyczące płci ich posiadacza wynikające z aktu urodzenia, to powinna również tam widnieć tożsamość płciowa doświadczana przez niego w trakcie życia, jeżeli różni się ona od tej przypisanej mu przy urodzeniu. To samo dotyczy imienia, nazwiska oraz, w stosownych przypadkach, osobistego numeru identyfikacyjnego zgodnych ze zmianą tożsamości płciowej. W tym względzie należy przypomnieć, że oznaczenie płci ma skutki psychospołeczne, ponieważ określa tożsamość płciową jako męską lub żeńską. W związku z tym, jeżeli w konkretnej sytuacji wskazanie to nie odpowiada tożsamości płciowej doświadczanej w trakcie życia przez daną osobę, dokument przedstawiany celem wykazania tożsamości (dowód tożsamości lub paszport) nieuchronnie budzi wątpliwości co do jego autentyczności lub prawdziwości (pkt 67 opinii).

Jeśli chodzi o oznaczenie płci w dowodach tożsamości lub paszportach, rzecznik wskazał, że państwa członkowskie nie mają obowiązku umieszczenia w dowodzie osobistym pola związanego z płcią kulturową (lub płcią) (pkt 73 opinii). Natomiast gdy chodzi o obywatela Unii będącego osobą transpłciową, to zdaniem rzecznika generalnego należy wydać dowód tożsamości zgodny z jego tożsamością płciową doświadczaną przez niego w trakcie życia, należy zatem przyjąć założenie, że państwo członkowskie, którego jest on obywatelem, wskazuje w dowodach tożsamości płeć kulturową (lub płeć) (pkt 74 opinii).

Następnie rzecznik zaproponował TS uznanie nowej formy przeszkody w wykonywaniu przez obywatela Unii praw zagwarantowanych w art. 21 TFUE i art. 45 ust. 1 Karty w związku z jej art. 7. Przeszkoda ta nie wynika z istnienia dwóch rozbieżnych aktów z zakresu stanu cywilnego dotyczących tej samej osoby, lecz z obowiązkowego oznaczenia w dowodzie tożsamości płci wynikającej z aktu urodzenia bez możliwości umieszczenia w nim innej tożsamości płciowej, a mianowicie doświadczanej w trakcie życia (pkt 76 opinii). Trybunał mógłby wówczas, zdaniem rzecznika generalnego, przyjąć, że w takiej sytuacji państwo członkowskie nie może powoływać się na brak w swoim prawie krajowym procedury prawnego uznania

tożsamości transpłciowej, aby przeszkodzić prawu do uzyskania dokumentu tożsamości, który ułatwia korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich danego obywatela Unii (pkt 77 opinii).

Następnie rzecznik stwierdził, że wybór aktu urodzenia jako dokumentu referencyjnego, w którym odnotowuje się zmiany zawartych w nim danych do celów dowodowych, w szczególności w związku z wydawaniem dokumentów tożsamości, wchodzi w zakres wykonywania przez państwa członkowskie ich kompetencji w zakresie zarówno stanu cywilnego, jak i wydawania dokumentów tożsamości (pkt 80 opinii). Zastrzegł równocześnie, że realizując tę kompetencję w tych dwóch dziedzinach, państwa członkowskie powinny czynić to z poszanowaniem prawa Unii, w szczególności postanowień TFUE dotyczących przyznanej wszystkim obywatelom Unii swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich (pkt 81 opinii)

W tych okolicznościach uregulowania krajowe, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez sądy krajowe, które nie zezwalają osobie transpłciowej, w braku uznania jej tożsamości płciowej, na korzystanie z prawa chronionego przez prawo Unii, takiego jak w niniejszym przypadku, prawa do posiadania dokumentu tożsamości umożliwiającego jej swobodne korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, stanowi ograniczenie prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu przewidzianego w art. 21 ust. 1 TFUE (pkt 83 opinii).

W dalszej kolejności rzecznik generalny dokonał oceny zgodności z prawem Unii uregulowań krajowych, które – zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Konstitutsionen sad (trybunał konstytucyjny) i przez pełen skład izb cywilnych Varhoven kasatsionen sad (najwyższego sądu kasacyjnego) w uchwale interpretacyjnej – realizują zgodny z prawem cel, i podał, że można te uregulowania uznać za uzasadnione tylko wtedy, gdy są one zgodne z gwarantowanymi w Karcie prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał, a w szczególności z prawem do poszanowania życia prywatnego, o którym mowa w art. 7 Karty (pkt 89 opinii). Ponieważ prawa zagwarantowane w art. 7 Karty mają, zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty, takie samo znaczenie i zakres jak prawa zagwarantowane w art. 8 EKPC, przy czym EKPC stanowi minimalny próg ochrony, należy pamiętać, że z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, iż na mocy pozytywnych obowiązków wynikających dla nich z art. 8 EKPC, państwa są zobowiązane uznać zmianę tożsamości płciowej w dokumentach urzędowych poprzez m.in. umożliwienie zainteresowanym zmiany danych dotyczących ich stanu cywilnego wraz z wynikającymi z tego konsekwencjami w sposób szybki, przejrzysty i dostępny (pkt 90 opinii). Ponadto w wyroku *P.H. przeciwko Bułgarii* ETPC odniósł się do wyroku z 9 lipca 2020 r. w sprawie *Y.T. przeciwko Bułgarii*, podkreślając, że stwierdził on, iż „odmawiając prawnego uznania korekty płci skarżącego bez przedstawienia wystarczającego i istotnego uzasadnienia oraz bez wyjaśnienia, dlaczego w innych sprawach rozstrzygniętych przez sądy krajowe taka korekta została uznana, organy wewnętrzne w sposób nieuzasadniony naruszyły prawo skarżącego do poszanowania jego życia prywatnego" (pkt 91 opinii).

Rzecznik generalny stwierdził ponadto, ze wszelkie procedury prowadzące do uzupełnienia w rejestrze stanu cywilnego danych osoby transpłciowej w celu uzyskania zgodnego z nimi dokumentu tożsamości nie mogą być uzależnione od przedstawienia dowodów chirurgicznej korekty płci (pkt 100 opinii) oraz że należy przewidzieć – w razie potrzeby w drodze wykładni sądowej przepisów krajowych – odpowiednią procedurę w zakresie stanu cywilnego, tak aby obywatelom bułgarskim mogły być wydawane dokumenty tożsamości odpowiadające tożsamości płciowej doświadczanej przez nich w trakcie życia (pkt 101 opinii).

W świetle całości powyższych rozważań rzecznik generalny zaproponował, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez Varhoven kasatsionen sad (najwyższy sąd kasacyjny, Bułgaria) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

Artykuł 20 i art. 21 ust. 1 TFUE oraz art. 7 i art. 45 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w związku z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (…) należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez sądy krajowe, które nie zezwalają na to, żeby zmiana tożsamości płciowej jego obywateli, w tym także w sytuacji, gdy nie doszło do chirurgicznej korekty płci, a także zmiana ich nazwiska i osobistego numeru identyfikacyjnego były prawnie uznane i wpisane do ich aktu urodzenia, podczas gdy od tego wpisu zależy zmiana danych widniejących w ich dokumentach tożsamości.

Wyrok Trybunału

Trybunał wskazał, że w postępowaniu głównym jest bezsporne, że K.M.H., jako obywatelka Unii, skorzystała z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie pochodzenia zgodnie z art. 21 TFUE. Może ona zatem powoływać się na prawa przyznane w tym artykule, z zastrzeżeniem, zgodnie z jego ust. 1, ograniczeń i warunków przewidzianych w traktatach i w przepisach przyjętych w celu ich wykonania. Są one przewidziane w dyrektywie 2004/38, która ma w szczególności na celu określenie warunków wykonywania tych praw oraz ich ograniczeń (pkt 33 wyroku).

W tym względzie zauważył, że art. 4 ust. 3 tej dyrektywy nakłada na państwa członkowskie działające zgodnie z ich ustawodawstwem obowiązek wydania swoim obywatelom dowodu tożsamości lub paszportu potwierdzającego ich obywatelstwo w celu umożliwienia im korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (pkt 34 wyroku).

Tymczasem zmiana danych dotyczących płci, o którą wnioskuje K.M.H. w ramach postępowania głównego, na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o bułgarskich dokumentach tożsamości w związku z art. 13 ust. 1 tej ustawy, nakłada na K.M.H. obowiązek zwrócenia się o wydanie nowych bułgarskich dokumentów tożsamości (pkt 35 wyroku).

Trybunał stwierdził, że w tych okolicznościach, bez konieczności orzekania w przedmiocie wykładni art. 9 TUE oraz art. 8 i 10 TFUE, należy uznać,

że poprzez pytania pierwsze i drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 21 TFUE i art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38 w związku z art. 7 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, które nie zezwalają na zmianę danych dotyczących płci, takich jak płeć, nazwisko, nazwisko patronimiczne, imię i osobisty numer identyfikacyjny, wpisanych w rejestrach stanu cywilnego tego państwa członkowskiego, w odniesieniu do obywatela wspomnianego państwa członkowskiego, który skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim (pkt 36 wyroku).

Odnosząc się do istoty przedstawionych do rozstrzygnięcia kwestii prawnych, Trybunał uznał, że w obecnym stanie prawa Unii sytuacja osób, do których mają zastosowanie przepisy dotyczące zmiany nazwiska, nazwiska patronimicznego, imienia lub tożsamości płciowej danej osoby, stanowi kwestię należącą do kompetencji państw członkowskich. Prawo Unii nie narusza tej kompetencji. Jednakże przy wykonywaniu wspomnianej kompetencji każde państwo członkowskie powinno przestrzegać prawa Unii, a w szczególności postanowień TFUE dotyczących przyznanego każdemu obywatelowi Unii prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (pkt 37 wyroku).

W ocenie Trybunał korzystanie z ustanowionego w art. 21 TFUE prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich może być utrudnione przez odmowę uznania przez państwo członkowskie zmiany tożsamości płciowej dokonanej na podstawie procedur przewidzianych w tym celu w państwie członkowskim, w którym dany obywatel Unii skorzystał z tego prawa, niezależnie od tego, czy zmiana ta jest związana ze zmianą nazwiska lub imienia. Podobnie bowiem jak nazwisko lub imię, płeć definiuje tożsamość i status osobisty danej osoby. W związku z tym odmowa zmiany i uznania tożsamości płciowej uzyskanej przez obywatela państwa członkowskiego zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim może spowodować dla niego poważne niedogodności na płaszczyźnie administracyjnej, zawodowej i prywatnej (pkt 38 wyroku).

Trybunał zwrócił uwagę, że w przypadku obywatela Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim i który w trakcie pobytu w tym ostatnim państwie zmienił swoje imię i tożsamość płciową, istnieje konkretne ryzyko – ze względu na noszenie dwóch różnych imion i przypisanie mu dwóch różnych tożsamości płciowych – że będzie on musiał rozwiać wątpliwości co do jego tożsamości oraz autentyczności przedstawianych przez niego dokumentów tożsamości lub prawdziwości zawartych w nich danych, co stanowi okoliczność mogącą stanowić przeszkodę w wykonywaniu prawa wynikającego z art. 21 TFUE (pkt 39 wyroku).

Trybunał podkreślił, że w odróżnieniu od sytuacji, o której mowa w poprzednim punkcie, K.M.H. nie posiada dokumentów przyjmującego państwa członkowskiego, na którego terytorium zamieszkuje, a mianowicie Republiki Włoskiej, zawierających dane dotyczące jej tożsamości płciowej różniące się od danych zawartych w rejestrze stanu cywilnego państwa członkowskiego, którego jest obywatelką, a mianowicie Republiki Bułgarii (pkt 40 wyroku).

Jednakże, jak podkreślił Trybunał, jest bezsporne, że K.M.H. jest zmuszona rozwiać wątpliwości wywołane rozbieżnością między – z jednej strony – wskazaniem jej płci wyłącznie w dowodzie osobistym, którym dysponuje, a – z drugiej strony – tożsamością płciową doświadczaną przez nią w życiu (pkt 41 wyroku). Z jej uwag na piśmie wynika bowiem, że okoliczność, iż jej dowód tożsamości lub też dokumenty podróży, które zostały jej wydane, wskazują na tożsamość męską, powoduje dla niej znaczne niedogodności w każdym przypadku, gdy musi się ona identyfikować przed pracownikami przewoźnika lotniczego, zakładu hotelowego, lecz również przed siłami porządkowymi, w szczególności w przypadku przekroczenia granicy (pkt 42 wyroku).

W ocenie Trybunału rozbieżność między wyglądem danej osoby a danymi dotyczącymi płci, które wskazano w jej dowodzie tożsamości lub paszporcie, może zatem zobowiązywać tę osobę do rozwiania wątpliwości co do jej tożsamości oraz autentyczności przedstawianego przez nią dokumentu tożsamości lub prawdziwości zawartych w nim danych, co może stanowić przeszkodę w wykonywaniu prawa wynikającego z art. 21 TFUE (pkt 44 wyroku).

Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ograniczenie swobodnego przepływu osób, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, może być uzasadnione jedynie wtedy, gdy opiera się na obiektywnych względach interesu ogólnego i jest proporcjonalne do uzasadnionego celu realizowanego przez prawo krajowe (pkt 45 wyroku). W niniejszej sprawie rząd bułgarski ograniczył się do stwierdzenia, że prawne uznanie tożsamości płciowej należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Sąd odsyłający powołał się natomiast na orzecznictwo krajowe, które odnosi się do wyłącznego uznawania płci w jej znaczeniu biologicznym, a także do norm i zasad moralnych lub religijnych jako regulatorów zachowania (pkt 46 wyroku).

W tym względzie Trybunał zauważył, że chociaż wystawianie dokumentów tożsamości, takich jak dowód tożsamości lub paszport, należy do wyłącznej kompetencji organów państwa członkowskiego, którego obywatelem jest dana osoba, to jednak dokumenty te powinny zostać wydane zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38, aby osoba ta mogła skorzystać z przysługującego jej prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (pkt 47 wyroku). Ponadto, jeżeli środek państwa członkowskiego ograniczający podstawową swobodę zagwarantowaną w TFUE jest uzasadniony nadrzędnym względem interesu ogólnego uznanym w prawie Unii, środek taki stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty, w związku z czym musi on być zgodny z prawami podstawowymi ustanowionymi w Karcie, a w szczególności z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, o którym mowa w jej art. 7 (pkt 48 wyroku).

Tymczasem, jak wynika z wyjaśnień dotyczących Karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17), zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty prawa zagwarantowane w jej art. 7 mają takie samo znaczenie i zakres jak prawa zagwarantowane w art. 8 EKPC, ponieważ ten ostatni artykuł stanowi próg minimalnej ochrony (pkt 49 wyroku). Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka art. 8 EKPC chroni tożsamość płciową danej osoby jako element konstytutywny i jeden

z najbardziej intymnych aspektów jej życia prywatnego. A zatem ów art. 8 obejmuje prawo każdej osoby do określenia szczegółów jej tożsamości jako istoty ludzkiej, co obejmuje prawo osób transpłciowych do rozwoju osobistego oraz do integralności fizycznej i psychicznej, a także do poszanowania i uznawania ich tożsamości płciowej. W tym celu wspomniany art. 8 nakłada na państwa w szczególności obowiązki pozytywne, co wiąże się z ustanowieniem skutecznych i dostępnych procedur gwarantujących skuteczne poszanowanie (…) prawa do tożsamości płciowej, przy czym uznanie tożsamości płciowej osoby nie może być uzależnione od leczenia chirurgicznego niepożądanego przez tę osobę. Ponadto, biorąc pod uwagę szczególne znaczenie tego prawa, państwom przysługuje jedynie ograniczony zakres uznania w tej dziedzinie (pkt 50 wyroku).

Trybunał przypomniał, że z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika (…), że zgodnie z art. 8 EKPC państwa są zobowiązane wprowadzić jasną i przewidywalną procedurę prawnego uznania tożsamości płciowej, umożliwiającą zmianę danych dotyczących płci, a zatem nazwiska, nazwiska patronimicznego, imienia lub osobistego numeru identyfikacyjnego, w dokumentach urzędowych, w sposób szybki, przejrzysty i dostępny (pkt 51 wyroku). Ponadto, z wyroku ETPC z 9 lipca 2020 r. w sprawie *Y.T. przeciwko Bułgarii* i z wyroku ETPC z 27 września 2022 r. w sprawie *P.H. przeciwko Bułgarii* wynika, że uregulowanie bułgarskie rozpatrywane w postępowaniu głównym należy uznać za niezgodne z art. 8 EKPC.

W każdym razie w tym kontekście należy również przypomnieć, że uregulowanie krajowe stojące na przeszkodzie spełnieniu przez osobę transpłciową – ze względu na brak uznania jej tożsamości płciowej – warunku koniecznego do skorzystania z prawa chronionego przez prawo Unii należy uznać za co do zasady niezgodne z tym prawem (pkt 53 wyroku). Tolerowanie dyskryminacji ze względu na różnicę między płcią biologiczną a tożsamością płciową oznaczałoby bowiem naruszenie, w odniesieniu do osoby transpłciowej, poszanowania godności i wolności, do których ma ona prawo i które Trybunał powinien chronić (pkt 54 wyroku). Wynika z tego, że takie uregulowanie państwa członkowskiego, które nie pozwala na zmianę danych dotyczących płci jednego z obywateli, który skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego, jest również sprzeczne z prawami podstawowymi zagwarantowanymi osobom transpłciowym w art. 7 Karty. Nie można uznać, że umożliwia ono tym osobom skuteczne dochodzenie praw przyznanych im w art. 21 TFUE (pkt 55 wyroku).

Trybunał zauważył, że poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie temu, by sąd państwa członkowskiego był związany wykładnią uregulowań krajowych dokonaną przez trybunał konstytucyjny tego państwa członkowskiego, która może stanowić przeszkodę prawną do wpisania zmiany danych dotyczących płci w rejestrach stanu cywilnego wspomnianego państwa członkowskiego i która jest niezgodna z wykładnią prawa Unii dokonaną przez Trybunał (pkt 57 wyroku).

Na wstępie Trybunał zauważył, że sąd krajowy, który skorzystał z uprawnienia przyznanego mu w art. 267 akapit drugi TFUE, powinien w danym wypadku pominąć ocenę sądu krajowego wyższej instancji, jeżeli uzna, w świetle wykładni

dokonanej przez Trybunał, że ocena ta nie jest zgodna z prawem Unii, poprzez odstąpienie w razie potrzeby od stosowania przepisu krajowego zobowiązującego go do zastosowania się do orzeczeń tego sądu krajowego wyższej instancji (pkt 58 wyroku). Obowiązek ten ma zastosowanie, gdy sąd powszechny jest związany orzeczeniem krajowego sądu konstytucyjnego, które w jego ocenie jest sprzeczne z prawem Unii (pkt 59 wyroku). Obowiązek ten powstaje bowiem w zakresie, w jakim z utrwalonego orzecznictwa wynika, że nie można dopuścić, by przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, naruszały jedność i skuteczność prawa Unii (pkt 60 wyroku). Trybunał przypomniał, że wymóg wykładni zgodnej obejmuje obowiązek zmiany, w razie potrzeby, przez sądy krajowe utrwalonego orzecznictwa, jeżeli opiera się ono na wykładni prawa krajowego niezgodnej z prawem Unii, nawet gdy orzecznictwo to zostało przyjęte przez sąd najwyższej instancji. W związku z tym w sprawie w postępowaniu głównym sąd odsyłający nie może skutecznie uznać, że nie jest w stanie dokonać wykładni rozpatrywanych przepisów krajowych zgodnie z prawem Unii z tego tylko powodu, że te przepisy są obecnie interpretowane stale w sposób niezgodny z tym prawem przez trybunał konstytucyjny zainteresowanego państwa członkowskiego (pkt 62 wyroku).

Następnie Trybunał uściślił, że zarówno art. 21 ust. 1 TFUE, jak i art. 7 Karty są same w sobie wystarczające i nie muszą być dookreślane przepisami prawa Unii lub prawa krajowego, aby przyznawać jednostkom prawa, na które – jako takie – mogą się one bezpośrednio powoływać. Wobec tego, gdyby sąd odsyłający miał stwierdzić, że nie jest możliwe dokonanie wykładni prawa krajowego w sposób zgodny z prawem Unii, byłby on zobowiązany zapewnić, w ramach swoich kompetencji, ochronę prawną przysługującą jednostkom na podstawie tych artykułów i zagwarantować ich pełną skuteczność, w razie potrzeby poprzez odstąpienie od stosowania odnośnych przepisów krajowych (pkt 63 wyroku).

Z powyższych względów Trybunał orzekł, co następuje:

1. Artykuł 21 TFUE i art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (...) w związku z art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, które nie zezwalają na zmianę danych dotyczących płci, takich jak płeć, nazwisko, nazwisko patronimiczne, imię i osobisty numer identyfikacyjny, wpisanych w rejestrach stanu cywilnego tego państwa członkowskiego, w odniesieniu do obywatela wspomnianego państwa członkowskiego, który skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim.

2. Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie temu, by sąd państwa członkowskiego był związany wykładnią uregulowań krajowych dokonaną przez trybunał konstytucyjny tego państwa członkowskiego, która może stanowić przeszkodę prawną dla wpisania zmiany danych dotyczących płci w rejestrach stanu cywilnego wspomnianego państwa członkowskiego i która jest niezgodna z wykładnią prawa Unii dokonaną przez Trybunał.

Komentarz

Z komentowanego wyroku wynika, że osoba transpłciowa ma gwarantowane prawem Unii prawo do żądania od państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, zmiany danych dotyczących płci wpisanych w rejestrach tego państwa członkowskiego. Uzasadnienie istnienia tego prawa w unijnym porządku prawnym mieści się w orzeczniczym nurcie „integracyjnym", a w konsekwencji Trybunał wywiódł omawiane prawo z prawa podstawowego obywatela Unii do przemieszczania się i pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego niż to, którego obywatelstwo posiada. W ocenie Trybunału rozbieżność między tożsamością płciową obywatela Unii ujawnioną w dowodzie tożsamości a tożsamością płciową doświadczaną w życiu może stanowić przeszkodę w korzystaniu przez tegoż obywatela z gwarantowanego art. 21 ust. 1 TFUE prawa przemieszczania się. Wprawdzie usunięcie tej rozbieżności poprzez zmianę danych dotyczących płci (takich jak płeć, nazwisko, nazwisko patronimiczne, imię i osobisty numer identyfikacyjny) widniejących w dokumencie tożsamości należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, to jednak dokumenty te powinny zostać wydane zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38, aby osoba ta mogła skorzystać z przysługującego jej prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. W rezultacie państwo członkowskie, aby uczynić zadość przepisom prawa Unii, których jest obowiązane przestrzegać w regulowaniu spraw należących do jego wyłącznej kompetencji, jest obowiązane do wydania dowodu tożsamości z danymi identyfikującymi aktualną tożsamość płciową obywatela Unii, nawet jeśli przepisy tego państwa członkowskiego nie zezwalają na zmianę tożsamości płciowej.

Ocena, czy przepisy prawa państwa członkowskiego zakazujące zmiany tożsamości płciowej są zgodne z prawem Unii, nie należy do kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w ramach postępowania prejudycjalnego. Trybunał dokonuje jednak takiej kontroli pod kątem zgodności uregulowań krajowych z przepisami Karty praw podstawowych UE, a mianowicie z art. 7 gwarantującym prawo każdego do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Zastosowanie art. 7 Karty w rozpatrywanej sprawie Trybunał uzasadnił tym, że jeżeli środek państwa członkowskiego ograniczający podstawową swobodę zagwarantowaną w TFUE, tj. zakaz zmiany tożsamości płciowej, jest uzasadniony nadrzędnym względem interesu ogólnego uznanym w prawie Unii, środek taki stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty, w związku z czym musi on być zgodny z prawami podstawowymi ustanowionymi w Karcie, a w szczególności z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, o którym mowa w jej art. 7. Tymczasem zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty prawa zagwarantowane w jej art. 7 mają takie samo znaczenie i zakres jak prawa zagwarantowane w art. 8 EKPC. Trybunał, powołując się na orzecznictwo ETPC dotyczące tego ostatniego przepisu, przypomniał, że art. 8 nakłada na państwa w szczególności obowiązki pozytywne, co wiąże się z ustanowieniem skutecznych i dostępnych procedur gwarantujących poszanowanie prawa do tożsamości płciowej, przy czym uznanie tożsamości płciowej osoby nie może być uzależnione od leczenia chirurgicznego niepożądanego przez tę osobę. Z tej argumentacji

należy wnioskować, że również art. 7 Karty nakłada na państwa członkowskie tej treści obowiązki pozytywne.

Uzupełniającym argumentem potwierdzającym niezgodność prawa bułgarskiego zakazującego zmiany tożsamości płciowej z prawem UE jest argument z zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, jednakże bez wskazania odnośnych przepisów Karty. Trybunał podkreślił w tym kontekście, że tolerowanie dyskryminacji ze względu na różnicę między płcią biologiczną a tożsamością płciową byłoby naruszeniem, w odniesieniu do osoby transpłciowej, poszanowania godności i wolności, do których ma ona prawo i które Trybunał powinien chronić.

W końcowej argumentacji Trybunał uzasadnił obowiązek sądu państwa członkowskiego pominięcia oceny zawartej w orzeczeniach sądu krajowego wyższej instancji, zwłaszcza sądu konstytucyjnego, jeżeli uzna, w świetle wykładni dokonanej przez Trybunał, że ocena ta nie jest zgodna z prawem Unii, poprzez odstąpienie w razie potrzeby od stosowania przepisu krajowego zobowiązującego go do zastosowania się do orzeczeń tego sądu krajowego wyższej instancji. Jest to kolejne orzeczenie, w którym TS marginalizuje znaczenie sądowej kontroli konstytucyjności prawa w państwach członkowskich (sądownictwa konstytucyjnego) i daje temu wyraz w konstruowaniu obowiązku sądów, który narusza aksjologiczną spójność i autonomię konstytucyjnego porządku państwa członkowskiego.

Wybór i opracowanie: *prof. dr hab. Andrzej Wróbel*
(Sąd Najwyższy)

II. Europejski Trybunał Praw Człowieka

Artykuł 6 ust. 1 Konwencji (aspekt cywilny) – Dostęp do sądu – Skuteczna ochrona sądowa – Brak możliwości skutecznego zakwestionowania decyzji prezydenta, niemającej postaci dekretu, o odmowie ponownego powołania na stanowisko sędziego – Rzeczywisty i poważny spór dotyczący „prawa" do rzetelnej procedury w przedmiocie rozpoznania wniosku o ponowne powołanie na stanowisko sędziego – Niespełnienie drugiego warunku testu ze sprawy *Vilho Eskelinen* – Wyłączenie skarżącego, spełniającego ustawowe wymogi kwalifikacyjne, z procedury ponownego powołania, bez kontroli sądowej – Brak wyjątkowych lub szczególnie istotnych powodów uzasadniających brak kontroli sądowej – Niezapewnienie przez sądy krajowe skutecznego środka prawnego umożliwiającego rozpatrzenie istoty sprawy skarżącego – Zasada praworządności

Wyrok ETPC (Sekcja II) z dnia 7 października 2025 r. w sprawie *Misiūnas przeciwko Litwie* (skarga nr 38687/22)

I. Okoliczności faktyczne

W 2015 r. skarżący został powołany na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Wilnie. W kolejnym roku zrzekł się urzędu sędziego w związku z objęciem funkcji w rządzie – najpierw jako Minister Spraw Wewnętrznych, a następnie jako wiceminister w Ministerstwie Obrony. Po zakończeniu kadencji wiceministra w grudniu 2020 r. skarżący wystąpił z wnioskiem o ponowne powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

Zgodnie z Konstytucją Republiki Litewskiej[1] oraz ustawą o sądach Republiki Litewskiej[2] kompetencja do powoływania sędziów przysługuje Prezydentowi Republiki. Ustawa o sądach przewiduje również możliwość ubiegania się – w określonym terminie – o ponowne powołanie na stanowisko sędziego przez osobę, która przerwała karierę sędziowską, bez konieczności przechodzenia konkursu lub innej procedury selekcyjnej.

W styczniu 2021 r. przedstawiciele władz państwowych, w tym Prezydent Republiki, publicznie oświadczyli, że skarżący nie zostanie ponownie powołany. Wskazywano m.in. na wątpliwości co do jego bezstronności oraz potrzebę zastosowania

[1] Art. 84 pkt 10 i 11 Konstytucji Republiki Litewskiej, przyjętej przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 25 października 1992 r., https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm, https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/litwa-a.html [dostęp: 24 marca 2026 r.]; zob. pkt 57 wyroku.

[2] Obowiązujące wówczas art. 56 i 61 ustawy o sądach Republiki Litewskiej z dnia 31 maja 1994 r. Nr. I-480, https://www.e-tar.lt/portal/en/legalAct/TAR.522B3E415B52 [dostęp: 24 marca 2026 r.]; zob. pkt 59 wyroku.

„okresu karencji" po pełnieniu funkcji politycznej. Nie podjęto jednak żadnej formalnej decyzji w sprawie jego ponownego powołania.

Skarżący zainicjował postępowanie sądowoadministracyjne, lecz Wileński Okręgowy Sąd Administracyjny odrzucił skargę, uznał bowiem, że działania Prezydenta Republiki nie podlegają kontroli sądów administracyjnych. Następnie skarżący wytoczył powództwo cywilne, ale sądy powszechne stwierdziły, że nie mają jurysdykcji do rozpatrzenia takiej sprawy, ponieważ decyzje dotyczące powoływania sędziów należą do wyłącznej kompetencji Prezydenta.

W 2022 r. skarżący ponownie złożył wniosek o powołanie na stanowisko sędziego. Został wysłuchany przez Radę Sądownictwa, która pozytywnie zaopiniowała jego ponowne powołanie. Prezydent Republiki odmówił powołania, przy czym nie przedstawił uzasadnienia odmowy. Skarżący został jedynie poinformowany o istnieniu obaw związanych z jego wcześniejszą działalnością w rządzie oraz z jego planami dotyczącymi udziału w życiu politycznym.

Kolejne postępowanie cywilne wszczęte przez skarżącego również zakończyło się niepowodzeniem. Wileński Sąd Okręgowy potwierdził brak jurysdykcji sądów w sprawie dotyczącej ponownego powołania na stanowisko sędziego. Sąd Apelacyjny podtrzymał to orzeczenie, a Sąd Najwyższy odrzucił skargę kasacyjną.

II. Skarga do Trybunału

W skardze do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Eimutis Misiūnas sformułował zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC[3]. Skarżący podkreślał, że został pozbawiony skutecznego prawa dostępu do sądu, przez to, że sądy litewskie odmówiły rozpoznania jego sprawy dotyczącej decyzji Prezydenta Republiki o odmowie ponownego powołania na stanowisko sędziego.

III. Stanowisko Trybunału

Trybunał uznał, że art. 6 ust. 1 EKPC (w aspekcie cywilnym) ma zastosowanie w sprawie skarżącego, przy czym istota sprawy nie dotyczyła prawa do objęcia stanowiska sędziego, lecz prawa do rzetelnej procedury przy rozpatrywaniu wniosku o ponowne powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Zdaniem ETPC w świetle prawa litewskiego – w szczególności konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej oraz przepisów ustawy o sądach – skarżący mógł powoływać się na „prawo" do rzetelnej procedury, obejmujące ochronę przed arbitralnym i dyskryminującym odrzuceniem jego kandydatury na urząd sędziego. W ocenie Trybunału spór miał charakter „rzeczywisty" i „poważny", ponieważ dotyczył rzetelności (ang. *fairness*) procedury wyboru i mianowania sędziów, mimo że sądy krajowe nie uwzględniły zarzutów skarżącego[4].

[3] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: Konwencja lub EKPC.

[4] Pkt 83–90 i pkt 98 wyroku.

Nawiązując do testu ze sprawy *Vilho Eskelinen*[5], Trybunał stwierdził, że nawet jeśli prawo krajowe wyłączało dostęp skarżącego do sądu, to wyłączenie to nie było uzasadnione obiektywnymi względami związanymi z interesem państwa. Trybunał wskazał na szczególną rolę sądownictwa w państwie prawa oraz konieczność ochrony jego niezależności. Podkreślił też, że istnieje ścisły związek między integralnością procedury powoływania sędziów a wymogiem niezależności sądów. Odwołał się do standardów międzynarodowych, zgodnie z którymi decyzje dotyczące wyboru i kariery sędziów, a co najmniej procedury prowadzące do tych decyzji, powinny podlegać kontroli sądowej. Wykluczenie skarżącego, który spełniał wymogi ustawowe, z procedury ponownego powołania bez jakiejkolwiek kontroli sądowej nie może, w ocenie ETPC, być uznane za zgodne z zasadą praworządności[6].

Trybunał przypomniał, że prawo dostępu do sądu jest nieodłącznym elementem prawa do rzetelnego procesu sądowego gwarantowanego w art. 6 ust. 1 EKPC. Prawo to musi mieć charakter praktyczny i skuteczny, a nie jedynie teoretyczny lub iluzoryczny. Choć nie ma ono charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, to nie mogą one naruszać istoty prawa ani być nieproporcjonalne względem realizowanego celu. Brak dostępu do niezależnego i bezstronnego sądu w sprawach objętych zakresem Konwencji budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady państwa prawa[7].

Odnosząc te zasady do okoliczności rozpoznawanej sprawy, Trybunał podkreślił, że zastosowanie art. 6 ust. 1 EKPC w następstwie testu ze sprawy *Vilho Eskelinen* nie przesądza o naruszeniu prawa dostępu do sądu. Trybunał nie dopatrzył się jednak wyjątkowych lub szczególnie istotnych powodów, które mogłyby uzasadniać całkowite wyłączenie kontroli sądowej decyzji Prezydenta Republiki Litewskiej o odmowie powołania skarżącego na stanowisko sędziego. Zwrócił uwagę, że sytuacja skarżącego różniła się od przypadków pierwszego powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego.

Trybunał zaznaczył, że skarżący jako były sędzia mógł, zgodnie z ustawą o sądach, ubiegać się o ponowne powołanie bez konieczności przechodzenia procedury konkursowej. Uzyskał wymagane poświadczenie bezpieczeństwa, został wysłuchany przez Radę Sądownictwa, która – po ocenie jego kompetencji i nieskazitelności charakteru – zarekomendowała jego kandydaturę Prezydentowi. Według Trybunału skarżący mógł mieć uzasadnione i racjonalne oczekiwanie, że jego wniosek zostanie rozpatrzony w sposób transparentny, obiektywny i wolny od arbitralności. Natomiast, jak zauważył ETPC, przy pierwszym wniosku o ponowne powołanie na stanowisko sędziego nie podano żadnych powodów odmowy, a przy drugim – mimo pojawiających się sugestii co do motywów decyzji – nie wydano formalnego aktu, który mógłby zostać zaskarżony. Trybunał zwrócił uwagę, że sądy krajowe nie rozpoznały istoty sprawy skarżącego, tylko skoncentrowały się na kwestiach formalnych lub wskazywały na możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Nie zbadały

[5] Wyrok z 19 kwietnia 2007 r. w sprawie *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*, skarga nr 63235/00, HUDOC.

[6] Pkt 91–97 wyroku.

[7] Pkt 104–106 wyroku oraz cyt. orzecznictwo ETPC.

też zasadniczego problemu, tj. braku jakiejkolwiek skutecznej kontroli sposobu wykonania przez Prezydenta przysługującej mu władzy dyskrecjonalnej.

W ocenie Trybunału sądy krajowe nie rozpatrzyły sytuacji skarżącego całościowo, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy. Doprowadziło to do ograniczenia prawa dostępu do sądu i pozbawiło ochronę sądową jej realnego i efektywnego charakteru. W rezultacie próby skarżącego zmierzające do uzyskania sądowej kontroli postępowania w sprawie ponownego powołania na urząd sędziego zostały udaremnione z powodu braku skutecznego środka prawnego, który umożliwiłby rozpoznanie jego sprawy przez sądy krajowe.

W konsekwencji Trybunał orzekł jednomyślnie o naruszeniu art. 6 ust. 1 EKPC w zakresie prawa skarżącego do dostępu do sądu.

IV. Znaczenie wyroku dla orzecznictwa polskich sądów administracyjnych

Wyrok ETPC dotyczy problemu ochrony sądowej osób ubiegających się o powołanie albo ponowne powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Wynika z niego, że w świetle art. 6 ust. 1 EKPC standardem jest zapewnienie dostępu do sądu osobie ubiegającej się o nominację sędziowską, co w tym konkretnym przypadku dotyczy powrotu, po uprzednim zrzeczeniu się (rezygnacji), do zawodu sędziego. Uwzględnienie tego standardu w polskich warunkach ustrojowo-prawnych może okazać się poważnym wyzwaniem. Obowiązujące przepisy nie przewidują bowiem kontroli sądowej postanowienia Prezydenta RP w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (jest to kompetencja wynikająca z art. 179 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP[8]), a właściwości sądów administracyjnych w tym przedmiocie nie można domniemywać (art. 7 w zw. z art. 184 Konstytucji RP). Z utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że postanowienie Prezydenta RP wydane w sprawie dotyczącej powołania sędziego nie stanowi aktu z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.[9], w konsekwencji sądy administracyjne nie są również właściwe do kontroli bezczynności Prezydenta RP w takiej sprawie[10]. Zagadnienie kontroli sądowej aktów prezydenckich stało się także przedmiotem dyskusji w doktrynie[11], a względem stanowiska sądów administracyjnych sformułowano uwagi krytyczne[12].

---

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

[9] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2026 r. poz. 143; dalej: p.p.s.a.

[10] Zob. m.in. postanowienia NSA: z 9 października 2012 r.: I OSK 1874/12, LEX nr 1269629 oraz I OSK 1883/12, LEX nr 1269634; z 17 października 2012 r., I OSK 1876/12, LEX nr 1325008; z 20 marca 2013 r., I OSK 3129/12, LEX nr 1601658; z 7 grudnia 2017 r.: I OSK 857/17, LEX nr 2441401 oraz I OSK 858/17, LEX nr 2804297; z 27 lutego 2023 r.: II GSK 1520/22, LEX nr 3516669; II GSK 1362/22, LEX nr 3522286; II GSK 1884/22, LEX nr 3516621.

[11] Szerzej: A. Jakubowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, PiP 2023, z. 2, s. 3–32; Z. Kmieciak, *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw*, PiP 2023, z. 7, s. 3–22.

[12] Zob. Z. Kmieciak, *Powołanie na stanowisko sędziego, niemożność obrony swoich praw w postępowaniu przed sądem administracyjnym, sprawa administracyjna, prerogatywa Prezydenta RP, akt*

Z orzeczenia w sprawie *Misiūnas* wynika konieczność zapewnienia sądowej kontroli decyzji Prezydenta dotyczących nominacji sędziowskich, jeśli nie ma wyjątkowych i przekonujących powodów, które uzasadniałyby wyłączenie drogi sądowej. Standardem w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC jest zagwarantowanie dostępu do sądu kandydatowi na sędziego pozytywnie zaopiniowanemu przez właściwy organ krajowy – radę sądownictwa, któremu powołania (albo ponownego powołania) odmówiono. W związku z tym, że państwa strony Konwencji powinny dążyć do ujednolicania standardów ochrony praw człowieka, również polski ustawodawca powinien rozważyć wprowadzenie kontroli sądowej powołania (odmowy powołania) sędziów.

Wyrok ETPC powinien być uwzględniany w dalszej praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych przy ocenie podstaw ich właściwości w sprawach dotyczących odmowy powołania na urząd sędziego albo bezczynności Prezydenta RP w tym przedmiocie, w świetle art. 6 ust. 1 EKPC. Stanowisko Trybunału może stanowić argument za szerokim, prokonwencyjnym rozumieniem prawa do sądu w takich sprawach, tym bardziej że – tak jak w prawie litewskim – Konstytucja RP gwarantuje obywatelom równy dostęp do służby publicznej (art. 60), a sprawowanie urzędu sędziego jest bez wątpienia ważnym elementem tej służby. Poza tym polska ustawa zasadnicza zapewnia każdemu prawo do sądu (art. 45 ust. 1) i wprowadza zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2). Bezpośrednie stosowanie konstytucji jest jedną z form sądowego stosowania prawa przez sądy administracyjne[13], jednak z perspektywy art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji RP pojawia się zagadnienie granic orzekania, gdy nie ma wyraźnej podstawy prawnej do kontroli aktów Prezydenta RP. Zasada legalizmu dotyczy organów wszystkich władz, a treść art. 184 w zw. z art. 177 Konstytucji RP wskazuje, że właściwość sądu administracyjnego powinna wynikać z przepisu ustawy. Z tego względu określenie zakresu jurysdykcji sądów administracyjnych pozostaje w kompetencji ustawodawcy, co w świetle zasady podziału władz (art. 10 Konstytucji RP) ogranicza zakres dopuszczalnej wykładni sądowej w tym obszarze.

Należy zauważyć, że w wyroku w sprawie *Misiūnas* Trybunał uznał dostęp do sądu w sprawach dotyczących powołań sędziowskich za element ściśle powiązany z niezależnością sądownictwa. Podkreślał to już wcześniej w innych sprawach odnoszących się do statusu sędziego, w tym w sprawach *Baka*[14] czy *Grzęda*[15]. W takim ujęciu kontrola sądowa w sprawach powołań sędziowskich pełni funkcję gwarancji systemowej, a nie wyłącznie indywidualnego uprawnienia procesowego.

---

prawa ustrojowego. Glosa do postanowienia NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17, OSP 2018, z. 5, poz. 54, s. 135 i nast.; M. Stębelski, *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12*, PiP 2014, z. 1, s. 121–128; J. Sułkowski, *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12*, PiP 2014, z. 1, s. 128–133.

[13] Szerzej zob. J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne*, Warszawa 2023.

[14] Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom* (skarga nr 20261/12), HUDOC.

[15] Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 15 marca 2022 r. w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce* (skarga nr 43572/18), HUDOC.

Potrzeba ustanowienia gwarancji chroniących przed wpływem władzy politycznej na władzę sądowniczą w procedurze nominacyjnej na urząd sędziego wynika m.in. z rekomendacji nr CM/Rec(2010)12[16]. Dotyczy to w szczególności organu podejmującego decyzje o nominacji, takiego jak rada sądownictwa, którego co najmniej połowa członków powinna być sędziami wybieranymi przez ich przedstawicieli. Kandydaci, którzy nie zostali wybrani, powinni mieć możliwość zaskarżenia decyzji tego organu, a przynajmniej procedury, w której została ona podjęta. W komentowanym wyroku Trybunał, powołując się na art. 6 ust. 1 EKPC, rozszerzył standard ochrony sądowej w odniesieniu do kandydata na sędziego, który spełnił ustawowe wymogi i otrzymał rekomendację rady sądownictwa, lecz nie został powołany przez właściwy organ (głowę państwa) do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Ostateczna odmowa powołania, zwłaszcza gdy towarzyszą jej wątpliwości o charakterze politycznym, powinna podlegać zewnętrznej weryfikacji. W ocenie ETPC konstytucyjny status organu podejmującego decyzje w sprawie mianowania i kariery sędziowskiej nie znosi gwarancji wynikających z Konwencji. Jeżeli kandydat na sędziego posiada prawnie chroniony interes (lub uzasadnione oczekiwanie) na gruncie prawa krajowego, to powinien mieć zapewniony dostęp do niezależnego sądu.

Podsumowując: omawiany wyrok stanowi istotny sygnał dla polskiego ustawodawcy, wskazujący na potrzebę rozważenia wprowadzenia sądowego mechanizmu kontroli aktów Prezydenta RP dotyczących powołań sędziowskich. W świetle standardu konwencyjnego w systemie krajowym powinien istnieć skuteczny środek prawny pozwalający zweryfikować ewentualną arbitralność, dyskryminację lub oczywisty błąd organu, który podejmuje ostateczną decyzję w sprawie nominacji sędziowskiej. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w związku z toczącymi się przed Trybunałem postępowaniami w sprawach przeciwko Polsce. Na rozpoznanie oczekuje osiem skarg dotyczących odmowy powołania na stanowisko sędziego (sprawa *Kaspryszyn przeciwko Polsce*, skarga nr 35890/22, oraz siedem innych skarg wniesionych w 2022 r.[17]). Opierają się one na zarzutach naruszenia art. 6 i 13 EKPC w związku z brakiem skutecznego środka zaskarżenia i sądowej kontroli aktu Prezydenta o odmowie powołania na urząd sędziego. Odpowiedź na pytanie, czy to właśnie sądy administracyjne powinny taką kontrolę sprawować, nie jest oczywista, gdyż w znaczeniu ustrojowym Prezydent RP nie jest organem administracji publicznej. Natomiast trudno znaleźć obiektywne i racjonalne podstawy do wyłączenia kontroli sądowej w ogóle, a na pewno podstawą taką nie jest konstytucyjny (ustrojowy) charakter prezydenckiej prerogatywy.

Nie można wykluczyć, że przyszłe wyroki Trybunału we wskazanych wyżej sprawach przeciwko Polsce, w których stwierdzone zostałoby naruszenie art. 6 i 13 EKPC,

[16] Rekomendacja nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 17 listopada 2010 r. na 1098. spotkaniu zastępców Ministrów), https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805b1524%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]} [dostęp: 24 marca 2026 r.].

[17] Zob. https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:[%22kaspryszyn%22],%22itemid%22:[%22001-223233%22]} [dostęp: 24 marca 2026 r.].

staną się podstawą skarg o wznowienie postępowania sądowego na podstawie art. 272 § 3 p.p.s.a. W takiej sytuacji konieczne może okazać się ponowne rozważenie kwalifikacji prawnej odmowy powołania na stanowisko sędziego, której polskie przepisy nie przewidują. Dotyczy to również nowych spraw w przedmiocie odmowy powołania. Nie można pomijać faktu, że brzmienie art. 179 Konstytucji RP wskazuje na wiążący charakter wniosku Krajowej Rady Sądownictwa. Zarazem odmowa powołania stanowi akt władczy ingerujący w sytuację prawną kandydata, który w państwie prawa może mieć uzasadnione oczekiwanie, że jego sprawa zostanie rozpoznana w sposób transparentny, obiektywny i wolny od arbitralności na każdym etapie procedury nominacyjnej. Dlatego zasadne wydaje się postawienie pytania, czy odmowa powołania na stanowisko sędziego – przy jednoczesnym braku wyraźnej podstawy prawnej dla odmowy – nie powinna być jednak kwalifikowana jako bezczynność w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.[18]

Wybór i opracowanie: *dr Anna Chmielarz-Grochal*
(Naczelny Sąd Administracyjny,
Uniwersytet Łódzki;
ORCID: 0000-0003-4667-9410)

[18] Zob. A. Krawczyk, komentarz do art. 1, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, A. Krawczyk, Warszawa 2025, s. 34–36.

III. Sąd Najwyższy

Postanowienie SN z dnia 22 stycznia 2025 r. (sygn. akt II CSKP 2064/22)

Postanowienie wydano w sprawie ze skargi kasacyjnej Skarbu Państwa – Komisji do Spraw Reprywatyzacji Nieruchomości Warszawskich o założenie księgi wieczystej dla spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i wpis hipoteki przymusowej.

1. Badanie prawidłowości postępowania administracyjnego prowadzącego do wystawienia tytułu wykonawczego o określonej treści zasadniczo wykracza poza zakres kognicji sądu wieczystoksięgowego. Uchybienia w tym zakresie mogą być przedmiotem środków prawnych przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a ewentualnie kontroli ze strony sądu administracyjnego.

2. O tym, czy pismo jest zaświadczeniem w rozumieniu art. 26 ust. 2 u.k.w.h. [ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece], nie decyduje opatrzenie go wyraźną wzmianką w tym zakresie, lecz analiza jego treści pod kątem wymagań wskazanych w tym przepisie (informacja o położeniu i powierzchni lokalu), pochodzenia od spółdzielni (dochowanie wymagań określonych w art. 54 § 1 i 2 Prawa spółdzielczego jest w tym zakresie wystarczające) oraz stanowczości i precyzji.

Stan faktyczny i prawny:

Wnioskiem z 19 października 2020 r. Komisja do Spraw Reprywatyzacji Nieruchomości Warszawskich (dalej: Komisja) domagała się założenia księgi wieczystej dla spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, wpisania w dziale II tej księgi jako osoby uprawnionej K.K. (dalej: dłużniczka) oraz wpisania w dziale IV hipoteki przymusowej do kwoty 906 572,01 zł na rzecz Skarbu Państwa – Komisji.

Komisja powołała się na tytuł wykonawczy z 19 stycznia 2018 r. wystawiony przez nią przeciwko dłużniczce i zaopatrzony – w dniu 2 lipca 2020 r. – w klauzulę wykonalności przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego (...), w oparciu o trzy decyzje Komisji z 22 grudnia 2017 r., nakładające na dłużniczkę obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Powołano się także na pismo Spółdzielni (...) z 30 września 2020 r., w którym „w odpowiedzi na wniosek z 11 września 2020 roku (...) Zarząd (...) Spółdzielni (...) w W. (...)" poinformował, że „lokal (...) jest położony na drugim piętrze budynku Spółdzielni przy (...) i jego powierzchnia wynosi 102,12 m^2".

Postanowieniem z 5 lipca 2021 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie oddalił wniosek z uwagi na to, że nie dołączono do niego zaświadczenia spółdzielni mieszkaniowej o położeniu i powierzchni lokalu, które – zgodnie

z art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (dalej: u.k.w.h.) – jest podstawą oznaczenia lokalu w dziale I księgi wieczystej.

Postanowieniem z 28 października 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił apelację Komisji od ww. postanowienia Sądu Rejonowego, podzielając stanowisko tego Sądu, że do wniosku nie dołączono zaświadczenia Spółdzielni, o którym mowa w art. 26 ust. 2 u.k.w.h. Sąd Okręgowy stwierdził, że załączone do wniosku pismo Spółdzielni z 30 września 2020 r. nie stanowi tego rodzaju zaświadczenia, (…) jedynie informację udzieloną w odpowiedzi na wniosek z 11 września 2020 r. Sąd drugiej instancji zwrócił ponadto uwagę, że wyrokiem z 15 stycznia 2021 r. (sygn. akt I SA/Wa 660/18) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził wydanie decyzji Komisji nr (…) z 22 grudnia 2017 r. z naruszeniem prawa, a to właśnie ta decyzja była podstawą wydania tytułu wykonawczego i wniosku o wpis hipoteki przymusowej.

Na skutek skargi kasacyjnej Komisji Sąd Najwyższy uchylił zaskarżone postanowienie z 28 października 2021 r. i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Z u z a s a d n i e n i a :

Co do tezy 1:

Zarzucanego w skardze kasacyjnej naruszenia art. 382 w związku z art. 13 § 2 i z art. 626^8 § 2 k.p.c. Komisja dopatrzyła się w zakresie, w jakim Sąd Okręgowy wyrokował na podstawie uznania, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 15 stycznia 2021 r. (…), uchylający decyzję Komisji (…) z 22 grudnia 2017 r., może stanowić podstawę odmowy wpisu, mimo że wyrok ten został zaskarżony skargą kasacyjną Komisji i nie wywołuje skutków prawnych do czasu uzyskania przymiotu prawomocności, a w granicach rozpoznania sprawy w postępowaniu wieczystoksięgowym, określonych w art. 628^8 § 2 k.p.c., co do zasady nie mieści się badanie przez sądy poprawności decyzji administracyjnych, które to decyzje nawet nie zostały złożone do akt tego postępowania, w szczególności gdy podstawą wniosku o założenie księgi i wpisów do niej zgodnie z wnioskiem jest ważny tytuł wykonawczy nr (…) wystawiony w dniu 19 stycznia 2018 r. przez Komisję, zaopatrzony w klauzulę wykonalności Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego (…), a który był wystawiony również w związku z decyzjami Komisji w sprawach o sygn. (…) niewymienionymi w ww. wyroku WSA w Warszawie, który to tytuł wykonawczy w dalszym ciągu jest ważny.

(…) w myśl art. 152 § 1 p.p.s.a. [SN omyłkowo wskazał k.p.a.] już w razie uwzględnienia przez wojewódzki sąd administracyjny skargi na akt lub czynność – a więc jeszcze przez uprawomocnieniem się tego orzeczenia (por. art. 168 § 1 w związku z art. 173 § 1 p.p.s.a.) – nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej. W tej sytuacji okoliczność, że powołany przez Sąd odwoławczy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie jest prawomocny, nie ma decydującego znaczenia. (…) niemniej wnioskodawca trafnie zwraca uwagę, że podstawą wniosku nie była bezpośrednio uchylona tym wyrokiem decyzja, lecz wystawiony w oparciu o nią (m.in.) tytuł

wykonawczy (por. art. 109 § 1 u.k.w.h. w związku z art. 26 i art. 27 w związku z art. 164 § 1 pkt 2, § 2 i § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (…); dalej: u.p.e.a.). Z przepisów zaś dotyczących postępowania egzekucyjnego – mających odpowiednie zastosowanie do dalszego tytułu wykonawczego (por. art. 26c § 1 pkt 3 u.p.e.a.) zmierzającego do zabezpieczenia należności pieniężnej przez obciążenie nieruchomości zobowiązanego hipoteką przymusową (por. art. 164 § 1 pkt 2 i § 2 oraz art. 166b u.p.e.a.) – wynika, że obowiązek podjęcia stosownych działań w związku z uchyleniem decyzji (…) spoczywał w istocie na wierzycielu (Komisji). Zgodnie bowiem z art. 28b § 1 i § 3 u.p.e.a., jeżeli w trakcie postępowania egzekucyjnego zostanie wydana decyzja, postanowienie lub inne orzeczenie określające lub ustalające inną wysokość należności pieniężnej niż objęta tytułem wykonawczym – co może dotyczyć także sytuacji, w której podstawą wystawienia tytułu wykonawczego było kilka decyzji określających należność pieniężną, a jedna z nich zostanie uchylona – wierzyciel powinien niezwłocznie sporządzić zmieniony tytuł wykonawczy, określający nową wysokość należności pieniężnej. W przypadku zaś skierowania do organu egzekucyjnego zmienionego tytułu wykonawczego dokonane czynności egzekucyjne pozostają w mocy, a uprzednio wszczęta egzekucja administracyjna jest kontynuowana przez realizację zastosowanych środków egzekucyjnych oraz stosowanie kolejnych środków egzekucyjnych (art. 28c u.p.e.a.). (…) Oznacza to, że wyciągnięcie konsekwencji wynikających z uchylenia decyzji będącej podstawą wystawienia administracyjnego tytułu wykonawczego należy w pierwszej kolejności do wierzyciela i dopiero podjęcie przezeń stosownych działań i dowiedzenie tego przez sądem wieczystoksięgowym wyłączałoby związanie tego sądu pierwotnym tytułem wykonawczym. Co do zasady bowiem organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (por. art. 29 § 1 u.p.e.a.). Podobnie przedstawiają się kompetencje sądu wieczystoksięgowego. W orzecznictwie wielokrotnie zwracano uwagę, że badanie prawidłowości postępowania administracyjnego prowadzącego do wystawienia tytułu wykonawczego o określonej treści zasadniczo wykracza poza zakres kognicji tego sądu; uchybienia w tym zakresie mogą być przedmiotem środków prawnych przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a ewentualnie kontroli ze strony sądu administracyjnego. (…)

Co do tezy 2:

(…) *prima facie* nie ma podstaw do przyjęcia, iż (…) zaświadczenie [o którym mowa w art. 26 ust. 2 u.k.w.h i § 80 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym; dalej: rozporządzenie] stanowi dokument urzędowy, a spółdzielnia mieszkaniowa wykonuje zlecone zadania z dziedziny administracji publicznej. Podstawy tej nie stwarza art. 26 ust. 2 u.k.w.h., gdyż brzmienie tego przepisu ani jego lokalizacja systemowa nie wskazuje na zlecenie spółdzielni mieszkaniowej przez ustawodawcę zadań co do oznaczania lokali ani nie daje podstaw do uznawania działań spółdzielni za materię administracji publicznej. Chodzi

tu zatem raczej o dokument prywatny (oświadczenie wiedzy), wydawany w zwykłej formie pisemnej, a więc bez konieczności notarialnego poświadczenia podpisu. (…) o tym, czy pismo jest zaświadczeniem w rozumieniu art. 26 ust. 2 u.k.w.h., nie decyduje opatrzenie go wyraźną wzmianką w tym zakresie, lecz analiza jego treści pod kątem wymagań wskazanych w tym przepisie (informacja o położeniu i powierzchni lokalu), pochodzenia od spółdzielni (dochowanie wymagań określonych w art. 54 § 1 i 2 Prawa spółdzielczego jest w tym zakresie z pewnością wystarczające) oraz stanowczości i precyzji. Na brak konieczności zamieszczenia wyraźnej wzmianki wskazuje też zestawienie § 78 ust. 3 rozporządzenia, wymagającego zamieszczenia na dokumentach wymienionych w ust. 1 klauzuli stwierdzającej, że są przeznaczone do dokonywania wpisów w księgach wieczystych, oraz § 80 ust. 1 rozporządzenia, który nie przewiduje wprost takiego wymagania. To, że decydująca jest nie nazwa pisma, lecz jego treść, potwierdza także *mutatis mutandis* orzecznictwo Sądu Najwyższego, z którego wynika, że ograniczona kognicja sądu w postępowaniu wieczystoksięgowym (por. art. 626^8 § 2 k.p.c.) nie jest równoznaczna z całkowitym wyłączeniem reguły, iż w umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na dosłownym jej brzmieniu (…). (…)

Wybór i opracowanie: *sędzia NSA Marian Wolanin*
(Biuro Orzecznictwa NSA)

IV. Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne

A. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2022 r. (sygn. akt III OSK 4528/21)

Teza: *Unormowanie art. 234 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2025 r. poz. 960) przewiduje dwa sposoby przywrócenia naturalnego stanu wód na gruncie, a wybór jednego z nich pozostawiony został uznaniu organu administracyjnego przy jednoczesnym braku w ustawie regulacji, z której wynikałoby, który ze sposobów jest podstawowy, preferowany. Oznacza to, że organ administracji w celu usunięcia szkodliwego wpływu zmiany stanu wody na nieruchomości sąsiednie winien nakazać w decyzji taki sposób zapobieżenia szkodom, jaki w okolicznościach danej sprawy będzie najskuteczniejszy i najprostszy do wykonania.*

R o z s t r z y g n i ę c i e:

Naczelny Sąd Administracyjny (...) po rozpoznaniu (...) skargi kasacyjnej J.Ś. i A.S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 października 2020 r. sygn. akt II SA/Kr 116/20 w sprawie ze skarg J.Ś. i A.S. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego (...) w przedmiocie nakazu przywrócenia poprzedniego stanu wody na gruncie

oddala skargę kasacyjną.

Z u z a s a d n i e n i a:

(...) Wójt Gminy (...) nakazał A.S., W.S. oraz J.Ś. przywrócenie poprzedniego stanu wody na gruncie (...). (...)

Samorządowe Kolegium Odwoławcze (...) utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Zdaniem organu (...) podniesienie poziomu przedmiotowych działek doprowadziło do naruszenia stosunków wodnych.

Skargi do WSA w Krakowie na powyższą decyzję złożyli J.Ś. i A.S. (...) Zdaniem skarżących nie stwierdzono, aby doszło do takiej zmiany na gruncie na skutek działania właścicieli działek (...), które spowodowałoby szkodę na działkach sąsiednich. (...)

(...) Sąd pierwszej instancji uznał wniesione skargi za posiadające usprawiedliwione podstawy. (...)

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wnieśli J.Ś. i A.S. Zaskarżając rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji w całości, zarzucili:

1) na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisu prawa materialnego, a mianowicie art. 29 ust. 1 i 3 ustawy – Prawo wodne na skutek błędnej wykładni tego przepisu polegającej na uznaniu, że nawet jednorazowy szkodliwy wpływ zmiany stanu wody na nieruchomość sąsiednią powoduje możliwość nakazania

właścicielowi gruntu przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegającym szkodom, podczas gdy ustawodawca użył sformułowania „Jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływała na grunty sąsiednie" – co oznacza, że kompetencja organu administracji aktualizuje się jedynie wówczas, gdy zmiany są szkodliwe i długotrwałe, nie zaś takie, które mają charakter przemijający (...);

2) na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 145 § 1 pkt 1 [lit.] c/ p.p.s.a. w zw. z art. 84 § 1 k.p.a. w zw. z art. 77 § 4 k.p.a. w zw. z art. 7 k.p.a. poprzez pominięcie przez Sąd pierwszej instancji rozstrzygnięcia samodzielnie przez organ okoliczności wymagających wiadomości specjalnych w zakresie przepuszczalności nawiezionego materiału i oparcie się na literaturze fachowej zacytowanej w uzasadnieniu decyzji, podczas gdy okoliczność ta powinna być rozstrzygnięta przez biegłego, a odwołanie się przez organ do zacytowanej literatury fachowej jest niedopuszczalne, albowiem fakty tam zawarte nie stanowią faktów powszechnie znanych ani też faktów znanych organowi z urzędu, gdyż powinny być potwierdzone przez podmiot posiadający wiadomości specjalne. (...)

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

(...) Przepis art. 29 ust. 1 ustawy – Prawo wodne stanowi, że właściciel gruntu, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej, nie może zmieniać stanu wody na gruncie, a zwłaszcza kierunku odpływu znajdującej się na jego gruncie wody opadowej, ani kierunku odpływu ze źródeł – ze szkodą dla gruntów sąsiednich (pkt 1), jak też odprowadzać wód oraz ścieków na grunty sąsiednie (pkt 2). Modyfikacja kierunku spływu wody jest jedną z postaci zmiany stanu wody na gruncie, wskazanej w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne (por. wyrok NSA z 19 stycznia 2017 r., II OSK 1053/15 (...)). Z mocy art. 29 ust. 2 na właścicielu gruntu ciąży obowiązek usunięcia przeszkód oraz zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie wskutek przypadku lub działania osób trzecich, ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom – art. 29 ust. 3 ustawy – Prawo wodne. Jednoznaczne brzmienie powyższego przepisu oznacza, że wydanie decyzji na podstawie art. 29 ust. 3 poprzedza ustalenie: po pierwsze, czy właściciel gruntu dokonał zmiany stanu wody na gruncie, i po drugie, czy zmiany te szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie. Zastosowanie przepisu art. 29 ust. 3 ustawy – Prawo wodne jest uzależnione od wystąpienia skutku w postaci szkody (szkodliwy wpływ dokonanych zmian na grunty sąsiednie). Tym samym pomiędzy zmianą stanu wody na gruncie a szkodliwym oddziaływaniem musi istnieć związek przyczynowo-skutkowy (por. wyroki NSA: z 4 listopada 2014 r., II OSK 7/14 (...); z 14 kwietnia 2021 r., III OSK 314/21 (...)). W tym przepisie, wbrew stanowisku skarżących, mowa jest generalnie o wystąpieniu szkody dla gruntów sąsiednich, nie ma zaś mowy o zakresie czasowym jej wystąpienia – krótkotrwałej bądź długotrwałej. Wydanie decyzji o nałożeniu lub

o odmowie nałożenia sankcji określonej w art. 29 ust. 3 ustawy – Prawo wodne wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, którego celem jest ustalenie, czy właściciel nieruchomości w istocie dokonał zmiany stosunków wodnych na swoim gruncie i czy zmiany te spowodowały szkodę dla sąsiadujących gruntów. Wszystkie czynności właściciela gruntu powodujące zmiany stanu wody na gruncie sąsiednim są tylko wtedy zabronione, jeżeli przynoszą szkodę właścicielowi gruntu sąsiedniego, przy czym nie mają tu relewantnego znaczenia prawnego kwestie temporalne wystąpienia szkody.

Unormowanie art. 29 ust. 3 ustawy – Prawo wodne przewiduje alternatywny sposób załatwienia sprawy, a wybór jednego ze sposobów przywrócenia naturalnego stanu wód na gruncie pozostawiony został uznaniu organu administracyjnego, jednocześnie ustawa nie zawiera żadnego dodatkowego unormowania, z którego wynikałoby, że jako podstawowe preferowane jest rozwiązanie polegające na przywróceniu poprzedniego stanu wody na gruncie. Organ w celu usunięcia szkodliwego wpływu zmiany stanu wody na nieruchomości sąsiednie winien nakazać w decyzji taki sposób zapobieżenia szkodom, jaki w okolicznościach danej sprawy będzie najskuteczniejszy i najprostszy do wykonania.

(…) Z uwagi na treść unormowania art. 29 ust. 3 ustawy – Prawo wodne ważne jest, aby organ wydał decyzję o przywróceniu poprzedniego stanu wody na gruncie nadającą się do wykonania. (…) zwrot, zawarty w pkt 1 rozstrzygnięcia decyzji, o „nieprzepuszczalnym materiale" nie jest precyzyjny z uwagi na brak jednoznacznego zdefiniowania, jak należy to określenie rozumieć w realiach sprawy. (…) nie są jasne zwroty odnoszące się w pozostałych punktach rozstrzygnięcia decyzji (…) [do] obniżenia terenu do porównywalnej wysokości (podobnej wysokości jak działki sąsiednie). Dla właścicieli poszczególnych spornych działek ocena poziomu tych działek względem działek sąsiednich *de facto* jest sporna, stąd użycie w rozstrzygnięciu nieprecyzyjnych zwrotów, w sytuacji gdy skarżący twierdzą, że poziom jest obecnie porównywalny, uniemożliwia zweryfikowanie wykonalności decyzji. (…) organ nie może nakładać na stronę obowiązków, których wykonania nie będzie mógł zweryfikować w ramach własnych kompetencji i uprawnień.

(…) organ nie jest związany opinią biegłego, gdyż to od jego woli zależy ostateczny kształt decyzji, jednak trzeba zaznaczyć, że nie dysponuje on wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły. Opinia biegłego jest dla organu materiałem, który powinien mu pomóc w rozstrzygnięciu kwestii faktycznej. Zgodnie z art. 84 § 1 k.p.a. dowód z opinii biegłego może być przeprowadzony, gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne. Chodzi zatem o przypadki, gdy do rozstrzygnięcia sprawy potrzebna jest szczególna wiedza z jakiejś dziedziny, przedmiotem opinii są okoliczności dotyczące stanu faktycznego sprawy. Przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego, zgodnie z art. 84 § 1 k.p.a., nie jest obowiązkiem organu uzgadniającego, który ma swobodę w korzystaniu z tego środka dowodowego, ograniczoną zasadami prawdy obiektywnej (art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.). Z tej zasady wynika bowiem obowiązek organu podjęcia wszelkich czynności mających na celu ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego sprawy administracyjnej (por. wyrok NSA z 15 stycznia 2019 r., II OSK 2667/17 (…)). Biegły nie ustala faktów mających znaczenie

dla sprawy, ale udziela organowi informacji specjalnych (opartych (…) [na] posiadan[ej] specjalistyczn[ej] wiedz[y]) dotyczących tych okoliczności faktycznych, udziela wyjaśnień koniecznych do rozstrzygnięcia sprawy. Opinia biegłego ułatwia zatem ocenę zebranego materiału dowodowego, gdy są do tego potrzebne wiadomości specjalne. Z opinii powinno wynikać, czym kierował się specjalista, wskazując określone tezy, i z jakich materiałów źródłowych i opracowań korzystał. Organ administracji swobodnie ocenia opinię biegłego na podstawie zasad, wiedzy i doświadczenia życiowego. Trzeba bowiem pamiętać, że to organ administracji publicznej jest powołany do załatwienia danej sprawy, a zatem jest władny do dokonania oceny całokształtu materiału dowodowego – w tym wypadku opinii biegłych. (…)

2. Wyrok NSA z dnia 12 listopada 2025 r. (sygn. akt I OSK 2841/23)

Teza: *Odwołanie się w decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości jedynie do części graficznej planu miejscowego bez jednoczesnego odniesienia do części tekstowej samo przez się nie może być uznane za wadliwe, niezgodne prawem. Odwołanie to należy uznać za wystarczające przy założeniu, że to, co zostało przedstawione na rysunku (w części graficznej), nie jest sprzeczne z częścią tekstową, natomiast nie zawsze musi być odzwierciedlone w części tekstowej planu, skoro – zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie ostatnie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130) – obie części planu miejscowego mają taki sam walor normatywny.*

R o z s t r z y g n i ę c i e:

Naczelny Sąd Administracyjny (…) po rozpoznaniu (…) skargi kasacyjnej E. sp. z o.o. z siedzibą w P. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 sierpnia 2023 r. sygn. akt II SA/Sz 415/23 w sprawie ze skargi M.P. i R.P. na decyzję Wojewody (…) w przedmiocie ograniczenia sposobu korzystania z części nieruchomości

(…) uchyla zaskarżony wyrok i oddala skargę (…).

Z u z a s a d n i e n i a:

(…) Decyzją Starosty (…) ograniczono sposób korzystania ze spornej nieruchomości poprzez: a) udzielenie zezwolenia E. sp. z o.o. (…) na przebudowę istniejącej na nieruchomości, napowietrznej linii elektroenergetycznej (…), które to ograniczenie jest zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (…); b) zobowiązanie właściciela – celem zapewnienia funkcjonowania linii po jej przebudowaniu (…) – do udostępnienia nieruchomości dla czynności związanych z konserwacją, usuwaniem awarii, utrzymani[em] prawidłowej eksploatacji linii (…).

(…) Wojewoda (…) utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Uwzględniając skargę współwłaścicieli spornej nieruchomości (…), Sąd pierwszej instancji uznał, że stanowiska orzekających organów są niekompletne,

a przytoczona przez te organy argumentacja nie wyjaśnia w pełni kwestii zgodności inwestycji z obowiązującym planem miejscowym. Organy odnoszą się bowiem w swoich wywodach jedynie do załączników graficznych do planu, bez wskazania na zapisy w części tekstowej obowiązującego (...) [planu miejscowego], które dotyczyłyby linii energetycznej (...). (...)

Skargą kasacyjną od wskazanego wyżej wyroku pełnomocnik E. sp. z o.o. (...) zaskarżył to orzeczenie w całości (...). (...)

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

(...) Stosownie do art. 124 ust. 1 u.g.n. – w brzmieniu tego przepisu obowiązującym w dacie wystąpienia przez spółkę E. z wnioskiem o ograniczenie sposobu korzystania ze spornej nieruchomości – starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Ograniczenie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(...) wymóg zachowania zgodności ograniczenia wynikającego z decyzji o czasowym zajęciu nieruchomości z planem miejscowym lub decyzją lokalizacyjną odnosi się m.in. do obszaru nieruchomości, który objęty został przeznaczeniem pod budowę publicznych urządzeń infrastruktury technicznej lub na którym ustalona została lokalizacja tego rodzaju inwestycji. Tylko wobec takiej części obszaru nieruchomości może zostać wydana decyzja o zezwoleniu na czasowe jej zajęcie, która to część jest niezbędna według wskazanych wyżej dokumentów planistycznych dla posadowienia na niej tych urządzeń oraz wykonania związanych z tym posadowieniem robót budowalnych. Dokumenty planistyczne określają bowiem terytorialny zasięg dopuszczalności lokalizacji inwestycji infrastrukturalnej jako celu publicznego. Zgodność ograniczenia orzekanego na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. z ww. dokumentami planistycznymi należy oceniać przez pryzmat ustaleń zawartych w tych dokumentach, których treść i zakres normują przepisy ustawy (...) o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...). Z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 10 oraz ust. 3 pkt 4a i 4b tej ustawy wynika, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, w którym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w zależności od potrzeb, określa się granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym oraz ponadlokalnym. Dopuszczalność ograniczenia korzystania z nieruchomości na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. uwarunkowana zgodnością z planem miejscowym oznacza zatem konieczność dokonania oceny tej zgodności pod kątem istniejących ustaleń tego planu w zakresie przeznaczenia nieruchomości

lub ustalenia na niej dopuszczalności lokalizacji inwestycji infrastrukturalnej o charakterze publicznym, zgodnie z ww. przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Plan miejscowy, aby stanowić podstawę do zastosowania instytucji przewidzianej w art. 124 ust. 1 u.g.n., musi nie tylko dopuszczać realizację celu publicznego, ale także precyzyjnie określać lokalizację tego typu inwestycji poprzez wskazanie nieruchomości, przez które ma ona przebiegać, oraz granic terenu, jaki może być pod nią zajęty. Zgoda na zajęcie nieruchomości może być odnoszona do inwestycji, której realizacja jest przewidziana w planie miejscowym, a więc w planie tym został ustalony jej przebieg. Z zestawienia art. 124 ust. 1 zd. 2 oraz art. 112 ust. 1 i 2 u.g.n. z powołanymi wyżej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że zgodność ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości z planem miejscowym oznacza konieczność rozstrzygnięcia w decyzji o przedmiocie tego ograniczenia obejmującego jego terytorialny zasięg mieszczący się w granicach planistycznego przeznaczenia pod publiczną infrastrukturę techniczną ustalonego w planie miejscowym lub w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ograniczenie to stanowi ingerencję w wykonywanie prawa własności w rozumieniu art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, zatem z tego względu jego rozmiar i zakres musi być jednoznacznie i precyzyjnie określonym przedmiotem rozstrzygnięcia wydawanego na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n.

Jak stanowi art. 15 ust. 1 u.p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera dwa podstawowe elementy – część tekstową i część graficzną, które należy odczytywać w całości. Rysunek planu – nazywany przez ustawodawcę częścią graficzną – w tradycji projektowania urbanistycznego stanowił jedyny element projektowy, obecnie zaś jest traktowany jako mający charakter wyjściowy, podstawowy. Pojawiające się następczo opisy do rysunku, początkowo bardzo krótkie, stanowiły i stanowią uzupełnienie danych niemożliwych do narysowania (np. wyliczonych współczynników). „Podkładem" dla rysunku planu jest mapa zasadnicza (art. 16 ust. 1 u.p.z.p.), zatem także rysunek, w który wrysowuje się koncepcję planistyczną – projekt założenia urbanistycznego i lokalizację linii ograniczających to założenie projektowe. Rysunek przedstawiający plan miejscowy musi być wykonany ze starannością umożliwiającą odczytanie rozwiązań kształtowanego nim ładu przestrzennego, bowiem np. wszystkie punkty odniesienia, istniejące elementy zabudowy, szerokości dróg, przebieg linii zabudowy, granice własności zawierają się tylko w części graficznej planu.

Z kolei w szczególności określenie podstawy prawnej uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zasady ochrony: ładu przestrzennego, środowiska, przyrody i krajobrazu oraz zabytków i dziedzictwa kultury (art. 15 ust. 2 pkt 2–4 u.p.z.p.), opisane są w części tekstowej planu.

Z natury, istoty tych dwóch części planu miejscowego wynika, że żadna z nich nie znajdzie nigdy pełnego odzwierciedlenia w drugiej. Nie oznacza to jednak, że część graficzna planu miejscowego może być sporządzona w sposób uniemożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową. Przeciwnie, spójność ww. elementów stanowi o prawidłowości sporządzonego dokumentu planistycznego

mającego charakter normatywny (§ 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (…)).

W doktrynie i judykaturze niejednokrotnie formułowano nietrafny pogląd, że rysunek planu miejscowego nie może wiązać bezpośrednio, bowiem nie spełnia wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja i sankcja. Nie wdając się w szerszą polemikę w tym zakresie, podkreślić tylko należy, że nie każda norma prawna obejmuje swoją treścią wszystkie wskazane wyżej elementy. Odnosząc się natomiast do art. 15 ust. 1 u.p.z.p., to bezspornie przepis ten w żadnym miejscu ani nie podważa równoważności obu analizowanych elementów planu miejscowego, ani nie obniża rangi żadnego z nich ze względu na formę wyrazu, jaką przybierają. Powyższe znajduje potwierdzenie w treści art. 20 ust. 1 zdanie ostatnie u.p.z.p. Rysunek planu, jako załącznik do części tekstowej uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, stanowi jej uzupełnienie – doprecyzowanie, czyniąc całość kompletną, a to oznacza, że żaden z elementów planu nie jest nadrzędny względem drugiego z nich. Część tekstowa i część graficzna planu miejscowego są dokumentami równorzędnymi pod względem normatywnym. Część graficzna stanowi integralną część planu miejscowego. Zatem – wbrew stanowisku prezentowanemu przez Sąd pierwszej instancji – odwołanie się w decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości jedynie do części graficznej planu miejscowego bez jednoczesnego odniesienia do części tekstowej samo przez się nie może być uznane za wadliwe, niezgodne z prawem. Odwołanie to należy uznać za wystarczające przy założeniu, że to, co zostało przedstawione na rysunku (w części graficznej), nie jest sprzeczne z częścią tekstową, natomiast nie zawsze musi być odzwierciedlone w części tekstowej planu, skoro obie części planu miejscowego mają taki sam walor normatywny. (…)

3. Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2025 r. (sygn. akt II OSK 1230/23)

Teza: *Do zgłoszenia z art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.) znajduje zastosowanie art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a. Oznacza to, że znajduje w drodze analogii również zastosowanie art. 122c § 3 k.p.a., zgodnie z którym, jeżeli w sprawie, która może być załatwiona milcząco, organ odwoławczy wydał decyzję na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., termin, o którym mowa w art. 122a § 2 k.p.a., biegnie od dnia doręczenia organowi pierwszej instancji akt sprawy wraz z tą decyzją.*

R o z s t r z y g n i ę c i e:

Naczelny Sąd Administracyjny (…) po rozpoznaniu (…) skargi kasacyjnej P. sp. z o.o. z siedzibą w W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 9 lutego 2023 r. sygn. akt II SA/Lu 767/22 w sprawie ze skargi P. sp. z o.o. (…) na decyzję Wojewody (…) w przedmiocie sprzeciwu do zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych

(…) uchyla zaskarżony wyrok, zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta Lublina (…).

Z u z a s a d n i e n i a:

(…) P. sp. z o.o. zgłosiła zamiar wykonania robót budowlanych polegających na instalowaniu antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnej, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających o wysokości powyżej 3 m (…). W skład projektowanej instalacji radiokomunikacyjnej wchodzić miały urządzenia zasilające, sterujące i nadawczo-odbiorcze oraz 6 sztuk anten sektorowych, a także anteny radiolinii zamontowane na dwóch konstrukcjach wsporczych znajdujących się na budynku. W skład inwestycji wchodzi również droga kablowa łącząca konstrukcje wsporcze z urządzeniem sterującym.

(…) Prezydent [Miasta Lublina] (…) wniósł sprzeciw do zgłoszenia. (…)

(…) Wojewoda utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. Jego zdaniem inwestycja (…) nie stanowi urządzenia budowlanego i nie wpisuje się w kategorię robót budowlanych objętych art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a/ p.b., tj. nie stanowi instalacji urządzeń na obiekcie budowlanym. (…)

Wojewoda wyjaśnił, że Prezydent błędnie zakwalifikował zgłaszane roboty budowlane jako realizowane w trybie zgłoszenia w sytuacji, kiedy inwestycja stanowi budowę obiektu budowlanego (budowli) w postaci stacji bazowej telefonii komórkowej, wymagającą uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. (…)

Skargę na powyższą decyzję złożyła P. sp. z o.o. (…). (…)

(…) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie oddalił skargę P. sp. z o.o. (…)

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła P. sp. z o.o. (…). (…)

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

(…) Istota sporu sprowadza się do tego, czy roboty opisane w zgłoszeniu P. sp. z o.o. z 5 kwietnia 2022 r. stanowią instalowanie na istniejącym obiekcie budowlanym urządzeń, o których mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a/ p.b., czy też wykraczają poza ten zakres i wymagają pozwolenia na budowę na podstawie art. 28 ust. 1 p.b. (…)

(…) omawiana regulacja od lat pozostaje źródłem rozbieżności interpretacyjnych, które ustawodawca starał się stopniowo redukować przez kolejne nowelizacje. Już od 1997 r. w art. 29 p.b. przewidywano zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę dla robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń na obiektach budowlanych. Regulacja ta była pierwotnie ujęta w art. 29 ust. 2 pkt 9 p.b. Dnia 11 lipca 2003 r. weszła w życie nowelizacja, która istotnie przebudowała katalog zwolnień, a instalowanie urządzeń na obiektach budowlanych zostało wówczas ujęte w art. 29 ust. 2 pkt 15 p.b. (…) w piśmiennictwie dostrzegano niejasność i niespójność użycia pojęcia „instalowanie", zwłaszcza w zestawieniu z innymi regulacjami p.b., które posługują się odmiennymi określeniami w zbliżonych stanach faktycznych, jak instalowanie tablic i urządzeń reklamowych lub „montaż" wolno stojących kolektorów słonecznych (zob. J. Dessoulavy-Śliwiński, komentarz do art. 29, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 3, Warszawa 2009, el., pkt 8).

W orzecznictwie na tle wskazanego wyżej pierwotnego brzmienia analizowanej regulacji akcentowano, że „instalowanie na obiekcie" odnosi się do instalowania urządzeń na zewnątrz obiektu (zob. wyrok NSA z 14 stycznia 2005 r., OSK 1585/04 (…)).

(…) Istotny zwrot nastąpił wraz z ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (…), która weszła w życie 17 lipca 2010 r. (…) nadano nowe brzmienie art. 29 ust. 2 pkt 15 p.b., obejmując zawartym w nim zwolnieniem instalowanie urządzeń, „w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych", na obiektach budowlanych. W uzasadnieniu projektu (…) wskazywano na potrzebę doprecyzowania przepisu w związku z występującymi w praktyce wątpliwościami interpretacyjnymi, z jednoczesnym zaakcentowaniem, że antenowe konstrukcje wsporcze i instalacje radiokomunikacyjne instalowane na istniejących obiektach budowlanych mieszczą się w pojęciu „urządzeń" objętych zwolnieniem. Jednocześnie ustawodawca pozostawił niezmienione pojęcie: „instalowanie", jako słowo otwierające jednostkę redakcyjną, co w kolejnych latach stało się jedną z osi dalszych sporów.

(…) w orzecznictwie NSA wyrażano wielokrotnie pogląd, że art. 29 ust. 2 pkt 15 p.b. dotyczy robót wykonywanych na istniejących już obiektach, które stanowią nośnik dla instalowanych urządzeń, natomiast przypadki wymagające wykonania takiego nośnika albo wykraczające zakresem robót poza „instalowanie" powinny być kwalifikowane jako budowa obiektu budowlanego, najczęściej stacji bazowej telefonii komórkowej, a więc powinny podlegać ogólnej regule z art. 28 ust. 1 p.b. (…)

Kolejna doniosła zmiana nastąpiła ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (…), która (…) nadała art. 29 ust. 2 pkt 15 p.b. brzmienie obejmujące: instalowanie „stanowiących albo niestanowiących całości techniczno-użytkowej" urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, „a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających", na obiektach budowlanych. (…) Podnoszono wtedy potrzebę usunięcia rozbieżności interpretacyjnych oraz przeciwdziałania praktyce kwalifikowania przez organy prac instalacyjnych jako zawsze wymagających pozwolenia na budowę. (…)

Treść ujęta w art. 29 ust. 2 pkt 15 p.b. została następnie przeniesiona do art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a/ oraz art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. a/ p.b., obowiązujących od 19 września 2020 r., przy zachowaniu kryterium wysokości urządzeń. Aktualnie roboty polegające na instalowaniu określonych tam urządzeń nie wymagają pozwolenia na budowę, natomiast gdy urządzenia przekraczają 3 m wysokości, wymagają zgłoszenia. W przypadku urządzeń o wysokości nieprzekraczającej 3 m ustawodawca zrezygnował także z obowiązku zgłoszenia. Ta sekwencja zmian, w tym zwłaszcza dopisanie w 2019 r. zwrotu o urządzeniach stanowiących albo niestanowiących całości techniczno-użytkowej, pogłębiła rozdźwięk pomiędzy tradycyjnym rozumieniem „instalowania", jako czynności prostych, a normatywnym opisem przedmiotu tej czynności, zawart[ym] w tej samej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego, który ustawodawca rozbudował, obejmując wprost antenowe konstrukcje wsporcze, instalacje radiokomunikacyjne oraz osprzęt i urządzenia zasilające, a do tego mogące nawet stanowić całość techniczno-użytkową.

(…) Współczesne orzecznictwo NSA, również po zmianach p.b. z 2019 r. i 2020 r., nadal przywiązuje wagę do pojęcia „instalowanie" jako elementu delimitującego zakres zwolnienia, o czym świadczą wyroki: z 26 lutego 2025 r., II OSK 1697/22; z 3 kwietnia 2025 r., II OSK 2050/22; z 13 lutego 2025 r., II OSK 1410/22 oraz z 28 października 2025 r., II OSK 916/23 (…).

Nie można jednak pomijać, że przy tak daleko idącym doprecyzowaniu przedmiotu „instalowania" w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a/ oraz art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. a/ p.b. kluczowego znaczenia nabiera bardzo wnikliwe ustalenie, jaki jest rzeczywisty zakres robót w danej, konkretnej sprawie, w tym jakie prace techniczne i konstrukcyjne są konieczne dla realizacji zamierzenia. Naczelny Sąd Administracyjny nie postuluje więc prostego odwrócenia dotychczasowych akcentów w judykaturze, lecz opowiada się za potrzebą podejścia polegającego na odejściu od automatyzmu w kwalifikacji przedsięwzięć telekomunikacyjnych. Pojęcia „instalowanie" i „urządzenia" należy odczytywać bowiem przez pryzmat treści zawartych w obrębie tych samych jednostek redakcyjnych p.b. (…) o ile pojęcie „instalowanie" jest oczywiście zapisane w ustawie i nadal wyznacza zakres zwolnienia zawartego w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a/ oraz art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. a/ p.b., to nie uzasadnia to zupełnego deprecjonowania znaczenia prawnego dalszej części tych przepisów, opisujących przecież ich przedmiot, i traktowania ich jako niebyłych i nieniosących wartości normatywnej. Są one także równoważnym elementem tych samych regulacji prawnych. Należy więc przyjąć, że racjonalny ustawodawca zakłada istnienie takich przypadków, gdzie „instalowanie na obiektach budowlanych" dotyczy: urządzeń stanowiących całość techniczno-użytkową, obejmujących antenowe konstrukcje wsporcze i instalacje radiokomunikacyjne, a także związany z tymi urządzeniami osprzęt i urządzenia zasilające.

(…) pojęcie antenowej konstrukcji wsporczej, czytelne w kategoriach technicznych, zostało obecnie dodatkowo doprecyzowane na poziomie normatywnym, w przepisach techniczno-budowlanych. Zdefiniowano je w rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 26 maja 2023 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (…). (…) w przepisach prawa jednolicie traktuje się antenową konstrukcję wsporczą jako element, który może być realizowany jako część instalowanego zespołu urządzeń również wtedy, gdy jest posadowiony na istniejącym obiekcie budowlanym, a nie wyłącznie w sytuacji, gdy istnieje uprzednio jako samodzielny nośnik.

(…) kwalifikując wykonywanie robót budowlanych przez pryzmat art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a/ bądź art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. a/ p.b., konieczne jest odróżnienie przypadków, w których instalowanie urządzeń na obiekcie budowlanym wymaga istotnej ingerencji w elementy obiektu, zwłaszcza konstrukcyjne, co może prowadzić do kwalifikacji jako budowa, rozbudowa albo przebudowa, od przypadków, w których roboty ograniczają się do instalacji urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, bez podejmowania robót o takim charakterze. Taki kierunek rozumowania jest dostrzegalny w orzecznictwie. Przykładowo: (…) [w] wyroku NSA z 7 lutego 2023 r., II OSK 2786/21 zaznaczono, że kwalifikacji na tle art. 29 p.b. nie można dokonywać automatycznie

i niezależnie od technicznych założeń projektu. W przywołanej sprawie projekt obejmował ingerencję kwalifikowaną jako przebudowa budynku mieszkalnego, ponieważ zakładał wykonanie żelbetowej konstrukcji w postaci płyty i słupów wystających ponad połać dachu. To elementy, które obiektywnie sytuowały zamierzenie poza kategorią „instalowania" w rozumieniu art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a/ p.b. Ten sam standard indywidualizacji oceny został zaakcentowany w wyroku NSA z 20 listopada 2025 r., II OSK 1338/23 (…), w którym wskazano, że kwalifikacja robót budowlanych wymaga oceny w konkretnej, ściśle zindywidualizowanej sytuacji. (…) dokonując kwalifikacji prawnej, czy dane roboty budowlane wymagają pozwolenia na budowę, czy jedynie zgłoszenia, czy też w ogóle nie podlegają reglamentacji p.b., nie można czynić tego automatycznie, niezależnie od szczegółowych, technicznych założeń projektu przedstawionego przez inwestora, przyjmując *a priori*, że w każdym przypadku instalacja stacji bazowej na obiekcie budowlanym wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. (…)

(…) Sąd pierwszej instancji przyjął, że „instalowanie" w rozumieniu tego przepisu oznacza prace proste i nieskomplikowane, a przepis, jako wyjątek od zasady z art. 28 ust. 1 p.b., nie może być interpretowany rozszerzająco. Następnie uznał, że opisane w zgłoszeniu zamierzenie tylko pozornie mieści się w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a/ p.b., ponieważ w rzeczywistości obejmuje wykonanie stacji bazowej telefonii komórkowej jako nowego obiektu, wznoszonego od podstaw, przy braku istniejącego nośnika. Tak przyjęte rozumienie art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a/ p.b. nie uwzględnia jednak obecnego brzmienia tej regulacji, w tym faktu, że ustawodawca wprost wskazał elementy objęte „instalowaniem" oraz dopuścił, aby instalowane urządzenia stanowiły albo nie stanowiły całości techniczno-użytkowej. W konsekwencji nie jest trafne w aktualnym stanie prawnym takie zawężenie pojęcia „instalowanie", które eliminuje z zakresu przepisu elementy literalnie w nim wymienione, jako instalowane, w tym antenowe konstrukcje wsporcze i instalacje radiokomunikacyjne stanowiące całość techniczno-użytkową. Wykładnia art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a/ p.b. nie może prowadzić do rezultatu, w którym część normatywnego opisu jego przedmiotu byłaby pozbawiona znaczenia.

W rozpoznawanej sprawie nie występują okoliczności, które uzasadniałyby kwalifikację planowanych robót jako budowy albo przebudowy obiektu budowlanego. (…)

(…) planowane przedsięwzięcie ma charakter instalacji urządzeń na istniejącym obiekcie budowlanym w rozumieniu art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a/ p.b. Zespół urządzeń ma zostać rozlokowany na różnych częściach dachu budynku i obejmuje zestaw urządzeń sterujących przymocowanych do ścian nadbudówki budynku oraz dwie antenowe konstrukcje wsporcze w południowych narożnikach budynku, przewidziane dla anten radiolinii i anten sektorowych, połączone drabinkami kablowymi.

Instalacja elementów nie ma, w świetle szczegółowego opisu inwestycji w zgłoszeniu, charakteru zmieniającego cechy użytkowe budynku, na którym ma zostać zlokalizowana. Nic nie wskazuje też, aby zamierzeniem inwestora było wykonywanie robót budowlanych, które mogłyby podpadać pod definicję budowy lub przebudowy. (…)

(…) nie sposób przyjąć, że sporne roboty wykraczają poza „instalowanie" w rozumieniu art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a/ p.b. Przeciwnie, mieszczą się one w opisie przedmiotu tego przepisu, skoro obejmują instalowanie urządzeń stanowiących całość techniczno-użytkową, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych oraz powiązanego osprzętu i urządzeń zasilających. (…) przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, że brak wcześniejszego nośnika przesądza o konieczności kwalifikowania przedsięwzięcia jako budowy „nowego obiektu", nie odpowiada aktualnemu brzmieniu art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a/ p.b.

(…) Skoro roboty objęte zgłoszeniem (…) należało zakwalifikować jako instalowanie urządzeń w rozumieniu art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a/ p.b., brak było podstaw do przyjęcia, że zgłoszenie dotyczy robót objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę. Tym samym sprzeciw wniesiony decyzją Prezydenta (…) nie mógł zostać zaaprobowany. (…)

W rozpoznawanej sprawie zachodziły podstawy do zastosowania art. 188 p.p.s.a. i rozpoznania sprawy co do istoty (…). (…) W efekcie Prezydent pozostaje uprawniony do ponownej oceny zgłoszenia z uwzględnieniem oceny prawnej przedstawionej w niniejszym uzasadnieniu. (…)

Co do terminu ponownej oceny zgłoszenia należy podkreślić, że do zgłoszenia z art. 30 ust. 5 p.b. znajduje zastosowanie art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a. (zob. wyroki NSA: z 15 grudnia 2021 r., II OSK 427/21; z 15 stycznia 2025 r., II OSK 97/24 oraz z 23 stycznia 2025 r., II OSK 1160/22 (…)). Oznacza to, że znajduje w drodze analogii również zastosowanie art. 122c § 3 k.p.a., zgodnie z którym, jeżeli w sprawie, która może być załatwiona milcząco, organ odwoławczy wydał decyzję na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., termin, o którym mowa w art. 122a § 2 k.p.a., biegnie od dnia doręczenia organowi pierwszej instancji akt sprawy wraz z tą decyzją (wyrok NSA z 20 października 2022 r., II OSK 1617/21 (…)). Prezydent, po otrzymaniu akt sprawy, będzie więc uprawniony do dokonania w tym terminie ponownej oceny przedstawionego zgłoszenia. (…)

B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych

1. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2024 r. (sygn. akt II SA/Wa 1429/23)

Teza: *Zwolnienie żołnierza terytorialnej służby wojskowej (jednego z rodzajów czynnej służby wojskowej), z uwagi na postanowienia art. 122 ust. 1 w zw. z art. 128 ust. 2 pkt 1, art. 128 ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.), następuje w formie decyzji administracyjnej, od której żołnierz może wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia, na zasadach określonych w k.p.a.*

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (…), po rozpoznaniu (…) sprawy ze skargi L.S. na postanowienie Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej (…) w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania

(…) uchyla zaskarżone postanowienie (…).

Z u z a s a d n i e n i a:

(…) Pełnomocnik skarżącego wskazał (…), że (…) L.S. otrzymał wiadomość tekstową SMS, podpisaną imieniem i nazwiskiem nieznanej stronie (…) K.W., w której treści zostało zawarte oświadczenie o zwolnieniu skarżącego ze służby. Powyższe miało nastąpić na rozkaz Dowódcy (…) Brygady Obrony Terytorialnej. (…)

Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej postanowieniem (…), na podstawie art. 134 [k.p.a.] (…), stwierdził niedopuszczalność odwołania.

(…) wskazał, że odwołanie jest niedopuszczalne, ponieważ brak jest substratu zaskarżenia – w sprawie nie doszło do wydania decyzji administracyjnej, a ponadto żaden przepis prawa nie przewiduje załatwiania tego typu spraw w drodze decyzji administracyjnej. (…)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

(…) Sąd nie kwestionuje twierdzenia organu zawartego w zaskarżonym postanowieniu, że rozkaz dzienny nie jest decyzją administracyjną i że od rozkazu dziennego nie przysługuje odwołanie w trybie k.p.a.

Istotą sporu w sprawie pozostaje jednak, czy w odniesieniu do zwolnienia skarżącego z terytorialnej służby wojskowej mamy do czynienia z „rozkazem dziennym", czy jednak z decyzją administracyjną. (…) to nie nazwa nadana określonemu aktowi decyduje o jego charakterze.

(…) terytorialna służba wojskowa, z której skarżący został zwolniony, tak jak m.in. zawodowa służba wojskowa, jest jednym z rodzajów czynnej służby wojskowej (rozdział 2, dział IX u.o.O. „Służba wojskowa"). (…)

(…) art. 128 ust. 1 u.o.O. wskazuje, w jakich przypadkach żołnierza pełniącego służbę wojskową zwalnia się ze służby wojskowej, z wyłączeniem zawodowej służby wojskowej, obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej oraz służby pełnionej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (…).

Przepis art. 128 ust. 2 u.o.O. wskazuje zaś, w jakich przypadkach żołnierza, o którym mowa w ust. 1, można zwolnić ze służby wojskowej przed upływem czasu jej trwania (…).

(…) Z treści art. 128 ust. 2 u.o.O. wynika zatem jednoznacznie, że przepis ten określa przypadki fakultatywnego zwolnienia ze służby wojskowej, przed upływem czasu jej trwania.

Dowódca (…) Brygady Obrony Terytorialnej zdecydował o zwolnieniu skarżącego z terytorialnej służby wojskowej przed upływem czasu jej trwania i przeniesieniu do pasywnej rezerwy z uwagi na zaistnienie potrzeb Sił Zbrojnych.

(…) u.o.O. nie określa w art. 128 ani w dalszych swoich przepisach, w jakiej formie następuje zwolnienie żołnierza z terytorialnej służby wojskowej (czynnej służby wojskowej).

Podkreślić jednak należy, że dział IX tej ustawy zatytułowany „Służba wojskowa" w rozdziale pierwszym, w art. 122 ust. 1, zawiera generalną regulację, zgodnie z którą od decyzji wydanych przez właściwe organy w sprawach określonych w ustawie żołnierz może wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia, na zasadach określonych w ustawie (…) Kodeks postępowania administracyjnego, i skargę do właściwego sądu administracyjnego (…).

Zgodnie z art. 122 ust. 2 przepisu, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się w sprawach: 1) mianowania na stopień wojskowy; 2) przeniesienia do innego korpusu osobowego lub do innej grupy osobowej; 3) skierowania do wykonywania zadań służbowych poza jednostką wojskową; 4) powierzenia czasowego pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku. Przepis art. 122 ust. 3 stanowi, że skarga do właściwego sądu administracyjnego nie może być wniesiona na decyzje w sprawach: 1) powołania do obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej; 2) powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych; 3) wyznaczenia i przeniesienia na stanowisko służbowe oraz zwolnienia ze stanowiska służbowego, a także przeniesienia do dyspozycji; 4) delegowania do pełnienia obowiązków.

Zgodnie z art. 122 ust. 4 u.o.O. wystąpienia w sprawach wynikających ze stosunku służbowego, z wyjątkiem spraw wymienionych w ust. 1 oraz przypadków określonych w ustawie, żołnierz może wnosić tylko drogą służbową. Stosownie do art. 122 ust. 5 u.o.O. w postępowaniach, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się obowiązku doręczenia korespondencji przy wykorzystaniu publicznej usługi hybrydowej albo publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (…).

Przepis art. 122 ust. 6 u.o.O. stanowi zaś, że decyzje i rozkazy personalne wydaje się w formie indywidualnej lub zbiorowej. W przypadku sporządzenia decyzji lub rozkazu personalnego w formie zbiorowej, wyciąg z tej decyzji lub rozkazu jest z nimi równoznaczny. W przypadkach sporządzenia decyzji lub rozkazu personalnego albo wyciągu z tej decyzji lub rozkazu personalnego, ich wydruk wykonany z ewidencji wojskowej prowadzonej w postaci elektronicznej, o której mowa w art. 70 ust. 1, jest, z wyjątkiem spraw związanych z powołaniem do zawodowej służby wojskowej oraz zwolnienia z tej służby, z nimi równoznaczny.

(…) przyjąć należy, że zwolnienie skarżącego z terytorialnej służby wojskowej nastąpiło w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie, na zasadach określonych w k.p.a., do organu wyższego stopnia (art. 122 ust. 1 u.o.O.).

(…) sprawa zwolnienia żołnierza ze służby wojskowej, w tym terytorialnej służby wojskowej (służby czynnej), przed upływem czasu jej trwania, nie jest sprawą: mianowania na stopień wojskowy; przeniesienia do innego korpusu osobowego lub do innej grupy osobowej; skierowania do wykonywania zadań służbowych poza jednostką wojskową; powierzenia czasowego pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku – a zatem nie należy do kategorii tych spraw, do których nie stosuje się art. 122 ust. 1, a tym samym nie stosuje się formy decyzji, a w konsekwencji k.p.a.

Skoro sprawa zwolnienia żołnierza terytorialnej służby wojskowej (jednego z rodzajów czynnej służby wojskowej) należy do spraw określonych w ustawie o obronie Ojczyzny, jak wskazuje art. 122 ust. 1 w zw. z zastosowanym przez organ pierwszej instancji art. 128 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 128 ust. 4 u.o.O., to nie ma żadnych podstaw, aby twierdzić, że rozstrzygana jest w innej formie niż decyzja.

(…) nie ma podstaw, w świetle powołanych przepisów, aby twierdzić, że tego rodzaju zwolnienie z terytorialnej służby wojskowej miałoby się odbywać poprzez wydanie „rozkazu dziennego". Pomijając już nawet, że u.o.O. nie definiuje pojęcia

„rozkaz dzienny", to nie ma żadnych wątpliwości, że ustawodawca wprost wskazał, że w sprawach określonych w ustawie (a zatem m.in. w sprawie zwolnienia żołnierza z terytorialnej służby wojskowej na podstawie art. 128 ust. 2 pkt 1), poza przypadkami wymienionymi w art. 122 ust. 2, które w tej sprawie nie zachodzą, stosuje się formę decyzji, od której przysługuje następnie odwołanie.

(…) Zwolnienie skarżącego z terytorialnej służby wojskowej stanowi akt wywołujący skutki w sferze zewnętrznej, albowiem zmienia sytuację prawną skarżącego. Nie mamy w tym przypadku do czynienia jedynie z „zarejestrowaniem" jakiegoś zdarzenia, które skutkuje np. wygaśnięciem stosunku służbowego żołnierza. (…)

(…) w poprzednio obowiązującym stanie prawnym przepis art. 98u ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (…), uchylonej z dniem 23 kwietnia 2022 r., stanowił, że zwolnienie żołnierza OT z terytorialnej służby wojskowej oraz fakt jego odejścia z tej służby w danym dniu jej pełnienia rotacyjnie dowódca jednostki wojskowej, w której pełni służbę, stwierdza w rozkazie dziennym, ustalając jednocześnie łączną nieprzerwaną liczbę dni pełnienia tej służby. (…)

Ustawa o obronie Ojczyzny nie daje podstaw do zastosowania formy rozkazu dziennego w sprawie zwolnienia żołnierza z terytorialnej służby wojskowej i nie przewiduje takiego rozwiązania jak ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP.

(…) Wbrew twierdzeniom Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej wymienione przepisy prawa wskazują na obowiązek załatwiania sprawy zwolnienia żołnierza z terytorialnej służby wojskowej, na podstawie art. 128 ust. 2 pkt 1 w zw. z ust. 4 u.o.O., w drodze decyzji.

(…) w sprawie niniejszej taka decyzja administracyjna została przez organ wydana, albowiem na podstawie art. 128 ust. 4 u.o.O. (…) Dowódca (…) Brygady Obrony Terytorialnej zwolnił L.S. z terytorialnej służby wojskowej i przeniósł go do rezerwy pasywnej. W aktach sprawy znajduje się „wyciąg" z decyzji wydanej w formie zbiorowej, nazwanej „rozkaz dzienny" (…).

(…) pisma zawierające rozstrzygnięcie w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji ((…) wyrok NSA (…) z 20 lipca 1981 r., SA 1163/81 (…)).

Znajdujący się w aktach administracyjnych wyciąg z „rozkazu dziennego" (…) dotyczący zwolnienia ze służby wojskowej skarżącego nie pozostawia wątpliwości, że pochodzi od Dowódcy (…) Brygady Obrony Terytorialnej, decyzja podpisana została przez Dowódcę, nie budzi wątpliwości, że decyzja rozstrzyga w sprawie zwolnienia ze służby wojskowej L.S., zwalnia go bowiem ze służby wojskowej (…), wskazano podstawę prawną rozstrzygnięcia. Treść wyciągu z wymienionego aktu pozwala na zakwalifikowanie go jako decyzji o zwolnieniu skarżącego z terytorialnej służby wojskowej. Okoliczność, że decyzja nie zawiera pouczenia o dopuszczalności, terminie i sposobie wniesienia odwołania, nie pozbawia tego aktu charakteru decyzji.

(…) od „rozkazu dziennego" odwołanie nie przysługuje, albowiem rozkaz dzienny nie jest aktem rozstrzygającym w przedmiocie praw czy obowiązków jednostki. Rozkaz dzienny nie jest indywidualnym aktem administracyjnym. W tej sprawie jednakże błędna nazwa aktu w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia o zwolnieniu ze służby wojskowej nie pozbawia tego aktu charakteru decyzji. Rozkaz dzienny można w tej sprawie odnosić ewentualnie do pozostałych ujętych w wyciągu z tego „rozkazu dziennego" kwestii, tj. polecenia rozliczenia żołnierza, jak też zdjęcia z zaopatrzenia. (…)

W świetle powyższego, wbrew twierdzeniom organu zawartym w zaskarżonym postanowieniu, w sprawie mamy do czynienia z decyzją administracyjną o zwolnieniu skarżącego z czynnej służby wojskowej, której błędnie nadano w tym zakresie nazwę „rozkaz dzienny". Sama nazwa aktu nie pozbawia tego aktu cech decyzji administracyjnej. (…)

2. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 czerwca 2024 r. (sygn. akt II SA/Ke 128/24)

Teza: *Uznając, że decyzja o rozgraniczeniu nie traci mocy obowiązującej i może podlegać kontroli w trybach nadzwyczajnych mimo żądania przekazania sprawy sądowi powszechnemu na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 2052 ze zm.), należałoby konsekwentnie przyjąć, że po prawomocnym zakończeniu postępowania przed sądem w obrocie prawnym pozostaną dwa orzeczenia rozgraniczające te same nieruchomości, tj. postanowienie sądowe i decyzja administracyjna, co jest nie do pogodzenia z zasadami praworządnego państwa i pewności obrotu prawnego (art. 2 Konstytucji RP).*

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach (…) po rozpoznaniu (…) sprawy ze skargi T.P i H.P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego (…) w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie rozgraniczenia nieruchomości

uchyla zaskarżoną decyzję i umarza postępowanie administracyjne.

Z uzasadnienia:

(…) Samorządowe Kolegium Odwoławcze (…) odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza S. (…) w przedmiocie rozgraniczenia nieruchomości (…). (…)

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

(…) Podstawę prawną (…) decyzji [Burmistrza S.] stanowił art. 33 ust. 1 ustawy (…) Prawo geodezyjne i kartograficzne (…), zgodnie z którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję o rozgraniczeniu nieruchomości, jeżeli zainteresowani właściciele nieruchomości nie zawarli ugody, a ustalenie przebiegu granicy nastąpiło na podstawie zebranych dowodów lub zgodnego oświadczenia stron. Stosownie do ust. 3 tego przepisu strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy może żądać, w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, przekazania sprawy sądowi.

(…) skarżący skorzystali z prawa określonego w art. 33 ust. 3 ww. ustawy, wnosząc o przekazanie sprawy w zakresie rozgraniczenia nieruchomości do sądu. (…) Burmistrz S. przekazał sprawę do Sądu Rejonowego w K., gdzie otrzymała sygnaturę I Ns (…).

(…) sprawy o rozgraniczenie nieruchomości należą do spraw z zakresu prawa cywilnego. Co do zasady do ich rozpoznania są więc powołane sądy cywilne (art. 2 § 1 k.p.c.). Szczególna konstrukcja rozpoznawania tych spraw przyjęta w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne wyłącza czasowo dopuszczalność drogi sądowej, uzależniając możliwość rozpoznania takiej sprawy przez sąd powszechny od wcześniejszego przeprowadzenia obligatoryjnego postępowania administracyjnego. Wzajemna relacja obu postępowań rodziła w praktyce wiele wątpliwości, zwłaszcza co do dopuszczalności kontroli decyzji rozgraniczeniowej w administracyjnym postępowaniu nadzwyczajnym (np. w postanowieniu z 19 stycznia 1998 r., I CKN 423/97, OSNC 1998/10/156, Sąd Najwyższy stwierdził, że: „decyzja administracyjna o rozgraniczeniu traci moc wiążącą w części objętej żądaniem przekazania sprawy sądowi, natomiast w części nieobjętej tym żądaniem staje się ostateczna". Pogląd ten podzielił NSA w wyroku z 29 września 1999 r., II SA 1580/99).

Dla rozstrzygnięcia omawianej kwestii doniosłe znaczenie ma uchwała składu siedmiu sędziów SN z 30 października 2014 r., III CZP 48/14 (…), w której uzasadnieniu SN podkreślił, że – po przekazaniu sprawy, w wyniku żądania zgłoszonego w trybie art. 33 ust. 3 u.p.g.k. – postępowanie sądowe stanowi kolejny etap, kontynuację postępowania prowadzonego wcześniej w trybie administracyjnym. Sąd stwierdził, że: „Skorzystanie przez stronę postępowania administracyjnego z możliwości żądania przekazania sprawy sądowi należy uznać za czynność otwierającą drogę sądową w sprawie o rozgraniczenie konkretnie oznaczonych nieruchomości. Ten skutek procesowy ma istotne znaczenie dla bytu decyzji administracyjnej określającej przebieg granicy, nie można bowiem przyjmować, że w sprawie, w której została otwarta droga sądowa i o rozgraniczeniu może orzec sąd, mogą pozostawać w mocy skutki wcześniej wydanej decyzji administracyjnej. Istnienie przesłanki procesowej w postaci drogi sądowej w sprawie o rozgraniczenie, będące wynikiem zgłoszenia żądania przekazania sprawy sądowi, wyłącza dokonanie w takiej sprawie rozgraniczenia w trybie administracyjnym. Przejście sprawy o rozgraniczenie do etapu postępowania sądowego powoduje zatem, że decyzja o rozgraniczeniu traci byt. Do stwierdzenia takiego skutku żądania przekazania sprawy sądowi nie jest konieczne istnienie przepisu ustawowego potwierdzającego utratę bytu przez decyzję administracyjną; utrata skutków takiej decyzji jest wynikiem zamknięcia etapu postępowania administracyjnego w związku ze złożeniem przez stronę żądania przekazania sprawy sądowi". (…) SN podkreślił, że w art. 33 ust. 3 u.p.g.k. „ustawodawca nie posługuje się pojęciem wniosku o wszczęcie postępowania o rozgraniczenie przed sądem. Jest to świadomy zabieg legislacyjny, pozostający w związku z podstawową funkcją żądania przekazania sprawy sądowi, jest nią skutek anulacyjny w odniesieniu do decyzji administracyjnej o rozgraniczeniu, która zasadniczo nie podlega zaskarżeniu w trybie administracyjnym. Istotne jest także to, że żądanie przekazania sprawy sądowi jest czynnością dokonywaną przez

stronę w ramach postępowania administracyjnego, w dwutygodniowym terminie biegnącym od dnia doręczenia decyzji administracyjnej".

Podzielając stanowisko SN wyrażone w przytoczonej uchwale, należy podkreślić, że regulacja art. 33 ust. 3 u.p.g.k. stanowi wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Z momentem złożenia wniosku o przekazanie sprawy sądowi kończy się jednoinstancyjne postępowanie administracyjne. Na skutek złożenia tego wniosku decyzja o rozgraniczeniu nieruchomości traci moc, co oznacza, że nie uzyskuje ona procesowych i materialnoprawnych skutków decyzji ostatecznej. Dalsze losy wniosku o przekazanie sprawy sądowi powszechnemu nie mają wpływu na utratę mocy decyzji rozgraniczeniowej (por. wyrok NSA z 7 maja 2015 r., I OSK 2153/13; wyroki WSA: w Olsztynie z 4 czerwca 2019 r., I SA/Ol 292/19; w Poznaniu z 25 lutego 2015 r., IV SA/Po 1218/14; w Gdańsku z 12 czerwca 2013 r., III SA/Gd 48/13 (…)).

(…) Tym samym Sąd nie podziela poglądu, że procedura odwoławcza przewidziana w art. 33 ust. 3 u.p.g.k. dopuszcza możliwość kontroli wydanej przez organ pierwszej instancji decyzji rozgraniczeniowej w trybie nadzwyczajnym, w tym w postępowaniu nieważnościowym (tak np. wyrok WSA w Gliwicach z 9 lutego 2024 r., II SA/Gl 1797/23 (…)).

(…) sąd powszechny, dokonując rozgraniczenia nieruchomości na skutek zastosowania przez stronę prawa przewidzianego w art. 33 ust. 3 u.p.g.k., nie kontroluje decyzji rozgraniczeniowej, lecz przeprowadza własne postępowanie w trybie nieprocesowym, stosując przepisy Kodeksu cywilnego, w szczególności art. 153. Po zakończeniu postępowania sąd wydaje postanowienie, w którym rozgranicza nieruchomości będące przedmiotem wniosku złożonego w postępowaniu administracyjnym. Przyjęcie stanowiska, że decyzja o rozgraniczeniu, mimo żądania przekazania sprawy sądowi na podstawie art. 33 ust. 3 u.p.g.k., nie traci mocy obowiązującej i – co za tym idzie – może podlegać kontroli w trybach nadzwyczajnych, oznaczałoby, że po prawomocnym zakończeniu postępowania przed sądem powszechnym w obrocie prawnym pozostają dwa orzeczenia rozgraniczające te same nieruchomości, podjęte wskutek rozpoznania tego samego wniosku, tj. postanowienie sądowe i decyzja administracyjna, mogące w dodatku różnić się co do przebiegu granicy. Wykreowanie takiej sytuacji na skutek wykładni prawa jest nie do pogodzenia z zasadami praworządnego państwa i pewności obrotu prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

W konsekwencji przyjąć należy, że utrata mocy decyzji Burmistrza S. (…) nastąpiła z datą wystąpienia przez skarżących z żądaniem przekazania sprawy do sądu (…). Brak jest zatem przedmiotu sprawy w postaci decyzji administracyjnej objętej wnioskiem skarżących o stwierdzenie nieważności, co powinno skutkować odmową wszczęcia przez Kolegium postępowania nieważnościowego. (…)

3. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 maja 2025 r. (sygn. akt IV SA/Po 889/24)

Teza: *Ustalenie w planie miejscowym dopuszczalnego kierunku (kierunków) rekultywacji danego terenu stanowi w istocie określenie docelowego sposobu zagospodarowania – a więc docelowego przeznaczenia – tego terenu i jako takie jest w pełni*

uprawnione, w szczególności w świetle art. 15 ust. 2 pkt 1 i 7 u.p.z.p., a także art. 15 ust. 3 pkt 3 u.p.z.p.

R o z s t r z y g n i ę c i e:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi Wojewody (...) na uchwałę Rady Miasta i Gminy (...) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie gruntów wsi (...) i miasta (...) – etap 1

(...) stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej grunty rolne klasy R IIIb położone na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonym symbolem MN1.1 w granicach działki ewidencyjnej nr (...);

(...) w pozostałej części skargę oddala (...).

Z u z a s a d n i e n i a:

(...) Wojewoda (...) wywiódł skargę na uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zaskarżonej części (...). (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

(...) Ad 1. Ustalenia dot. gruntów R IIIb na terenie MN1.1 w granicach działki nr ewid. 79

(...) podstawowe znaczenie dla oceny ich prawidłowości (...) ma art. 17 pkt 6 lit. c/ u.p.z.p. W myśl tego przepisu wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje m.in. o „zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne".

(...) „przepisami odrębnymi", o jakich mowa w cytowanym art. 17 pkt 6 lit. c/ u.p.z.p., są przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (...).

W myśl art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a. Ostatnio przywołany przepis stanowił zaś (w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia uchwały), że: „Nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;

2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy (...) o gospodarce nieruchomościami (...);

3) położone są w odległości nie większej niż 50 m od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy (…) o drogach publicznych (…);

4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części".

W skardze Wojewoda wytknął, że w odniesieniu do gruntów rolnych położonych w granicach m.in. działki nr ewid. 79 nie są spełnione przesłanki wynikające z art. 7 ust. 2a pkt 3 i 4 u.o.g.r.l.

Organy Gminy nie przeciwstawiły tym twierdzeniom wiarygodnych wyjaśnień lub analiz, z których wynikałby wniosek przeciwny.

W odniesieniu do tej kwestii kluczowe znaczenie należy jednak przypisać treści (…) decyzji MRiRW (…). Albowiem w punkcie drugim tej decyzji ww. minister postanowił nie wyrazić zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze zgodnie z projektem m.p.z.p. gruntów rolnych klasy III położonych m.in. w granicach wydzieleń planistycznych o symbolu MN1.1 w granicach działki ewidencyjnej nr 79.

(…) Skoro (…) minister właściwy do spraw rozwoju wsi decyzją ostateczną (…) odmówił zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych (…), to przeznaczenie tych gruntów w planie miejscowym na takie cele (tu: pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną) stanowi istotne naruszenie zasady statuowanej w art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. (…)

Ad 2. Przepis § 18 ust. 1 pkt 11 uchwały

Przepis ten stanowi, że dla terenu eksploatacji kruszywa, oznaczonego na rysunku planu symbolem PG 3.1, ustala się „leśny kierunek rekultywacji z zachowaniem przepisów odrębnych".

Sąd (…) nie podziela stanowiska Wojewody, że przyjmując takie ustalenie, Rada Miasta i Gminy wkroczyła w kompetencje starosty i wprowadziła do planu miejscowego ustalenia nieuprawnione.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 *ab initio* oraz pkt 7 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów (pkt 1) oraz granice i sposoby zagospodarowania m.in. terenów górniczych (pkt 7). Z kolei w myśl art. 15 ust. 3 pkt 3 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji.

(…) ustalenie w planie miejscowym dopuszczalnego kierunku (kierunków) rekultywacji danego terenu stanowi w istocie określenie docelowego sposobu zagospodarowania – a więc docelowego przeznaczenia – tego terenu (por. wyrok NSA z 17 grudnia 2019 r., II OSK 3207/18) i jako takie jest w pełni uprawnione, w szczególności w świetle art. 15 ust. 2 pkt 1 i 7 u.p.z.p., a także art. 15 ust. 3 pkt 3 u.p.z.p.

Analizując ten ostatni przepis, NSA w ww. wyroku o sygn. akt II OSK 3207/18 zauważył, że w § 4 pkt 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (…) sprecyzowano wymogi dotyczące standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego dotyczących obszarów wymagających rekultywacji, poprzez: a) określenie opisu planowanych działań, b) określenie oczekiwanych rezultatów, w tym dotyczących parametrów zabudowy lub infrastruktury, c) nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń

w zagospodarowaniu terenów wynikających z przyjętych celów. (…) zakres nakazów, zakazów, dopuszczeń lub ograniczeń w zagospodarowaniu terenu określonych w m.p.z.p. powinien być wprost powiązany z przyjętymi celami, „przez co należy przede wszystkim rozumieć kierunek rekultywacji danego terenu (docelowy sposób jego zagospodarowania)" (por. wyrok NSA z 17 grudnia 2019 r., II OSK 3207/18).

(…) Sąd podziela również pogląd wyrażony w wyroku WSA w Poznaniu z 4 września 2024 r., IV SA/Po 452/24, zgodnie z którym ustalenie w m.p.z.p. dopuszczalnych kierunków rekultywacji, czyli określenie przyszłego (poeksploatacyjnego) sposobu zagospodarowania terenu górniczego, nie jest działaniem pozbawionym podstaw prawnych ani nie nosi cech nieuprawnionej ingerencji w kompetencję starosty do określenia w decyzji kierunku rekultywacji gruntu. (…) skoro – jak wynika z art. 6 pkt 15 ustawy (…) Prawo geologiczne i górnicze (…) – „terenem górniczym" jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego, „to nie ma podstaw do tego, aby przyjmować stanowisko, że z kompetencji planistycznej gminy wyłączona została możność ustalenia dopuszczalnych sposobów zagospodarowania w odniesieniu do terenów górniczych poeksploatacyjnych. (…) związanie aktem prawa miejscowego poprzez ustalenie dopuszczalnych, możliwych z uwagi na planowany ład przestrzenny gminy, kierunków rekultywacji górniczych terenów poeksploatacyjnych pozostaje działaniem komplementarny[m] względem kompetencji starosty obejmującej konieczność określenia w decyzji stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów oraz kierunku ich rekultywacji" (por. wyrok WSA z 4 września 2024 r., IV SA/Po 452/24).

Również w orzecznictwie NSA nie jest kwestionowana dopuszczalność określania w planie miejscowym kierunku (kierunków) rekultywacji (por. np. wyroki NSA: z 17 grudnia 2019 r., II OSK 3207/18; z 2 marca 2022 r., I OSK 965/21; z 18 maja 2022 r., I OSK 1330/21; z 14 lipca 2022 r., I OSK 36/21). (…)

4. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 października 2025 r. (sygn. akt I SA/Gl 632/25)

Teza: *Jeżeli brak jest możliwości doręczenia odpisu tytułu wykonawczego zobowiązanemu, to egzekucja administracyjna nie powinna być uznana za wszczętą, nawet jeśli zaistnieje jeden z przypadków określonych w art. 26 § 5 pkt 2–4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.) jako moment wszczęcia egzekucji administracyjnej przed doręczeniem odpisu tytułu wykonawczego.*

R o z s t r z y g n i ę c i e:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (…) po rozpoznaniu (…) sprawy ze skargi Gminy R. na postanowienie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (…) w przedmiocie umorzenia postępowania egzekucyjnego

oddala skargę.

Z u z a s a d n i e n i a:

(…) Naczelnik (…) umorzył prowadzone z wniosku wierzyciela (…) postępowanie egzekucyjne przeciw cypryjskiemu zobowiązanemu (…). Organ egzekucyjny stwierdził, że dalsza egzekucja administracyjna wobec spółki będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których nie jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne. Naczelnik powołał się na informacje uzyskane od cypryjskiej administracji podatkowej, z których wynikało, że zobowiązany nie posiada majątku, nie składa sprawozdań, brak kontaktu z przedstawicielem spółki, brak możliwości doręczenia pism.

(…) Dyrektor (…) utrzymał w mocy postanowienie organu egzekucyjnego. (…)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

(…) Spór w sprawie ogniskuje się na tym, czy brak kontaktu ze zobowiązanym będącym jednostką organizacyjną z siedzibą za granicą kraju i związana z tym niemożność doręczenia odpisu tytułu wykonawczego zobowiązanemu stanowi o wystąpieniu stanu bezskuteczności egzekucji administracyjnej uzasadniającego umorzenie postępowania egzekucyjnego. (…) wierzyciel, kwestionując poprawność ustaleń faktycznych organu egzekucyjnego co do braku możliwości doręczenia zobowiązanej pism, uważa, że okoliczność ta nie mogła stanowić przeszkody w prowadzeniu egzekucji administracyjnej z weksla własnego wystawionego przez zobowiązanego. Zdaniem strony skarżącej egzekucja administracyjna mogła zostać uruchomiona poprzez wykonanie zajęcia tego składnika majątku u dłużnika zajętej wierzytelności. Organy administracji stoją natomiast na stanowisku, że warunkiem prowadzenia egzekucji administracyjnej jest doręczenie odpisu tytułu wykonawczego zobowiązanemu. Skoro natomiast nie można tego uczynić, to nie można również stosować środków egzekucyjnych, co jest równoznaczne z tym, że egzekucja będzie bezskuteczna. (…)

W art. 59 § 2 u.p.e.a. zamieszczona została fakultatywna przesłanka umorzenia postępowania egzekucyjnego (por. m.in. wyroki NSA: z 14 marca 2008 r., I FSK 491/07; z 23 lipca 2025 r., III FSK 141/25 (…)). Zgodnie z tym przepisem postępowanie egzekucyjne może być umorzone w przypadku, gdy dalsza egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne.

(…) Umorzenie postepowania egzekucyjnego nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że jest ono bezprzedmiotowe. Umorzenie postępowania egzekucyjnego nie zawsze będzie zamykać drogę do dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego w przyszłości. Dzieje się tak, gdyż prowadzenie postępowania egzekucyjnego jest tak długo możliwe (przedmiotowe), jak długo istnieje niewykonany obowiązek, będący przedmiotem egzekucji administracyjnej. Ustawodawca wprowadził dodatkowe warunki w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego wywołanego bezskutecznością egzekucji, o czym stanowi art. 61 u.p.e.a.

Artykuł 59 § 2 u.p.e.a. jest przejawem obowiązującej w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zasady gospodarnego prowadzenia egzekucji (por. M. Romańska, *Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające w administracji*,

Warszawa 2021, s. 100). Niecelowe jest kontynuowanie postępowania, które nie ma szans na powodzenie i które nie doprowadzi do sfinansowania kosztów wywołanych jego uruchomieniem.

W treści art. 59 § 2 u.p.e.a. posłużono się pojęciami „postępowanie egzekucyjne" oraz „egzekucja administracyjna". W aktualnym stanie wyraźnie oddzielono moment wszczęcia postępowania egzekucyjnego oraz egzekucji administracyjnej. (…)

Egzekucja administracyjna to mieszczący się w postępowaniu egzekucyjnym etap stosowania środków egzekucyjnych mających na celu doprowadzenie do wykonania obowiązku będącego przedmiotem całego postępowania. Powstały w związku z wszczęciem egzekucji administracyjnej stosunek procesowy w modelowym wydaniu łączy organ egzekucyjny jako podmiot uprawniony do stosowania środków egzekucyjnych (art. 1a pkt 7 u.p.e.a.) ze zobowiązanym, wobec którego środki egzekucyjne są stosowane (art. 1a pkt 20 u.p.e.a.). Występować mogą również w nim inne podmioty, wśród których na pierwszej pozycji wymienić trzeba dłużnika zajętej wierzytelności (art. 1a pkt 3 u.p.e.a.) realizującego zajęcia dokonane przez organ egzekucyjny kosztem majątku zobowiązanego.

Stosownie do art. 26 § 1 zdanie pierwsze u.p.e.a. postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. W myśl art. 26 § 3a pkt 1 u.p.e.a. momentem wszczęcia postępowania egzekucyjnego jest doręczenie wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej i tytułu wykonawczego organowi egzekucyjnemu, jeżeli wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym. Natomiast moment wszczęcia egzekucji administracyjnej określony został w art. 26 § 5 pkt 1–4 u.p.e.a. Wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje m.in. z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego; jak też doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego.

Z art. 32 u.p.e.a. wynika, że organ egzekucyjny lub egzekutor, przystępując do czynności egzekucyjnych, doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego, o ile nie został wcześniej doręczony. Artykuł 32 u.p.e.a. zawiera kategoryczny nakaz doręczenia zobowiązanemu kluczowego dla egzekucji administracyjnej dokumentu. Sama egzekucja może zostać uruchomiona jeszcze przed doręczeniem odpisu tytułu wykonawczego, co wprost wynika z art. 26 § 5 pkt 2–4 u.p.e.a., ale jednocześnie nie może być prowadzona bez doręczenia odpisu wykonawczego zobowiązanemu. Chociaż brak jest przepisu wprost nakazującego takie zachowanie organu podatkowego, to regulacja egzekucji administracyjnej skonstruowana jest w ten sposób, że odpis tytułu wykonawczego powinien zostać doręczony zobowiązanemu albo wysłany do niego najpóźniej przy stosowaniu środka egzekucyjnego. Funkcją art. 26 § 5 pkt 2–4 u.p.e.a. jest usankcjonowanie stosowania środków egzekucyjnych, jeżeli dochodzi do tego, zanim o fakcie uruchomienia egzekucji zostanie w przewidziany prawem sposób powiadomiony zobowiązany (odpis tytułu wykonawczego, zawiadomienie o zajęciu). Regulacja art. 26 § 5 pkt 2 u.p.e.a. nie

daje możliwości rezygnacji z doręczenia odpisu tytułu wykonawczego zobowiązanemu i poprzestania na doręczeniu dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu, aby tą drogą doprowadzić do uruchomienia egzekucji i ściągnięcia należności. Z brzmienia końcowych fragmentów poszczególnych jednostek redakcyjnych składających się na art. 26 § 5 pkt 2–4, w których posłużono się zwrotem „jeżeli to (…) nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego", nie sposób wywieść, że wszczęcie egzekucj[i] administracyjnej może obyć się bez doręczenia odpisu tytułu wykonawczego zobowiązanemu.

Wykluczyć należy możliwość prowadzenia egzekucji administracyjnej, gdy brak jest możliwości doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego, nawet jeżeli istnieją składniki majątku, do których można skierować środek egzekucyjny. Jeżeli brak jest możliwości doręczenia odpisu tytułu wykonawczego zobowiązanemu, to egzekucja administracyjna nie powinna być uznana za wszczętą, nawet jeżeli zaistnieje jeden z przypadków określonych w art. 26 § 5 pkt 2–4 u.p.e.a. jako moment wszczęcia egzekucji administracyjnej przed doręczeniem odpisu tytułu wykonawczego. (…) niedopuszczalne będzie prowadzenie egzekucji administracyjnej, jeżeli brak jest możliwości doręczenia zobowiązanemu tytułu wykonawczego. Z punktu widzenia wartości demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) nie sposób zaakceptować prowadzenia egzekucji administracyjnej, w sytuacji gdy nie można skutecznie powiadomić zobowiązanego o jej uruchomieniu i zastosowanych środkach egzekucyjnych. Zobowiązany byłby wówczas w istocie pozbawiony możliwości wykorzystania przysługujących mu środków prawnych. Zobowiązany powinien mieć zapewnioną możliwość udziału w postepowaniu dotyczącym bezpośrednio jego interesu prawnego. Skoro natomiast nie można prowadzić egzekucji administracyjnej, to nie może ona być skuteczna, lecz taka egzekucja jest w najwyższym stopniu bezskuteczna.

Zastosowanie art. 59 § 2 u.p.e.a. pozostawione jest uznaniu organu podatkowego, co wynika z użytego w jego treści zwrotu „postępowanie egzekucyjne może być umorzone". Warunkowane jest jednak występowaniem stanu, w którym organ egzekucyjny nie ma widoków na pozyskanie środków przewyższających koszty egzekucyjne, a to z powodu braku majątku lub źródła dochodu, z którego można byłoby je pokryć. Umorzeni[e] postępowania w trybie art. 59 § 2 u.p.e.a. będzie możliwe, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że zastosowanie środków egzekucyjnych nie doprowadzi do uzyskania środków na minimalnym poziomie pokrywającym koszty egzekucyjne. Organ egzekucyjny nie będzie miał natomiast podstaw do umorzenia postępowania egzekucyjnego, jeżeli możliwe jest skierowanie skutecznych środków egzekucyjnych do składników majątkowych zobowiązanego, a spodziewany rezultat ich zastosowania doprowadzi do pokrycia co najmniej kosztów egzekucyjnych.

Artykuł 59 § 2 u.p.e.a. opiera się na założeniu, że postępowanie egzekucyjne powinno się cechować pewnym minimalnym poziomem sprawności. Podstawowymi miernikami sprawności postępowania jest skuteczność w osiąganiu zamierzonego celu oraz zgodność z obowiązującymi regułami procedowania. Pozbawione sensu

jest prowadzenie postępowania, które w dającej się przewidzieć przyszłości nie może doprowadzić do realizacji celu głównego, jakim jest wykonanie obowiązku, albo chociaż d[o] pokrycia jego kosztów. Egzekucję taką uznać należy [za] bezskuteczną.

Stan bezskuteczności egzekucji będzie występować również wówczas, gdy istnieje majątek zobowiązanego, lecz z powodów obiektywnych nie można zastosować w sposób zgodny z prawem środków egzekucyjnych. Nieakceptowalne jest bowiem prowadzenie postępowania egzekucyjnego, gdy do realizacji celu głównego może dojść wyłącznie przy istotnym naruszeniu gwarancji praw strony. Sytuacja taka występuje, jeżeli uruchomieniu egzekucji administracyjnej do majątku zobowiązanego stoi na przeszkodzie brak możliwości doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego oraz dalszych pism w toku egzekucji.

(…) Sąd podziela ustalenia organów administracji co do braku możliwości doręczenia zobowiązanej spółce pism w toku postępowania. (…)

(…) w myśl art. 96 u.p.e.a. organ egzekucyjny dokonuje zajęcia weksla (…) przez odbiór weksla, stosując odpowiednio zasady określone w art. 84 u.p.e.a. Weksel własny jest papierem wartościowym, w którym inkorporowane jest bezwarunkowe zobowiązanie wystawcy do zapłaty określonej sumy pieniężnej we wskazanym miejscu i czasie. Jedynym podmiotem uprawnionym do realizacji praw majątkowych wyrażonych w wekslu jest jego prawny posiadacz (I. Heropolitańska, *Weksel w obrocie gospodarczym*, Warszawa 1999, s. 33). Zajęcie weksla wymaga zatem odebrania dokumentu i przejęcia jego posiadania przez organ egzekucyjny.

(…) Spółka otrzymała zapłatę w formie weksla własnego wystawionego przez nabywcę. Brak jest wskazania co do miejsca złożenia weksla (…). Wierzyciel oraz organ egzekucyjny nie posiadały informacji, gdzie weksel został zdeponowany, czy np. dalej znajduje się w posiadaniu spółki. Powyższe (…) [podaje] w wątpliwość możliwość ściągnięcia należności poprzez zajęcie weksla, którego miejsce położenia nie jest znane, a jednocześnie brak jest kontaktu z podmiotem, który tenże weksel miał otrzymać jako formę zapłaty (remitent). Bez dysponowania wekslem przez organ egzekucyjny nie może on podjąć działań wobec dłużnika wekslowego (z perspektywy egzekucji administracyjnej dłużnika zajętej wierzytelności), w tym przejąć wierzytelności zabezpieczonej wekslem.

W świetle przedstawionych wcześniej wywodów organ egzekucyjny był uprawniony do przyjęcia, że spełnione zostały kryteria dla zastosowania art. 59 § 2 u.p.e.a. Wystąpił bowiem stan bezskuteczności egzekucji, spowodowany tym, że organ egzekucyjny nie mógł sięgnąć do majątku zobowiązanej, co było spowodowane opisanym wcześniej brakiem możliwości doręczenia spółce pism w toku egzekucji administracyjnej i zastosowania w związku z tym środków egzekucyjnych. Innymi słowy: organ egzekucyjny pozbawiony był możliwości zastosowania środków egzekucyjnych. Za wystąpieniem stanu bezskuteczności egzekucji przemawiało dodatkowo to, że podmioty czynne postępowania egzekucyjnego nie miały wiedzy o miejscu położenia weksla i możliwości dotarcia do jego posiadacza.

(…) skoro nie można skutecznie wszcząć postępowania egzekucyjnego, to już ta okoliczność jest równoznaczna z tym, iż nie jest również możliwe przeprowadzenie

jakiejkolwiek czynności egzekucyjnej wobec zobowiązanego. W niniejszej sprawie doszło do wszczęcia postępowania egzekucyjnego (art. 26 § 3a pkt 1 u.p.e.a.), ale w jego ramach niemożliwe okazało się przejście do fazy egzekucji administracyjnej, a zatem do działań bezpośrednio zmierzających do wykonania dochodzonego obowiązku. (…)

Wybór: sędziowie NSA:
Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień
(Naczelny Sąd Administracyjny)
Opracowanie: *dr hab. Marcin Wiącek prof. UW*
(Uniwersytet Warszawski)

V. GLOSY

Mgr Arkadiusz Michalak
[Doktorant w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie;
ORCID: 0009-0003-1351-2806]

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2025 r. (sygn. akt III OSK 669/22)

Streszczenie: Glosowany wyrok dotyczy odpowiedzialności administratora danych osobowych za naruszenie dokonane przez podmiot przetwarzający zlokalizowany poza Unią Europejską. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Prezesa UODO od wyroku WSA uchylającego decyzję nakładającą karę pieniężną na administratora. W glosie poddano analizie stanowisko NSA dotyczące konieczności prowadzenia jednego postępowania w odniesieniu do całości zdarzenia naruszenia oraz interpretację odpowiedzialności administratora przy powierzeniu przetwarzania podmiotom spoza UE. Szczególną uwagę poświęcono problematyce multicentryczności systemu prawnego w obszarze ochrony danych osobowych, gdzie różne ośrodki decyzyjne (organy nadzorcze, sądy krajowe, TSUE) współtworzą i stosują normy w ramach jednego porządku prawnego. Glosa zawiera krytyczną ocenę wyroku, wskazuje bowiem na niewystarczającą analizę zakresu terytorialnego RODO oraz brak uwzględnienia standardów wypracowanych przez Europejską Radę Ochrony Danych w kontekście nakładających się jurysdykcji i kompetencji różnych organów.

Słowa klucze: ochrona danych osobowych, RODO, odpowiedzialność administratora, podmiot przetwarzający, multicentryczność systemu prawnego

Tezy:

TEZA 1: „W realiach rozpatrywanej sprawy swoistym punktem wyjścia należy uczynić ocenę działania organu nadzoru, który w następstwie zgłoszenia przez (...) naruszenia poufności swoich klientów (...) jak i szereg skarg indywidualnych klientów spółki wniesionych do organu nadzoru na niezgodne z prawem przetwarzanie ich danych osobowych zaniechał przeprowadzenia jednego postępowania obejmującego całość zdarzenia, a w to miejsce prowadził szereg rozproszonych postępowań dotyczących tej samej materii."

TEZA 2: „W sytuacjach, gdy administrator podlegający prawu UE lub prawu państwa członkowskiego i jego jurysdykcji zawiera umowę o powierzenie przetwarzania danych osobowych, która nie podlega prawu UE lub państwa członkowskiego, lub z podmiotem, który nie podlega jurysdykcji państwa członkowskiego UE, wówczas ponosi on odpowiedzialność obiektywną za wszystkie czynności przetwarzania danych osobowych dokonywane przez taki podmiot przetwarzający.

1. Wprowadzenie

Wyrokiem z 18 czerwca 2025 r., III OSK 669/22 Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (Prezesa UODO) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z5 października 2021 r., II SA/Wa 528/21 uchylającego decyzję Prezesa UODO nakładającą na administratora danych osobowych karę pieniężną za naruszenie przepisów RODO[1] w kontekście współpracy z podmiotem przetwarzającym spoza Unii Europejskiej. Glosowane orzeczenie zasługuje na uwagę ze względu na doniosły problem prawny, jakim jest odpowiedzialność administratora danych osobowych za naruszenia dokonane przez podmiot przetwarzający zlokalizowany poza Unią Europejską. Stanowisko NSA dotyczące konieczności prowadzenia jednego postępowania w odniesieniu do całości zdarzenia naruszenia zasad przetwarzania danych osobowych oraz interpretacja odpowiedzialności administratora przy powierzeniu przetwarzania podmiotom spoza UE zasługują na aprobatę. Jednakże istotny problem, który wymaga pogłębionej analizy, dotyczy multicentryczności systemu prawnego w obszarze danych osobowych, gdzie różne ośrodki tworzenia i stosowania prawa (krajowy, unijny, międzynarodowy) nakładają się na siebie, tworząc złożoną sieć zależności[2].

2. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego

W analizowanej sprawie administrator – spółka prowadząca działalność w zakresie udzielania pożyczek finansowych z wykorzystaniem serwisu internetowego – zawarł umowę powierzenia przetwarzania danych osobowych swoich klientów z podmiotem spoza UE, z siedzibą w Ukrainie, który świadczył usługi hostingowe. Wskutek błędu pracownika podmiotu przetwarzającego, polegającego na niewłaściwej konfiguracji zabezpieczeń serwera po jego restarcie (niewłączenie zapory *firewall*), dane osobowe klientów administratora stały się publicznie dostępne. Dane te obejmowały: imię, nazwisko, wykształcenie, adres e-mail, dane dotyczące zatrudnienia, dane dotyczące zarobków, dane dotyczące stanu cywilnego, numer telefonu, numer PESEL, narodowość, numer NIP, hasło, miejsce urodzenia, adres korespondencyjny, adres zameldowania, numer telefonu do miejsca pracy oraz numer rachunku bankowego. Nieuprawniony podmiot skopiował te dane i zażądał zapłaty wynagrodzenia za ich zwrot.

Chronologia zdarzeń przedstawiała się następująco:

– (…) lutego 2020 r. – pracownik podmiotu przetwarzającego po restarcie serwera nie zweryfikował prawidłowości konfiguracji zabezpieczeń;

---

[1] 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 (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz. UE L 2016.119.1 ze zm.; dalej: RODO.

[2] E. Łętowska, *Dialog i metody. Interpretacja w multicentrycznym systemie prawa (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2008, nr 11, s. 6–7, LEX/el.

– (…) marca 2020 r. – administrator otrzymał pierwszą informację od niezależnego konsultanta o istnieniu serwera z publicznie dostępnymi danymi klientów;

– (…) marca 2020 r. – nieustalona osoba trzecia dokonała pobrania bazy danych i pozostawiła żądanie okupu;

– (…) marca 2020 r. – redaktor portalu internetowego poinformował administratora o naruszeniu i podał adres IP serwera;

– (…) marca 2020 r. – administrator stwierdził naruszenie ochrony danych i zgłosił je do Prezesa UODO.

Prezes UODO po otrzymaniu zgłoszenia naruszenia, wszczął postępowanie administracyjne, które zakończyło się wydaniem decyzji nakładającej na administratora karę pieniężną. Organ nadzorczy uznał, że administrator naruszył art. 5 lit. f/, art. 25 ust. 1, art. 32 ust. 1 lit. b/ i d/ oraz art. 32 ust. 2 RODO przez niewdrożenie odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych zapewniających bezpieczeństwo danych oraz brak zdolności do szybkiego stwierdzenia naruszenia. Jednocześnie organ nadzorczy umorzył postępowanie w zakresie naruszenia art. 28 ust. 1 i 3 RODO, uznał bowiem, że administrator nie popełnił błędu w wyborze podmiotu przetwarzającego. Głównym zarzutem Prezesa UODO było to, że administrator po otrzymaniu pierwszej informacji o potencjalnym naruszeniu nie podjął odpowiednich działań zmierzających do szybkiego i skutecznego stwierdzenia naruszenia. Według organu nadzorczego zwłoka pomiędzy pierwszą a ostatnią datą zdarzeń w marcu 2020 r. przyczyniła się do pobrania danych przez nieuprawniony podmiot.

Administrator wniósł skargę do WSA, w której zarzucił decyzji Prezesa UODO:

– naruszenie przepisów prawa materialnego – art. 32 RODO, przez błędną wykładnię i przyjęcie, że jego adresatem może być jedynie administrator, podczas gdy przepis jest adresowany zarówno do administratora, jak i do podmiotu przetwarzającego (art. 32 ust. 1);

– naruszenie przepisów postępowania, w tym art. 6, 7, 8 § 1, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a.[3], przez pobieżne rozpatrzenie materiału dowodowego i pominięcie dowodów w postaci umowy powierzenia danych osobowych oraz wyników audytu;

– naruszenie zasady proporcjonalności przy nakładaniu kary administracyjnej (art. 83 ust. 1 RODO).

3. Postępowanie przed sądem pierwszej instancji

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżoną decyzję Prezesa UODO w pkt 1 (nakładającym karę pieniężną).

Sąd pierwszej instancji uznał, że organ nadzorczy nieprawidłowo przeprowadził postępowanie, rozdzielając sprawę naruszenia ochrony danych na odrębne postępowania wobec administratora i wobec podmiotu przetwarzającego, co uniemożliwiło kompleksową ocenę odpowiedzialności.

[3] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.; dalej: k.p.a.

Jak wskazał WSA, w przypadku powierzenia przetwarzania danych podmiotowi przetwarzającemu, w toku egzekwowania odpowiedzialności za naruszenia powstałe w procesie przetwarzania nie można nie brać pod uwagę obowiązków obu podmiotów uczestniczących w przetwarzaniu i nie uwzględniać ich indywidualnego przyczynienia się do powstania naruszenia. Sąd podkreślił, że przepisy RODO rozkładają obowiązki pomiędzy administratora i podmiot przetwarzający, co oznacza, że administrator, gdy powierzy przetwarzanie danych innemu podmiotowi, nie jest zwolniony całkowicie z odpowiedzialności, ale jednocześnie nie ponosi pełnej odpowiedzialności za działania podmiotu przetwarzającego.

Zdaniem WSA naruszenie ochrony polegało na stworzeniu możliwości nieuprawnionego dostępu do danych będących w dyspozycji podmiotu przetwarzającego – wskutek błędu pracownika tego podmiotu. Naruszenie nie miało zatem bezpośredniego związku z działaniem lub zaniechaniem administratora danych, który nie miał bezpośredniego wpływu na powstałe naruszenia. Organ nadzorczy nie wykazał też, że administrator mógł swoimi konkretnymi działaniami zapobiec temu zdarzeniu.

Sąd pierwszej instancji uznał, że ze względu na to, że naruszenie nastąpiło w procesie przetwarzania danych osobowych przez podmiot przetwarzający, wskutek błędu jego pracownika, przede wszystkim ten podmiot miał największe możliwości doprowadzenia do niezwłocznego stwierdzenia naruszenia i powiadomienia administratora o naruszeniu. Dokonanie prawidłowego wyboru podmiotu przetwarzającego nie zwalnia administratora całkowicie z obowiązków związanych z przetwarzaniem danych i z odpowiedzialności za ich naruszenie, ale nie pozwala na egzekwowanie od niego całej odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa powstałe z przyczyn leżących po stronie podmiotu przetwarzającego.

W konsekwencji WSA orzekł, że organ nadzorczy naruszył przepisy postępowania administracyjnego przez niepełne zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego oraz jego błędną ocenę, a także przepisy prawa materialnego, gdyż wymierzył administratorowi karę bez uwzględnienia wszystkich okoliczności rozpoznawanego przypadku, w szczególności roli podmiotu przetwarzającego w powstaniu naruszenia.

4. Ocena prawna NSA

Stanowisko NSA w kwestii prowadzenia jednego postępowania

Naczelny Sąd Administracyjny w glosowanym wyroku uznał, że istotnym błędem organu nadzorczego było prowadzenie szeregu rozproszonych postępowań dotyczących tego samego incydentu naruszenia ochrony danych osobowych. Wskazał, że: „W realiach rozpatrywanej sprawy swoistym punktem wyjścia należy uczynić ocenę działania organu nadzoru, który w następstwie zgłoszenia przez (...) naruszenia poufności danych swoich klientów (co miało miejsce w dniu (...) marca 2020 r.), jak i szeregu skarg indywidualnych klientów spółki wniesionych do organu nadzoru na niezgodne z prawem przetwarzanie ich danych osobowych

zaniechał przeprowadzenia jednego postępowania obejmującego całość zdarzenia, a w to miejsce prowadził szereg rozproszonych postępowań dotyczących tej samej materii".

Zdaniem NSA mnożenie postępowań administracyjnych w odniesieniu do jednego incydentu naruszenia ochrony danych „jest niedopuszczalne, gdyż celem i przedmiotem obu postępowań jest nałożenie kary administracyjnej. (…) Swoiste «rozparcelowanie» jednego incydentu tego rodzaju na wiele postępowań w przedmiocie nałożenia odpowiedzialności administracyjnej może prowadzić do wypaczenia oceny incydentu, jego skali, wagi, czy rozmiarów poniesionych szkód".

Jak podkreślił NSA, wyłączenie pewnych fragmentów zdarzenia z postępowania głównego prowadzi do naruszenia zasad postępowania wyjaśniającego, w szczególności art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., gdyż uniemożliwia prawidłowe wyjaśnienie sprawy przy uwzględnieniu wszystkich jej okoliczności faktycznych. Co więcej, NSA wskazał na naruszenie prawa do sądu (art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej[4]), gdyż osoby poszkodowane, które nie uczestniczyły w postępowaniu głównym, powinny mieć możliwość kwestionowania stanowiska organu nadzorczego jako strony postępowania.

Stanowisko NSA w tej kwestii zasługuje na pełną aprobatę. Prowadzenie jednego postępowania w odniesieniu do całości zdarzenia naruszenia jest niezbędne dla: kompleksowej oceny skali incydentu – liczba poszkodowanych osób jest jedną z najważniejszych dyrektyw ustalenia wysokości kary administracyjnej (art. 83 ust. 2 lit. a/ RODO); zapewnienia praw procesowych osób poszkodowanych – osoby, których dane dotyczą, powinny mieć status stron postępowania i możliwość zaskarżenia decyzji organu nadzorczego; uniknięcia sprzecznych rozstrzygnięć – prowadzenie odrębnych postępowań może prowadzić do różnej oceny tego samego zdarzenia.

Stanowisko NSA w kwestii odpowiedzialności administratora

Najistotniejszym zagadnieniem rozstrzygniętym przez NSA była kwestia odpowiedzialności administratora za naruszenia dokonane przez podmiot przetwarzający zlokalizowany poza Unią Europejską. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił stanowisko WSA, zgodnie z którym odpowiedzialność powinna być rozdzielona między administratora i podmiot przetwarzający proporcjonalnie do ich indywidualnego przyczynienia się do powstania naruszenia, i sformułował następującą tezę prawną: „Naczelny Sąd Administracyjny stoi przy tym na stanowisku, że kwestia odpowiedzialności administracyjnej administratora lub podmiotu przetwarzającego dane osobowe nie jest uregulowana w sposób jednolity w przepisach RODO i jest determinowana przez następujące czynniki. Przede wszystkim zakres odpowiedzialności administratora lub podmiotu przetwarzającego zależą od tego, czy umowa lub inny instrument prawny, na podstawie którego nastąpiło przekazanie przez administratora przetwarzania danych podmiotowi przetwarzającemu dane,

[4] Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 2016.202.389.

podlegają prawu UE lub prawu państwa członkowskiego i wiążą podmiot przetwarzający i administratora (art. 28 ust. 3 RODO)".

Jak wyjaśnił NSA, w sytuacji gdy umowa o powierzenie przetwarzania danych podlega prawu UE lub państwa członkowskiego, a podmiot przetwarzający podlega jurysdykcji państwa członkowskiego UE, wówczas możliwe jest rozważanie odrębnej odpowiedzialności administratora i podmiotu przetwarzającego. Odpowiedzialność administratora może wtedy zostać ograniczona do oceny dopełnienia obowiązków z art. 28 ust. 1 RODO na etapie zawierania umowy. Inaczej jest w sytuacji, gdy administrator zawiera umowę z podmiotem przetwarzającym, który nie podlega jurysdykcji państwa członkowskiego UE; NSA uznał, że „(…) w sytuacjach, gdy administrator podlegający prawu UE lub prawu państwa członkowskiego i jego jurysdykcji zawiera umowę o powierzenie przetwarzania danych osobowych, która nie podlega prawu UE lub państwa członkowskiego, lub z podmiotem, który nie podlega jurysdykcji państwa członkowskiego UE, wówczas ponosi on odpowiedzialność obiektywną za wszystkie czynności przetwarzania danych osobowych dokonywane przez taki podmiot przetwarzający". Sąd uzasadnił to w następujący sposób: „Wniosek taki możliwy jest do wyprowadzenia w drodze wykładni językowej przepisu art. 5 ust. 2 RODO, który dochowanie zasad i obowiązków przetwarzania danych osobowych, a następnie odpowiedzialności z tym związanej wiąże z administratorem danych, jak również wykładni systemowej całości przepisów RODO, które nakierowane są na ochronę danych osobowych oraz skuteczne egzekwowanie każdego naruszenia prawa do ochrony danych osobowych". Najważniejszym argumentem NSA było stwierdzenie, że: „Wyprowadzenie procesu przetwarzania danych osobowych poza kraje, w których obowiązują przepisy RODO, oraz na rzecz podmiotu, który nie podlega jurysdykcji państwa członkowskiego UE, było świadomym działaniem administratora, stąd dla zachowania realizacji praw podmiotowych osób podlegających ochronie przepisów RODO i skuteczności tych przepisów konieczne jest przyjęcie takiego stanowiska".

Krytyka stanowiska WSA przez NSA

Stanowisko WSA w Warszawie, który uznał, że odpowiedzialność za naruszenie ochrony danych powinna być rozdzielona między administratora i podmiot przetwarzający proporcjonalnie do ich przyczynienia się do powstania naruszenia, zostało wprost skrytykowane przez NSA: „Nie sposób zatem zaakceptować poglądu wyrażonego przez Sąd pierwszej instancji, który w uzasadnieniu wydanego wyroku wskazał m.in., że (…) podmiot przetwarzający jest obowiązany do współdziałania z administratorem, a nawet do udzielania mu pomocy w wywiązywaniu się z jego obowiązków określonych w art. 32–36 (art. 28 rozporządzenia). Nałożenie zarówno na administratora, jak i na podmiot przetwarzający dość ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa danych (art. 32 ust. 1) nie implikuje oczywiście konieczności podejmowania przez te podmioty działań tego samego rodzaju i nie rodzi po ich stronie odpowiedzialności za naruszenia, niezależnie od tego, któremu z nich można je przypisać".

Tym samym NSA odrzucił koncepcję, zgodnie z którą: obowiązki administratora i podmiotu przetwarzającego powinny być konkretyzowane w zależności od ich prawnie wyznaczonych funkcji; odpowiedzialność powinna być rozdzielona proporcjonalnie do indywidualnego przyczynienia się każdego z podmiotów do powstania naruszenia; administrator, który prawidłowo wybrał podmiot przetwarzający, nie ponosi pełnej odpowiedzialności za błędy tego podmiotu.

Zdaniem NSA takie podejście prowadziłoby do sytuacji, w której osoby, których dane dotyczą, nie mogłyby skutecznie dochodzić swoich praw wobec administratora z UE, jeśli podmiot przetwarzający znajduje się poza jurysdykcją organów nadzorczych państw członkowskich. Naruszałoby to zasadę skuteczności (*effet utile*) prawa unijnego oraz cel RODO, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony danych osobowych niezależnie od miejsca ich przetwarzania.

5. Komentarz do wyroku NSA

Multicentryczność systemu prawnego a odpowiedzialność administratora

Na wstępie należy rozważyć, czy koncepcja multicentryczności systemu prawnego jest adekwatna do analizy glosowanego wyroku. Można bowiem argumentować, że skoro podmiot przetwarzający znajduje się poza Unią Europejską (w Ukrainie), to nie ma miejsca nakładanie się różnych porządków prawnych w ramach jednego systemu, lecz raczej istnieje wyraźna granica terytorialna jurysdykcji organów krajowych i unijnych.

Argument ten jest jednak chybiony z dwóch powodów. Po pierwsze, jak zostanie wykazane w dalszej części niniejszej glosy, podmiot przetwarzający z Ukrainy podlegał bezpośrednio jurysdykcji RODO na podstawie art. 3 ust. 2 lit. a/, gdyż oferował usługi administratorowi z UE, co wiązało się z przetwarzaniem danych osób przebywających w UE. Oznacza to, że podmiot ten podlegał jednocześnie prawu ukraińskiemu (jako podmiot mający siedzibę w Ukrainie) oraz RODO (na podstawie kryterium „kierowania”[5] wyrażonego w art. 3 ust. 2). Tym samym w odniesieniu do podmiotu przetwarzającego zachodzi nakładanie się dwóch porządków prawnych: ukraińskiego i unijnego.

Po drugie, multicentryczność w analizowanej sprawie przejawia się również w relacji administrator – organ nadzorczy – sądy administracyjne – TSUE. Administrator danych osobowych (spółka polska) podlega prawu polskiemu, RODO oraz potencjalnie prawu ukraińskiemu w zakresie, w jakim umowa o powierzenie przetwarzania mogła przewidywać zastosowanie prawa ukraińskiego. Organ nadzorczy (Prezes UODO) stosuje RODO jako rozporządzenie bezpośrednio skuteczne, ale jednocześnie prowadzi postępowanie na podstawie polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego. Sądy administracyjne (WSA i NSA) dokonują

[5] *Stosowanie kryterium „kierowania” – art. 3 ust. 2*, w: Europejska Rada Ochrony Danych, *Wytyczne 3/2018 w sprawie terytorialnego zakresu stosowania RODO (art. 3)*, wersja 2.0, 12 listopada 2019 r., s. 15.

kontroli legalności decyzji Prezesa UODO, stosując zarówno przepisy krajowe (p.p.s.a.[6], k.p.a.), jak i przepisy RODO. Wreszcie – ostatecznym interpretatorem przepisów RODO jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, którego orzecznictwo ma charakter wiążący dla sądów krajowych.

W rezultacie w analizowanej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, w której różne ośrodki decyzyjne (Prezes UODO, WSA, NSA, potencjalnie TSUE) współtworzą i stosują normy w ramach jednego porządku prawnego, przy czym normy te pochodzą z różnych źródeł (RODO, prawo polskie, orzecznictwo TSUE, wytyczne Europejskiej Rady Ochrony Danych – EROD). To właśnie stanowi istotę multicentryczności systemu prawnego w rozumieniu koncepcji rozwijanej przez prof. Ewę Łętowską.

Multicentryczność w obszarze ochrony danych osobowych przejawia się również w nakładaniu się kompetencji różnych organów. Zgodnie z art. 56 RODO, w przypadku przetwarzania transgranicznego właściwy jest „wiodący organ nadzorczy", co wymaga współpracy między organami nadzorczymi różnych państw członkowskich w ramach mechanizmu spójności (art. 63–65 RODO). W analizowanej sprawie, mimo że podmiot przetwarzający miał siedzibę poza UE, to w przypadku uznania, że podlegał on bezpośrednio RODO na podstawie art. 3 ust. 2, mogłaby powstać kwestia, czy właściwy jest wyłącznie polski organ nadzorczy, czy też należałoby zastosować mechanizm współpracy z organami innych państw członkowskich, jeśli usługi podmiotu przetwarzającego były skierowane również do osób w innych państwach Unii Europejskiej.

Ponadto multicentryczność przejawia się w konflikcie wartości chronionych przez różne porządki prawne. Z jednej strony, RODO chroni prawo do ochrony danych osobowych jako prawo podstawowe (art. 8 Karty praw podstawowych UE). Z drugiej strony, prawo ukraińskie może przewidywać inne standardy ochrony danych lub inne obowiązki dotyczące udostępniania danych organom władzy publicznej. Administrator danych, zawierając umowę z podmiotem przetwarzającym z Ukrainy, musi uwzględnić te różnice i ocenić, czy poziom ochrony zapewniony przez prawo ukraińskie jest odpowiedni na tle wymogów RODO dotyczących transferu danych do państw trzecich (art. 44–49 RODO).

W świetle powyższego koncepcja multicentryczności systemu prawnego jest w pełni adekwatna do analizy glosowanego wyroku i pozwala na głębsze zrozumienie złożoności problematyki odpowiedzialności za naruszenia ochrony danych osobowych w kontekście transgranicznego przetwarzania danych.

Centralnym problemem prawnym w glosowanym wyroku jest kwestia odpowiedzialności administratora za naruszenie dokonane przez podmiot przetwarzający zlokalizowany poza granicami Unii Europejskiej. Problem ten należy rozpatrywać w kontekście multicentryczności współczesnego systemu prawnego[7].

Jak zauważyła prof. Ewa Łętowska, multicentryczność oznacza współistnienie wielu ośrodków decyzyjnych tworzących i stosujących prawo w ramach jednego

[6] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2026 r. poz. 143.

[7] E. Łętowska, *Dialog i metody… (cz. I)*, s. 5.

porządku prawnego, co prowadzi do konieczności rozstrzygania konfliktów między normami pochodzącymi z różnych źródeł[8].

W przypadku ochrony danych osobowych multicentryczność przejawia się w nakładaniu się regulacji pochodzących z prawa unijnego (RODO), prawa krajowego (ustawa o ochronie danych osobowych[9]) oraz prawa państw trzecich, któremu podlegają podmioty przetwarzające zlokalizowane poza UE[10]. W analizowanej sprawie multicentryczność ujawnia się szczególnie ostro w konflikcie między wymogami RODO dotyczącymi zabezpieczenia danych a przepisami państwa trzeciego, które mogą przewidywać obowiązki udostępniania danych organom władzy publicznej bez odpowiednich gwarancji procesowych[11].

Naczelny Sąd Administracyjny trafnie zidentyfikował ten problem, wskazując w uzasadnieniu, że „zakres odpowiedzialności administratora lub podmiotu przetwarzającego zależą od tego, czy umowa lub inny instrument prawny, na podstawie którego nastąpiło przekazanie przez administratora przetwarzania danych podmiotowi przetwarzającemu dane, podlegają prawu UE lub prawu państwa członkowskiego i wiążą podmiot przetwarzający i administratora".

Stanowisko NSA, zgodnie z którym administrator ponosi obiektywną odpowiedzialność za naruszenia dokonane przez podmiot przetwarzający niepodlegający jurysdykcji UE, zasługuje na aprobatę. Wynika ono z systemowej wykładni art. 5 ust. 2 RODO, który ustanawia zasadę rozliczalności (*accountability*), nakładając na administratora obowiązek wykazania przestrzegania zasad przetwarzania danych[12]. Jak słusznie zauważył Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku w sprawie C-40/17 *Fashion ID*[13], administrator ponosi odpowiedzialność za te etapy przetwarzania, na które ma wpływ, co obejmuje również wybór podmiotu przetwarzającego i nadzór nad nim.

Jednakże NSA nie przeprowadził pogłębionej analizy art. 3 RODO, określającego zakres terytorialny rozporządzenia, co stanowi istotną lukę w rozumowaniu[14].

Warto podkreślić, że w *Wytycznych 3/2018 dotyczących zakresu terytorialnego RODO* (wersja 2.0 z 12 listopada 2019 r.) Europejska Rada Ochrony Danych (EROD) wskazała istotne kryteria stosowania art. 3 ust. 2 RODO, zgodnie z którymi przepis ten znajduje zastosowanie w sytuacjach, gdy łącznie spełniają się następujące przesłanki: przetwarzanie dotyczy danych osób przebywających w UE, przetwarzanie związane jest z oferowaniem towarów lub usług takim osobom w Unii (art. 3 ust. 2

---

[8] E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005, z. 4, s. 3.

[9] Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 1781.

[10] M. Kisielowska, *Multicentryczność systemu norm prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 5, s. 75.

[11] K. Sobczak, *Ile „sądów najwyższych" mamy w Polsce?*, „Krajowa Rada Sądownictwa" 2011, nr 1, s. 34–35.

[12] P. Fajgielski, komentarz do art. 5 ust. 2 i do art. 24 rozporządzenia nr 2016/679, w: tenże, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2025, LEX/el.

[13] Wyrok TS z 29 lipca 2019 r., C-40/17, *Fashion ID GmbH & Co.KG przeciwko Verbraucherzentrale NRW Ev.*, ECLI:EU:C:2019:629, LEX nr 2701708.

[14] E. Łętowska, *Dialog i metody… (cz. I)*, s. 4–8.

lit. a/) lub przetwarzanie związane jest z monitorowaniem zachowania takich osób w Unii (art. 3 ust. 2 lit. b/ RODO).

W analizowanej sprawie podmiot przetwarzający, świadcząc usługi hostingowe, spełnił co najmniej dwa z tych kryteriów, co powinno skutkować poddaniem go bezpośredniej jurysdykcji RODO.

Zgodnie z wykładnią przedstawioną przez EROD podmiot przetwarzający o takiej charakterystyce powinien podlegać bezpośrednio jurysdykcji RODO, co implikuje konieczność reinterpretacji odpowiedzialności w relacji administrator – podmiot przetwarzający. Reinterpretacja ta oznaczałaby odejście od modelu wyłącznej odpowiedzialności administratora na rzecz modelu odpowiedzialności dualnej, w którym zarówno administrator, jak i podmiot przetwarzający ponoszą niezależną odpowiedzialność za naruszenia w zakresie swoich kompetencji.

Innym aspektem, który zasługiwał na szersze omówienie, jest również kwestia transferu danych do państw trzecich w kontekście art. 44–49 RODO[15]. Powierzenie przetwarzania danych podmiotowi przetwarzającemu spoza UE wiąże się nieuchronnie z przekazaniem danych poza Europejski Obszar Gospodarczy (EOG), co wymaga spełnienia dodatkowych przesłanek legalności. Jak wskazał TSUE w wyroku w sprawie C-311/18 *Schrems II*[16], administrator przekazujący dane do państwa trzeciego ma obowiązek weryfikacji, czy prawo tego państwa zapewni odpowiedni poziom ochrony, a w razie potrzeby ma obowiązek zastosowania dodatkowych zabezpieczeń.

Warto również odnieść się do opinii Rzecznika Generalnego Henrika Saugmandsgaarda Øe w sprawie C-311/18, w której poruszono najważniejsze kwestie dotyczące ochrony danych osobowych w zakresie współpracy z podmiotami przetwarzającymi zlokalizowanymi poza Unią Europejską[17]. W punkcie 255 swojej opinii Rzecznik Generalny odniósł się do decyzji Komisji Europejskiej w sprawie Tarczy Prywatności (*Privacy Shield*), wskazując, że sama Komisja przyznała możliwość dostępu amerykańskich organów publicznych do danych przekazywanych z Unii i wykorzystywania tych danych do celów bezpieczeństwa narodowego w ramach programów opartych na art. 702 FISA (*Foreign Intelligence Surveillance Act*) lub EO 12333 (*Executive Order* 12333)[18].

Problem kompleksowego rozpoznania powiązanych spraw w jednym postępowaniu

Szczególnie doniosłe znaczenie praktyczne ma stanowisko NSA dotyczące konieczności prowadzenia jednego postępowania w odniesieniu do całości zdarzenia naruszenia zasad przetwarzania danych osobowych[19]. Sąd trafnie wskazał,

---

[15] K. Sobczak, *Ile „sądów najwyższych"…*, s. 33.

[16] Wyrok TS z 16 lipca 2020 r., C-311/18, *Data Protection Commissioner przeciwko Facebook Ireland Ltd, Maximillian Schrems*, ECLI:EU:C:2020:559.

[17] J. Sobczak, komentarz do art. 8 (Ochrona danych osobowych), w: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2020, s. 341–342.

[18] Opinia Rzecznika Generalnego Henrika Saugmandsgaarda Øe przedstawiona 19 grudnia 2019 r., sprawa C-311/18 Data Protection Commissioner przeciwko Facebook Ireland Ltd i Maximillianowi Schremsowi, ECLI:EU:C:2019:1145, pkt 255.

[19] E. Łętowska, *Multicentryczność…*, s. 8–9.

że rozdrobnienie postępowania na odrębne sprawy – główną dotyczącą naruszenia obowiązków administratora oraz indywidualne sprawy osób, których dane dotyczą – uniemożliwia kompleksową ocenę incydentu, jego skali i wagi, a także narusza prawa procesowe osób poszkodowanych.

W uzasadnieniu wyroku NSA odwołał się bezpośrednio do art. 62 k.p.a., wskazując, że organ nadzorczy powinien połączyć do wspólnego rozpoznania sprawy, które pozostają ze sobą w związku podmiotowym lub przedmiotowym, co umożliwi kompleksową ocenę naruszenia oraz zapewni wszystkim stronom pełny udział w postępowaniu.

Stanowisko to koresponduje z zasadą prawdy obiektywnej, wyrażoną w art. 7 k.p.a., oraz z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[20]). W przypadku naruszeń ochrony danych osobowych, które często mogą mieć złożonych charakter i angażować wiele podmiotów, kompleksowe rozpoznanie sprawy jest niezbędne dla prawidłowego zakresu odpowiedzialności każdego z nich.

Jednakże NSA nie wskazał precyzyjnie, w jaki sposób organ nadzorczy powinien praktycznie przeprowadzić połączenie już toczących się spraw. Warto zauważyć, że art. 62 k.p.a. przewiduje możliwość połączenia spraw do wspólnego rozpoznania, jeżeli dotyczą one tego samego przedmiotu rozstrzygnięcia lub pozostają ze sobą w związku. W kontekście multicentryczności systemu prawnego szczególnie istotne jest pytanie, czy i w jaki sposób można połączyć postępowanie dotyczące administratora z postępowaniem dotyczącym podmiotu przetwarzającego spoza UE, który nie podlega bezpośrednio jurysdykcji polskiego organu nadzorczego[21]. W tym zakresie pomocne mogłyby być wytyczne Europejskiej Rady Ochrony Danych, w szczególności *Wytyczne 03/2021 w sprawie stosowania art. 65 ust. 1 lit. a) RODO*[22], dotyczące mechanizmu spójności w przypadkach transgranicznych.

Aksjologiczne aspekty odpowiedzialności administratora

Analizując odpowiedzialność administratora za działania podmiotu przetwarzającego spoza UE, należy uwzględnić nie tylko formalne aspekty prawne, lecz także wymiar aksjologiczny. RODO opiera się na fundamentalnych wartościach, takich jak godność człowieka, autonomia informacyjna jednostki oraz prawo do prywatności, które wymagają szczególnej ochrony w dobie globalizacji przetwarzania danych osobowych.

Konflikt wartości w multicentrycznym systemie ochrony danych osobowych przejawia się szczególnie wyraźnie w trzech obszarach[23]:

1) w relacji między prawem do ochrony danych a interesami bezpieczeństwa narodowego państw trzecich[24]. Przykładowo: amerykański przepis art. 702

[20] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

[21] E. Łętowska, *Dialog i metody… (cz. I)*, s. 8.

[22] Europejska Rada Ochrony Danych, *Wytyczne 03/2021 w sprawie stosowania art. 65 ust. 1 lit. a) RODO*, wersja 2.0, 25 maja 2023 r.

[23] E. Łętowska, *Multicentryczność…*, s. 5–6.

[24] K. Sobczak, *Ile „sądów najwyższych”…*, s. 35.

FISA umożliwia organom bezpieczeństwa dostęp do danych osób niebędących obywatelami USA bez konieczności uzyskania indywidualnego nakazu sądowego, co stoi w sprzeczności z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej gwarantującym prawo do skutecznego środka prawnego;

2) w relacji między ochroną danych osobowych a swobodą działalności gospodarczej, gdzie przepisy RODO nakładające rygorystyczne wymogi na administratorów mogą być postrzegane jako bariera konkurencyjna w stosunku do podmiotów przetwarzających w jurysdykcjach o mniej restrykcyjnych regulacjach[25];

3) w napięciu między terytorialnym charakterem jurysdykcji organów nadzorczych a transgranicznym charakterem przepływów danych. Organy nadzorcze państw członkowskich mają ograniczoną jurysdykcję terytorialną, podczas gdy przetwarzanie danych osobowych ma często charakter transgraniczny, co prowadzi do pytania o zakres stosowania standardów unijnych wobec podmiotów spoza UE (art. 3 ust. 2 RODO).

W analizowanym wyroku NSA nie przeprowadził pogłębionej analizy aksjologicznej, lecz skoncentrował się głównie na formalnych aspektach odpowiedzialności administratora. Tymczasem efektywna ochrona danych osobowych w środowisku międzynarodowym wymaga uwzględnienia hierarchii wartości chronionych przez RODO, gdzie prawo do ochrony danych osobowych zajmuje szczególne miejsce jako prawo podstawowe, wynikające z art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

W świetle powyższego stanowisko NSA o obiektywnej odpowiedzialności administratora za naruszenia dokonane przez podmiot przetwarzający spoza UE można interpretować jako wyraz prymatu ochrony praw osób, których dane dotyczą, nad interesami ekonomicznymi administratorów[26]. Takie podejście jest zgodne z aksjologią RODO, gdyż w motywie 4 *in principio* podkreśla się, że „Przetwarzanie danych osobowych należy zorganizować w taki sposób, aby służyło ludzkości”[27]. Jednakże NSA nie rozwinął tej argumentacji, co stanowi istotną lukę w rozumowaniu.

Glosowany wyrok NSA zasługuje na aprobatę w zakresie dwóch istotnych tez: po pierwsze, konieczności prowadzenia jednego postępowania administracyjnego obejmującego całość zdarzenia naruszenia danych osobowych; po drugie, obiektywnej odpowiedzialności administratora za naruszenia dokonane przez podmiot przetwarzający spoza UE. Szczególnie cenne jest podkreślenie przez NSA, że administrator, powierzając przetwarzanie danych podmiotowi spoza UE, nie może uwolnić się od odpowiedzialności za naruszenie przepisów RODO, co stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną dla organów nadzorczych i praktyki gospodarczej.

Mimo jego generalnie trafnych konkluzji omawiany wyrok NSA nie jest wolny od mankamentów, które zasługują na krytyczną analizę w świetle koncepcji multicentryczności system prawnego.

---

[25] E. Łętowska, *Implementacyjne grzechy przeciw effet utile*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 1, s. 58, LEX/el.

[26] E. Łętowska, *Dialog i metody. Interpretacja w multicentrycznym systemie prawa (cz. II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 12, s. 5–6, LEX/el.

[27] J. Sobczak, komentarz do art. 8…, s. 353–354.

Po pierwsze, NSA nie dostarczył precyzyjnych wytycznych proceduralnych dotyczących sposobu prowadzenia jednego postępowania w odniesieniu do całości zdarzenia naruszenia danych w kontekście międzynarodowym. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w przypadku, gdy podmiot przetwarzający znajduje się poza jurysdykcją UE[28]. Brak precyzyjnych wskazówek może prowadzić do niepewności prawnej i różnorodnych praktyk organów nadzorczych.

Po drugie, NSA przeprowadził niewystarczającą analizę zakresu terytorialnego RODO (art. 3) w kontekście odpowiedzialności podmiotu przetwarzającego spoza UE. Tymczasem art. 3 ust. 2 RODO może stanowić podstawę jurysdykcji organów nadzorczych UE wobec podmiotów spoza UE przetwarzających dane osób z UE. Pogłębiona analiza tego zagadnienia byłaby cenna dla praktyki stosowania RODO w kontekście globalnego przetwarzania danych.

Po trzecie, w uzasadnieniu brakuje odniesienia do orzecznictwa TSUE dotyczącego transferu danych do państw trzecich, w szczególności do wyroków w sprawach *Schrems I*[29] i *Schrems II*. W wyrokach tych ustanowiono istotne standardy oceny legalności przekazywania danych poza EOG, które powinny być uwzględnione przy analizie odpowiedzialności administratora współpracującego z podmiotem państwa trzeciego.

Po czwarte, NSA nieprecyzyjnie określił status procesowy osób poszkodowanych. Wskazał, że osoby, których dane zostały naruszone, powinny uzyskać status stron postępowania, ale nie rozwinął kwestii praktycznych konsekwencji takiego podejścia dla prowadzenia postępowania administracyjnego z potencjalnie dużą liczbą stron.

Szczególnie istotnym aspektem, pominiętym zarówno przez NSA, jak i przez większość komentatorów, jest problem „asymetrii odpowiedzialności" w relacjach transgranicznych[30]. Koncepcja ta, którą warto wprowadzić do dyskursu o ochronie danych osobowych, odnosi się do sytuacji, gdy administrator z obszaru UE ponosi pełną odpowiedzialność za naruszenia dokonane przez podmiot przetwarzający spoza UE, podczas gdy możliwości efektywnego dochodzenia odpowiedzialności od tego podmiotu są ograniczone. Taka asymetria może prowadzić do dysproporcjonalnego obciążenia administratorów z UE, co z kolei może wpływać na konkurencyjność unijnych przedsiębiorstw na rynku globalnym.

Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być wprowadzenie mechanizmu „odpowiedzialności kaskadowej", w którym administrator odpowiada wobec osób, których dane dotyczą, i organu nadzorczego, ale ma efektywne instrumenty prawne pozwalające na regres wobec podmiotu przetwarzającego spoza UE. Mechanizm taki mógłby obejmować obowiązkowe klauzule umowne dotyczące odpowiedzialności regresowej, ubezpieczenie od ryzyka naruszeń ochrony danych czy system certyfikacji podmiotów przetwarzających spoza Unii Europejskiej.

---

[28] K. Sobczak, *Ile „sądów najwyższych"…*, s. 36.

[29] Wyrok TS z 6 października 2015 r., C-362/14, *Maximillian Schrems przeciwko Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2015:650.

[30] M. Kisielowska, *Multicentryczność…*, s. 82–83.

Glosowany wyrok stanowi istotny wkład w rozwój interpretacji przepisów RODO w kontekście odpowiedzialności administratora za działania podmiotu przetwarzającego spoza UE oraz procedury postępowania w przypadku złożonych naruszeń ochrony danych osobowych. Trafne jest stanowisko NSA dotyczące konieczności prowadzenia jednego postępowania w odniesieniu do całości zdarzenia naruszenia oraz interpretacja odpowiedzialności administratora przy powierzeniu przetwarzania podmiotom spoza Unii.

Jednakże – jak wykazano w niniejszej glosie – wyrok nie wyczerpuje złożoności analizowanej problematyki w kontekście multicentryczności systemu prawnego, NSA bowiem nie uwzględnił w wystarczającym stopniu, jak nakładanie się różnych porządków prawnych wpływa na interpretację przepisów RODO w sytuacji transgranicznego przetwarzania danych. Nie przeprowadził on również pogłębionej analizy zakresu terytorialnego RODO w odniesieniu do podmiotów przetwarzających spoza UE, mimo że art. 3 ust. 2 RODO mógłby stanowić podstawę ich bezpośredniej odpowiedzialności.

De lege ferenda należałoby postulować wprowadzenie do ustawy o ochronie danych osobowych nowego rozdziału poświęconego transgranicznemu przetwarzaniu danych, który regulowałby szczegółową procedurę łączenia spraw dotyczących tego samego naruszenia ochrony danych, mechanizm obowiązkowej notyfikacji organów nadzorczych państw trzecich oraz procedurę koordynacji działań naprawczych i sankcyjnych z organami nadzorczymi państw trzecich.

Analizowany wyrok NSA, mimo wskazanych mankamentów, stanowi ważny krok w kierunku wypracowania spójnej interpretacji przepisów RODO w kontekście multicentryczności współczesnego systemu prawnego. Podkreślenie przez NSA konieczności kompleksowego rozpracowania sprawy naruszenia ochrony danych oraz odpowiedzialności administratora za właściwy dobór podmiotu przetwarzającego i nadzór nad nim przyczynia się do wzmocnienia ochrony praw osób, których dane dotyczą, co stanowi istotny cel rozporządzenia. Jednocześnie – jak pokazuje przeprowadzona analiza – problematyka ta wymaga dalszego rozwijania w orzecznictwie i doktrynie, z uwzględnieniem specyficznych wyzwań wynikających z multicentryczności systemu prawnego w obszarze ochrony danych osobowych.

Pominięcie analizy art. 3 ust. 2 RODO

Najpoważniejszym mankamentem glosowanego wyroku NSA jest brak analizy zakresu terytorialnego RODO w odniesieniu do podmiotu przetwarzającego zlokalizowanego w Ukrainie. Naczelny Sąd Administracyjny, uznając obiektywną odpowiedzialność administratora za naruszenie dokonane przez podmiot przetwarzający spoza UE, pominął istotną kwestię: czy podmiot przetwarzający z Ukrainy podlegał bezpośrednio jurysdykcji RODO na podstawie art. 3 ust. 2?

Zgodnie z art. 3 ust. 2 RODO:

„Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych osób, których dane dotyczą, przebywających w Unii przez administratora

lub podmiot przetwarzający niemających jednostek organizacyjnych w Unii, jeżeli czynności przetwarzania wiążą się z:

a) oferowaniem towarów lub usług takim osobom, których dane dotyczą, w Unii – niezależnie od tego, czy wymaga się od tych osób zapłaty; lub

b) monitorowaniem ich zachowania, o ile do zachowania tego dochodzi w Unii".

Przepis ten ustanawia tzw. kryterium kierowania[31] (ang. *targeting principle*), zgodnie z którym RODO ma zastosowanie nie tylko do podmiotów mających siedzibę w UE, lecz także do podmiotów spoza UE, jeśli ich działalność przetwarzania danych jest celowo skierowana do osób przebywających w Unii.

Kryteria stosowania art. 3 ust. 2 RODO według EROD (*Wytyczne 3/2018*):

Aby art. 3 ust. 2 lit. a/ RODO znalazł zastosowanie, muszą być spełnione łącznie następujące przesłanki: przetwarzanie danych osobowych – działalność podmiotu musi wiązać się z przetwarzaniem danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt 2 RODO; osoby, których dane dotyczą, przebywają w UE – przetwarzanie dotyczy osób fizycznych znajdujących się na terytorium Unii (niezależnie od ich obywatelstwa); oferowanie towarów lub usług – działalność podmiotu polega na oferowaniu towarów lub usług osobom w UE; celowe skierowanie działalności do osób w UE – z okoliczności sprawy wynika, że podmiot celowo kieruje swoją działalność do osób w UE (tzw. *targeting*).

Jak wskazuje EROD, oferowanie usług w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. a/ RODO nie wymaga zawarcia umowy bezpośrednio z osobą, której dane dotyczą. Wystarczy, że podmiot oferuje usługi, które wiążą się z przetwarzaniem danych osób przebywających w UE.

Zastosowanie art. 3 ust. 2 RODO do stanu faktycznego sprawy:

W analizowanej sprawie podmiot przetwarzający – spółka z siedzibą w Ukrainie – świadczył usługi hostingowe na rzecz administratora danych osobowych z Polski. W ramach tych usług przetwarzał dane osobowe klientów administratora, którzy przebywali na terytorium Polski (a zatem UE). Analiza stanu faktycznego w świetle kryteriów EROD prowadzi do następujących wniosków:

Podmiot przetwarzający niewątpliwie przetwarzał dane osobowe w rozumieniu art. 4 pkt 2 RODO. Świadcząc usługi hostingowe, przechowywał dane osobowe klientów administratora, w tym dane szczególnych kategorii (numery PESEL, dane dotyczące zarobków, numery rachunków bankowych).

Osoby, których dane były przetwarzane, przebywały na terytorium UE (Polska). Z uzasadnienia decyzji Prezesa UODO wynika, że naruszenie dotyczyło danych klientów administratora korzystających z usług finansowych na terytorium Polski.

Podmiot przetwarzający oferował usługi hostingowe administratorowi z UE, co wiązało się z przetwarzaniem danych osób z UE. Jak wskazała EROD w *Wytycznych 3/2018*, oferowanie usług w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. a obejmuje również sytuacje, gdy podmiot spoza UE świadczy usługi na rzecz administratora z UE, jeśli usługi te wiążą się z przetwarzaniem danych osób z Unii.

Działalność podmiotu przetwarzającego była celowo skierowana do rynku UE. Zawarcie umowy z administratorem z Polski, świadczenie usług hostingowych dla

[31] *Stosowanie kryterium „kierowania" – art. 3 ust. 2*, w: EROD, *Wytyczne 3/2018…*, s. 15.

serwisu internetowego dostępnego dla użytkowników w Polsce oraz przetwarzanie danych osób z UE wskazuje na celowe skierowanie działalności do rynku unijnego.

W świetle powyższych przesłanek należy uznać, że podmiot przetwarzający z Ukrainy podlegał bezpośrednio jurysdykcji RODO na podstawie art. 3 ust. 2 lit. a/. Oznacza to, że podmiot ten był obowiązany do przestrzegania wszystkich przepisów RODO, w tym art. 32 ust. 1 i 2 dotyczących zabezpieczenia danych osobowych.

Konsekwencje dla oceny odpowiedzialności:

Ustalenie, że podmiot przetwarzający podlegał bezpośrednio jurysdykcji RODO, ma fundamentalne znaczenie dla oceny odpowiedzialności za naruszenie ochrony danych osobowych. Naczelny Sąd Administracyjny, przyjmując koncepcję obiektywnej odpowiedzialności administratora, wyszedł z założenia, że podmiot przetwarzający z Ukrainy nie podlega jurysdykcji RODO, a zatem niemożliwe jest pociągnięcie go do odpowiedzialności przez polski organ nadzorczy. Tymczasem zastosowanie art. 3 ust. 2 RODO prowadzi do odmiennego wniosku.

Jeśli podmiot przetwarzający podlegał bezpośrednio RODO, to:

1) organ nadzorczy mógł zbadać jego odpowiedzialność – zgodnie z art. 58 ust. 2 lit. i/ RODO organ nadzorczy ma kompetencję do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podmiot przetwarzający za naruszenie przepisów RODO (art. 83 ust. 4 lit. a/);

2) odpowiedzialność powinna być rozdzielona – zgodnie z art. 83 ust. 2 lit. d/ RODO przy ustalaniu wysokości kary należy uwzględnić stopień odpowiedzialności administratora lub podmiotu przetwarzającego, z uwzględnieniem środków technicznych i organizacyjnych wdrożonych przez nich na mocy art. 25 i 32 RODO;

3) naruszenie powstało po stronie podmiotu przetwarzającego – ze stanu faktycznego wynika, że bezpośrednią przyczyną naruszenia był błąd pracownika podmiotu przetwarzającego (niewłączenie zapory *firewall* po restarcie serwera), a nie działanie lub zaniechanie administratora;

4) administrator nie naruszył art. 28 ust. 1 RODO – organ nadzorczy umorzył postępowanie w zakresie naruszenia art. 28 ust. 1 RODO, uznał bowiem, że administrator prawidłowo wybrał podmiot przetwarzający.

W konsekwencji prawidłowa analiza zakresu terytorialnego RODO prowadziłaby do wniosku, że w sprawie powinien być zastosowany dualny model odpowiedzialności, w którym zarówno administrator, jak i podmiot przetwarzający ponoszą odpowiedzialność za naruszenia w zakresie swoich kompetencji i obowiązków. Taki model lepiej odpowiada zasadom proporcjonalności i indywidualizacji odpowiedzialności wyrażonym w art. 83 ust. 1 i 2 RODO.

Problematyka jurysdykcji i odpowiedzialności:

Można argumentować, że nawet jeśli podmiot przetwarzający z Ukrainy podlegał bezpośrednio RODO, to polski organ nadzorczy mógł mieć trudności z wyegzekwowaniem decyzji nakładającej karę administracyjną wobec podmiotu spoza UE. Argument ten jest jednak chybiony z kilku powodów.

Po pierwsze, zgodnie z art. 3 ust. 2 RODO podmiot spoza UE, który oferuje usługi osobom w UE, jest obowiązany do wyznaczenia przedstawiciela w UE (art. 27 RODO). Przedstawiciel ten może być adresatem decyzji organu nadzorczego, co ułatwia egzekwowanie odpowiedzialności.

Po drugie, Ukraina jako państwo stowarzyszone z UE podpisała szereg umów o współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, co może ułatwiać egzekwowanie decyzji unijnych organów nadzorczych.

Po trzecie, ewentualne trudności z egzekwowaniem decyzji wobec podmiotu spoza UE nie mogą prowadzić do kompletnego zwolnienia tego podmiotu z odpowiedzialności i przerzucenia całej odpowiedzialności na administratora z UE. Takie podejście naruszałoby zasadę proporcjonalności i prowadziłoby do sytuacji, w której administratorzy z UE byliby zniechęcani do korzystania z usług podmiotów spoza UE, co jest sprzeczne z zasadą swobodnego przepływu usług.

Wnioski:

Pominięcie przez NSA analizy art. 3 ust. 2 RODO stanowi istotną lukę w rozumowaniu, która prowadzi do błędnego wniosku o wyłącznej, obiektywnej odpowiedzialności administratora za naruszenia dokonane przez podmiot przetwarzający spoza UE. Prawidłowa analiza zakresu terytorialnego RODO, z uwzględnieniem wytycznych EROD, wiedzie do konkluzji, że podmiot przetwarzający z Ukrainy podlegał bezpośrednio jurysdykcji RODO na podstawie art. 3 ust. 2 lit. a/, co powinno skutkować zastosowaniem dualnego modelu odpowiedzialności.

Takie podejście lepiej odpowiada celom RODO, gdyż zapewnia skuteczną ochronę danych osobowych przy jednoczesnym poszanowaniu zasad proporcjonalności i indywidualizacji odpowiedzialności. Pozwala również uniknąć sytuacji, w której administratorzy z UE ponoszą pełną odpowiedzialność za działania podmiotów spoza UE, nad którymi nie mają bezpośredniej kontroli, co mogłoby prowadzić do nadmiernego obciążenia administratorów i zniechęcania ich do korzystania z usług transgranicznych.

6. Podsumowanie

Glosowany wyrok dotyczący odpowiedzialności administratora za naruszenia dokonane przez podmiot przetwarzający zlokalizowany poza UE stanowi istotny krok w kierunku jasności interpretacyjnej przepisów RODO. Sąd podkreślił konieczność prowadzenia jednego postępowania w odniesieniu do całości zdarzenia naruszenia, co ma na celu zapewnienie kompleksowej oceny odpowiedzialności wszystkich zaangażowanych podmiotów. W kontekście multicentryczności systemu prawa najistotniejsze jest, aby organ nadzorczy brał pod uwagę złożoność relacji między administratorem a podmiotem przetwarzającym oraz różnorodność obowiązków ciążących na każdym z nich.

Dzięki temu wyrokowi administratorzy powinni zyskać lepsze zrozumienie swoich obowiązków w kontekście współpracy z podmiotami przetwarzającymi, co przyczyni się do wzmocnienia ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej. Jednocześnie istotne jest, aby zarówno organ (Prezes UODO), jak i sądy podejmowały działania zmierzające do harmonizacji i koordynacji postępowań dotyczących naruszeń ochrony danych osobowych, co może skutkować większą efektywnością w egzekwowaniu przepisów oraz lepszą ochroną praw osób, których dane dotyczą.

Bibliografia załącznikowa

Fajgielski P., *Komentarz do art. 5 ust. 2 i art. 24 rozporządzenia nr 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)*, w: P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2025, LEX/el.

Kisielowska M., *Multicentryczność systemu norm prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 5

Łętowska E., *Dialog i metody. Interpretacja w multicentrycznym systemie prawa (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2008, nr 11, LEX/el.

Łętowska E., *Dialog i metody. Interpretacja w multicentrycznym systemie prawa (cz. II)*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2008, nr 12, LEX/el.

Łętowska E., *Implementacyjne grzechy przeciw effet utile*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2014, nr 1, LEX/el.

Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo" 2005, z. 4

Sobczak J., komentarz do art. 8 (Ochrona danych osobowych), w: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2020

Sobczak K., *Ile „sądów najwyższych" mamy w Polsce?*, „Krajowa Rada Sądownictwa" 2011, nr 1

Summary

of the **Gloss on the judgment of the Supreme Administrative Court of 18 June 2025 (Case no. III OSK 669/22)**

The commented judgment of the Supreme Administrative Court concerns the liability of a personal data controller for violations committed by a processor located outside the European Union. The court dismissed the appeal by the President of the Personal Data Protection Office against the judgment of the Provincial Administrative Court, which had overturned the decision imposing a financial penalty on the controller. The gloss analyzes the NSA's position on the necessity of conducting a single proceeding regarding the entire data protection breach event and the interpretation of the controller's liability when outsourcing processing to entities outside the EU. The gloss approves these positions but critically notes the NSA did not sufficiently consider the multicentricity of the legal system in the area of personal data protection, where different decision-making centers (supervisory authorities, national courts, CJEU) co-create and apply norms within a single legal order. Furthermore, the court did not conduct an in-depth analysis of the territorial scope of the GDPR concerning processors from outside the EU, nor did it adequately take into account the standards developed by the European Data Protection Board regarding overlapping jurisdictions and competences of various authorities. The gloss proposes, de lege ferenda, the introduction of the new chapter in Personal Data Protection Act dedicated to cross-border data processing. This chapter would regulate the procedure for joining cases concerning the same data protection breach and the mechanism for coordinating remedial and sanctioning actions with supervisory authorities of third countries.

Keywords: ochrona danych osobowych, RODO, odpowiedzialność administratora, podmiot przetwarzający, multicentryczność systemu prawnego

SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W EUROPIE

Mgr Radosław Budziński

[Referendarz sądowy w Sądzie Rejonowym w Staszowie;
ORCID: 0009-0008-7331-5376]

Gerichtsbescheid – „decyzja sądu" w niemieckim postępowaniu sądowoadministracyjnym

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie instytucji *Gerichtsbescheid* w niemieckiej procedurze sądowoadministracyjnej z zastosowaniem metody formalno-dogmatycznej i prawnoporównawczej. Analizie poddano niemieckie piśmiennictwo w tym zakresie oraz sięgnięto do tła historycznego opisywanej instytucji.

Gerichtsbescheid wykazuje podobieństwo do polskiego trybu uproszczonego, gdyż oba miały być instrumentami przyspieszenia rozpoznawania spraw w postępowaniu w pierwszej instancji poprzez rezygnację z przeprowadzania rozprawy. Niemiecki ustawodawca przyjął bardziej elastyczne kryteria zastosowania *Gerichtsbescheid* niż polski ustawodawca dla trybu uproszczonego. Mimo to – inaczej niż polski tryb uproszczony – niemiecki *Gerichtsbescheid* ma obecnie jedynie marginalne znaczenie praktyczne, co wynika z ograniczenia zaskarżalności rozstrzygnięć sądu pierwszej instancji.

Słowa klucze: *Gerichtsbescheid*, *Verwaltungsgerichtsordnung*, orzekanie bez rozprawy, tryb uproszczony

I. Wstęp

Jednym z podstawowych standardów prawa do sądu jest zasada jawności postępowania sądowego. W piśmiennictwie lapidarnie ujmuje się ją jako oznaczającą, „że zarówno wszystkie bądź większość czynności procesowych koniecznych do wydania rozstrzygnięcia w sprawie, jak i samo ogłoszenie rozstrzygnięcia odbywają się niejako na oczach stron i ewentualnie także publiczności. Osoby te mogą obserwować przebieg postępowania, a strony nadto aktywnie w tym postępowaniu uczestniczyć"[1]. Normatywne oparcie znajduje ona w przepisach

[1] M. Romańska, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 137.

prawa polskiego i międzynarodowego. W polskim systemie prawnym na poziomie konstytucyjnym statuuje ją art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[2], a na gruncie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[3] odwołują się do niej art. 10 oraz art. 90 § 1. Z kolei na poziomie prawa międzynarodowego o zasadzie jawności postępowania sądowego traktują: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[4] w art. 6 ust. 1 oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej[5] w art. 47.

Wskazać jednak trzeba, że zasada jawności postępowania w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym ani nie była w przeszłości, ani nie jest obecnie absolutnie obowiązująca. Odstępstwa od niej w postaci możliwości merytorycznego rozpoznawania spraw poza rozprawą polski ustawodawca przewidział już w art. 18 ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym[6] oraz w art. 72 i 73 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym[7]. Nie było takiej możliwości po reaktywacji sądownictwa administracyjnego w 1980 r., gdyż sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym mógł tylko odrzucić skargę oraz przywrócić termin do jej wniesienia[8], ale już ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym[9] wprowadzała w art. 47 ust. 2 możliwość skierowania sprawy do rozpoznania co do istoty na posiedzeniu niejawnym. Doktryna wskazuje jednak, że konstrukcja ta „okazała się praktycznie martwa w całym okresie obowiązywania tej ustawy”[10]. Obecnie obowiązująca ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi od swego wejścia w życie przewidywała wyjątki od zasady merytorycznego rozpoznawania spraw na rozprawie, w tym m.in. tryb uproszczony, o czym stanowią art. 119–122 p.p.s.a., dla postępowań w pierwszej instancji[11]. Początkowo jego zakres przedmiotowy był dość ograniczony, lecz kolejnymi nowelizacjami z 2015 r.[12] oraz 2017 r.[13] poszerzono katalog spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym, co poskutkowało rosnącym jego stosowaniem przez sądy. O ile w latach 2004–2014 wojewódzkie sądy administracyjne w ten sposób rozstrzygały ok. 1% ogółu spraw (najwięcej – 1,59% wszystkich

[2] Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

[3] Dz.U. z 2026 r. poz. 143; dalej: p.p.s.a.

[4] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: EKPC.

[5] Dz.Urz. UE C 2007.303.1.

[6] Dz.U. Nr 67, poz. 600.

[7] Dz.U. Nr 94, poz. 806.

[8] Zgodnie z art. 204 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26.

[9] Dz.U. Nr 74, poz. 368.

[10] T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie…*, s. 233.

[11] Dla postępowania kasacyjnego wyjątek w tym zakresie stanowił od początku i nadal stanowi art. 182 p.p.s.a.

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

[13] Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 935.

załatwień – w 2005 r., a najmniej – 0,06% wszystkich załatwień – w 2009 r.)[14], to od nowelizacji z 2015 r. wskaźnik ten kształtował się następująco: w 2015 r. – 2,14% ogółu załatwień, w 2016 r. – 10,26%, w 2017 r. – 13,25%, w 2018 r. – 16,06%, w 2019 r. – 19,02%, w 2020 r. – 27,75%, w 2021 r. – 32,81%, w 2022 r. – 36,71%, w 2023 r. – 34,57%, a w 2024 r. – 33,29%[15].

Również niemiecki ustawodawca przewidział możliwość merytorycznego rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej poza rozprawą w pierwszej instancji – m.in. w postaci instytucji *Gerichtsbescheid*. Jest ona warta zainteresowania nie tylko ze względu na bliskość geograficzną i historyczne relacje pomiędzy oboma systemami prawnymi, lecz także ze względu na podobną, bo kilkuinstancyjną (w Polsce – dwuinstancyjną, w Niemczech – trójinstancyjną w ogólnym postępowaniu sądowoadministracyjnym) strukturę sądownictwa administracyjnego w obu państwach. Przedstawienie możliwości orzekania co do istoty sprawy poza rozprawą w niemieckim postępowaniu sądowoadministracyjnym może być pouczające i poszerzyć perspektywę na analogiczną polską instytucję.

II. *Gerichtsbescheid*

A. Uwagi ogólne o orzekaniu merytorycznym poza rozprawą w niemieckim postępowaniu sądowoadministracyjnym

W niemieckim postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidziano kilka możliwości orzekania co do istoty sprawy bez przeprowadzenia rozprawy (*ohne mündliche Verhandlung*). Po pierwsze, taką możliwość daje przepis § 84 ustawy o sądach administracyjnych (*Verwaltungsgerichtsordnung*[16] – VwGO), regulujący *Gerichtsbescheid*. Po drugie, zgodnie z przepisem § 93a VwGO możliwe jest orzekanie przez sąd bez przeprowadzenia rozprawy w trybie tzw. postępowania wzorcowego (*Musterverfahren*)[17]. Po trzecie wreszcie, zgodnie z § 101 ust. 2 VwGO sąd może orzekać bez przeprowadzenia rozprawy za zgodą stron. Również w postępowaniu apelacyjnym na podstawie przepisu § 130a VwGO możliwe jest rozpoznanie apelacji (*Berufung*) bez przeprowadzenia rozprawy w drodze postanowienia, na które jednak przysługuje taki środek zaskarżenia, jaki byłby właściwy, gdyby sąd orzekł wyrokiem. Z uwagi jednak na ograniczenia objętościowe artykułu oraz z racji funkcjonalnego podobieństwa *Gerichtsbescheid* do polskiego trybu uproszczonego, przedmiotem niniejszego opracowania będzie wyłącznie tytułowa instytucja.

---

[14] *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku*, s. 19, https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/AF422CA3E72EE8ACC1257E440038F437/%24File/3394.pdf [dostęp: 17 marca 2026 r.].

[15] *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku*, s. 35, https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/7451EC0AFF6E6221C1258C62003DE06D/%24File/1164.pdf [dostęp: 17 marca 2026 r.].

[16] BGBl. 1960 I Nr 4 ze zm.; dalej: VwGO.

[17] Jest to specjalny tryb postępowania stosowany w przypadku, gdy legalność działania organu administracji jest przedmiotem więcej niż 20 postępowań. Tryb ten pozwala sądowi przeprowadzić jedno lub kilka odpowiednich postępowań w pierwszej kolejności (postępowania wzorcowe), a jednocześnie zawiesić pozostałe, do których powróci po prawomocnym zakończeniu postępowań wzorcowych.

B. Uwagi ogólne o *Gerichtsbescheid*

Gerichtsbescheid, w dosłownym tłumaczeniu: „decyzja sądu”[18], w ogólnym postępowaniu sądowoadministracyjnym w Niemczech uregulowany[19] jest w § 84 VwGO, który w ust. 1 stanowi, że sąd może rozstrzygnąć sprawę bez przeprowadzenia rozprawy ustnej w drodze *Gerichtsbescheid*, jeżeli sprawa nie stwarza szczególnych trudności faktycznych lub prawnych (*die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist*), a stan faktyczny jest ustalony (*der Sachverhalt geklärt ist*). Przed jego wydaniem należy także wysłuchać uczestników postępowania (*Die Beteiligten sind vorher zu hören*). Do *Gerichtsbescheid* przepisy dotyczące wyroków stosuje się odpowiednio. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu w terminie jednego miesiąca od doręczenia *Gerichtsbescheid* uczestnicy postępowania (*Beteiligten*) mogą:

1) wnieść apelację (*Berufung einlegen*), jeżeli została dopuszczona,

2) złożyć wniosek o dopuszczenie apelacji lub o przeprowadzenie rozprawy (*Zulassung der Berufung oder mündliche Verhandlung beantragen*), z tym zastrzeżeniem, że w przypadku złożenia obu środków zaskarżenia (*Rechtsbehelfen*) przeprowadza się rozprawę,

3) wnieść skargę kasacyjną (*Revision einlegen*), jeżeli została dopuszczona,

4) wnieść zażalenie na odmowę dopuszczenia skargi kasacyjnej (*Nichtzulassungsbeschwerde einlegen*) lub złożyć wniosek o przeprowadzenie rozprawy, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku złożenia obu środków zaskarżenia przeprowadza się rozprawę,

5) złożyć wniosek o przeprowadzenie rozprawy, jeżeli środek zaskarżenia nie przysługuje.

Zgodnie z § 84 ust. 3 VwGO *Gerichtsbescheid* ma moc prawną wyroku. Jeśli jednak w przepisanym terminie zostanie złożony wniosek o przeprowadzenie rozprawy, to uważa się *Gerichtsbescheid* za niewydany (*gilt er als nicht ergangen*). W myśl natomiast ust. 4 tego przepisu w przypadku złożenia wniosku o przeprowadzenie rozprawy sąd może w wyroku odstąpić od dalszego uzasadnienia stanu faktycznego i podstaw rozstrzygnięcia, o ile odwoła się do uzasadnienia wydanego wcześniej *Gerichtsbescheid*.

Instytucja *Gerichtsbescheid* występuje w niemieckim systemie prawnym nie tylko w ogólnym postępowaniu sądowoadministracyjnym (*Verwaltungsgerichtsbarkeit*), lecz także w szczególnych postępowaniach sądowoadministracyjnych, tj. w sądownictwie do spraw socjalnych (*Sozialgerichtsbarkeit*) działającym na podstawie ustawy o sądach do spraw socjalnych (*Sozialgerichtsgesetz*[20] – SGG)

[18] W literaturze wskazuje się, że już sama nazwa *Gerichtsbescheid* jest problematyczna, gdyż zrównuje językowo rozstrzygnięcie sądu z decyzją administracyjną (*Bescheid*) – S. Kuntze, w: J. Bader *et al.*, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar anhand der höchstrichterlichen Rechtsprung*, Heidelberg 2005, § 84, Nb 2, s. 813.

[19] Ponieważ rzeczowniki *Bescheid* (decyzja) i *Vorbescheid* (decyzja wstępna) w języku niemieckim są rodzaju męskiego, autor traktuje je jako takie także w języku polskim.

[20] BGBl. 1953 I Nr 57 ze zm.; dalej: SGG.

oraz w sądownictwie finansowym (*Finanzgerichtsbarkeit*) działającym na podstawie ustawy o sądach do spraw finansowych (*Finanzgerichtsordnung*[21] – FGO). Na gruncie SGG *Gerichtsbescheid* został przewidziany w przepisie § 105, który treściowo jest tożsamy z regulacją VwGO, na gruncie zaś FGO – w przepisie § 90a, który różni się od przepisu § 84 VwGO jedynie tym, że nie wskazuje wprost przesłanek zastosowania tej instytucji, a zamiast tego określa jej zastosowanie „w odpowiednich przypadkach" (*in geeigneten Fällen*). W literaturze przyjmuje się, że chodzi tu, podobnie jak na gruncie VwGO, o przypadki spraw pozbawionych szczególnych trudności faktycznych lub prawnych oraz nieusprawiedliwionego niedotrzymania terminów zawitych[22]. Z uwagi na tę zbieżność dalsze rozważania będą dotyczyć instytucji *Gerichtsbescheid* wyłącznie na gruncie VwGO.

C. Tło historyczne *Gerichtsbescheid*

Geneza instytucji *Gerichtsbescheid* sięga okresu tuż po II wojnie światowej i wydanego 15 września 1948 r. w brytyjskiej strefie okupacyjnej zarządzenia władz wojskowych *Militärregierungsverordnung* nr 165 (MRVO)[23]. Jego § 57 przyznawał sądowi lub przewodniczącemu prawo wydania *Bescheid* – dosłownie „decyzji" uwzględniającej lub oddalającej skargę bez rozprawy ustnej, jeśli stan faktyczny i prawny sprawy został wystarczająco wyjaśniony na podstawie oświadczeń stron. Po takim rozstrzygnięciu sądu strona mogła albo zażądać rozprawy, co sprawiało, że *Bescheid* był traktowany jako niewydany, albo wnieść środek zaskarżenia, który przysługiwałby jej, gdyby sąd orzekł po przeprowadzeniu rozprawy. VwGO w pierwotnym brzmieniu czerpał z wzorców MRVO tylko częściowo, gdyż w jego § 84 przewidziano instytucję *Vorbescheid* („decyzji wstępnej"), mocą którego sąd mógł do czasu wyznaczenia rozprawy oddalić niedopuszczalną lub oczywiście bezzasadną skargę (*Klage*). W ciągu miesiąca od jego doręczenia strony mogły jedynie wnioskować o przeprowadzenie rozprawy, co skutkowało uznaniem *Vorbescheid* za niewydany. Jeśli tego nie uczyniły, to zyskiwał on moc prawomocnego wyroku (*rechtskräftiges Urteil*). Taką konstrukcję z czasem zaczęto postrzegać jako wadę, gdyż w praktyce często niemożliwe było ostateczne zakończenie postępowania na mocy samego tylko *Vorbescheid*[24].

Remedium na to miała być nowa instytucja – *Gerichtsbescheid* – wprowadzona art. 2 § 1 ustawy z dnia 31 marca 1978 r. *Gesetz zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit*[25]. Zgodnie z tym przepisem sąd administracyjny mógł rozstrzygnąć sprawę przez wydanie *Gerichtsbescheid* bez przeprowadzania rozprawy, o ile zdecydował o takim rozstrzygnięciu jednomyślnie przed wyznaczeniem

[21] BGBl. 1965 I Nr 57 ze zm.; dalej: FGO.

[22] J. Lammerding, T. Scheel, B. Brehm, *Abgabenordnung Finanzgerichtsordnung einschließlich Steuerstrafrecht*, Achim 2012, s. 721.

[23] *Amtsblatt der Militärregierung Deutschland Britisches Kontrollgebiet No. 24*.

[24] J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar*, red. H. Sodan, J. Ziekow, Baden-Baden 2014, § 84, Nb 3, s. 1843.

[25] BGBl. 1978 I Nr 17.

rozprawy i przed zarządzeniem przeprowadzenia dowodów, sprawa nie cechowała się szczególnymi trudnościami faktycznymi ani prawnymi, jej stan faktyczny uznano za wyjaśniony, a ponadto strony zostały wcześniej wysłuchane. *Gerichtsbescheid* miał skutki wyroku, a stronom przysługiwał środek zaskarżenia, który byłby dopuszczalny, gdyby sąd rozstrzygnął sprawę wyrokiem. Równocześnie ust. 3 tego przepisu wyłączał możliwość zastosowania *Gerichtsbescheid* w tych sprawach, w których apelacja w ogóle nie przysługiwała lub była dopuszczalna tylko za zezwoleniem sądu[26]. Stanowiło to swoisty bezpiecznik mający zagwarantować stronom prawo do rozprawy ustnej, gdyż w tych przypadkach, w których strona nie mogła bezpośrednio zaprezentować swoich racji przed sądem w toku rozprawy ustnej, bo sąd wydał *Gerichtsbescheid*, nadal mogła wnieść apelację i w ten sposób doprowadzić do przeprowadzenia rozprawy ustnej przed sądem drugiej instancji. Natomiast w tych przypadkach, w których apelacja nie była w ogóle dopuszczalna lub była dopuszczalna tylko za zezwoleniem sądu, sąd nie mógł wydać *Gerichtsbescheid*, strona więc miała zagwarantowane prawo do przedstawienia swego stanowiska w toku rozprawy ustnej przed sądem pierwszej instancji.

W tamtym okresie *Vorbescheid* i *Gerichtsbescheid* funkcjonowały równolegle obok siebie, jednak to ten ostatni ze względu na swe przewagi był częściej wykorzystywany przez sądy i stał się, jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej tę instytucję na stałe do niemieckiego porządku prawnego, „szczególnie skutecznym środkiem odciążającym"[27]. Pierwotnie bowiem *Gerichtsbescheid* funkcjonować miał tylko czasowo – do 31 grudnia 1983 r., lecz dostrzegłszy jego przydatność, niemiecki ustawodawca kilkukrotnie wydłużał ten termin – najpierw do 31 grudnia 1985 r., potem do 31 grudnia 1988 r. oraz do 31 grudnia 1990 r.[28] Wreszcie na mocy nowelizacji z 1990 r.[29] instytucję tę wprowadzono już na stałe do § 84 VwGO i zastąpiono nią *Vorbescheid*. Równocześnie złagodzono przesłanki zastosowania *Gerichtsbescheid*, gdyż zrezygnowano z wymogu jednomyślności sądu dla zastosowania tego trybu orzekania, a ponadto mógł być on wydany również po wyznaczeniu rozprawy ustnej oraz po przeprowadzeniu postępowania dowodowego. Od tej nowelizacji *Gerichtsbescheid* stał się także dostępny dla każdego sądu orzekającego jako sąd pierwszej instancji, a nie jak wcześniej – tylko dla sądu administracyjnego (*Verwaltungsgericht* – VG[30]),

[26] Zastosowanie *Gerichtsbescheid* było jednak możliwe w przypadku wskazanym w § 4 tej ustawy, tj. gdy apelacja była dopuszczalna za zezwoleniem sądu administracyjnego z powodu wartości przedmiotu zaskarżenia nieprzekraczającej dla powództwa o świadczenie pieniężne lub aktu administracyjnego dotyczącego takiego świadczenia – 500 marek, a w przypadku sporu dotyczącego zwrotu pomiędzy osobami prawnymi prawa publicznego lub organami administracji – 5000 marek. Jeśli w takim przypadku sąd wydał *Gerichtsbescheid*, to wniesienie apelacji nie wymagało już jego zezwolenia.

[27] *Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Viertes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung – 4. VwGOÄndG –)*, https://dserver.bundestag.de/btd/11/070/1107030.pdf [dostęp: 17 marca 2026 r.].

[28] J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar…*, § 84, Nb 3, s. 1843.

[29] *Gesetz zur Neuregelung des verwaltungsrechtlichen Verfahrens (Viertes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung)*, BGBl. 1990 I Nr 70.

[30] *Verwaltungsgericht* w niemieckim systemie prawnym jest sądem administracyjnym pierwszej instancji (co do zasady), drugą instancję – na poziomie landu – stanowi *Oberverwaltungsgericht* (dalej: OVG) lub *Verwaltungsgerichtshof* – w Badenii-Wirtembergii, Bawarii i Hesji (dalej: VGH), natomiast sądem trzeciej instancji – ogólnokrajowym – jest *Bundesverwaltungsgericht* (dalej: BVG).

a więc sądu najniższego szczebla. Jednocześnie odstąpiono od powiązania możliwości zastosowania *Gerichtsbescheid* z przysługiwaniem środków zaskarżenia, gdyż odtąd wydanie *Gerichtsbescheid* było zawsze możliwe, o ile tylko spełnione były przesłanki z ust. 1, tj. sprawa nie wykazywała szczególnych trudności natury faktycznej lub prawnej, a jej stan faktyczny został wyjaśniony. Zamiast tego położono nacisk na zapewnienie stronom prawa do przeprowadzenia rozprawy ustnej przynajmniej w jednej instancji. Jeśli bowiem wydano *Gerichtsbescheid*, strony mogły w terminie miesiąca: 1) jeśli przysługiwała im apelacja lub skarga kasacyjna – wnieść dany środek zaskarżenia; 2) jeśli apelacja lub skarga kasacyjna przysługiwała im tylko w przypadku ich dopuszczenia, a sąd tego nie uczynił – wnieść zażalenie na niedopuszczenie danego środka zaskarżenia (*Nichtzulassungsbeschwerde*) lub wnieść o przeprowadzenie rozprawy, przy czym w przypadku skorzystania przez strony z obu tych środków zaskarżenia przeprowadzano rozprawę ustną; 3) jeśli środek zaskarżenia w ogóle im nie przysługiwał – wnieść o przeprowadzenie rozprawy ustnej. W literaturze niemieckiej wyrażany jest pogląd, że to właśnie wówczas instytucja *Gerichtsbescheid* najlepiej spełniała postawiony przed nią cel, czyli odciążenie sądów administracyjnych[31].

Z dniem 1 stycznia 1997 r. § 84 VwGO regulujący *Gerichtsbescheid* zyskał swoje obecne brzmienie na mocy *Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze*[32]. Podyktowane to było gruntowną zmianą dotychczas obowiązującego modelu postępowania apelacyjnego, polegającą na zniesieniu od 1 stycznia 1997 r. apelacji niewymagającej zgody sądu[33].

D. Właściwość i skład sądu

Gerichtsbescheid może być stosowany przez każdy sąd orzekający w pierwszej instancji, a więc nie tylko przez VG, lecz także przez OVG/VGH oraz BVG. Nie może on jednak być stosowany w drugiej ani w trzeciej instancji, gdyż wprost wyłączają taką możliwość stosowne przepisy dotyczące postępowania apelacyjnego[34] (§ 125 ust. 1 zd. 2 VwGO) i kasacyjnego (§ 141 zd. 1 w zw. z § 125 ust. 1 zd. 2 VwGO).

Ponieważ zgodnie z § 84 ust. 1 zd. 3 VwGO do *Gerichtsbescheid* stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wyroków, to skład sądu potrzebny do jego wydania jest tożsamy ze składem właściwym do wydania wyroku określonym odpowiednio w przepisach § 9 ust. 3 VwGO dla OVG/VGH (co do zasady 3 sędziów, chyba

---

[31] J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar...*, § 84, Nb 5, s. 1843.

[32] BGBl. 1996 I Nr 55.

[33] Obecnie wniesienie apelacji w niemieckim postępowaniu ogólnoadministracyjnym dopuszczalne jest jedynie za zezwoleniem (*Zulassung*) sądu pierwszej instancji udzielanym już przy wydawaniu wyroku lub za zezwoleniem sądu drugiej instancji udzielanym na specjalny wniosek składany po wydaniu wyroku przez sąd pierwszej instancji. Przesłanki i tryb dopuszczenia wniesienia apelacji reguluje § 124a VwGO.

[34] Aczkolwiek, jak wcześniej wspomniano, podobną do *Gerichtsbescheid* konstrukcję przewiduje § 130a VwGO, który pozwala OVG/VGH rozpoznać apelację poprzez wydanie postanowienia (*Beschluß*), jeśli jednomyślnie uzna ją za zasadną albo bezzasadną i nie uzna przeprowadzenia ustnej rozprawy za potrzebne.

że prawo landowe stanowi inaczej) oraz § 10 ust. 3 VwGO dla BVG (5 sędziów)[35]. Jedynie w przypadku VG niemiecki ustawodawca wprost odstąpił od tej zasady, wskazując w przepisie § 5 ust. 3 VwGO, że przy wydawaniu *Gerichtsbescheid* ławnicy (*ehrenamtliche Richtern*) nie biorą udziału, choć standardowy skład tego sądu to 3 sędziów i 2 ławników. *Gerichtsbescheid* może wydać również sędzia rozpoznający sprawę jednoosobowo (*Einzelrichter*) – zarówno w przypadku gdy taki sposób rozpoznania sprawy wynika z decyzji wydziału sądu (*Kammer*) podjętej na podstawie przepisu § 6 ust. 1 VwGO[36], jak i wówczas gdy wynika to ze zgodnej woli stron na podstawie przepisu § 87a ust. 2 i 3 VwGO[37].

E. Zakres przedmiotowy

Zakres przedmiotowy zastosowania *Gerichtsbescheid* jest bardzo szeroki, gdyż może on zastąpić wyrok końcowy (*Endurteil*), wyrok wstępny (*Zwischenurteil*, określony w § 109 VwGO), wyrok częściowy (*Teilurteil*, określony w § 110 VwGO), wyrok co do zasady (*Grundurteil,* określony w § 111 VwGO), czy też ich kombinację[38]. *Gerichtsbescheid* nie znajdzie natomiast zastosowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym dotyczącym kontroli norm prawnych (*normenkontrollverfahren*) prowadzonym na podstawie § 47 VwGO[39], gdyż ust. 5 tego przepisu daje sądowi samoistną podstawę do rozstrzygnięcia sprawy przez wydanie postanowienia bez przeprowadzania rozprawy, ani w postępowaniach dotyczących zastosowania środków tymczasowej ochrony prawnej prowadzonych na podstawie § 80, 80a oraz 123 VwGO, gdyż rozstrzygane są one w drodze postanowienia (*Beschluß*), a te zgodnie z § 101 ust. 3 VwGO zawsze mogą być wydawane bez rozprawy, o ile nie postanowiono inaczej[40].

---

[35] J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar…*, § 84, Nb 12–14, s. 1844; H. von Nicolai, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. K. Redeker, H.J. von Oertzen, Stuttgart 2014, § 84, Nb 3, s. 573–574; H. Geiger, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. E. Eyermann, München 2014, § 84, Nb 6, s. 581; M. Aschke, w: *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen. Kommentar*, red. K.F. Gärditz, Köln 2013, § 84, Nb 26, s. 683.

[36] W tym trybie wydział sądu powinien przekazać sprawę do rozpoznania jednoosobowemu składowi sądu, gdy sprawa nie wykazuje szczególnych trudności faktycznych lub prawnych (*die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist*), albo gdy sprawa nie ma zasadniczego znaczenia (*die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat*).

[37] S. Brink, w: *VwGO. Kommentar*, red. H. Posser, H.A. Wolff, München 2014, § 84, Nb 5, s. 594.

[38] J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar…*, § 84, Nb 12–14, s. 1844; H. von Nicolai, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, red. K. Redeker, H.J. von Oertzen*, § 84, Nb 2, s. 573; Ch. Bamberger, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Beck'scher Kompakt-Kommentar*, red. P. Wysk, München 2011, § 84, Nb 3, s. 332; W.R. Schenke, w: *Kopp/Schenke. Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. W.R. Schenke, München 2016, § 84, Nb 4, s. 1075; S. Brink, w: *VwGO. Kommentar…*, § 84, Nb 1, s. 593; H. Geiger, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. E. Eyermann, § 84, Nb 5, s. 581; M. Aschke, w: *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen…*, § 84, Nb 23, s. 682.

[39] Przepis ten przewiduje kompetencję OVG/VGH do orzekania o ważności uchwał (*Satzungen*) wydawanych na podstawie przepisów Kodeksu budowlanego (*Baugesetzbuch*) oraz innych przepisów prawnych (*Rechtsvorschriften*) prawa niższego rzędu niż prawo landowe, o ile prawo landowe tak stanowi.

[40] H. von Nicolai, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. K. Redeker, H.J. von Oertzen, § 84, Nb 2, s. 573; M. Aschke, w: *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen…*, § 84, Nb 22, s. 682; S. Brink, w: *VwGO. Kommentar…*, § 84, Nb 2, s. 593.

F. Przesłanka „braku szczególnych trudności faktycznych i prawnych" sprawy

W niemieckim piśmiennictwie tę przesłankę rozumie się jako brak trudności, które są znacznie większe niż w procesie sądowym o przeciętnym poziomie złożoności[41], które w porównaniu z przeciętnym poziomem rozpatrywanych spraw stawiają ponadprzeciętne, znacznie wykraczające poza normę wymagania, czyniące koniecznym omówienie sprawy na rozprawie ustnej[42]. Równocześnie jednak zakres zastosowania *Gerichtsbescheid* nie powinien ograniczać się do wyjątkowo prostych, wręcz oczywistych spraw, gdyż sprzeciwiają się temu zarówno literalne brzmienie § 84 VwGO, jak i jego cel w postaci odciążenia sądów[43].

Szczególne trudności faktyczne lub prawne mogą wystąpić przy zrozumieniu stanu faktycznego, a także podczas zbierania dowodów, ich oceny oraz przy stosowaniu prawa. W piśmiennictwie wskazuje się, że sama obszerność sprawy lub konieczność przeprowadzenia dowodu nie stanowi jeszcze szczególnych trudności faktycznych lub prawnych, sprawa bowiem musi być trudna „jakościowo", a nie tylko „ilościowo"[44]. Zasadnicze znaczenie dla oceny powinna mieć złożoność informacyjna sprawy oraz trudność w zebraniu i zrozumieniu informacji istotnych w sprawie. Okoliczności te muszą być aktualne na etapie postępowania przed sądem administracyjnym, ponieważ jeśli początkowo skomplikowany materiał faktyczny został już w postępowaniu administracyjnym przedstawiony w sposób przejrzysty i zrozumiały, choćby dzięki pomocy biegłych, to w sprawie nie będą zachodzić szczególne trudności faktyczne[45].

Wskazuje się też, że o szczególnych trudnościach faktycznych można mówić, gdy stan faktyczny sprawy można ustalić jedynie na podstawie analizy obszernych akt lub uwzględnienia różnych, a nawet sprzecznych wypowiedzi na temat stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym lub sądowym. Z kolei o szczególnych trudnościach natury prawnej mogą świadczyć np.: zamiar sądu odejścia od dotychczasowej linii orzeczniczej, skutki prawne potencjalnego orzeczenia uznającego normę prawną za nieważną, czy też konieczność rozstrzygnięcia kwestii prawnej, która nie została jeszcze rozwiązana lub jest różnie interpretowana (nawet jeśli chodzi tylko o kwestię wstępną), zwłaszcza jeśli rozstrzygnięcie jej wymaga odwołania się do innych dziedzin prawa lub wnioskowania przez analogię. I choć ocena stopnia faktycznej lub prawnej trudności sprawy, a tym samym zasadności wydania *Gerichtsbescheid*, formalnie nie wymaga jednomyślności składu sądu, to jednak rozbieżności na tym tle wśród jego członków wskazywać będą, że przekroczono granicę „przeciętnej trudności" sprawy i niezasadnym byłoby rozstrzygnięcie jej w tym trybie[46].

---

[41] J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar…*, § 84, Nb 20, s. 1845; H. Geiger, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. E. Eyermann, § 84, Nb 7, s. 581–582.

[42] Ch. Bamberger, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Beck'scher…*, § 84, Nb 4, s. 333.

[43] S. Brink, w: *VwGO. Kommentar…*, § 84, Nb 7, s. 594–595; M. Aschke, w: *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen…*, § 84, Nb 29, s. 684.

[44] J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar…*, § 84, Nb 21, s. 1845.

[45] M. Aschke, w: *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen…*, § 84, Nb 31, s. 684.

[46] S. Kuntze, w: J. Bader *et al.*, *op. cit.*, § 84, Nb 5 i 7, s. 814–815; H. von Nicolai, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. K. Redeker, H.J. von Oertzen, § 84, Nb 10, s. 576; W.R. Schenke, w: *Kopp/Schenke. Verwaltungsgerichtsordnung…*, § 84, Nb 11, s. 1077; M. Aschke, w: *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen…*, § 84, Nb 32, s. 684–685.

G. Przesłanka „ustalonego stanu faktycznego”

Piśmiennictwo rozumie to pojęcie jako sytuację, gdy wszystkie istotne dla rozstrzygnięcia sprawy fakty zostały już ustalone w przekonujący dla sądu sposób[47], gdy na podstawie twierdzeń skarżącego (*Kläger*) i akt postępowania administracyjnego nie ma rozsądnych wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy, a zwłaszcza nie ma przesłanek, by przypuszczać, że rozprawa mogłaby ujawnić nowe aspekty sprawy[48]. Ustalenie stanu faktycznego sprawy może przy tym opierać się na zastosowaniu prekluzji dowodowej przewidzianej w § 87b VwGO oraz na dowodach przeprowadzonych przez sam sąd[49]. Nawet bowiem przeprowadzenie dowodów, które zgodnie z § 96 VwGO co do zasady odbywa się na rozprawie, nie wyklucza późniejszego wydania *Gerichtsbescheid*, tym bardziej że często dopiero właśnie takie działania pozwalają ustalić stan faktyczny sprawy. Istotnym wymogiem jest tylko to, by rozprawa nie zakończyła się wydaniem rozstrzygnięcia[50]. Do wydania *Gerichtsbescheid* wymagany jest taki sam poziom przekonania sądu co do istotnych dla rozstrzygnięcia faktów uzyskany zgodnie z § 86 ust. 1 (zasada ustalania stanu faktycznego przez sąd z urzędu) i § 108 ust. 1 VwGO (zasada swobodnej oceny dowodów przez sąd) jak w postępowaniu prowadzonym z wyznaczeniem rozprawy[51].

H. Wymóg uprzedniego wysłuchania uczestników postępowania

Aby zadość uczynić temu warunkowi, sąd powinien skierować do stron tzw. zawiadomienie o wysłuchaniu (*Anhörungsmitteilung*), w którym poinformuje je, że uważa sprawę za nadającą się do zakończenia przez wydanie *Gerichtsbescheid* bez przeprowadzania rozprawy i daje im możliwość zajęcia ostatecznych stanowisk. Strony mogą wówczas uzupełnić dotychczasowe twierdzenia, złożyć nowe wnioski dowodowe oraz ewentualnie zgłosić zastrzeżenia wobec zastosowania tego trybu. W literaturze wskazuje się, że sprzeciw strony formalnie nie stanowi przeszkody do takiego rozstrzygnięcia sądu[52], aczkolwiek sąd powinien rozważyć przy tym szanse zaakceptowania przez strony rozstrzygnięcia w takiej formie[53]. Nie musi wszakże informować stron o przewidywanej treści swego rozstrzygnięcia, chyba że mógłby nim zaskoczyć strony[54].

---

[47] H. von Nicolai, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. K. Redeker, H.J. von Oertzen, § 84, Nb 7, s. 574–575.

[48] W.R. Schenke, w: *Kopp/Schenke. Verwaltungsgerichtsordnung…*, § 84, Nb 9, s. 1077; A. Decker, w: H. Wolff, A. Decker, *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Studienkommentar*, München 2012, § 84 VwGO, Nb 8, s. 341; M. Aschke, w: *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen…*, § 84, Nb 33, s. 685.

[49] S. Brink, w: *VwGO. Kommentar…*, § 84, Nb 12, s. 595.

[50] S. Kuntze, w: J. Bader *et al.*, *op. cit.*, § 84, Nb 8, s. 815–816; W.R. Schenke, w: *Kopp/Schenke. Verwaltungsgerichtsordnung…*, § 84, Nb 9, s. 1077.

[51] W.R. Schenke, w: *Kopp/Schenke. Verwaltungsgerichtsordnung…*, § 84, Nb 9, s. 1077.

[52] J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar…*, § 84, Nb 28–29, s. 1846.

[53] S. Brink, w: *VwGO. Kommentar…*, § 84, Nb 14, s. 595.

[54] J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar…*, § 84, Nb 29, s. 1846; M. Aschke, w: *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen…*, § 84, Nb 37, s. 686.

Samo wysłuchanie zarządzane na podstawie § 87 ust. 1 pkt 2 VwGO[55] może odbyć się ustnie w ramach specjalnego posiedzenia sądu (*Anhörungstermin*) lub przez wyznaczenie stronom terminu na zaprezentowanie stanowisk na piśmie[56]. Termin ten nie powinien być krótszy niż 2 tygodnie ani dłuższy niż 4 tygodnie[57]. Podaje się przy tym w literaturze, że wysłuchanie stron pozwala nie tylko uniknąć wnoszenia zbędnych środków odwoławczych, lecz także zweryfikować spełnienie przesłanek wydania *Gerichtsbescheid*[58]. Niedochowanie wymogu wysłuchania stron przed wydaniem *Gerichtsbescheid* jest naruszeniem prawa do bycia wysłuchanym (*rechtliches Gehör*) i jako takie stanowi bezwzględną przyczynę kasacyjną (§ 138 pkt 3 VwGO) lub istotne naruszenie procedury, mogące mieć wpływ na treść orzeczenia (podstawę apelacji wskazaną w § 124 ust. 2 pkt 5 VwGO)[59]. Sam termin może zostać – na podstawie § 57 ust. 2 VwGO w zw. z § 224 ust. 2 *Zivilprozessordnung*[60] (ZPO – niemieckiego Kodeksu postępowania cywilnego stosowanego w postępowaniu sądowoadministracyjnym uzupełniająco) – na wniosek stron przedłużony. Wniosek w tym przedmiocie powinien zostać rozpoznany przed wydaniem rozstrzygnięcia co do istoty sprawy[61]. Sąd również jest związany wyznaczonym przez siebie terminem, wobec czego przed jego upływem nie może wydać *Gerichtsbescheid*, chyba że wcześniej wpłyną stanowiska wszystkich stron postępowania lub strony wyraźnie zrezygnują z przedstawienia swoich stanowisk. Ponieważ nie jest to termin prekluzyjny, sąd powinien uwzględnić w swoim rozstrzygnięciu nawet stanowiska złożone po jego upływie, o ile tylko wpłynęły przed wysłaniem odpisu *Gerichtsbescheid* do stron[62]. Co do zasady wystarczające jest jednokrotne wysłuchanie stron, jednak potrzebę ponownego wysłuchania może uzasadniać istotna zmiana sytuacji procesowej wynikająca np. ze zmiany powództwa czy też z poczynienia przez sąd z urzędu nowych ustaleń[63].

I. Kwestia rozprawy ustnej

W myśl § 84 VwGO wydanie *Gerichtsbescheid* jest możliwe bez przeprowadzenia rozprawy ustnej. Jak wskazano wcześniej, jest to możliwe także wtedy, gdy w toku rozpoznawania sprawy odbyła się rozprawa ustna i nawet przeprowadzono na niej postępowanie dowodowe, jeżeli tylko nie zakończyła się ona wydaniem końcowego

[55] Przepis § 87 VwGO daje przewodniczącemu lub sędziemu sprawozdawcy prawo wydawania zarządzeń (*Anordnungen*) mających na celu przygotowanie rozprawy; wśród nich wymienia prawo do wyznaczenia terminu na złożenie oświadczeń w sprawie określonych kwestii wymagających wyjaśnienia.

[56] W.R. Schenke, w: *Kopp/Schenke. Verwaltungsgerichtsordnung…*, § 84, Nb 22, s. 1079.

[57] H. Geiger, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. E. Eyermann, § 84, Nb 13, s. 583.

[58] H. von Nicolai, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. K. Redeker, H.J. von Oertzen, § 84, Nb 8, s. 575.

[59] J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar…*, § 84, Nb 31, s. 1847.

[60] BGBl. 2005 I Nr 72; dalej: ZPO.

[61] S. Brink, w: *VwGO. Kommentar…*, § 84, Nb 18, s. 596; M. Aschke, w: *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen…*, § 84, Nb 38, s. 686.

[62] Ch. Bamberger, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Beck'scher…*, § 84, Nb 8, s. 333–334.

[63] M. Aschke, w: *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen…*, § 84, Nb 39, s. 686–687.

orzeczenia (*Schlussentscheidung*). Nie jest natomiast dopuszczalne kontynuowanie rozprawy i zakończenie jej wydaniem *Gerichtsbescheid*[64].

J. Forma *Gerichtsbescheid*

Do *Gerichtsbescheid*, zgodnie z § 84 ust. 1 zd. 3 VwGO, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wyroków (*Urteile*). Oznacza to, że również *Gerichtsbescheid* jest wydawany „w imieniu Narodu" („*in Namen des Volkes*") i podpisywany przez sędziów uczestniczących w jego wydaniu, stosownie do § 117 ust. 1 VwGO, a także zawiera te same obligatoryjne elementy co wyrok (określone w § 117 ust. 2 VwGO). Jego ogłoszenie zastępowane jest doręczeniem go stronom na piśmie, w myśl § 116 ust. 3 VwGO. Prawomocny *Gerichtsbescheid* wiąże strony postępowania (na podstawie § 121 w zw. z § 84 ust. 1 zd. 3 VwGO) i stanowi tytuł egzekucyjny (w rozumieniu § 168 ust. 1 pkt. 1 VwGO), podobnie jak wyrok. Jak wskazuje się w doktrynie, choć sąd nie wydaje osobnego rozstrzygnięcia o zastosowaniu *Gerichtsbescheid*, to celowe jest wskazanie w uzasadnieniu spełnienia przesłanek rozstrzygnięcia sprawy w tej formie, a w przypadku gdyby strony sprzeciwiały się jej zastosowaniu – odniesienie się sądu do tej kwestii[65]. Wyjaśnienie takie jest konieczne, aby sąd wyższej instancji miał możliwość dokonania kontroli w opisanym zakresie, przy czym sąd może odwołać się do treści zawiadomienia skierowanego do uczestników postępowania, o ile zawiadomienie to zawierało wymagane uzasadnienie[66].

K. Środki zaskarżenia *Gerichtsbescheid*

Kwestia zaskarżalności *Gerichtsbescheid* zależy od dopuszczenia apelacji bądź skargi kasacyjnej[67] przez sąd *a quo* lub sąd *ad quem*[68]. W przypadku gdy sąd, wydając *Gerichtsbescheid*, dopuści równocześnie wniesienie środka zaskarżenia, ustawa nie daje możliwości wnioskowania o przeprowadzenie rozprawy, przewiduje jedynie możliwość wniesienia apelacji lub skargi kasacyjnej. Według niektórych komentatorów jednak również w tej sytuacji istnieje możliwość wnioskowania o przeprowadzenie rozprawy, z odwołaniem się do standardu art. 6 ust. 1 EKPC i względów ekonomiki procesowej sprzeciwiających się „zmuszaniu" strony do wnoszenia środka zaskarżenia, gdy chce ona tylko jawnego rozpoznania jej sprawy na rozprawie[69].

---

[64] J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar…*, § 84, Nb 15, s. 1845.

[65] Tamże, § 84, Nb 33, s. 1847; S. Brink, w: *VwGO. Kommentar…*, § 84, Nb 23, s. 596–597.

[66] H. von Nicolai, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. K. Redeker, H.J. von Oertzen, § 84, Nb 11, s. 576.

[67] VwGO przewiduje dwa tryby, w których od wyroku sądu pierwszej instancji możliwe jest wniesienie od razu skargi kasacyjnej do BVG z pominięciem instancji apelacyjnej: 1) na podstawie § 134 ust. 1 VwGO – tzw. skokowa skarga kasacyjna (*Sprungrevision*) możliwa za zgodą sądu i wszystkich stron postępowania; 2) na podstawie § 135 VwGO – w sytuacji, gdy apelację wykluczyła ustawa federalna (*wenn durch Bundesgesetz die Berufung ausgeschlossen ist*).

[68] Zgodnie z § 124 ust. 1 VwGO w przypadku apelacji, a na podstawie § 132 ust. 1 VwGO w przypadku skargi kasacyjnej.

[69] W.R. Schenke, w: *Kopp/Schenke. Verwaltungsgerichtsordnung…*, § 84, Nb 33a, s. 1083; S. Brink, w: *VwGO. Kommentar…*, § 84, Nb 26, s. 597; odmiennie H. Geiger, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. E. Eyermann, § 84, Nb. 19a, s. 585

Aczkolwiek w doktrynie wskazuje się, że w praktyce nie zdarzają się takie sytuacje, gdyż przesłanką wydania *Gerichtsbescheid* jest prostota sprawy, a przesłankami dopuszczenia środków zaskarżenia – jej zasadnicze znaczenie lub odbieganie wydanego rozstrzygnięcia od orzecznictwa sądu administracyjnego wyższej instancji, BVG, Wspólnego Senatu najwyższych sądów federalnych[70] lub Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*), co wzajemnie się wyklucza[71].

Jeśli natomiast apelacja bądź skarga kasacyjna nie zostaną dopuszczone przez sąd wydający *Gerichtsbescheid*, to zgodnie z ustawą skarżący musi wybrać między złożeniem wniosku o dopuszczenie apelacji (zaskarżeniem odmowy dopuszczenia wniesienia skargi kasacyjnej) a wnioskowaniem o przeprowadzenie rozprawy. Gdyby różne strony postępowania skorzystały z obu tych środków, ustawodawca przyznał prymat żądaniu przeprowadzenia rozprawy, a wniosek innej strony o dopuszczenie apelacji stałby się wówczas bezprzedmiotowy i jako taki byłby pozostawiony bez rozpoznania[72]. Komentatorzy wskazują przy tym, że jeśli strona chce domagać się dopuszczenia apelacji wyłącznie na tej podstawie, że odmówiono jej prawa do bycia wysłuchaną, lub ze względu na naruszenie przez sąd ujętego w § 86 ust. 1 VwGO obowiązku wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy z urzędu przez zaniechanie przeprowadzenia dowodu, to powinna żądać przeprowadzenia rozprawy, gdyż w przeciwnym razie jej wniosek o dopuszczenie apelacji nie zostanie uwzględniony[73].

Wreszcie w przypadku, gdyby stronom nie przysługiwał żaden środek zaskarżenia (taka sytuacja zachodzi, gdy w sprawie orzekał BVG oraz gdy VG uznał skargę wniesioną w sprawach azylowych za oczywiście niedopuszczalną lub oczywiście nieuzasadnioną[74]), możliwe jest jedynie wnioskowanie o przeprowadzenie rozprawy.

Niezależnie od wybranego przez strony instrumentu, termin na skorzystanie z niego wynosi miesiąc od daty doręczenia *Gerichtsbescheid*. W przypadku zawnioskowania o przeprowadzenie rozprawy *Gerichtsbescheid* uważa się za niewydany, a sąd rozpoznaje sprawę na nowo na rozprawie. Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy niedopuszczalne jest jednak ponowne wydanie *Gerichtsbescheid*[75]. Jak wskazuje doktryna, wniosek o przeprowadzenie rozprawy nie musi przy tym obejmować całego *Gerichtsbescheid*, ale może dotyczyć poszczególnych punktów sporu prawnego. Wówczas w zakresie punktów nieobjętych wnioskiem o przeprowadzenie rozprawy *Gerichtsbescheid* dalej działa jak wyrok. Z kolei cofnięcie wniosku o przeprowadzenie rozprawy skutkuje przywróceniem obowiązywania

---

[70] Instytucja przewidziana w art. 95 niemieckiej Ustawy zasadniczej (*Grundgesetz*) – BGBl. 1949 I Nr 1 ze zm. – dla zapewnienia jednolitości orzecznictwa wszystkich niemieckich najwyższych trybunałów federalnych.

[71] H. von Nicolai, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. K. Redeker, H.J. von Oertzen, § 84, Nb 14, s. 577; S. Kuntze, w: J. Bader *et al.*, *op. cit.*, § 84, Nb 12, s. 817.

[72] M. Aschke, w: *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen…*, § 84, Nb 45, s. 688–689.

[73] J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar…*, § 84, Nb 36, s. 1847–1848; Ch. Bamberger, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Beck'scher…*, § 84, Nb 24, s. 336; S. Brink, w: *VwGO. Kommentar…*, § 84, Nb 28, s. 597.

[74] § 78 ust. 1 *Asylgesetz* (Prawa azylowego), BGBl. 2008 I Nr 40 ze zm.

[75] Ch. Bamberger, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Beck'scher…*, § 84, Nb 18, s. 335.

Gerichtsbescheid[76]. Gdyby natomiast wniosek o przeprowadzenie rozprawy został złożony po terminie, sąd powinien wyrokiem stwierdzić, że postępowanie zakończyło się wydaniem *Gerichtsbescheid*[77].

W razie skutecznego wnioskowania o przeprowadzenie rozprawy sąd może „wykorzystać" efekty swojej pracy, gdyż zgodnie z § 84 ust. 4 VwGO może w wyroku odstąpić od przedstawienia stanu faktycznego (*Darstellung des Tatbestandes*) i uzasadnienia rozstrzygnięcia (*Entscheidungsgründe*), o ile wskaże, że podtrzymuje stanowisko wyrażone w Gerichtsbescheid[78]. Jeśli jednak podtrzymuje je tylko częściowo, w pozostałej części musi uzasadnić swój wyrok[79].

W niemieckiej doktrynie dominuje pogląd, że sam fakt uprzedniego wydania w sprawie *Gerichtsbescheid* nie może stanowić wystarczającego uzasadnienia wniosku o wyłączenie sędziego z uwagi na obawę o stronniczość (*Besorgnis der Befangenheit*), skoro prawo procesowe przewiduje również inne podobne przypadki. Ewentualny zarzut stronniczości musiałby więc wynikać nie z samego faktu wydania przez danego sędziego negatywnego dla strony rozstrzygnięcia, ale ze sposobu lub treści uzasadnienia tego rozstrzygnięcia[80].

Wskazuje się także, iż wydanie *Gerichtsbescheid* w przypadku jego późniejszego zaskarżenia apelacją wyklucza jej rozpoznanie w trybie § 130a VwGO, czyli w tzw. uproszczonym postępowaniu apelacyjnym (*vereinfachte Berufungsverfahren*) polegającym na wydaniu postanowienia bez przeprowadzenia rozprawy na niekorzyść skarżącego, jeżeli w pierwszej instancji jego skarga została uwzględniona, gdyż intencją ustawodawcy było zapewnienie skarżącemu możliwości przeprowadzenia ustnej rozprawy w co najmniej jednej instancji. Natomiast za dopuszczalne uznaje się odrzucenie niedopuszczalnej apelacji przez sąd drugiej instancji w drodze postanowienia wydanego także bez przeprowadzania rozprawy w trybie § 125 ust. 2 VwGO[81].

L. Praktyczne znaczenie *Gerichtsbescheid*

Niemieccy komentatorzy zgodni są co do tego, że *Gerichtsbescheid* w obecnym kształcie, tj. od czasu reformy postępowania apelacyjnego w 1997 r., stracił na znaczeniu[82]. Jego praktyczną rolę obrazuje Tabela 1 obejmująca 10 lat (2015–2024).

---

[76] J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar…*, § 84, Nb 38, s. 1848; S. Brink, w: *VwGO. Kommentar…*, § 84, Nb 31–32, s. 598.

[77] J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar…*, § 84, Nb 39, s. 1848; Ch. Bamberger, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Beck'scher…*, § 84, Nb 19, s. 335; S. Brink, w: *VwGO. Kommentar…*, § 84, Nb 33, s. 598.

[78] H. von Nicolai, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. K. Redeker, H.J. von Oertzen, § 84, Nb 21, s. 580.

[79] H. Geiger, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. E. Eyermann, § 84, Nb 18, s. 585.

[80] S. Kuntze, w: J. Bader *et al.*, *op. cit.*, § 84, Nb 19, s. 819; H. von Nicolai, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. K. Redeker, H.J. von Oertzen, § 84, Nb 13, s. 577; J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar…*, § 84, Nb 40, s. 1848–1849; M. Aschke, w: *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen…*, § 84, Nb 15, s. 680; choć W.R. Schenke uznał tę kwestię za problematyczną – W.R. Schenke, w: *Kopp/Schenke. Verwaltungsgerichtsordnung…*, § 84, Nb 2a, s. 1074–1075.

[81] S. Brink, w: *VwGO. Kommentar…*, § 84, Nb 36, s. 598.

[82] H. von Nicolai, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. K. Redeker, H.J. von Oertzen, § 84, Nb 1, s. 573; H. Geiger, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. E. Eyermann, § 84, Nb 1, s. 579.

Tabela 1. Liczba spraw załatwionych przez wydanie *Gerichtsbescheid* w relacji do ogółu spraw załatwionych w pierwszej instancji w sądownictwie administracyjnym w Niemczech w latach 2015-2024.

Rok	Liczba spraw załatwionych łącznie przez *Verwaltungsgerichte* (VG)	z tego przez wydanie *Gerichtsbescheid*	co stanowiło następujący odsetek ogółu załatwień	Liczba spraw załatwionych łącznie przez *Oberverwaltungsgerichte* (OVG) jako sądy pierwszej instancji*	z tego przez wydanie *Gerichtsbescheid*	co stanowiło następujący odsetek ogółu ich załatwień w pierwszej instancji	Liczba spraw załatwionych łącznie przez *Bundesverwaltungsgericht* (BVG) jako sąd pierwszej instancji**	z tego przez wydanie *Gerichtsbescheid*	co stanowiło następujący odsetek ogółu jego załatwień w pierwszej instancji
2015	147293	6256	4,25%	1040	12	1,15%	68	b.d.***	b.d.
2016	164160	7541	4,59%	842	7	0,83%	134	0	0%
2017	203426	10902	5,36%	851	5	0,59%	91	0	0%
2018	220802	10163	4,60%	805	10	1,24%	82	0	0%
2019	208155	8196	3,94%	899	5	0,56%	78	1	1,28%
2020	186020	9233	4,96%	1198	3	0,25%	84	2	2,38%
2021	171777	8967	5,22%	1451	6	0,41%	73	0	0%
2022	167600	8112	4,84%	1573	20	1,27%	73	0	0%
2023	163498	7417	4,54%	1439	6	0,42%	58	0	0%
2024	172417	7407	4,30%	1365	4	0,29%	91	2	2,20%

* Właściwość OVG/VGH jako sądów pierwszej instancji regulują § 47 i § 48 VwGO.
** Właściwość BVG jako sądu pierwszej instancji reguluje § 50 VwGO.
*** b.d. – brak danych, gdyż sprawozdanie za 2015 r. wskazuje tylko łączną liczbę spraw (5) załatwionych przez wydanie wyroku lub *Gerichtsbescheid*.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w rocznych sprawozdaniach dostępnych pod adresami: www.statistischebibliothek.de oraz www.bverwg.de.

Jak wynika z powyższego, na poziomie VG liczba spraw załatwionych przez wydanie *Gerichtsbescheid* oscyluje ok. 5% całości załatwień, na poziomie OVG/VGH – ok. 1%, a na poziomie BVG instrument ten wykorzystywany jest sporadycznie. Taki rozkład odsetka spraw załatwianych przez wydanie *Gerichtsbescheid* jest zupełnie zrozumiały, gdyż ustawodawca rozpoznanie niektórych z nich w pierwszej instancji z racji ich wyższej wagi i stopnia skomplikowania powierzył sądom wyższego szczebla, a przecież instytucja ta przewidziana jest dla spraw niestwarzających większych trudności faktycznych ani prawnych.

Utrudniony od 1997 r. dostęp do instancji apelacyjnej powoduje, że po wydaniu *Gerichtsbescheid* regularnie składany jest przez strony wniosek o przeprowadzenie rozprawy ustnej[83]. Sprawozdania na poziomie federalnym nie wskazują, w jakiej części spraw się to dzieje, jednak takie statystyki można odnaleźć w sprawozdaniach sporządzanych na poziomie niektórych landów. Dla przykładu, dane te dla Bawarii za lata 2015–2024 prezentuje Tabela 2.

[83] H. von Nicolai, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. K. Redeker, H.J. von Oertzen, § 84, Nb 1, s. 573.

Tabela 2. Liczba spraw, w których po wydaniu *Gerichtsbescheid* strony wniosły o przeprowadzenie rozprawy w relacji do ogółu spraw załatwionych przez wydanie *Gerichtsbescheid* w sądownictwie administracyjnym w Bawarii w latach 2015-2024.

Rok	Liczba spraw załatwionych przez *Verwaltungsgerichte* (VG) przez wydanie *Gerichtsbescheid*	z tego następnie strony zażądały rozprawy	co stanowiło następujący odsetek spraw załatwionych przez *Gerichtsbescheid*	Liczba spraw załatwionych przez *Verwaltungsgerichtshof* (VGH) jako sąd pierwszej instancji przez wydanie *Gerichtsbescheid*	z tego następnie strony zażądały rozprawy	co stanowiło następujący odsetek spraw załatwionych przez *Gerichtsbescheid*
2015	1011	593	58,65%	2	0	0%
2016	889	494	55,57%	0	0	-
2017	1477	855	57,89%	1	0	0%
2018	1853	1251	67,51%	0	0	-
2019	1328	954	71,84%	0	0	-
2020	1437	1182	82,25%	0	0	-
2021	1589	1056	66,46%	1	0	0%
2022	1252	874	69,81%	2	0	0%
2023	945	758	80,21%	0	0	-
2024	1177	705	59,90%	1	0	0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w rocznych sprawozdaniach dostępnych pod adresem www.statistik.bayern.de.

Jak widać, przynajmniej w Bawarii, w większości spraw rozpoznawanych przez VG po wydaniu *Gerichtsbescheid* strony żądały przeprowadzenia rozprawy. To sprawia, że w ocenie komentatorów *Gerichtsbescheid* stanowi w praktyce jedynie rozstrzygnięcie tymczasowe, obowiązujące tylko do momentu złożenia wniosku o przeprowadzenie rozprawy[84]. I choć celem wprowadzenia tej instytucji było odciążenie sądów i przyspieszenie postępowania, to w obecnym kształcie *Gerichtsbescheid* oceniany jest negatywnie jako wiążący się tylko z dodatkową pracą dla sądów i przedłużeniem postępowania[85]. Różni się od swego poprzednika – *Vorbescheid* – jedynie nazwą i, podobnie jak on kiedyś, uważany jest za pozbawiony praktycznego znaczenia[86].

III. Wnioski

Gerichtsbescheid funkcjonalnie odpowiada polskiemu trybowi uproszczonemu, gdyż oba mają na celu przyspieszenie postępowania sądowoadministracyjnego w pierwszej instancji dzięki rezygnacji z przeprowadzania rozprawy. Jego zakres przedmiotowy daje jednak niemieckiemu sądowi większą swobodę i elastyczność niż jego polskiemu

[84] S. Kuntze, w: J. Bader *et al.*, *op. cit.*, § 84, Nb 1, s. 813.

[85] M. Aschke, w: *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen…*, § 84, Nb 1, s. 677; H. Geiger, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. E. Eyermann, § 84, Nb 1, s. 579.

[86] J. Aulehner, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar…*, § 84, Nb 7, s. 1843; H. Geiger, w: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, red. E. Eyermann, § 84, Nb 1, s. 579.

odpowiednikowi, gdyż niemiecki sąd każdorazowo ocenia rozpoznawaną sprawę pod kątem stopnia jej trudności faktycznej i prawnej, nie będąc przy tym związanym określonym enumeratywnie rodzajem skargi.

Interesująca jest ewolucja tej instytucji w niemieckim systemie prawnym, polegająca na stopniowej liberalizacji kryteriów jej zastosowania – od pierwotnej możliwości wyłącznie oddalenia skargi w tym trybie do możliwości także jej uwzględnienia; od możliwości stosowania jej tylko przed wyznaczeniem rozprawy i postępowaniem dowodowym do dopuszczenia takiej możliwości także po wyznaczeniu rozprawy i przeprowadzeniu postępowania dowodowego – czy też na odejściu od wymogu jednomyślności składu sądu w kwestii zastosowania *Gerichtsbescheid*. Jak wskazuje się w niemieckiej doktrynie, instytucja *Gerichtsbescheid* w swoich najlepszych latach „rozwinęła się w użyteczne narzędzie nowoczesnego prawa procesowego służące odciążeniu [sądów]"[87]. Straciła na atrakcyjności dopiero od 1997 r., gdyż stała się jedynie rozstrzygnięciem tymczasowym, które w większości przypadków kończy się i tak żądaniem przeprowadzenia rozprawy, co potwierdzają przywołane powyżej statystyki z Bawarii.

Analiza *Gerichtsbescheid* pozwala wysnuć pewne wnioski względem polskich regulacji. Przede wszystkim instytucja ta pokazuje, że możliwe jest pogodzenie orzekania poza rozprawą z zachowaniem prawa do jawności postępowania. To pierwsze może nastąpić, ilekroć sąd uzna sprawę za niestwarzającą szczególnych trudności faktycznych i prawnych, a jej stan faktyczny za ustalony, to drugie zaś jest gwarantowane prawem domagania się przez strony przeprowadzenia rozprawy w każdym przypadku, obojętnie czy środek zaskarżenia jest dopuszczalny, czy też nie. Podkreślenia przy tym wymaga, że niemiecka procedura sądowoadministracyjna, inaczej niż polska, nie ogranicza postępowania dowodowego tylko do uzupełniającego dowodu z dokumentów[88]. Skoro więc niemiecki ustawodawca dał taką możliwość sądom administracyjnym prowadzącym „pełne" postępowanie dowodowe, to warte rozważenia mogłoby być danie też takiej możliwości polskim sądom administracyjnym, prowadzącym postępowanie dowodowe w dużo węższym zakresie. Jak wspomniano wyżej, w niemieckim systemie żądanie przeprowadzenia rozprawy dopuszczalne jest nawet w przypadku, gdy sąd *a quo* wyrazi zgodę na wniesienie środka zaskarżenia, wobec tego w systemie polskim, który nie przewiduje w ogóle zgody na wnoszenie środków zaskarżenia, tym bardziej możliwe byłoby powiązanie możliwości orzekania sądów administracyjnych poza rozprawą z jednoczesnym daniem stronom wyboru pomiędzy wnioskowaniem o przeprowadzenie rozprawy, ze skutkiem kasatoryjnym dla wydanego poza rozprawą rozstrzygnięcia, a wniesieniem skargi kasacyjnej. Dawałoby to gwarancję zachowania prawa do jawności postępowania, a jednocześnie szansę na przyspieszenie postępowania. Strona bowiem miałaby wybór, czy wnosi o rozprawę, podczas której będzie mogła bezpośrednio wyłuszczyć swe argumenty, czy też od razu składa skargę kasacyjną. Podobny wybór pomiędzy skorzystaniem z prawa do jawnego rozpoznania sprawy a potencjalnie szybszym jej rozstrzygnięciem strony mają już dziś, gdyż zgodnie z art. 119 pkt 2 p.p.s.a. mogą

[87] Tłumaczenie autora: *hatte sich (…) zu einem brauchbaren Entlastungsinstrument des neueren Prozessrechts entwickelt* – S. Brink, w: *VwGO. Kommentar…*, § 84, s. 593.

[88] Stanowi o tym art. 106 § 3 p.p.s.a. Tymczasem VwGO w § 96 ust. 1 przewiduje takie środki dowodowe, jak oględziny, przesłuchanie świadków, biegłych i stron oraz zapoznanie się z dokumentami, w § 98 zaś odsyła do uzupełniającego stosowania ZPO w zakresie postępowania dowodowego.

wnioskować o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, zgodnie zaś z art. 176 § 2 p.p.s.a. mogą przy wniesieniu skargi kasacyjnej od razu zrzec się rozprawy. Proponowane rozwiązanie więc *de facto* tylko przenosiłoby moment podjęcia przez stronę takiej decyzji. Ponadto raz jeszcze odwołać się wypada do dotychczasowych doświadczeń polskiego ustawodawcy, gdyż właśnie rozszerzenie zakresu przedmiotowego trybu uproszczonego w 2015 r. i 2017 r. doprowadziło do skokowego wzrostu liczby spraw załatwianych w ten sposób. Można zatem domniemywać, że danie polskim sądom szerszej (analogicznie do sądów niemieckich) możliwości orzekania poza rozprawą mogłoby te wskaźniki jeszcze bardziej podnieść.

Drugim wnioskiem, jaki można wysnuć z analizy *Gerichtsbescheid*, jest to, że atrakcyjność takiej instytucji może być łatwo zniweczona przez ograniczenie dopuszczalności wnoszenia środków zaskarżenia. W niemieckim postępowaniu sądowoadministracyjnym to właśnie ograniczenie prawa do apelacji „zmusza" strony do domagania się rozprawy jako jedynego pewnego, bo wiążącego sąd, quasiśrodka zaskarżenia. Dla *Gerichtsbescheid* to właśnie reforma z 1997 r. stała się momentem zwrotnym, pozbawiła bowiem tę wcześniej dobrze funkcjonującą instytucję jej zalet i przez to istotnie ograniczyła jej znaczenie.

Bibliografia załącznikowa

Bader Johann, Funke-Kaiser Michael, Kuntze Stefan, von Albedyll Jörg, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung*, Heidelberg 2005

Kopp/Schenke. Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, red. Wolf-Rüdiger Schenke, München 2016

Lammerding Jo, Scheel Thomas, Brehm Bernhard, *Abgabenordnung Finanzgerichtsordnung einschließlich Steuerstrafrecht*, Achim 2012

Verwaltungsgerichtsordnung. Beck'scher Kompakt-Kommentar, red. Peter Wysk, München 2011

Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar, red. Helge Sodan, Jan Ziekow, Baden-Baden 2014

Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, red. Erich Eyermann, München 2014

Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, red. Konrad Redeker, Hans–Joachim von Oertzen, Stuttgart 2014

Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Neengesetzen. Kommentar, red. Klaus F. Gärditz, Köln 2013*VwGO. Kommentar*, red. Herbert Posser, Heinrich Amadeus Wolff, München 2014

Wolff Heinrich Amadeus, Decker Andreas, *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Verwaltungsvrfahrensgesetz (VwVfG). Studienkommentar*, München 2012

Woś Tadeusz, Knysiak-Sudyka Hanna, Romańska Marta, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. Tadeusz Woś, Warszawa 2015

Summary

of the article: ***Gerichtsbescheid* – "decision of the court" in German proceedings before the administrative courts**

The aim of the article is to present the institution of *Gerichtsbescheid* – in literal translation "decision of the court" – in the proceedings of the German administrative courts using the formal – dogmatic method, the comparative legal method, analysing the relevant German legal commentaries on this topic and reaching to its historical background.

Gerichtsbescheid resembles Polish simplified mode, as both were planned to accelerate proceedings by giving up an oral hearing. German lawgiver however established more flexible criteria for using *Gerichtsbescheid* than Polish one for using simplified mode. Nevertheless, in contrast with Polish simplified mode, German *Gerichtsbescheid* has only marginal practical significance, which stems from limited appealability of the judgements of the first instance court.

Keywords: *Gerichtsbescheid*, *Verwaltungsgerichtsordnung*, proceeding without an oral hearing, simplified mode

KRONIKA

Kalendarium sądownictwa administracyjnego
(styczeń–luty 2026 r.)

I. WYDARZENIA

16 stycznia

Warszawa. Sędzia NSA Marek Stojanowski – przewodniczący Wydziału I Izby Ogólnoadministracyjnej NSA, w imieniu Prezesa NSA, wziął udział w posiedzeniu Rady Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego.

20 stycznia

Olsztyn. Odbyło się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w którym wziął udział sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA. Zgromadzenie rozpatrzyło informację Prezes WSA w Olsztynie sędzi WSA Renaty Kanteckiej o działalności Sądu w 2025 r.

24 stycznia

Warszawa. Na zaproszenie Prezydenta RP Karola Nawrockiego Prezes NSA Jacek Chlebny wziął udział w uroczystościach z okazji 163. rocznicy wybuchu powstania styczniowego, które odbyły się na terenie Cytadeli Warszawskiej. Podczas obchodów zapalono znicze i złożono wieńce przy symbolicznych mogiłach powstańców.

26 stycznia

Gliwice. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach rozpatrzyło informację Prezesa WSA w Gliwicach sędziego WSA Krzysztofa Kanduta o działalności Sądu w 2025 r. W Zgromadzeniu uczestniczył sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA.

28 stycznia

Gorzów Wielkopolski. Odbyło się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w którym wziął udział sędzia NSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz – zastępca dyrektora Biura Orzecznictwa NSA. Zgromadzenie rozpatrzyło informację Prezesa WSA w Gorzowie Wielkopolskim sędziego WSA Krzysztofa Dziedzica o działalności Sądu w 2025 r.

29 stycznia

Wrocław. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu rozpatrzyło informację Prezesa Sądu sędziego WSA Ireneusza

Dukiela o działalności Sądu w 2025 r. W Zgromadzeniu uczestniczył sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA.

Poznań. Odbyło się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, zwołane w celu rozpatrzenia informacji Prezesa WSA w Poznaniu sędziego WSA Jakuba Zielińskiego o działalności Sądu w 2025 r., a także wyboru członków Kolegium Sądu. W Zgromadzeniu wziął udział sędzia NSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz – zastępca dyrektora Biura Orzecznictwa NSA.

2 lutego

Rzeszów. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie rozpatrzyło informację Prezesa Sądu sędziego NSA Jacka Surmacza o działalności Sądu w 2025 r. W Zgromadzeniu uczestniczył sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA.

8 lutego

Warszawa. Instytut Pamięci Narodowej zorganizował, pod patronatem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, uroczystości upamiętniające 75. rocznicę śmierci majora Zygmunta Szyndzielarza „Łupaszki". W uroczystości uczestniczył Szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki.

16 lutego

Opole. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu rozpatrzyło informację Prezesa WSA w Opolu sędzi WSA Marzeny Łozowskiej o działalności Sądu w 2025 r. W Zgromadzeniu uczestniczył sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA.

17 lutego

Szczecin. Prezes NSA Jacek Chlebny wziął udział w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, które rozpatrzyło informację Prezesa Sądu sędziego WSA Arkadiusza Windaka o działalności Sądu w 2025 r.

Warszawa. Na zaproszenie Szefowej Służby Cywilnej Anity Noskowskiej-Piątkowskiej sędzia NSA Marek Stojanowski – przewodniczący Wydziału I Izby Ogólnoadministracyjnej NSA reprezentował Prezesa NSA podczas obchodów Dnia Służby Cywilnej, które odbyły się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

19 lutego

Łódź. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi rozpatrzyło informację Prezesa WSA w Łodzi sędziego WSA Cezarego Kozińskiego o działalności Sądu w 2025 r. W Zgromadzeniu uczestniczył Prezes NSA Jacek Chlebny.

Olsztyn. Odbyło się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, które dokonało wyboru członków Kolegium Sądu.

23 lutego

Białystok. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku rozpatrzyło informację Prezesa WSA w Białymstoku sędziego WSA Andrzeja Meleziniego o działalności Sądu w 2025 r. W Zgromadzeniu wziął udział wiceprezes NSA Jerzy Siegień.

Gdańsk. Odbyło się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, które rozpatrzyło informację Prezesa WSA w Gdańsku sędziego WSA Pawła Mierzejewskiego o działalności Sądu w 2025 r. W Zgromadzeniu uczestniczył wiceprezes NSA Jan Rudowski.

Warszawa. Sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA wziął udział w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, które rozpatrzyło informację Prezesa Sądu sędziego WSA Alojzego Skrodzkiego o działalności Sądu w 2025 r.

24 lutego

Bydgoszcz. Wiceprezes NSA Jan Rudowski wziął udział w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, które rozpatrzyło informację Prezes Sądu sędzi WSA Anny Klotz o działalności Sądu w 2025 r.

26 lutego

Kraków. Odbyło się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, w którym wziął udział sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA. Zgromadzenie rozpatrzyło informację Prezes WSA w Krakowie sędzi NSA Anny Dumas o działalności Sądu w 2025 r.

II. SEMINARIA, KONFERENCJE, SPOTKANIA, WYKŁADY

12 stycznia

Warszawa. Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk zorganizował seminarium naukowe „Publicznoprawne aspekty przymusowej restrukturyzacji banków – organizacja, standardy proceduralne, kontrola sądowoadministracyjna". W seminarium udział wzięli sędziowie i pracownicy Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

28 stycznia

Warszawa. Odbył się Kongres Ochrony Danych Osobowych i Nowych Technologii, zorganizowany przez Urząd Ochrony Danych Osobowych oraz Krajową Izbę Radców Prawnych w ramach 20. Europejskiego Dnia Ochrony Danych Osobowych. W Kongresie uczestniczyli sędziowie i pracownicy NSA. Prezes NSA Jacek Chlebny, otwierając Kongres, zwrócił uwagę, że postęp technologiczny w coraz szerszym zakresie wkracza w działalność sądów administracyjnych, dzięki czemu ułatwia

stronom komunikację z sądem oraz wgląd w akta sprawy czy umożliwia dostęp do orzeczeń sądów w domenie publicznej.

8–10 lutego

Białowieża. Odbyła się narada Prezesa NSA z prezesami wojewódzkich sądów administracyjnych, podczas której omówiono tematy dotyczące bieżącej działalności wojewódzkich sądów administracyjnych, np. zadania z zakresu bezpieczeństwa informacji, ochrony danych osobowych, cyberbezpieczeństwa, zamówień publicznych oraz nadzoru nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych.

13 lutego

Gliwice. Sędziowie i asesorzy wojewódzkich sądów administracyjnych w Gliwicach, Opolu i Wrocławiu uczestniczyli w konferencji, podczas której prof. dr hab. Maciej Szpunar – Pierwszy Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wygłosił wykład poświęcony wybranemu orzecznictwu TSUE oraz problematyce pytań prejudycjalnych kierowanych do Trybunału.

III. SĘDZIOWIE

1 stycznia

Warszawa. W stan spoczynku przeszedł sędzia NSA Zdzisław Romanowski.

Po ukończeniu w 1984 r. studiów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego odbył aplikację sądową i we wrześniu 1986 r. złożył egzamin sędziowski.

Od września 1986 r. pracował w Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy jako asesor, a następnie – od kwietnia 1989 r. – jako sędzia. Od grudnia 1988 r. pełnił obowiązki przewodniczącego I Wydziału Cywilnego, od marca 1991 r. zaś sprawował funkcję wiceprezesa Sądu, którą piastował do końca 1994 r.

Od stycznia 1995 r. objął stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego (późniejszego Okręgowego) w Warszawie, w którym od kwietnia 1997 r. pełnił funkcję wiceprezesa. Rozstrzygał sprawy w XVII Wydziale Antymonopolowym.

Od września 2000 r. orzekał w ramach delegacji w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Na mocy postanowienia Prezydenta RP z dnia 19 czerwca 2001 r. otrzymał nominację na urząd sędziego tego Sądu, który objął 5 października 2001 r. Wyrokował w Wydziale II.

Po wejściu w życie w styczniu 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego służbę sędziowską pełnił w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie. Od 15 stycznia 2004 r. sprawował funkcję wiceprzewodniczącego, a od 1 stycznia 2005 r. funkcję przewodniczącego Wydziału VI. W latach 2022–2025 był zastępcą przewodniczącej tego Wydziału.

2 stycznia

Kraków. Zmarł sędzia NSA w stanie spoczynku Stefan Rek.

W 1958 r. ukończył studia na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego. Pracę doktorską na temat profilaktycznych form działania organów karnoprocesowych obronił w Instytucie Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego (1979 r.).

W okresie od 15 kwietnia 1950 r. do końca lipca 1982 r. pracował w organach prokuratury m.in. jako podprokurator, a następnie prokurator powiatowy dla różnych dzielnic Warszawy, od grudnia 1964 r. zaś jako prokurator wojewódzki w Krakowie.

W dniu 12 lipca 1982 r. został powołany na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie, które objął 1 sierpnia tego samego roku. Na stanowisku tym pozostawał do końca czerwca 1992 r.

Uhonorowany m.in. Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski, Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski oraz Złotą Odznaką „Za zasługi dla Ziemi Krakowskiej".

5 stycznia

Łódź. W stan spoczynku przeszedł sędzia NSA Jacek Brolik.

Po ukończeniu w 1981 r. studiów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego odbył aplikację sądową w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Łodzi i we wrześniu 1983 r. złożył egzamin sędziowski. W październiku tego samego roku rozpoczął pracę w wymiarze sprawiedliwości jako asesor sądowy. Z dniem 16 stycznia 1986 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Sądu Rejonowego w Łodzi, w którym od czerwca 1990 r. sprawował także funkcję wiceprezesa Sądu. Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 15 listopada 1990 r. został powołany na stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego w Łodzi. W czasie pracy w sądownictwie powszechnym orzekał w sprawach karnych związanych przede wszystkim z naruszeniami prawa podatkowego, celnego, cywilnego i gospodarczego.

Od 1 listopada 1993 r. był delegowany do Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi, a na mocy postanowienia Prezydenta RP z dnia 22 grudnia 1994 r. został mianowany na urząd sędziego tego Sądu, który objął 23 stycznia 1995 r.

Po wejściu w życie w styczniu 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego pełnił służbę sędziowską w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Łodzi (Wydział I), a od 1 września 2005 r. został przeniesiony do Naczelnego Sądu Administracyjnego i przydzielony do Izby Finansowej. Z dniem 10 kwietnia 2020 r. powierzono mu funkcję Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, którą piastował nieprzerwanie przez całą pięcioletnią kadencję.

Jest autorem licznych publikacji z zakresu szeroko rozumianego prawa podatkowego.

5 stycznia

Warszawa. W stan spoczynku przeszła sędzia NSA Jolanta Sokołowska.

W 1989 r. ukończyła studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, w 1996 r. zaś – Podyplomowe Studium Legislacyjne na tym Uniwersytecie.

Aktywność zawodową związaną z tworzeniem i stosowaniem prawa rozpoczęła w 1991 r. Pracowała kolejno: w latach 1991–1993 w Urzędzie Rejonowym w Warszawie (m.in. jako p.o. kierownika referatu Obrotu Nieruchomościami Skarbu Państwa), w latach 1993–2002 w Głównym Urzędzie Ceł w Warszawie (na stanowiskach od starszego specjalisty do zastępcy dyrektora w Departamencie Przeznaczeń Celnych) oraz w latach 2002–2003 w Izbie Celnej Portu Lotniczego w Warszawie (naczelnik Wydziału Przeznaczeń Celnych).

Po mianowaniu asesorem sądowym była od stycznia 2004 r. zatrudniona w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie i powierzone czynności orzecznicze wykonywała w Wydziale III.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 19 września 2005 r. została powołana na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Obowiązki służbowe podjęła 1 października 2005 r. w Wydziale III. W latach 2010 oraz 2014–2015 orzekała także w ramach delegacji w Izbie Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Na mocy postanowienia Prezydenta RP z dnia 28 stycznia 2016 r. uzyskała nominację na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, który objęła 11 lutego tego samego roku. Rozstrzygała sprawy w Izbie Finansowej.

Autorka publikacji z zakresu prawa administracyjnego.

W 2010 r. otrzymała Tytuł Honorowy „Sędzia Europejski 2009".

22 stycznia

Warszawa. Zmarł sędzia NSA w stanie spoczynku Jan Michał Grabowski.

Po ukończeniu w 1964 r. studiów prawniczych na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie był zatrudniony na tej uczelni jako pracownik naukowo-dydaktyczny. W 1967 r. złożył egzamin radcowski. Od 1971 r. pracował na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego kolejno na stanowiskach: starszego asystenta, adiunkta, docenta i profesora nadzwyczajnego. W 1972 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych, w 1980 r. – stopień doktora habilitowanego nauk prawnych. Od 1981 r. pełnił funkcję kierownika Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego na WPiA Uniwersytetu Śląskiego, w latach 1991–1993 zaś sprawował równolegle funkcję kierowniczą analogicznej Katedry na Uniwersytecie Gdańskim. W styczniu 1997 r. otrzymał tytuł naukowy profesora nauk prawnych.

Był autorem wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego oraz publicznego prawa gospodarczego.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 30 listopada 2005 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, który objął w grudniu tego samego roku. Rozstrzygał sprawy w Izbie Gospodarczej.

Z dniem 15 stycznia 2008 r. przeszedł w stan spoczynku.

Odznaczony m.in. Złotym Krzyżem Zasługi oraz Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski[1].

[1] Biogram sporządzono na podstawie informacji opublikowanej w ZNSA 2008, nr 2, dział Kronika, s. 190–191.

31 stycznia

Rzeszów. W stan spoczynku przeszedł sędzia NSA Jerzy Solarski.

Po ukończeniu w 1979 r. studiów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie odbył aplikację sądową w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Krośnie i w październiku 1981 r. złożył egzamin sędziowski.

Od 8 stycznia 1982 r. pracował w Sądzie Rejonowym w Brzozowie jako asesor, a po otrzymaniu 6 lipca 1983 r. nominacji – jako sędzia.

W dniu 16 stycznia 1986 r. został powołany na stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego w Rzeszowie. Rozstrzygał sprawy w Wydziale Ubezpieczeń Społecznych, a od lipca 1989 r. – w I Wydziale Cywilnym, któremu w latach 1990–1991 także przewodniczył.

Od stycznia 1996 r. orzekał jako sędzia delegowany w Naczelnym Sądzie Administracyjnym Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie, na mocy zaś postanowienia Prezydenta RP z dnia 9 grudnia 1996 r. otrzymał nominację na urząd sędziego tego Sądu, który objął 27 stycznia 1997 r.

Po wejściu w życie w styczniu 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego służbę sędziowską pełnił w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Rzeszowie. W kwietniu 2009 r. powierzono mu funkcję Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, sprawował też funkcję przewodniczącego Wydziału II. W dniu 15 czerwca 2020 r. objął stanowisko wiceprezesa Sądu.

W latach 2007–2020 orzekał wielokrotnie w ramach delegacji w Izbie Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

1 lutego

Łódź. W stan spoczynku przeszedł sędzia NSA Tomasz Zbrojewski.

Po ukończeniu w 1981 r. studiów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego odbył aplikację sądową i w lipcu 1982 r. złożył egzamin sędziowski.

We wrześniu tego samego roku został mianowany asesorem sądowym w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Łodzi, a następnie (po uzyskaniu nominacji 30 marca 1984 r.) pracował jako sędzia Sądu Rejonowego w Pabianicach, gdzie sprawował także funkcję przewodniczącego Wydziału I Cywilnego. W latach 1989–1990 był delegowany do zastępczego pełnienia obowiązków sędziego Sądu Wojewódzkiego w Łodzi, 25 września 1990 r. zaś został powołany na stanowisko sędziego tego Sądu. Rozstrzygał sprawy w I, a potem w II Wydziale Cywilnym.

W okresie od września do grudnia 1992 r. był delegowany do pełnienia obowiązków głównego specjalisty w Departamencie Sądów i Notariatu Ministerstwa Sprawiedliwości.

Na mocy postanowienia Prezydenta RP z dnia 20 października 1993 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi, który objął 15 listopada tego samego roku. W styczniu 1996 r. został powołany na stanowiska zastępcy Prezesa oraz przewodniczącego Wydziału II w tymże Sądzie.

Po wejściu w życie w styczniu 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego służbę sędziowską pełnił w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Łodzi, gdzie z początkiem 2004 r. powierzono mu funkcje przewodniczącego Wydziału II oraz wiceprezesa Sądu, a następnie od 17 lutego 2005 r. – funkcję Prezesa Sądu, którą piastował do 9 kwietnia 2020 r.

Od sierpnia 2005 r. do sierpnia 2018 r. był delegowany do orzekania w Izbie Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego. Od 1 września 2018 r. został przeniesiony do NSA i przydzielony do tejże Izby (zachował jednocześnie stanowisko Prezesa WSA do końca kadencji).

Prowadził działalność szkoleniowo-dydaktyczną.

1 lutego

Warszawa. W stan spoczynku przeszła sędzia WSA Renata Nawrot.

Po ukończeniu w 1985 r. studiów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego odbyła aplikację sądową i w 1987 r. złożyła egzamin sędziowski.

Od października 1987 r. pracowała na stanowisku asesora w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Radomiu, a od 17 kwietnia 1990 r. jako sędzia Sądu Rejonowego w Lipsku, gdzie sprawowała także funkcję przewodniczącej Wydziału Ksiąg Wieczystych w zamiejscowej siedzibie tego Sądu w Zwoleniu.

Od 10 stycznia 1993 r. orzekała w Sądzie Rejonowym w Radomiu, w którym pełniła obowiązki przewodniczącej Wydziału Ksiąg Wieczystych. W latach 2001–2002 była delegowana do orzekania w Sądzie Okręgowym w Radomiu.

Od 28 marca 2002 r. piastowała stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w Radomiu. Rozstrzygała sprawy w Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w latach 2005–2008 orzekała także w ramach delegacji w Sądzie Apelacyjnym w Lublinie.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 16 kwietnia 2012 r. otrzymała nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który objęła 26 kwietnia tego samego roku. Służbę sędziowską pełniła w Wydziale VIII Zamiejscowym w Radomiu.

5 lutego

Wrocław. Zmarł sędzia WSA w stanie spoczynku Jerzy Strzebińczyk.

W 1972 r. ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Wrocławskim i w tym samym roku podjął zatrudnienie na tej uczelni jako pracownik naukowo-dydaktyczny oraz rozpoczął aplikację sądową (egzamin sędziowski złożył w lipcu 1974 r.). Pracował w Instytucie Prawa Cywilnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii kolejno na stanowiskach: asystenta stażysty, asystenta, a po uzyskaniu w kwietniu 1981 r. stopnia doktora nauk prawnych – adiunkta. Przez wiele lat pełnił także funkcję zastępcy dyrektora tego Instytutu.

W latach 1991–2003 był członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 2 grudnia 2003 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Orzekał w Wydziale III.

Autor licznych prac naukowych.

Z dniem 30 września 2016 r. przeszedł w stan spoczynku.

20 lutego

Warszawa. W stan spoczynku przeszedł sędzia WSA Jarosław Stopczyński.

Po ukończeniu w 1985 r. studiów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego odbył aplikację sądową i w 1987 r. złożył egzamin sędziowski.

Od listopada 1987 r. pracował jako asesor w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Skierniewicach, a od kwietnia 1989 r. – jako sędzia Sądu Rejonowego w Rawie Mazowieckiej, gdzie piastował kolejno funkcje: przewodniczącego Wydziału Cywilnego, wiceprezesa Sądu, przewodniczącego Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

W maju 1994 r. objął stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego w Skierniewicach (później Sądu Okręgowego w Łodzi). Rozstrzygał sprawy w Wydziale Cywilnym, któremu przewodniczył w latach 1996–2000. W okresie od 1998 r. do 2000 r. był delegowany do orzekania w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 19 września 2005 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W latach 2006–2009 sprawował funkcję przewodniczącego Wydziału IV, natomiast od 2009 r. służbę sędziowską pełnił w wydziałach VII i V.

W latach 2008–2010 orzekał także w ramach delegacji w Izbie Ogólnoadministracyjnej NSA.

24 lutego

Warszawa. W stan spoczynku przeszedł sędzia NSA Roman Ciąglewicz.

Po ukończeniu w 1979 r. studiów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego odbył aplikację sądową i w lipcu 1982 r. złożył egzamin sędziowski.

We wrześniu tego samego roku został mianowany asesorem sądowym w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Opolu, a następnie – po uzyskaniu nominacji w czerwcu 1984 r. – pracował jako sędzia Sądu Rejonowego w Prudniku, gdzie sprawował także funkcje przewodniczącego Wydziału (od początku 1985 r.) oraz Prezesa Sądu (od kwietnia 1990 r.).

Od marca 1995 r. był delegowany do pełnienia obowiązków sędziego Sądu Wojewódzkiego (późniejszego Okręgowego) w Opolu w Wydziale I Cywilnym. Na mocy postanowienia Prezydenta RP z dnia 26 kwietnia 1996 r. został powołany na stanowisko sędziego tego Sądu.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 28 czerwca 1999 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z siedzibą w Gliwicach, który objął 7 lipca tego samego roku; w Sądzie tym wcześniej orzekał w ramach delegacji (1998–1999) w Wydziale II.

Po wejściu w życie w styczniu 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego służbę sędziowską pełnił w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Opolu, gdzie 20 maja 2005 r. powierzono mu stanowisko wiceprezesa Sądu. Stanowisko to piastował do końca lutego 2016 r.

W latach 2006–2016 był wielokrotnie delegowany do orzekania w Izbie Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego. Od 1 marca 2016 r., po przeniesieniu do NSA, rozstrzygał sprawy w tej Izbie.

Prowadził działalność szkoleniowo-dydaktyczną.

Opracowanie:
Maria Poszwińska, Małgorzata Szyszkowska
(Kancelaria Prezesa NSA)
Marta Szustkiewicz
(Biuro Orzecznictwa NSA)

BIBLIOGRAFIA

Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego (styczeń–luty 2026 r.)

KSIĄŻKI

Jaśkowska Małgorzata, Wilbrandt-Gotowicz Martyna, Wróbel Andrzej, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2026

Knysiak-Sudyka Hanna, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, wyd. 6, Warszawa 2025

Legierska Urszula, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik do nauki zawodu „technik administracji". Kwalifikacja EKA.01*, wyd. 3, Warszawa 2025

Majdrowicz-Dmitrzak Magdalena, Gryzińska Joanna, *Przewodnik nie tylko dla radnych. Uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego dotyczące spraw finansowych. Wybrane orzeczenia sądów administracyjnych*, Gdańsk 2025

Pietrusińska Karolina, *Bezczynność a przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Kraków 2024

Szlachta-Kisiel Katarzyna, *Procedura postępowania przedsądowego w sprawach emerytalno-rentowych powszechnego systemu ubezpieczeń*, Warszawa 2025

Szyjewska-Bagińska Joanna, *Dochodzenie należności z tytułu składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, Sopot 2025

ARTYKUŁY

Banaszczyk Zbigniew, *Sądowy oraz pozasądowy model naprawienia uszczerbków majątkowych i niemajątkowych wyrządzonych pacjentom w ramach opieki zdrowotnej przez lekarzy oraz inne podmioty lecznicze*, „Państwo i Prawo" 2025, z. 12

Bekasińska Sylwia, *Powołanie notariusza jako decyzja administracyjna – analiza podstaw prawnych i możliwości zaskarżenia*, „Przegląd Prawa Administracyjnego" 2025, nr 10

Chróścielewski Wojciech, *Możliwość autoweryfikacji zaskarżonych do wojewódzkich sądów administracyjnych aktów, czynności i bezczynności organów administracji publicznej. Zagadnienia wybrane*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 1

Dudek Monika, *Postępowanie uproszczone w Kodeksie postępowania administracyjnego jako wzorzec dla projektowanych rozwiązań proceduralnych w prawie podatkowym*, „Państwo i Prawo" 2025, z. 12

Filipczyk Hanna, *Sankcja VAT – między proporcjonalnością a skutecznością*, „Przegląd Podatkowy" 2026, nr 2

Grabarczyk Katarzyna, *Zwolnienie z zakazu gromadzenia ścieków na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 1

Janus Kacper, *Grzywna oraz suma pieniężna w postępowaniu sądowo-administracyjnym dotyczącym bezczynności w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej – uwagi na tle najnowszego orzecznictwa*, „Przegląd Prawa Administracyjnego" 2025, nr 10

Kijowski Dariusz R., *O niefrasobliwości w doręczaniu pism w postępowaniach administracyjnych i jej skutkach*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2025, nr 10

Kmiecik Zbigniew R., Kotulska-Kmiecik Magdalena, *Prawdopodobieństwo faktu a możliwość przyjęcia go za podstawę czynności procesowej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2025, nr 12

Kondej Mikołaj, *Kontrowersyjna kwestia zgody na podejmowanie przez sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych dodatkowej formy zarobkowania i innej działalności poza zarobkowej*, „Przegląd Sądowy" 2025, nr 11/12

Kowalski Michał, *Jawność i sprawność we współczesnym procesie sądowoadministracyjnym – refleksja w dyskusji o przyszłej jego naturze*, „Państwo i Prawo" 2025, z. 12

Kruk Emil, Suwaj Robert, *Sposoby wygaszania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych*, „Glosa" 2025, nr 4

Krzykowski Przemysław, *Postępowanie przed organami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie uzupełniania braków we wniosku o przyznanie pomocy w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uwagi na tle ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 1

Kwiatek Błażej, *Dokonanie czynności prawnej na gruncie prawa administracyjnego na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej i jego doręczenia po 1.01.2025 r.*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2025, nr 12

Machnik Marcelina, Szałęga Maciej, *Roboty budowlane wykonywane w częściach wspólnych budynku a przymiot strony postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 1

Maciejewski Mariusz, *Układ w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji w postępowaniach na rynku finansowym jako forma czynnego żalu w prawie administracyjnym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2025, nr 11

Moll Tomasz, *Mediacja a tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2025, nr 4

Moll Tomasz, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym – skuteczne remedium czy dysfunkcyjny instrument? Refleksja po ośmiu latach obowiązywania*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 1

Nowicki Marek A., *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (NSA) w sprawie odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) stanowiącej podstawę powołania przez Prezydenta RP sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego (SN)*, „Palestra" 2025, nr 11

Ostrowski Piotr, *Dopuszczalność sądowej kontroli aktu powołania na urząd sędziego. Uwagi na tle prawa francuskiego i polskiego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 1

Radwanowicz-Wanczewska Joanna, *Poszerzenie katalogu rzeczy wyłączonych spod egzekucji administracyjnej z uwagi na poszanowanie prawa uczniów i nauczycieli do rozwoju kompetencji cyfrowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2025, nr 9

Roszkiewicz Janusz, *Uprawnienie sądu administracyjnego do uznania za niebyłe orzeczenia Sądu Najwyższego wydanego w nieprawidłowym składzie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 1

Sławicki Piotr, *Mediacja w postępowaniu egzekucyjnym w administracji – de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 1

Staniszewska Lucyna, *Zamrożenie planistyczne nieruchomości – czyli problem długotrwałego braku realizacji inwestycji publicznych na gruntach podmiotów prywatnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 1

Szybalska Alicja, *Mediacja w obszarze prawa administracyjnego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Administracyjnego" 2025, nr 10

Świerczyński Piotr, *Dobra współpraca dłużnika zajętej wierzytelności z organem egzekucyjnym i wierzycielem jako warunek skuteczności egzekucji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Administracyjnego" 2025, nr 10

Teszner Krzysztof, *Prawna forma wykreślenia podatnika przez organ podatkowy z rejestru podatników czynnych VAT – znaczenie i konsekwencje uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23.10.2023 r., FPS 3/23*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2025, nr 12

Wegner Joanna, *Prawo do rzetelnego procesu a aktualność regulacji postępowania przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2025, nr 12

Wilbrandt-Gotowicz Martyna, *Doręczenie wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego organu w postępowaniu administracyjnego w świetle reformy doręczeń elektronicznych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2025, nr 4

Wojciechowska Karolina, *Brak winy w uchybieniu terminu przez profesjonalnego pełnomocnika jako przesłanka przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym*, „Palestra" 2025, nr 12

GLOSY

Czarnecki Sławomir, Glosa do wyroku NSA z 1.08.2023, III FSK 1018/22 [dot. charakteru prawnego decyzji w sprawie zastosowania podwyższonej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi], „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2025, nr 12

Gajdzińska Kamila, Glosa do wyroku WSA we Wrocławiu z 25.06.2024, I SA/Wr 104/24 [dot. orzeczenia, które ma precedensowy charakter dla praktyki restrukturyzacji przedsiębiorstw w Polsce, gdyż sankcjonuje rygorystyczną wykładnię literalną przepisów, prowadzącą do ekonomicznie nieuzasadnionego opodatkowania operacji reorganizacyjnych], „Kwartalnik Prawa Podatkowego" 2025, nr 2

Gorgol Andrzej, Glosa do wyroku NSA z 18.07.2025, III FSK 456/24 [dot. pojęcia budynku mieszkalnego w świetle przepisów o podatku od nieruchomości i zmiany ostatecznej decyzji wymiarowej], „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2025, nr 12

Jastrzębski Robert Z., Glosa do wyroku NSA z 31.01.2025, III FSK 154/23 [dot. walut obcych wykonanych ze złota dewizowego], „Glosa" 2025, nr 4

Majkowski Wojciech, Sawczuk Maciej, Glosa do uchwały NSA z 28.10.2024, II FPS 1/24 [dot. sporów o rozbieżności interpretacyjne art. 11 ust. 1 polsko-szwedzkiej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania], „Przegląd Podatkowy" 2026, nr 1

Mudrecki Artur, Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 26.05.2025, III FPS 2/25 [dot. braku obowiązku złożenia zeznania podatkowego w przypadku dziedziczenia na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 1

Namieciński Bartosz, Glosa do wyroku NSA z 18.08.2023, III FSK 802/22 [dot. konsekwencji jednorazowego niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów], „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2025, nr 11

Olesiak Jarosław A., Glosa do wyroku NSA z 25.01.2023, III FSK 1621/21 [dot. przerwania biegu terminu przedawnienia w stosunku do podatnika w kontekście zasady solidarnej odpowiedzialności osób trzecich], „Glosa" 2025, nr 4

Piątek Wojciech, Glosa do uchwały SN z 10.12.2024, III UZP 3/24 [dot. rozgraniczenia właściwości między sądami powszechnymi a administracyjnymi w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 1

Presnarowicz Piotr, Glosa do wyroku NSA z 4.07.2023, I FSK 427/23 [dot. kryteriów odróżniających zarząd majątkiem prywatnym od wykonywania działalności gospodarczej w rozumieniu art. 15 ust. 2 u.p.t.u.], „Przegląd Podatkowy" 2026, nr 2

Trela Dawid, Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z 16.04.2025, I SA/Gl 1280/24 [dot. wygaśnięcia interpretacji indywidualnej w przypadku sprzeczności z interpretacją ogólną], „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2026, nr 1

Opracowała *Marta Jaszczukowa*

Zasady recenzowania opracowań w dwumiesięczniku „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” (ZNSA)

- Zasady recenzowania opracowań wpływających do redakcji ZNSA dostosowano do zaleceń Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.
  Autor, przesyłając tekst do redakcji czasopisma, przekazuje równocześnie prawa do jego publikacji i tym samym wyraża zgodę na poddanie tekstu procedurze recenzyjnej.
- Teksty opracowań wpływają do redakcji na nośnikach elektronicznych lub do skrzynki mailowej sekretarza redakcji, następnie poddawane są formalnej ocenie redakcyjnej i anonimizowane.
  Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania poprawek i skrótów tekstu. Jeżeli opracowanie nie spełnia przyjętych przez redakcję kryteriów, określonych w „Informacji dla autorów”, to może być odrzucone.
  Wstępną ocenę przeprowadza Redaktor Naczelny. Prace pozytywnie zaopiniowane na tym etapie kierowane są do recenzji merytorycznej.
- Sporządzenie recenzji powierza się specjalistom w dziedzinie, której dotyczy recenzowany tekst.
  Procedura recenzyjna przebiega z zachowaniem zasad poufności i anonimowości.
- Redakcja czuwa, by nie dochodziło do konfliktu interesów między recenzentem a autorem recenzowanej pracy – by obu podmiotów nie łączyły relacje osobiste, stosunki podległości zawodowej czy bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
- Wyboru recenzentów dokonuje Redaktor Naczelny i przedstawia Komitetowi Redakcyjnemu do aprobaty.
- Do oceny merytorycznej opracowań powołuje się jednego lub dwóch recenzentów, zachowując zasadę anonimowości.
  Recenzja musi mieć formę pisemną, być podpisana i zawierać jednoznaczny wniosek o: (1) dopuszczenie pracy do publikacji, (2) dopuszczenie pracy do publikacji po uwzględnieniu merytorycznych uwag recenzenta lub (3) odrzucenie pracy.
- Autor pracy jest informowany o wyniku recenzji bez podawania nazwiska recenzenta.
- Nazwiska recenzentów opracowań opublikowanych w poszczególnych numerach czasopisma nie są ujawniane.
  Lista współpracujących z redakcją recenzentów jest publikowana dorocznie w pierwszym numerze czasopisma i obejmuje recenzentów za poprzedni rok.
- Komitet Redakcyjny na podstawie ocen recenzentów podejmuje decyzję o odrzuceniu opracowania, przyjęciu do druku lub odesłaniu autorowi w celu ustosunkowania się autora do uwag recenzyjnych i naniesienia odpowiednich zmian w tekście opracowania w wyznaczonym terminie.
  Autor otrzymuje jedynie istotne dla niego merytoryczne fragmenty recenzji.
- Poprawiony przez autora tekst opracowania wraz z recenzjami i odpowiedziami autorów na uwagi recenzentów jest ponownie przedmiotem oceny Komitetu Redakcyjnego, który podejmuje decyzję o jego publikacji lub odrzuceniu.
- Zaakceptowane przez Komitet Redakcyjny do publikacji teksty opracowań są następnie poddawane redakcji merytorycznej, językowej i adjustacji.
  Przed drukiem autor dostaje tekst do akceptacji.

ISSN 1734-803X e-ISSN 3071-8619