

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ZESZYTY NAUKOWE

Sądownictwa

_____ Administracyjnego _____

dwumiesięcznik

rok XXI nr 3 (120)/2025

Warszawa 2025

WYDAWCA
Naczelny Sąd Administracyjny

KOMITET REDAKCYJNY

REDAKCJA

REDAKTOR NACZELNY prof. dr hab. Janusz Trzcíński
ZASTĘPCY REDAKTORA NACZELNEGO: dr Anna Dumas, prof. dr hab. Andrzej Gomułowicz
SEKRETARZ REDAKCJI mgr Małgorzata Sawicka-Jezierczuk

RADA PROGRAMOWA

CZŁONKOWIE

prof. dr hab. Barbara Adamiak, dr Stefan Babiarsz, prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski,
prof. dr hab. Jacek Chlebny, mgr Irena Chojnacka, prof. dr hab. Roman Hauser,
dr Andrzej Kisielewicz, sędzia NSA Małgorzata Korycińska, prof. dr hab. Piotr Korzeniowski,
prof. dr hab. Wojciech Piątek, sędzia NSA Jan Rudowski, sędzia NSA Jerzy Siegień,
prof. dr hab. Andrzej Skoczylas, dr hab. Marcin Wiącek, sędzia NSA Maria Wiśniewska,
prof. dr hab. Zbigniew Witkowski, prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek,
prof. dr hab. Andrzej Wróbel, prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski

MIĘDZYNARODOWI CZŁONKOWIE

Dr., Dr. h.c. mult. Eckart Hien, Univ.-Prof. Dr. Clemens Jabloner,
Prof. JUDr. Jan Filip, Sędzia Olof Olsson, Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Rainer Arnold,
Prof. dr Georges Ravarani, Prof. dr hab. Virgilijus Valančius

*

redaktor tematyczny dr Anna Chmielarz-Grochal
redaktor językowy mgr Justyna Woldańska
redaktor statystyczny dr Michał Szwałd
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, e-mail: msawicka@nsa.gov.pl; www.nsa.gov.pl/zeszyty-naukowe.php

© Copyright by Naczelny Sąd Administracyjny
Warszawa 2025

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.szawłowska@wolterskluwer.com

Skład i łamanie: A.P. GRAF Paweł Sieńko, Warszawa
Druk ukończono w czerwcu 2025 roku. Nakład 300 egz.

SPIS TREŚCI

Table of contents	6
-------------------------	---

MATERIAŁY Z OBRAD DOROCZNEGO ZGROMADZENIA OGÓLNEGO SĘDZIÓW NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W DNIU 24 MARCA 2025 R. W WARSZAWIE

Wystąpienie Prezesa NSA Jacka Chlebny	9
Speech by the President of the Supreme Administrative Court Jacek Chlebny (tłumaczenie)	17
List Prezydenta RP Andrzeja Dudy	26
Letter of the President of the Republic of Poland Andrzej Duda (tłumaczenie)	29
Sprawozdanie z obrad (<i>Monika Tutak-Rutkowska</i>)	32
Report from the proceedings (tłumaczenie)	34

STUDIA I ARTYKUŁY

<i>Dr hab. Adam Habuda (profesor w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk)</i> <i>Prof. dr hab. Wojciech Radecki (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk)</i> Zezwolenie i pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków	37
Summary	56
<i>Dr hab. Paweł Daniel (profesor Uniwersytetu SWPS)</i> Ochrona tymczasowa w sprawach ochrony środowiska	57
Summary	67
<i>Sędzia Marcin Bik (Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie)</i> Kiedy skarga kasacyjna jest oczywiście usprawiedliwiona? Analiza przesłanki zastosowania autokontroli (art. 179a p.p.s.a.) w orzecznictwie	69
Summary	80
<i>Mgr Emil Śliwiński (Uniwersytet Warszawski, Katedra Prawa Karnego)</i> Kilka refleksji o przesłankach uznania za obywatela polskiego (art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim)	82
Summary	96
Profesor Dr. Dr. h.c. mult. Rainer Arnold (1943–2025) <i>In memoriam</i>	97

ORZECZNICTWO

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wybór i opracowanie: <i>prof. Andrzej Wróbel, dr Piotr Wróbel</i>) Odesłanie prejudycjalne – Ochrona osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 5 ust. 1 lit. d/ – Zasada prawidłowości – Artykuł 16 – Prawo do sprostowania danych – Artykuł 23 – Ograniczenia – Dane dotyczące tożsamości płciowej – Dane nieprawidłowe od chwili ich wpisania do rejestru publicznego – Środki dowodowe – Praktyka administracyjna polegająca na żądaniu od danej osoby dowodu na okoliczność chirurgicznej korekty płci Wyrok TS z dnia 13 marca 2025 r. w sprawie C-247/23 [Deldits] VP przeciwko Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, ECLI:EU:C:2025:172	99
---	----

II.	Europejski Trybunał Praw Człowieka (wybór i opracowanie: <i>dr Agnieszka Wiltos</i>) Artykuł 6 § 1 (cywilny) Konwencji – Prawo do rzetelnego procesu sądowego – Ingerencja ustawodawcza państwa poprzez uchwalenie i natychmiastowe zastosowanie do toczących się postępowań nowego prawa z mocą wsteczną – Zmiana wyniku toczących się postępowań na korzyść państwa w związku z zastosowaniem przez sądy retroaktywnych przepisów dotyczących rekonstrukcji kariery zawodowej skarżących i ich zatrudnienia w wojsku – Brak wystarczających i przekonujących powodów do wprowadzenia regulacji z mocą wsteczną, które przeważałyby nad związanymi z tym niebezpieczeństwami Wyrok ETPC (Sekcja Piąta) z dnia 9 stycznia 2025 r. w sprawie <i>Zafferani i inni</i> przeciwko <i>San Marino</i> (skarga nr 38127/22 i 6 innych)	109
III.	Sąd Najwyższy (wybór i opracowanie: <i>dr Michalina Szpyrka</i>) Postanowienie SN z dnia 19 września 2024 r. (sygn. akt I CNP 118/23) [dot. niezgodności z prawem orzeczenia rodzącej odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa]	114
IV.	Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne (wybór: sędziowie NSA: <i>Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień</i> ; opracowanie: <i>dr hab. Marcin Wiącek prof. UW</i>) A. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1. Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 21 października 2024 r. (sygn. akt III FPS 1/24) [dot. kary pieniężnej z tytułu niezachowania terminów do przekazywania informacji i zestawień lub danych] 2. Wyrok NSA z dnia 14 marca 2024 r. (sygn. akt I OSK 2120/22) [dot. przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności]	120 125
	B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych 1. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 2023 r. (sygn. akt II SA/Wr 36/23) [dot. nakazu usunięcia zagrożenia spowodowanego stanem technicznym budynku] ... 2. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 czerwca 2023 r. (sygn. akt II SA/Ol 286/23) [dot. pobierania odszkodowania z tytułu zakazu konkurencji przez osobę wnioskującą o status bezrobotnego] 3. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2024 r. (sygn. akt II SA/Po 652/23) [dot. czynności odebrania broni, amunicji i legitymacji posiadacza broni] 4. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 czerwca 2024 r. (sygn. akt I SA/Sz 90/24) [dot. opodatkowania czynności Agencji Mienia Wojskowego podatkiem od czynności cywilnoprawnych] 5. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2024 r. (sygn. akt I SA/Wr 2/24) [dot. odmowy wszczęcia postępowania podatkowego] 6. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 października 2024 r. (sygn. akt I SA/Gd 551/24) [dot. opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku osoby niezamieszkującej w lokalu]	131 135 137 141 148 152
V.	Głosy <i>Mgr Jacek Pakuła (Instytut Prawa Szkolnictwa Wyższego i Nauki)</i> <i>Prof. dr hab. Jan Paweł Tarno (Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości im. Księcia Kazimierza</i> <i>Kujawskiego w Inowrocławiu)</i> Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2024 r. (sygn. akt III OSK 2697/23) [dot. zakresu dostępu do pomocy materialnej przez studentów] Summary	155 170

KRONIKA

Kalendarium sądownictwa administracyjnego (marzec–kwiecień 2025 r.) (opracowanie: <i>Maria Poszwińska, Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska</i>)	173
---	-----

BIBLIOGRAFIA

I. Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego (styczeń–luty 2025 r.) (opracowała <i>Marta Jaszcukowa</i>)	181
II. Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego (marzec–kwiecień 2025 r.) (opracowała <i>Marta Jaszcukowa</i>)	187

TABLE OF CONTENTS

MATERIALS FROM THE MEETING OF THE ANNUAL GENERAL ASSEMBLY OF JUDGES OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT HELD ON 24 MARCH 2025 IN WARSAW

Speech by the President of the Supreme Administrative Court Jacek Chlebny (translation)	17
Letter of the President of the Republic of Poland Andrzej Duda (translation)	29
Report from the proceedings (translation) (<i>Monika Tutak-Rutkowska</i>)	34

STUDIES AND PAPERS

<i>Dr hab. Adam Habuda (Professor at the Institute of Legal Studies of the Polish Academy of Sciences)</i>	
<i>Prof. dr hab. Wojciech Radecki (Institute of Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences)</i>	
Permission of the provincial conservator of monuments to remove trees and shrubs from properties entered in the register of monuments	37
Summary	56
<i>Dr hab. Paweł Daniel (Professor, SWPS University)</i>	
Temporary protection in environmental matters	57
Summary	67
<i>Judge Marcin Bik (District Court for Warsaw Praga-Północ in Warsaw)</i>	
When is a cassation appeal manifestly justified? Analysis of the prerequisite for the application of self-control (Article 179a of the Law on Proceedings before Administrative Courts) in jurisprudence	69
Summary	80
<i>Mgr Emil Śliwiński (University of Warsaw, Department of Criminal Law)</i>	
Some reflections on the prerequisites for recognition as a Polish citizen (Article 30 of the Polish Citizenship Act)	82
Summary	96
Professor Dr. Dr. h.c. mult. Rainer Arnold (1943–2025) In memoriam	97

CASE-LAW

I. Court of Justice of the European Union (selected and compiled by: <i>prof. Andrzej Wróbel, dr Piotr Wróbel</i>)	
Reference for a preliminary ruling – Protection of individuals in connection with the processing of personal data – Regulation (EU) 2016/679 – Article 5(1)(d) – Principle of accuracy – Article 16 – Right to rectification – Article 23 – Restrictions – Gender identity data – Inaccurate data from the moment it is entered in a public register – Means of proof – Administrative practice of requiring proof from a person of surgical gender correction	
CJEU judgment of 13 March 2025 in C-247/23 [Deldits] <i>VP v. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság</i> , ECLI:EU:C:2025:172	99

II. European Court of Human Rights (selected and compiled by: <i>dr Agnieszka Wiltos</i>) Article 6 § 1 (civil limb) of the Convention - Right to a fair trial - Legislative interference by the state through the enactment and immediate retroactive application of a new law to pending proceedings - Changing the outcome of pending proceedings in favour of the state due to the courts' application of retroactive laws regarding the applicants' career reconstruction and military employment - Lack of sufficient and compelling reasons for retroactive regulation that outweigh the dangers involved ECtHR judgment (Fifth Section) of 9 January 2025 in <i>Zafferani and others</i> v. <i>San Marino</i> (Application no. 38127/22 and 6 others)	109
III. Supreme Court (selected and compiled by: <i>dr Michalina Szpyrka</i>) Supreme Court decision of 19 September 2024 (Case no. I CNP 118/23) [regarding the illegality of a ruling giving rise to the State Treasury's liability for damages]	114
IV. Supreme Administrative Court and voivodship administrative courts (compiled by: <i>SAC judges: Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień</i> ; compiled by: <i>dr hab. Marcin Wiqcek, professor at University of Warsaw</i>)	
A. Case law of the Supreme Administrative Court	
1. Resolution of a seven-judge panel of the Supreme Administrative Court of 21 October 2024 (Case no. III FPS 1/24) [regarding a fine for failure to meet deadlines for filing information and statements or data]	120
2. Supreme Administrative Court judgment of 14 March 2024 (Case no. I OSK 2120/22) [regarding conversion of the right of perpetual usufruct into ownership]	125
B. Case law of voivodship administrative courts	
1. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Wrocław of 20 April 2023 (Case no. II SA/Wr 36/23) [regarding the order to remove the danger caused by the technical condition of the building]	131
2. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Olsztyn of 13 June 2023 (Case no. II SA/Ol 286/23) [regarding collection of non-competition compensation by a person applying for unemployment status]	135
3. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Poznań of 31 January 2024 (Case no. II SA/Po 652/23) [regarding actions to collect weapons, ammunition and weapon holder IDs]	137
4. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Szczecin of 5 June 2024 (Case no. I SA/Sz 90/24) [regarding taxation of activities of the Military Property Agency with tax on civil law transactions]	141
5. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Wrocław of 20 June 2024 (Case no. I SA/Wr 2/24) [regarding refusal to initiate tax proceedings]	148
6. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Gdańsk of 9 October 2024 (Case no. I SA/Gd 551/24) [regarding municipal waste management fee for a person not residing in the premises]	152
V. Glosses <i>Mgr Jacek Pakuła (Institute of Law Higher Education and Science)</i> <i>Prof. dr hab. Jan Paweł Tarno (Prince Kazimierz Kujawski Higher School of Entrepreneurship in Inowrocław)</i> Gloss on the judgment of the Supreme Administrative Court of 19 April 2024 (Case. no. III OSK 2697/23) [regarding the scope of access to financial assistance by students]	155
Summary	170

CHRONICLES

Calendar of the administrative judiciary (March-April 2025) (compiled by: <i>Maria Poszwińska, Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska</i>)	173
---	-----

BIBLIOGRAPHY

I. Publications on administrative and administrative court proceedings	
(January–February 2025) (compiled by <i>Marta Jaszcukowa</i>)	181
II. Publications on administrative and administrative court proceedings	
(March–April 2025) (compiled by <i>Marta Jaszcukowa</i>)	187

MATERIAŁY Z OBRAD DOROCZNEGO ZGROMADZENIA OGÓLNEGO SĘDZIÓW NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W DNIU 24 MARCA 2025 R. W WARSZAWIE

Wystąpienie Prezesa NSA Jacka Chlebneho

*Panie Profesorze,
Panie i Panowie Sędziowie NSA,
Państwo Prezesi Wojewódzkich Sądów Administracyjnych,
Szanowni Państwo,*

Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA każdego roku rozpatruje informację Prezesa NSA o rocznej działalności sądów administracyjnych obu instancji.

Szczegółowa analiza dorobku orzeczniczego i działalności NSA oraz 16 wojewódzkich sądów administracyjnych w 2024 r. została przedstawiona w opublikowanej *Informacji o działalności sądów administracyjnych*.

Na wstępie chciałbym przypomnieć, że w tym roku przypada 45. rocznica wznowienia działalności sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej. Dokonano tego mocą ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8), która weszła w życie z dniem 1 września 1980 r.

1. Ocena sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych

Przed wszystkim należy zauważyć, że w ostatnich latach wpływ spraw do wojewódzkich sądów administracyjnych utrzymuje się na podobnym, bardzo wysokim poziomie. W 2024 r. do sądów administracyjnych pierwszej instancji wpłynęło łącznie 69 419 spraw; dla porównania w 2023 r. wpływ był nieznacznie większy, wpłynęły 70 754 sprawy. Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły ponad 102% rocznego wpływu (102,32%).

Średni czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w 2024 r. w wojewódzkich sądach administracyjnych wyniósł poniżej 4,5 miesiąca. To bardzo dobry wynik, świadczący o wysokiej sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych. Należy przy tym zauważyć, że około 73% spraw kończy się prawomocnie w sądzie administracyjnym pierwszej instancji, a zatem konstytucyjne prawo jednostki do sądu jest w pełni realizowane w bardzo krótkim, kilkumiesięcznym terminie.

Wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły skargi w 26% rozpoznanych spraw. Dla porównania w latach 2021–2023 współczynnik ten przekraczał 30%. Jeżeli współczynnik skarg uwzględnionych utrzymałby się na podobnym poziomie w kolejnym roku, mogłoby to świadczyć o poprawie pracy organów administracji oraz rosnącej jakości zaskarżanych do sądu aktów i czynności tych organów.

Stabilność orzecznictwa w ostatnich latach stale się zwiększa. W 2022 r. NSA uwzględnił 20,17% skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, w 2023 r. – 19,22%, a w 2024 r. – 18,11%.

2. Ocena sprawności postępowania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym

2.1. Dane dotyczące wpływu spraw do NSA

W minionym roku wpływ spraw do Naczelnego Sądu Administracyjnego utrzymywał się, podobnie jak w latach poprzednich, na bardzo wysokim poziomie i wyniósł 23 985 spraw. W podanej liczbie spraw, które wpłynęły w 2024 r., zawiera się m.in. 18 669 skarg kasacyjnych i 4477 zażaleń. Dla porównania: w 2009 r., po 5 latach funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, do NSA wpłynęło 10 450 skarg kasacyjnych, a po 10 latach od wdrożenia reformy (w 2014 r.) wpływ skarg kasacyjnych wyniósł 17 787.

2.2. Liczba załatwionych skarg kasacyjnych

Naczelny Sąd Administracyjny w 2024 r. rozstrzygnął 26 835 spraw, czyli 111,88% wpływu spraw. W 2024 r. udało się zatem opanować roczny, bardzo wysoki wpływ spraw i znacznie zmniejszyć (o ponad 10%) zaległość z lat poprzednich.

Tak duża liczba załatwionych spraw – i to pomimo niepełnej obsady etatowej stanowisk sędziowskich – jest wynikiem wyťažonej pracy wszystkich sędziów NSA, za którą bardzo dziękuję. Dziękuję także sędziom wojewódzkich sądów administracyjnych, którzy na delegacjach orzekają w NSA.

Obecny rok również rozpoczął się zadowalająco. W styczniu i lutym 2025 r. wpływ spraw do NSA został opanowany we wszystkich Izbach NSA, co daje nadzieję na stopniowe skrócenie czasu oczekiwania na rozpoznanie sprawy.

W 2024 r. średni statystyczny czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w NSA wyniósł poniżej 19 miesięcy. Jednak wciąż pozostaje znaczna liczba spraw oczekujących na rozpoznanie niemal 4 lata. Zakończenie ich jest dużym wyzwaniem, przed którym stoi obecnie NSA.

3. Działalność orzecznicza

Na wstępie przypomnę, że w ubiegłym roku minęło nie tylko 20-lecie wejścia w życie konstytucyjnej reformy naszego sądownictwa, ale również 20-lecie

przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Od tego momentu sądy administracyjne kontrolują działalność administracji także w świetle prawa UE.

Istotnym elementem stosowania i wykładni prawa europejskiego jest oparty na wzajemnym zaufaniu dialog orzeczniczy pomiędzy polskimi sądami administracyjnymi a Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W okresie ostatnich 20 lat nasze sądy administracyjne skierowały do Trybunału Sprawiedliwości 117 wniosków o wydanie orzeczenia prejudycjalnego (w tym 79 pytań skierował Naczelny Sąd Administracyjny).

Aktywny dialog z TSUE był prowadzony przez polskie sądy administracyjne również w roku minionym. W 7 sprawach sformułowano pytania prejudycjalne, w tym 3 pytania prejudycjalne skierował NSA, a po 2 Wojewódzkie Sądy Administracyjne w Warszawie i we Wrocławiu. Sprawy te szczegółowo zostały opisane w opublikowanej *Informacji* rocznej.

W tym miejscu chciałbym zwrócić uwagę na dwa orzeczenia TSUE wydane w 2024 r. w związku z pytaniami prejudycjalnymi NSA i WSA w Warszawie.

3.1. W wyroku TSUE z 12 grudnia 2024 r. w sprawie C-118/23 Trybunał odniósł się m.in. do art. 111 § 1 p.p.s.a., z którego wynika, że sąd zarządza połączenie kilku oddzielnych spraw toczących się przed nim w celu ich łącznego rozpoznania lub także rozstrzygnięcia, jeżeli mogły być objęte jedną skargą. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że przepis ten, zobowiązujący sąd administracyjny do łącznego rozpoznania wszystkich skarg, może zostać pominięty, a sprawy na jego podstawie już połączone mogą nawet zostać rozłączone, jeżeli uniemożliwiłoby to wydanie orzeczenia w rozsądnym terminie i prowadziło w związku z tym do naruszenia art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (pkt 78). Jednocześnie TSUE bardzo mocno pokreślił, że „rozłączenie” skarg nie może prowadzić do wydania sprzecznych ze sobą rozstrzygnięć (pkt 82 *in fine*). W celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa Trybunał dopuścił nawet możliwość rozpoznania jednej sprawy lub kilku spraw i zawieszenie pozostałych (pkt 83).

3.2. Trybunał Sprawiedliwości, odpowiadając na pytanie prejudycjalne NSA, wyrokiem z 30 stycznia 2024 r. w sprawie C-442/22 wyjaśnił treść art. 203 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (dyrektywy VAT), zgodnie z którym każda osoba, która wykazuje VAT na fakturze, jest zobowiązana do zapłaty tego podatku. Trybunał rozstrzygnął istotny problem dotyczący odpowiedzialności przedsiębiorców za działania pracowników związane z wystawianiem fałszywych firmowych faktur i orzekł, że w sytuacji gdy pracownik podatnika podatku od wartości dodanej (VAT) wystawił fałszywą fakturę wykazującą VAT, posługując się tożsamością pracodawcy jako podatnika bez jego wiedzy i zgody, za osobę wykazującą VAT należy uznać tego pracownika, chyba że podatnik (pracodawca) nie dochował należytej staranności, rozsądnie wymaganej w celu kontrolowania działań pracownika, który przywłaszczył tożsamość swojego pracodawcy.

4. Działalność uchwałodawcza

Dla polskiego porządku prawnego podejmowanie uchwał przez składy powiększone NSA jest kluczowym instrumentem pozwalającym na eliminowanie rozbieżności

pojawiających się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Działalność uchwałodawcza ma w związku z tym istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki, równego traktowania wszystkich skarżących, a także praktyki administracyjnej.

W 2024 r. NSA podjął łącznie 10 uchwał i zostały one opisane w opublikowanej rocznej *Informacji o działalności sądów administracyjnych*.

4.1. Jedną z najważniejszych uchwał jest uchwała podjęta 10 kwietnia 2024 r., I OPS 1/23, w której skład orzekający przyjął, że „Stronie umowy przelewu wierzytelności określonej w art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.) do uzyskania prawa użytkowania wieczystego w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 powołanego dekretu”.

4.2. W 2024 r. w Izbie Finansowej NSA również zapadła istotna uchwała dotycząca ustalenia właściwej stawki w podatku od nieruchomości, w sytuacji gdy mamy do czynienia z wynajmem przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą budynków mieszkalnych lub ich części, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców.

W uchwale z 21 października 2024 r., III FPS 2/24 NSA przesądził, że budynki sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako mieszkalne, przeznaczone do najmu, w ramach prowadzonej przez podatnika podatku od nieruchomości (wynajmującego) działalności gospodarczej, w takiej części, w jakiej służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców, należy traktować jako budynki mieszkalne lub ich części opodatkowane według stawki niższej, właściwej dla budynków mieszkalnych lub ich części.

5. Ochrona jednostki w razie bezczynności i przewlekłości działania organów

Kognicja sądów administracyjnych obejmuje również kontrolę bezczynności organów administracji publicznej i przewlekłości postępowania administracyjnego. W 2024 r. sądy administracyjne przyznawały skarżącym sumy pieniężne od organów administracji publicznej z powodu ich bezczynności albo przewlekłego prowadzenia postępowania (w 670 przypadkach), a organom wymierzały grzywny (w 123 przypadkach). Za nieprzekazanie akt sądowi w terminie 30 dni organom wymierzono 224 grzywny.

6. NSA jako sąd dyscyplinarny dla sędziów administracyjnych

Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych – sędziów NSA oraz sędziów i asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych (art. 48 p.u.s.a.).

W 2024 r. wpłynęło 14 spraw do Naczelnego Sądu Administracyjnego – Sądu Dyscyplinarnego Pierwszej Instancji. W 5 sprawach zapadły wyroki Naczelnego

Sądu Administracyjnego – Sądu Dyscyplinarnego Pierwszej Instancji, w tym dwa prawomocne. Pozostałe sprawy są w toku. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny – Sąd Dyscyplinarny Drugiej Instancji wydał 3 wyroki.

7. Badanie niezawisłości i bezstronności sędziego

W 2024 r. przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych były również zagadnienia dotyczące badania niezawisłości i bezstronności sędziego na podstawie art. 5a ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, wprowadzonego do ustawy ustrojowej mocą art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1259), który wszedł w życie z dniem 15 lipca 2022 r.

W 2024 r. do sądów administracyjnych wpłynęło 170 wniosków o zbadanie niezawisłości i bezstronności sędziów – 145 do wojewódzkich sądów administracyjnych i 25 do NSA. W 2025 r. nastąpił wzrost wpływu takich wniosków – tylko do 20 marca tego roku do NSA wpłynęło ich już 16.

8. Stan kadrowy w 2024 r.

Na koniec 2024 r. w NSA było obsadzonych 114 etatów sędziowskich przy całkowitej liczbie przyznanych 130 etatów. W związku z orzecznictwem obu trybunałów europejskich (ETPC i TSUE) oraz NSA w sprawach testowych podnoszona jest kwestia statusu sędziów powołanych przez Prezydenta na wniosek KRS ukształtowanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

Liczba sędziów NSA powołanych na wniosek KRS w składzie ukształtowanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. wynosi obecnie 34, przy czym 23 sędziów to sędziowie wcześniej orzekający w WSA, mający często w swoim dorobku wieloletnie orzekanie na delegacji w NSA. Na koniec 2024 r. liczba sędziów NSA powołanych po 2018 r. stanowiła 29,82% wszystkich sędziów NSA.

Na koniec 2024 r. w 16 wojewódzkich sądach administracyjnych obsadzonych było 397 etatów sędziowskich i 90 etatów asesorskich. W tej liczbie po 2018 r. zostało powołanych 80 sędziów WSA (20%) i wszyscy orzekający asesorzy (90 asesorów). A zatem na koniec 2024 r. łączna liczba sędziów i asesorów WSA powołanych po 2018 r. (170) stanowiła 35% wszystkich obsadzonych etatów sędziowskich i asesorskich w wojewódzkich sądach administracyjnych.

Przypomnę, że w uchwale z 13 sierpnia 2024 r. w sprawie statusu asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych Kolegium NSA stwierdziło, że nie ma podstaw do weryfikacji asesorów oraz sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, którzy zostali powołani na to stanowisko po okresie asesury.

Problem statusu sędziów sądów administracyjnych powoływanych od 2018 r. wywołuje dyskusje. W wyroku pilotażowym Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r. (skarga nr 50849/21) *Wałęsa przeciwko Polsce* Trybunał wyraźnie zaznaczył, że do „pozwanego państwa będzie należało wyciągnięcie

niezbędnych wniosków z niniejszego wyroku i podjęcie, pod nadzorem Komitetu Ministrów i w uzgodnionych z nim ramach czasowych, odpowiednich środków ogólnych, w celu rozwiązania problemów systemowych leżących u podstaw naruszeń stwierdzonych przez Trybunał w niniejszej sprawie oraz zapobieżenia podobnym naruszeniom w przyszłości” (pkt 332 wyroku). Powyższe środki powinny zostać podjęte w okresie jednego roku od daty wydania wyroku Trybunału (pkt 335). Termin ten został wydłużony o kolejny rok.

Nie można nie dostrzegać, że utrzymywanie niepewności co do zawodowego losu prawie jednej trzeciej sędziów NSA i około jednej piątej sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, jak również wszystkich asesorów w wojewódzkich sądach administracyjnych, może samo w sobie stwarzać zagrożenie dla ich orzekania. Niezawisłość sędziowska i nieusuwalność sędziów należą do podstawowych filarów każdego demokratycznego państwa. Działania władzy ustawodawczej odnoszące się do statusu sędziów i wyroków wydanych z ich udziałem muszą uwzględnić zasadę nieusuwalności sędziego, gwarancję wymagającą formy orzeczenia sądu i ustawowej podstawy do złożenia sędziego z urzędu wbrew jego woli (art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji). Projektowane przepisy powinny zapewniać trwałe rozwiązanie problemu statusu sędziów powoływanych od 2018 r. w taki sposób, aby w przyszłości nie były one źródłem kolejnego kryzysu. Wątpliwości budzi kwestia unieważniania aktem władzy ustawodawczej powołań sędziowskich i usuwania sędziów z urzędu. Procedura weryfikująca uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, które zostały podjęte w jej składzie ukształtowanym powołaną ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, powinna mieć charakter indywidualny. Za minimum gwarancji w tej procedurze należy uznać zapewnienie rzeczywistej sądowej ochrony praw tych sędziów, których mogłaby ona dotyczyć. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w orzecznictwie TSUE przyjmuje się, że sama wadliwość ukształtowania składu sędziowskiego Krajowej Rady Sądownictwa, która przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie sędziego lub asesora sądowego, nie jest przesłanką wystarczającą do stwierdzenia naruszenia prawa do sądu w rozumieniu art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (np. wyrok TSUE z 21 grudnia 2023 r. w sprawie *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, C-718/21, ECLI:UE:C:2023:1015). Odmowa uznania statusu niezawisłego i bezstronnego sądu nie następuje wyłącznie z powodu zastrzeżeń co do składu Krajowej Rady Sądownictwa, ale po uwzględnieniu wielu innych przesłanek rozpatrywanych łącznie i dotyczących konkretnych okoliczności faktycznych (pkt 77 uzasadnienia powołanego wyroku w sprawie *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, C-718/21).

Podobne stanowisko, z powołaniem się na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, jest prezentowane w orzecznictwie NSA w sprawach badania niezawisłości i bezstronności sędziego rozpoznawanych na podstawie art. 5a ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267) i to bez względu na wynik przeprowadzonego wobec sędziego testu. Naczelny Sąd Administracyjny uznaje, że sama wadliwość składu Krajowej Rady Sądownictwa, bez uwzględnienia innych towarzyszących okoliczności, nie przesądza automatycznie, że zostaje naruszone prawo strony do niezawisłego i bezstronnego

sądu (np. uzasadnienia postanowień NSA z 12 grudnia 2024 r., III FSK 605/24 oraz z 3 lutego 2025 r., I FSK 2391/21).

Możliwość żądania wyłączenia sędziego od rozpoznania sprawy na podstawie art. 5a p.u.s.a. stanowi dla strony jedną z gwarancji prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu. Prawo to przysługuje wyłącznie stronie postępowania. Nie wydaje się – w świetle dotychczasowego orzecznictwa trybunałów europejskich i NSA – aby właściwą odpowiedź na zaistniały kryzys mogła stanowić propozycja zawieszania z urzędu prowadzonych postępowań, a tym bardziej uchylenia zaskarżonego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, wyłącznie z powodu daty powołania sędziego orzekającego w sądzie pierwszej instancji. Oznaczałoby to całkowite pominięcie indywidualnych okoliczności powołania sędziego i uzależnienie treści rozstrzygnięcia jedynie od daty jego powołania. Jak wynika z toczących się dyskusji, skutki udziału w rozpoznaniu sprawy przez sędziego powołanego na wniosek KRS w składzie ukształtowanym ustawą zmieniającą z 2017 r. nie polegają na nieważności wydawanych orzeczeń albo uznaniu ich za nieistniejące. Orzeczenia takie mają pozostać w mocy z zastrzeżeniem możliwości ich wzruszania w indywidualnej procedurze i to tylko przy spełnieniu określonych warunków. Przedstawione opinii publicznej projekty opracowane w Ministerstwie Sprawiedliwości wskazują na, ogólnie mówiąc, jedynie możliwość – i to właśnie przy spełnieniu określonych warunków – żądania przez stronę wzruszenia orzeczenia w razie udziału w orzekaniu sędziego, którego powołanie w tych projektach jest kwestionowane.

9. Kontakty bilateralne i aktywność w międzynarodowych stowarzyszeniach sądów administracyjnych oraz dodatkowa aktywność sędziów sądów administracyjnych

Od wielu już lat NSA jest aktywny na forum międzynarodowym i w 2024 r. również rozwijał współpracę międzynarodową, utrzymując kontakty z sądami administracyjnymi innych państw UE i trybunałami europejskimi.

W kwietniu 2024 r. w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów NSA brał udział Wiceprezes ETPC Marko Bošnjak, który obecnie jest Prezesem ETPC, oraz ówczesny sędzia ETPC Krzysztof Wojtyczek.

W czerwcu 2024 r. NSA współorganizował (razem z Sądem UE i Akademią Prawa Europejskiego – ERA) konferencję pt. „Unijna reforma procedury rozpoznawania odesłań prejudycjalnych sądów krajowych”. W konferencji, która odbyła się w siedzibie NSA, uczestniczył Prezes Sądu UE Marc van der Woude oraz polscy sędziowie Sądu: Nina Półtorak i Krystyna Kowalik-Bańczyk, a także przedstawiciele Akademii ERA.

Sędziowie NSA brali udział również w konferencji zorganizowanej przez Najwyższy Sąd Administracyjny Litwy w Wilnie z okazji 20-lecia wstąpienia do UE, a także w towarzyszącym konferencji trójstronnym spotkaniu polsko-litewsko-ukraińskim.

W 2024 r. w ramach współpracy z sądami administracyjnymi innych państw NSA gościł przedstawicieli: Najwyższego Sądu Administracyjnego Republiki Słowacji, Najwyższego Trybunału Administracyjnego Republiki Austrii, Federalnego Sądu Administracyjnego Republiki Federalnej Niemiec oraz Rady Stanu Republiki

Włoskiej. Przy okazji oficjalnych wizyt w NSA wykłady dla sędziów NSA wygłosili: Prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego Austrii Rudolf Thienel (wykład poświęcony reformie sądownictwa administracyjnego w Austrii) oraz Prezes Rady Stanu Włoch Luigi Maruotti (wykład pt. „Rola Rady Stanu w systemie prawnym Włoch. Zasada skuteczności i prawo do wniesienia środka zaskarżenia”).

Na przełomie września i października 2024 r. odbyło się pierwsze trójstronne spotkanie grup roboczych Naczelnych Sądów Administracyjnych Czech, Polski i Słowacji.

Dzięki współpracy NSA z Europejską Siecią Kształcenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) i Stowarzyszeniem Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe) polscy sędziowie sądów administracyjnych odbyli staże w sądach administracyjnych państw członkowskich UE, a sędziowie z tych państw odbyli staże w NSA i wojewódzkich sądach administracyjnych.

Wielu sędziów sądów administracyjnych realizuje swoje zainteresowania naukowe – są cenionymi autorami monografii, komentarzy oraz publikacji w uznanych czasopiśmie naukowych krajowych i zagranicznych. Prawie jedna trzecia ogółu sędziów NSA (37 sędziów) łączy służbę sędziowską z pracą naukową na wyższych uczelniach.

10. Prace nad zmianą ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

W 2023 r. Prezes NSA powołał dwa zespoły do pracy nad zmianami w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W 2024 r. projekty były szeroko konsultowane na naradach i konferencjach sędziów Naczelного Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

W dniu 20 maja 2024 r. projekt został przesłany Prezesowi Krajowej Rady Radców Prawnych, Prezesowi Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Przewodniczącemu Krajowej Rady Doradców Podatkowych. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym odbyło się spotkanie, podczas którego przedstawiciele ww. samorządów zawodowych zgłosili uwagi dotyczące usprawnienia niektórych rozwiązań procesowych.

Szanowni Państwo,
Panie i Panowie Sędziowie NSA,
Panie i Panowie Prezesi WSA,

dziękuję Państwu za wkład w orzecznictwo sądów administracyjnych i budowanie ich autorytetu.

Dziękuję moim najbliższym współpracownikom za ich zaangażowanie: kierującym pracami Izby NSA Prezesom Janowi Rudowskiemu i Jerzemu Siegieniowi oraz Pani Sędzi Małgorzacie Korycińskiej.

Dziękuję Szefowi Kancelarii Prezesa NSA Hieronimowi Kulczyckiemu i jego zastępcom za czuwanie nad pracą administracji sądowej i budżetem sądownictwa administracyjnego.

Dziękuję również asystentom sędziego i pracownikom sekretariatów, wszystkim, którzy na różnych stanowiskach pracy przyczyniają się do sprawnego funkcjonowania Sądu.

English translation:

MATERIALS FROM THE MEETING OF THE ANNUAL GENERAL ASSEMBLY OF JUDGES OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT HELD ON 24 MARCH 2025 IN WARSAW

Speech by the President of the Supreme Administrative Court Jacek Chlebny

*Dear Professor,
Judges of the Supreme Administrative Court,
Presidents of Regional Administrative Courts,
Dear Sirs,*

The General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court considers each year the information of the President of the Supreme Administrative Court on the annual activity of the administrative courts of both instances.

A detailed analysis of the jurisprudential output and activities of the Supreme Administrative Court and the 16 voivodship [regional] administrative courts in 2024 is presented in the published *Information on the Activities of Administrative Courts*.

First, I would like to recall that this year marks the 45th anniversary of the resumption of activities of the administrative judiciary after the Second World War. This was done by virtue of the Act on the Supreme Administrative Court of 31 January 1980 and amendments to the Code of Administrative Procedure (Journal of Laws, No. 4, item 8), which entered into force on 1 September 1980.

1. Assessment of the efficiency of proceedings in voivodship administrative courts

First of all, it should be noted that in recent years, the number of cases brought before voivodship administrative courts has remained at a similar, very high level. In 2024, a total of 69 419 cases were brought before the administrative courts of first instance; by comparison, in 2023, this number was slightly higher, with 70 754 cases brought before the court. Voivodship administrative courts dealt with more than 102% of the annual number of cases (102.32%).

The average waiting time for the resolution of a case in 2024 in the voivodship administrative courts was less than 4.5 months. This is a very good result, demonstrating the high efficiency of proceedings in the voivodship administrative courts. However, it should be noted that approximately 73% of cases end up with a final

decision in the administrative court of first instance, so that the individual's constitutional right to a fair trial is fully realised within a very short period of several months.

Voivodship administrative courts upheld complaints in 26% of the cases heard. By comparison, this ratio exceeded 30% between 2021 and 2023. If the ratio of upheld complaints were to remain at a similar level in the following year, this could indicate an improvement in the work of the administrative bodies and an increasing quality of the acts and actions of these bodies being challenged in court.

The stability of jurisprudence has steadily increased in recent years. In 2022, the Supreme Administrative Court upheld 20.17% of cassation appeals against judgments of voivodship administrative courts, in 2023 – 19.22%, while in 2024 – 18.11%.

2. Assessment of the efficiency of proceedings at the Supreme Administrative Court

2.1. Data on the number of cases brought before the Supreme Administrative Court

In the past year, the number of cases brought before the Supreme Administrative Court remained, as in previous years, at a very high level and amounted to 23 985 cases. The stated number of cases received in 2024 includes, among others, 18 669 cassation appeals and 4 477 interlocutory appeals. For comparison: in 2009, after five years of two-instance administrative judiciary, the Supreme Administrative Court received 10,450 cassation appeals, and 10 years after the implementation of the reform (in 2014), the number of cassation appeals amounted to 17 787.

2.2. Number of cassation appeals handled

The Supreme Administrative Court resolved 26 835 cases in 2024, or 111.88% of the number of cases brought before it. The annual, very high caseload has therefore been brought under control in 2024 and the backlog from previous years has been significantly reduced (by more than 10%).

Such a high number of resolved cases – even despite the under-staffing of judicial posts – is the result of the hard work of all Supreme Administrative Court judges, for which I thank you very much. I would also like to thank the judges of the voivodship administrative courts who adjudicate in the Supreme Administrative Court while on secondment.

The current year has also started satisfactorily. In January and February of 2025, the cases brought before the Supreme Administrative Court were dealt with in all Supreme Administrative Court Chambers, which gives hope for a gradual reduction in the waiting time for cases to be heard.

In 2024, the average statistical waiting time for a case to be heard at the Supreme Administrative Court was less than 19 months. However, there is still a significant number of cases pending for almost 4 years. Closing them is a major challenge currently facing the Supreme Administrative Court.

3. Judicial activities

Let me start by reminding you that last year was not only the 20th anniversary of the entry into force of the constitutional reform of our judiciary, but also the 20th anniversary of Poland's accession to the European Union. Since then, the administrative courts have also controlled the activities of the administration in light of EU law.

An essential element in the application and interpretation of European law is the judicial dialogue between the Polish administrative courts and the Court of Justice of the European Union, based on mutual trust. Over the last 20 years, our administrative courts have submitted 117 requests for preliminary rulings to the Court of Justice (of which 79 questions referred were submitted by the Supreme Administrative Court).

Active dialogue with the CJEU was also conducted by the Polish administrative courts last year. In 7 cases questions referred for a preliminary ruling were formulated, including 3 by the Supreme Administrative Court and 2 each by the Voivodeship Administrative Courts in Warsaw and Wrocław. These cases are described in detail in the published annual *Information*.

At this point, I would like to draw your attention to two CJEU judgements passed in 2024 in connection with questions referred for a preliminary ruling from the Supreme Administrative Court and the Regional Administrative Court in Warsaw.

3.1. In the CJEU judgment of 12 December 2024 in case C-118/23, the Court referred, *inter alia*, to Article 111(1) of the Law on Proceedings before Administrative Courts, from which it follows that the court orders that several separate cases pending before it be joined for the purpose of being heard together or also resolved, if they could be covered by a single action. The CJEU held that this provision, which obliges the administrative court to hear all actions together, may be disregarded and cases already joined on its basis may even be disjoined if this would prevent a decision within a reasonable time and therefore lead to a violation of Article 47 of the Charter of Fundamental Rights (para. 78). At the same time, the CJEU very strongly emphasised that the “disjoining” of actions must not lead to contradictory rulings (para. 82 *in fine*). In order to ensure uniformity of jurisprudence, the Court has even allowed for the possibility of hearing one or more cases and suspending the others (para. 83).

3.2. The Court of Justice, responding to a question referred for a preliminary ruling from the Supreme Administrative Court, in its judgement of 30 January 2024 in Case C-442/22, clarified the content of Article 203 of Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax (VAT Directive), according to which VAT shall be payable by any person who enters the VAT on an invoice. The Court resolved an important issue concerning the liability of businesses for the actions of employees in issuing false company invoices. The CJEU has ruled that where an employee of a value added tax (VAT) taxpayer has issued a false invoice showing VAT, using the employer's identity as a taxpayer without the employer's knowledge or consent, the employee must be deemed to be the person showing the VAT, unless the taxpayer (employer) failed to exercise the due diligence reasonably required to control the actions of the employee who misappropriated the identity of its employer.

4. Resolutions of the Supreme Administrative Court

For the Polish legal order, the adoption of resolutions by extended panels of the Supreme Administrative Court is a key instrument for eliminating discrepancies appearing in the jurisprudence of administrative courts. Resolution activities are therefore important for the protection of individual rights, equal treatment of all complainants, and administrative practice.

In 2024, the Supreme Administrative Court adopted a total of 10 resolutions and these are described in the published annual *Information on the Activities of the Administrative Courts*.

4.1. One of the most important resolutions is the one adopted on 10 April 2024, Case no. I OPS 1/23, in which the judges held that: “A party to the agreement on the transfer of the claims referred to in Article 7(1) and (2) of the Decree of 26 October 1945 on the ownership and use of land in the area of the Capital City of Warsaw is not entitled to the status of a party within the meaning of Article 28 of the Code of Administrative Procedure of 14 June 1960 (Journal of Laws of 2022, item 2000, as amended) to obtain the right of perpetual usufruct in administrative proceedings for the issuance of a decision based on Article 7(2) and (3) of the said decree.”

4.2. In 2024, the Financial Chamber of the Supreme Administrative Court also passed an important resolution concerning the determination of the appropriate rate of property tax in a situation where we are dealing with the rental by an economic operator of residential buildings or parts thereof, which serve to satisfy the residential needs of the lessees.

In its Resolution of 21 October 2024, Case no. III FPS 2/24, the Supreme Administrative Court resolved that buildings classified in the land and building register as residential, intended for rental, as part of the business activity conducted by a property taxpayer (lessor), to the extent that they serve to satisfy the residential needs of lessees, should be treated as residential buildings or parts thereof taxed at the lower rate applicable to residential buildings or parts thereof.

5. Protection of the individual in the event of inaction and lengthiness of proceedings conducted by the authorities

The prerogative of the administrative courts also includes the control of the inaction of public administration authorities and the lengthiness of administrative proceedings. In 2024, administrative courts awarded sums of money to complainants from public administration authorities, due to their inaction or lengthy proceedings (in 670 cases), and imposed fines on authorities (in 123 cases). A total of 224 fines were imposed on the authorities for failing to submit files to the court within 30 days.

6. Supreme Administrative Court as a disciplinary court for administrative judges

The Supreme Administrative Court is a disciplinary court in disciplinary cases of administrative court judges – judges of the Supreme Administrative Court, as

well as judges and court assessors in regional administrative courts (Article 48 of the Law on the System of Administrative Courts).

In 2024, 14 cases were brought before the Supreme Administrative Court – Disciplinary Court of First Instance. There have been judgements of the Supreme Administrative Court – Disciplinary Court of the First Instance in 5 cases, two of which have become final. Other cases are pending. On the other hand, the Supreme Administrative Court – Disciplinary Court of the Second Instance issued 3 judgements.

7. Examination of the independence and impartiality of the judge

In 2024, issues concerning the examination of a judge's independence and impartiality under Article 5a of the Law on the Administrative Court System, introduced into the constitutional act by Article 5(2) of the Act of 9 June 2022 amending the Act on the Supreme Court and certain other acts (Journal of Laws of 2022, item 1259), which entered into force on 15 July 2022, were also the subject of administrative court decisions.

In 2024, 170 requests to examine the independence and impartiality of judges were submitted to administrative courts – 145 to regional administrative courts and 25 to the Supreme Administrative Court. In 2025, there has been an increase in the receipt of such applications – by 20 March this year alone, the Supreme Administrative Court had already received 16.

8. Staffing level in 2024

At the end of 2024, 114 judicial posts were filled in the Supreme Administrative Court against a total allocation of 130 posts. In relation to the jurisprudence of both European courts (ECHR and CJEU) and the Supreme Administrative Court in test cases, the question of the status of judges appointed by the President at the request of the NCJ shaped by the Act of 8 December 2017 amending the Act on the National Council of the Judiciary and certain other acts is raised.

The number of judges of the Supreme Administrative Court appointed at the request of the NCJ in the composition shaped by the Act of 8 December 2017 currently stands at 34, with 23 judges being formerly judges of the Voivodeship Administrative Court, often with many years of adjudication on secondment at the Supreme Administrative Court. At the end of 2024, the number of Supreme Administrative Court judges appointed after 2018 represented 29.82% of all Supreme Administrative Court judges.

At the end of 2024, the 16 voivodeship administrative courts were staffed with 397 judge posts and 90 court assessor posts. Out of which, 80 Voivodeship Administrative Court judges (20%) and all adjudicating court assessors (90 court assessors) were appointed after 2018. Thus, at the end of 2024, the total number of Voivodeship Administrative Court judges and court assessors appointed after 2018 (170) accounted for 35% of all filled judge and assessor posts in voivodeship administrative courts.

Let me remind you that in the Resolution of 13 August 2024 on the status of court assessors in voivodeship administrative courts, the Board of the Supreme

Administrative Court stated that there were no grounds for verification of court assessors and judges of voivodship administrative courts who were appointed to the position after the period of serving as court assessor.

The issue of the status of administrative court judges appointed as of 2018 is generating debate. In the pilot judgement of the European Court of Human Rights of 23 November 2023 (Application No. 50849/21) *Wałęsa v. Poland*, the Court made it clear that it would “fall to the respondent State to draw the necessary conclusions from the present judgement and take general measures as appropriate, under the supervision of the Committee of Ministers and within the time-frame agreed with it, in order to resolve the systemic problems at the root of the violations found by the Court in the present case and to prevent similar violations from taking place in the future” (para. 332 of the judgement). These measures should be taken within a period of one year from the date of the Court’s judgement (para. 335). The deadline has been extended by a further year.

One cannot overlook that maintaining uncertainty about the professional fate of almost one-third of the judges of the Supreme Administrative Court and about one-fifth of the judges of the regional administrative courts, as well as all the assessors in the regional administrative courts, may itself pose a threat to their adjudication. Judicial independence and the irremovability of judges are among the fundamental pillars of any democratic state. Actions by the legislature relating to the status of judges and the judgements passed with their participation must take into account the principle of the irremovability of a judge, a guarantee requiring the form of a judicial decision and a statutory basis for removing a judge from office against their will (Article 180(1) and (2) of the Constitution). The proposed legislation should provide a permanent solution to the issue of the status of judges appointed from 2018 onwards in such a way that they will not be the source of another crisis in the future. Doubts are raised about the annulment by an act of the legislature of judicial appointments and the removal of judges from office. The procedure for reviewing the resolutions of the National Council of the Judiciary, which were adopted in its composition shaped by the above-mentioned Act of 8 December 2017 amending the Act on the National Council of the Judiciary and certain other acts, should be individual in nature. It should be regarded as a minimum of guarantees in this procedure to ensure real judicial protection of the rights of those judges who might be affected. It is worth recalling here that the CJEU’s jurisprudence accepts that the mere defect in the composition of judges of the National Council of the Judiciary, which submits a proposal to the President of the Republic of Poland for the appointment of a judge or court assessor, is not sufficient grounds for establishing a violation of the right to a fair trial within the meaning of Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (e.g., CJEU judgement of 21 December 2023, in case L.G./National Council of the Judiciary, C-718/21; ECLI:EU:C:2023:1015). The refusal to recognise the status of an independent and impartial court does not occur solely because of reservations about the composition of the National Council of the Judiciary, but after taking into account a number of other considerations taken together and concerning specific factual circumstances (paragraph 77 of the grounds of the cited judgement in case L.G./National Council of the Judiciary, C-718/21).

A similar position, with reference to the CJEU's jurisprudence, is presented in the jurisprudence of the Supreme Administrative Court in cases concerning the examination of the independence and impartiality of a judge handled under Article 5a of the Law on the System of Administrative Courts of 25 July 2002 (Journal of Laws of 2024, item 1267) and regardless of the outcome of the judge's examination. The Supreme Administrative Court recognises that a mere defect in the composition of the National Council of the Judiciary, without taking into account other accompanying circumstances, does not automatically determine that a party's right to an independent and impartial court is violated (e.g. justifications of the Supreme Administrative Court's decisions of 12 December 2024, Case no. III FSK 605/24 and 3 February 2025, Case no. I FSK 2391/21).

The possibility of requesting the exclusion of a judge from hearing a case on the basis of Article 5a of the Law on the System of Administrative Courts is one of the party's guarantees of the right to an independent and impartial court. This right is exclusive to a party to the proceedings. It does not appear – in the light of the jurisprudence of the European courts and the Supreme Administrative Court to date – that an appropriate response to this crisis could be a proposal to suspend *ex officio* pending proceedings, let alone to overturn a contested judgement of a regional administrative court, solely on the basis of the date of appointment of the judge adjudicating in the court of first instance. This would mean completely disregarding the individual circumstances of the judge's appointment and making the content of the decision solely dependent on the date of their appointment. As is evident from the ongoing discussions, the consequences of the participation in the hearing of a case by a judge appointed at the request of the NCJ in the composition shaped by the 2017 Amendment Act are not that the rulings rendered are invalid or declared non-existent. Such rulings are to remain in force subject to the possibility of being overturned in an individual procedure and only if certain conditions are met. Based on the drafts drawn up at the Ministry of Justice that have been presented to the public generally speaking, there is only the possibility – and under certain conditions – for a party to demand that a decision be overturned if the judge, whose appointment is questioned in these drafts, is involved in the decision.

9. Bilateral contacts and activity in international associations of administrative courts and additional activities of administrative court judges

The Supreme Administrative Court has already been active internationally for many years and was also developing international cooperation in 2024, maintaining contacts with administrative courts of other EU Member States and European courts.

In April 2024, the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court was attended by ECtHR Vice-President Marko Bošnjak, who is now President of the ECtHR, and the then ECtHR Judge Krzysztof Wojtyczek.

In June 2024, the Supreme Administrative Court co-organised (together with the General Court and the Academy of European Law – ERA) a conference entitled “EU reform of the procedure for hearing references for preliminary rulings by

national courts.” The conference, which took place at the headquarters of the Supreme Administrative Court, was attended by the President of the General Court, Marc van der Woude, and the Polish judges of the General Court, Nina Półtorak and Krystyna Kowalik-Bańczyk, as well as representatives of the ERA Academy.

Supreme Administrative Court judges also participated in a conference organised by the Supreme Administrative Court of Lithuania in Vilnius to mark the 20th anniversary of its accession to the EU, as well as in a Polish-Lithuanian-Ukrainian trilateral meeting accompanying the conference.

In 2024, the Supreme Administrative Court, as part of its cooperation with the administrative courts of other countries, hosted representatives from: the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic, the Supreme Administrative Court of the Republic of Austria, the Federal Administrative Court of the Federal Republic of Germany and the Italian Council of State. On the occasion of official visits to the Supreme Administrative Court, lectures were given to Supreme Administrative Court judges by: President of the Supreme Administrative Court of Austria Rudolf Thienel (lecture on the reform of administrative judiciary in Austria) and President of the Council of State of Italy Luigi Maruotti (lecture entitled “The role of the Council of State in the Italian legal system. Principle of effectiveness and the right to appeal”).

In September/October 2024, the first tripartite meeting of the working groups of the Supreme Administrative Courts of the Czech Republic, Poland and Slovakia took place.

Thanks to the Supreme Administrative Court’s cooperation with the European Judicial Training Network (EJTN) and the Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA-Europe), Polish judges of administrative courts completed internships in administrative courts of EU Member States, and judges from these countries completed internships at the Supreme Administrative Court and voivodship administrative courts.

Many administrative court judges pursue their scientific interests – they are valued authors of monographs, commentaries and publications in recognised national and international scientific journals. Almost a third of the total number of Supreme Administrative Court judges (37 judges) combine judicial service with academic work at universities.

10. Work on amending the Law on Proceedings before Administrative Courts

In 2023, the President of the Supreme Administrative Court appointed two teams to work on amendments to the Law on Proceedings before Administrative Courts.

In 2024, the drafts were widely consulted during deliberations and conferences of judges of the Supreme Administrative Court and regional administrative courts.

On 20 May 2024, the draft was sent to the President of the National Council of Legal Advisers, the President of the National Bar Council and the President of the

National Council of Tax Advisors. A meeting was held at the Supreme Administrative Court during which representatives of the above-mentioned professional self-governments made comments on the improvement of certain procedural solutions.

Dear Sirs,
Judges of the Supreme Administrative Court,
Presidents of the Voivodeship Administrative Court,
thank you for your contribution to the jurisprudence of the administrative courts and building their authority.

I would like to thank my closest colleagues for their commitment, Presidents Jan Rudowski and Jerzy Siegień, who are in charge of the Supreme Administrative Court Chambers, and Judge Małgorzata Korycińska.

I would like to thank the Head of the Chancellery of the President of the Supreme Administrative Court, Hieronim Kulczycki, and his Deputies for overseeing the work of the judicial administration and the budget of the administrative judiciary.

I would also like to thank the assistant judges and secretarial staff, all those who, in their various positions, contribute to the smooth functioning of the Court.



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Andrzej Duda

Warszawa, 24 marca 2025 roku

Pan
Jacek Chlebny
Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uczestnicy
Zgromadzenia Ogólnego Sędziów
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Szanowny Panie Prezesie!
Szanowni Państwo Sędziowie!

Z okazji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego proszę przyjąć wyrazy szacunku i uznania dla Państwa wkładu w sprawowanie przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej. Ufam, że spotkanie to będzie owocne, a treść rozpatrywanej dzisiaj informacji o rocznej działalności NSA potwierdzi powszechne przekonanie o wysokim poziomie merytorycznym bogatego i doniosłego orzecznictwa tego organu.

Władze państwowe – w tym władza sądownicza – nie funkcjonują w próżni społecznej, dlatego należy zwrócić uwagę na szeroki kontekst Państwa pracy. Ostatnie lata upłynęły pod znakiem pandemii, pełnoskalowej wojny za naszą wschodnią granicą, a także istotnych wydarzeń na międzynarodowej i krajowej scenie politycznej. W debacie publicznej powróciły z mocą pytania o pojęcia i wartości fundamentalne, takie jak wolność, solidarność, patriotyzm, podmiotowość państw i społeczeństw, suwerenność, demokracja, rządy prawa. W obliczu obecnych zagrożeń bardzo praktyczny wymiar zyskały rozważania dotyczące relacji między rządzącymi a rządzonymi oraz warunków odpowiednio wysokiej identyfikacji obywateli z państwem.

Kieruje to myśli ku sędziom, noszącym łańcuch z wizerunkiem Orła Białego i wyrokującym w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, a przez to silnie kształtującym wizerunek naszego państwa w oczach jego obywateli. Wyjątkową rolę odgrywają tu sądy administracyjne, orzekające często w sprawach, w których jedną ze stron jest podmiot publiczny, a drugą obywatel – osoba nierzadko przytłoczona złożonością materii prawnej i instytucjonalną siłą swojego przeciwnika procesowego. Dlatego z uznaniem myślę o dorobku orzecznictwa polskich sądów administracyjnych – szczególnie na przestrzeni minionych 10 lat, kiedy to już nie jako czynny badacz, lecz jako głowa państwa zapoznawałem się ze sprawozdaniami z działalności tych organów. Cieszy mnie każdy wyrok, w którym nie tylko litera prawa, lecz także sprawiedliwość, względy słuszności i prawa obywatela zostały postawione na pierwszym miejscu. Z satysfakcją stwierdzam, że sądownictwo administracyjne wszystkich szczebli pokazuje, jak unikać stereotypowych uproszczeń w ocenie stanowisk stron i nazbyt ogólnikowego pojmowania prymatu interesu społecznego – czyli idei, której nie wolno wykorzystywać do blankietowego usprawiedliwiania błędnych decyzji lub nieprawidłowości funkcjonowania instytucji i organów publicznych.

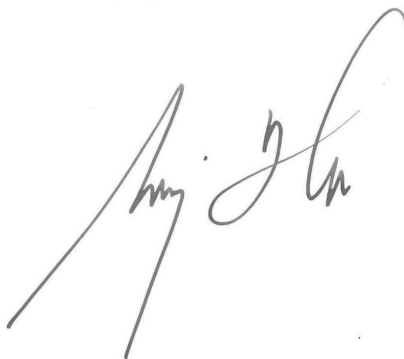
Takich rozstrzygnięć nie zabrakło również w minionym roku. Uchwały siedmiu sędziów NSA z 11 stycznia 2024 roku (sygn. akt I OPS 3/22) oraz 10 kwietnia 2024 roku (sygn. akt I OPS 1/23) odnosiły się, odpowiednio, do skutków prawnych decyzji restrykcyjnych w świetle ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich oraz do właściwego rozumienia interesu prawnego w kontekście nawarstwiających się problemów organów administracji przy stosowaniu prawa w sprawach restrykcyjnych. Dokonując wykładni przepisów wspomnianej ustawy, NSA uznał, że dopuszczalne jest odstępstwo od zasady „prawo nie działa wstecz” oraz formalistycznie rozumianej zasady pewności obrotu prawa. To ważne, bowiem zjawiska, którym ma przeciwdziałać ta ustawa, niosły za sobą znaczące skutki w sferze prawa własności – nie zawsze akceptowalne prawnie i społecznie. Styczniowa uchwała NSA pozwala na wyeliminowanie z obrotu prawnego aktów bezpodstawnych i niewątpliwie krzywdzących. Natomiast przywołana druga uchwała, z kwietnia, rozwiązuje problem rozbieżności w wykładni pojęcia interesu prawnego nabywców wierzytelności dekretowych w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w sprawach o przyznanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie dekretu z 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Wykładnia dokonana mocą wspomnianej uchwały uwzględniła – nie naruszając jednolitości orzecniczej – zarówno konstytucyjny obowiązek ochrony własności i prawa dziedziczenia, jak i roszczenia osób, które doznały uszczerbku majątkowego wskutek dekretu warszawskiego.

Z satysfakcją odnotowuję również orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego dające odpór nasilonym ostatnio próbom dezorganizacji i delegitymizacji całego gmachu polskiego sądownictwa. Mam tu na myśli orzeczenia NSA dotyczące dopuszczalności wyłączenia sędziego z powodu okoliczności towarzyszących jego powołaniu – poparte bogatym dotychczasowym orzecnictwem (głównie wyrokiem NSA z 4 listopada 2021 roku, sygn. akt III FSK 3626/21) – w myśl których sędzia sądu administracyjnego bądź asesor sądowy w wojewódzkim sądzie administracyjnym powołany do sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest sędzią Rzeczypospolitej Polskiej i sędzią europejskim (w rozumieniu art. 2 i art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1-3 TUE w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych, a także art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku).

Na uwagę zasługuje również uchwała Kolegium NSA z 13 sierpnia 2024 roku w sprawie statusu asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych. W uchwale tej wskazano, że nie ma podstaw do przeprowadzenia wobec tych osób ogólnej procedury weryfikacyjnej. Nie można także kwestionować wydawanych z ich udziałem orzeczeń tylko z tego powodu, że w ich powołaniu brała udział Krajowa Rada Sądownictwa, której skład sędziowski został wybrany przez władzę ustawodawczą. Za wystarczające dla zagwarantowania standardu bezstronności i niezależności sędziów sądów administracyjnych uznano badanie na wniosek strony niezawisłości i bezstronności sędziego na podstawie art. 5a ustawy z 25 lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Kolegium NSA przypomniało, że sądy administracyjne mają obowiązek rozpoznawania wpływających spraw bez nieuzasadnionej zwłoki, co wiąże się z koniecznością zapewnienia pełnej obsady stanowisk sędziowskich w sądach administracyjnych. Uchwała zawiera też trafną tezę, iż nie można uzależniać ogłaszania konkursów na wolne etaty asesorskie w wojewódzkich sądach administracyjnych od zdarzeń politycznych, czyli np. opinii lub stanowisk partii politycznych lub stowarzyszeń albo od wyników przyszłych wyborów prezydenckich. Można jedynie ubolewać, że w przestrzeni publicznej daje się słyszeć głos sprzeciwu wobec tak oczywistych stwierdzeń.

Szanowni Państwo, choć teksty ślubowania sędziowskiego i prezydenckiego różnią się brzmieniem, istotą obu jest zobowiązanie do wiernej służby Rzeczypospolitej i jej obywatelom. Znam ciężar tego obowiązku i zaszczytu zarazem, dlatego na ręce Pana Profesora Jacka Chlebnego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, składam podziękowania Paniom i Panom Sędziom za służbę Ojczyźnie i rodakom. Zaszczytne stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego wiąże się z licznymi obowiązkami oraz koniecznością maksymalnego wykorzystywania posiadanych umiejętności i wiedzy w rozpatrywaniu spraw często o wyjątkowej doniosłości i złożoności. Życzę, aby ten trud przyniósł Państwu nie tylko poczucie osobistego spełnienia, ale też satysfakcję z wywierania pozytywnego wpływu na całokształt życia Polaków, na siłę, zasobność, awans cywilizacyjny i przyszłe perspektywy rozwojowe Rzeczypospolitej.

Z wyrazami szacunku

A large, stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Andrzej Chlebny, the President of the Administrative Tribunal mentioned in the text.

English translation:

PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND
Andrzej Duda

Warsaw, 24 March 2025

Mr
Jacek Chlebny
President of the Supreme Administrative Court

Participants of
the General Assembly of Judges
of the Supreme Administrative Court

Dear Mr President!
Honourable Judges!

On the occasion of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court, please accept the assurance of my consideration and appreciation for your contribution to the administration of justice by administrative courts in the Republic of Poland. I trust that the meeting will be fruitful and that the content of the information on the annual activities of the Supreme Administrative Court as considered today will confirm the widespread belief in the high level of this body's rich and landmark jurisprudence.

State authorities – including the judiciary – do not operate in a social vacuum, so it is important to note the broad context of your work. Recent years have been marked by a pandemic, a full-scale war across our eastern border, as well as significant developments on the international and domestic political scenes. Questions about fundamental concepts and values, such as freedom, solidarity, patriotism, the subjectivity of states and societies, sovereignty, democracy, and the rule of law, have returned forcefully to the public debate. In the face of current threats, considerations about the relationship between the ones who govern and those who are governed and about the conditions for a sufficiently high identification of citizens with the state, have acquired a very practical dimension.

This directs our thoughts towards judges, who wear the chain with the image of the White Eagle and who judge on behalf of the Republic of Poland and thus strongly shape the image of our state in the eyes of its citizens. Administrative courts play a unique role here, often adjudicating cases where one of the parties is a public

entity and the other a citizen – a person often overwhelmed by the complexity of the legal matter and the institutional power of their litigation opponent. That is why I think with appreciation about the jurisprudential output of the Polish administrative courts – especially over the past 10 years, when I was no longer an active researcher, but was familiarising myself with the activity reports of these bodies as head of state. I welcome any judgement in which not only the letter of the law but also justice, fairness and citizen rights are put first. I am pleased to note that the administrative judiciary at all levels shows how to avoid stereotypical simplifications in the assessment of parties' positions and an overly vague understanding of the primacy of the public interest – an idea that must not be used to heedlessly justify erroneous decisions or malfunctions of public institutions and bodies.

There was no shortage of such determinations in the past year either. Resolutions of seven judges of the Supreme Administrative Court dated 11 January 2024 (Case no. I OPS 3/22) and 10 April 2024 (Case no. I OPS 1/23) referred, respectively, to the legal effects of reprivatisation decisions in the light of the Act on the Special Rules for Removing the Legal Effects of Reprivatisation Decisions Regarding Warsaw Real Estate and to the proper understanding of legal interest in the context of the accumulating problems of administrative bodies in applying the law in reprivatisation cases. When interpreting the provisions of the aforementioned Act, the Supreme Administrative Court considered that a derogation from the no-retroactivity rule and the formalistically understood principle of legal certainty was permissible. This is important as the phenomena that this Act aims to counteract had significant effects on property rights – effects not always legally or socially acceptable. The January Resolution of the Supreme Administrative Court allows for the elimination of unfounded and undoubtedly harmful acts from the legal system. Further, the second Resolution cited above (passed in April) resolves the problem of discrepancies in the interpretation of the notion of legal interest of purchasers of decree claims in administrative proceedings conducted in cases for granting the right of perpetual usufruct pursuant to the Decree of 26 October 1945 on the Ownership and Use of Land in the Area of the Capital City of Warsaw. The interpretation made by way of the aforementioned Resolution takes into account – without violating the uniformity of the jurisprudence – the constitutional obligation to protect property and the right of inheritance, as well as the claims of persons who suffered property damage as a result of the Warsaw Decree.

I also note with satisfaction the decisions of the Supreme Administrative Court resisting the recently intensified attempts to disorganise and delegitimise the entire structure of the Polish judiciary. What I have in mind here are the decisions of the Supreme Administrative Court concerning the admissibility of the exclusion of a judge due to the circumstances surrounding their appointment. These decisions – supported by a wealth of existing case-law (mainly the Judgement of the Supreme Administrative Court of 4 November 2021, Case no. III FSK 3626/21) – conclude that a judge of an administrative court or a court assessor in a regional

administrative court appointed to hold office by the President of the Republic of Poland is a judge of the Republic of Poland and a European judge (within the meaning of Articles 2 and 19(1) of the Treaty on European Union and Articles 6(1)–(3) TEU in conjunction with Article 47 of the Charter of Fundamental Rights and Article 6(1) of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950).

Noteworthy is also the Resolution of the Board of the Supreme Administrative Court of 13 August 2024 on the status of court assessors in voivodship [regional] administrative courts. According to the resolution, there are no grounds for a general verification procedure against these persons. Nor can the decisions passed with their participation be questioned simply because the National Council of the Judiciary, whose judges were chosen by the legislature, was involved in their appointment. The examination, at the request of a party, of the independence and impartiality of a judge on the basis of Article 5a of the Law on the System of Administrative Courts of 25 July 2002 was found sufficient to guarantee the standard of impartiality and independence of administrative court judges. The Board of the Supreme Administrative Court reiterated that administrative courts were obliged to hear incoming cases without undue delay, which entails the need to ensure that judicial positions in administrative courts are fully staffed. The Resolution also contains a pertinent thesis that the announcement of competitions for vacant court assessor posts in voivodship administrative courts cannot be made dependent on political events, i.e., for example, the opinions or positions of political parties/associations or the results of future presidential elections. One can only regret that a dissenting voice can be heard in the public space against such obvious statements.

Ladies and Gentlemen, although the texts of the judicial and presidential oaths differ in wording, the essence of both is a pledge to faithfully serve the Republic of Poland and its citizens. I know the burden of this duty and honour at the same time, so I would like to thank you, [honourable Judges and] Professor Jacek Chlebny, President of the Supreme Administrative Court, for your service to your home country and compatriots. The honourable position of a judge of the Supreme Administrative Court entails numerous duties and the need to make maximum use of one's skills and knowledge in hearing cases that are often of exceptional importance and complexity. I wish that this effort brought you not only a sense of personal fulfilment but also the satisfaction of making a positive impact on the shape of Poles' life, on the strength, affluence, civilisational advancement and future development prospects of the Republic of Poland.

Kind regards,
[handwritten signature]

Sprawozdanie z obrad

W dniu 24 marca 2025 r. odbyło się w siedzibie NSA w Warszawie doroczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w celu rozpatrzenia informacji o działalności sądów administracyjnych w 2024 r., w którym – poza sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego – udział wzięli prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Szef Kancelarii Prezesa NSA.

Po oficjalnym otwarciu Zgromadzenia i powitaniu przybyłych gości Prezes NSA poddał pod głosowanie porządek obrad i po jego przyjęciu podziękował prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych za ich dotychczasową kadencję: sędzi NSA Annie Żak z WSA w Kielcach, sędziemu NSA Wojciechowi Mazurowi z WSA w Warszawie, sędziemu NSA Zbigniewowi Romale z WSA w Gdańsku, sędziemu NSA Jackowi Brolikowi z WSA w Łodzi, sędzi WSA Elżbiecie Kmiecik z WSA w Opolu oraz sędziemu WSA Sławomirowi Pauterowi z WSA w Gorzowie Wielkopolskim.

Powołanie na stanowiska prezesów WSA na drugą kadencję (z dniem 11 kwietnia 2025 r.) otrzymali: sędzia NSA Anna Dumas na stanowisko prezesa WSA w Krakowie, sędzia NSA Jacek Surmacz na stanowisko prezesa WSA w Rzeszowie, sędzia WSA Renata Kantecka na stanowisko prezesa WSA w Olsztynie, sędzia WSA Jakub Zieliński na stanowisko prezesa WSA w Poznaniu oraz sędzia WSA Ireneusz Dukiel na stanowisko prezesa WSA we Wrocławiu.

Na pierwszą kadencję na stanowisko prezesa WSA (która rozpocznie się 11 kwietnia 2025 r.) powołanie otrzymali: sędzia WSA Marzena Łozowska na prezesa WSA w Opolu, sędzia WSA Alojzy Skrodzki na prezesa WSA w Warszawie, sędzia WSA Paweł Mierzejewski na prezesa WSA w Gdańsku oraz sędzia WSA Krzysztof Dziedzic na prezesa WSA w Gorzowie Wielkopolskim.

Następnie Prezes NSA przedstawił *Informację o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku*. W swoim wystąpieniu Prezes NSA zaprezentował wybrane dane statystyczne obrazujące działalność sądownictwa administracyjnego w minionym roku, w szczególności dane dotyczące liczby, rodzaju oraz sposobu załatwienia spraw wpływających do sądów administracyjnych. Wskazał, że w minionym roku wpływ spraw do sądów administracyjnych obu instancji utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie. W 2024 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 23 985 spraw, a do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło łącznie 69 419 spraw. Tak wysoki wpływ spraw można poczytywać m.in. za wyraz społecznego zaufania do sądów administracyjnych w zakresie sprawowanego przez nie wymiaru sprawiedliwości.

Prezes NSA podkreślił, że mimo wciąż utrzymującego się dużego wpływu nowych spraw podjęte działania organizacyjne oraz ogromny wysiłek wszystkich sędziów doprowadziły do zmniejszenia łącznej liczby zaległych spraw oczekujących na rozpatrzenie, odpowiednio, w Naczelnym Sądzie Administracyjnym i w wojewódzkich sądach administracyjnych. W rezultacie w 2024 r. średni czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wyniósł

poniżej 19 miesięcy, a w wojewódzkich sądach administracyjnych niewiele powyżej 4 miesięcy. Należy przy tym podkreślić rekordową w historii liczbę 26 693 (liczba ta nie obejmuje tzw. spraw zamkniętych) spraw rozstrzygniętych w 2024 r. przez Naczelny Sąd Administracyjny mimo niepełnej obsady etatowej sędziów tego Sądu. We wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych łącznie załatwiono 70 464 sprawy.

Następnie Prezes NSA wskazał, że w 2024 r. podjęto w Naczelnym Sądzie Administracyjnym 10 uchwał w składach powiększonych. Uchwały te miały na celu ujednolicenie wykładni przepisów prawa oraz zagwarantowanie jednakowej ich interpretacji przez wszystkie sądy administracyjne.

Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA podjęło uchwałę o przyjęciu przedstawionej przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku*.

Podczas Zgromadzenia prof. Dariusz Dudek – doradca w Kancelarii Prezydenta RP – odczytał list Prezydenta RP¹ adresowany do Prezesa NSA oraz uczestników Zgromadzenia.

Przedmiotem dalszej części obrad był wybór członków Kolegium NSA.

Po przedstawieniu kandydatów na członków Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego Prezes NSA poddał ich kandydatury oraz cały jego skład pod głosowanie Zgromadzenia Ogólnego. Członkami Kolegium NSA zostali sędziowie NSA: Stanisław Bogucki, Dariusz Dudra, Maciej Jaśniewicz, Joanna Kabat-Rembelska, Małgorzata Korycińska, Małgorzata Miron, Jan Rudowski, Małgorzata Rysz, Jerzy Siegień, Marek Stojanowski, Zbigniew Ślusarczyk, Roman Wiatrowski oraz Marian Wolanin.

Prezes NSA Jacek Chlebny zamknął doroczne sprawozdawcze posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Opracowanie: *Monika Tutak-Rutkowska*
(Wydział Informacji Sądowej NSA)

¹ Treść listu *in extenso* znajduje się na s. 26 oraz w tłumaczeniu na j. angielski na s. 29 w niniejszym numerze ZNSA.

English translation:

Report from the proceedings

On 24 March 2025, the Supreme Administrative Court in Warsaw (SAC) hosted the annual meeting of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court to consider the report on the activities of administrative courts in 2024; apart from the SAC judges, the meeting was attended by presidents of voivodeship administrative courts (VAC) and by the Head of the Chancellery of the President of the SAC.

Having officially opened the Assembly and welcomed the participants, prof. Jacek Chlebny, the President of the SAC, put the agenda of the meeting to a vote; once it was adopted, he thanked the following presidents of voivodeship administrative courts for their service: SAC Judge Anna Żak, of the VAC in Kielce; SAC Judge Wojciech Mazur, of the VAC in Warsaw; SAC Judge Zbigniew Romała, of the VAC in Gdańsk; SAC Judge Jacek Brolik, of the VAC in Łódź; VAC Judge Elżbieta Kmiecik of the VAC in Opole; and VAC Judge Sławomir Pauter of the VAC in Gorzów Wielkopolski.

The following persons were appointed for their second terms of office as presidents of voivodeship administrative courts: (effective 11 April 2025): SAC Judge Anna Dumas as President of the VAC in Kraków; SAC Judge Jacek Surmacz as President of the VAC in Rzeszów; VAC Judge Renata Kantecka as President of the VAC in Olsztyn; VAC Judge Jakub Zieliński as President of the VAC in Poznań; and VAC Judge Ireneusz Dukiel as President of the VAC in Wrocław.

The following persons were appointed for their first terms of office as presidents of voivodeship administrative courts (effective 11 April 2025): VAC Judge Marzena Łozowska as President of the VAC in Opole; VAC Judge Alojzy Skrodzki as President of the VAC in Warsaw; VAC Judge Paweł Mierzejewski as President of the VAC in Gdańsk; and VAC Judge Krzysztof Dziedzic as President of the VAC in Gorzów Wielkopolski.

Subsequently, the President of the SAC presented “The Report on the Activities of Administrative Courts in 2024.” In his speech, the President set forth selected statistical figures, showcasing the activities of the administrative judiciary in the previous year, in particular concerning the number, type and manner of examination of cases brought before administrative courts. He pointed out that in the previous year, the inflow of cases to administrative courts of both instances continued to be very high. In 2024, the Supreme Administrative Court received 23,985 cases, whereas voivodeship administrative courts got a total of 69,419. Such a high number may be interpreted as an expression of the society’s trust with administrative courts as regards the administration of justice.

The President of the SAC emphasised that despite the consistently high inflow of new cases, the organisational activities undertaken and the tremendous efforts of all judges led to a decrease in the total number of pending cases, both in the Supreme Administrative Court and the voivodeship administrative courts. As a result, in

2024, the average time taken to deal with a case at the Supreme Administrative Court was below 19 months, whereas in voivodeship administrative courts – just above four months. Here, one should point to the record-breaking 26,693 cases adjudicated in 2024 by the Supreme Administrative Court, and that was despite the vacant judicial positions in the panel of that Court (this number, however, does not include so-called “closed” cases). In total, voivodeship administrative courts handled 70,464 cases.

Then, the President of the SAC said that in 2024, the Supreme Administrative Court adopted 10 resolutions sitting in an extended judicial panel. The resolutions adopted aimed at harmonising legal interpretations and guaranteeing uniform interpretation of the law by all administrative courts.

The General Assembly of Judges of the SAC passed a resolution approving “The Report on the Activities of Administrative Courts in 2024,” as presented by the President of the Supreme Administrative Court.

During the Assembly, prof. Dariusz Dudek, advisor at the Chancellery of the President of the Republic of Poland read out the letter of the President of the Republic of Poland¹ addressed to the President of the SAC and participants of the Assembly.

The subsequent part of the agenda involved electing members to the Board of the SAC. Once the candidates to the Board had been presented, the respective candidates as well as the ultimate composition of the Board were put by the President of the SAC to a vote of the General Assembly. The following persons were elected to the Board of the SAC: SAC Judge Stanisław Bogucki, SAC Judge Dariusz Dudra, SAC Judge Maciej Jaśniewicz, SAC Judge Joanna Kabat-Rembelska, SAC Judge Małgorzata Korycińska, SAC Judge Małgorzata Miron, SAC Judge Jan Rudowski, SAC Judge Małgorzata Rysz, SAC Judge Jerzy Siegień, SAC Judge Marek Stojanowski, SAC Judge Zbigniew Ślusarczyk, SAC Judge Roman Wiatrowski and SAC Judge Marian Wolanin.

The President of the SAC then closed the annual report meeting of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court.

Author: *Monika Tutak-Rutkowska*
(Judicial Information Division of the SAC)

¹ The letter in full can be found on page 26 and, translated into English, on page 29 in this edition of the Scientific Bulletin of Administrative Courts (ZNSA).

STUDIA I ARTYKUŁY

Dr hab. Adam Habuda

[Profesor w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk,
kierownik Zakładu Prawa Ochrony Środowiska; sędzia WSA we Wrocławiu;
OID: <https://orcid.org/0000-0002-7306-6217>]

Prof. dr hab. Wojciech Radecki

[Emerytowany profesor Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk;
OID: <https://orcid.org/0000-0002-9755-9235>]

Zezwolenie i pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków

Streszczenie: Drzewa i krzewy znajdujące się na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków podlegają ochronie zarówno ze względu na ich wartość przyrodniczą, jak i dlatego, że stanowią element zabytku, wpisują się bowiem w jego estetykę. Sprawia to, że w procedurze prowadzącej do usunięcia takich roślin uczestniczy organ ochrony zabytków. Przepisy ustawy o ochronie przyrody stanowią o usuwaniu drzew z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, warunkując taką czynność zezwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków. Przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wyróżniają dodatkowo wpisane do rejestru zabytków parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni, a na usunięcie drzewa wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Artykuł jest poświęcony rozróżnieniu tych dwóch form i idących za tym skutków prawnych. Autorzy odwołują się do przemian stanu prawnego, poglądów komentatorskich, jak i kwestii odpowiedzialności prawnej za usuwanie drzew bądź z nieruchomości wpisanej do rejestru, bądź z nieruchomości zabytkowej będącej parkiem, ogrodem czy inną formą zaprojektowanej zieleni.

Słowa kluczowe: drzewo, krzew, nieruchomość wpisana do rejestru zabytków, wojewódzki konserwator zabytków, zezwolenie, pozwolenie, delikt administracyjny, wykroczenie, przestępstwo

1. Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu jest analiza niektórych relacji między ustawą o ochronie przyrody¹ a ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami² w odniesieniu do usuwania drzew i krzewów rosnących na nieruchomościach wpisanych do rejestru zabytków. Artykuł 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody

¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody.

² Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.; dalej: ustawa o zabytkach.

do kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków zalicza wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Według art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach „Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni”. Jednocześnie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga, o czym stanowi art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o zabytkach, „podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni”.

Powołane przepisy wskazują na rozróżnienie pomiędzy parkami, ogrodami lub innymi formami zaprojektowanej zieleni wpisanymi do rejestru zabytków a innymi nieruchomościami wpisanymi do rejestru zabytków. Za taką dyferencjacją idzie odmienna podstawa oraz forma prawna działania organu ochrony zabytków, ponieważ ustawa o ochronie przyrody stanowi o zezwoleniu na usuwanie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, ustawa o zabytkach zaś – o pozwoleniu na usunięcie drzewa lub krzewu z formy zaprojektowanej zieleni (np. parku, ogrodu) wpisanej do rejestru zabytków.

Takie rozróżnienie nie zostało odpowiednio dostrzeżone w piśmiennictwie, co doprowadziło do nietrafnego naszym zdaniem przyjęcia, że usuwanie przez osobę fizyczną drzew z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków będącej parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni będzie następowało co do zasady na podstawie zgłoszenia³ i dopiero jeżeli organ nałoży obowiązek uzyskania zezwolenia, usunięcie może nastąpić tylko na podstawie zezwolenia⁴, oraz że w odniesieniu do usuwania drzew i krzewów z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, ale innej niż park, ogród lub inna forma zaprojektowanej zieleni, wchodzi w rachubę konieczność uzyskania pozwolenia na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o zabytkach⁵. Waga wskazanego rozróżnienia przekłada się na kwestie odpowiedzialności prawnej za usunięcie drzewa lub krzewu: odpowiedzialność ta wygląda inaczej, gdy usunięcie drzewa (krzewu) następuje bądź to z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, bądź to z nieruchomości będącej parkiem zabytkowym (inną formą zaprojektowanej zieleni).

Podstawowym problemem jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, kiedy usuwanie drzew i krzewów z takich nieruchomości wymaga zezwolenia, a kiedy

³ Szerzej na temat postępowania zgłoszeniowego zakresie usuwania drzew zob. K. Bandarzewski, *Postępowanie zgłoszeniowe w przypadku zamiaru usunięcia przez osobę fizyczną drzewa na cel niezwiązany z prowadzeniem działalności gospodarczej*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 1/2, s. 59–68.

⁴ K. Gruszecki, *Usuwanie drzew lub krzewów przez osoby fizyczne z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków*, „Zieleń Miejska” 2022, nr 5, s. 58.

⁵ K. Gruszecki, *Usuwanie drzew lub krzewów z parków wpisanych do rejestru zabytków mających status lasu*, „Zieleń Miejska” 2022, nr 1, s. 50.

pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, a zatem reżim której ustawy jest właściwy. Odnosimy się także do konsekwencji braku takiego zezwolenia bądź pozwolenia, czyli jak należy oceniać niszczenie lub uszkodzanie drzew i krzewów rosnących na takich nieruchomościach.

2. Powszechna ochrona drzew i krzewów

Taka ochrona stała się instytucją prawną wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁶. Wprowadzona nią konstrukcja ochrony prawnej drzew i krzewów poza lasami została oparta na czterech filarach:

1) obciążeniu podmiotów użytkujących⁷ nieruchomości obowiązkiem troski o drzewa i krzewy rosnące na tych nieruchomościach,

2) uzależnieniu usuwania drzew i krzewów od zezwolenia właściwego organu, chyba że przepisy zwalniały z wymogu uzyskania takiego zezwolenia,

3) opłatach za usuwanie drzew i krzewów na podstawie zezwolenia, chyba że przepisy zwalniały z obowiązku opłatowego,

4) administracyjnych karach pieniężnych za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia, a także za ich niszczenie w kilku normatywnie określonych przypadkach.

Przepisy te zostały przejęte najpierw przez trzecią ustawę o ochronie przyrody⁸, następnie przez czwartą, obowiązującą ustawę o ochronie przyrody⁹. Nadal opierały się one na czterech wskazanych filarach, aczkolwiek pierwszy został nieco osłabiony w ustawie obowiązującej, która nie wskazuje wyraźnie na obowiązek troski akurat o drzewa i krzewy; można go wszakże i trzeba wyprowadzać z podstawowych regulacji ustawy. Jeśli zaś chodzi o filar drugi, to kolejne nowelizacje obowiązującej ustawy¹⁰, rozszerzające listę wyjątków od obowiązku uzyskania

⁶ Dz.U. Nr 3, poz. 6; późniejszy tekst jednolity: Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm. (dalej: ustawa o ochronie środowiska), uchylona ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 100, poz. 1085.

⁷ Nie oznaczało to wszakże użytkowania w rozumieniu Kodeksu cywilnego, ale obowiązek ten rozciągał się na właścicieli, zarządców, użytkowników wieczystych, posiadaczy samoistnych i zależnych; zob. E. Radziszewski, *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987, s. 107. Pojęcie „użytkujący nieruchomości” zostało zastąpione najpierw przez „władający nieruchomościami”, następnie przez „posiadacze nieruchomości”.

⁸ Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, Dz.U. Nr 114, poz. 492; późniejszy tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm.

⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. Nr 92, poz. 880; aktualny tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm.

¹⁰ W okresie od 2015 r. do czerwca 2017 r. były to: fundamentalna nowelizacja całego rozdziału 4 ustawy o ochronie przyrody ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045), ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz.U. poz. 2249), która znosząc jakiegokolwiek ograniczenia w odniesieniu do usuwania drzew na cele niezwiązane z działalnością gospodarczą z nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych, pozostawiła „Polskę w trocinach”, oraz ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. poz. 1074), próbująca poniewczasie poprawić fatalne skutki poprzedniej nowelizacji przez wprowadzenie w odniesieniu do drzew, których obwód na wysokości 5 cm przekraczał 80 cm (topole, wierzby, klony jesionolistne, klony srebrzyste), 65 cm (kasztanowce

zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu oraz wprowadzające na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych usuwanie na podstawie zgłoszenia (a nie zezwolenia), wyraźnie nadwątlili ów filar drugi, bo mnogość wyjątków od wymogu uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów pozwala nawet zastanowić się nad kwestią, czy zasadą jest zezwolenie na usunięcie, a wyjątkiem brak wymogu uzyskania zezwolenia, czy może odwrotnie.

Wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów z terenów nieruchomości poza lasami należało od początku do kompetencji organów administracji terenowej najniższego szczebla, zrazu terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej do organów gminy, a w pewnych sytuacjach uzasadnionych możliwym konfliktem interesów do organów powiatu, a nawet województwa samorządowego. Wyjątkiem było wszakże zawsze usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków.

3. Usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków

Od początku usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków było ujmowane nieco inaczej niż z innych nieruchomości. Stosownie do art. 48 ust. 3 ustawy o ochronie środowiska w brzmieniu pierwotnym „Zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków mogło być wydane tylko przy zachowaniu wymagań określonych przepisami o ochronie zabytków”.

Artykuł 27 ust. 1 obowiązującej wtedy ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury¹¹ stanowił, że „Bez zezwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków nie wolno zabytków burzyć, niszczyć, przerabiać, odnawiać, rekonstruować, konserwować, zabudowywać, odbudowywać, zdobić, uzupełniać, rozkopywać ani dokonywać żadnych innych zmian”. Usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków należało podciągnąć pod pojęcie „innej zmiany” w rozumieniu tego przepisu. Wobec tego powstawało pytanie: Czy to oznaczało, że podstawą takiego usunięcia było zezwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków wydane na podstawie ustawy z 1962 r., czy też terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego miał wydać zezwolenie przewidziane w art. 48 ustawy o ochronie środowiska, ale wcześniej musiał uzyskać aprobatę wojewódzkiego konserwatora zabytków? Więcej argumentów przemawiało za tym drugim stanowiskiem, co znalazło potwierdzenie w przepisach wprowadzających reformę „gminną” w 1990 r.¹² Stosownie do art. 1 pkt 16 lit. a/

zwyczajne, robinie akacjowe, platany klonolistne) lub 50 cm (pozostałe gatunki), rosnących na takich nieruchomościach, tryb „zgłoszeniowy” (w miejsce „pozwoleniowego”), z możliwością wyrażenia przez organ sprzeciwu wobec zamiaru usunięcia drzewa.

¹¹ Dz.U. Nr 10, poz. 48.

¹² Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 34, poz. 198.

tej ustawy do właściwości organów gminy przeszły jako zadania własne określone w ustawach zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego z ustawy o ochronie środowiska, m.in. „wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenów nieruchomości, a w przypadku gdy nieruchomość była wpisana do rejestru zabytków – za zgodą wojewody (art. 48 ust. 2 i 3)”. W świetle tych przepisów sytuacja była jasna: organem właściwym do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków był organ gminy, ale zezwolenie mógł wydać tylko po uzyskaniu zgody wojewody, zapewne wydawanej w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ten stan prawny utrzymał się zaledwie przez trzy lata i został zmieniony ustawą nowelizacyjną z 1993 r.¹³, która przepisowi ust. 3 w art. 48 ustawy o ochronie środowiska nadała brzmienie następujące: „Zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów z terenów nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków wydaje wojewódzki konserwator zabytków”. Takie brzmienie przepisu utrzymało się do końca obowiązywania ustawy o ochronie środowiska, po czym zostało przejęte najpierw w 2001 r. przez art. 47c ust. 3 trzeciej ustawy o ochronie przyrody, następnie przez art. 83 ust. 2 obowiązującej ustawy o ochronie przyrody w redakcji pierwotnej. W odniesieniu do drzew i krzewów rosnących na nieruchomościach wpisanych do rejestru zabytków wojewódzki konserwator zabytków był upoważniony do wydawania zezwoleń na ich usunięcie, uwarunkowywania zezwolenia od przesadzenia lub nasadzeń zastępczych oraz do naliczania i pobierania opłat za ich usuwanie, przy czym za usuwanie ich z takich nieruchomości opłaty były podwajane. Nie miał jednak nigdy kompetencji do wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za ich usuwanie bez zezwolenia bądź za niszczenie, ta kompetencja bowiem należała zawsze do organów samorządu terytorialnego.

W połowie 2003 r. ustawa o ochronie dóbr kultury z 1962 r. została zastąpiona obowiązującą ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jej art. 36 ust. 1 w brzmieniu pierwotnym w kolejnych punktach wyliczał, co wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Były to m.in.: „prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru” (pkt 1), „wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku” (pkt 2), „prowadzenie badań archeologicznych” (pkt 5), „dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru” (pkt 8), wyliczenie to zaś uzupełniał pkt 11 wskazujący na „podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru”. Spoglądając na ten pkt 11, można było utrzymywać, że usuwanie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków zawsze mogłoby prowadzić co najmniej do zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, a jeżeli tak, to wymagało pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków przewidzianego w art. 36

¹³ Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy – Prawo wodne, Dz.U. Nr 40, poz. 183.

ustawy o zabytkach. W ten sposób wszakże nie interpretowano art. 36 ust. 1 pkt 11 z tej prostej przyczyny, że już przez 10 lat obowiązywała regulacja, według której wojewódzki konserwator zabytków wydawał zezwolenia na usuwanie drzew lub krzewów z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków nie na podstawie przepisów dotyczących zabytków, lecz na podstawie najpierw ustawy o ochronie środowiska, następnie trzeciej i czwartej ustawy o ochronie przyrody. Nie było przeto racjonalnego powodu, aby tę regulację dublować, sięgając do art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o zabytkach.

Zwróćmy uwagę, że w ustawach „środowiskowo-przyrodniczych” – tzn. w ustawie o ochronie przyrody z 1991 r., w ustawie o ochronie przyrody z 2004 r. oraz w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. (w brzmieniu nadanym nowelą z 1993 r.) – usunięcie drzewa uwarunkowane było zezwoleniem, w tym zezwoleniem organu ochrony zabytków na usunięcie drzewa z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. W ustawach „zabytkowych” w kwestiach usunięcia drzewa z nieruchomości zabytkowej chronologicznie rzecz wyglądała następująco: 1) w ustawie z 1962 r. stanowiono o zezwoleniu właściwego wojewódzkiego organu ochrony zabytków, 2) w ustawie z 2003 r. w brzmieniu pierwotnym mowa była o pozwoleniu organu ochrony zabytków. Można to interpretować tak, że do czasu wejścia w życie ustawy o zabytkach z 2003 r. organ ochrony zabytków mógł decydować o usunięciu drzewa z terenu nieruchomości zabytkowej, opierając się bądź na ustawie z 1962 r., bądź na ustawie „przyrodniczej”, ale i w jednym, i w drugim przypadku przewidzianą przez przepisy formą prawną było zezwolenie. Niemniej jednak udatniejszą formą prawną było zezwolenie wydawane na podstawie ustawy o ochronie przyrody, ponieważ art. 83 ust. 2 wprost odnosił się do drzewa na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, natomiast art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o zabytkach posługiwał się dużo bardziej ogólną kategorią „podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub wyglądu zabytku wpisanego do rejestru”.

Od dnia wejścia w życie ustawy o zabytkach z 2003 r. działanie zmierzające do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, a więc np. usunięcie drzewa z nieruchomości zabytkowej, wymagało pozwolenia organu ochrony zabytków.

Po wejściu w życie ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. usunięcie drzewa z nieruchomości zabytkowej bez zezwolenia organu ochrony zabytków prowadziło do administracyjnej kary pieniężnej wymierzonej przez organ gminy na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, przy czym kara ta była automatycznie wyższa wobec drzewa usuniętego z nieruchomości wpisanej do rejestru. Działanie w postaci usunięcia drzewa z zabytkowego ogrodu bez pozwolenia wymaganego przez art. 36 ust. 1 ustawy o zabytkach z 2003 r. było niszczeniem lub uszkodzeniem zabytku w rozumieniu art. 108 ustawy. W świetle takiego brzmienia przepisów pojawia się wniosek, że podmiot chcący usunąć drzewo z zabytkowego ogrodu mógł: 1) wystąpić o pozwolenie do organu ochrony zabytków na podstawie ustawy o zabytkach, 2) wystąpić o zezwolenie do organu ochrony zabytków na podstawie ustawy o ochronie przyrody. W tym pierwszym przypadku w razie

uzyskania pozwolenia w ogóle nie ma mowy o jakiegokolwiek opłacie, ponieważ takowej nie przewiduje ustawa o zabytkach. Natomiast w drugim przypadku – zezwolenia – zastosowanie znajdują zasady opłatowe wynikające z ustawy o ochronie przyrody.

Ten stan prawny zmienił się istotnie na skutek dwóch nowelizacji przeprowadzonych w czerwcu 2017 r. i w listopadzie tegoż roku. Aby dokładnie wgłębić się w ich konsekwencje, należy *in extenso* przywołać brzmienie kilku przepisów ustawy o ochronie przyrody, po kolejnych nowelizacjach z lat 2015 i 2016 oraz z maja 2017 r., ale przed nowelizacją z czerwca 2017 r. Oto one w wersji obowiązującej do 8 września 2017 r.:

„Art. 83. 1. Usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia (...).

(...)

Art. 83a. 1. Zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a w przypadku gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków – wojewódzki konserwator zabytków.

(...)

Art. 83f. 1. Przepisów art. 83 ust. 1 nie stosuje się do:

1) krzewu lub krzewów rosnących w skupisku, o powierzchni do 25 m²;
2) krzewów na terenach pokrytych roślinnością pełniącą funkcje ozdobne, urządzonej pod względem rozmieszczenia i doboru gatunków posadzonych roślin, z wyłączeniem krzewów w pasie drogowym drogi publicznej, na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz na terenach zieleni;

3) drzew, których obwód pnia na wysokości 5 cm nie przekracza:

a) 80 cm – w przypadku topoli, wierzb, klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego,

b) 65 cm – w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz platanu klonolistnego,

c) 50 cm – w przypadku pozostałych gatunków drzew;

3a) drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej;

(...)

5) drzew lub krzewów owocowych, z wyłączeniem rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub na terenach zieleni”.

Na tle tego przepisu pojawiały się pytania o doniosłym znaczeniu praktycznym, zwłaszcza co do pkt 3 i 3a, mianowicie:

– Czy usunięcie drzewa, którego obwód na wysokości 5 cm nie przekraczał, odpowiednio, 80 cm, 65 cm i 50 cm, ale rosnącego na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, wymagało zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków?

– Czy usunięcie na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej drzewa lub krzewu z nieruchomości stanowiącej własność osoby fizycznej, ale

nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, wymagało zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków?

Na oba te pytania należało odpowiedzieć przecząco – nie wymagało, a to z co najmniej trzech powodów:

- Jeżeli art. 83f wyłączał stosowanie art. 83 ust. 1, a ten ostatni wskazywał tylko na zezwolenie, to zgodnie z zasadą *lege non distinguente* wyłączał wymóg uzyskania zezwolenia zarówno wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, jak i wojewódzkiego konserwatora zabytków, bo takie zezwolenia były traktowane identycznie we wspólnym dla obu art. 83a ust. 1.

- Jeżeli ustawodawca nie chciał wyłączyć wymogu uzyskania zezwolenia w stosunku do drzew i krzewów rosnących na nieruchomościach wpisanych do rejestru zabytków, to wskazywał na to wprost, co też uczynił w art. 83f ust. 1 pkt 2 (urządzone krzewy) i pkt 5 (drzewa i krzewy owocowe).

- Wprowadzając nowelą z 11 maja 2017 r. tryb „zgłoszeniowy” usuwania drzew o wymiarach obwodu przekraczających, odpowiednio, 80 cm, 65 cm i 50 cm z nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych na cele niezwiązane z działalnością gospodarczą (art. 83f ust. 4), ustawodawca zróżnicował przypadki, w których właściwy organ mógł lub musiał wnieść sprzeciw. Stosownie do art. 83f ust. 14 pkt 1 lit. a/ organ mógł wnieść sprzeciw „w przypadku lokalizacji drzewa na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków”, a stosownie do art. 83f ust. 15 pkt 1 organ wnosił sprzeciw (tj. był zobowiązany do wniesienia sprzeciwu), jeżeli zgłoszenie dotyczyło „usunięcia drzewa objętego obowiązkiem uzyskania zezwolenia na usunięcie”. Z tego zestawienia wynikało jasno, że sama lokalizacja drzewa na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków nie sprawiała, że na jego usunięcie było wymagane zezwolenie.

Skądinąd ten trzeci argument można było z łatwością podważyć, wykazując, że skoro usunięcie drzewa owocowego rosnącego na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków wymagało zezwolenia (art. 83f ust. 1 pkt 5), to tym bardziej usunięcie drzewa innego niż owocowe, o wymiarach obwodu przekraczających, odpowiednio, 80 cm, 65 cm i 50 cm, rosnącego na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków takiego zezwolenia wymagało, a zatem należało stosować art. 83f ust. 15 pkt 1, a nie art. 83f ust. 14 pkt 1 lit. a/¹⁴. Wprawdzie sam tekst ustawy prowadził do innych wniosków, ale rysująca się możliwość podważania tekstu z zastosowaniem argumentacji *a minori ad maius* (jeżeli usunięcie drzewa owocowego wymaga zezwolenia, to tym bardziej wymaga go usunięcie drzewa innego niż owocowe, skoro ustawodawca generalnie drzewa owocowe mniej ceni niż inne) zdawała się wskazywać, że coś z tym usuwaniem drzew i krzewów z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków nie jest w porządku.

Dla dopełnienia obrazu przywołamy jeszcze *in extenso* dwa punkty art. 36 ust. 1 ustawy o zabytkach w brzmieniu obowiązującym bezpośrednio przed nowelizacją z czerwca 2017 r. Oto ich treść:

¹⁴ D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78–90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2017, s. 156–159.

„Art. 36. 1. Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga:

1) prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru;

(...)

11) podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru”.

4. Nowelizacja przepisów o usuwaniu drzew i krzewów z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków z 22 czerwca 2017 r.

Zmiana przepisów nastąpiła ustawą z dnia 22 czerwca 2017 r. nowelizującą ustawy o zabytkach oraz o ochronie przyrody¹⁵, nazwijmy ją nowelizacją czerwcową, która weszła w życie 9 września 2017 r. Ustawa ta w art. 1 w 25 punktach zmieniła regulacje ustawy o zabytkach, przy czym nie został zmieniony pkt 1 w jej art. 36 ust. 1, natomiast istotną dla ochrony przyrody zmianą było nadanie przepisowi art. 36 ust. 1 pkt 11 tej ustawy nowego brzmienia, według którego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymagało podejmowanie innych (tj. innych niż wskazane w pkt 1–10) „działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, w tym usuwanie drzew lub krzewów z nieruchomości, z wyjątkiem przypadków prowadzenia akcji ratowniczej przez jednostki ochrony przeciwpożarowej lub inne właściwe służby ustawowo powołane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia”.

Nowelizacja czerwcowa w art. 3 zmieniła kilka przepisów ustawy o ochronie przyrody, a najistotniejsze zmiany to:

- zmiana ust. 1 w art. 83 stwierdzającym, że usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia, polegająca na tym, że po wyrazach „z terenu nieruchomości” dodano wyrazy „lub jej części niewpisanej do rejestru zabytków”;

- dodanie po ust. 1 w art. 83 nowego ust. 1a w brzmieniu: „Usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków może nastąpić po uzyskaniu pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wydanego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”;

- zmiana ust. 1 w art. 83a, który po nowelizacji stanowił: „Zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta”; usunięto zatem wojewódzkiego konserwatora zabytków z kręgu organów wydających zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości;

- skreślenie w art. 83f ust. 1 pkt 2 i 5 wyrazów „na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków”;

- uchylenie pkt 3 w art. 86 ust. 1 stanowiącego, że nie nalicza się opłat za usuwanie drzew lub krzewów, „jeżeli usunięcie jest związane z odnową i pielęgnacją drzew rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków”.

¹⁵ Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1595.

Zmiany te oznaczały, że po wejściu w życie nowelizacji czerwcowej wojewódzki konserwator zabytków nie wydawał żadnych zezwoleń na podstawie ustawy o ochronie przyrody, a instrumentarium zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów przewidziane w tej ustawie zostało jednoznacznie ograniczone do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków; innymi słowy: nieruchomości wpisane do rejestru zabytków zostały wyłączone z instrumentarium zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów przewidzianego w ustawie o ochronie przyrody. W miejsce dotychczasowych zezwoleń wydawanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie ustawy o ochronie przyrody weszły pozwolenia wydawane na podstawie ustawy o zabytkach, a ponieważ jedną z fundamentalnych reguł wykładni prawa jest, że w języku prawnym nie ma synonimów, przeto „pozwolenie” z art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o zabytkach to nie to samo co „zezwolenie” z ustawy o ochronie przyrody.

Przywołany zakaz synonimii czy interpretacji synonimicznej, a więc wyrażania tej samej treści za pomocą dwóch lub więcej form językowych¹⁶, jest usankcjonowany w dogmatyce prawa i wyrażony normatywnie przez § 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁷: „Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”. Ów zakaz, mocno podkreślany na gruncie jednego aktu prawnego, nie jest już jednak tak rygorystyczny wobec pojęć z różnych aktów prawnych. Zakaz wykładni synonimicznej należy rozumieć ściśle na gruncie jednego aktu prawnego, natomiast z inną sytuacją mamy do czynienia, gdy przedmiotem wykładni są różne zwroty językowe, z których każdy funkcjonuje w innym akcie prawnym¹⁸. Z tych powodów, chociaż przyjęliśmy w przedstawionym wyżej stanie prawnym, że zezwolenie wchodzi w miejsce pozwolenia, to dodatkowo akcentujemy, że mamy do czynienia z odrębnymi aktami prawnymi: ustawą o ochronie przyrody oraz ustawą o zabytkach, co uchyla furtkę dla przełamania zakazu wykładni synonimicznej.

To spostrzeżenie pociągało za sobą doniosłe konsekwencje praktyczne, które można zilustrować choćby przepisami art. 83f ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o ochronie przyrody, według których artykułu 83 ust. 1, czyli przepisu wyrażającego zasadę, że na usunięcie drzewa lub krzewu wymagane jest uzyskanie zezwolenia, nie stosuje się do krzewu lub krzewów rosnących w skupisku, o powierzchni do 25 m² (pkt 1) ani do drzew, których obwód pnia na wysokości 5 cm nie przekracza, odpowiednio, 80 cm, 65 cm i 50 cm (pkt 3). Przed wejściem w życie nowelizacji czerwcowej należało utrzymywać, że takie krzewy lub drzewa, nazwijmy je dla uproszczenia „o rozmiarach podprogowych”, można było usuwać bez zezwolenia, nawet jeżeli rosły na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, a to dlatego, że „zezwolenie” w rozumieniu art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody oznaczało – zgodnie z art. 83a ust. 1 tej ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji czerwcowej – zarówno zezwolenie wójta,

¹⁶ *Encyklopedia językoznawstwa ogólnego*, Wrocław 2003, s. 580.

¹⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

¹⁸ Zob.: rozważania zawarte w uchwale SN z 17 grudnia 2008 r., I KZP 27/08; głosę do tej uchwały: M. Bielski, PiP 2010, z. 3, s. 136–141; postanowienie SN z 24 września 2008 r., III KK 401/07.

burmistrza albo prezydenta miasta, jak i zezwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Po wejściu w życie tej nowelizacji sytuacja się zmieniła, ponieważ ustawodawca wyłączył nieruchomości wpisane do rejestru zabytków (albo ich części, jeżeli tylko części zostały wpisane do takiego rejestru) spod przewidzianego w ustawie o ochronie przyrody reżimu zezwoleń, przenosząc je całkowicie do reżimu pozwoleń przewidzianego w ustawie o zabytkach. Oznaczało to, że nawet na usunięcie jednego „nędznego” krzewu albo „rachitycznego” drzewka, którego obwód pnia na wysokości 5 cm nie przekraczał 10 cm, wymagane było – zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o zabytkach – pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. W pełni działała tu zasada *lege non distinguente*: jeżeli przepis ten stanowił: „w tym usuwanie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości” (rzecz jasna, chodziło o nieruchomość wpisaną do rejestru zabytków), to zasada ta nie pozwalała na ich różnicowanie, nowa regulacja objęła wszystkie drzewa lub krzewy (bez względu na ich gatunek i rozmiary) rosnące na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Nie było żadnych podstaw prawnych ku temu, aby rozwiązania dotyczące usuwania drzew i krzewów przewidziane w ustawie o ochronie przyrody przenosić na ustawę o zabytkach, wyłączając z reżimu ustawy o zabytkach drzewa i krzewy o rozmiarach podprogowych w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody. Nowy ust. 1a dodany do art. 83 ustawy o ochronie przyrody był jedynie informacją o warunkach usuwania drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków.

Nowelizacja czerwcową pociągnęła za sobą poważne konsekwencje. Zanim jednak do nich przejdziemy, zatrzymamy się nad pytaniem o zakres nowej regulacji. Obejmowała ona tylko nieruchomości wpisane do rejestru zabytków. Wydawałoby się, że to niewiele, ale byłoby to wrażenie złudne, jeśli uwzględnić żywo niegdyś dyskutowany problem usuwania drzew i krzewów z wpisanych do rejestru zabytków układów urbanistycznych, ruralistycznych bądź zespołów budowlanych. Chodziło o to, czy w dawnym stanie prawnym zezwolenia wydawał zawsze wojewódzki konserwator zabytków, jeżeli ów układ lub zespół został wpisany do rejestru zabytków, czy też jego właściwość była uzasadniona dopiero wtedy, gdy wchodząca w skład układu lub zespołu nieruchomość została indywidualnie wpisana do rejestru zabytków. Przypomnimy treść art. 9 ust. 3 ustawy o zabytkach: „Wpis do rejestru historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tych układów lub zespołu zabytków nieruchomych”. Komentatorzy ustawy o ochronie przyrody zajęli stanowiska diametralnie odmienne, jeden z nich uznał, że dopiero indywidualny wpis uzasadnia właściwość wojewódzkiego konserwatora zabytków¹⁹, drugi utrzymywał, że wystarczy wpis samego układu²⁰. Orzecznictwo sądów administracyjnych było niejednolite, dopiero uchwała powiększonego składu NSA podjęta jako uchwała abstrakcyjna w reakcji na rozbieżne orzecznictwo sądowe zdawała się ten spór kończyć. Teza uchwały głosi, że „Zgodnie z art. 83a ust. 1 ustawy (...) o ochronie przyrody (...) organem właściwym do wydania zezwolenia

¹⁹ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 469–471.

²⁰ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 354–355.

na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości, na której znajduje się wpisany do rejestru zabytków układ urbanistyczny, ruralistyczny lub zespół budowlany (...), jest wojewódzki konserwator zabytków”²¹. Można wprawdzie zauważyć, że poczynając od 9 września 2017 r. nie było już art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania tej uchwały, ale gdyby praktyka, interpretując art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o zabytkach, poszła w kierunku wytyczonym tą uchwałą, to okazałoby się, że samo wpisanie układu urbanistycznego, ruralistycznego lub zespołu budowlanego do rejestru zabytków przenosi rosnące w jego obrębie drzewa i krzewy z reżimu ustawy o ochronie przyrody do reżimu ustawy o zabytkach, a zatem rozmiary sygnalizowanego problemu były znaczne.

5. Nowelizacja przepisów o usuwaniu drzew i krzewów z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków z 24 listopada 2017 r.

Ustawodawca nie dał praktyce szans na przetestowanie rozwiązań wprowadzonych nowelizacją czerwcową, bo po zaledwie dwóch miesiącach od jej wejścia w życie ponownie odnośne przepisy zmienił ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. nowelizującą przepisy ustaw o zabytkach oraz o ochronie przyrody²². Ta nowelizacja, nazwijmy ją listopadową, weszła w życie 18 stycznia 2018 r. W ustawie o zabytkach zmieniono dwa punkty w art. 36 ust. 1. Po wyrazach „Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga”:

- pkt 1 otrzymał brzmienie: „prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni”;
- pkt 11 otrzymał brzmienie: „podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni”.

Nowelizacja listopadowa w odniesieniu do samej ustawy o zabytkach oznacza, że ustawodawca – z punktu widzenia wymagań prawnych dotyczących usuwania drzew i krzewów – podzielił zabytki nieruchome w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 tej ustawy i wpisane do rejestru zabytków na dwie grupy:

- do pierwszej zaliczył parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. g/; dalej posługujemy się także skrótem: „park zabytkowy”, rozumiejąc przez to zawsze wpisane do rejestru zabytków parki, ogrody lub inne formy zaprojektowanej zieleni;
- do drugiej zaliczył wszystkie pozostałe.

²¹ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 19 października 2015 r., II OPS 3/15, CBOSA, z aprobowaną glosą W. Sawczyna, OSP 2016, z. 7/8.

²² Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o ochronie przyrody, Dz.U. z 2018 r. poz. 10.

W odniesieniu do usuwania drzew i krzewów rosnących na wpisanych do rejestru zabytkach grupy pierwszej wprowadził obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 36 ust. 1 pkt 1), jeśli zaś chodzi o zabytki grupy drugiej, to w sposób niebudzący najmniejszych wątpliwości przesądził, że usuwanie z nich drzew lub krzewów nie wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wydawanego na podstawie tej ustawy. Nie znaczy to, że wojewódzki konserwator zabytków nie wydaje już żadnej decyzji dotyczącej usuwania drzew i krzewów z takich nieruchomości, bo wydaje, ale nie „pozwolenie” w rozumieniu ustawy o zabytkach, lecz ponownie „zezwolenie” na podstawie ustawy o ochronie przyrody.

Kolejne przepisy nowelizacji listopadowej zmieniły regulacje ustawy o ochronie przyrody w ten sposób, że:

- w art. 83 ust. 1 skreślono wyrazy wskazujące, że chodzi jedynie o nieruchomość lub jej część „niewpisaną do rejestru zabytków”, czyli skreślono to, co zostało dodane nowelizacją czerwową;
- uchylono ust. 1a dodany do art. 83 nowelizacją czerwową;
- w art. 83a ust. 1 dodano wskazanie, że jeśli chodzi o nieruchomość lub jej część wpisaną do rejestru zabytków, to zezwolenie wydaje wojewódzki konserwator zabytków, czyli dodano to, co zostało skreślone nowelizacją czerwową;
- w art. 83f ust. 1 pkt 2 i 5 uzupełniono wyjątki od reguły, że nie jest wymagane zezwolenie na usuwanie urządzonych krzewów (pkt 2) oraz drzew lub krzewów owocowych (pkt 5), wskazaniem, że takich wyjątków nie stosuje się, gdy chodzi o nieruchomości lub ich części wpisane do rejestru zabytków, czyli ponownie wprowadzono to, co zostało usunięte nowelizacją czerwową;
- do art. 86 ust. 1 dodano nowy pkt 1a stanowiący, że opłat nie nalicza się za usuwanie „drzew lub krzewów, jeżeli usunięcie jest związane z odnową i pielęgnacją drzew rosnących na terenie nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków”, czyli dodano rozwiązanie będące odpowiednikiem pkt 3 uchylonego nowelizacją czerwową.

Okazuje się, że nowelizacja listopadowa w odniesieniu do ustawy o ochronie przyrody cofnęła skutki nowelizacji czercowej z dwoma wyjątkami: pierwszym merytorycznie nieistotnym – polegającym na wskazaniu, że chodzi także o części nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, do czego wszakże można było dojść także w drodze interpretacji, i drugim istotnym – polegającym na wskazaniu, że usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stanowiącej park, ogród lub inną formę zaprojektowanej zieleni, wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

6. Artykuł 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody a art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach

Na tym tle pojawia się pytanie, na które odpowiedź ma kapitalne znaczenie praktyczne: Jaka jest relacja między art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody a art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach?

Artykuł 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody do kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków ponownie zalicza wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów z nieruchomości (lub jej części) wpisanej do rejestru zabytków. Zgodnie z zasadą *lege non distinguente* chodzi o każdą nieruchomość wpisaną do rejestru zabytków, a zatem o każdą z nieruchomości wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach, czyli także o nieruchomość będącą parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni. Natomiast w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach chodzi tylko o wpisaną do rejestru zabytków nieruchomość będącą parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni. W tym miejscu należy wrócić do kwestii wpisu do rejestru zabytków historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego i – idąc śladem uzasadnienia postanowienia NSA z 2021 r.²³ – przyjąć, że dopiero indywidualny wpis parku, ogrodu i innej formy zaprojektowanej zieleni do rejestru zabytków uzasadnia właściwość wojewódzkiego konserwatora zabytków do wydania pozwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach. Jest tak dlatego, że do rejestru zabytków ma być wpisany właśnie ów park, ogród bądź inna forma zaprojektowanej zieleni. Jeżeli natomiast ów park (ogród lub inna forma zaprojektowanej zieleni) znajduje się w obrębie wpisanego do rejestru zabytków np. historycznego układu urbanistycznego, ale bez indywidualnego wpisu, to także wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję dotyczącą usunięcia drzewa lub krzewu, ale nie pozwolenie w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach, lecz zezwolenie w rozumieniu art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Wobec tego nasuwa się rozwiązanie pozwalające uznać art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach za *lex specialis* w stosunku do art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Jeżeli tak, to zasada *lex specialis derogat legi generali* nakazuje uznać, że w razie usuwania drzew lub krzewów z wpisanego do rejestru zabytkowego parku nie stosuje się art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody ani żadnego z przepisów tej ustawy z nim związanych, lecz stosuje się tylko art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach. Konsekwencje przyjęcia takiego rozwiązania są bardzo poważne:

- wymóg uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na usuwanie drzew i krzewów z zabytkowych parków odnosi się do usuwania jakichkolwiek drzew i krzewów, bez względu na ich gatunek i rozmiary (zasada *lege non distinguente*);
- w zabytkowych parkach stanowiących własność osób fizycznych nie znajduje zastosowania tryb „zgłoszeniowy” uregulowany w art. 83f ust. 4–19 ustawy o ochronie przyrody (zasada *lex specialis derogat legi generali*);
- wojewódzki konserwator zabytków, wydając pozwolenie (a nie zezwolenie) na usunięcie drzewa lub krzewu z zabytkowego parku, nie może naliczyć opłat (ustawa o zabytkach takich opłat nie zna), tym samym nie może uzależnić pozwolenia od przesadzenia ani nasadzeń zastępczych;
- usunięcie drzewa lub krzewu (każdego, bez względu na obwód pnia drzewa lub powierzchnię krzewów) z zabytkowego parku bez wymaganego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków jest działaniem bezprawnym.

²³ Postanowienie NSA z 16 listopada 2021 r., II OW 15/21, CBOSA.

Na nieruchomościach (lub ich częściach) wpisanych do rejestru zabytków, ale innych niż parki, ogrody albo inne formy zaprojektowanej zieleni, sytuacja jest zasadniczo odmienna. Na nich także działa zasada *lex specialis derogat legi generali*, lecz niejako odwrotnie: tu *lex specialis* to ustawa o ochronie przyrody. Wniosek ten wynika bezspornie z aktualnego brzmienia art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o zabytkach, który wymóg uzyskania pozwolenia wyłącza w odniesieniu do działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisany do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni. Podstawowe konsekwencje zajęcia takiego stanowiska w odniesieniu do nieruchomości (lub ich części) wpisanych do rejestru zabytków, ale innych niż parki zabytkowe, są następujące:

- pozwolenie znane ustawie o zabytkach nigdy nie wchodzi w rachubę;
- zezwolenie, jeżeli jest wymagane, wydaje wojewódzki konserwator zabytków na podstawie ustawy o ochronie przyrody;
- bez zezwolenia można usuwać krzewy o powierzchni do 25 m² oraz drzewa, których obwód pnia na wysokości 5 cm nie przekracza, w zależności od gatunku drzewa, odpowiednio 80 cm, 65 cm lub 50 cm;
- usuwanie z nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych na cele niezwiązane z działalnością gospodarczą drzew, których obwód pnia na wysokości 5 cm przekracza, w zależności od gatunku drzewa, odpowiednio 80 cm, 65 cm lub 50 cm, następuje w trybie „zgłoszeniowym”, czyli właściciel zgłasza zamiar usunięcia wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków i dopiero jeżeli on wyrazi sprzeciw, występuje do niego o zezwolenie;
- zawsze zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga usuwanie urządzonych krzewów pełniących funkcje ozdobne oraz drzew owocowych;
- wydając zezwolenie, wojewódzki konserwator zabytków nalicza opłaty oraz może uzależnić zezwolenie od przesadzenia lub nasadzeń zastępczych, co nie dotyczy zezwolenia wydawanego ostatecznie w trybie „zgłoszeniowym”;
- usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków jest działaniem bezprawnym.

7. Odpowiedzialność za usuwanie, niszczenie lub uszkodzanie drzew lub krzewów w zabytkowych parkach, ogrodach lub innych formach zaprojektowanej zieleni

Zacniemy od przytoczenia *in extenso* przepisów art. 107d ust. 1, 2 i 5 ustawy o zabytkach:

„Art. 107d. 1. Kto bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków podejmuje działania, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1–5, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 500 000 zł.

2. Kto podejmuje działania, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1–5, niezgodnie z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu wojewódzkiego konserwatora zabytków, podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 do 500 000 zł.

(...)

5. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1–4, nakłada w drodze decyzji organ ochrony zabytków, który wydał pozwolenie bądź był właściwy do wydania pozwolenia”.

Jeśli zważyć, że zgodnie z art. 107g ustawy o zabytkach „Do kar pieniężnych stosuje się przepisy działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego”, to czyn określony w art. 107d można nazwać deliktem administracyjnym. Wprawdzie nie jest to termin prawny (żaden obowiązujący akt prawny się nim nie posługuje), ale jest powszechnie używany zarówno w literaturze prawniczej, jak i w orzecznictwie sądowym. Skoro jednym z wariantów zachowania wymagającego pozwolenia w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach jest „usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni”, to takie działanie podejmowane bez pozwolenia jest deliktem administracyjnym z art. 107d ust. 1, a podejmowane wprawdzie na podstawie pozwolenia, ale niezgodnie z zakresem lub warunkami określonymi w pozwoleniu, jest deliktem administracyjnym z art. 107d ust. 2.

Na tym tle powstaje zasadniczej wagi pytanie: kto może być podmiotem deliktu? Jasna jest sytuacja opisana w art. 107d ust. 2 – może nim być tylko ten, kto otrzymał pozwolenie, a zgodnie z art. 36 ust. 5 pozwolenie może uzyskać tylko osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego. Nie jest jasna sytuacja opisana w art. 107d ust. 1, gdyż odpowiedź na pytanie, kto może być podmiotem takiego deliktu, może być dwójaka:

1) tylko osoba posiadająca tytuł prawny do korzystania z zabytku, bo tylko ona może wystąpić z prawnie skutecznym wnioskiem o pozwolenie;

2) każdy, a więc także tzw. ekstraneus, czyli osoba niemająca żadnego tytułu prawnego do korzystania z zabytku.

Zanim odpowiemy na tak postawione pytanie, zatrzymamy się nad kwalifikacją prawną czynu owego ekstraneusa, który niszczy lub uszkadza drzewo w parku zabytkowym, lecz go nie usuwa. Przyjmijmy dla uproszczenia, że ekstraneusem jest osoba fizyczna. Nie mamy wątpliwości, że jego czyn należy kwalifikować jako przestępstwo z art. 108 ust. 1 ustawy o zabytkach, za co grozi mu kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, jeżeli działał umyślnie, a jako przestępstwo z art. 108 ust. 2 tej ustawy, zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, jeżeli działał nieumyślnie. Jest tak dlatego, że drzewo jest integralnym elementem parku zabytkowego, a zatem zniszczenie lub uszkodzenie pojedynczego drzewa jest tym samym uszkodzeniem parku zabytkowego.

Jeżeli tak, to z jakiej racji owemu ekstraneusowi za usunięcie drzewa ma grozić jedynie kara pieniężna w wysokości od 500 do 500 000 zł? Nie widzimy żadnej takiej racji, wobec czego na postawione pytanie odpowiadamy: podmiotem deliktu administracyjnego z art. 107d ust. 1 ustawy o zabytkach może być tylko osoba posiadająca tytuł prawny do korzystania z zabytku, która usuwa drzewo lub krzew z parku zabytkowego bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Jest to rozwiązanie logiczne z kilku powodów. Po pierwsze, podmiot ma przecież tytuł prawny do korzystania z zabytku, wobec czego odpowiada łagodniej za naruszenie wymogów administracyjnych niż ten, kto takiego tytułu nie ma. Po drugie, w jednym przepisie art. 107d zostały połączone dwa warianty: brak pozwolenia (ust. 1) i naruszenie warunków pozwolenia (ust. 2), co zdaje się wskazywać na tę samą osobę, która w wariancie pierwszym nie ma pozwolenia, w wariancie drugim ma, ale narusza jego warunki. Po trzecie, jeżeli mówimy, że coś wymaga pozwolenia, to *implicite* zakładamy, że pozwolenie może być wydane, a przecież wojewódzki konserwator zabytków żadnemu ekstraneusowi pozwolenia wydać nie może, bo art. 36 ust. 5 jasno precyzuje, kto może wystąpić z wnioskiem o pozwolenie. Za przedstawioną argumentacją przemawia dodatkowo art. 107d ust. 5 *in fine* – żaden organ ochrony zabytków nie może być właściwy do wydania pozwolenia ekstraneusowi.

Logika przedstawionego przez nas wywodu łamie się natychmiast, jeżeli założymy, że będący osobą fizyczną właściciel parku zabytkowego nie usuwa drzewa, lecz niszczy je lub uszkadza. Jeżeli konsekwentnie przyjmiemy, że w parkach zabytkowych nie stosuje się przepisów ustawy o ochronie przyrody dotyczących drzew i krzewów, i jednocześnie zgodzimy się z tą linią orzecznictwa, że czym innym jest usunięcie, a czym innym zniszczenie lub uszkodzenie, to nie ma innego wyjścia niż przyjęcie, że ów właściciel popełnia przestępstwo z art. 108 ustawy o ochronie zabytków, bo do wiedzy elementarnej z zakresu prawa karnego należy, że wprowadzie co do zasady nie można odpowiadać karnie za zniszczenie lub uszkodzenie własnej rzeczy, ale można, jeżeli owa rzecz korzysta ze wzmożonej ochrony przewidzianej w przepisach szczególnych, a najprostszym przykładem owej wzmożonej ochrony jest uznanie rzeczy za zabytek, czyli można odpowiadać karnie za zniszczenie lub uszkodzenie własnego zabytku²⁴. Ale jeżeli tak, to dlaczego usunięcie drzewa lub krzewu z własnego parku zabytkowego bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków nie miałoby być przestępstwem z art. 108 ustawy o zabytkach?

Naszym zdaniem taka interpretacja – oparta na potraktowaniu usunięcia drzewa lub krzewu z własnego parku zabytkowego bez pozwolenia konserwatora zabytków jako przestępstwa niszczenia lub uszkodzenia zabytku (art. 108 ustawy o zabytkach) – nie jest wykluczona i znajduje uzasadnienie we względach celowościowych oraz systemowych. Inspirację dla takiej wykładni odnaleźliśmy także w uchwale – o mocy zasady prawnej – Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2008 r., I KZP 27/08, w której dopuszczono i przekonująco wykazano, że znaczenie normatywne różniących się pojęć może być tożsame. Gdy Sąd Najwyższy uzasadniał to na tle sformułowań „przemoc wobec osoby” oraz „gwałt na osobie”, to według nas, *mutatis mutandis*, można to przenieść na płaszczyznę pojęciową usunięcia drzewa z własnego parku zabytkowego (bez pozwolenia) i zniszczenia drzewa.

²⁴ Zob. W. Radecki, *Przestępstwa z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, w: *System prawa karnego*, t. 11, *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe*, red. M. Bojarski, Warszawa 2018, s. 1085–1086.

8. Odpowiedzialność za usuwanie, niszczenie lub uszkodzanie drzew lub krzewów rosnących na nieruchomościach wpisanych do rejestru zabytków, innych niż parki, ogrody lub inne formy zaprojektowanej zieleni

Nowelizacja listopadowa z 2017 r. przywróciła właściwość wojewódzkiego konserwatora zabytków do wydawania zezwoleń (a nie pozwoleń) na usuwanie drzew lub krzewów z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (ale innych niż parki, ogrody i formy zaprojektowanej zieleni) na podstawie ustawy o ochronie przyrody (a nie ustawy o zabytkach). Tym samym usunięcie drzewa lub krzewu z takiej nieruchomości bez wymaganego zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków stało się ponownie – tak jak przed wejściem w życie nowelizacji czerwcowej z 2017 r. – deliktem administracyjnym z art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody. Także w odniesieniu do niszczenia i uszkodzania takich drzew stosuje się przepisy ustawy o ochronie przyrody. Zagadnienia tego nie rozwijamy, bo wykroczyłoby to znaczenie poza założony przedmiot naszego opracowania, lecz odsyłamy do powoływanej w tekście literatury. Zakończymy jedynie spostrzeżeniem, że nie znajdują tu zastosowania przepisy ustawy o zabytkach dotyczące pozwoleń jako wyłączone przez art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o zabytkach. Naszym zdaniem ani usunięcie, ani zniszczenie, ani uszkodzenie drzewa lub krzewu na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków (innej niż park, ogród lub inna forma zaprojektowanej zieleni) nie jest zniszczeniem lub uszkodzeniem zabytku w rozumieniu art. 108 ustawy o zabytkach, gdyż w odróżnieniu od parku zabytkowego drzewo lub krzew nie jest tu integralnym elementem zabytku, wobec czego instrumentarium zawarte w ustawie o ochronie przyrody jest wystarczające.

9. Podsumowanie

Nie zgadzamy się z poglądem, że usuwanie przez osobę fizyczną drzew z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków będącej parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni będzie następowało co do zasady na podstawie zgłoszenia i dopiero jeżeli organ nałoży obowiązek uzyskania zezwolenia, usunięcie może nastąpić tylko na podstawie zezwolenia. Nie jest też tak, że w odniesieniu do usuwania drzew i krzewów z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, ale innej niż park, ogród lub inna forma zaprojektowanej zieleni, wchodzi w rachubę konieczność uzyskania pozwolenia na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o zabytkach²⁵. Po pierwsze dlatego, że w parkach zabytkowych nie stosuje się żadnych przepisów ustawy o ochronie przyrody dotyczących usuwania drzew i krzewów. Po drugie, na nieruchomościach wpisanych do rejestru zabytków, ale innych niż parki zabytkowe, nie stosuje się żadnych przepisów ustawy o zabytkach dotyczących usuwania drzew i krzewów²⁶.

²⁵ K. Gruszecki, *Usuwanie drzew lub krzewów z parków...*, s. 50.

²⁶ Co do bliższego uzasadnienia zob. D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody z komentarzem do wybranych przepisów*, Warszawa 2023, s. 184–185.

Jednym z najważniejszych rozwiązań nowelizacji listopadowej z 2017 r. jest wyróżnienie wpisanych do rejestru zabytków parków, ogrodów lub innych form zaprojektowanej zieleni wraz z wyłączeniem usuwania z nich drzew i krzewów z reżimu ustawy o ochronie przyrody i przeniesieniem do reżimu ustawy o zabytkach. Wpis do rejestru zabytków uniemożliwia prowadzenie postępowania na podstawie ustawy o ochronie przyrody wtedy, kiedy wpisana nieruchomość będzie parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni. Jeżeli natomiast będzie to jakkolwiek inna wpisana do rejestru zabytków nieruchomość, to postępowanie będzie prowadzone na podstawie ustawy o ochronie przyrody, ale będzie je prowadził wojewódzki konserwator przyrody.

Poczynione uwagi polemiczne służą wykazaniu, że na tle drzew i krzewów rosnących na nieruchomościach wpisanych do rejestru zabytków pojawiają się liczne problemy prawne, których rozstrzygnięcie nie jest aż tak proste, jak mogłoby się na pierwszy rzut oka wydawać. Przystępując do ich rozwiązywania, należy konsekwentnie kierować się wprowadzonym przez ustawodawcę nowelą listopadową z 2017 r. podziałem (logicznym, bo rozłącznym) nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków – z perspektywy usuwania z nich drzew i krzewów – na dwie kategorie:

- parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni – reżim ustawy o zabytkach,
- wszystkie inne – reżim ustawy o ochronie przyrody.

Bibliografia załącznikowa

- Bandarzewski K., *Postępowanie zgłoszeniowe w przypadku zamiaru usunięcia przez osobę fizyczną drzewa na cel niezwiązany z prowadzeniem działalności gospodarczej*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 1/2
- Bielski M., *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2008 r.*, IKZP 27/08, „Państwo i Prawo” 2010, z. 3
- Danecka D., Radecki W., *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78–90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2017
- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody z komentarzem do wybranych przepisów*, Warszawa 2023
- Encyklopedia językoznawstwa ogólnego*, Wrocław 2003
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013
- Gruszecki K., *Usuwanie drzew lub krzewów przez osoby fizyczne z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków*, „Zieleń Miejska” 2022, nr 5
- Gruszecki K., *Usuwanie drzew lub krzewów z parków wpisanych do rejestru zabytków mających status lasu*, „Zieleń Miejska” 2022, nr 1
- Radecki W., *Przestępstwa z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, w: *System prawa karnego*, t. 11, *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe*, red. M. Bojarski, Warszawa 2018
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2012
- Radziszewski E., *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1987
- Sawczyn W., *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2015 r.*, II OPS 3/15, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2016, z. 7/8

Summary

of the article: **Permission of the provincial conservator of monuments to remove trees and shrubs from properties entered in the register of monuments**

Trees and shrubs located on a property entered in the register of monuments are subject to protection both due to their natural value and because they constitute an element of the monument, contributing to its aesthetics. This means that the monument protection authority participates in the procedure leading to the removal of such plants. The provisions of the Nature Protection Act provide for the removal of trees from a property entered in the register of monuments, conditioned by a permit from the provincial conservator of monuments. The provisions of the Care and Protection of Monuments Act on Monuments additionally distinguish parks, gardens and other forms of designed greenery entered in the register of monuments, requiring a permit from the provincial conservator of monuments to remove a tree. This article is devoted to the distinction between these two forms and the legal consequences resulting from it, referring to changes in the legal status, the views of commentators, and the issue of legal liability for the removal of trees, either from a property entered in the register or a historic property that is a park, garden, or other form of designed greenery.

Keywords: tree, shrub, property entered in the register of monuments, conservator of monuments, permit, offense, administrative tort

Dr hab. Paweł Daniel

[Profesor Uniwersytetu SWPS;

OID: <https://orcid.org/0000-0001-6563-3923>]

Ochrona tymczasowa w sprawach ochrony środowiska

Streszczenie: Dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że instytucja ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest ograniczona do aktów oraz czynności o charakterze konstytutywnym. Zmiana ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko dopuściła możliwość wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a więc decyzji deklaratoryjnej. Wprowadzona zmiana zaktualizowała więc pytanie dotyczące obecnej roli instytucji ochrony tymczasowej.

Podjęte rozważania doprowadziły do wniosku, że w obowiązującym stanie prawnym możliwe stało się udzielenie środka ochrony tymczasowej w sprawach dotyczących skarg na decyzje deklaratoryjne. W rezultacie konieczne jest podjęcie dalszych działań przez ustawodawcę w celu rozstrzygnięcia, czy inne decyzje deklaratoryjne mogą korzystać z ochrony tymczasowej.

Słowa kluczowe: sądowa kontrola administracji, ochrona tymczasowa, ocena oddziaływania na środowisko, akty deklaratoryjne

1. Wstęp

Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym, nazywane również ochroną tymczasową, jest jednym z filarów efektywnej ochrony sądowej. Konieczność zapewnienia, aby strona postępowania sądowoadministracyjnego nie poniosła negatywnych skutków związanych z wykonaniem aktu lub czynności zaskarżonych do sądu administracyjnego, przed uzyskaniem prawomocnego orzeczenia sądowego, stanowi realizację podstawowej zasady prawa procesowego, jaką jest zasada sprawiedliwości proceduralnej. Brak ochrony tymczasowej mógłby niwelować skutki udzielonej przez sąd administracyjny ochrony w postaci wyroku uchylającego akt (ewentualnie stwierdzającego jego nieważności) lub orzekającego bezskuteczność czynności, w sytuacji, w której zostałyby one już wykonane. Ma to szczególne znaczenie w świetle przyjętej w polskim systemie prawnym zasady, wyrażonej w art. 61 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹, zgodnie z którą wniesienie do sądu administracyjnego skargi „nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności”.

Samej instytucji wstrzymania wykonania aktu lub czynności poświęcono nie tylko wiele orzeczeń sądów administracyjnych – jest to bodajże najczęściej inicjowane przez strony postępowanie wpadkowe przed sądem administracyjnym – lecz

¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

także liczne prace naukowe². Zważyć jednak należy, że omawiana instytucja, podobnie jak większość instytucji prawnych, ewoluuje, co jest skutkiem z jednej strony działań ustawodawcy, z drugiej zaś stanowiska judykatury, w tym przede wszystkim Naczelnego Sądu Administracyjnego, który swoimi orzeczeniami kształtuje praktykę. W tym drugim przypadku orzeczenia sądów administracyjnych wypełniają, poprzez wykładnię, istniejące luki prawne, dzięki czemu nadają kształt konkretnej instytucji prawnej.

Celem podjętych rozważań jest przedstawienie stanu prawnego ukształtowanego zmianami dotyczącymi ochrony tymczasowej w procesie inwestycyjnym – w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Wprowadzona przez ustawodawcę zmiana odnosząca się do możliwości wstrzymania wykonania w postępowaniu sądowoadministracyjnym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wskazuje na odejście od dotychczasowego paradygmatu dotyczącego niemożności wstrzymania wykonania decyzji deklaratoryjnych, a więc decyzji, które nie podlegają wykonaniu w ramach postępowania egzekucyjnego. Rozważenia wymaga w szczególności, czy wprowadzona zmiana będzie wpływała na sposób postrzegania instytucji wstrzymania wykonania decyzji w postępowaniu sądowoadministracyjnym w przypadku innych, zbliżonych decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym oraz na ewentualne dalsze działania ze strony sądów administracyjnych oraz ustawodawcy.

2. Możliwość wstrzymania decyzji deklaratoryjnych – stan dotychczasowy w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych

Jak powyżej wskazano, stosownie do treści art. 61 § 1 p.p.s.a. „Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności”. Oznacza to, że nawet w razie skutecznego wniesienia skargi adresat aktu lub czynności ma obowiązek zachować się zgodnie z ich treścią. Na tle powyższej regulacji aktualizuje się zagadnienie właściwego zdefiniowania „wykonania aktu lub czynności”, co jest o tyle istotne, że ustawodawca nie zdecydował się na wskazanie definicji legalnej powyższego pojęcia ani w przepisach procedury administracyjnej, ani w przepisach regulujących postępowanie sądowoadministracyjne.

W doktrynie najczęściej przyjmuje się, że „wykonanie” aktu lub czynności oznacza spowodowanie w rzeczywistości stanu faktycznego wynikającego z danego aktu lub czynności, bądź też wynikającego z określonego kontekstu prawnego, w jakim dany akt został podjęty³. Możliwość wstrzymania wykonania aktu lub czynności jest bezpośrednio powiązana ze spowodowaniem takiego stanu faktycznego, jaki wynika z ich treści. Jeżeli skutki aktu (lub czynności) są ograniczone do sytuacji prawnej danego podmiotu, to taki akt (lub czynność) nie podlega wykonaniu – nie powoduje bowiem jakichkolwiek zmian w sferze faktycznej. Natomiast

² Zob. w szczególności P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013.

³ P. Daniel, *Wstrzymanie...*, s. 61; Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2003, z. 5, s. 27.

jeżeli akt (lub czynność) wywołuje skutki w sferze faktycznej i możliwa jest na jego podstawie zmiana otaczającej rzeczywistości, to taki akt (lub czynność) podlega wykonaniu. Co istotne, wykonalności nie można wiązać jedynie z możliwością wszczęcia postępowania egzekucyjnego, gdyż wykonanie niektórych aktów lub czynności jest wyłącznym uprawnieniem ich adresatów. Przykładowo: w zakresie procesu inwestycyjnego wykonalność decyzji o pozwoleniu na budowę oznacza rozpoczęcie prowadzenia robót budowlanych, przy czym rozpoczęcie powyższego etapu inwestycji stanowi samodzielną decyzję inwestora, w stosunku do którego nie można zastosować środków przymusu administracyjnego.

Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego jest możliwe przed organem administracji publicznej, który wydał akt lub podjął czynność (art. 61 § 2 p.p.s.a.), oraz przed sądem administracyjnym (art. 61 § 3 p.p.s.a.). W tym drugim przypadku instytucja ochrony tymczasowej może znaleźć zastosowanie, gdy zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Innymi słowy, wstrzymanie wykonania aktu lub czynności powinno nastąpić jedynie wtedy, gdy ich wykonanie spowoduje bądź to straty o charakterze majątkowym (znaczną szkodę), bądź też inne negatywne następstwa, które nie mają jednak charakteru majątkowego. Równocześnie, choć nie wynika to wprost z treści przepisu, to strona wnosząca o wstrzymanie aktu lub czynności jest zobowiązana do wykazania zaistnienia przesłanek uzasadniających skorzystanie z ochrony tymczasowej⁴. Podmiot występujący o wstrzymanie wykonania decyzji, który zaniechał podania okoliczności mających uzasadniać jego żądanie, nie może oczekiwać od sądu, aby ten, wyręczając go, niejako z urzędu poszukiwał uzasadnienia dla złożonego wniosku, co oznacza, że brak należytego uzasadnienia żądania dotyczącego wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji wyklucza dokonywanie jego merytorycznej oceny⁵.

Jak powyżej wskazano, podstawowym warunkiem umożliwiającym wstrzymanie aktu lub czynności pozostaje jednak stwierdzenie, że akt lub czynność, które są przedmiotem skargi, są wykonalne. W kontekście podejmowanych rozważań jest to o tyle istotne, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie nadaje się do wykonania, a w konsekwencji niemożliwe jest wstrzymanie jej wykonania w postępowaniu sądowoadministracyjnym⁶. Pogląd ten opierał się na uznaniu, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest pierwszym elementem procesu inwestycyjnego, określającym jedynie warunki, jakie muszą być spełnione, aby planowana inwestycja, mogąca oddziaływać na środowisko, w jak najmniejszym stopniu ingerowała w środowisko naturalne. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie przesądza o realizacji planowanej inwestycji, lecz stanowi dla inwestora

⁴ Zob. postanowienia NSA: z 10 maja 2011 r., II FZ 106/11; z 9 września 2011 r., II FSK 1501/11; z 28 września 2011 r., I FZ 219/11; z 26 listopada 2007 r., II FZ 338/07 – wszystkie dostępne w CBOSA.

⁵ Zob. np. postanowienia NSA: z 14 listopada 2006 r., II FZ 585/06, niepubl.; z 18 maja 2004 r., FZ 65/04, CBOSA.

⁶ Postanowienie NSA z 19 października 2018 r., II OZ 1024/18, CBOSA.

źródło wiedzy o rozwiązaniach, jakie muszą być przyjęte na późniejszym etapie procesu inwestycyjnego, a więc w szczególności na etapie projektowania inwestycji, a następnie jej użytkowania. Innymi słowy, fakt uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie oznacza jeszcze, że dana inwestycja faktycznie zostanie zrealizowana, bo na jej podstawie inwestor będzie mógł dopiero wystąpić o wydanie innych decyzji – w tym w szczególności decyzji o pozwoleniu na budowę. Naczelny Sąd Administracyjny przyjmował, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie powoduje rozpoczęcia przez inwestora jakichkolwiek prac budowlanych, a sama obawa, że w przyszłości zostaną wydane akty administracyjne, które doprowadzą do rozpoczęcia procesu inwestycyjnego, nie stanowi okoliczności uzasadniającej zastosowanie ochrony tymczasowej⁷. W konsekwencji dopuszczenie możliwości wstrzymania wykonania tego typu decyzji oznaczałoby *de facto* wstrzymanie skutku prawnego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, czyli instytucji, która nie została przyjęta ani w przepisach procedury administracyjnej, ani w przepisach regulujących postępowanie sądowoadministracyjne.

Pomimo powyższego – stosunkowo wąskiego – ujęcia problematyki wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej, w doktrynie pojawiały się postulaty dopuszczenia możliwości udzielenia ochrony tymczasowej w razie wniesienia skargi na powyższą decyzję⁸, przy czym były one krytykowane. Wskazywano, że brak wykonalności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (wykonalności rozumianej jako spowodowanie w rzeczywistości stanu faktycznego wynikającego z tej decyzji lub z określonego kontekstu prawnego, w jakim została ona podjęta), powoduje, że niemożliwe jest spełnienie dalszych przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej opisanych w art. 61 § 3 p.p.s.a., jakimi są ryzyko wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Ryzyko wystąpienia powołanych powyżej przesłanek musi mieć charakter realny, a więc możliwy do zrealizowania, a sama obawa, że w bliżej nieokreślonej przyszłości skutki takie mogą zaistnieć, nie uzasadnia wydania rozstrzygnięcia zgodnego z wnioskiem o udzielenie ochrony tymczasowej⁹. Pamiętać bowiem należy, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest pierwszym elementem procesu inwestycyjnego i to od inwestora zależy, czy zostanie ona konsumowana w drodze kolejnych decyzji – w tym przede wszystkim w postaci decyzji o pozwoleniu na budowę, które to decyzje muszą treściowo odpowiadać warunkom wynikającym z przeprowadzonej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

⁷ Zob. postanowienia NSA: z 14 maja 2009 r., II OSK 715/09; z 22 maja 2012 r., II OZ 419/12 – oba dostępne w CBOSA.

⁸ Zob. A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 227–230; A. Kosieradzka-Federczyk, *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ich wykonalność i wykonanie. Analiza prawna*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 2, s. 47 i nast.

⁹ P. Daniel, *O możliwości wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 21.

3. Wstrzymanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – zmiany w u.o.o.ś.

W tym miejscu należy zauważyć, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach – choć stanowi jeden z elementów procesu inwestycyjnego – nie jest jednak przedmiotem wyłącznej regulacji prawa krajowego. Jej wydanie jest wynikiem przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a więc procedury wymaganej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹⁰. Jest to o tyle istotne, że w świetle art. 11 ust. 1 i 3 powyższej dyrektywy w krajowym systemie prawnym należy zapewnić system efektywnej ochrony sądowej w przypadku kwestionowania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wyznaczony powyższymi przepisami zakres uprawnień, jakie powinny być przyznane stronom, stanowi standardy minimalne, wprowadzone w odniesieniu do krajowych przepisów regulujących możliwość udziału w postępowaniu, a krajowe przepisy proceduralne nie mogą sprawiać, iż wykonywanie praw przyznawanych przez prawo UE jest „nie-możliwe w praktyce” lub „nadmiernie utrudnione”¹¹.

Zapewnienie efektywnej ochrony prawnej przed sądem krajowym w rozumieniu przepisów dyrektywy obejmuje zatem również środek ochrony tymczasowej, którym jest, w przypadku prawa polskiego, instytucja wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Sąd krajowy rozpatrujący spór, który podlega prawu Unii Europejskiej, powinien mieć możliwość zarządzenia środków tymczasowych w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa UE. Choć w zakresie kształtowania środków ochrony tymczasowej państwa członkowskie korzystają z autonomii proceduralnej, a ich przyznanie podlega wyłącznej kognicji prawa krajowego, to niewątpliwie jednak należy stworzyć takie rozwiązania prawne, które umożliwią skuteczne i efektywne zaskarżenie rozstrzygnięć opartych na prawie UE, jak w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Przyjęta w polskim systemie prawnym regulacja, zgodnie z którą ograniczona została możliwość wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, została zakwestionowana przez Komisję Europejską opinią z dnia 7 marca 2019 r. (naruszenie nr 2016/2046), skierowaną do Rzeczypospolitej Polskiej. W opinii tej postawiono zarzut niewłaściwej transpozycji obowiązków określonych w art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r., a więc obowiązków w zakresie regulacji dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W celu realizacji powyższych postulatów 13 maja 2021 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania

¹⁰ Dz.Urz. UE L z 2012.26.1 z 28 stycznia 2012 r.

¹¹ Zob. Á. Ryall, glosa do wyroku TS z 15 października 2009 r., C-263/08, „Common Market Law Review” 2010, nr 5, s. 1511–1521, <https://sip.lex.pl/#/publication/151119600/ryall-aïne-glosa-do-wyroku-ts-z-dnia-15-pazdziernika-2009-r-c-263-08?cm=URELATIONS> (dostęp: 30.12.2024 r.).

na środowisko oraz niektórych innych ustaw¹², która wprowadziła liczne zmiany do przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹³. Zwraca zwłaszcza uwagę fakt, że na mocy art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej do ustawy dodano art. 86f, zgodnie z którym „Do skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się przepis art. 61 § 3 (...) [p.p.s.a.], z tym że przez trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w tym przepisie, rozumie się następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano zaskarżoną decyzję” (art. 86f ust. 1 u.o.o.ś.). Niewątpliwie art. 86f ust. 1 u.o.o.ś. należy postrzegać jako *lex specialis* w stosunku do przesłanek określonych w art. 61 § 3 p.p.s.a., co oznacza, że doszło do modyfikacji zasad ogólnych sądowej kontroli administracji.

Choć literalna wykładnia art. 86f ust. 1 u.o.o.ś. prowadzi do wniosku, że trudnymi do odwrócenia skutkami są wszelkie następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, to jednak wykładnia funkcjonalna i celowościowa wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że obowiązkiem sądu jest ocena następstw wynikających z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko w kontekście tego, czy stanowią one trudne do odwrócenia skutki w rozumieniu art. 61 § 3 p.p.s.a. Skoro następstwem decyzji środowiskowej może być wystąpienie przez inwestora z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, a w konsekwencji realizacja inwestycji, oznacza to, że wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest równoznaczne ze wstrzymaniem nie tylko wykonalności decyzji, lecz także wszystkich następstw prawnych, jakie wywołuje decyzja. Powoduje to powstanie pytania: Czy doszło do modyfikacji sposobu rozumienia pojęcia wykonalności decyzji środowiskowej w ten sposób, że obecnie wstrzymanie wykonania jest równoznaczne z zawieszeniem skutków prawnych decyzji, czy też powyższa zmiana miała jedynie charakter porządkujący?

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, dodanie art. 86f u.o.o.ś. stanowiło realizację zobowiązania, jakiego rząd Rzeczypospolitej Polskiej podjął się w odpowiedzi na uzasadnioną opinię Komisji Europejskiej z dnia 7 marca 2019 r. W ocenie ustawodawcy rozwiązanie wprowadzane w nowym art. 86f u.o.o.ś. miało zapewnić „możliwość stosowania przez sądy administracyjne środków tymczasowych w stosunku do ostatecznych decyzji środowiskowych”. Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, w sytuacji wnioskowania przez skarżących do sądu administracyjnego o wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej, sądy odmawiały wstrzymania ich wykonania z przyczyn formalnych. „Wobec powyższego, realizując założenia (...), zgodnie z którymi należy zapewnić skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania”, ustawodawca dopuścił możliwość stosowania środka tymczasowego w stosunku do decyzji środowiskowej. Równocześnie w projekcie ustawy zdefiniowano trudne do odwrócenia

¹² Dz.U. poz. 784.

¹³ Obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.; dalej: u.o.o.ś.

skutki, o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a., wskazując, że przez skutki te należy rozumieć „następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano skarżoną decyzję”¹⁴.

Wydawać by się zatem mogło, że ustawodawca nie dążył do stworzenia regulacji obligującej sądy administracyjne do wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji środowiskowej każdorazowo w przypadku złożenia wniosku w tym zakresie, ale dążył do otwarcia drogi do merytorycznego rozpoznawania takich wniosków, choć decyzja środowiskowa nie wywołuje skutków materialnoprawnych – nie nakłada uprawnień lub obowiązków, którym można by przyznać cechę „wykonalności” aktu administracyjnego. Biorąc jednak pod uwagę treść art. 61 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 86f ust. 1 u.o.o.ś., uznać należy, że skutkami w rozumieniu art. 61 § 3 p.p.s.a. są wszystkie możliwe następstwa wynikające z decyzji środowiskowej, nie wyłączając również podjęcia działań mających na celu uzyskanie kolejnych decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. W konsekwencji ocenie sądu rozpoznającego wniosek o wstrzymanie podlega kwestia, czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach powoduje skutki prawne, które są trudne do odwrócenia.

Zauważyć przy tym należy, że charakter postępowania w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powoduje, że w istocie można przyjąć tezę o pewnym automatyzmie w rozpoznawaniu wniosków o wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jest to bowiem decyzja będąca rezultatem szczególnej procedury, zastrzeżonej dla inwestycji mających niezaprzeczalny wpływ na środowisko naturalne. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie stwarza takich warunków, które wykluczają jakikolwiek wpływ planowanej inwestycji na środowisko, lecz jedynie ogranicza zakres oddziaływania przedsięwzięcia. Każdorazowo realizacja inwestycji, która musi być poprzedzona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, powoduje powstanie negatywnego wpływu na środowisko, a więc powoduje skutki, które są trudne do odwrócenia zarówno w sferze faktycznej (możliwe dokonanie degradacji środowiskowej), jak i prawnej (konieczność zainicjowania nadzwyczajnego postępowania w przedmiocie uchylenia lub zmiany decyzji wydanych w oparciu o decyzję środowiskową).

Za taką szeroką interpretacją omawianej regulacji opowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, który w postanowieniu z 11 stycznia 2022 r.¹⁵ wskazał, że brak jest podstaw do zawężającej interpretacji art. 86f ust. 1 u.o.o.ś., wyłączającej możliwość jego zastosowania w przypadku, w którym inwestycja została już zrealizowana. Brak jest również podstaw do przyjęcia, że niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, rozumianych jako następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, należy rozumieć w taki sposób, że aby można było rozważać kwestię zaistnienia tego rodzaju skutków, w sprawie musi nastąpić podjęcie realizacji przedsięwzięcia. Ewentualne, a zatem hipotetyczne podjęcie realizacji przedsięwzięcia musi natomiast zostać ocenione przez pryzmat następstw wynikających

¹⁴ Sejm IX kadencji, druk nr 939.

¹⁵ III OZ 1282/21, CBOSA.

z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, co oznacza, że w ramach oceny wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji sąd pierwszej instancji ocenia, jakie potencjalne następstwa dla środowiska może wywołać „wykonanie” decyzji środowiskowej, przy czym ocena ta odbywa się przede wszystkim na podstawie wniosku strony. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął więc bardzo szeroki sposób interpretacji art. 86f ust. 1 u.o.o.ś., akcentując w szczególności niezbędność zapewnienia efektywności omawianej instytucji.

Idąc jeszcze dalej, Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 25 kwietnia 2023 r.¹⁶ przyjął, że brak jest podstaw do zawężającej interpretacji art. 86f ust. 1 u.o.o.ś., wyłączającej możliwość jego zastosowania w przypadku, w którym wydano decyzję stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Oznacza to, że ewentualne, a zatem hipotetyczne podjęcie realizacji przedsięwzięcia musi zostać ocenione przez pryzmat następstw wynikających z realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Oznacza to, że w ramach oceny wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji sąd administracyjny ocenia, jakie potencjalne następstwa dla środowiska może wywołać „wykonanie” decyzji środowiskowej, przy czym ocena ta odbywa się przede wszystkim na podstawie wniosku strony.

Mając na względzie powyższe orzeczenia NSA, przyjąć należy, że dodanie art. 86f ust. 1 u.o.o.ś., nie miało charakteru porządkującego, a skutkiem wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach pozostaje niemożność dalszego prowadzenia postępowania zmierzającego do wydania decyzji umożliwiających bezpośrednio realizację przedsięwzięcia, co obejmuje również niemożność realizacji lub eksploatacji przedsięwzięcia, dla którego uzyskano już stosowne zezwolenie. Przyjęta w omawianym przepisie konstrukcja ochrony tymczasowej powoduje tym samym, że wstrzymanie wykonania tej decyzji jest równoznaczne z zawieszeniem jej skutku prawnego, gdyż tak należy interpretować nakaz zawieszenia postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia na inwestycję. Jest to więc zmiana mająca niebagatelne znaczenie dla praktyki oraz dla zrozumienia instytucji wstrzymania wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Wbrew dotychczasowemu – co warto podkreślić – jednolitemu stanowisku sądów administracyjnych uznać należy, że w obecnym stanie prawnym ustawodawca dopuszcza sytuację, w której wstrzymanie wykonania aktu lub czynności wiąże się z zawieszeniem ich skutku prawnego, a w konsekwencji oznacza nie tylko niemożność zrealizowania w rzeczywistości aktu lub czynności, lecz także niemożność posłużenia się danym aktem lub czynnością w jakimkolwiek innym postępowaniu.

4. Dalsze modyfikacje pojęcia „wstrzymanie wykonania” decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Jak powyżej wskazano, przepis art. 86f ust. 1 u.o.o.ś. w pierwotnym brzmieniu modyfikował w sposób istotny zasady udzielania ochrony tymczasowej w postępowaniu

¹⁶ III OZ 201/23, CBOSA.

sądowoadministracyjnym i powodował, że w praktyce każdy wniosek o jej udzielenie powinien skutkować wstrzymaniem wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wydaje się, że powyższy skutek został dostrzeżony przez ustawodawcę, gdyż ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw¹⁷ do u.o.o.ś. dodano art. 86f ust. 2a, zgodnie z którym „Sąd może wstrzymać wykonanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli zostanie uprawdopodobnione, że trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w ust. 1, nastąpią w konsekwencji określonego w skardze naruszenia prawa lub interesu prawnego”. Co niezwykle charakterystyczne, zmiana powyższa – choć istotna z punktu widzenia praktyki – nie została w jakikolwiek sposób uzasadniona, co powoduje, że nie sposób ustalić intencji ustawodawcy.

Zwraca natomiast uwagę fakt, że w aspekcie praktycznym zdefiniowanie pojęcia „trudne do odwrócenia skutki” jako prawdopodobieństwo naruszenia prawa lub interesu prawnego określonego w skardze oddala możliwość uzyskania ochrony tymczasowej w sprawach dotyczących decyzji środowiskowych. Spełnione muszą być bowiem następujące warunki: 1) w skardze należy podnieść zarzuty związane z naruszeniem prawa lub interesu prawnego; 2) powyższe naruszenia prawa lub interesu prawnego w przypadku wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach spowodują trudne do odwrócenia skutki; 3) skarżący musi uprawdopodobnić, że skutek taki faktycznie nastąpi. Już bardzo pobieżna analiza omawianego przepisu wskazuje na trudność wykazania powyższych okoliczności chociażby przez organizacje społeczne, które nie będą miały możliwości wykazania ewentualnego naruszenia interesu prawnego. Podobnie problematyczne może być uprawdopodobnienie, że ewentualne naruszenia proceduralne będą skutkowały powstaniem trudnych do odwrócenia skutków, odnoszących się do indywidualnej sfery praw i obowiązków skarżącego. W istocie art. 86f ust. 2a u.o.o.ś. w obecnym brzmieniu, nakładając na podmiot zwracający się o udzielenie ochrony tymczasowej obowiązek wykazania przesłanek, o jakich mowa w powyższym przepisie, znacząco, o ile nie w ogóle, ograniczył możliwość uzyskania ochrony tymczasowej. Doszło więc do powstania bezprecedensowej sytuacji, w której z jednej strony dopuszczono możliwość wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej, z drugiej zaś, w sferze faktycznej, uniemożliwiono jej uzyskanie.

5. Konsekwencje zmian dotyczących wstrzymania wykonania decyzji w u.o.o.ś.

Przedstawione powyżej rozważania prowadzą do konieczności oceny dokonanych zmian w kontekście zarówno uprawnień sądów administracyjnych, jak i samej problematyki „wykonalności” aktu administracyjnego. Dopuszczenie, w ramach wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, możliwości

¹⁷ Dz.U. poz. 1890.

zawieszenia skutku prawnego tego typu decyzji przekłada się na konieczność zbadania, co będzie się działo z innymi decyzjami deklaratoryjnymi. Szczególnie znacznie mają przy tym decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzja o warunkach zabudowy, które podobnie jak decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stanowią wstępny element procesu inwestycyjnego (w braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) i nie podlegają bezpośrednio wykonaniu, umożliwiają jedynie wystąpienie z wnioskiem o uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Przyjęcie, że zmiana w art. 86f ust. 1 u.o.o.ś. oznacza dopuszczenie możliwości zawieszenia skutków prawnych decyzji, powoduje, że możliwe stałoby się również dopuszczenie zawieszenia skutków prawnych powyższych decyzji, a więc inwestor nie mógłby skutecznie legitymować się nimi w innych postępowaniach, w tym przede wszystkim w postępowaniu w przedmiocie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę lub w postępowaniach legalizacyjnych.

Należy zauważyć, że w przypadku decyzji deklaratoryjnych, których skutkiem prawnym jest także możliwość wystąpienia przez inwestora z wnioskiem o wydanie kolejnych decyzji administracyjnych, dochodzi do konieczności wyważenia dwóch wartości – z jednej strony szybkości procesu inwestycyjnego, z drugiej zaś efektywności sądowej kontroli. Obie te wartości są wartościami operacyjnymi prawa administracyjnego, gdyż odnoszą się bezpośrednio do sfery uprawnień i obowiązków podmiotów podległych administracji i stanowią o skuteczności instytucji prawnych. Wstrzymanie aktów podejmowanych na początku procesu inwestycyjnego oddala możliwości uzyskania przez inwestora ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, a w konsekwencji realizację przedsięwzięcia, co w niektórych przypadkach może spowodować, że inwestycja powyższa, z uwagi na upływ czasu, nie zostanie zrealizowana. Natomiast brak wstrzymania wykonania takich decyzji może doprowadzić do realizacji przedsięwzięcia w oparciu o uchylone w wyniku sądowej kontroli decyzje dotyczące decyzji środowiskowych albo decyzje o warunkach zabudowy, co z kolei będzie otwierało drogę do weryfikacji kolejnych uzyskanych decyzji administracyjnych, a w rezultacie do obowiązku zainicjowania postępowań nadzwyczajnych.

Równocześnie zmiana w art. 86f u.o.o.ś. spowodowała istotną rozbieżność, która jest niezrozumiała dla obywateli – utrzymanie przez sądy administracyjne stanowiska, zgodnie z którym decyzje deklaratoryjne nie korzystają z ochrony tymczasowej, w sytuacji dopuszczenia możliwości wstrzymania decyzji środowiskowych, powoduje rozbieżności w zakresie zbliżonych spraw, związanych bezpośrednio z procesem inwestycyjnym. Bezsprzecznie konieczność zapewnienia jednolitości stanowiska sądów administracyjnych przemawiałaby za dopuszczeniem możliwości wstrzymania również decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, jednak wymagałoby to działania ustawodawcy, który podobnie jak w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach miałby możliwość określenia okoliczności, jakie powinny być uwzględnione przy ocenie możliwości wystąpienia trudnych do odwrócenia skutków. Powyższa zmiana jest pożądana i przyczyniłaby się do wzrostu zaufania do sądów administracyjnych, a przede wszystkim umożliwiałaby zapewnienie efektywnej ochrony sądowej w sprawach dotyczących procesu inwestycyjnego.

6. Podsumowanie

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że w stanie prawnym ukształtowanym wraz z dodaniem do u.o.o.ś. art. 86f możliwe stało się udzielenie środka ochrony tymczasowej w sprawach dotyczących skarg na decyzje deklaratoryjne. W konsekwencji działań ustawodawcy na aktualności straciły poglądy, które wiązały możliwość wstrzymania wykonania aktów lub czynności jedynie z możliwością spowodowania w rzeczywistości stanu faktycznego z nich wynikającego. Obecnie wstrzymanie wykonania aktu lub czynności może być wiązane również z zawieszeniem skutków prawnych, jakie one wywołują, w tym możliwości zainicjowania w oparciu o nie dalszych postępowań administracyjnych. Powyższa zmiana stanu prawnego powoduje, że konieczne jest podjęcie dalszych działań przez ustawodawcę w celu rozstrzygnięcia, czy inne decyzje deklaratoryjne, w tym decyzje wydawane w ramach szeroko rozumianego procesu inwestycyjnego, podlegają wykonaniu w szczególności poprzez możliwość uzyskania na ich podstawie innych decyzji administracyjnych, a jeżeli tak, jakie są okoliczności, które powinny być uwzględniane przez sąd w ramach udzielenia ochrony tymczasowej. Tylko w ten sposób dojdzie do ujednolicenia omawianej instytucji prawnej oraz do usunięcia wątpliwości, jakie wprowadził art. 86f u.o.o.ś.

Bibliografia załącznikowa

- Daniel P., *O możliwości wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1
- Daniel P., *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013
- Kmieciak Z., *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5
- Kosieradzka-Federczyk A., *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ich wykonalność i wykonanie. Analiza prawna*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 2
- Krawczyk A., *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013
- Ryall A., glosa do wyroku TS z 15 października 2009 r., C-263/08, „Common Market Law Review” 2010, nr 5, <https://sip.lex.pl/#/publication/151119600/ryall-a-ine-glosa-do-wyroku-ts-z-dnia-15-pazdziernika-2009-r-c-263-08?cm=URELATIONS>

Summary

of the article: **Temporary protection in environmental matters**

The previous case-law of the administrative courts indicated that the institution of interim relief is limited to acts and activities of a constitutive nature. The amendment to the Act on Providing Information on the Environment and its Protection, Public Participation in Environmental Protection and Environmental Impact Assessments Act allowed the possibility of suspension of the execution of the decision on the environmental conditions which was considered as the declaratory decision. This change introduced the question on the current status of the interim relief in judicial review.

Taken considerations led to the conclusion that currently it is possible to grant the interim relief in the cases concerning the declaratory acts. As the result it is necessary for the legislator to take further actions and decide if any other declaratory acts can be suspended in the form of the interim relief in judicial review.

Keywords: judicial review, interim relief, environmental impact assessments, declaratory acts.

Kiedy skarga kasacyjna jest oczywiście usprawiedliwiona? Analiza przesłanki zastosowania autokontroli (art. 179a p.p.s.a.) w orzecznictwie

Streszczenie: Artykuł omawia jedną z przesłanek zastosowania autokontroli. Sąd pierwszej instancji może uchylić własny wyrok, jeżeli podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione. Autor analizuje orzecznictwo sądów administracyjnych, wymienia definicje oczywistości skargi kasacyjnej i opisuje przykłady z orzecznictwa sądów.

Słowa klucze: autokontrola, orzeczenie autokontroli, postępowanie sądowoadministracyjne, sąd pierwszej instancji

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 179a p.p.s.a.¹ „Jeżeli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu wojewódzki sąd administracyjny stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Od wydanego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna”. Przytoczona regulacja została wprowadzona ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r.², która weszła w życie 15 sierpnia 2015 r. Blisko 10 lat obowiązywania przepisu skłania do bliższego przyjrzenia się orzecznictwu sądów jego dotyczącym, w szczególności w zakresie przesłanki oczywistości. Naturalne jest, że przy definiowaniu oczywiście usprawiedliwionych podstaw skargi kasacyjnej sądy powołują się w szczególności na uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, tj. jeżeli sąd ocenia je jako uzasadnione „od razu”, „na pierwszy rzut oka”³, jak również pośrednio przez przytoczenie literatury przywołującej

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

² Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. poz. 658.

³ Wyroki: WSA w Łodzi: z 22 listopada 2016 r., I SA/Łd 251/16, LEX nr 2175547; z 21 sierpnia 2018 r., I SA/Łd 97/18, LEX nr 2541205; z 6 października 2023 r., III SA/Łd 14/23, LEX nr 3629671; WSA w Rzeszowie z 21 października 2015 r., II SA/Rz 1579/14, LEX nr 1936221; WSA w Krakowie: z 12 listopada 2015 r., II SA/Kr 603/15, LEX nr 1939317; z 24 listopada 2015 r., III SA/Kr 879/15, LEX nr 1939620; z 26 listopada 2015 r., II SA/Kr 1496/14, LEX nr 1953147; WSA w Warszawie z 10 grudnia 2015 r.: III SA/Wa 2304/14, LEX nr 1992335 i III SA/Wa 2305/14, LEX nr 1992336; WSA w Szczecinie z 16 czerwca 2016 r., II SA/Sz 1383/15, LEX 2098407; NSA z 27 czerwca 2019 r., I FSK 529/19, LEX nr 2688054; WSA w Poznaniu z 29 czerwca 2022 r., III SA/Po 1076/21, LEX nr 3380008; WSA we Wrocławiu z 26 maja 2022 r., IV SAB/Wr 578/21, LEX nr 3350753;

ten projekt⁴. Ponieważ instytucja autokontroli obowiązywała dotychczas na gruncie postępowania zażaleniewego, wskazuje się także na możliwość sięgnięcia do dotychczasowego dorobku wykładni „oczywistości” na gruncie art. 195 § 2 p.p.s.a. i podnosi się, że należy rozumieć ją podobnie na gruncie art. 179a p.p.s.a.⁵ Dostrzeżono, że skoro przesłanki zastosowania regulacji art. 179a p.p.s.a. są analogiczne do tych występujących w przypadku art. 195 § 2 p.p.s.a., to uzasadnione jest ich zbieżne rozumienie⁶. Powyższe sięgnięcie do wypracowanej interpretacji jest zrozumiałe, jako że ta regulacja autokontroli funkcjonuje od początku obowiązywania ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przy wykładni omawianego uregulowania sądy posługują się również porównawczo wykładnią spoza postępowania sądowoadministracyjnego. W doktrynie wskazuje się, że przy interpretacji zwrotu „podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione” można posilkować się także dorobkiem orzecznictwym Sądu Najwyższego wypracowanym na gruncie art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.⁷, co też czynią sądy administracyjne⁸. Zgadając się z tymi wypowiedziami, obecnie – z uwagi na upływ czasu – należy podjąć próbę przybliżenia omawianego przepisu tylko na podstawie dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych. Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza przedmiotowego orzecznictwa i próba jego usystematyzowania w kwestii przesłanki „oczywistości”.

2. Definiowanie pojęcia „oczywiście usprawiedliwione podstawy skargi kasacyjnej”

Oczywiście usprawiedliwione podstawy skargi kasacyjnej są definiowane przez sądy administracyjne w następujący sposób:

WSA w Białymstoku: z 27 kwietnia 2022 r., I SA/Bk 559/21, LEX nr 3342756; z 26 maja 2021 r., I SA/Bk 62/21, LEX nr 3182428.

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 28 kwietnia 2020 r., II SA/Wa 2100/19, LEX nr 3009449.

⁵ Wyroki WSA w Gliwicach: z 19 października 2015 r., II SA/Gl 342/15, LEX nr 1821817; z 23 maja 2016 r., III SAB/Gl 27/15, LEX nr 2061812. Również w doktrynie wskazuje się, że przy wykładni art. 179a p.p.s.a. zasadne jest sięganie do reguł wypracowanych na gruncie autokontroli w przypadku wniesienia zażalenia. Tak: H. Knysiak-Sudyka, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 1087; W. Piątek, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczyła, P. Szustakiewicz, Warszawa 2016, s. 331.

⁶ Wyrok NSA z 27 czerwca 2019 r., I FSK 529/19, LEX nr 2688054.

⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.; dalej: k.p.c. Zob. B. Dauter, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 641.

⁸ Zob. np. wyroki: WSA w Krakowie: z 24 listopada 2015 r., III SA/Kr 879/15, LEX nr 1939620; z 26 listopada 2015 r., II SA/Kr 1496/14, LEX nr 1953147; WSA w Warszawie z 10 grudnia 2015 r.: III SA/Wa 2304/14, LEX nr 1992335 i III SA/Wa 2305/14, LEX nr 1992336; z 20 grudnia 2017 r., III SA/Wa 2279/16, LEX nr 2596393; z 21 lutego 2019 r., III SA/Wa 511/18, LEX nr 2683328; z 29 lipca 2021 r., III SA/Wa 569/20, LEX nr 3248717; WSA w Łodzi z 22 listopada 2016 r., I SA/Łd 251/16, LEX nr 2175547; z 21 sierpnia 2018 r., I SA/Łd 97/18, LEX nr 2541205; WSA w Rzeszowie z 25 marca 2020 r., II SA/Rz 935/19, LEX nr 2973655; WSA w Białymstoku z 3 sierpnia 2021 r., I SA/Bk 54/21, LEX nr 3224042; z 27 kwietnia 2022 r., I SA/Bk 559/21, LEX nr 3342756; z 11 maja 2022 r., I SA/Bk 584/21, LEX nr 3347604; z 24 marca 2023 r., I SA/Bk 394/22, LEX nr 3510300; WSA we Wrocławiu z 26 maja 2022 r., IV SAB/Wr 578/21, LEX nr 3350753; WSA w Poznaniu z 29 czerwca 2022 r., III SA/Po 1076/21, LEX nr 3380008.

a) występują w sytuacji, gdy sąd podziela zarzuty i żądania skargi kasacyjnej, uznając swą pomyłkę w tym zakresie⁹;

b) pojęcie oczywistości mieści się w sferze obiektywnej i łączy się z powinnością wykazania, że powołane podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, bez dokonania głębszej analizy tekstu powołanych przepisów i bez doszukiwania się ich znaczenia¹⁰;

⁹ W wielu orzeczeniach sądy odwołują się przy tej definicji do postanowienia NSA z 6 stycznia 2010 r., I OZ 1173/09, LEX 534116, wydanego na gruncie art. 195 § 2 p.p.s.a. Tak wyroki: WSA w Poznaniu z 2 września 2016 r.: I SA/Po 2128/15, LEX nr 2109982, I SA/Po 2043/15, LEX nr 2109976, I SA/Po 1394/15, LEX nr 2109946; z 9 września 2016 r.: I SA/Po 2178/15, LEX nr 2122718, ISA/Po1789/15, LEXnr2109965, ISA/Po2177/15, LEXnr2122717; z 19 grudnia 2016 r., ISA/Po1611/15, LEX nr 2180555; z 7 grudnia 2017 r., IV SA/Po 144/17, LEX nr 2759660; z 12 grudnia 2019 r.: I SA/Po 226/19, LEX nr 2771562 i I SA/Po 227/19, LEX nr 2771441; WSA w Gliwicach z 5 stycznia 2017 r., IV SAB/Gl 93/16, LEX nr 2198811; WSA w Warszawie: z 5 kwietnia 2017 r., VIII SA/Wa 269/16, LEX nr 2279271; z 24 października 2017 r., II SAB/Wa 681/16, LEX nr 2598870; z 28 listopada 2017 r., VIII SAB/Wa 76/17, LEX nr 2412469; z 5 września 2018 r., VI SA/Wa 1658/17, LEX nr 2585351; z 7 listopada 2019 r., VI SA/Wa 491/19, LEX nr 3021967; z 10 grudnia 2019 r., III SA/Wa 863/18, LEX nr 3014728; z 29 lipca 2021 r., III SA/Wa 1164/20, LEX nr 3265388; z 13 czerwca 2022 r., II SA/Wa 3767/21, LEX nr 3443376; WSA w Olsztynie: z 19 grudnia 2017 r., II SA/Ol 494/17, LEX nr 2420565; z 24 listopada 2020 r., II SAB/Ol 61/19, LEX nr 3095314; WSA w Łodzi z 19 grudnia 2017 r., II SA/Łd 420/17, LEX nr 2417723; WSA w Krakowie z 17 maja 2019 r., II SA/Kr 1320/18, LEX nr 2678344; WSA w Szczecinie: z 26 września 2019 r., II SA/Sz 425/19, LEX nr 2724696; z 2 grudnia 2021 r., II SA/Sz 422/21, LEX nr 3286626; WSA w Gorzowie Wielkopolskim: z 17 lutego 2021 r., II SA/Go 249/20, LEX nr 3124896; z 29 września 2021 r., II SA/Go 325/21, LEX nr 3246870; postanowienie WSA w Krakowie z 16 lutego 2023 r., II SAB/Kr 198/22, LEX nr 3511741. Spośród ww. orzeczeń w kolejnych powołuje się w szczególności wyrok WSA w Warszawie z 5 kwietnia 2017 r., VIII SA/Wa 269/16; tak wyroki: WSA w Warszawie: z 28 kwietnia 2020 r., II SA/Wa 2100/19, LEX nr 3009449; z 24 lutego 2022 r., VIII SA/Wa 601/21, LEX nr 3443695; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18 grudnia 2019 r.: I SA/Go 528/19, LEX nr 2761098, I SA/Go 525/19, LEX nr 2759892, I SA/Go 523/19, LEX nr 2761105; z 12 maja 2022 r., I SA/Go 301/21, LEX nr 3348383; WSA w Poznaniu: z 30 lipca 2020 r., I SA/Po 639/19, LEX nr 3040239; z 10 listopada 2021 r., I SA/Po 751/20, LEX nr 3262779; z 11 stycznia 2023 r., I SA/Po 89/22, LEX nr 3482911; WSA we Wrocławiu z 26 maja 2022 r., IV SAB/Wr 578/21, LEX nr 3350753; WSA w Krakowie z 12 lipca 2022 r., I SA/Kr 1296/21, LEX nr 3413223; WSA w Gliwicach z 8 lipca 2024 r., II SA/Gl 737/23, LEX nr 3742985; postanowienia WSA w Gliwicach z 24 stycznia 2022 r.: III SAB/Gl 120/21, LEX nr 3328341, III SAB/Gl 136/21, LEX nr 3318842. Można odnotować także orzeczenia odwołujące się zarówno do postanowienia NSA z 6 stycznia 2010 r., I OZ 1173/09, jak i do wyroku WSA w Warszawie z 5 kwietnia 2017 r., VIII SA/Wa 269/16; tak wyroki: WSA w Gliwicach: z 8 sierpnia 2022 r., II SA/Gl 1422/21, LEX nr 3397512; z 20 września 2022 r., II SA/Gl 1082/21, LEX nr 3409863; z 26 września 2022 r., II SA/Gl 1419/21, LEX nr 3426457. Na końcu należy wskazać na orzeczenia niepodpierające się innym orzecznictwem przy definiowaniu omawianej przesłanki; tak wyroki: WSA w Gliwicach z 27 listopada 2023 r., II SA/Gl 1513/12, LEX nr 3644583; WSA w Gorzowie Wielkopolskim: z 29 lutego 2024 r., I SA/Go 173/23, LEX nr 3694812; z 27 marca 2024 r., I SA/Go 292/23, LEX nr 3706048.

¹⁰ Wyroki: WSA w Krakowie z 23 sierpnia 2016 r., II SA/Kr 150/16, LEX nr 2120582; NSA z 27 czerwca 2019 r., I FSK 529/19, LEX nr 2688054 (w ww. wyroku powołano literaturę: B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2018, komentarz do art. 179a p.p.s.a., pkt 3); WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29 lutego 2024 r., I SA/Go 173/23, LEX nr 3694812; z 27 marca 2024 r., I SA/Go 292/23, LEX nr 3706048; WSA w Gliwicach z 18 marca 2024 r., II SA/Gl 589/23, LEX nr 3702905. W licznych orzeczeniach odwołano się do zdefiniowania pojęcia oczywistości przez B. Dautera, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2019, komentarz do art. 179a p.p.s.a., tezy 1 i 3; tak wyroki: WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18 grudnia 2019 r.: I SA/Go 528/19, LEX nr 2761098, I SA/Go 525/19, LEX nr 2759892, I SA/Go 523/19, LEX nr 2761105; z 12 maja 2022 r., I SA/Go 301/21,

c) jeżeli sąd „od razu”, „na pierwszy rzut oka” ocenia jako uzasadnione zarzuty i żądania zawarte w skardze kasacyjnej¹¹;

d) oczywiście usprawiedliwione podstawy skargi kasacyjnej zajądą w sytuacji, gdy sąd „od razu”, bez żadnych wątpliwości, oceni zarzuty skargi kasacyjnej jako uzasadnione¹²;

e) brak jest jakichkolwiek wątpliwości przy ocenie szans uwzględnienia skargi kasacyjnej¹³;

f) oczywiście usprawiedliwienie podstaw skargi kasacyjnej zachodzi w przypadku, gdy jasne jest, że zarzuty skargi zasługują na uwzględnienie. Gdy sąd, podzielając zarzuty i żądania skargi kasacyjnej, uznaje swoją pomyłkę w tym zakresie¹⁴;

g) istotne jest, by zasadność skargi kasacyjnej była „oczywista”, to znaczy niewzbudzająca wątpliwości i zauważalna bez konieczności dokonywania głębszej analizy zaskarżonego orzeczenia¹⁵;

h) oczywistość podstaw skargi kasacyjnej będzie zachodziła w szczególności wówczas, gdy zaskarżone orzeczenie jest wadliwe w tak dużym stopniu, że nie

LEX nr 3348383; WSA w Warszawie: z 28 kwietnia 2020 r., II SA/Wa 2100/19, LEX nr 3009449; z 24 lutego 2022 r., VIII SA/Wa 601/21, LEX nr 3443695; WSA w Poznaniu: z 30 lipca 2020 r., I SA/Po 639/19, LEX nr 3040239; z 10 listopada 2021 r., I SA/Po 751/20, LEX nr 3262779; WSA we Wrocławiu: z 26 maja 2022 r., IV SAB/Wr 578/21, LEX nr 3350753; WSA w Krakowie: z 12 lipca 2022 r., I SA/Kr 1296/21, LEX nr 3413223; WSA w Gliwicach: z 8 lipca 2024 r., II SA/Gl 737/23, LEX nr 3742985; postanowienia WSA w Gliwicach z 24 stycznia 2022 r.: III SAB/Gl 120/21, LEX nr 3328341, III SAB/Gl 136/21, LEX nr 3318842. Do późniejszego wydania tego komentarza (B. Dauter, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2021) odwołano się w wyrokach WSA w Gliwicach: z 8 sierpnia 2022 r., II SA/Gl 1422/21, LEX nr 3397512; z 20 września 2022 r., II SA/Gl 1082/21, LEX nr 3409863; z 26 września 2022 r., II SA/Gl 1419/21, LEX nr 3426457.

¹¹ Wyroki: WSA we Wrocławiu z 11 stycznia 2016 r.: I SA/Wr 1027/15, LEX nr 1968743, I SA/Wr 1028/15, LEX nr 1968744; WSA w Warszawie z 20 grudnia 2017 r., III SA/Wa 2279/16, LEX nr 2596393; WSA w Łodzi: z 21 sierpnia 2018 r., I SA/Ld 97/18, LEX nr 2541205; z 12 lipca 2018 r., III SA/Ld 605/17, LEX nr 2527207; z 21 marca 2018 r., III SA/Ld 890/17, LEX nr 2478351; z 6 kwietnia 2018 r., III SA/Ld 620/17, LEX nr 2481299; z 17 kwietnia 2018 r., III SA/Ld 548/17, LEX nr 2494158; z 13 października 2021 r.: III SA/Ld 730/21, LEX nr 3266974, III SA/Ld 731/21, LEX nr 3257944; WSA w Olsztynie z 14 czerwca 2018 r., II SA/Ol 982/17, LEX nr 2526706; WSA w Białymstoku z 25 stycznia 2018 r.: II SA/Bk 387/17, LEX nr 2444233, II SA/Bk 388/17, LEX nr 2444234, II SA/Bk 389/17, LEX nr 2444235, II SA/Bk 390/17, LEX nr 2444236; z 15 grudnia 2023 r.: II SA/Bk 512/23, LEX nr 3653277, II SA/Bk 446/23, LEX nr 3653322; WSA w Krakowie z 2 lutego 2023 r., I SA/Kr 421/21, LEX nr 3507707.

¹² Wyrok WSA w Rzeszowie z 8 marca 2023 r., II SA/Rz 730/22, LEX nr 3520900.

¹³ Wyroki: WSA w Gorzowie Wielkopolskim: z 14 lipca 2016 r., II SA/Go 42/16, LEX nr 2104745; z 27 lipca 2016 r.: II SA/Go 859/15, LEX nr 2104806, II SA/Go 46/16, LEX nr 2104756, II SA/Go 43/16, LEX nr 2104749; z 17 lutego 2021 r., II SA/Go 249/10, LEX nr 3124896; WSA w Poznaniu z 4 sierpnia 2016 r.: I SA/Po 1016/15, LEX nr 2109921, I SA/Po 1168/15, LEX nr 2109932, I SA/Po 1264/15, LEX nr 2109936; z 2 września 2016 r.: I SA/Po 1104/15, LEX nr 2109924, I SA/Po 1832/15, LEX nr 2122707, I SA/Po 973/15, LEX nr 2122732, I SA/Po 1438/15, LEX nr 2109949, I SA/Po 1358/15, LEX nr 2109944, I SA/Po 1198/15, LEX nr 2109935, I SA/Po 1278/15, LEX nr 2109937, I SA/Po 1451/15, LEX nr 2109953; z 9 września 2016 r.: I SA/Po 1395/15, LEX nr 2122695, I SA/Po 1400/15, LEX nr 2122696, I SA/Po 1476/15, LEX nr 2122697, I SA/Po 1488/15, LEX nr 2122698; z 19 grudnia 2016 r.: I SA/Po 1565/15, LEX nr 2180532, I SA/Po 887/15, LEX nr 2180779.

¹⁴ Postanowienia WSA w Gliwicach z 7 maja 2018 r., III SA/Gl 918/17, LEX nr 2507733.

¹⁵ Postanowienia: WSA w Warszawie z 19 lutego 2016 r., VI SA/Wa 1172/15, LEX nr 1992747; WSA w Gdańsku z 9 sierpnia 2024 r., III SA/Gd 208/24, LEX nr 3746992.

może być utrzymane w mocy¹⁶, przy czym uchybienie przepisom prawa materialnego lub procesowego jest ewidentne i nie wymaga dokonywania pogłębionej analizy prawnej¹⁷;

i) podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, w szczególności jeżeli sąd bez konieczności pogłębionej analizy ocenia zarzuty i żądania zawarte w skardze kasacyjnej jako uzasadnione¹⁸;

j) o oczywistości można mówić, gdy sąd podziela zarzuty skargi kasacyjnej, które w jego ocenie już na pierwszy rzut oka zasługują na uwzględnienie i tym samym uznaje swój błąd w tym zakresie. Nie jest przy tym konieczne uznanie oczywistości zasadności wszystkich podniesionych w niej zarzutów. Wystarczy, że sąd pierwszej instancji uzna za usprawiedliwiony choćby jeden z wielu zarzutów kasacyjnych, by mógł zastosować tryb autokontroli¹⁹;

k) oczywiste usprawiedliwienie podstaw skargi kasacyjnej zachodzi w przypadku, gdy jasne jest, że zarzuty zasługują na uwzględnienie²⁰;

l) przez pojęcie oczywiście usprawiedliwionych podstaw skargi kasacyjnej należy rozumieć sytuację, w której „brak jest jakichkolwiek wątpliwości”²¹, „nie ma wątpliwości”²² przy ocenie szans uwzględnienia skargi kasacyjnej;

m) podstawy skargi kasacyjnej będą oczywiście usprawiedliwione m.in. wówczas, gdy sąd po przeanalizowaniu zarzutów środka odwoławczego bez żadnych wątpliwości uzna te zarzuty za przekonujące, czyli uzasadnione i w rezultacie niechybnie prowadzące do pozytywnego rozpatrzenia²³;

n) przez pojęcie oczywiście usprawiedliwionych podstaw skargi kasacyjnej należy rozumieć sytuację, w której brak jest istotnych wątpliwości przy ocenie możliwości uwzględnienia skargi kasacyjnej²⁴;

o) skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie w trybie art. 179a p.p.s.a., gdy część jej podstaw jest oczywiście usprawiedliwiona, w stopniu uzasadniającym uchylenie zaskarżonego wyroku²⁵.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 11 października 2019 r., IV SAB/Wa 102/19, LEX nr 2768904 (z powołaniem się na uzasadnienie projektu ustawy).

¹⁷ Wyrok NSA z 27 czerwca 2019 r., I FSK 529/19, LEX nr 2688054.

¹⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 6 listopada 2023 r., II SA/Gl 1140/20, LEX nr 3630052.

¹⁹ Wyroki WSA w Warszawie: z 19 czerwca 2019 r., IV SA/Wa 3263/18, LEX nr 2769994; z 18 lipca 2019 r., IV SA/Wa 2703/18, LEX nr 2722204.

²⁰ Wyroki: WSA w Poznaniu z 2 września 2016 r.: I SA/Po 2128/15, LEX nr 2109982, I SA/Po 2043/15, LEX nr 2109976, I SA/Po 1394/15, LEX nr 2109946; z 9 września 2016 r.: I SA/Po 2177/15, LEX nr 2122717, I SA/Po 2178/15, LEX nr 2122718, I SA/Po 1789/15, LEX nr 2109965; z 19 grudnia 2016 r., I SA/Po 1611/15, LEX nr 2180555; z 12 grudnia 2019 r.: I SA/Po 226/19, LEX nr 2771562, I SA/Po 227/19, LEX nr 2771441; WSA w Łodzi z 19 grudnia 2017 r., II SA/Ld 420/17, LEX nr 2417723; postanowienie WSA w Krakowie z 16 lutego 2023 r., II SAB/Kr 198/22, LEX nr 3511741.

²¹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19 października 2022 r., II SA/Go 194/22, LEX nr 3428657.

²² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29 września 2021 r., II SA/Go 325/21, LEX nr 3246870.

²³ Wyrok WSA w Rzeszowie z 15 lutego 2022 r., II SA/Rz 871/21, LEX nr 3330422.

²⁴ Wyroki WSA w Warszawie z 14 grudnia 2018 r.: VI SA/Wa 2553/17, LEX nr 2946108, VI SA/Wa 2554/17, LEX nr 2946191, VI SA/Wa 2555/17, LEX nr 3012599.

²⁵ Wyroki: WSA w Warszawie z 11 października 2019 r., IV SAB/Wa 102/19, LEX nr 2768904; WSA w Krakowie z 15 czerwca 2022 r., II SA/Kr 898/21, LEX nr 3362021.

3. Przykłady oczywiście usprawiedliwionych podstaw w orzecznictwie

Powyższe definicje należy zilustrować orzecznictwem sądów. Jego analiza pozwala na przytoczenie licznych przykładów zastosowania omawianej regulacji. Podstawą uchylenia orzeczenia mogą być objęte przyczyny zarówno formalne, jak i merytoryczne. Przykłady uchybień skutkujących zastosowaniem autokontroli można prześledzić na osi przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego, tj. w kolejności od wniesienia skargi po wyrokowanie.

Sądy administracyjne sprawują kontrolę administracji publicznej w zakresie przewidzianym w art. 3 p.p.s.a. Kompetencja sądu administracyjnego do rozpoznania skargi podlega zbadaniu po jej wpłynięciu do tego sądu. Jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego, prawidłową decyzją orzecniczą jest jej odrzucenie (art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.). Oczywiście usprawiedliwienie podstaw skargi kasacyjnej zachodzi w razie wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie wyłączzonej z kognicji sądu administracyjnego²⁶. W ten sposób WSA uprzedza tożsame rozstrzygnięcie NSA na podstawie art. 189 p.p.s.a. w zw. z art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. W judykaturze można spotkać również sytuacje odwrotne od powyższej, tj. odrzucenie skargi przez sąd wynikające z błędnego przekonania, że przedmiot zaskarżenia, jaki został w niej określony, nie podlega kontroli sądów administracyjnych. W szczególności stwierdzenie – w wyniku analizy argumentacji zawartej w skardze kasacyjnej – błędnego ustalenia przez sąd przedmiotu zaskarżenia, co skutkowało odrzuceniem skargi, uzasadnia uznanie podstaw skargi kasacyjnej za oczywiście usprawiedliwione²⁷. Podobnie błędne przyjęcie, że spór powinien być rozpatrywany na drodze cywilnoprawnej, i odrzucenie z tej przyczyny skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. powinny skutkować zastosowaniem art. 179a p.p.s.a.²⁸

Warunkiem formalnym skutecznego wniesienia skargi jest jej wniesienie w terminie określonym w art. 53 p.p.s.a. Błędne niezastosowanie art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a. i merytoryczne rozpoznanie przez sąd skargi wniesionej z uchybieniem terminowi stanowi przesłankę uzasadniającą uchylenie wyroku i odrzucenie skargi na podstawie art. 179a p.p.s.a. w zw. z art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a.²⁹ W przypadku skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można ją wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu (art. 53 § 2b p.p.s.a.). Skarga kasacyjna jest uzasadniona, a orzeczenie WSA podlega uchyleniu w trybie autokontroli, gdy odrzucenie skargi nastąpiło z powodu braku wniesienia ponaglenia do organu drugiej instancji (art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w zw. z art. 53 § 2b p.p.s.a.), które w istocie zostało złożone. Do takiego wniosku WSA może dojść na etapie postępowania wywołanego skargą kasacyjną po ponownej analizie i ocenie dokumentów

²⁶ Postanowienie WSA w Krakowie z 16 lutego 2023 r., II SAB/Kr 198/22, LEX nr 3511741.

²⁷ Postanowienie WSA w Gdańsku z 13 września 2021 r., II SA/Gd 452/21, LEX nr 3219681.

²⁸ Postanowienie WSA w Rzeszowie z 15 lipca 2021 r., I SA/Rz 319/21, LEX nr 3198018.

²⁹ Wyroki WSA w Białymstoku z 25 stycznia 2018 r.: II SA/Bk 387/17, LEX nr 2444233, II SA/Bk 388/17, LEX nr 2444234, II SA/Bk 389/17, LEX nr 2444235, II SA/Bk 390/17, LEX nr 2444236.

mu znanych³⁰, ewentualnie po potwierdzeniu okoliczności dokumentami dołączonymi do skargi kasacyjnej³¹.

Przyczyny uzasadniające autokontrolę dotyczą również wyrokowania w sprawach, w których postępowanie stało się bezprzedmiotowe, a co za tym idzie – merytoryczne rozstrzygnięcie stało się zbędne (art. 161 p.p.s.a.). Bezprzedmiotowość postępowania sądowoadministracyjnego może być następstwem podjęcia czynności przez organ lub samego skarżącego. W szczególności oczywiście usprawiedliwione podstawy skargi kasacyjnej wystąpiły, gdy skarga na decyzję organu została uwzględniona w całości w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a., tj. rozstrzygnięcie to uwzględniło w całości żądanie strony, a pomimo to WSA orzekł co do *meritum*. Poddanie kontroli decyzji wyeliminowanych już z obrotu prawnego w sposób oczywisty narusza prawo. Powyższe stanowi przesłankę uzasadniającą uchylenie zaskarżonego wyroku na podstawie art. 179a p.p.s.a. i umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego z uwagi na jego bezprzedmiotowość na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.³² Tożsamą podstawą wydania autokontrolnego orzeczenia jest wydanie w sprawie ze skargi na bezczynność organu wyroku zobowiązującego organ do podjęcia właściwych kroków w celu załatwienia wniosku skarżącego, w sytuacji gdy organ ten wydał określony akt po wniesieniu skargi. Powyższe skutkuje uchyleniem zaskarżonego wyroku i umorzeniem postępowania w tym zakresie. Natomiast nie zwalnia sądu z obowiązku rozstrzygnięcia, czy bezczynność zaistniała oraz czy miała charakter kwalifikowany³³. Odnośnie do czynności samego skarżącego, umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego powinno nastąpić w przypadku, gdy wydanie wyroku stało się zbędne na skutek skutecznego cofnięcia przez skarżącego skargi. W jednym z orzeczeń wskazano, że podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście uzasadnione w razie skutecznego cofnięcia skargi przed rozprawą (dzień przed wydaniem wyroku wpłynęło do sądu pismo zawierające wniosek), po której przeprowadzeniu wydano w sprawie wyrok³⁴. Wypada jedynie zaznaczyć, że tak wyartykułowana przez stronę rezygnacja z prawa do sądu podlega kontroli sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 60 zd. 3 p.p.s.a. „(...) sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności”. Przeoczenie przez sąd oświadczenia skarżącego o cofnięciu skargi w pierwszym etapie autokontroli powinno spowodować zbadanie jego skuteczności.

³⁰ Wyrok WSA w Rzeszowie z 7 lutego 2019 r., II SAB/Rz 84/18, LEX nr 2651205.

³¹ Wyrok WSA w Krakowie z 16 października 2018 r., II SA/Kr 275/18, LEX nr 2587880. W uzasadnieniu tego wyroku dodatkowo wskazano, że „skarżący – mimo wezwania – nie wykazał spełnienia przesłanki dopuszczalności skargi w postaci bezskutecznego wezwania organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia prawa. (...) do pisma skarżącego (...) została załączona tylko kopia potwierdzenia odbioru przesyłki skarżącego (...), natomiast nie zostało załączone samo wezwanie (...)”; postanowienia WSA w Gliwicach z 24 stycznia 2022 r.: III SAB/Gl 136/21, LEX nr 3318842, III SAB/Gl 120/21, LEX nr 3328341.

³² Wyroki: WSA w Łodzi z 10 października 2017 r., II SA/Łd 289/17, LEX nr 2383395; WSA w Poznaniu z 29 czerwca 2022 r., III SA/Po 1076/21, LEX nr 3380008.

³³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 maja 2022 r., IV SAB/Wr 578/21, LEX nr 3350753.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 22 maja 2018 r., III SA/Wa 3073/15, LEX nr 2557404.

Jeżeli sąd uzna tę czynność za niedopuszczalną z podanych powyżej przyczyn, brak będzie podstaw do zastosowania art. 179a p.p.s.a.

Oczywiście uzasadnione podstawy skargi kasacyjnej mogą dotyczyć odmiennej wykładni prawa, którą sąd *a quo* podzielił dopiero na etapie wniesienia skargi kasacyjnej³⁵. Zgodzić się jednak należy ze stanowiskiem, że skorzystanie ze szczególnego trybu autokontroli z uwagi na przesłankę oczywistości podstaw skargi kasacyjnej nie może polegać na opowiedzeniu się za określonym rozstrzygnięciem interpretacyjnym będącym w opozycji do tego, które wyrażono w pierwotnym wyroku, bez dokonania analizy, że wykładnia przepisów przyjęta w pierwotnym wyroku była rażąco niewłaściwa³⁶.

Oczywiście trafny jest zarzut naruszenia prawa, gdy sąd oparł rozstrzygnięcie na przepisie już nieobowiązującym w dacie wydawania zaskarżonej decyzji³⁷. Powołanie przez sąd nieaktualnego w dniu orzekania stanu prawnego skutkuje zastosowaniem autokontroli, choćby stanowisko sądu co do rozstrzygnięcia nie uległo zmianie i było takie samo jak w uchylonym wyroku, tyle że oparte na aktualnie obowiązującej regulacji prawnej³⁸.

Sytuacje również oczywiste to te, gdy wadliwość własnej oceny prawnej WSA wywodzi z odmiennej interpretacji przepisów czy zagadnień prawnych zawartej w uchwałach NSA (art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a.) podjętych jeszcze przed wydaniem zaskarżonego wyroku³⁹ lub już po jego wydaniu⁴⁰.

Przeoczenie i nieuwzględnienie uchwały składu siedmiu sędziów NSA, którą rozstrzygnięto przed wydaniem zaskarżonego wyroku zagadnienie prawne stanowiące istotę sprawy rozstrzygniętej tym wyrokiem, może skutkować zastosowaniem instytucji autokontroli. Słusznie wskazuje się, że przyjęcie interpretacji odmiennej

³⁵ Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 17 maja 2019 r., II SA/Kr 1320/18, LEX nr 2678344.

³⁶ Wyrok NSA z 27 czerwca 2019 r., I FSK 529/19, LEX nr 2688054. W tej sprawie skarżący zarzucił naruszenie art. 179a p.p.s.a., gdyż „z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że istnieją poważne wątpliwości interpretacyjne”.

³⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z 26 stycznia 2017 r., II SA/Sz 541/16, LEX nr 2220540.

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 11 października 2019 r., IV SAB/Wa 102/19, LEX nr 2768904.

³⁹ Wyroki: WSA w Warszawie z 13 czerwca 2016 r., II SA/Wa 1493/15, LEX 2097571; WSA w Łodzi z 19 grudnia 2017 r., II SA/Łd 420/17, LEX nr 2417723.

⁴⁰ Wyroki: WSA w Gorzowie Wielkopolskim: z 14 lipca 2016 r., II SA/Go 42/16, LEX nr 2104745; z 27 lipca 2016 r.: II SA/Go 859/15, LEX nr 2104806, II SA/Go 46/16, LEX nr 2104756, II SA/Go 43/16, LEX nr 2104749; WSA w Poznaniu z 4 sierpnia 2016 r.: I SA/Po 1016/15, LEX nr 2109921, I SA/Po 1168/15, LEX nr 2109932, I SA/Po 1264/15, LEX nr 2109936; z 2 września 2016 r.: I SA/Po 1104/15, LEX nr 2109924, I SA/Po 2128/15, LEX nr 2109982, I SA/Po 2043/15, LEX nr 2109976, I SA/Po 1832/15, LEX nr 2122707, I SA/Po 973/15, LEX nr 2122732, I SA/Po 1438/15, LEX nr 2109949, I SA/Po 1394/15, LEX nr 2109946, I SA/Po 1358/15, LEX nr 2109944, I SA/Po 1198/15, LEX nr 2109935, I SA/Po 1278/15, LEX nr 2109937, I SA/Po 1451/15, LEX nr 2109953; z 9 września 2016 r.: I SA/Po 2177/15, LEX nr 2122717, I SA/Po 2178/15, LEX nr 2122718, IV SA/Po 1789, LEX nr 2109965, I SA/Po 1395/15, LEX nr 2122695, I SA/Po 1400/15, LEX nr 2122696, I SA/Po 1476/15, LEX nr 2122697, I SA/Po 1488/15, LEX nr 2122698; z 19 grudnia 2016 r.: I SA/Po 1611/15, LEX nr 2180544, I SA/Po 1565/15, LEX nr 2180532, I SA/Po 887/15, LEX nr 2180779; z 11 lutego 2020 r., I SA/Po 735/18, LEX nr 27818800; WSA w Warszawie z 14 grudnia 2018 r.: VI SA/Wa 2553/17, LEX nr 2946108, VI SA/Wa 2554/17, LEX nr 2946191, VI SA/Wa 2555/17, LEX nr 3012599; z 29 lipca 2021 r., III SA/Wa 569/20, LEX nr 3248717; WSA w Kielcach z 13 grudnia 2022 r., II SA/Ke 405/22; WSA w Rzeszowie z 8 marca 2023 r., II SA/Rz 730/22, LEX nr 3520900.

od wyrażonej w uchwale składu poszerzonego NSA powinno nastąpić z zachowaniem trybu z art. 269 § 1 p.p.s.a., tj. po przedstawieniu powstałego zagadnienia do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi NSA. Odstąpienie od powyższego trybu narusza przepisy postępowania, o czym jest mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a.⁴¹ Do uchylenia wyroku w trybie art. 179a p.p.s.a. powinno dojść w szczególności, gdy WSA podziela pogląd wyrażony w uchwale i nie widzi potrzeby uruchamiania procedury z art. 269 § 1 p.p.s.a.⁴²

Podjęcie przez NSA już po wydaniu zaskarżonego wyroku uchwały rozstrzygającej zaistniałe w orzecznictwie rozbieżności na tle stosowania prawa materialnego, zawierającej stanowisko odmienne od przyjętego w tym wyroku, a zbieżne z poglądem zaproponowanym w skardze kasacyjnej, może stanowić podstawę uznania podstaw skargi kasacyjnej za oczywiście usprawiedliwione⁴³. Podobnie w innych wyrokach wskazano, że ocena istnienia przesłanek autokontroli powinna uwzględniać podjętą po wydaniu zaskarżonego wyroku uchwałę NSA⁴⁴. Należy zgodzić się z tym, że oceniając zasadność zastosowania art. 179a p.p.s.a., WSA powinien mieć na uwadze, że wykładnia dokonana w późniejszej uchwale NSA będzie z reguły respektowana przez skład NSA rozstrzygający skargę kasacyjną, dla którego ma moc wiążącą. W orzecznictwie wskazuje się, że chociaż nie zachodzi wadliwość wyroku wynikająca z art. 269 § 1 p.p.s.a. (sąd *a quo* w dacie orzekania nie był związany nieistniejącą jeszcze uchwałą, stąd nie naruszył tej regulacji), to w razie nieskorzystania z autokontroli niewątpliwie doszłoby do uchylenia zaskarżonego orzeczenia, a sprawa mogłaby w szczególności zostać przekazana do ponownego rozpoznania. Zastosowanie autokontroli jest zatem również uzasadnione ekonomiką postępowania sądowoadministracyjnego⁴⁵. Składy orzekające w trybie autokontroli z uwagi na późniejszą uchwałę NSA wskazywały jeszcze – podobnie jak opisano powyżej odnośnie do przeoczenia uchwały zapadłej przed wydaniem zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku – że podzielają tezy uchwały i nie znajdują podstaw do odstąpienia od stanowiska w niej wyrażonego z przytoczeniem przepisu art. 269 § 1 p.p.s.a.⁴⁶ Wydaje się jednak, że w tym przypadku procedura podjęcia powtórnej uchwały na podstawie art. 269 § 1 p.p.s.a. nie może być już zainicjowana przez WSA na etapie wniesienia skargi kasacyjnej. Mogłoby to uczynić dopiero skład rozpoznający skargę kasacyjną po przekazaniu sprawy do rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny.

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2019 r., IV SA/Wa 1921/18, LEX nr 2770498.

⁴² Tamże.

⁴³ Wyrok WSA w Rzeszowie z 8 marca 2023 r., II SA/Rz 730/22, LEX nr 3520900.

⁴⁴ Wyroki: WSA w Poznaniu z 11 lutego 2020 r., I SA/Po 735/18, LEX nr 2781800; WSA w Warszawie z 29 lipca 2021 r., III SA/Wa 569/20, LEX nr 3248717.

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 29 lipca 2021 r., III SA/Wa 569/20, LEX nr 3248717.

⁴⁶ Wyroki: WSA w Poznaniu z 4 sierpnia 2016 r.: I SA/Po 1016/15, LEX nr 2109921, I SA/Po 1168/15, LEX nr 2109932, I SA/Po 1264/15, LEX nr 2109936; z 2 września 2016 r.: I SA/Po 1104/15, LEX nr 2109924, I SA/Po 1438/15, LEX nr 2109949, I SA/Po 1358/15, LEX nr 2109944, I SA/Po 1198/15, LEX nr 2109935, I SA/Po 1278/15, LEX nr 2109937, I SA/Po 1451/15, LEX nr 2109953; z 9 września 2016 r.: I SA/Po 1476/15, LEX nr 2122697, I SA/Po 1488/15, LEX nr 2122698; z 19 grudnia 2016 r.: I SA/Po 1565/15, LEX nr 2180532, I SA/Po 887/15, LEX nr 2180779.

Możliwości zastosowania autokontroli z uwagi na błędną wykładnię przepisów może wynikać z uwzględnienia przez WSA nie tylko stanowiska wynikającego z uchwały NSA, lecz także pozostałego orzecznictwa tego Sądu. W jednym z wyroków autokontrolnych wskazano, że przekonujące zinterpretowanie przez NSA przepisów prawa materialnego w linii orzeczniczej zapoczątkowanej już po wydaniu zaskarżonego wyroku, którą to wykładnię WSA podziela, skutkowało uchYLENIEM w trybie autokontroli zaskarżonego wyroku⁴⁷. W innym z orzeczeń autokontrolnych podniesiono, że uznanie skargi kasacyjnej za oczywiście zasadną może nastąpić z uwagi na rozstrzygnięcie kwestii prawnych będących przedmiotem sporu w innej sprawie, w której NSA uwzględnił skargę kasacyjną w tożsamym stanie prawnym i faktycznym. Również w tym przypadku orzeczenie uchylane w trybie art. 179a p.p.s.a. zapadło przed przywołanym wyrokiem NSA. Wypada też zauważyć, że oczywiście usprawiedliwione podstawy zdefiniowano jako sytuację, w której brak jest istotnych wątpliwości przy ocenie możliwości uwzględnienia skargi kasacyjnej⁴⁸. Należy także odnotować orzeczenia autokontroli, w których WSA podał, że w ostatnim czasie w orzecznictwie NSA ukształtował się jednolity pogląd na dane zagadnienie. Zestawienie dat przytaczanych orzeczeń NSA z uchylanymi w trybie art. 179a p.p.s.a. wyrokami pozwala dostrzec, że przywołane orzecznictwo pochodzi w przeważającej części sprzed daty wydania zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku poddawanego ocenie zachodzenia przesłanek jego uchylenia. Widoczna jest tendencja interpretacyjna w określonym kierunku⁴⁹.

W jednej ze spraw wyrokowi wydanemu w trybie art. 179a p.p.s.a. zarzucono, że podstawy skargi kasacyjnej nie były oczywiście usprawiedliwione, występuje bowiem rozbieżność w orzecznictwie NSA w sprawach podobnych do rozpoznawanej. Rozpoznający skargę kasacyjną od wydanego w trybie autokontroli wyroku NSA wskazał, że „z treści art. 179a p.p.s.a. nie wynika, aby (...) «oczywiście usprawiedliwione podstawy skargi kasacyjnej[j]» musiały wynikać z jednolitego stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego (jednolitej linii orzeczniczej), ale muszą wynikać z przekonania Sądu I instancji opartego ewentualnie na tym stanowisku doktryny i judykatury, które uważa za prawidłowe”⁵⁰.

Podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, gdy WSA oparł swoje rozstrzygnięcie na przepisie, który został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją RP⁵¹. Niedostrzeżenie przez WSA tak ważnej okoliczności, jak wyrok TK stwierdzający niekonstytucyjność stosowanej regulacji, przesądza o tym, że podstawy skargi kasacyjnej należało uznać za oczywiście usprawiedliwione. Tym bardziej podstawy skargi kasacyjnej należało uznać za oczywiście

⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 7 listopada 2019 r., VI SA/Wa 491/19, LEX nr 3021967.

⁴⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 14 grudnia 2018 r., VI SA/Wa 2553/17, LEX nr 2946108.

⁴⁹ Wyroki WSA w Gliwicach z 30 września 2024 r., II SAB/Gl 63/24, LEX nr 3773001, II SAB/Gl 71/24, LEX nr 3770046, II SAB/Gl 73/24, LEX nr 3770047, II SAB/Gl 88/24, LEX 3773002; z 28 października 2024 r., II SAB/Gl 104/24, LEX nr 3778408; powyższe wyroki dotyczą tożsamego zagadnienia.

⁵⁰ Wyrok NSA z 17 października 2023 r., II GSK 2017/22, LEX nr 3631971.

⁵¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

usprawiedliwione, skoro zaskarżony skargą kasacyjną wyrok zapadł po wydaniu wyroku Trybunału. Tymczasem – jak w wskazano – zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie NSA poglądem stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności zastosowanej normy „jest podstawą do uwzględnienia skargi kasacyjnej nawet wówczas, gdy wyrok WSA zapadł jeszcze przed orzeczeniem TK o niekonstytucyjności przepisu”⁵².

Oczywiście uzasadniona podstawa skargi kasacyjnej może wystąpić w przypadku sprzeczności między rozstrzygnięciem a uzasadnieniem wydanego wyroku⁵³, w szczególności gdy uzasadnienie wskazuje na odmienną intencję rozpatrzenia sporu⁵⁴. W jednym z wyroków autokontrolnych oczywiście uzasadniony okazał się zarzut zawarcia w wyroku rozstrzygnięcia w odniesieniu tylko do jednej ze skarg z pominięciem drugiej, a w konsekwencji sentencja zaskarżonego wyroku o treści „oddala skargę” była sprzeczna z jego uzasadnieniem, w którym wskazano, że „skargi są niezasadne”⁵⁵. W innym orzeczeniu wskazano, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona, gdy w zaskarżonym wyroku uchylono zaskarżoną decyzję, lecz z treści uzasadnienia wynika, że skarga powinna być oddalona⁵⁶. Sąd administracyjny jest związany wydanym przez siebie orzeczeniem. Gdy jednak dostrzeże po ogłoszeniu wyroku, w szczególności na etapie sporządzenia uzasadnienia, przesłanki wskazujące na jego wadliwość, może wskazać w uzasadnieniu na potrzebę wniesienia skargi kasacyjnej, by dać mu możliwość zastosowania art. 179a p.p.s.a.⁵⁷ W szczególności w uzasadnieniu wyroku z 26 września 2019 r., II SA/Sz 425/19, WSA w Szczecinie stwierdził, że skarga kasacyjna okazała się zasadna, przytoczył argumentację na powyższe oraz podał, że „sprzeczność wyводу zawartego w uzasadnieniu tego orzeczenia z zawartym w jego sentencji rozstrzygnięciem wynikała z przykrej omyki Sądu”⁵⁸. W uzasadnieniu wyroku WSA w Gdańsku z 18 października 2017 r., I SA/Gd 160/17 podano, że „do wydania wyroku oddalającego skargę doszło w wyniku omyłki, która, jako dotycząca merytorycznego rozstrzygnięcia, nie podlega sprostowaniu w trybie art. 156 § 1 p.p.s.a. Natomiast w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej w niniejszej sprawie zostanie ona uwzględniona w trybie autokontroli sądownoadministracyjnej na podstawie art. 179a p.p.s.a.”⁵⁹. W uzasadnieniu wyroku WSA w Krakowie z 31 stycznia 2019 r., II SAB/Kr 225/18 podano, że „Sąd I instancji (...) uprzejmie informuje, że sam

⁵² Wyrok WSA w Warszawie z 11 października 2017 r., III SA/Wa 1061/16, LEX nr 2598865.

⁵³ Wyroki: WSA w Poznaniu z 7 grudnia 2017 r., IV SA/Po 144/17, LEX nr 27559660; WSA w Gliwicach z 25 lutego 2019 r., III SA/Gl 1019/18, LEX nr 2636795; NSA z 26 kwietnia 2021 r., I OSK 3899/18, LEX nr 3189951; WSA w Lublinie z 8 września 2022 r., II SA/Lu 8/22, LEX nr 3409846.

⁵⁴ Wyroki: WSA w Poznaniu z 7 grudnia 2017 r., IV SA/Po 144/17, LEX nr 27559660; WSA w Lublinie z 8 września 2022 r., II SA/Lu 8/22, LEX nr 3409846.

⁵⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 5 listopada 2021 r., I SA/Wa 1817/20, LEX nr 3352692.

⁵⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 24 września 2018 r., II SA/Gl 1211/17, LEX nr 2567221.

⁵⁷ Tak wyroki: WSA w Szczecinie: z 12 października 2016 r., II SA/Sz 541/16, LEX nr 2183219; z 26 września 2019 r., II SA/Sz 425/19, LEX nr 2724696; WSA w Gdańsku z 20 kwietnia 2017 r., I SA/Gd 160/17, LEX nr 2303249; WSA w Krakowie z 31 stycznia 2019 r., II SAB/Kr 225/18, LEX nr 2618291; WSA w Białymstoku z 15 lipca 2021 r.: II SA/Bk 434/21, LEX nr 3211740, II SA/Bk 438/21, LEX nr 3206894.

⁵⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z 26 września 2019 r., II SA/Sz 425/19, LEX nr 2724696.

⁵⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 18 października 2017 r., I SA/Gd 160/17, LEX nr 2303249.

z własnej inicjatywy niestety nie może dokonać stosownej autokorekty”. Wnie-
sienie skargi kasacyjnej spowoduje, że „sprawa zostanie niezwłocznie rozpatrzona
w trybie (...) art. 179a p.p.s.a.”⁶⁰.

4. Podsumowanie

Wprowadzenie omawianej regulacji miało – w przypadkach nią objętych – znacznie przyspieszyć czas rozpoznawania skarg kasacyjnych, przy tym z pominięciem udziału Naczelnego Sądu Administracyjnego⁶¹. Przeanalizowane orzecznictwo pozwala na stwierdzenie, że umożliwienie wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu dokonania autokontroli zaskarżonego wyroku lub postanowienia, od których przysługuje skarga kasacyjna, spełnia pokładane w nim oczekiwania. Instytucja ta jest rozwiązaniem korzystnym dla sądów i stron, których sprawy sądy te rozstrzygają. W przypadku wojewódzkich sądów administracyjnych przede wszystkim pozwala na naprawę oczywiście błędnych decyzji. W przypadku NSA ogranicza zaangażowanie tego Sądu w sprawy w istocie niewymagające rozstrzygania na poziomie drugoinstancyjnym. W przypadku stron z reguły skraca drogę uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia. Czas rozpoznania sprawy powinien być znaczącą wartością dla strony, chociażby rozstrzygnięcie było niekorzystne. Przeanalizowane orzecznictwo pozwala na stwierdzenie, że spektrum przypadków oczywistości jest szerokie i na każdym etapie procedowania przez sąd mogą wystąpić błędy skutkujące tym, że zaskarżone orzeczenie nie może się ostać. Odnosnie do odmiennych rozstrzygnięć interpretacyjnych w rozstrzygnięciu pierwotnym i autokontrolnym – przyjęcie na etapie autokontroli odmiennej wykładni nie musi wynikać tylko z uchwały NSA lub jednolitego orzecznictwa tego Sądu.

Bibliografia załącznikowa

- Dauter B., w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2020
Knysiak-Sudyka H., w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016
Piątek W., w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, Warszawa 2016

Summary

of the article: **When is a cassation appeal manifestly justified? Analysis of the prerequisite for the application of self-control (Article 179a of the Law on Proceedings before Administrative Court) in case-law**

This article discusses one of the reasons for using self-control. The court of first instance has the right to overturn its own judgment if the grounds for the cassation appeal

⁶⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 31 stycznia 2019 r., II SAB/Kr 225/18, LEX nr 2618291.

⁶¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sejm VII kadencji, druk nr 1633.

are obviously justified. The author analyzes the case-law of administrative courts and lists the definitions of an manifestly justified cassation appeal. Describes examples from courts' case-law.

Keywords: self-control, self-check ruling, administrative court proceedings, court of first instance.

Mgr Emil Śliwiński

[Asystent w Katedrze Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego; prawnik w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka;
OID: <https://orcid.org/0000-0002-5910-9030>]

Kilka refleksji o przesłankach uznania za obywatela polskiego (art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim)

Streszczenie: Ustawa o obywatelstwie polskim weszła w życie w 2012 r. Jej art. 30, przewidujący materialnoprawne podstawy uznania za obywatela polskiego, nie był od tego czasu zasadniczo zmieniany. Autor artykułu podejmuje problem oceny funkcjonowania tych przesłanek (w szczególności posiadania stabilnego i regularnego źródła dochodu, znajomości języka polskiego oraz braku zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego) w ciągu 13 lat ich obowiązywania. Ocena ta jest dokonywana głównie z perspektywy spójności tych przesłanek z innymi aktami prawnymi oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. W ocenie autora przesłanki z art. 30 ustawy są albo niespójne z innymi przepisami prawa, albo na tyle szerokie, że prowadzą do skrajnie odmiennych orzeczeń sądów.

Słowa klucze: obywatelstwo polskie, uznanie za obywatela polskiego, art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim, naturalizacja

1. Wprowadzenie

Obiecnie obowiązująca ustawa o obywatelstwie polskim¹ weszła w życie 15 sierpnia 2012 r., a do dnia dzisiejszego była nowelizowana jedynie siedem razy i były to nowelizacje niemające charakteru konstrukcyjnego. W projekcie strategii migracyjnej z 2024 r.² wskazano jednak, że ze względu na rosnącą liczbę cudzoziemców w Polsce „w kolejnych latach liczba wniosków o nadanie obywatelstwa polskiego lub uznanie za obywatela polskiego będzie rosnąć. Dlatego też może okazać się konieczne wprowadzenie zmian w zasadach nabywania obywatelstwa polskiego, tak aby zapewnić maksymalne bezpieczeństwo i wiarygodność tego procesu, szczególnie przez weryfikację rzeczywistego związku z Polską i znajomości języka polskiego”. W strategii podano, że proponowane zmiany mają dotyczyć przede wszystkim procedury uznania za obywatela polskiego³.

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. z 2023 r., poz. 1989; dalej: u.o.p.

² Załącznik do uchwały nr 120 Rady Ministrów z dnia 15 października 2024 r., „Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo”. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030, s. 31, <https://www.gov.pl/web/premier/odzyskac-kontrolę-zapewnić-bezpieczeństwo---strategia-migracyjna-na-lata-2025---2030> (dostęp: 5 stycznia 2025 r.).

³ Ze względu na to, że Polska stała się państwem imigracyjnym, racjonalnie jest przyjąć, że bardzo prawdopodobny jest wzrost liczby składanych wniosków o uznanie za obywatela polskiego. Znajduje to podstawę w danych statystycznych. W 2013 r. (pierwszy pełny rok obowiązywania u.o.p.)

W strategii migracyjnej zaproponowano m.in. następujące zmiany normatywne w zakresie przesłanek uznania za obywatela polskiego: doprecyzowanie kryteriów posiadania źródła utrzymania, miejsca zamieszkania i znajomości języka polskiego, usunięcie możliwości poświadczenia znajomości języka polskiego na podstawie świadectwa ukończenia szkoły z wykładowym językiem polskim, dodanie przesłanki zdania „testu obywatelskiego” (z pytaniami dotyczącymi kultury i norm społecznych obowiązujących w Polsce), zintegrowanie ze społeczeństwem polskim. Przewidziano także zaostrzenie kryteriów przyznawania obywatelstwa ze względu na status uchodźcy, polskie pochodzenie, repatriację i posiadanie Karty Polaka (w zakresie dwóch ostatnich kwestii zwrócono przede wszystkim uwagę na korzystanie ze sfałszowanych dokumentów)⁴.

Ze względu na powyższe okoliczności uzasadnione wydaje się dokonanie oceny przepisów ustawy o obywatelstwie polskim przewidujących podstawy uznania za obywatela polskiego⁵ i ich funkcjonowania w orzecznictwie – w celu sprawdzenia, czy w istocie wymagają one stosownych zmian i jaki mógłby być ich zakres.

Należy wyjść z założenia, że z jednej strony cudzoziemiec powinien wiedzieć, co musi uczynić, aby uzyskać obywatelstwo. Istotna jest zatem przewidywalność prawa. Z drugiej strony naturalizacja – w każdym kraju – musi być postrzegana jako końcowy etap integracji w danym społeczeństwie, który też daje najwięcej praw i jest – co do zasady – nieodwracalny.

2. Kontekst konstytucyjny i międzynarodowy

Zasadniczą część artykułu należy poprzedzić odkodowaniem standardu ponadustawowego znajdującego zastosowanie do kwestii nabycia obywatelstwa poprzez uznanie za obywatela polskiego (czy bardziej ogólnie: naturalizację). Taki standard wyznacza bowiem granice dla ustawodawcy zwykłego.

1832 osoby uznano za obywateli polskich, a w latach 2020, 2021, 2022 i 2023 odpowiednio: 5154, 5085, 7280, 10 225. Wszystkie dane statystyczne w tekście – jeżeli nie zaznaczono inaczej – są cytowane za stroną: <https://dane.gov.pl> (dostęp: 5 stycznia 2025 r.).

⁴ Kwestie związane z polskim pochodzeniem, repatriacją i posiadaniem Karty Polaka pozostają poza zakresem tego artykułu, ale warto wskazać, że dopuszczalne jest dość dowolne modyfikowanie trybów nabycia obywatelstwa związanych z tym statusem, skoro Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP, w art. 52 ust. 5 wymaga jedynie prawa do osiedlenia się na stałe dla osób, których polskie pochodzenie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą. Nie wymaga się żadnych ułatwień w zakresie nabywania obywatelstwa przez te osoby.

⁵ Poza przedmiotem analizy pozostawiam tryb nadania obywatelstwa przez Prezydenta RP, skoro jest to jego dyskrecyjne uprawnienie wynikające z art. 137 Konstytucji RP i może się on kierować dowolnymi przesłankami przy podejmowaniu decyzji. Jeżeli zaś chodzi o tryb przywrócenia obywatelstwa polskiego, należy wskazać, że w 2023 r. w drodze uznania za obywatela polskiego obywatelstwo nabyło 10 225 osób, natomiast w drodze przywrócenia obywatelstwa – 222 osoby. Odmówiono uznania za obywatela polskiego 410 osobom, a przywrócenia obywatelstwa odmówiono 16 osobom. Ze względu na skalę tryb przywrócenia obywatelstwa polskiego pomijam, zwłaszcza że uwagi dotyczące art. 31 pkt 2 u.o.p. można odnieść wprost do art. 38 ust. 3 u.o.p., obydwa te przepisy bowiem wyrażają tożsamą treść normatywną. Strategia migracyjna też do kwestii przywrócenia obywatelstwa się bliżej nie odnosi (poza rozważeniem wymogu posiadania domicylu w Polsce przy składaniu wniosku).

W pierwszej kolejności należy wskazać, że art. 34 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP przesądza, że „Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi”⁶. Skoro jednak w drugim zdaniu tego ustępu Konstytucja RP wspomina o tym, że inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego (obligatoryjnie) określa ustawa, wydaje się, że istnieje obowiązek uregulowania choćby jednego dodatkowego trybu nabycia obywatelstwa⁷. Nie musiałyby być to tryb uznania za obywatela polskiego, lecz mogłoby to być np. nabycie obywatelstwa *ex lege* ze względu na zastosowanie prawa ziemi.

Co do kwestii uznania za obywatela polskiego kluczowe znaczenie ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2012 r., Kp 5/09⁸, zapadły na skutek wniosku Prezydenta RP w trybie kontroli prewencyjnej. Powstała wątpliwość, czy art. 30 u.o.p. jest zgodny z art. 137 Konstytucji RP. Prezydent RP wskazywał, że nadanie wojewodzie szerokich uprawnień w zakresie uznania za obywatela polskiego prowadzi do erozji prerogatywy Prezydenta RP. Trybunał stanął jednak na stanowisku, że „nadanie” obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP w rozumieniu art. 137 Konstytucji RP nie jest jego „nabyciem” w rozumieniu art. 34 ust. 1 Konstytucji RP. Niewątpliwie prerogatywą Prezydenta RP jest „nadawanie” obywatelstwa, ale nie stanowi wkroczenia w tę prerogatywę ustanowienie w drodze ustawy trybu uznania za obywatela polskiego. Trybunał Konstytucyjny podkreślił różnicę między całkowicie dyskrejonalnym, niepodlegającym kontroli sądowej aktem nadania obywatelstwa a uznaniem za obywatela polskiego w ramach aktu związanego⁹ i podlegającego kontroli sądowej.

⁶ W ocenie autora, choć regulacja ta określa przede wszystkim sposób nabycia obywatelstwa, to statuuje także prawo podmiotowe do nabycia obywatelstwa. Zob. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 34, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016, s. 153; „Skoro art. 34 ust. 1 zdanie pierwsze przesądza o nabyciu z mocy prawa obywatelstwa polskiego, to z zawartego w nim unormowania należy wydobywać nie tylko normę obiektywnego porządku prawnego, ale także – a może nawet przede wszystkim – prawo podmiotowe jednostki”. To, że art. 34 ust. 1 nie posługuje się wyrażeniem „ma prawo do”, nie wydaje się przesądzające. Takie brzmienie podkreśla jedynie wagę normy i niemożność poddania uprawnienia z jej wynikającego limitacji na podstawie art. 31 ust. 3 ani derogacji na podstawie rozdziału XI Konstytucji (art. 233 ust. 1 Konstytucji RP, który *nota bene* wspomina o „wolności[ach] i praw[ach] określonych w (...) art. 34 i art. 36 (obywatelstwo)”).

⁷ L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 34..., s. 154.

⁸ Tak wyrok TK z 18 stycznia 2012 r., Kp 5/09, OTK ZU-A 2012, nr 1, poz. 5. Zob. także szerszą dyskusję dotyczącą problemu konstytucyjnego rozwiązania w sprawie Kp 5/09, np. K. Kozłowski, *Uznanie za obywatela polskiego. Zarys instytucji i problem konstytucyjny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 7–8, s. 159–171; M. Wiącek, *Konstytucyjne aspekty uznania za obywatela polskiego*, w: *Kryzys, stagnacja, renesans? Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Cherka et al., Warszawa 2021, s. 1024–1026.

⁹ Można się spierać, czy decyzje o uznaniu za obywatela polskiego należy uznać za związane, w zależności od tego, czy pojęcie uznania administracyjnego uzależnimy przede wszystkim od występowania słowa „może”, czy uwzględnimy też obecność wyrażen nieostrych (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 409–415). Przykładowo M. Dąbrowski, *Ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 2 kwietnia 2009 r. – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 88, wskazał: „Decyzje o uznaniu za obywatela polskiego mają charakter związany. (...) Spełnienie przez cudzoziemca przesłanek z art. 30 ustawy z 2009 r. rodzi po jego stronie swoiste roszczenie o uznanie za obywatela polskiego”. Podobnie J. Jagielski, *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kilka refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim)*, w: *Między*

Konkludując: na pewno ustawodawca ma swobodę w ustanawianiu przesłanek nabycia obywatelstwa (w tym w ustanowieniu trybu uznania za obywatela polskiego), o ile nie stanowi to całkowicie dyskrecjonalnego „nadania” obywatelstwa polskiego w rozumieniu art. 137 Konstytucji RP i zawłaszczenia tej kompetencji Prezydenta RP przez ustawodawcę.

Dla kontekstu konstytucyjnego nie bez znaczenia jest to, że art. 34 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje, że nie można utracić obywatelstwa polskiego poza przypadkiem zrzeczenia się¹⁰. Ochrona nabytego obywatelstwa jest niemal absolutna, co nie jest regułą w innych państwach europejskich. Skoro tak, to można byłoby twierdzić, że konieczne jest uregulowanie przesłanek nabycia obywatelstwa w sposób restrykcyjny¹¹, a następnie – restrykcyjna ich interpretacja¹².

Sprawa staje się nieco bardziej złożona w kontekście prawa międzynarodowego. Jako zasadę przyjmuje się suwerenność państwa w decydowaniu, kto jest jego obywatelem, jednakże ta zasada ma swoje granice¹³. Tak też tę kwestię ujmuje art. 3 Europejskiej konwencji o obywatelstwie¹⁴, a zasada ta była potwierdzona przez Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej ponad 100 lat temu¹⁵. Zakres ograniczeń suwerenności państw w tej materii nie jest przy tym do końca jasny i precyzyjny. Prawo do obywatelstwa zostało ogólnie zagwarantowane w art. 15 niewiążącej¹⁶ Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka¹⁷, a ponadto ma ono

tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 230–231, chociaż dostrzegł on, że pojęcia niedookreślone w art. 31 pkt 2 u.o.p. wprowadzają „szeroką swobodę organu rozstrzygającego”. Odmienne np. zdanie odrębne sędziego W. Hermelińskiego do ww. wyroku TK z 18 stycznia 2012 r., Kp 5/09: „Niektóre z przesłanek przewidzianych w art. 30 ustawy o obywatelstwie nie mają charakteru ścisłego i nie zostały zdefiniowane za pomocą zobiektywizowanych kryteriów (np. posiadanie «stabilnego» i «regularnego» źródła dochodów). Podczas ich oceny będzie więc występował element uznania administracyjnego”.

¹⁰ W ocenie autora (zob. szerszy wywód w: E. Śliwiński, *Istota i znaczenie konstytucyjnej gwarancji z art. 34 ust. 2 Konstytucji (zakaz utraty obywatelstwa polskiego)*, PiP 2024, z. 4, s. 99–113) nie jest możliwe ominięcie tej gwarancji przez zastosowanie trybów nadzwyczajnych przewidzianych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 572, choć orzecznictwo sądów administracyjnych stoi w tej kwestii na innym stanowisku.

¹¹ W tym kierunku np. zdanie odrębne sędzi T. Liszcz do ww. wyroku TK z 18 stycznia 2012 r., Kp 5/09.

¹² Tak w orzecznictwie sądów administracyjnych – np. wyrok NSA z 3 stycznia 2017 r., II OSK 1217/15, CBOSA.

¹³ Zob. omówienie tej kwestii: B. von Rütte, *The Human Right to Citizenship: Situating the Right to Citizenship within International and Regional Human Rights Law*, Leiden – Boston 2022, s. 68–76.

¹⁴ European Convention on Nationality, *European Treaty Series* No. 166; polska wersja: Europejska konwencja o obywatelstwie, Strasburg, 6 listopada 1997 r., <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997c.html> (dostęp: 5 stycznia 2025 r.); dalej: EKO.

¹⁵ Opinia doradcy Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z 7 lutego 1923 r., *Dekrety narodowościowe wydane w Tunezji i Maroku*, Seria B, nr 4.

¹⁶ Choć czasami art. 15 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka jest traktowany jako wyraz normy zwyczajowej prawa międzynarodowego (zob. szerokie omówienie tej kwestii: B. von Rütte, *op. cit.*, s. 97–99, 206–211) i tak niekiedy organy międzynarodowe stosowały ten przepis – zob. wyrok Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów z 22 marca 2018 r., *Anudo Ochieng Anudo przeciwko Tanzanii*, nr 012/2015, pkt 76 uzasadnienia; wyrok Komisji ds. Roszczeń Erytrei i Etiopii z 17 grudnia 2004 r., pkt 57–58 uzasadnienia.

¹⁷ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r. w Paryżu; dalej: PDPC.

charakter jedynie względny i nie przewiduje sprzężenia tego prawa z obowiązkiem jakiegokolwiek państwa nadania obywatelstwa konkretnej osobie¹⁸. Kategoria prawa do obywatelstwa (a w szczególności prawa do naturalizacji) jest też dyskutowana w doktrynie, lecz bardziej na zasadzie postulatu aniżeli stanowczych wniosków co do kształtu takiej normy¹⁹.

W najszerszym zakresie deklaracja zawarta art. 15 PDPC znalazła wyraz w art. 20 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka²⁰, w której wskazuje się, że każdy człowiek ma prawo do obywatelstwa (ust. 1), jednostka ma prawo do obywatelstwa kraju, w którym się urodziła, jeżeli nie ma prawa do żadnego innego obywatelstwa (ust. 2), nikt nie może być arbitralnie pozbawiony obywatelstwa lub prawa do jego zmiany (ust. 3). Pomijając fakt, że AKPC nie może być ratyfikowana przez Polskę, warto wskazać, że analiza przepisów art. 20 AKPC prowadzi do wniosku, że AKPC nie wyraża prawa podmiotowego do naturalizacji²¹.

Podobnie art. 24 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²² oraz art. 7 Konwencji o prawach dziecka²³ przewidują prawo dziecka do nabycia obywatelstwa; jak się wydaje, to zobowiązanie może być wypełnione poprzez ograniczone zastosowanie zasady prawa ziemi²⁴ lub procedurę naturalizacyjną²⁵. W konsekwencji prawo międzynarodowe jedynie wycinkowo reguluje kwestie związane z nabyciem obywatelstwa: ogranicza się do zagadnień ochrony przed bezpaństwowością²⁶ i wprost nie reguluje kwestii związanych z naturalizacją.

¹⁸ W tym kierunku także D. Pudżianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 204–205. W trakcie prac przygotowawczych odrzucono bardziej ambitny projekt, przewidujący zasadę *ius soli* (zob. Ch. Prener, *Denationalisation and Its Discontents: Citizenship Revocation in the 21st Century: Legal, Political and Moral Implications*, Leiden – Boston 2022, s. 70). Taka regulacja została jednak zawarta w art. 20 ust. 2 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka.

¹⁹ Zob. Y. Zilbershats, *The Human Right to Citizenship*, Ardsley NY 2002; B. von Rütte, *op. cit.* Centralną kategorią przy analizie prawa do obywatelstwa jest pojęcie *nexus*, czyli związku z daną wspólnotą polityczną lub terytorium, który to związek może wynikać albo z urodzenia w danym kraju (*ius soli*), albo z pochodzenia od rodziców będących obywatelami (*ius sanguinis*), albo też może opierać się na faktycznym przebywaniu w danym kraju przez dłuższy czas, co daje podstawę do naturalizacji. Nawet jeżeli przyjąć, że takie uprawnienia w istocie wynikają z prawa międzynarodowego, powstaje pytanie, jaki stopień związania z danym krajem pozwala mówić o prawie do obywatelstwa.

²⁰ <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1969a-c1.html> (dostęp: 1 stycznia 2025 r.); dalej: AKPC.

²¹ Zob. wyrok Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka z 8 września 2005 r., *Yean i Bosico przeciwko Dominikanie*, Seria C, nr 130, pkt 140 uzasadnienia: „Ustalenie, kto ma prawo do bycia obywatelem, nadal pozostaje w jurysdykcji krajowej państw”. W konsekwencji więc nie narusza art. 20 AKPC ustanowienie surowszych wymogów naturalizacji (zob. opinię doradcą Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka z 19 stycznia 1984 r., *Proponowane poprawki do przepisów naturalizacyjnych Konstytucji Kostaryki*, Seria A, nr 4).

²² Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

²³ Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

²⁴ Tak jak w przypadku polskiego ustawodawstwa (art. 14 pkt 2 i art. 15 u.o.p.).

²⁵ Zob. orzeczenie Komitetu Praw Człowieka ONZ z 19 października 2020 r., *D.Z. przeciwko Holandii*, nr 2918/2016, pkt 8.1–8.5 uzasadnienia. Zob. także art. 1 niepodpisanej przez Polskę Konwencji o Ograniczaniu Bezpaństwowości z 30 sierpnia 1961 r., *United Nations Treaty Series*, t. 989, s. 175.

²⁶ Tak też D. Pudżianowska, *op. cit.*, s. 205–206.

W Europejskiej konwencji o obywatelstwie kwestię naturalizacji jednak podjęto, wskazując w art. 6 ust. 3 na konieczność zapewnienia możliwości naturalizacji osobom legalnie i stale zamieszkującym na danym terytorium, a warunki naturalizacji nie mogą obejmować okresu dłuższego niż 10 lat zamieszkania. W Raporcie Wyjaśniającym wskazano jednak, że „państwo strona może dodatkowo ustanowić inne uprawnione warunki naturalizacji, w szczególności związane z integracją”²⁷. W art. 6 ust. 4 EKO zawarto szeroki katalog osób, którym należy ułatwić nabycie obywatelstwa: małżonkowie i dzieci obywateli (osób, które nabywają obywatelstwo), osoby przysposobione przez obywateli, osoby urodzone na terytorium państwa i przebywające tam legalnie i stale, a także te, które zamieszkały na tym terytorium przed ukończeniem 18. roku życia, bezpaństwowcy i uchodźcy.

Jak *implicite* wynika z uzasadnienia projektu u.o.p.²⁸, ustawa ta miała co do zasady być zgodna z EKO. Według informacji z 2018 r. prace nad ratyfikacją EKO (podpisaną przez Polskę już w 1999 r.) zostały zarzucone²⁹. Można byłoby zatem stwierdzić, że EKO nie wiąże Polski, w zasadzie więc nie istnieją żadne skonkretyzowane obowiązki dotyczące procedury uznania za obywatela polskiego. Należy jednak odnotować, że EKO jest stosowana jako materiał legislacyjny służący do interpretacji Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³⁰ i dookreślenia gwarancji z niej wynikających³¹. W konsekwencji EKO była stosowana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka do oceny zobowiązań wynikających z EKPC i to także przeciwko krajowi, który EKO podpisał, ale jej nie ratyfikował (Rosji³²).

Chociaż EKPC wprost nie reguluje prawa do obywatelstwa³³, to w orzecznictwie zaczęto używać art. 8 EKPC do spraw związanych z obywatelstwem, głównie dotyczących jego pozbawienia³⁴. Mimo że art. 8 EKPC *per se* nie przyznaje prawa do jakiegokolwiek obywatelstwa, to jednak arbitralna odmowa jego przyznania może stanowić naruszenie art. 8 EKPC. Ocenę arbitralności należy przeprowadzać

²⁷ Explanatory Report to the European Convention on Nationality, *European Treaty Series* No. 166, Rada Europy, 6 listopada 1997 r., pkt 51.

²⁸ Sejm VI kadencji, druk nr 1481, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/961ECF03C0964716C12575210041EF0E/\\$file/1481.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/961ECF03C0964716C12575210041EF0E/$file/1481.pdf) (dostęp: 5 stycznia 2025 r.).

²⁹ Odpowiedź na interpelację nr 18609 w sprawie ratyfikacji Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie, 13 lutego 2018 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=4D29DE-3B&view=1> (dostęp: 5 stycznia 2025 r.).

³⁰ 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.

³¹ Przeglądowo o tej kwestii: wyrok ETPC z 12 listopada 2008 r., *Demir i Baykara przeciwko Turcji*, nr 34503/97, pkt 65–86 uzasadnienia.

³² Zob. wyrok ETPC z 22 grudnia 2020 r., *Usmanov przeciwko Rosji*, nr 43936/18, pkt 67–68 uzasadnienia. Zob. także w stosunku do kraju, który EKO ratyfikował – wyrok ETPC z 24 maja 2016 r., *Biao przeciwko Danii*, nr 38590/10, pkt 132 uzasadnienia.

³³ W latach 80. XX w. planowano uchwalenie protokołu dodatkowego zawierającego takie prawo, jednakże do tego ostatecznie nie doszło (tak S. Mantu, *Contingent Citizenship: The Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, Leiden – Boston 2015, s. 93).

³⁴ Zob. np.: wyrok ETPC z 21 czerwca 2016 r., *Ramadan przeciwko Malcie*, nr 76136/12; postanowienie ETPC z 7 lutego 2017 r., *K2 przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 42387/13; wyrok ETPC z 25 czerwca 2020 r., *Ghoumid przeciwko Francji*, nr 52273/16 i in.

w odniesieniu do właściwego prawa krajowego³⁵, choć – jak wskazano wyżej – współstosowanie EKO też może być konieczne. Artykuł 8 EKPC stosowano do odmowy potwierdzenia nabycia obywatelstwa *ex lege*³⁶, niekiedy stwierdzając naruszenie art. 8 EKPC³⁷. Nie jest do końca jasne, czy arbitralna odmowa naturalizacji stanowi naruszenie art. 8 EKPC³⁸, ale wydaje się, że ww. konkluzję należy stosować także do naturalizacji.

W podsumowaniu wyводу dotyczącego standardów należy wskazać, że choć państwo ma szeroki zakres swobody co do ustanawiania przesłanek naturalizacji, to jednak przepisy EKO i interpretowane zgodnie z EKO gwarancje EKPC są dla państw Rady Europy – nawet tych, które EKO nie ratyfikowały – wyznacznikiem pewnych granic tej swobody.

3. Przesłanki uznania za obywatela polskiego

W odróżnieniu od modelu przewidzianego w poprzedniej regulacji³⁹, która operowała wyrażeniem „może” w odniesieniu do nadania, nabycia i uznania za obywatela polskiego, w przepisach u.o.p. stosuje się tryb oznajmujący („uznaje się” w art. 30 i „odmawia się” w art. 31). Przesłanki uznania za obywatela polskiego można w pewnym uproszczeniu podzielić następująco:

- posiadanie odpowiedniego tytułu pobytowego przez odpowiedni czas;
- posiadanie – przynajmniej w większości przypadków – w Rzeczypospolitej Polskiej stabilnego i regularnego źródła dochodu oraz tytułu prawnego do zajmowania lokalu mieszkalnego;
- posiadanie znajomości języka polskiego;
- przesłanka negatywna w postaci zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Poza przedmiotem analizy autor pozostawia kwestię posiadania odpowiedniego tytułu pobytowego przez odpowiedni czas, są to bowiem przesłanki dość jasno określone i niebudzące wątpliwości co do zgodności z art. 6 ust. 3 i 4 EKO:

³⁵ Tak postanowienie ETPC z 21 maja 2013 r., *Fehér i Dolník przeciwko Słowacji*, nr 14927/12 i in., pkt 41 uzasadnienia.

³⁶ Zob. np.: postanowienie ETPC z 12 stycznia 1999 r., *Karashev przeciwko Finlandii*, nr 31414/96; wyrok ETPC z 11 października 2011 r., *Genovese przeciwko Malcie*, nr 53124/09; wyrok ETPC z 13 stycznia 2022 r., *Hashemi i inni przeciwko Azerbejdżanowi*, nr 1480/16 i in.

³⁷ W sprawie *Genovese*, w której prawo krajowe uzależniało nabycie obywatelstwa od pochodzenia z małżeństwa, stwierdzono naruszenie art. 14 EKPC (w zw. z art. 8 EKPC). W sprawie *Hashemi* z kolei uznano, że arbitralnie odmówiono przyznania obywatelstwa, gdyż konstytucyjna zasada prawa ziemi nie doznawała żadnych wyjątków w momencie urodzin skarżących.

³⁸ Zidentyfikowane zostały trzy sprawy zakończone przed ETPC następującymi orzeczeniami: postanowieniem ETPC z 6 września 2016 r., *Nazari przeciwko Danii*, nr 64372/11; wyrokiem ETPC z 13 stycznia 2015 r., *Petropavlovskis przeciwko Łotwie*, nr 44230/06; postanowieniem ETPC z 13 czerwca 2017 r., *Boudelal przeciwko Francji*, nr 14894/14. W pierwszej sprawie skarżący nie wyczerpał środków zaskarżenia, a zatem ETPC uznał, że rozpatrywanie zakresu zastosowania art. 8 EKPC jest zbędne. W drugiej i trzeciej sprawie skarżący podnieśli naruszenie art. 10 i 11 EKPC i zarzucili odmowę naturalizacji ze względu na ich wcześniejszą działalność; uznano, że te przepisy nie mają zastosowania.

³⁹ Art. 8–11 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.

najdłuższy wymagany okres pobytu to 10 lat, a dla podmiotów szczególnych przewiduje się odpowiednio krótszy okres. Wątpliwości powstają jednak na tle pozostałych przesłanek, które zostaną omówione niżej.

3.1. Posiadanie w RP stabilnego i regularnego źródła dochodu oraz tytułu prawnego do zajmowania lokalu mieszkalnego

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wymóg posiadania w RP stabilnego i regularnego źródła dochodu oraz tytułu prawnego do zajmowania lokalu mieszkalnego. *Ratio legis* jest niewątpliwie to, aby cudzoziemiec, który ma zostać włączony do wspólnoty państwowej, nie obciążał systemu opieki społecznej. Poza przedmiotem analizy zostaje pozostawiona kwestia posiadania tytułu prawnego do zajmowania lokalu mieszkalnego; bardziej interesujące jest zagadnienie posiadania w RP stabilnego i regularnego źródła dochodu.

Dokonując wykładni tego wyrażenia, warto zwrócić uwagę, że ustawa o cudzoziemcach⁴⁰ za przesłankę przyznania licznych tytułów pobytowych uznaje to, by cudzoziemiec posiadał „źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu”⁴¹, co oznacza, że „Wysokość miesięcznego dochodu (...) powinna być wyższa niż wysokość dochodu uprawniającego do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w odniesieniu do cudzoziemca oraz każdego członka rodziny pozostającego na jego utrzymaniu” (art. 140 ust. 2 u.c.). W chwili uchwalania u.o.p. obowiązywała wprawdzie poprzednia ustawa o cudzoziemcach, ale przesłanka przyznania zezwolenia na osiedlenie się była tam określona podobnie⁴². Także w historii polskiego ustawodawstwa dotyczącego obywatelstwa spotykało się przesłankę „posiadania środków utrzymania (...) dla siebie i swojej rodziny”⁴³. Podobnie zresztą ujmuje się tę kwestię np. we współczesnym ustawodawstwie niemieckim⁴⁴.

W konsekwencji więc należy uznać, że intencją ustawodawcy było określenie w u.o.p. tej przesłanki jako źródła dochodu tylko i wyłącznie „stabilnego i regularnego”, nie musi ono pozwalać na pokrycie kosztów utrzymania cudzoziemca i członków jego rodziny i nie musi przekraczać progu wynikającego z ustawy o pomocy społecznej. W gruncie rzeczy trzeba byłoby uznać za takie źródła nawet te dostarczające bardzo niewielkich dochodów (np. odsetki od środków zgromadzonych na lokatach bankowych, które wszakże są „stabilne i regularne”). Warto zauważyć, że w istocie wymagania w tym zakresie dla uznania za obywatela polskiego są niższe niż dla uzyskania np. zezwolenia na pobyt czasowy⁴⁵.

⁴⁰ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2024 r. poz. 769 ze zm.; dalej: u.c.

⁴¹ Tak w art. 140 ust. 1 pkt 3, art. 142 ust. 1 pkt 1 lit. b/, art. 159 ust. 1 pkt 2 lit. b/, art. 188 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 2, art. 195 ust. 1 pkt 6 lit. c/ i pkt 10 lit. c/, art. 211 ust. 1 pkt 1 u.c.

⁴² Zob. art. 19 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2001 r. Nr 127, poz. 1400 ze zm.

⁴³ Art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego, Dz.U. Nr 7, poz. 44.

⁴⁴ Zob. art. 8 ust. 1 pkt 4 niemieckiej ustawy o obywatelstwie (*Staatsangehörigkeitsgesetz*).

⁴⁵ W tym kierunku także J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2016, s. 231.

3.2. Posiadanie znajomości języka polskiego

Posiadanie znajomości języka kraju obywatelstwa jest dość naturalnym wymogiem przy staraniu się o obywatelstwo jakiegokolwiek kraju⁴⁶. Artykuł 30 ust. 2 u.o.p. może jednak budzić poważne wątpliwości interpretacyjne. Przepis ten kształtuje trzy przesłanki potwierdzenia biegłości językowej:

- świadectwo ukończenia szkoły w RP;
- świadectwo ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim;
- posiadanie poświadczenia, o którym mowa w art. 11a ustawy o języku polskim⁴⁷.

Warto rozpocząć od przedyskutowania przesłanki ukończenia szkoły w RP. W pierwszej kolejności należy wskazać, że redakcja art. 30 ust. 2 u.o.p. nie przesądza, że językiem wykładowym ma być język polski. Jak się wydaje, ustawodawca przyjął założenie, że z reguły tak jest, ale można sobie zadać pytanie, czy przez studiowanie w języku obcym (a takie możliwości przecież istnieją) faktycznie dana osoba nabędzie odpowiednich umiejętności językowych.

Po drugie, problematyczne jest to, co w ogóle znaczy „szkoła”. Pytanie to jest tym bardziej zasadne, jeżeli sięgniemy do art. 211 ust. 3 pkt 3 u.c., który jako przesłankę uzyskania statusu rezydenta długoterminowego UE wskazał świadectwo ukończenia w Rzeczypospolitej Polskiej szkoły w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe⁴⁸ lub uczelni w rozumieniu ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁴⁹ z wykładowym językiem polskim za granicą.

Ustawa o obywatelstwie polskim z kolei nie posługuje się w zasadzie odesłaniem, wobec czego na jej gruncie pojęcie „szkoła” powinno być rozumiane autonomicznie. Z pewnością wskazówką interpretacyjną mogą być przepisy Prawa oświatowego. Szkoły dzieli się na podstawowe, ponadpodstawowe i artystyczne (art. 2 pkt 2 p.o.); szkoły ponadpodstawowe to m.in. licea, technika, szkoły branżowe i szkoły policealne (art. 18 pkt 2 p.o.).

Pojawia się zatem pytanie, czy uczelnia stanowi „szkołę”. W momencie wejścia w życie u.o.p. ustawa regulująca system szkolnictwa wyższego posługiwała się pojęciem „szkoła wyższa” i definiowała uczelnię jako „szkołę prowadzącą studia wyższe”⁵⁰. Wówczas nie było wątpliwości, że uczelnia jest „szkołą”. Wraz z wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy z 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce uczelnia nie została nigdzie zdefiniowana jako szkoła, a zatem powstają w tej materii poważne wątpliwości interpretacyjne. Ponadto w większości wypadków w uczelniach wyższych otrzymuje się dyplomy (art. 71 p.s.w.n.), a nie

⁴⁶ Poniekąd ukończenie szkoły może świadczyć o integracji cudzoziemca ze środowiskiem polskim oraz o przyswojeniu norm kulturowych i zasad porządku społecznego (tak J. Reszczyński, *Kulturowe przesłanki nabycia obywatelstwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 12, s. 75–76).

⁴⁷ Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz.U. z 2024 r. poz. 1556; dalej: u.j.p.

⁴⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.; dalej: p.o. lub Prawo oświatowe.

⁴⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.; dalej: p.s.w.n.

⁵⁰ Zob. art. 1 i art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.

świadectwa. Wydaje się jednak, że względy wykładni funkcjonalnej, a także zakaz wykładni *ad absurdum* przemawiają za uznaniem, że uczelnia także jest „szkołą” w rozumieniu art. 30 ust. 2 u.o.p. W innym wypadku ukończenie (maksymalnie dwuipółletniej) szkoły policealnej prowadziłoby do spełnienia kryterium biegłości językowej, a (dłuższych) studiów licencjackich – już nie.

Wiedzie to do kolejnego problemu wykładniczego. O ile nie podlega większej dyskusji, że ukończenie studiów: pierwszego stopnia, drugiego stopnia lub jednolitych magisterskich, stanowi „ukończenie szkoły” (zob. art. 77 p.s.w.n.), o tyle nie jest jasne, czy można to odnieść do: kształcenia w szkole doktorskiej, studiów podyplomowych, kształcenia specjalistycznego (art. 161 p.s.w.n.), innej formy kształcenia (art. 162 p.s.w.n.).

Jeżeli chodzi o świadectwo ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim, to do problemów związanych z wykładnią pojęcia „szkoła” dochodzą jeszcze te związane z oceną, czy w danej szkole językiem wykładowym był język polski. Ponadto możliwości weryfikacji autentyczności dokumentów są dużo mniejsze.

Przechodząc do ostatniej przesłanki, tj. poświadczenia znajomości języka polskiego jako obcego na podstawie art. 11a u.j.p., należy wskazać, że początkowo jego wydanie było warunkowane zdaniem stosownego egzaminu. Natomiast 12 listopada 2015 r. zaczął obowiązywać art. 11a ust. 4 u.j.p., który pozwalał na uzyskanie certyfikatu w związku z ukończeniem studiów w języku polskim, szkoły ponadgimnazjalnej lub ponadpodstawowej szkoły średniej i uzyskaniem świadectwa dojrzałości w systemie edukacji RP. Z dniem 1 stycznia 2024 r. art. 11a został szeroko znowelizowany. Certyfikat bez konieczności zdawania egzaminu (na poziomie B1 lub odpowiednio wyższym) można uzyskać np. w związku z ukończeniem studiów prowadzonych w języku polskim, szkoły ponadgimnazjalnej lub ponadpodstawowej i uzyskaniem świadectwa dojrzałości, szkoły funkcjonującej w systemie oświaty innego państwa prowadzącej nauczanie języka polskiego i innych przedmiotów w języku polskim i posiadaniem wykształcenia średniego.

Przesłanki uzyskania certyfikatu bez konieczności zdawania egzaminu z art. 11a u.j.p. częściowo nakładają się na pojęcie „ukończenie szkoły” zawarte w art. 30 ust. 2 u.o.p. Przy czym np. ukończenie szkoły podstawowej w RP (potwierdzone świadectwem) będzie mieściło się w przesłance określonej w art. 30 ust. 2 u.o.p., lecz nie będzie stanowiło podstawy do wydania certyfikatu bez zdawania egzaminu na poziomie art. 11a u.j.p.

Jak się wydaje, w momencie wejścia w życie u.o.p. rozwiązanie przewidziane w art. 30 ust. 2 u.o.p. miało charakter kompleksowy i nie prowadziło do powstania niespójności. Jednak wskutek późniejszych zmian w u.j.p. do takiej niespójności doszło. Warto też wskazać, że uznanie za obywatela polskiego nie wiąże się z obowiązkiem posiadania lepszej znajomości języka niż w razie uzyskania statusu rezydenta długoterminowego UE – jest to w obydwu przypadkach poziom B1⁵¹ (zob. art. 212 ust. 3 pkt 1 u.c.)⁵².

⁵¹ Nie jest to wymaganie, które odbiegałoby od standardów europejskich w tym przedmiocie (zob. w tym zakresie np. art. 10 ust. 4 niemieckiej ustawy o obywatelstwie).

⁵² Można także zwrócić uwagę na kolejną niespójność, a mianowicie art. 324 ust. 2 pkt 5 p.s.w.n. przewiduje, że opłat za kształcenie cudzoziemców na studiach stacjonarnych w języku polskim nie pobiera się, jeżeli cudzoziemiec posiada certyfikat biegłości językowej na poziomie C1.

3.3. Zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony i bezpieczeństwa publicznego

Jeżeli chodzi o ogólną przesłankę odmowy przewidzianą w art. 31 pkt 2 u.o.p., to warto w pierwszej kolejności wskazać, że identyczna przesłanka warunkuje odmowę udzielenia i cofnięcie tytułów pobytowych, w tym zezwolenia na pobyt stały (art. 197 ust. 1 pkt 4 oraz art. 199 ust. 1 pkt 1 u.c.)⁵³. Jednakże w kontekście zezwolenia na pobyt stały kwestia karalności cudzoziemca jest uregulowana odrębnie: jeżeli dana osoba jest tymczasowo aresztowana lub pozbawiona wolności, postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt stały się nie wszczyna (art. 196 ust. 1 pkt 3 u.c.), a do cofnięcia takiego zezwolenia dochodzi w razie prawomocnego skazania w RP za przestępstwo umyślne na karę co najmniej 3 lat pozbawienia wolności (art. 199 ust. 1 pkt 4 u.c.).

Udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE także jest obudowane przesłanką taką jak w art. 31 pkt 2 u.o.p. (art. 214 ust. 1 pkt 2 u.c.), przy czym nie można na takie okoliczności powoływać się w celach gospodarczych (art. 214 ust. 2 u.c.). Artykuł 214 ust. 2 u.c. jest implementacją dyrektywy⁵⁴, stąd takie jego brzmienie jest naturalne, jednak sugeruje to, że *a contrario* można odmawiać uznania za obywatela polskiego na podstawie art. 31 pkt 2 u.o.p. ze względu na cele gospodarcze. Z kolei cofnięcie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE następuje m.in., gdy cudzoziemiec stanowi rzeczywiste i poważne zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 215 ust. 1 pkt 2 u.c.), co również jest implementacją dyrektywy⁵⁵, lecz sugeruje, że *a contrario* odmówić uznania za obywatela polskiego na podstawie art. 31 pkt 2 u.o.p. można także wówczas, gdy takie zagrożenie nie jest poważne i nie jest rzeczywiste (tylko hipotetyczne). Ponadto takie zagrożenie na gruncie art. 31 pkt 2 u.o.p. nie musi być stworzone przez samego cudzoziemca, lecz raczej przez nabycie przez niego obywatelstwa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych z jednej strony wskazuje się, że: „Wiążący się nierozdzielnie z obywatelstwem ogół praw i obowiązków państwa wobec jednostki sprawia, że w prawie międzynarodowym nie budzi zastrzeżeń szeroka kompetencja państwa do regulowania zasad nabywania i utraty jego obywatelstwa. Względ na szeroką autonomię państwa przy podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawie nabycia obywatelstwa uzasadnia powiązanie odesłania z art. 31 pkt 2 (...) [u.o.p.] z różnorodną treścią, nieograniczającą się do utożsamiania przesłanek z art. 31 pkt 2 ustawy z prawomocnym wyrokiem skazującym”⁵⁶. W konsekwencji

⁵³ Zob. w tym zakresie wyrok NSA z 25 stycznia 2024 r., II OSK 1345/21, CBOSA. W sprawie tej organy – wiedząc o przestępstwach danej osoby – udzieliły jej zezwolenia na pobyt stały, a następnie odmówiły uznania za obywatela polskiego.

⁵⁴ Art. 6 ust. 2 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Dz.Urz. UE L 2004.16.44, dalej: dyrektywa.

⁵⁵ Art. 12 ust. 1 dyrektywy.

⁵⁶ Wyrok NSA z 31 marca 2015 r., II OSK 1942/13, CBOSA.

NSA uznał, że zawieszenie postępowania w oczekiwaniu na prawomocny wyrok sądu karnego nie jest konieczne⁵⁷, a samo toczące się postępowanie karne wypełnia przesłankę z art. 31 pkt 2 u.o.p.⁵⁸

Z drugiej jednak strony wskazuje się, że: „Przepisy ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim wśród przesłanek pozytywnych uznania za obywatela polskiego nie zawierają wymogu niekaralności cudzoziemca. W świetle przepisów art. 30 i art. 31 u.o.p. nie jest zatem wykluczona, co do zasady, możliwość uznania za obywatela polskiego cudzoziemca wprowadzie skazanego prawomocnym orzeczeniem za przestępstwo, o ile mimo popełnienia przez niego czynu zabronionego, za który został skazany, nie stanowi on zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z tego względu niedopuszczalna jest taka wykładnia art. 31 pkt 2 u.o.p. jak przyjęta przez Sąd I instancji, zgodnie z którą przez «zagrożenie dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego» należy rozumieć każdą postawę cudzoziemca i jego zachowania kolidujące z obowiązującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej porządkiem prawnym – bez możliwości analizowania np. wagi popełnionych przez cudzoziemca czynów karalnych. Niewątpliwie gdyby intencją ustawodawcy było wykluczenie możliwości uznania za obywatela polskiego określonej kategorii cudzoziemców, którzy zostali skazani prawomocnym wyrokiem za (...) [jakikolwiek] czyn określon[y] w polskim prawie jako czyn karalny, to taką przesłankę zamieściłby w przepisach ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (analogicznie jak przypadku przesłanki niekaralności sformułowanej wprost w wielu innych ustawach)”⁵⁹.

Jak podano dalej w cytowanym judykacie, przy wydawaniu decyzji na podstawie art. 31 pkt 2 u.o.p. należy brać pod uwagę całokształt wiedzy o cudzoziemcu. Sam fakt zatarcia skazania nie jest wiążący, lecz należy go wziąć pod uwagę, podobnie jak charakterystykę przestępstwa oraz postawę cudzoziemca.

Choć indywidualne podejście jest *de lege lata* słuszne, może to prowadzić do nieprzewidywalności w stosowaniu prawa. Przykładowo w dwóch wyrokach NSA (wydanych w odstępie niecałych trzech miesięcy) można się spotkać z zupełnie odmiennymi ocenami. Z jednej strony uznano, że nie stanowi podstawy do odmowy uznania za obywatela polskiego dwukrotne (zatarte w momencie orzekania przez organ) skazanie na grzywny za czyn z art. 305 ust. 3 Prawa własności przemysłowej⁶⁰ (oznaczanie towarów podrobionym znakiem towarowym, z czego sprawca uczynił sobie stałe źródło dochodu – zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 5)⁶¹. Z drugiej strony podstawę odmowy uznania za obywatela polskiego stanowiło warunkowe umorzenie postępowania w sprawie o czyn z art. 270 § 1 Kodeksu

⁵⁷ Odmienne reguluje się tę kwestię w prawie niemieckim (art. 12a ust. 3 niemieckiej ustawy o obywatelstwie).

⁵⁸ Tak też wyrok NSA z 15 grudnia 2016 r., II OSK 1251/16, CBOSA. Zob. także ciekawy przypadek w wyroku NSA z 4 stycznia 2023 r., II OSK 2463/21, CBOSA.

⁵⁹ Wyrok NSA z 25 stycznia 2024 r., II OSK 1345/21, CBOSA.

⁶⁰ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej, Dz.U. z 2023 r. poz. 1170.

⁶¹ Wyrok NSA z 9 kwietnia 2024 r., II OSK 1129/22, CBOSA.

karnego⁶² (fałszerstwo materialne, zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 5) na okres 2 lat (który jeszcze nie upłynął)⁶³.

Podobnie wypada zestawienie dwóch innych wyroków. W pierwszej sprawie skarżącej przypisano odpowiedzialność karną w 2008 r. za czyn z art. 178a § 1 k.k. (prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości; kara nie została podana) oraz warunkowo umorzono postępowanie w 2019 r. w sprawie o czyn z art. 284 § 1 k.k. (przywłaszczenie mienia). W ocenie NSA nie miało znaczenia to, że aż do chwili wydania decyzji (w 2021 r.) skarżąca nie popełniała przestępstw, i skargę kasacyjną strony oddalił⁶⁴. W drugiej sprawie z kolei skarżąca została skazana na grzywnę w 2013 r. za czyn z art. 178a § 1 k.k., a w 2014 r. na karę 3 miesięcy pozbawienia wolności w zawieszeniu na 2 lata oraz grzywnę za czyn z art. 244 k.k. (niedostosowanie się do środka karnego orzeczonego w poprzednim wyroku). W tej sprawie sąd uchylił obydwie decyzje i wyrok WSA, wskazując na konieczność podjęcia dodatkowych czynności⁶⁵.

4. Wnioski

W podsumowaniu wywodów przedstawionych w poprzednim punkcie należy wskazać, że przepisy art. 30 i art. 31 u.o.p. – w zakresie przesłanek posiadania źródła dochodu, znajomości języka polskiego oraz braku zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego – przedstawiają się jako niespójne z innymi źródłami prawa i budzące wiele wątpliwości interpretacyjnych.

Prowadzi to do nieprzewidywalności w stosowaniu prawa (na szkodę cudzoziemców). Wydaje się, że zwłaszcza w zakresie wymogu braku zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego wykładnia i stosowanie art. 31 pkt 2 u.o.p. mogą być wręcz dowolne, co każe się zresztą zastanowić nad trafnością wyroku TK z 2012 r., Kp 5/09⁶⁶. Nie negując przydatności tak szerokiej klauzuli generalnej, należałoby postulować jej ograniczenie tylko do wyjątkowych wypadków, np. tych uzasadniających wydanie decyzji zobowiązującej cudzoziemca do powrotu. Odpowiedni balans mogłoby

⁶² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 2025 r. poz. 383; dalej: k.k.

⁶³ Wyrok NSA z 27 czerwca 2024 r. II OSK 887/23, CBOSA.

⁶⁴ Wyrok NSA z 24 maja 2022 r, II OSK 1162/22, CBOSA.

⁶⁵ Wyrok NSA z 25 stycznia 2024 r., II OSK 1345/21, CBOSA.

⁶⁶ Tak też M. Wiącek, *op. cit.*, s. 1026: „Po drugie, osoba wnioskująca o uznanie podlega ocenie z punktu widzenia ewentualnego zagrożenia dla «obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego» (art. 31 pkt 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 2009 r.). Przy tak ogólnie sformułowanych przesłankach nie sposób zaakceptować stanowiska, wyrażonego również przez TK w uzasadnieniu wskazanego wyżej wyroku w sprawie Kp 5/09, że decyzja w przedmiocie uznania za obywatela ma na gruncie ustawy o obywatelstwie polskim z 2009 r. charakter związany”. Warto jednak odnotować, że w tamtej sprawie przedmiotem zaskarżenia był wyłączenie art. 30 u.o.p., a zatem TK mógł orzekać tylko w odniesieniu do tamtego przepisu, podczas gdy nieprzewidywalność w zakresie decyzji uznających za obywatela polskiego wynika głównie z bardzo szerokich wyrażeń zawartych w art. 31 pkt 2 u.o.p. (choć – jak wskazano wyżej – także wyrażenia z art. 30 u.o.p. są podatne na dość znaczne wątpliwości wykładnicze).

zapewnić wprowadzenie wymogu niekaralności, który z jednej strony chroniłby przed włączeniem do wspólnoty narodowej osób, które nie powinny się w niej znaleźć, a z drugiej strony byłby przewidywalny także dla cudzoziemców. Można tutaj wskazać np. na Francję i Niemcy jako kraje, które mają taki wymóg⁶⁷. Jeżeli dla ustawodawcy istotne jest zapewnienie, aby obywatelami zostawały tylko osoby o określonym profilu, można sobie wyobrazić – również w świetle odpowiednich standardów międzynarodowych – rozmaite dodatkowe wymagania, takie jak testy naturalizacyjne⁶⁸, integrację socjalną i ekonomiczną⁶⁹, czy też akceptację podstawowych wartości konstytucyjnych⁷⁰.

Skądinąd, *de lege lata* istnieje sytuacja, w której pod pewnymi względami łatwiej (a przynajmniej tak samo trudno) jest uzyskać obywatelstwo aniżeli status rezydenta długoterminowego. Dotyczy to zwłaszcza kryterium źródeł dochodu i nie wydaje się pożądane z perspektywy państwa, dla którego uznanie za obywatela polskiego jest ostatnim i nieodwracalnym etapem integracji cudzoziemca z państwem polskim.

Podsumowując: *de lege ferenda* pożądane byłoby uporządkowanie wymogów związanych z uznaniem za obywatela polskiego, aby osiągnąć z jednej strony spójność (redakcyjną i aksjologiczną) z innymi przepisami polskiego prawa (w szczególności u.c. i u.j.p.), a z drugiej strony większą przewidywalność dla cudzoziemców starających się o uznanie za obywatela polskiego. W tym celu stosowne kryteria powinny być rozbudowane i uszczegółowione.

Bibliografia załącznikowa

- Dąbrowski M., *Ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 2 kwietnia 2009 r. – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4
- Garlicki L., Zubik M., komentarz do art. 34, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016
- Jagielski J., *Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2016
- Jagielski J., *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kilka refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim)*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009
- Kozłowski K., *Uznanie za obywatela polskiego. Zarys instytucji i problem konstytucyjny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 7–8
- Mantu S., *Contingent Citizenship: The Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, Leiden – Boston 2015
- Prenner Ch., *Denationalisation and Its Discontents: Citizenship Revocation in the 21st Century: Legal, Political and Moral Implications*, Leiden – Boston 2022

⁶⁷ Zob. art. 21–27 francuskiego kodeksu cywilnego (*Code Civil*) oraz art. 10 ust. 1 pkt 5 niemieckiej ustawy o obywatelstwie. Warto zaznaczyć, że we Francji tylko wyroki co najmniej 6 miesięcy pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia uzasadniają odmowę uznania za obywatela. W przypadku Niemiec nie bierze się z kolei pod uwagę grzywnien do 90 stawek dziennych oraz kar pozbawienia wolności do 3 miesięcy z warunkowym zawieszeniem.

⁶⁸ Art. 21–24 francuskiego kodeksu cywilnego; art. 10 ust. 5 niemieckiej ustawy o obywatelstwie.

⁶⁹ Zob. art. 12bis § 1 ust. 2 lit. d/ belgijskiego kodeksu obywatelstwa (*Code la nationalité belge*).

⁷⁰ Zob. art. 10 ust. 1 pkt 1 i 1a, art. 11 ust. 1 i 3 niemieckiej ustawy o obywatelstwie. Zob. także § 1427 lit. a/ pkt 3 Kodeksu Stanów Zjednoczonych (*United States Code*).

Pudzianowska D., *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013

Reszczyński J., *Kulturowe przesłanki nabycia obywatelstwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 12
von Rütte B., *The Human Right to Citizenship: Situating the Right to Citizenship within International and Regional Human Rights Law*, Leiden – Boston 2022

Śliwiński E., *Istota i znaczenie konstytucyjnej gwarancji z art. 34 ust. 2 Konstytucji (zakaz utraty obywatelstwa polskiego)*, „Państwo i Prawo” 2024, z. 4

Wiącek M., *Konstytucyjne aspekty uznania za obywatela polskiego*, w: *Kryzys, stagnacja, renesans? Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Cherka et al., Warszawa 2021

Zilbershats Y., *The Human Right to Citizenship*, Ardsley NY 2002

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018

Summary

of the article: **Some reflections on the prerequisites for recognition as a Polish citizen (Article 30 of the Polish Citizenship Act)**

Polish Citizenship Act entered into force in 2012. Article 30 of said act, prescribing substantive grounds for recognition as a Polish citizen, has not been amended ever since. The paper tackles the problem of functioning of these prerequisites in practice (in particular possessing stable and regular source of income, possessing knowledge of Polish language, lack of danger for defense or security of state, or protection of safety and public order) during the last 13 years since their validity. The assessment is made from the perspective of coherence of these prerequisites with other legal acts and case-law of administrative courts. In the opinion of the author, prerequisites prescribed by Article 30 of said act are either inconsistent with other provisions of law, or so broad that they lead to extremely divergent judgments of courts.

Keywords: Polish citizenship, recognition as a Polish citizen, article 30 of Polish Citizenship Act, naturalisation



Fot. Archivum Fundacji Hanns-Seidel-Stiftung

**Profesor Dr. Dr. h.c. mult. Rainer Arnold
(1943–2025)**

In memoriam

W dniu 9 stycznia 2025 r. w Ratyzbonie (Regensburgu) w Niemczech w wieku 81 lat zmarł Profesor Dr. Dr. h.c. mult. Rainer Arnold – prawnik, akademik, konstytucjonalista, mocno związany z polską nauką prawa.

Profesor Rainer Arnold urodził się 22 października 1943 r. w Mariańskich Łaźniach w Czechach. W 1968 r. obronił na Uniwersytecie w Würzburgu doktorat na podstawie pracy „Hierarchia norm pomiędzy prawem Wspólnot Europejskich a prawem wewnętrznym Niemiec”. Jego rozprawa habilitacyjna dotyczyła natomiast zagadnienia suwerenności parlamentu w brytyjskim prawie konstytucyjnym jako głównego problemu akcesji Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich. Tematyka podjęta w obu rozprawach uczyniła go jednym z pionierów nauki prawa europejskiego.

Po habilitacji pracował na Uniwersytecie w Konstancji jako profesor prawa europejskiego i międzynarodowego. Od 1978 r. związał się z Wydziałem Prawa Uniwersytetu w Ratyzbonie, gdzie objął Katedrę Prawa Publicznego, Prawa Porównawczego, Prawa Wspólnot Europejskich, Gospodarczego Prawa Administracyjnego i Zagranicznego Prawa Publicznego, która w 1999 r. została przekształcona w Katedrę Jeana Monneta *ad personam* „Stosunki prawne Unii Europejskiej z Europą Środkową, Wschodnią i Południowo-Wschodnią”. Wykładał niemieckie i zagraniczne prawo publiczne, prawo międzynarodowe, prawo integracji europejskiej oraz porównawcze prawo konstytucyjne. W latach 1981–1983 był dziekanem Wydziału Prawa Uniwersytetu w Ratyzbonie.

W 2012 r. przeszedł na emeryturę i odtąd angażował się w życie naukowe w Niemczech i za granicą jako profesor emeritus. Był profesorem wizytującym wielu uczelni (Uniwersytet Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Uniwersytet Paris 2 Panthéon-Assas, Uniwersytet Strasburski, Uniwersytet w Tuluzie, Uniwersytet Aix-en-Provence, Uniwersytet La Sapienza w Rzymie, Uniwersytet Boloński, Uniwersytet w Trydencie,

Uniwersytet Karola w Pradze, Uniwersytet Lizboński, Uniwersytet Bahçeşehir w Stambule, Uniwersytet Santiago de Chile) i instytucji badawczych w Europie (Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji) oraz członkiem korespondentem Akademii Nauk w Bolonii i członkiem tytularnym Międzynarodowej Akademii Prawa Porównawczego (l'Académie internationale de droit comparé – AIDC-IACL).

Wkład Profesora w rozwój prawa konstytucyjnego został doceniony m.in. poprzez cztery doktoraty *honoris causa* nadane mu przez: Kijowski Uniwersytet Prawa Narodowej Akademii Nauk Ukrainy (2012), Uniwersytet „1 Decembrie 1918” w Alba Iulia w Rumunii (2013), Uniwersytet w Pitești w Rumunii (2014) oraz Uniwersytet Mołdawskiej Akademii Nauk (2017).

Był człowiekiem łączącym różne kultury prawne i obszary językowe. Jako poliglota odnajdywał się doskonale w obszarze nie tylko germańskim, lecz także romańskim i słowiańskim. Wykorzystywał swoją wyjątkową znajomość wielu języków europejskich do tworzenia sieci kontaktów naukowych sędziów konstytucyjnych i prawników z Europy Zachodniej, Południowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej.

W 2002 r. założył Szkołę Prawa Niemieckiego na Moskiewskim Uniwersytecie Państwowym im. M.W. Łomonosowa i do 2012 r. nią kierował. W swoich badaniach koncentrował się na tematach integracji europejskiej i porównawczego prawa konstytucyjnego. Był organizatorem międzynarodowych kongresów europejskiego i porównawczego prawa konstytucyjnego, które przez wiele lat odbywały się na Uniwersytecie w Ratyzbonie, a następnie na uniwersytetach w innych krajach. W 2018 r. jubileuszowy XX Kongres Europejskiego i Porównawczego Prawa Konstytucyjnego odbył się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, a jego współorganizatorem była Katedra Prawa Konstytucyjnego ratyzbońskiego uniwersytetu.

Związany z polską nauką prawa, zwłaszcza konstytucyjnego, Profesor był członkiem Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego. Uczestniczył w zjazdach katedr i zakładów prawa konstytucyjnego. Brał udział w konferencjach naukowych organizowanych w przeszłości przez Trybunał Konstytucyjny oraz w seminariach i spotkaniach naukowych na wielu polskich uniwersytetach. Przez lata regularnie prowadził wykłady i seminaria w Szkole Prawa Niemieckiego i Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Wielokrotnie gościł jako wykładowca na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego w ramach trwającej przeszło 50 lat współpracy tego wydziału z jego macierzystym Wydziałem Prawa Uniwersytetu w Ratyzbonie.

Był także członkiem rad naukowych oraz rad programowych licznych czasopism naukowych, w tym polskich (m.in. „Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego”), oraz niestrudżonym animatorem międzynarodowej współpracy naukowej i bezpośrednich kontaktów prawników z różnych państw europejskich i pozaeuropejskich.

Niezapomniany Człowiek, otwarty na ludzi, gościnny, mentor i przyjaciel wielu polskich akademików.

Cześć Jego pamięci!

Komitet Redakcyjny
„Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego”

ORZECZNICTWO

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 5 ust. 1 lit. d/ – Zasada prawidłowości – Artykuł 16 – Prawo do sprostowania danych – Artykuł 23 – Ograniczenia – Dane dotyczące tożsamości płciowej – Dane nieprawidłowe od chwili ich wpisania do rejestru publicznego – Środki dowodowe – Praktyka administracyjna polegająca na żądaniu od danej osoby dowodu na okoliczność chirurgicznej korekty płci

Wyrok TS z dnia 13 marca 2025 r. w sprawie C-247/23 [Deldits] VP przeciwko Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, ECLI:EU:C:2025:172

I. Wstęp

Wyrok w sprawie Deldits jest kolejnym orzeczeniem TS, w którym Trybunał potwierdził, że prawo do tożsamości płciowej osób transseksualnych jest chronione zarówno przez przepisy art. 3 i 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej: Karta), gwarantujące prawo do ochrony życia prywatnego, jak i przez przepisy rozporządzenia o ochronie danych osobowych (RODO), konkretyzujące art. 8 ust. 2 Karty, zgodnie z którym każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania. W sprawie rozpoznawanej przez TS sporne były m.in. dwie kwestie: po pierwsze, czy prawo do uznania (zmiany) tożsamości płciowej osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w państwie członkowskim musi być gwarantowane w pełni przez to państwo, nawet jeśli nie obowiązuje w nim ustawodawstwo regulujące zasady i tryb tranzycji płciowej, lecz przyjęta jest jedynie praktyka administracyjna, a po drugie, czy i jakie środki dowodowe powinna przedstawić strona skarżąca w procedurze sprostowania danych osobowych dotyczących jej tożsamości płciowej.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

VP, osoba skarżąca w postępowaniu głównym, o obywatelstwie irańskim, która urodziła się jako kobieta (dalej: strona skarżąca), uzyskała w 2014 r. status uchodźcy na Węgrzech. Strona skarżąca powołała się na swoją transpłciowość jako

przesłankę uznania jej za uchodźcę, na dowód czego przedstawiła zaświadczenia wydane przez specjalistów w dziedzinie psychiatrii i ginekologii. Po uznaniu jej za uchodźcę Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (krajowa dyrekcja generalna policji ds. cudzoziemców, Węgry) zarejestrowała w rejestrze spraw o udzielenie azylu dane osobowe, w tym płeć osoby skarżącej; w rejestrze tym odnotowano, że strona skarżąca jest kobietą.

W 2022 r. strona skarżąca wniosła, na podstawie art. 16 RODO, o sprostowanie dwóch informacji znajdujących się w rejestrze spraw o udzielenie azylu, a konkretnie o modyfikację imienia, pod którym została zarejestrowana, oraz o zmianę płci z żeńskiej na męską. Na poparcie wniosku strona skarżąca przedstawiła te same dowody medyczne, które zostały przez nią przedstawione w procedurze azylowej. Decyzją z 11 października 2022 r. krajowa dyrekcja generalna policji ds. cudzoziemców oddaliła wniosek ze wskazaniem, że w przedłożonych dokumentach potwierdzono jedynie, iż strona skarżąca jest osobą transpłciową. Nie wykazano w nich, że strona skarżąca przeszła operację korekty płci i tranzycję płciową.

Strona skarżąca wniosła do sądu odsyłającego o stwierdzenie nieważności tej decyzji. W całym okresie mającym znaczenie dla sprawy strona skarżąca identyfikowała się jako mężczyzna. Utrzymuje, że transseksualizm wiąże się z tranzycją płciową. W przedłożonych raportach lekarskich potwierdzono, że wygląd strony skarżącej jest męski oraz że w rozpoznaniu przypisano jej kod F64.0 międzynarodowej klasyfikacji chorób, który odpowiada transseksualizmowi. Strona skarżąca podniosła, że do tranzycji płciowej nie jest wymagana operacja chirurgiczna. W ramach procedury sprostowania uregulowanej w art. 16 RODO nie wymaga się przedstawiania „nadmiernych dowodów”, w szczególności zaświadczeń o przeprowadzeniu operacji korekty płci. W każdym wypadku wymóg ten jest sprzeczny z orzecznictwem ETPC, a także narusza art. 1 (prawo do godności człowieka), art. 3 (prawo człowieka do integralności), art. 7 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) oraz art. 52 ust. 3 (zasada równoważności w dziedzinie ochrony praw podstawowych) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Strona skarżąca zwróciła także uwagę na okoliczność, że wiele państw członkowskich za dowód prawny tożsamości płciowej osoby transpłciowej uznaje jej oświadczenie.

Sąd odsyłający uważa, że wykładnia art. 16 RODO jest niezbędna do wyjaśnienia, na jakich warunkach osoba, której dane dotyczą, może żądać sprostowania zarejestrowanych danych dotyczących jej płci. Choć ustawa o azylu przewiduje procedurę modyfikacji zarejestrowanych danych i korygowania błędnych wpisów, to nie określa ona ani trybu postępowania, ani wymogów mających zastosowanie w sytuacji tranzycji płciowej i wynikającej z niej zmiany imienia.

Sąd odsyłający wskazuje, że w wyroku z 27 czerwca 2018 r. *Alkotmánybírószág* (trybunał konstytucyjny, Węgry) stwierdził, że nieuregulowanie przez ustawodawcę węgierskiego procedury umożliwiającej osobom, które nie posiadają obywatelstwa węgierskiego, a które zgodnie z prawem przebywają na Węgrzech, tranzycję płciową oraz zmianę imienia, w sytuacji, w której możliwość taka jest dopuszczona w przypadku obywateli węgierskich, jest niekonstytucyjne, ponieważ stanowi naruszenie art. II (nienaruszalność godności ludzkiej) i art. XV ust. 2 (zakaz

dyskryminacji) Magyarország Alaptörvény (węgierskiej ustawy zasadniczej). Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) wezwał węgierskie zgromadzenie narodowe do zarządzenia temu uchybieniu nie później niż do 31 grudnia 2018 r. W wyroku z 16 lipca 2020 r. w sprawie *Rana przeciwko Węgrom* (skarga nr 40888/17) ETPC orzekł, że Węgry naruszyły art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (dalej: EKPC), ponieważ nie przyznały uchodźcy dostępu do procedury umożliwiającej prawne uznanie transycji płciowej.

Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapesztu) przypomina, że pomimo wyroków Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) oraz ETPC ustawodawstwo węgierskie nie zapewnia osobom, które zgodnie z prawem zamieszkują na Węgrzech, ale nie posiadają obywatelstwa tego państwa członkowskiego, możliwości skorzystania z procedury prawnego uznania transycji płciowej. Po ogłoszeniu wyroku Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) Węgry nie umożliwiają już swoim obywatelom prawnego uznania transycji płciowej. Sąd odsyłający uważa zatem, że nie ma możliwości „wypełnienia luki w prawie poprzez analogiczne zastosowanie przepisów dotyczących obywateli węgierskich”.

W związku z tym Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapesztu) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy art. 16 RODO należy interpretować w ten sposób, że organ uprawniony do prowadzenia rejestrów na podstawie prawa krajowego jest zobowiązany – w związku z wykonywaniem przez osobę, której dane dotyczą, jej praw – do sprostowania zarejestrowanych przez ten organ danych osobowych dotyczących płci tej osoby w przypadku, gdy dane te uległy zmianie po ich wpisaniu do rejestru i z tego względu nie są zgodne z zasadą prawidłowości wynikającą z art. 5 ust. 1 lit. d/ RODO?

2. W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie prejudycjalne: czy art. 16 RODO należy interpretować w ten sposób, że wymaga od osoby, która wnosi o sprostowanie danych dotyczących jej płci, przedstawienia dowodów uzasadniających jej żądanie?

3. W przypadku odpowiedzi twierdzącej na drugie pytanie prejudycjalne: czy art. 16 RODO należy interpretować w ten sposób, że wnioskodawca ma udowodnić, że przeszedł operację korekty płci?”

III. Opinia rzecznika generalnego Anthony’ego Michaela Collinsa

W ocenie rzecznika pytanie pierwsze przedłożone przez sąd dla miasta stołecznego Budapesztu „opiera się na założeniu, że zawarte w rejestrze spraw o udzielenie azylu dane dotyczące płci strony skarżącej zostały zarejestrowane prawidłowo oraz że owe dane stały się nieprawidłowe wskutek zmiany okoliczności, która nastąpiła po dokonaniu tego wpisu. Sąd odsyłający zastanawia się zatem, czy art. 16 RODO przyznaje prawo do sprostowania tych danych osobowych w celu odzwierciedlenia transycji płciowej, którą przeszła osoba transpłciowa” (pkt 29 opinii).

Tymczasem, jak wskazano w pkt 31 opinii, „zmiana tożsamości płciowej strony skarżącej miała miejsce przed uznaniem jej w 2014 r. za uchodźcę (...), [a] zmiana ta jawi się jako przesłanka uznania strony skarżącej za uchodźcę przez Węgry”. Ponadto „od 2014 r. płeć strony skarżącej nie ulegała żadnym modyfikacjom ani zmianom. W związku z tym zawarty w rejestrze spraw o udzielenie azylu wpis dotyczący płci strony skarżącej był nieprawidłowy już w momencie jego dokonania w owym rejestrze. W sprawie przed sądem odsyłającym zaistniała więc sytuacja, w której dane, które mają zostać sprostowane, były zarejestrowane nieprawidłowo od samego początku, a nie sytuacja, w której stały się one nieprawidłowe «po» dokonaniu tego wpisu. Skarga do sądu odsyłającego ma zatem na celu skorygowanie pierwotnego błędu, a nie poprawienie tego wpisu, tak aby odzwierciedlał on zmianę okoliczności”.

Odnosząc się do pierwszego pytania sądu odsyłającego, rzecznik generalny wskazał, że „W zawartej w art. 4 pkt 1 RODO definicji «danych osobowych» nie wspomniano o «płci» osoby fizycznej jako o czynniku umożliwiającym, bezpośrednią lub pośrednią, identyfikację osoby fizycznej. Użycie w definicji «danych osobowych», która znajduje się w tym przepisie, wyrażenia «wszelkie informacje» oznacza jednak, że owemu pojęciu przypisany jest szeroki zakres”. W ocenie rzecznika generalnego „wzmianka o «czynnik[ach] określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej» jest na tyle szeroka, iż obejmuje płeć osoby fizycznej. Z powyższego wynika, że zarejestrowanie danych osobowych strony skarżącej, w tym jej płci, w rejestrze publicznym osób, którym nadano status uchodźcy, stanowi «przetwarzanie» danych osobowych w rozumieniu art. 2 pkt 4 RODO” (pkt 36 opinii).

„Przetwarzanie danych osobowych zawartych w rejestrze spraw o udzielenie azylu jest, co do zasady, zgodne z prawem na podstawie art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e/ RODO. Zgodnie z art. 6 ust. 2 RODO państwa członkowskie mogą zachować lub wprowadzić szczegółowe przepisy, aby dostosować stosowanie przepisów tego rozporządzenia w odniesieniu do przetwarzania na podstawie art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e/ w celu zapewnienia zgodności takiego przetwarzania z prawem i jego rzetelności. Artykuł 6 ust. 3 RODO stanowi, że przetwarzanie zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e/ musi się odbywać na podstawie określonej w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator. Ta podstawa prawna musi także służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym i być proporcjonalna do zamierzonego prawnie uzasadnionego celu. (...) wprowadzenie do rejestru spraw o udzielenie azylu na Węgrzech wpisu dotyczącego płci uchodźcy oraz jego przechowywanie w tym rejestrze” nie jest niezgodne z art. 6 RODO (pkt 38 opinii).

„Z racji faktu, że prawidłowość danych osobowych może być różna w zależności od kontekstu, w jakim są one przetwarzane, cel gromadzenia danych ma bezpośredni wpływ na ocenę ich prawidłowości. Wśród celów prowadzenia na Węgrzech rejestru spraw o udzielenie azylu wymieniono identyfikację osoby, zaś «płeć» uważa się za «dane identyfikacyjne osób fizycznych». W 2014 r., gdy Węgry nadały stronie skarżącej status uchodźcy, strona skarżąca identyfikowała się jako

transpłciowy mężczyzna. Właściwe organy węgierskie zaakceptowały dowody przedłożone przez stronę skarżącą na potwierdzenie jej tożsamości płciowej. W związku z tym wydaje się, że zamieszczony w rejestrze spraw o udzielenie azylu wpis, w którym wskazano, iż strona skarżąca jest «kobietą», jest nieprawidłowy w rozumieniu art. 5 ust. 1 lit. d/ RODO” (pkt 40 opinii).

„Co do zasady musi istnieć możliwość sprostowania takiego wpisu na podstawie art. 16 RODO w związku z jego art. 5 ust. 1 lit. d/ (...)” (pkt 41 opinii).

Artykuł 16 RODO „jasno stanowi, iż w przypadku zgodnego z prawem przetwarzania danych na podstawie art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e/ tego rozporządzenia istnieje możliwość skorzystania z prawa do sprostowania danych. Artykuł 16 RODO, w przeciwieństwie do innych przepisów RODO odnoszących się do praw osób, których dane dotyczą, nie określa sposobu, w jaki należy wykonywać prawo do sprostowania danych w świetle niektórych przepisów jego art. 6. W każdym wypadku przysługujące państwom członkowskim uprawnienia do zachowania lub wprowadzenia takich przepisów nie mogą stanowić odstępstwa od prawa do sprostowania danych wyrażonego w art. 8 ust. 2 Karty. Okoliczność, że państwa członkowskie mogą ustanowić ramy prawne w celu zapewnienia stosowania w praktyce prawa do sprostowania danych na podstawie art. 16 RODO w szczególności w odniesieniu do rejestrów publicznych prowadzonych w ogólnym interesie publicznym zgodnie z jego art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e/, nie może w żaden sposób ograniczać dostępu do prawa do sprostowania danych ani też korzystania z tego prawa” (pkt 43 opinii).

„Niemniej jednak prawo do sprostowania danych w związku z zasadą prawidłowości ustanowioną w art. 5 ust. 1 lit. d/ RODO nie ma charakteru absolutnego, a jego wykonywanie może być pod pewnymi warunkami ograniczone. W art. 23 RODO wymieniono szereg okoliczności, w jakich to prawo, obok innych praw przysługujących osobom, których dane dotyczą, może zostać ograniczone. (...) Artykuł 23 ust. 1 lit. e/ i motyw 73 RODO stanowią w szczególności, że prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego, któremu podlegają administrator lub podmiot przetwarzający, może ograniczyć zakres obowiązków i praw przewidzianych w art. 5 i 16 tego aktu prawnego środkiem «służącym [...] innym ważnym celom leżącym w ogólnym interesie publicznym Unii lub państwa członkowskiego», takim jak «prowadzenie rejestrów publicznych z uwagi na względy ogólnego interesu publicznego». Takie ograniczenie powinno być przewidziane w akcie prawnym, nie może naruszać istoty podstawowych praw i wolności, a także musi stanowić w demokratycznym społeczeństwie środek niezbędny i proporcjonalny. W związku z tym państwo członkowskie może się powołać na art. 23 ust. 1 lit. e/ RODO na potrzeby ograniczenia w pewnych okolicznościach prawa do sprostowania danych w celu zapewnienia wiarygodności i spójności rejestrów publicznych, w tym aktów stanu cywilnego. Samo w sobie nie może to stanowić przeszkody dla złożenia wniosku o sprostowanie płci strony skarżącej w rejestrze spraw o udzielenie azylu, który służy odnotowaniu jej tożsamości płciowej zgodnie ze stanem obowiązującym w chwili dokonania odpowiedniego wpisu w tym rejestrze. Uwzględnienie wniosku tego rodzaju może jedynie zwiększyć wiarygodność tego rejestru oraz prawidłowość zawartych w nim danych” (pkt 44 opinii).

Rzecznik generalny proponuje zatem Trybunałowi, „aby orzekł, że art. 16 RODO w związku z jego art. 5 ust. 1 lit. d/ należy interpretować w ten sposób, iż organ krajowy odpowiedzialny za prowadzenie rejestru uchodźców jest zobowiązany, na wniosek, do sprostowania danych osobowych dotyczących płci uchodźcy, które ów organ nieprawidłowo zarejestrował w chwili ich wpisywania do tego rejestru” (pkt 45 opinii).

W ocenie rzecznika generalnego „Pytania drugie i trzecie odnoszą się do dowodów, jakie osoba, która na podstawie art. 16 RODO wnosi o sprostowanie wpisu dotyczącego jej płci, powinna przedstawić na uzasadnienie składanego wniosku, a także tego, czy od owej osoby można żądać przedstawienia dowodu potwierdzającego, że przeszła ona operację korekty płci” (pkt 46 opinii).

„W art. 16 RODO nie sprecyzowano, jakie (o ile w ogóle jakiegokolwiek) dowody osoba, której dane dotyczą, powinna przedstawić, aby żądać «od administratora niezwłocznego sprostowania dotyczących jej danych osobowych, które są nieprawidłowe». Odzwierciedla to rzeczywistość, w której (nie)prawidłowość danych oraz potrzebę ich sprostowania należy oceniać odrębnie dla każdego przypadku, co oznacza, że dowody, jakie mogą być w tym celu wymagane, mogą się od siebie różnić. Z uwagi na szeroką definicję «administratora» zawartą w art. 4 pkt 7 RODO, która obejmuje organy publiczne i osoby fizyczne, zasady i warunki odnoszące się do prawa do sprostowania mogą być zawarte w przepisach albo ustalane *ad hoc*, tak aby uwzględnić indywidualne okoliczności. Oznacza to, że od osoby, która domaga się sprostowania danych, można wymagać przedstawienia dowodów, jakie mogą być racjonalnie wymagane w celu wykazania nieprawidłowości tych danych w świetle celów, dla których zostały one zgromadzone lub przetworzone. Należy podkreślić, że osoba, której dane dotyczą, nie musi się powoływać na szczególny interes w sprostowaniu nieprawidłowych danych ani też wykazywać jego istnienia; podobnie nie wymaga się od niej podniesienia ani wykazywania, iż zarzucana nieprawidłowość powoduje jakąkolwiek szkodę. W niniejszej sprawie uważam, z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający, że wystarczające jest przedstawienie przez stronę skarżącą dowodu, iż w 2014 r. Węgry uznały ją za uchodźcę z powodu jej wcześniej istniejącej tożsamości transpłciowej oraz iż w rejestrze spraw o udzielenie azylu nieprawidłowo odnotowano tę tożsamość” (pkt 47 opinii).

„RODO w żaden sposób nie wymaga, aby strona skarżąca wykazywała, iż przeszła operację korekty płci. ETPC niejednokrotnie piętnował przypadki nałożenia takiego wymogu i orzekł, że «uzależnienie uznania tożsamości płciowej osób transpłciowych od poddania się zabiegowi sterylizacji lub leczeniu powodującego sterylizację – albo też zabiegowi lub leczeniu niosącym za sobą bardzo wysokie prawdopodobieństwo sterylizacji, któremu nie chcą się one poddać, jest zatem równoznaczne z uzależnieniem pełnego wykonywania przysługującego im na podstawie art. 8 [EKPC] prawa do poszanowania życia prywatnego od zrzeczenia się przez nie wykonywania w pełnym zakresie przysługującego im prawa do poszanowania integralności fizycznej, którego ochronę zapewnia zarówno to postanowienie, jak i art. 3 [EKPC]». W wielu przypadkach nałożenie takiego wymogu skutkowałoby

zanegowaniem przyznanego w art. 16 RODO prawa do sprostowania nieprawidłowych danych dotyczących płci osoby transpłciowej. Moim zdaniem wymóg przedstawienia takiego dowodu naruszałby również godność człowieka, która – zgodnie z art. 1 Karty – jest nienaruszalna oraz musi być szanowana i chroniona. Takiego wymogu nie da się też pogodzić z art. 3 ust. 1 Karty, który stanowi, że «[k]ażdy ma prawo do poszanowania jego integralności fizycznej i psychicznej», oraz z art. 7 Karty (poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego)” (pkt 48 opinii).

W pkt 49 opinii w świetle powyższego rzecznik generalny proponuje Trybunałowi, „by na pytania przedstawione przez Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapesztu, Węgry) odpowiedział następująco:

Artykuł 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych) w związku z jego art. 5 ust. 1 lit. d/ należy interpretować w ten sposób, że organ krajowy odpowiedzialny za prowadzenie rejestru uchodźców:

1) jest zobowiązany, na wniosek, do sprostowania danych osobowych dotyczących płci uchodźcy, które ów organ nieprawidłowo zarejestrował w chwili ich wpiływania do tego rejestru;

2) może zobowiązać osobę wnoszącą o sprostowanie danych do przedłożenia dowodów służących wykazaniu nieprawidłowości tych danych w świetle celów, dla których zostały one zgromadzone lub przetworzone, ale nie może zobowiązać tej osoby do przedłożenia dowodów świadczących o tym, iż przeszła ona operację korekty płci”.

IV. Wyrok (streszczenie)

W pierwszej kolejności Trybunał przypomniał, że „zgodnie z art. 16 RODO osoba, której dane dotyczą, ma prawo żądania od administratora niezwłocznego sprostowania dotyczących jej danych osobowych, które są nieprawidłowe. (...) Przepis ten konkretyzuje prawo podstawowe ustanowione w art. 8 ust. 2 zdanie drugie Karty, zgodnie z którym każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania” (pkt 23–24 wyroku).

Co więcej, „art. 16 RODO należy interpretować w świetle, po pierwsze, (...) zasad[y] prawidłowości, zgodnie z którą przetwarzane dane muszą być prawidłowe i, w razie potrzeby, uaktualniane, przy czym należy podjąć wszelkie racjonalne działania, aby dane, które są nieprawidłowe z punktu widzenia celów ich przetwarzania, zostały niezwłocznie usunięte lub sprostowane. Po drugie, przepis ten należy również interpretować w świetle motywu 59 RODO, z którego wynika, że należy przewidzieć szczegółowe zasady mające na celu ułatwienie” sprostowania na wniosek osoby, której dane dotyczą, jej danych osobowych (pkt 25 wyroku).

W tym względzie Trybunał powtórzył swe orzecznictwo, w myśl którego „prawidłowość i kompletność danych osobowych należy oceniać w kontekście celu, w jakim dane te zostały zebrane” (pkt 26 wyroku).

Trybunał zauważył, że cel realizowany przez RODO polega m.in. na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony prawa osób fizycznych „do życia prywatnego w zakresie przetwarzania danych osobowych (...). Zgodnie z tym celem wszelkie przetwarzanie danych osobowych musi w szczególności być zgodne z (...) zasada prawidłowości (...), ale także spełniać warunki zgodności przetwarzania z prawem (...)” przewidziane w tym rozporządzeniu (pkt 27–28 wyroku).

W niniejszej sprawie „do sądu odsyłającego należy zweryfikowanie prawidłowości [rozpatrywanych] danych (...) w świetle celu, dla którego zostały one zebrane, oraz ocena, w szczególności w świetle (...) [prawa krajowego], czy zbieranie tych danych ma na celu zidentyfikowanie (...) osoby, [której te dane dotyczą]. Gdyby tak było, dane te wydawałyby się odnosić do tożsamości płciowej doświadczanej przez tę osobę w trakcie jej życia, a nie tej przypisanej jej przy urodzeniu. (...)” (pkt 32 wyroku).

„W tym względzie (...) państwo członkowskie nie może powoływać się na szczególne przepisy prawa krajowego przyjęte na podstawie art. 6 ust. 2 i 3 RODO (...), [aby sprzeciwić się prawu] do sprostowania danych (...). Z jednej strony bowiem z (...) [RODO] wynika, że te przepisy szczególne mają jedynie na celu doprecyzowanie stosowania przepisów zawartych w RODO, a nie odstępianie od nich. Z drugiej strony prawo do sprostowania danych (...) może zostać ograniczone jedynie na warunkach określonych w art. 23 tego rozporządzenia (...). (...) państwo członkowskie może w szczególności przewidzieć, za pomocą krajowych środków ustawodawczych, ograniczenia tego prawa w odniesieniu do danych osobowych zawartych w rejestrach publicznych prowadzonych w ogólnym interesie publicznym. Jednakże w niniejszej sprawie (...) [nie wydaje się], by ustawodawca węgierski ograniczył, przestrzegając warunków, o których mowa w art. 23 RODO, zakres prawa do sprostowania danych ani by organ właściwy w sprawach azylu uzasadnił odmowę żadanego sprostowania danych, powołując się na takie ograniczenie prawne. (...)” (pkt 34–36 wyroku).

„W każdym razie państwo członkowskie nie może powoływać się na brak w prawie krajowym procedury prawnego uznania tożsamości transpłciowej w celu sprzeciwienia się prawu do sprostowania danych. (...) o ile [bowiem] prawo Unii nie narusza kompetencji państw członkowskich w dziedzinie stanu cywilnego osób i prawnego uznawania ich tożsamości płciowej, o tyle przy wykonywaniu tej kompetencji państwa te powinny przestrzegać prawa Unii”. W związku z tym „uregulowanie krajowe, które stoi na przeszkodzie temu, by osoba transpłciowa, z uwagi na brak uznania jej tożsamości płciowej, mogła spełnić warunek konieczny do skorzystania z prawa chronionego przez prawo Unii, takiego jak w niniejszej sprawie prawo (...) [do sprostowania danych], należy uznać za co do zasady niezgodne z prawem Unii (...)” (pkt 37 wyroku).

W konsekwencji Trybunał stwierdził, że „art. 16 RODO należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na organ krajowy odpowiedzialny za prowadzenie rejestru publicznego obowiązek sprostowania danych osobowych dotyczących tożsamości płciowej osoby fizycznej, jeżeli dane te nie są prawidłowe w rozumieniu (...) tego rozporządzenia” (pkt 38 wyroku).

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że „w art. 16 RODO nie sprecyzowano, jakich dowodów może wymagać administrator w celu wykazania, że dane osobowe, o których sprostowanie wnosi osoba fizyczna, są nieprawidłowe” (pkt 40 wyroku).

„W tym kontekście, o ile osoba, której dane dotyczą, występująca o sprostowanie tych danych, może być zobowiązana do przedstawienia istotnych i wystarczających dowodów, jakie (...) mogą być racjonalnie wymagane od tej osoby w celu wykazania nieprawidłowości tych danych (...), o tyle (...) państwo członkowskie może ograniczyć wykonywanie prawa do sprostowania danych tylko pod warunkiem poszanowania art. 23 RODO” (pkt 41 wyroku). Trybunał uściślił, że „prawo do sprostowania danych może podlegać ograniczeniom w kontekście prowadzenia rejestrów publicznych przechowywanych ze względów ogólnego interesu publicznego, w szczególności w celu zagwarantowania wiarygodności i spójności tych rejestrów” (pkt 42 wyroku).

„W niniejszej sprawie (...) państwo członkowskie, którego sprawa dotyczy, przyjęło praktykę administracyjną polegającą na uzależnianiu skorzystania przez osobę transpłciową z prawa do sprostowania zawartych w rejestrze publicznym danych dotyczących jej tożsamości płciowej od przedstawienia dowodów na okoliczność poddania się chirurgicznej korekcie płci. Taka praktyka administracyjna prowadzi do ograniczenia prawa do sprostowania danych (...)” (pkt 43 wyroku).

W tym względzie Trybunał zauważył, po pierwsze, że taka „praktyka administracyjna nie spełnia wymogu, zgodnie z którym prawo państwa członkowskiego może ograniczać zakres prawa (...) [do sprostowania danych] wyłącznie w drodze środków ustawodawczych. (...)” (pkt 44 wyroku).

„Po drugie, taka praktyka administracyjna narusza (...) w szczególności istotę prawa człowieka do integralności i prawa do poszanowania życia prywatnego, o których mowa, odpowiednio, w (...) art. 3 i 7 [Karty]” (pkt 45 wyroku). Trybunał przypomniał, że „W tym kontekście Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł w szczególności, że uznanie tożsamości płciowej osoby transpłciowej nie może być uzależnione od przeprowadzenia zabiegu chirurgicznego, którego osoba ta sobie nie życzy (...)” (pkt 48 wyroku).

„Wreszcie, po trzecie, [taka] praktyka administracyjna (...) nie jest w żadnym razie konieczna ani proporcjonalna do zagwarantowania wiarygodności i spójności rejestru publicznego, takiego jak rejestr spraw o udzielenie azylu, ponieważ zaświadczenie lekarskie, w tym uprzednia diagnoza psychologiczna, może stanowić istotny i wystarczający dowód w tym względzie (...)” (pkt 49 wyroku).

Trybunał wywiódł zatem z tego, że „art. 16 RODO należy interpretować w ten sposób, że do celów wykonania prawa do sprostowania zawartych w rejestrze publicznym danych osobowych dotyczących tożsamości płciowej osoby fizycznej osoba ta może zostać zobowiązana do przedstawienia istotnych i wystarczających dowodów, których można racjonalnie wymagać od tej osoby w celu wykazania nieprawidłowości tych danych. Państwo członkowskie nie może jednak w żadnym wypadku uzależnić w drodze praktyki administracyjnej wykonywania tego prawa od przedstawienia dowodów na okoliczność poddania się chirurgicznej korekcie płci” (pkt 50 wyroku).

V. Komentarz

W komentowanym wyroku TS potwierdził, że prawo do sprostowania na mocy art. 16 RODO, w związku z art. 5 ust. 1 lit. d/ RODO, zobowiązuje organy państwa członkowskiego do niezwłocznego sprostowania danych osobowych dotyczących tożsamości płciowej przechowywanych w rejestrach publicznych, gdy takie dane są nieprawidłowe. Co więcej, Trybunał wskazał, że jeśli celem gromadzenia danych osobowych jest, jak w rozpoznawanej sprawie, identyfikacja osoby fizycznej, to dane te powinny odnosić się do aktualnej tożsamości płciowej danej osoby, a nie do tożsamości przypisanej jej w akcie urodzenia. W kontekście prawa polskiego ważne jest stwierdzenie Trybunału, że brak w prawie krajowym procedury prawnego uznania tożsamości transpłciowej nie może sprzeciwiać się prawu do sprostowania danych, a ponadto uregulowania krajowe, które stoją na przeszkodzie temu, by osoba transpłciowa, z uwagi na brak uznania jej tożsamości płciowej, mogła spełnić warunek konieczny do skorzystania z prawa chronionego przez prawo Unii, takiego jak w niniejszej sprawie prawo do sprostowania danych, należy uznać za co do zasady niezgodne z prawem Unii.

Odnosząc się do kwestii *stricte* proceduralnych, Trybunał podkreślił, że osoba, której dane dotyczą i która występuje o sprostowanie tych danych, może być zobowiązana do przedstawienia istotnych i wystarczających dowodów, których można racjonalnie wymagać od tej osoby w celu wykazania nieprawidłowości tych danych, jednakże państwo członkowskie nie może uzależniać w drodze praktyki administracyjnej skorzystania przez osobę transpłciową z prawa do sprostowania zawartych w rejestrze publicznym danych dotyczących jej tożsamości płciowej od przedstawienia dowodów na okoliczność poddania się chirurgicznej korekcie płci. W ocenie Trybunału taki wymóg jest sprzeczny z prawem do integralności osobistej i z prawem do prywatności, o których mowa odpowiednio w art. 3 i art. 7 Karty praw podstawowych.

Wyrok jest wprawdzie adresowany do państwa węgierskiego, lecz wydaje się nie budzić wątpliwości, że również władze polskie powinny przemyśleć przyjęcie przepisów ustawowych, które umożliwiłyby osobom fizycznym dostosowanie do dotyczących ich dokumentów i danych zawartych w rejestrach publicznych do swojej tożsamości płciowej. Niemniej jednak od dnia ogłoszenia wyroku organy państwa polskiego są obowiązane do zmiany oznaczenia płci w rejestrach publicznych osób ubiegających się o azyl, na ich wniosek.

Wybór i opracowanie: *prof. dr hab. Andrzej Wróbel*
(Sąd Najwyższy)
dr Piotr Wróbel
(Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)

II. Europejski Trybunał Praw Człowieka

Artykuł 6 § 1 (cywilny) Konwencji – Prawo do rzetelnego procesu sądowego – Ingerencja ustawodawcza państwa poprzez uchwalenie i natychmiastowe zastosowanie do toczących się postępowań nowego prawa z mocą wsteczną – Zmiana wyniku toczących się postępowań na korzyść państwa w związku z zastosowaniem przez sądy retroaktywnych przepisów dotyczących rekonstrukcji kariery zawodowej skarżących i ich zatrudnienia w wojsku – Brak wystarczających i przekonujących powodów do wprowadzenia regulacji z mocą wsteczną, które przeważałyby nad związanymi z tym niebezpieczeństwami

Wyrok ETPC (Sekcja Piąta) z dnia 9 stycznia 2025 r. w sprawie *Zafferani i inni przeciwko San Marino* (skarga nr 38127/22 i 6 innych)

I. Okoliczności faktyczne

Skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, oparte na zarzutach naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji¹ i art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, złożyło siedmiu obywateli San Marino.

W latach 2006–2008 skarżący byli zatrudnieni na czas określony jako funkcjonariusze w Nucleo Uniformato della Guardia di Rocca² w San Marino. Zatrudnienie to, po pomyślnym ukończeniu rocznego okresu próbnego, miało być – zdaniem skarżących – przekształcone w zatrudnienie na czas nieokreślony zgodnie z przepisami ustawy nr 132/1987 (Regulamin Nucleo Uniformato della Guardia di Rocca) zmienionej ustawą nr 99/1997. Niemniej jednak umowy skarżących wielokrotnie przedłużano na czas określony. Dopiero decyzją Parlamentu z 18 stycznia 2016 r., na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy nr 189/2015 (Budżet państwa i podmiotów państwowych na rok podatkowy 2016 i budżety wieloletnie na lata 2016–2018), uznano skarżących za stałych pracowników Guardia di Rocca i przyznano im piątą poziom zaszeręgowania kariery (Scale 5). W konsekwencji tej decyzji skarżący, w dniach od 28 stycznia do 2 lutego 2016 r., złożyli do Ufficio di Gestione del Personale dell'Amministrazione Pubblica e della Mobilità Organica³ wnioski o rekonstrukcję ich kariery zawodowej. Celem tej rekonstrukcji miała być m.in. rewizja wysokości

¹ 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.

² Umundurowana Jednostka Straży Twierdzy – wojskowa formacja porządkowa Republiki San Marino odpowiadająca m.in. za ochronę budynków instytucji państwowych, kontrolę granic oraz wsparcie innych służb w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego; dalej również: Guardia di Rocca.

³ Biuro Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Administracji Publicznej i Mobilności Kadrowej – instytucja publiczna zajmująca się m.in. koordynacją polityki kadrowej w administracji publicznej San Marino oraz nadzorem nad tą polityką kadrową; dalej: PAPMO.

wynagrodzeń oraz przyszłych uprawnień. Daty złożenia wniosków wyznaczyły początek biegu postępowań w tych sprawach.

Ustawodawca, dekretem delegowanym nr 88 z 25 lipca 2016 r. (przepisy dotyczące rekonstrukcji kariery funkcjonariuszy policji i innych służb), określił, że korzyści ekonomiczne wynikające z dostosowania kariery zawodowej osób zatrudnionych na podstawie art. 63 ustawy nr 189/2015 będą przysługiwały tym osobom dopiero od 1 lutego 2016 r., bez wyrównania za poprzednie okresy. Rekonstrukcja kariery, o którą wystąpili wcześniej skarżący, została przeprowadzona przez PAPMO już na podstawie nowych przepisów. Skutkowało to – jak podnosili – poważnymi dla nich stratami ekonomicznymi.

Skarżący podjęli próbę zakwestionowania zgodności nowego prawa z konstytucją San Marino, jednak ich roszczenia zostały oddalone przez sądy obu instancji. Motywując swoje orzeczenia, sądy podkreślały, że skarżący zostali zatrudnieni w drodze procedury nadzwyczajnej, a nie w wyniku konkursu, co uzasadniało zastosowanie w ich sytuacji odmiennej regulacji.

II. Skarga do Trybunału

Skarżący, powołując się na art. 6 ust. 1 Konwencji, zarzucili, że zastosowanie w ich sprawach dekretu nr 88/2016, wprowadzającego z mocą wsteczną nowe zasady dotyczące skutków finansowych rekonstrukcji kariery zawodowej, naruszyło ich prawo do rzetelnego procesu sądowego. Zmiana przepisów w toku postępowania miała bowiem bezpośredni wpływ na wynik ich spraw. Ponadto skarżący podnieśli zarzut naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, wskazując, że doszło do ingerencji w ich prawo do własności, skutkującej utratą należnych im świadczeń finansowych. Argumentowali, że wprowadzone regulacje prawne były arbitralne, nieproporcjonalne i nieuzasadnione z punktu widzenia ochrony interesu publicznego.

III. Stanowisko Trybunału

Trybunał przypomniał, że zagwarantowane w art. 6 ust. 1 Konwencji prawo do rzetelnego procesu sądowego obejmuje wymóg ochrony stron postępowania przed arbitralną ingerencją ustawodawcy w toczące się postępowanie. Ingerencja taka może być zgodna z Konwencją tylko w wyjątkowych okolicznościach, uzasadnionych nadrzędnymi względami interesu publicznego. Powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo, Trybunał wskazał, że jakkolwiek ustawodawca nie jest pozbawiony możliwości regulowania praw wynikających z obowiązujących ustaw przez wprowadzenie przepisów z mocą wsteczną, to jednak stosowanie retroaktywnego ustawodawstwa nieodłącznie wiąże się z wieloma niebezpieczeństwami. Może ono bowiem wpływać na sądowe rozstrzyganie sporów i uniemożliwiać stronie przeciwnej wygranie toczących się postępowań sądowych, w których państwo jest stroną. Środki takie powinny być zatem traktowane z możliwie największym stopniem ostrożności, a o ich zastosowaniu nie mogą decydować wyłącznie względy finansowe.

Zdaniem Trybunał bezsporny pozostaje fakt, że postępowania w rozpatrywanych sprawach były postępowaniami administracyjnymi, a co za tym idzie – sądy administracyjne miały kompetencje do rozstrzygania w przedmiocie obliczeń związanych z rekonstrukcją kariery zawodowej. Odpowiednie postępowanie sądowe nie mogło być więc wszczęte przed wystąpieniem przez skarżących do PAPMO z wnioskiem o rekonstrukcję ich kariery. Złożenie wniosku stanowiło bowiem obowiązkowy krok, bez którego nie było możliwe wniesienie środka zaskarżenia do sądu krajowego. Za daty wszczęcia postępowań w rozpatrywanych sprawach należy zatem uznać dni od 28 stycznia do 2 lutego 2016 r., kiedy to skarżący po raz pierwszy złożyli swoje wnioski z roszczeniem do państwa. Wynika z tego, że podjęta przez ustawodawcę interwencja legislacyjna miała miejsce już podczas toczących się postępowań, które rozstrzygały o prawach obywatelskich skarżących.

Trybunał wskazał, że przyjęcie przez ustawodawcę retroaktywnych przepisów pozwalających państwu na korzystną dla siebie ingerencję w toczące się postępowanie możliwe jest wyłącznie dla ochrony interesu publicznego szczególnej wagi. Nie wystarczy sama chęć uzupełnienia postanowień ustawy, która przez uchylenie poprzedniej regulacji wytworzyła rzekomą lukę prawną. Trybunał nie uznał tym samym za przekonujące i poparte wystarczającymi argumentami stanowiska rządu, zgodnie z którym celem nowo przyjętych przepisów nie było obchodzenie zasady praworządności, ale jedynie zapewnienie jednolitego wynagrodzenia wszystkim pracownikom sektora publicznego, w tym personelowi wojskowemu zatrudnionemu na czas nieokreślony w trybie nadzwyczajnym. Zdaniem Trybunału skarżący mieli początkowo możliwość przedstawienia swojej sprawy organom administracji, a następnie sądom, w uczciwej procedurze. Dopiero uchwalenie dekretu nr 88/2016 wiązało się z ostateczną zmianą wyniku toczących się postępowań sądowych, w których jednostka administracyjna, reprezentująca państwo jako stronę, popierała stanowisko tego państwa na niekorzyść skarżących.

Trybunał, dokonując oceny charakteru ingerencji ustawodawczej państwa mającej wpływ na sądowe rozstrzygnięcia sporów na jego korzyść, zgodził się, że podobne traktowanie podmiotów znajdujących się w sytuacji podobnej, a odmienne tych znajdujących się w sytuacji odmiennej, jest rzeczywiście działaniem w interesie ogólnym. Wprowadzenie nowej regulacji przez rząd San Marino byłoby zatem uzasadnione tym interesem, jednak wyłącznie w przypadku jej stosowania *pro futuro*. W ocenie Trybunału państwo nie wykazało istnienia wystarczająco przekonujących powodów uzasadniających natychmiastowe i retroaktywne zastosowanie przepisów dekretu nr 88/2016 do toczących się postępowań.

Trybunał jednogłośnie uznał, że w sprawie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Państwo przyjęło bowiem i zastosowało z mocą wsteczną przepisy mające wpływ na korzystne dla niego sądowe rozstrzygnięcie toczącego się sporu, w którym skarżący i ono samo byli stronami. Nie wykazało jednak istotnych powodów mogących przeważać nad niebezpieczeństwami związanymi ze stosowaniem retroaktywnego ustawodawstwa.

Trybunał uznał za oczywiście nieuzasadnione zarzuty naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, stwierdzając, że przepisy z mocą wsteczną, uznane

za ingerencję ustawodawczą, spełniając wymóg zgodności z prawem określony w tym przepisie.

IV. Znaczenie wyroku dla orzecznictwa polskich sądów administracyjnych

W omawianym wyroku Trybunał potwierdził aktualność swojego wcześniejszego orzecznictwa w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego i związanej z nim zasady *lex retro non agit*. Wyrażone w art. 6 ust. 1 Konwencji prawo do rzetelnego procesu stanowi pewnego rodzaju syntezę głównych zasad postępowania sądowego, które w założeniu mają chronić podstawowe prawa jego uczestników⁴. Rzetelność (skuteczność) tego postępowania przejawia się natomiast w ich zdolności do zabezpieczenia swych spraw w bieżącym postępowaniu⁵. Jak zwrócił uwagę Trybunał, dla ochrony tak rozumianego prawa do sądu nie bez znaczenia pozostają gwarancje wynikające z zasad praworządności i niedziałania prawa wstecz⁶. Uchwalenie przez ustawodawcę przepisów prawa z mocą wsteczną wiąże bowiem określone skutki prawne ze zdarzeniami (stanami, zjawiskami), które miały miejsce jeszcze przed wejściem w życie tych przepisów⁷. Może tym samym stanowić naruszenie prawa jednostki do decydowania o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania instytucji publicznych oraz wynikających z nich skutków⁸. Jak wskazał ETPC, jakkolwiek „ustawodawca nie jest pozbawiony możliwości regulowania, poprzez nowe retroaktywne przepisy, praw wynikających z obowiązujących ustaw”, to jednak „zasada rządów prawa i wynikająca z art. 6 Konwencji koncepcja rzetelnego procesu wykluczają jakąkolwiek ingerencję ustawodawcy w wymiar sprawiedliwości, która miałaby na celu wpłynięcie na sądowe rozstrzygnięcie sporu”. Wyjątek stanowi jedynie sytuacja, w której państwo zobowiązane jest do ochrony „istotnych względów interesu ogólnego”⁹. Trybunał dopuścił także możliwość uchwalania przez ustawodawcę „ogólnych przepisów, których charakter mógłby okazać się niekorzystny dla stron procesowych”. Przy tym regulacje takie w żadnym razie nie mogą być „faktycznie ukierunkowane na toczące się postępowania sądowe oraz służyć obejściu zasady praworządności”¹⁰.

⁴ Zob. E. Skrętowicz, *Z problematyki rzetelnego procesu karnego*, w: *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdy*, red. J. Skorupka, Warszawa 2009, s. 23.

⁵ Zob. P. Wiliński, *O koncepcji rzetelnego procesu karnego*, w: *Rzetelny proces karny. Materiały konferencji naukowej, Trzebiezowice, 17–19 września 2009 r.*, red. J. Skorupka, W. Jasiński, Warszawa 2010, s. 174.

⁶ W piśmiennictwie przyjmuje się, że wymienione zasady stanowią emanację zasady demokratycznego państwa prawnego oraz gwarancję realizacji zasady zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa. Zob. W. Sokolewicz, uwagi 14 i 29 do art. 2, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007.

⁷ Zob. K. Mularski, *Orzecznictwo retroaktywne. Szkic problematyki (w świetle wybranych przykładów)*, „Forum Prawnicze” 2017, nr 4 (42), s. 4.

⁸ Zob. cz. III, pkt A.2 wyroku TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 138.

⁹ Zob. § 46 omawianego wyroku i podane tam orzecznictwo.

¹⁰ Zob. § 48 omawianego wyroku i podane tam orzecznictwo.

W prezentowanym wyroku Trybunał poruszył niezwykle istotną z perspektywy praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych problematykę niebezpieczeństw wynikających ze stosowania retroaktywnego ustawodawstwa. Podkreślił, że w sprawach, w których państwo jest stroną, powinny mieć zastosowanie szczególnie wysokie standardy ochrony praw i wolności jednostki, a co za tym idzie – prawa do rzetelnego procesu. Skutkiem podjętych działań legislacyjnych może być bowiem „uniemożliwienie [stronie przeciwnej] wygrania toczącego się postępowania sądowego”. Trybunał podał, że „poszanowanie prawa i koncepcja rzetelnego procesu wymagają, aby wszelkie powody przedstawione w celu uzasadnienia takich środków były traktowane z możliwie największym stopniem ostrożności”¹¹. Zwrócił również uwagę, że niezgodna z art. 6 ust. 1 Konwencji interwencja legislacyjna „może mieć miejsce także przed rozpoczęciem postępowania sądowego”. Dotyczy to sytuacji, w których „decyzja organu administracyjnego jest niezbędnym wstępem do wniesienia sprawy do sądu”¹². Trybunał wskazał tym samym, że dla oceny retroaktywnego charakteru przepisów prawa w postępowaniu sądowo-administracyjnym konieczne jest uwzględnienie terminu wszczęcia nie tyle postępowania sądowego, ile postępowania administracyjnego.

Wybór i opracowanie: *dr Agnieszka Wiltos*
(Kancelaria Prezesa NSA)

¹¹ Zob. § 47 omawianego wyroku i podane tam orzecznictwo.

¹² Zob. § 48 omawianego wyroku i podane tam orzecznictwo.

III. Sąd Najwyższy

Postanowienie SN z dnia 19 września 2024 r.
(sygn. akt I CNP 118/23)

Niezgodność z prawem orzeczenia rodząca odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa musi mieć charakter kwalifikowany, elementarny i oczywisty. Orzeczenie niezgodne z prawem to orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i nie podlegającymi różnej wykładni przepisami albo wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, które jest ewidentne i nie wymaga głębszej analizy prawnej. Jedynie w takim przypadku orzeczeniu sądu można przypisać cechy bezprawności. Istotą władzy sądowniczej jest orzekanie w warunkach niezawisłości, w sposób bezstronny, zależny nie tylko od obowiązujących ustaw, ale także od wewnętrznego przekonania sędziego oraz jego swobody w ocenie praw i faktów stanowiących przedmiot sporu. Rozstrzygnięcie sądu, jak to wyżej wskazano, zależy także od wyników wykładni, które mogą być różne w zależności od jej przedmiotu i przyjętych metod. W konsekwencji może istnieć szereg dopuszczalnych interpretacji danego przepisu, przy czym należy zauważyć, że samą wykładnię prawa z natury rzeczy cechuje pewien subiektywizm.

Stan faktyczny i prawny:

Sąd okręgowy wyrokiem, uwzględniając w całości apelację powoda D.M., zmienił wyrok sądu rejonowego w ten sposób, że ponad przyznaną już kwotę 2844,36 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 15 sierpnia 2019 r. do dnia zapłaty zasądził na rzecz powoda od pozwanego – M. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowej w K. – dalszą kwotę 4602,71 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 15 sierpnia 2019 r. do dnia zapłaty, a apelację pozwanego w całości oddalił.

Pozwany zaskarżył wyrok sądu okręgowego skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku. W uzasadnieniu pozwany podniósł, że w jego ocenie wyrok sądu okręgowego jest niezgodny z relewantnymi przepisami zarówno prawa materialnego, jak i procedury cywilnej. Sąd Najwyższy, po zapoznaniu się z treścią skargi, odmówił przyjęcia jej do rozpoznania.

Z u z a s a d n i e n i a:

(...). Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, a jej celem jest uzyskanie prejudykatu umożliwiającego dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (art. 417¹ § 2 k.c.).

Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego, niezgodność z prawem orzeczenia rodząca odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa

musi mieć charakter kwalifikowany, elementarny i oczywisty. Orzeczenie niezgodne z prawem to orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami albo wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, które jest ewidentne i nie wymaga głębszej analizy prawnej. Jedynie w takim przypadku orzeczeniu sądu można przypisać cechy bezprawności. Istotą władzy sądowniczej jest orzekanie w warunkach niezawisłości, w sposób bezstronny, zależny nie tylko od obowiązujących ustaw, ale także od wewnętrznego przekonania sędziego oraz jego swobody w ocenie praw i faktów stanowiących przedmiot sporu. Rozstrzygnięcie sądu, jak to wyżej wskazano, zależy także od wyników wykładni, które mogą być różne w zależności od jej przedmiotu i przyjętych metod. W konsekwencji może istnieć szereg dopuszczalnych interpretacji danego przepisu, przy czym należy zauważyć, że samą wykładnię prawa z natury rzeczy cechuje pewien subiektywizm (...).

Celem wstępnej selekcji w odniesieniu do tego rodzaju środka procesowego, przewidzianej w art. 424⁹ k.p.c., jest wyeliminowanie skarg oczywiście bezzasadnych, które bez konieczności wnikliwej analizy prawnej powinny być oddalone. Oczywista bezzasadność skargi jako kryterium dozwolonego wyłączenia zachodzi wówczas, gdy powołane podstawy skargi już przy pierwszej ocenie pokazują, że faktycznie nie ma możliwości ich uwzględnienia, ponieważ nie miały miejsca albo nie mogły mieć wpływu na kształt orzeczenia. Nie ma zatem potrzeby prowadzenia szerokiej analizy prawnej i dokonywania pogłębionego badania trafności zaskarżonego orzeczenia w odniesieniu do zastosowania prawa i jego wykładni. Ocena zasadności skargi polega niejako na antycypowaniu roli sądu, który orzekałby co do istoty sprawy z powództwa skarżącego o wynagrodzenie szkody wyrządzonej wydaniem prawomocnego orzeczenia (...).

W sytuacji, gdy z bezpośredniego oglądu sprawy wynika już, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia byłaby oddalona, należy przyjąć, że jest ona oczywiście bezzasadna w rozumieniu art. 424⁹ k.p.c. (...).

Skonfrontowanie treści skargi pozwanej[go] z zaskarżonym orzeczeniem nie daje podstaw do skutecznego twierdzenia, że jest ono dotknięte kwalifikowaną wadliwością w zakresie zastosowania przepisów prawa materialnego bądź procesowego, które zostały w skardze powołane.

Kolegialność składu orzekającego, będąca ugruntowaną zasadą w postępowaniach odwoławczych, zapewnia wyższy standard kontroli odwoławczej, pozwala bowiem na kształtowanie się decyzji w drodze dyskursu i ścierania stanowisk, umacnia bezstronność, niezależność i niezawisłość orzekania oraz zwiększa legitymację rozstrzygnięcia sądu w odbiorze społecznym, a tym samym jest pożądana z punktu widzenia właściwej ochrony praw stron i uczestników postępowania (...). W związku z pandemią COVID-19 ustawą 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 (dalej: ustawa covidowa), w wersji obowiązującej od dnia 3 lipca 2021 r. (por. art. 4 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1090), postanowiono, że w czasie

obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania tego z nich, który obowiązywał jako ostatni, w sprawach rozpoznawanych według przepisów k.p.c. w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego, z wyjątkiem spraw rozpoznawanych w składzie jednego sędziego i dwóch ławników; prezes sądu mógł zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeśli uznał to za wskazane ze względu na szczególną zawilgość sprawy lub precedensowy jej charakter (zob. art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4, uchylony art. 28 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1860). Na gruncie tych przepisów w judykaturze Sądu Najwyższego wypowiedziano pogląd, że odstępstwo od zasady kolegialności składu sądu odwoławczego nie jest równoznaczne z oczywistym naruszeniem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (...). Ostatecznie w związku z licznymi rozbieżnościami w orzecznictwie Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 26 kwietnia 2023 r. – zasada prawna – III PZP 6/22 wyjaśnił, że rozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego ukształtowanym na podstawie art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy covidowej ogranicza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), ponieważ nie jest konieczne dla ochrony zdrowia publicznego (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji) i prowadzi do nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.), przy czym zastrzegł, że przyjęta w tej uchwale wykładnia prawa obowiązuje od dnia jej podjęcia.

Z uwagi jednak na datę wydania zaskarżonego wyroku (13 września 2021 r.) brak jest podstaw do przyjęcia nieważności postępowania, opartej na braku dochowania wymogu kolegialności składu orzekającego w drugiej instancji.

Istota wynikłego między stronami sporu sprowadzała się do wykładni § 15 ust. 1 umowy, zgodnie z którym deweloper (strona pozwana) zapłaci nabywcy (powodowi) karę umowną w przypadku opóźnienia dewelopera w:

1) wybudowaniu budynku – chyba że opóźnienie przez dewelopera jest spowodowane działaniem siły wyższej;

2) wydaniu nabywcy lokalu;

3) zawarciu z nabywcą umowy końcowej,

w wysokości 0,001% ceny za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż 3% łącznie ceny nabycia.

Stosownie do § 8 umowy pozwany zobowiązał się do wybudowania budynku w terminie do 30 czerwca 2018 r., wydania lokalu powodowi do 30 września 2018 r. i zawarcia z powodem umowy o ustanowienie odrębnej własności lokalu mieszkalnego i przeniesienia tego prawa na powoda do 30 września 2018 r. Z kolei z uzasadnienia decyzji z dnia 10 września 2018 r. o udzieleniu pozwanemu pozwolenia na użytkowanie budynku wynika, że wniosek pozwanego o wydanie takiej decyzji wraz z oświadczeniem kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym został złożony 20 sierpnia 2018 r. (...). Natomiast z wnioskiem o wydanie zaświadczenia o samodzielności lokali mieszkalnych pozwany wystąpił 14 września 2018 r., jednak organ administracyjny odmówił

wydania zaświadczenia żądanej treści. W wyniku zażalenia postanowienie to zostało uchylone postanowieniem S. w K. z 24 października 2018 r., w którym zobowiązano też organ administracyjny do bezzwłocznego wydania zaświadczenia. Odpis orzeczenia został doręczony organowi administracyjnemu 31 października 2018 r. W dniu 8 stycznia 2019 r. organ administracyjny wydał zaświadczenie o samodzielności lokali. W dniu 22 stycznia 2019 r. pozwany złożył do Prezydenta Miasta K. wniosek o wydanie (na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych w prawo własności tych gruntów) zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe. Stosowne zaświadczenie zostało wydane 21 lutego 2019 r.

Pozwany skierował też do organu administracyjnego wniosek o wydanie wypisu z kartoteki lokali dla szczegółowo opisanej w tym wniosku nieruchomości. W przedmiocie tego wniosku organ administracyjny zawiadamiał pozwanego o przedłużeniu terminu do jego rozpoznania do 28 lutego 2019 r., a następnie do 30 kwietnia 2019 r. Postanowieniem z dnia 1 kwietnia 2019 r. (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego stwierdził, że Prezydent Miasta K. dopuścił się przewlekłości postępowania, i zobowiązał organ administracyjny do załatwienia sprawy do 30 kwietnia 2019 r. W uzasadnieniu wskazano, że organ administracyjny błędnie uzależnił rozpatrzenie wniosku o wydanie wypisów z kartoteki lokali od wcześniejszego rozpatrzenia wniosku o dokonanie aktualizacji ewidencji gruntów i budynków.

W dniu 29 kwietnia 2019 r. organ administracyjny poinformował pozwanego, że na dzień złożenia wniosku o wypisy z kartoteki lokali (22 stycznia 2019 r.) wymienione w nim lokale nie figurowały w ewidencji gruntów i budynków, wobec czego wniosek w tym przedmiocie został złożony przedwcześnie. Decyzją z 23 maja 2019 r. organ administracyjny umorzył wszczęte z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie aktualizacji informacji zawartych w operacie ewidencji gruntów i budynków z uwagi na to, że w odniesieniu do przedmiotowej nieruchomości nastąpiły nieodwracalne skutki prawne (wydanie przez Sąd Rejonowy w K. w dniu 7 listopada 2018 r. postanowienia o zniesieniu współwłasności przez ustanowienie odrębnej własności lokali, a następnie założenie ksiąg wieczystych oraz zawarcie umów o przeniesienie odrębnej własności lokali mieszkalnych w wykonaniu umowy deweloperskiej) powodujące, że aktualizacja zawartych w operacie ewidencji gruntów i budynków wiązałaby się ze zmianą w zakresie prawa własności, co może być przedmiotem postępowania ewidencyjnego (...).

W dniu 16 lipca 2019 r. strony zawarły umowę końcową przeniesienia własności lokalu mieszkalnego.

Sąd pierwszej instancji uznał, że treść § 15 umowy regulującego karę umowną nie daje podstaw do przyjęcia rozszerzonej odpowiedzialności pozwanego ponad zakres wynikający z art. 471 k.c., i przyjął, że pozwany ponosi odpowiedzialność za opóźnienie za okres od 1 października 2018 r. do 30 listopada 2018 r. oraz od 29 maja 2019 r. do 16 lipca 2019 r. (łącznie 110 dni).

(...) Sąd drugiej instancji zwrócił uwagę na występujące w doktrynie i orzecznictwie wątpliwości interpretacyjne odnośnie do zapisów umownych o opóźnieniu

w kontekście przesłanki kary umownej. Jednak – w ocenie sądu odwoławczego – w stanie faktycznym sprawy powiązanie zapisu o sile wyższej z określeniem „w przypadku opóźnienia dewelopera” daje podstawę do przyjęcia, że opóźnienie jest używane w szerszym znaczeniu niż zwłoka, a zatem sporny zapis umowy (§ 15 ust. 1) zakresem odpowiedzialności pozwanego obejmował także te przypadki, gdy opóźnienie było skutkiem okoliczności, za które pozwany nie ponosi odpowiedzialności, z wyjątkiem jedynie, gdy nastąpiło to wskutek siły wyższej. Sąd okręgowy zwrócił uwagę na to, iż zastrzeżenie „chyba że opóźnienie dewelopera jest spowodowane działaniem siły wyższej” zostało użyte jedynie w odniesieniu do etapu wybudowania budynku, ale brak użycia tego sformułowania co do pozostałych etapów, w tym do zawarcia umowy końcowej z nabywcą, mógł prowadzić do dalej idącego wniosku, że w takim wypadku nawet siła wyższa nie uwalnia dewelopera od odpowiedzialności. W konsekwencji w ocenie sądu odwoławczego użyte w § 15 ust. 1 umowy słowo „opóźnienie” należy interpretować w szerszym zakresie, zaś zawężenie dotyczy tylko etapu wybudowania budynku, ale i w tym przypadku sięga dalej niż zakres wynikający z art. 471 k.c. Zdaniem sądu okręgowego w razie braku akceptacji powyższej wykładni spornego zapisu umownego jako rozszerzenia odpowiedzialności ponad zwłokę, (...) musi być ono oceniane co najmniej jako budzące poważne wątpliwości, prowadzące do niejednoznacznych rezultatów wykładni, i wobec tego uprawniony jest wniosek, iż to nie powód był autorem tych niejednoznacznych sformułowań oraz że w relacji do pozwanego miał on status konsumenta. Wreszcie nawet gdyby przyjąć, że sporne zapisy umowne o karze umownej nie mogą być interpretowane jako rozszerzenie odpowiedzialności pozwanego dewelopera ponad reguły wynikające z art. 471 k.c., to roszczenie o zapłatę kar[y] umownej byłoby uzasadnione także za okres od 1 marca 2019 r. do 28 maja 2019 r. Mianowicie do końca lutego 2019 r. pozwany uzyskał już zaświadczenie o samodzielności lokalu oraz zaświadczenie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Pozwany nie wykazał, że brakowało jeszcze innych dokumentów do zawarcia umowy. Wprawdzie w późniejszym okresie toczyło się postępowanie administracyjne dotyczące zmian w ewidencji gruntów i kartoteki lokali, lecz pozwany podejmował w nim czynności w sposób, który nie obala domniemania z art. 471 k.c. Wszak wniosek dotyczący wypisu z kartoteki lokali okazał się przedwczesny. Z kolei wydłużenie się postępowania dotyczącego aktualizacji ewidencji gruntów i budynków było implikowane skomplikowanym charakterem sprawy, a następnie zostało zawieszone na wniosek pozwanego i ostatecznie umorzone.

Stanowisko sądu drugiej instancji co do tego, że użyte w § 15 ust. 1 pkt 2 i 3 umowy sformułowanie o opóźnieniu należy interpretować jako rozszerzenie odpowiedzialności dewelopera w stosunku do zasad wyrażonych w art. 471 k.c., nie zasługuje na akceptację. Natomiast zgodzić się trzeba z tym, że odpowiedzialność za opóźnienie w odniesieniu do etapu polegającego na wybudowaniu budynku 1A przy ul. (...) w K. na nieruchomości składającej się z działek ewidencyjnych nr (...) (§ 15 ust. 1 pkt 1) została rozszerzona w stosunku do art. 471 k.c., a zatem pozwany odpowiadał za opóźnienie w wybudowaniu budynku do 30 czerwca 2018 r.,

również gdy było ono następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności, z wyjątkiem przypadku siły wyższej. Wniosek o wydanie pozwolenia na użytkowanie budynku pozwany złożył dopiero w sierpniu 2018 r., a o zaświadczenie o samodzielności lokali w dniu 14 września 2018 r.

W tym miejscu należy podkreślić, że pozwany nie wykazał nawet, że opóźnienie tego pierwszego etapu (tj. wybudowanie budynku) było następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności, jak tego wymaga art. 471 k.c. Zważywszy na to, iż postępowanie z wniosku pozwanego o wydanie zaświadczenia o samodzielności lokali – pomimo stwierdzonej przewlekłości – trwało niecałe 4 miesiące (data wniosku – 14 września 2018 r. i data wydania zaświadczenia – 8 stycznia 2019 r.), to gdyby zostało uruchomione niezwłocznie po upływie terminu określonego w umowie na realizację pierwszego etapu (tj. 30 czerwca 2018 r.), dochowanie terminu 30 września 2018 r. (wydanie lokalu i zawarcie umowy końcowej z powodem) nie byłoby wprawdzie możliwe, ale wystąpiłoby jedynie 25-dniowe opóźnienie. W takiej sytuacji zbędne byłoby uruchamianie procedury związanej z przekształceniem użytkowania wieczystego w prawo własności, ponieważ stosowna ustawa weszła w życie 1 stycznia 2019 r. Rzecz jasna za to 25-dniowe opóźnienie pozwany nie ponosiłby odpowiedzialności. W takiej jednak sytuacji nieprawidłowość zaskarżonego rozstrzygnięcia dotyczyłaby niespełna 650 zł, co w kontekście wysokości dochodzonego przez powoda roszczenia stanowi ok. 10%. Ponadto wysokość tej kwoty – zważywszy także i na to, że spór toczył się pomiędzy konsumentem i przedsiębiorcą (chodzi tutaj o charakter dochodzonego roszczenia i jego źródło w postaci znacznego, bo prawie 9-miesięcznego opóźnienia przedsiębiorcy w zawarciu umowy przeniesienia praw do lokalu mieszkalnego) – nie uzasadnia kwalifikacji zaskarżonego wyroku jako oczywiście nieprawidłowego. Trzeba podkreślić, że konsumenci są tą kategorią podmiotów, których prawa są chronione w sposób szczególny przez prawodawstwo unijne, co wielokrotnie podkreślał także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. (...)

Wybór i opracowanie: *dr Michalina Szpyrka*
(Sąd Najwyższy; adiunkt w Zakładzie Prawa Europejskiego INP PAN)

IV. Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne

A. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 21 października 2024 r. (sygn. akt III FPS 1/24)¹

Artykuł 119zzh § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.) stanowi podstawę do nałożenia kary pieniężnej z tytułu niezachowania terminów do przekazywania informacji i zestawień, o których mowa w art. 119zp § 1 i 2, lub danych, o których mowa w art. 119zs § 2 o.p.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną od wyroku WSA w Warszawie z 17 lutego 2022 r., III SA/Wa 1411/21, postanowił o wystąpieniu do składu siedmiu sędziów NSA – na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. – o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: Czy art. 119zzh § 1 Ordynacji podatkowej stanowi podstawę do nałożenia kary pieniężnej z tytułu niezachowania terminów do przekazywania informacji i zestawień, o których mowa w art. 119zp § 1 i 2, lub danych, o których mowa w art. 119zs § 2 tej ustawy?

Z u z a s a d n i e n i a:

(...) art. 119zzh § 1 o.p. stanowi podstawę do nałożenia „kary pieniężnej”, który to zwrot normatywny nie jest w ustawie Ordynacja podatkowa zdefiniowany. Definiuje go natomiast Kodeks postępowania administracyjnego, który w art. 189b stanowi, że (...).

(...) art. 189b k.p.a. *expressis verbis* wskazuje, że administracyjna kara pieniężna jest sankcją o charakterze pieniężnym, a zawarta w nim definicja legalna porządkuje niejednorodną siatkę pojęciową na gruncie środków, których administracyjnoprawny charakter pozostaje poza walidacyjnymi ocenami organu stosującego prawo (zob. J. Buławski, *Problematyka administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 roku*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 59–74). Ustawodawca w art. 189b k.p.a. kwalifikuje kary pieniężne jako administracyjne kary pieniężne, w ramach których mieści się kara pieniężna z art. 119zzh § 1 o.p. Istotne jest bowiem kumulatywne spełnienie określonych w art. 189b elementów konstrukcyjnych, co powoduje, że kara pieniężna jest administracyjną karą pieniężną w kodeksowym ujęciu niezależnie od nazwy, którą ustawodawca w przepisie szczególnym się posługuje (szerzej na temat administracyjnej kary pieniężnej zob.: A. Cebra, J.G. Firlus, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, (...) [Warszawa] 2023,

¹ Do uchwały zostało zgłoszone zdanie odrębne.

komentarz do art. 189b; A. Krawczyk, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, (...) [Warszawa] 2019, komentarz do art. 189b).

Administracyjne kary pieniężne pełnią funkcję określaną w doktrynie i orzecznictwie jako represyjna. Wskazuje już na to sama ich nazwa „kara”. Ponadto stanowią odpłatę za naruszenie obowiązku prawnego. Funkcja represyjna kary pieniężnej (niewątpliwa) wymusza obowiązek stosowania przede wszystkim wykładni językowej dla odtworzenia z przepisu prawa normy postępowania. Oczywiście jest bowiem, że adresat tego rodzaju przepisu prawa musi mieć możliwość powzięcia wiedzy o obowiązkach, których naruszenie zagrożone jest karą pieniężną (sankcją administracyjną).

Obowiązek stosowania przede wszystkim wykładni językowej ma oczywiście szerszy zakres, (...) [gdyż] dość powszechnie przyjmuje się, że wśród możliwych reguł interpretacyjnych dyrektywy wykładni językowej powinny mieć zawsze pierwszeństwo (zob. wyrok NSA z 14 grudnia 2000 r., FSA 2/00 (...); wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99 (...)). (...) W szczególności zasada ta dotyczy prawa podatkowego, którego przepisy powinny być interpretowane ściśle i w jak największym stopniu odpowiadać ich literalnemu brzmieniu (zgodnie z ich dosłownym brzmieniem). (...) niemniej w procesie wykładni prawa interpretatorowi nie wolno ignorować wykładni systemowej lub funkcjonalnej poprzez ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej pojedynczego przepisu. Może się bowiem okazać, że sens przepisu, który się wydaje językowo jasny, okaże się wątpliwy, gdy go skonfrontujemy z innymi przepisami lub weźmiemy pod uwagę cel przedmiotowej regulacji prawnej. Jednym z najmocniejszych argumentów o poprawności interpretacji jest okoliczność, że wykładnia językowa, systemowa i funkcjonalna dają zgodny wynik (zob. postanowienie SN z 26 kwietnia 2007 r., I KZP 6/07 (...); postanowienie NSA z 9 kwietnia 2009 r., II FSK 1885/07; wyrok NSA z 2 marca 2010 r., II FSK 1553/08; uchwała (...) NSA z 25 czerwca 2007 r., I FPS 4/06 (...); M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 291 i nast.; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 74–83; R. Mastalski, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Warszawa 1995, s. 106).

W sytuacji zatem, gdy wykładnia językowa nie daje jednoznacznego wyniku, dopuszczalne jest w prawie podatkowym sięganie do wykładni systemowej, mającej aspekt wewnętrzny i zewnętrzny (A. Gomułowicz w pracy zbiorowej pt. *Podatki i prawo podatkowe*, wyd. 4, (...) Poznań 2000, s. 120 i nast.), a wyjątkowo – do reguł wykładni funkcjonalnej, zawierającej elementy oceniające i wartościujące.

Odczytując treść normatywną zawartą w art. 119zzh § 1 o.p., należy zauważyć, że wyraża on normę prawną o charakterze ogólnym, której elementy składające się na strukturalną całość zawierają hipotezę normy, jej dyspozycję i sankcję. (...) stosujący prawo [po]winien mieć w treści normy prawnej wskazany zarówno podmiot, do którego norma jest kierowana, określone warunki, których spełnienie jest konieczne, aby domagać się od adresata podanego zachowania (hipoteza), podany wzór pożądanego zachowania (dyspozycja), jak i podane konsekwencje – co prawodawca przewiduje, jeżeli spełnione zostały warunki określone w hipotezie, a mimo

to adresat normy nie zachował się zgodnie z wzorem zawartym w dyspozycji (sankcja) (G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2009, s. 129). Analizowana norma w swej hipotezie skierowana jest do podmiotów wyczerpująco wymienionych w art. 119zzh § 1 o.p. Przedmiotowo hipoteza normy określa warunki, których spełnienie jest niezbędne, aby oczekiwać od adresata normy właściwego (powinnego) zachowania, i zawarta jest nie tylko w art. 119zzh § 1, ale także w przepisach, do których ten przepis odsyła, a więc art. 119zp i art. 119zs § 2 o.p. Podobnie dyspozycja normy określająca wzór pożądanego przez ustawodawcę zachowania zawarta jest we wskazanych wyżej przepisach.

(...) art. 119zzh § 1 o.p. poprzez zawarte w nim odesłania jest modyfikowany przez inne przepisy w zakresie wyznaczenia jego dyspozycji. W piśmiennictwie przepis taki nazywany jest mianem przepisu centralnego niepełnego (zob. M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, (...) [Warszawa] 2019, s. 73 i nast.), czy też przepisu rozdrobnionego (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 24). Oznacza to, że znamiona deliktu administracyjnego zostały w tym przepisie określone poprzez technikę legislacyjną odesłania do przesłanek obowiązku prawnego zamieszczonych w innym przepisie tej samej ustawy.

Odesłanie jest techniką legislacyjną, stanowiącą wyjątek od zasady określoności przepisów represyjnych (*nullum crimen sine lege certa*), przewidzianą w § 75 ust. 2 i 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (...). Może zaś znaleźć zastosowanie wówczas, jak w sprawie niniejszej, gdy bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów albo zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy. W przepisie represyjnym nie przytacza się wówczas znamion czynu zabronionego, co byłoby ich zbyt częstym powtórzeniem. Wystarczy wskazać zachowanie nakazywane lub zakazywane jego adresatowi, a okoliczności tego nakazu albo zakazu są określone w przepisie, do którego się odsyła (zob. G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, w: G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, (...) [Warszawa] 2016). Niewątpliwie w takiej sytuacji przepis odsyłający upraszcza sprawne, efektywne i spójne stosowanie prawa (zob. także S. Wronkowska, M. Zieliński, *op. cit.*, s. 24).

Zasadniczym problemem rozstrzyganego zagadnienia prawnego jest to, czy sankcja, czyli kara pieniężna, o której mowa w art. 119zzh § 1 o.p., ma zastosowanie również do nieterminowego przekazania informacji i zestawień, o których mowa w art. 119zp § 1 i 2, lub danych [o których mowa] w art. 119zs § 2 o.p.

Kluczow[e] dla odpowiedzi na tak postawione pytanie będzie odkodowanie zawartego w art. 119zzh § 1 o.p. zwrotu normatywnego „nie dopełniają obowiązku przekazywania”. Słowo „obowiązek” zgodnie ze znaczeniem słownikowym tego pojęcia to konieczność zrobienia czegoś wynikająca z nakazu wewnętrznego (moralnego), administracyjnego, prawnego; to, co ktoś musi zrobić powodowany tą koniecznością, powinnością, zobowiązaniem (*Słownik języka polskiego*, red.

M. Szymczak, t. 2, Warszawa 1979, s. 419). W art. 119zzh § 1 o.p. użyto zwrotu odnoszącego się do „obowiązku przekazywania” informacji i zestawień, o których mowa w art. 119zp, lub danych, o których mowa w art. 119zs § 2. Niedopełnienie obowiązku przekazywania informacji, zestawień lub danych niewątpliwie nie jest tożsame z pojęciem „nieprzekazywani[e] informacji, zestawień lub danych”. Innymi słowy: ustawodawca penalizuje nie samo „nieprzekazywanie informacji, zestawień lub danych”, ale „niedopełnienie obowiązku przekazywania informacji, zestawień lub danych”. Obowiązek przekazywania informacji, zestawień lub danych w takim przypadku jest (...) [zatem] zespołem okoliczności tworzących pewną obligatoryjność zachowania, na który składa się nie tylko sama czynność przekazywania, ale również termin, który w przypadku obowiązków banków i innych instytucji, do których adresowane są analizowane przepisy, ma ustawowe umocowanie. Bank ma więc obowiązek nie tylko (kiedykolwiek) przekazywać informacje, ale przekazywać je w określonym w ustawie terminie. Przepisy art. 119zp i art. 119zs § 2 o.p., do których art. 119zzh § 1 o.p. odsyła w pełnym zakresie, formułując obowiązek informacyjny, jednoznacznie wskazują termin jego realizacji. Termin realizacji obowiązku informacyjnego jest określony w godzinach i dniach.

Obowiązek z art. 119zzh o.p. należy zatem rozumieć jako wypełnienie dwóch składowych elementów, czyli odpowiedni rodzaj informacji i wskazany w ustawie termin. Nie sposób bowiem ustalać zakresu obowiązku przekazywania informacji poprzez uwzględnienie jedynie ich rodzaju, bez uwzględnienia terminu jego realizacji, gdyż dopiero obie składowe (odpowiedni rodzaj informacji i wskazany w ustawie termin) tworzą tak normatywnie wyrażony obowiązek. Niedopełnienie obowiązku w zakresie każdego z tych elementów może stanowić podstawę odrębnej penalizacji. Tak więc jedną z przesłanek nałożenia kary pieniężnej jest niedopełnienie obowiązku przekazywania informacji, zestawień lub danych w określonym ustawą terminie. Brak takiego terminu bądź jego pominięcie przy ustaleniu „niedopełnienia obowiązku” oznaczał[by], że zobowiązany może dokonać czynności w każdym czasie. W takim przypadku nie można byłoby mówić o istnieniu jakiegokolwiek obowiązku.

Reasumując: wynikający z art. 119zzh § 1 o.p. obowiązek obejmuje nie tylko czynności przekazania określonych informacji, zestawień lub danych, ale swoim zakresem obejmuje pełną normatywną obligatoryjność zachowania, która dotyczy również obowiązku przekazywania informacji i zestawień, o których mowa w art. 119zp, lub danych, o których mowa w art. 119zs § 2, w terminach w tych przepisach określonych. W przeciwnym razie brak obowiązku terminowego przekazywania informacji, zestawień lub danych byłby *de facto* równoznaczny z nieprzekazywaniem tychże w ogóle, a w konsekwencji określona w art. 119zzh § 1 o.p. sankcja w postaci kary pieniężnej byłaby iluzoryczna.

Taka sytuacja jest niedopuszczalna z perspektywy racjonalnego ustawodawcy, gdyż prowadziłaby do przyzwolenia na zupełne zniweczenie celu zapobiegawczego wyłudzeniom przez system STIR, dla którego przekazywanie danych w terminach ustawowych ma fundamentalne znaczenie.

(...) postawioną na wstępie tezę uzasadniają również inne przepisy działu IIIB, rozdziału II Ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 119zv § 1 o.p. Szef KAS może

zażądać blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego na okres nie dłuższy niż 72 godziny, jeżeli posiadane informacje, w szczególności wyniki analizy ryzyka, o której mowa w art. 119zn § 1, wskazują, że podmiot kwalifikowany może wykorzystywać działalność banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub do czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego, a blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego jest konieczna, aby temu przeciwdziałać. Przepis nie posługuje się tu czasem przeszłym – podmiot kwalifikowany „mógł” wykorzystywać. Potwierdza to też treść przepisu *in fine* – „blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego jest konieczna, aby temu przeciwdziałać”. Zgodnie ze znaczeniem słownikowym zwrot „przeciwdziałać” oznacza przeciwstawiać jakiemuś działaniu inne działanie, zapobiegać jakiemuś działaniu (*Słownik...*, red. M. Szymczak, t. 2, s. 959). Działaniem (akcją) jest w tym przypadku „wykorzystywanie działalności banków”, a przeciwdziałaniem (kontrakcją) – blokada rachunku bankowego. Na podstawie art. 119zv § 1 o.p. blokadą rachunku bankowego można przeciwdziałać dziejącemu się, w czasie ustanowienia blokady, wykorzystywaniu sektora bankowego do celów związanych z wyłudzeniami skarbowymi lub przeciwdziałać, aby to nie miało miejsca w najbliższej przyszłości. W treści przepisu akcentuje się więc jego prewencyjny, zapobiegawczy charakter. Chodzi (...) o przerwanie orzeczeniem tzw. krótkiej blokady trwającego stanu wykorzystywania działalności banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub zapobieżeni[e] wykorzystywani[u] w najbliższej przyszłości działalności banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego. Nie mogłoby to mieć miejsca, gdyby obowiązek z art. 119zzh § 1 o.p. nie był obwarowany konkretnym (krótkim) terminem, zastrzeżonym w ustawie. Skoro zatem kara jest przewidziana za niedopełnienie obowiązku przekazywania informacji, zestawień lub danych, a sam obowiązek polega na składaniu informacji, zestawień lub danych w ustawowych terminach, to należy przyjąć, że sankcja dotyczy także sytuacji nieterminowego wywiązywania się z tego obowiązku.

Dla wykładni systemowej zewnętrznej negatywnego odniesienia (argumentu) nie może mieć przepis art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o Systemie Informacji Finansowej (...), dotyczy on bowiem innej sytuacji faktycznej i prawnej, a informacja rejestrowa, o której w nim mowa, nie jest informacją w rozumieniu art. 119zzh § 1 o.p.

Z oczywistych względów dokonana wykładnia językowa, a także systemowa znajduje wsparcie w wykładni funkcjonalnej. Przepisy dotyczące Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej – tzw. STIR – wprowadzono do Ordynacji podatkowej ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (...). Z uzasadnienia (...) projektu tej ustawy m.in. wynika, że przepisy nowego działu IIIB o.p. mają na celu skuteczną walkę z przestępczością podatkową. Zasadniczym celem regulacji wprowadzonej ustawą STIR jest przeciwdziałanie wyłudzeniom (...) VAT z budżetu państwa. Istotą wprowadzonych rozwiązań jest

umożliwienie dokonywania przez Szefa KAS analizy ryzyka wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. Szybkość działania jest jednym z najważniejszych elementów skutecznego przeciwdziałania tym wyłudzeniom.

(...) wszelkie opóźnienia w przekazywaniu informacji, które na dany moment powinny być przekazane, skutkują z założenia zniekształceniem wyników analiz. Nie sposób bowiem oczekiwać poprawnych rezultatów analiz w sytuacji, gdy dane wejściowe do ich prowadzenia są niepełne i nie oddają stanu rzeczywistego na moment ich dokonywania. Niedochowanie terminów ma ten skutek, że uzyskane dane nie będą odpowiadały rzeczywistości, co w konsekwencji prowadzi do nieskuteczności skonstruowanego systemu. Celem (istotą) regulacji zawartych w dziale IIIB Ordynacji podatkowej nie jest zajmowanie się przeszłością i opisywanie dokonanych wyłudzeń skarbowych, ale [jest] ich bieżące wykrywanie i natychmiastowe im przeciwdziałanie. (...)

2. Wyrok NSA z dnia 14 marca 2024 r. (sygn. akt I OSK 2120/22)

Teza: Artykuł 13 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2020 r. poz. 2040 ze zm.) należy odczytywać w taki sposób, że jeżeli grunt będący w użytkowaniu wieczystym zostanie zabudowany na cele mieszkaniowe w rozumieniu art. 1 ust. 2 tej ustawy, zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy, to niezależnie od daty, w jakiej to zabudowanie nastąpi, spełniony zostanie warunek niezbędny do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tego gruntu w prawo własności. W takim wypadku jednak skutek w postaci przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nastąpi dopiero z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania.

Rozstrzygnięcie:

Naczelny Sąd Administracyjny (...) po rozpoznaniu (...) skargi kasacyjnej A. sp. z o.o. z siedzibą w B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 487/22 w sprawie ze skargi A. sp. z o.o. z siedzibą w B. na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach (...) w przedmiocie wydania zaświadczenia w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości

(...) uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę WSA w Gliwicach do ponownego rozpoznania (...).

Z u z a s a d n i e n i a:

(...) A. (...) zwróciła się do Prezydenta Miasta X o wydanie zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości położonej w (...), stanowiącej własność Gminy Miejskiej X.

Prezydent Miasta X (...) odmówił stronie wydania wnioskowanego zaświadczenia.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach (...) utrzymało w mocy postanowienie organu pierwszej instancji.

Jak wyjaśnił organ drugiej instancji, okolicznością bezsporną jest to, że 1 stycznia 2019 r. przedmiotowa nieruchomość była zabudowana budynkiem usługowym.

Ponadto decyzją Prezydenta Miasta X (...) spółka otrzymała pozwolenie na budowę w zakresie przebudowy i zmiany sposobu użytkowania budynku usługowego na usługowo-mieszkalny. (...) Spółka zawiadomiła Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w X o zakończeniu budowy. PINB w X nie wniósł sprzeciwu od zawiadomienia.

Zdaniem SKO, nawet gdyby przyjąć korzystaną dla strony wykładnię art. 13 ust. 1 ustawy (...) o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (...) i uznać, że przepis ten dotyczy także przebudowy istniejącego 1 stycznia 2019 r. na danym gruncie budynku na cele mieszkaniowe i oddania do użytku tak przebudowanego budynku po 1 stycznia 2019 r., to i tak nie można uznać, że spełnione są wszystkie przesłanki z art. 13 ust. 1 cyt. ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę A. (...)

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła A. (...), zaskarżając wyrok w całości i zarzucając Sądowi pierwszej instancji naruszenie prawa materialnego, tj. art. 13 u.p.p.u.w. przez jego nieprawidłową wykładnię i błędne uznanie, że przepis ten nie ma zastosowania do budynków, co do których przeprowadzono zmianę sposobu użytkowania. (...)

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

(...) zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.p.u.w. z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów. Przy czym w myśl art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.p.u.w. podstawę ujawnienia prawa własności gruntu w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków stanowi zaświadczenie potwierdzające przekształcenie wydawane – w przypadku gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego – odpowiednio przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu albo zarząd województwa. Zaświadczenie zawiera oznaczenie nieruchomości gruntowej lub lokalowej, według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla tych nieruchomości (art. 4 ust. 3 u.p.p.u.w.). Ponadto w zaświadczeniu potwierdza się przekształcenie oraz informuje o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, wysokości i okresie wnoszenia tej opłaty, a także możliwości wniesienia opłaty, o której mowa w art. 7 ust. 7, i zasadach jej wnoszenia (art. 4 ust. 4 u.p.p.u.w.).

Wydanie zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności, w trybie przepisów u.p.p.u.w., jest możliwe w przypadku, gdy dana nieruchomość jest zabudowana na cele mieszkaniowe. Zgodnie zaś [z] art. 1 ust. 2 u.p.p.u.w. przez grunty zabudowane na cele mieszkaniowe należy

rozumieć nieruchomości zabudowane wyłącznie budynkami: 1) mieszkalnymi jednorodzinnymi lub 2) mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne, lub 3) o których mowa w pkt 1 lub 2, wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych.

Ustawodawca przewidział także specjalny mechanizm, tzw. opóźnione przekształcenie, który zakłada przekształcenie z mocy prawa nieruchomości, które w dniu 1 stycznia 2019 r. nie były jeszcze zabudowane na cele mieszkaniowe, a tego typu zabudowa została ukończona dopiero po tej dacie. W uzasadnieniu (...) projektu ustawy (Sejm VIII kadencji, druk nr 2673 (...)) wskazano, że aby należycie wypełnić cel ustawy, polegający na wyeliminowaniu użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe, w tym w szczególności współużytkowania wieczystego, które generuje liczne problemy, zaproponowano szczególną regulację tzw. opóźnionego przekształcenia.

Ostatecznie mechanizm ten znalazł się w art. 13 ust. 1 u.p.p.u.w., zgodnie z którym jeżeli po 1 stycznia 2019 r. na gruncie będącym w użytkowaniu wieczystym zabudowanym na cele mieszkaniowe, w rozumieniu art. 1 ust. 2 zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, budynek mieszkalny zostanie oddany do użytkowania w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (...), prawo użytkowania wieczystego tego gruntu przekształca się w prawo własności gruntu z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania. Przepisy art. 2 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio. W takim wypadku – stosownie do art. 13 ust. 2 u.p.p.u.w. – właściwy organ wydaje zaświadczenie na wniosek właściciela w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku albo na wniosek właściciela lokalu uzasadniony potrzebą dokonania czynności prawnej mającej za przedmiot lokal albo właściciela gruntu uzasadniony potrzebą ustanowienia odrębnej własności lokalu – w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku.

Zasady stosowania przepisu art. 13 ust. 1 u.p.p.u.w. są takie jak przepisów dotyczących przekształcenia na zasadach ogólnych, jedyną różnicą jest data przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, którą jest data oddania budynku mieszkalnego do użytkowania (Ł. Sanakiewicz, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2023, dostęp: 14 marca 2024 r.).

Podstawową przesłanką opóźnionego przekształcenia jest oddanie do użytkowania budynku mieszkalnego na gruncie będącym w użytkowaniu wieczystym. Cel, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, nie ma przy tym znaczenia dla objęcia nieruchomości tym mechanizmem (M. Gdesz, *Mechanizm opóźnionego przekształcenia użytkowania wieczystego*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 114). Warunkiem opóźnionego przekształcenia jest oddanie do użytkowania budynku mieszkalnego wzniesionego zgodnie z planem miejscowym albo decyzją o warunkach zabudowy.

Analiza art. 13 ust. 1 u.p.p.u.w. pozwala na stwierdzenie, że stan nieruchomości, prawny i faktyczny, tj. sposób zabudowania nieruchomości na dzień 1 stycznia 2019 r., nie ma żadnego znaczenia dla dopuszczalności przekształcenia. Istotne jest, aby w dniu oddania budynku do użytkowania grunt był zabudowany na cele mieszkaniowe w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.p.p.u.w. Nieruchomość w dniu wejścia w życie ustawy mogła być zarówno zabudowana, jak i niezabudowana budynkiem mieszkalnym. Reasumując: brak jest jakiegokolwiek cezurę czasowej dla stosowania mechanizmu opóźnionego przekształcenia (tamże, s. 115).

Cezura czasowa „z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania” statutowana w art. 13 ust. 1 u.p.p.u.w. *implicite* łączy nierozzerwalnie ze sobą skutek w postaci „prawo użytkowania wieczystego tego gruntu przekształca się w prawo własności” z jego przyczyną (hipotezą), czyli „na gruncie będącym w użytkowaniu wieczystym zabudowanym na cele mieszkaniowe, w rozumieniu art. 1 ust. 2 zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”. W konsekwencji powyższego analiza art. 13 ust. 1 u.p.p.u.w. prowadzi do wniosku, że przesłanka (przyczyna) przekształcenia, tj. zabudowa gruntu na cele mieszkaniowe, ma zaistnieć z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania, a nie retrospektywnie, tj. 1 stycznia 2019 r. Odmienne interpretacja, prezentowana przez organy i Sąd pierwszej instancji, prowadzi do rozerwania koherencji czasowej pomiędzy hipotezą a dyspozycją rzeczzonego artykułu, ze szkodą dla jego normatywnego celu i funkcji, wywiedzionego wprost z jego artikulacji werbalnej (por. wyrok WSA w Olsztynie z 8 września 2022 r., II SA/Ol 501/22 i 505/22).

Taka interpretacja powołanego przepisu jest też zgodna z intencją ustawodawcy, wynikającą z uzasadnienia (...) projektu ustawy, w którym wskazano, że dla gruntów, które po dniu 1 stycznia 2019 r. zostaną zabudowane budynkami wielorodzinnymi lub jednorodzinnymi, momentem przekształcenia praw byłoby oddanie budynku do użytku (...). Ponadto wskazano tam, że jednym z celów ustawodawcy było zakończenie praktyki periodycznego uchwalania kolejnych ustaw przekształcających prawo użytkowania wieczystego w prawo własności. Przyjęcie zaś wykładni zaprezentowanej przez organy administracji i Sąd pierwszej instancji, w perspektywie kilku lat, doprowadziłoby do sytuacji, w której część budynków mieszkalnych byłaby posadowiona na gruntach będących w użytkowaniu wieczystym, co ponownie generowałoby takie same problemy, jakie spowodowały podjęcie inicjatywy legislacyjnej, zakończonej uchwaleniem u.p.p.u.w.

(...) gdyby przedmiotowy grunt był zabudowany na cele mieszkaniowe w dniu 1 stycznia 2019 r., to przekształcenie prawa użytkowania wieczystego tego gruntu w prawo własności nastąpiłoby z mocy art. 1 u.p.p.u.w. W takim wypadku art. 13 ust. 1 u.p.p.u.w. w ogóle nie miałby zastosowania. Ponadto literalne odczytywanie art. 13 ust. 1 u.p.p.u.w. prowadzi do wewnętrznej sprzeczności. Z jednej strony bowiem przepis wprowadza warunek zabudowania gruntu, czyli istnienia zabudowy mieszkaniowej na gruncie na dzień 1 stycznia 2019 r., z drugiej zaś – stanowi o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania, czyli obiektu, który na dzień 1 stycznia 2019 r. może w ogóle nie istnieć. (...)

(...) art. 13 ust. 1 u.p.p.u.w. należy odczytywać w taki sposób, że jeżeli grunt będący w użytkowaniu wieczystym zostanie zabudowany na cele mieszkaniowe w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.p.p.u.w., zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy, to niezależnie od daty, w jakiej to zabudowanie nastąpi, spełniony zostanie warunek niezbędny do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tego gruntu w prawo własności. W takim wypadku jednak skutek w postaci przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nastąpi dopiero z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania.

(...) przekształcenie w ramach omawianego mechanizmu nie następuje z dniem 1 stycznia 2019 r., jak wskazano w art. 1 ust. 1 u.p.p.u.w., a[le] „z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania”. W zakresie znaczenia tego określenia ustawodawca odsyła do przepisów ustawy – Prawo budowlane.

W cyt. komentarzu Ł. Sanakiewicz zwraca uwagę, że w przepisach ustawy – Prawo budowlane ustawodawca, poza art. 6, nie posługuje się pojęciem „oddania do użytkowania” budynku lub innego obiektu budowlanego. Wydaje się zatem, że ustawodawca w tych przepisach zastosował pewien skrót myślowy, w którym chodziło o dopełnienie odpowiednich procedur umożliwiających przystąpienie do faktycznego użytkowania budynku mieszkalnego zgodnie z jego przeznaczeniem. W tym zakresie, w odniesieniu do nowo wybudowanych obiektów, ustawodawca przewidział dwa rozwiązania, mianowicie dokonanie skutecznego zawiadomienia o zakończeniu budowy na podstawie art. 54 p.b. oraz uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w przypadkach określonych w art. 55 ww. ustawy. W odniesieniu natomiast do istniejących obiektów ustawodawca przewidział możliwość zmiany sposobu ich użytkowania na podstawie art. 71 p.b. Ustawodawca odrębnie potraktował także decyzję o legalizacji wydawaną w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym, która zgodnie z art. 49i ust. 2 p.b. (...) [również] stanowi podstawę użytkowania obiektu budowlanego.

W odniesieniu do dwóch pierwszych ze wskazanych powyżej rozwiązań co do zasady nie ma wątpliwości, że mieszczą się w zakresie użytego przez ustawodawcę określenia „oddani[e] do użytkowania” (dokonanie skutecznego zawiadomienia o zakończeniu budowy oraz uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie). W odniesieniu natomiast do zmiany sposobu użytkowania można spotkać się w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych z przeciwnym stanowiskiem (por. wyrok[i] WSA w Warszawie z 11 sierpnia 2020 r., I SA/Wa 351/20, czy (...) z 10 września 2021 r., I SA/Wa 180/21).

Mając na uwadze okoliczności stanu faktycznego niniejszej sprawy, omówienia szerszego wymaga przypadek uregulowany w art. 71 p.b., tj. zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego.

Przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego

lub jego części wymaga zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Koniecznym załącznikiem do zgłoszenia jest zaświadczenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sama zmiana sposobu użytkowania może nastąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji i nie później niż po upływie 2 lat od doręczenia zgłoszenia. Podobnie jak w przypadku pozwolenia na użytkowanie organ administracji architektoniczno-budowlanej może z urzędu przed upływem tego terminu wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Data upływu terminu na wniesienie sprzeciwu, (...) [ewentualnie] data wydania zaświadczenia – to data przekształcenia (M. Gdesz, *op. cit.*, s. 117).

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego powinna doprowadzić także do ujawnienia tego sposobu w operacie ewidencji gruntów i budynków w trybie art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne poprzez wskazanie odpowiedniej kategorii obiektu budowlanego, zgodnej z określonym na podstawie powyższych rozwiązań sposobem jego użytkowania. Organy administracji publicznej właściwe w tego typu sprawach są bowiem zobowiązane do przekazania staroście prowadzącemu ewidencję gruntów i budynków zarówno ostatecznych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynku (art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. j/ ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne), jak i odpisów zgłoszeń dotyczących zmiany sposobu użytkowania budynku lub jego części, o których mowa w art. 71 ust. 2 p.b, do których właściwy organ nie wniósł sprzeciwu (art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. j/ ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne), a sama aktualizacja informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków następuje w takich przypadkach w drodze czynności materialno-technicznej (art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. d/ i f/ ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne). Wszystkie opisane wyżej mechanizmy prowadzą tym samym do tego, że dany budynek spełnia przewidziane prawem wymagania, w szczególności z punktu widzenia ustaleń planistycznych oraz zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi, i możliw[e] jest przystąpienie do użytkowania takiego obiektu budowlanego w sposób zgodny z prawem (Ł. Sanakiewicz, *op. cit.*).

W związku z powyższym w niniejszej sprawie nie ma znaczenia okoliczność, czy w dniu 1 stycznia 2019 r. przedmiotowy grunt był zabudowany na cele mieszkaniowe w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.p.p.u.w., a[le] jedynie to, czy grunt, zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy, był zabudowany na cele mieszkaniowe w dacie oddania budynku mieszkalnego do użytku. O ile warunek ten został spełniony, to prawo użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu przekształciło się w prawo własności z mocy prawa.

Indyferentne są zatem dla wyniku sprawy wskazywane przez Sąd pierwszej instancji okoliczności dotyczące pierwotnego celu, w jakim zrealizowano daną zabudowę, czy oddania do użytkowania budynku, który dotychczas nie został oddany

do użytkowania. Innymi słowy: nie ma znaczenia okoliczność, że przedmiotowa nieruchomości była w przeszłości „zabudowana” na cele handlowo-usługowe, czy okoliczność, że przed 1 stycznia 2019 r. była oddana do użytkowania na inny cel.

(...) Naczelny Sąd Administracyjny nie mógł w postępowaniu kasacyjnym przeprowadzić kontroli zasadności odmowy wydania zaświadczenia o odmowie potwierdzenia przekształcenia w wyżej przedstawionym istotnym zakresie, ponieważ stanowiłoby to zastępowanie Sądu pierwszej instancji, a więc faktyczne pozbawienie obu stron realnego prawa do dwuinstancyjnego postępowania przed sądami administracyjnymi. W celu szczegółowego odniesienia się do materiału dowodowego znajdującego się w aktach sprawy konieczne będzie zatem ponowne rozpoznanie sprawy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach. (...)

B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych

1. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 2023 r. (sygn. akt II SA/Wr 36/23)

Teza: W decyzji wydanej w trybie art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.), nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i określającej termin wykonania tego obowiązku, organ nadzoru budowlanego musi wziąć pod uwagę i wyważyć, z jednej strony, cel decyzji, którym jest niezwłoczne przywrócenie obiektu budowlanego do należytego stanu technicznego, z drugiej zaś konieczność ukształtowania obowiązku w sposób dający stronie realne możliwości jego wykonania. Termin wykonania nałożonych przez organ nadzoru obowiązków powinien być jak najkrótszy, zwłaszcza gdy w grę wchodzi przesłanki z art. 66 ust. 1 pkt 1 i 2 powołanej ustawy związane z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska. Z drugiej strony, termin wyznaczony w decyzji z art. 66 ust. 1 tej ustawy musi być terminem realnym, adekwatnym do charakteru i zakresu nakazanych robót budowlanych.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi Wspólnoty Mieszkaniowej (...) na decyzję D. Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (...) w przedmiocie nakazu usunięcia zagrożenia spowodowanego nadmiernie pogorszonym stanem technicznym budynku oddala skargę w całości.

Z u z a s a d n i e n i a:

(...) PINB [Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego] nakazał skarżącej usunięcie zagrożenia spowodowanego nadmiernie pogorszonym stanem technicznym budynku (...).

Ustalono terminy na wykonanie powyższych robót (...). Zalecono dodatkowo, aby roboty budowlane dotyczące elementów zewnętrznych budynku zostały wykonane po uzgodnieniu z miejskim konserwatorem zabytków (...).

Od decyzji PINB skarżąca wniosła odwołanie.

(...) DWINB [D. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego] (...) utrzymał decyzję PINB w mocy. (...)

Od decyzji odwoławczej skarżąca złożyła skargę (...).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

(...) Jak wynika z art. 66 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 p.b., w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia – organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku.

Do wydania decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych w obiekcie budowlanym nieprawidłowości konieczne i wystarczające jest ustalenie chociażby jednej z wymienionych wyżej przesłanek, tj. określonego zagrożenia, nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu lub szpecącego charakteru. Decyzja podejmowana na jego podstawie ma charakter związany. Oznacza to, że jeżeli wystąpią przesłanki ustawowe, to organ nadzoru budowlanego zobligowany jest do wydania decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

Materiał dowodowy zgromadzony w toku postępowania administracyjnego daje wystarczające podstawy do uznania, że w sprawie wystąpiły przesłanki wymienione w art. 66 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 p.b. i konieczne jest przeprowadzenie nakazanych robót budowlanych. (...)

W toku kontroli stwierdzono m.in. ubytki tynków, cegieł, gzymsów, korozję belek płyt balkonowych (podpartych drewnianą konstrukcją) i korozję instalacji gazowej. Nie sposób w takich okolicznościach uznać, że budynek nie zagraża życiu ani zdrowiu ludzi oraz znajduje się w odpowiednim stanie technicznym. (...)

W zaskarżonej decyzji określono konkretny zakres robót, który jest adekwatny do poczynionych przez organy ustaleń, a zarazem konieczny do doprowadzenia budynku do odpowiedniego stanu technicznego. Jak trafnie zauważył DWINB, zawarty w decyzji PINB katalog nakazanych robót remontowych znajduje potwierdzenie w ustaleniach obowiązkowych kontroli okresowych. Sąd nie podzielił przy tym zarzutu skargi powołującego się na każdorazową konieczność powiązania stwierdzonej przez organ nadzoru budowlanego nieprawidłowości z naruszeniem konkretnych przepisów techniczno-budowlanych. Użyte w art. 66 ust. 1 pkt 3 p.b. pojęcie „nieodpowiedn[i] sta[n] techniczn[y]” interpretowane musi być z uwzględnieniem art. 61 pkt 1 i art. 5 ust. 2 p.b., a więc z uwzględnieniem ciążącego na właścicielu (zarządcy) obiektu budowlanego obowiązku utrzymania obiektu w „należyty” stanie technicznym. Jest to pojęcie ustawowe i niedookreślone, przy jego interpretacji zaś nie można abstrahować od charakterystyki i cech konkretnego obiektu w chwili jego wykonania oraz związanych z tym standardów. Organ, podejmując decyzję o usunięciu nieprawidłowości stanu technicznego obiektu budowlanego na podstawie przepisu art. 66 ust. 1 p.b., powinien uwzględniać indywidualne cechy konkretnego obiektu (wyrok NSA z 27 lutego 2007 r., II OSK 355/06 (...)). Realizując uprawnienie nadzorcze z art. 66 ust. 1 pkt 3 p.b., organ nadzoru

powinien każdorazowo przyjąć standard wymagań adekwatny do wieku budynku i rozwiązań technicznych zastosowanych w nim pierwotnie, mając na uwadze wyłącznie naprawczy, a więc remontowy, charakter nakładanych na właściciela obowiązków. Stąd też w sprawach prowadzonych na podstawie art. 66 ust. 1 p.b. nie zawsze można stosować wprost standardy określone w aktualnym rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...). Zakres zastosowania przepisów powołanego rozporządzenia został wyraźnie określony w § 2 (projektowanie, budowa, przebudowa oraz zmiana sposobu użytkowania) i z całą pewnością nie może obejmować on przypadków oceny stanu technicznego budynków powstałych na długo przed wejściem w życie powołanego rozporządzenia, jak to ma miejsce w przypadku budynku, którego dotyczy zaskarżona decyzja. Sytuacje zaś, w których prawodawca przewidział możliwość stosowania aktualnych norm techniczno-budowlanych do budynków powstałych w przeszłości, zostały wyraźnie unormowane, jak ma to miejsce w przypadku norm dotyczących bezpieczeństwa pożarowego (zob. § 207 ust. 2 rozporządzenia). Nietrafny jest więc zarzut skargi sugerujący, że w świetle art. 66 ust. 1 pkt 3 p.b. konieczne jest w każdym przypadku wykazanie przez organ nadzoru, które konkretnie warunki techniczno-budowlane zostały naruszone. (...) nie w każdym przypadku organ nadzoru budowlanego, stwierdzając podstawy do zastosowania art. 66 ust. 1 pkt 3 p.b., zobligowany będzie do wskazania naruszonych norm rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (zob. wyrok NSA z 29 stycznia 2016 r., II OSK 1123/14 (...)).

(...) organy nadzoru budowlanego nie miały też obowiązku szczegółowego wykazywania w uzasadnieniu decyzji związku poszczególnych wad z przesłankami z art. 66 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 p.b. Postulowany w skardze obowiązek umotywowania decyzji w tym zakresie byłby zrozumiały w przypadku istotnych wątpliwości co do wystąpienia wskazanych przesłanek lub związku stwierdzonych przez organ nadzoru wad z ustawowymi przesłankami. W niniejszej sprawie związek ten jest jednak oczywisty, znajduje potwierdzenie w materiale dowodowym i zasadach dowodzenia życiowego. (...)

Sąd nie doparzył się także naruszeń prawa w zakresie wyznaczonych terminów na przeprowadzenie poszczególnych robót budowlanych.

Jakkolwiek decyzja z art. 66 ust. 1 p.b. ma zasadniczo charakter związany, to jednak w części upoważniającej organ nadzoru do wyznaczenia terminu wykonania nakazanych robót ustawodawca nie wskazuje normatywnych przesłanek, jakimi należy kierować się przy wyznaczaniu jego długości. Określenie długości terminu wykonania nałożonych obowiązków leży więc w sferze uznania organu nadzoru. (...) organ nadzoru budowlanego ma możliwość swobody w zakresie określenia terminu wykonania nakazanych robót budowlanych (zob. np. motywy wyroku NSA z 15 listopada 2019 r., II OSK 3287/17 (...)). W rezultacie ten element decyzji może być określany w oparciu o kryteria z art. 7 *in fine* k.p.a., tj. interesu społecznego i słusznego interesu strony. Może być również zmieniany w trybie art. 155 k.p.a., który także operuje przesłanką interesu społecznego i słusznego

interesu strony. Są to kryteria właściwe dla uznania administracyjnego wymagającego od organu każdorazowego uwzględnienia okoliczności faktycznych konkretnej sprawy i wykazania zasadności rozstrzygnięcia.

Oceniając zaskarżoną decyzję pod tym kątem, należy wziąć pod uwagę, że *ratio legis* art. 66 ust. 1 p.b. służy zapewnieniu właściwego, bezpiecznego stanu technicznego istniejących obiektów budowlanych oraz użytkowania ich w sposób niezagrożający wskazanym w ustawie dobrom chronionym. Zastosowanie środka przewidzianego tym przepisem stanowi reakcję na przypadki nierzadko wieloletnich zaniedbań przez właściciela obiektu obowiązków związanych z utrzymaniem obiektu budowlanego w należytych stanie technicznym na zasadzie art. 61 p.b. Z tych względów uzasadnione jest twierdzenie, że termin wykonania nałożonych przez organ nadzoru obowiązków powinien być jak najkrótszy, zwłaszcza gdy w grę wchodzi przesłanka z art. 66 ust. 1 pkt 1 i 2 p.b. związane z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska. Wykonanie tego rodzaju decyzji przez stronę powinno być traktowane jako czynności o charakterze niecierpiącym zwłoki, a nawet pilnym. Z drugiej strony, termin wyznaczony w decyzji z art. 66 ust. 1 p.b. musi być zawsze terminem realnym, adekwatnym do charakteru i zakresu nakazanych robót budowlanych. Naruszeniem art. 66 ust. 1 p.b. będzie wyznaczenie takiego terminu, który w oczywisty sposób jest nieadekwatny do zakresu nałożonych na stronę obowiązków i nie daje jakichkolwiek obiektywnych możliwości terminowego wywiązania się z nałożonych obowiązków. Organy muszą zatem obie te kwestie wziąć pod uwagę i wyważyć z jednej strony cel decyzji, którym jest niezwłoczne przywrócenie obiektu budowlanego do należytego stanu technicznego, z drugiej zaś konieczność ukształtowania obowiązku w sposób dający stronie realne możliwości jego wykonania. Innymi słowy: termin wykonania obowiązków określonych w decyzji z art. 66 ust. 1 p.b. powinien być jak najkrótszy, ale zarazem realny.

Analiza treści decyzji PINB, utrzymanej w mocy decyzją DWINB, wskazuje, że organy uwzględniły wyżej określone wymagania. (...)

Kwestia wykroczenia poza zwykły zarząd, w tym w szczególności finansowania robót, nie może być brana pod uwagę jako czynnik decydujący o długości terminu wyznaczanego w decyzji z art. 66 ust. 1 p.b. (...) sytuacja finansowa właściciela, czas potrzebny mu na zgromadzenie odpowiednich środków nie podlega[ła] badaniu w postępowaniu z art. 66 ust. 1 p.b. i nie (...) [mogą] mieć wpływu na długość terminu wyznaczonego na wykonanie robót budowlanych koniecznych do utrzymania budynku w należytych stanie technicznym (wyrok WSA w Poznaniu z 13 października 2009 r., II SA/Po 751/08; wyrok WSA w Szczecinie z 24 maja 2017 r., II SA/Sz 188/17 (...)). Tym bardziej nie może mieć takiego wpływu wewnętrzny proces decyzyjny w przypadku właściciela będącego osobą prawną czy inną jednostką organizacyjną. Obowiązek wykonania decyzji administracyjnej nie jest uzależniony od tego, czy w ramach wewnętrznego procesu decyzyjnego podmiotu zobowiązanego zostanie wyrażona zgoda na jej wykonanie. Nie ma zatem podstaw przyjmować, że organ nadzoru budowlanego powinien uwzględniać czas niezbędny na podjęcie np. uchwał wspólnoty mieszkaniowej w tym zakresie.

Kwestie formalno-przygotowawcze, a więc związane ze sporządzeniem ewentualnego projektu robót i wyłonieniem wykonawcy robót, zostały uwzględnione w decyzji PINB. Należy pamiętać, że tego rodzaju roboty mają charakter pilny, tak więc w trybie pilnym powinno nastąpić również przeprowadzenie czynności formalno-przygotowawczych. Co więcej, wyznaczone przez PINB terminy rozpoczynały bieg dopiero z chwilą uzyskania przez decyzję cechy ostateczności. Wniesienie zatem przez skarżącą odwołania w rzeczywistości wydłużyło skarżącej czas wyznaczony przez PINB na wykonanie robót. Nie jest również podstawą do uznania wyznaczonych przez PINB terminów za nierealne fakt, że wykonanie części robót wymaga dostępu do poszczególnych lokali mieszkalnych. To przede wszystkim w interesie skarżącej jako Wspólnoty Mieszkaniowej leży niezwłoczne wykonanie decyzji celem uchylenia się od skutków ewentualnego postępowania egzekucyjnego. Organy nadzoru budowlanego przy wyznaczaniu terminu wykonania nakazanych robót nie mają podstaw zakładać braku współpracy właścicieli poszczególnych lokali, będących przecież zarazem członkami Wspólnoty Mieszkaniowej. Oczywiście nie można wykluczyć w tym zakresie wystąpienia jakiejś obiektywnej przeszkody związanej z koniecznością uzyskania prawa wstępu w drodze postępowania sądowego czy uprzedniego ustalenia tytułu prawnego do lokalu, jednak skarżąca w toku postępowania administracyjnego w skardze nie podnosiła, by toczyło się tego rodzaju postępowanie. (...) w przypadku ujawnienia się w toku procesu realizacyjnego obiektywnej i niezależnej od woli skarżącej przeszkody, uniemożliwiającej dochowanie wyznaczonych terminów, istnieje możliwość zmiany decyzji w tej części na zasadzie art. 155 k.p.a. (...)

2. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 czerwca 2023 r. (sygn. akt II SA/Ol 286/23)

Teza: Odszkodowanie z tytułu zakazu konkurencji, ustanowione umownie na gruncie art. 8 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1907 ze zm.), skoro wypłacane jest w miesięcznych ratach, a każda rata stanowi miesięczny przychód w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, jest przesłanką wykluczającą nadanie statusu osoby bezrobotnej zgodnie z postanowieniami art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. h/ w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 24 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690).

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi R.P. na decyzję Wojewody (...) w przedmiocie statusu bezrobotnego oddala skargę.

Z u z a s a d n i e n i a:

(...) R.P. (...) zgłosił się do Powiatowego Urzędu Pracy w celu dokonania rejestracji jako osoba bezrobotna. Oświadczył m.in., że „uzyskuje odszkodowanie płatne

w miesięcznych ratach, z którego potrącane są składki społeczne i zdrowotne. Odszkodowanie przekracza połowę minimalnego wynagrodzenia miesięcznie (...)”.

(...) Starosta (...) orzekł o odmowie przyznania skarżącemu statusu osoby bezrobotnej (...). (...)

(...) Wojewoda (...) utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. (...)

Na powyższą decyzję organu odwoławczego R.P. wniósł skargę. (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

(...) Spór pomiędzy stronami dotyczy interpretacji art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. h/ i art. 2 ust. 1 pkt 24 ustawy i przysługiwania stronie statusu osoby bezrobotnej. Nie jest sporna natomiast okoliczność, że skarżący po zaprzestaniu wykonywania pracy na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie zarządzania uzyskiwał w okresie od września 2022 r. do lutego 2023 r. odszkodowanie w kwocie 9500 zł brutto miesięcznie z tytułu zakazu konkurencji po ustaniu zatrudnienia.

Stosownie do treści art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. h/ ustawy bezrobotnym jest osoba niezatrudniona i niewykonywająca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie albo innej pracy zarobkowej, jeżeli nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych.

Natomiast art. 2 ust. 1 pkt 24 ustawy stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o przychodach – oznacza to przychody z innego tytułu niż zatrudnienie, inna praca zarobkowa, działalność gospodarcza, zasiłek lub inne świadczenie wypłacane z Funduszu Pracy, podlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

(...) wyjaśnienie pojęcia innej pracy zarobkowej znajduje się w ustawie w art. 2 ust. 1 pkt 11; zgodnie z nim inna praca zarobkowa oznacza wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub umowy o pomocy przy zbiorach w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników albo wykonywanie pracy w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych. Co więcej, zawarty w ww. definicji (przepisie) katalog umów jest katalogiem otwartym i zawiera tylko przykłady umów cywilnoprawnych.

(...) zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 1 pkt 24 za „przychód” w rozumieniu ww. ustawy uznaje się przychody z innego tytułu niż zatrudnienie, inna praca zarobkowa, działalność gospodarcza, zasiłek lub inne świadczenie wypłacane z Funduszu Pracy, podlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. (...) zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, aby uzyskać status bezrobotnego, należy m.in. być osobą niezatrudnioną i niewykonywającą innej pracy zarobkowej. Ponadto nie można prowadzić działalności gospodarczej. Bez znaczenia dla nabycia oraz posiadania statusu bezrobotnego jest fakt, czy z tytułu umowy zlecenia, o pracę etc. osoba osiąga wynagrodzenie, czy też nie. Sam fakt zatrudnienia

czy innej pracy zarobkowej powoduje bowiem utratę statusu bezrobotnego bądź odmowę przyznania statusu bezrobotnego. Dlatego też [w] art. 2 ust. 1 pkt 24 za „przychód” w rozumieniu ww. ustawy uznaje się przychody z innego tytułu niż zatrudnieni[e] lub inn[a] prac[a] zarobkow[a], gdyż zatrudnienie już samo w sobie dyskwalifikuje możliwość uzyskania statusu bezrobotnego.

Trzeba zatem przyjąć, że przychody z tytułu umowy o zakazie konkurencji, jako bardzo ściśle i nierozdzielnie związane ze stosunkiem pracy, powinny być uznane za przychody pochodzące z zatrudnienia (...). Jednakże zawarcie w ustawie definicji przychodu w takim kształcie wynika z faktu, że przychody z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, uzyskiwane regularnie, same w sobie dyskwalifikują z możliwości uzyskania statusu bezrobotnego.

(...) status osoby bezrobotnej został zdefiniowany przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. a/–m/ ustawy. Wyjaśnienie pojęcia przychód w art. 2 ust. 1 pkt 24 ustawy ma generalnie zastosowanie w całej ustawie do różnych sytuacji regulowanych tym aktem prawnym [np. art. 45 ustawy (zwrot kosztów przejazdu i zakwaterowania), art. 61 ustawy (refundacja kosztów opieki nad dzieckiem), art. 66n (bona zasiedlenie), art. 73 (okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych)]. Powyższe oznacza, że art. 2 [ust. 1] pkt 2 lit. h/ jest przepisem *lex specialis* w stosunku do art. 2 [ust. 1] pkt 24. Dlatego też wszelkie przychody otrzymywane przez osobę starającą się uzyskać status osoby bezrobotnej (z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych), w tym przychody związane bezpośrednio ze stosunkiem pracy lub innej pracy zarobkowej, muszą być brane pod uwagę przez organ, który orzeka o przyznaniu określonej osobie statusu osoby bezrobotnej. Oczywiście jest, że również wszelkie przychody wynikające z umowy o świadczenie usług w zakresie zarządzania [po]winny być brane pod uwagę. (...)

3. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2024 r. (sygn. akt II SA/Po 652/23)

Teza: *W przypadku odebrania broni na podstawie art. 19 ust. 1a ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2022 r. poz. 2516 ze zm.) organ nie wydaje żadnego rozstrzygnięcia z uwagi na fakt, że działanie to jest tylko czynnością, która ma charakter samoistny i nie stanowi wykonania innego rozstrzygnięcia administracyjnego, którego integralną częścią byłoby pisemne uzasadnienie, a więc uwzględniając prewencyjny charakter omawianej instytucji, nie można oczekiwać, aby organ bardzo szczegółowo dał wyraz swojej obawie co do zagrożenia, jakie stwarza określona osoba.*

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (...) po rozpoznaniu (...) w sprawie ze skargi L.M. na czynność Komendanta Policji (...) w przedmiocie odebrania broni, amunicji i legitymacji posiadacza broni
oddala skargę.

Z u z a s a d n i e n i a:

(...) Zastępca Naczelnika Wydziału Postępowań Administracyjnych Komendy Policji (...) poinformował L.M. (...), iż zachodzi konieczność niezwłocznego odebrania należącej do niego broni palnej do celów łowieckich, amunicji oraz dokumentu potwierdzającego legalność posiadania broni.

(...) wskazał, iż z uzyskanych materiałów wynika, że skarżący stoi przed zarzutami popełnienia umyślnego przestępstwa określonego w art. 207 § 1 Kodeksu karnego. (...)

Skargę na powyższą czynność do WSA w Poznaniu wniósł L.M., wskazując, iż art. 19 ust. 1 a ustawy powinien być wykładany w ten sposób, że sam fakt, iż przeciwko osobie posiadającej broń zgodnie z przepisami toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, nie jest wystarczającą podstawą do odebrania takiej osobie przez Policję broni, amunicji oraz dokumentów potwierdzających legalność posiadania broni. (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

(...) zgodnie z przepisem art. 19 ust. 1a ustawy – który stanowił podstawę prawną podjęcia przez organ zaskarżonej czynności – Policja, a w przypadku żołnierzy zawodowych Żandarmeria Wojskowa, może za pokwitowaniem odebrać broń i amunicję oraz dokumenty potwierdzające legalność posiadania broni osobie posiadającej broń zgodnie z przepisami, przeciwko której toczy się postępowanie karne o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6, do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania, na okres nie dłuższy niż 3 lata.

W (...) art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy mowa jest o: umyślnych przestępstwach lub umyślnych przestępstwach skarbowych (lit. a/), a także nieumyślnych przestępstwach przeciwko życiu i zdrowiu oraz przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji popełnionych w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo gdy sprawca zbiegł z miejsca zdarzenia (lit. b/).

Jedyną przesłanką odebrania broni bezpośrednio wskazaną w art. 19 ust. 1a ustawy jest zatem prowadzenie przeciwko danej osobie postępowania karnego o przestępstwa określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy, tj. umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe lub nieumyślne przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu bądź nieumyślne przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji popełnione w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego albo gdy sprawca zbiegł z miejsca zdarzenia.

(...) art. 19 ust. 1a ustawy dotyczy osoby, której przedstawiony został zarzut popełnienia przestępstwa wskazanego w art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy. Tylko bowiem w przypadku postawienia zarzutu można mówić, że przeciwko danej osobie toczy się postępowanie karne. Przed postawieniem zarzutu postępowanie toczy się w sprawie, a nie przeciwko konkretnej osobie (...).

(...) etap postępowania przygotowawczego nazywany postępowaniem przeciwko osobie (*in personam*) rozpoczyna się co do zasady z momentem przedstawienia określonej osobie zarzutu popełnienia przestępstwa (art. 71 § 1, art. 313 § 1 k.p.k.). (...) brak jest podstaw do przyjęcia, by na gruncie przepisu art. 19 ust. 1a ustawy o broni i amunicji pojęcie to miało być rozumiane w sposób odmienny (zob. wyrok NSA (...) [z 16 listopada 2021 r.,] II GSK 2108/21 (...)).

(...) zgodnie z art. 303 k.p.k., jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, wydaje się z urzędu lub na skutek zawiadomienia o przestępstwie postanowienie o wszczęciu śledztwa, w którym określa się czyn będący przedmiotem postępowania oraz jego kwalifikację prawną. Prawdopodobieństwo niezbędne do wszczęcia postępowania karnego nie musi być duże, wystarczy tu niewielki jego stopień. Z kolei zgodnie z art. 313 § 1 k.p.k., jeżeli dane istniejące w chwili wszczęcia śledztwa lub zebrane w jego toku uzasadniają dostatecznie podejrzenie, że czyn popełniła określona osoba, sporządza się postanowienie o przedstawieniu zarzutów, ogłasza je niezwłocznie podejrzanemu i przesłuchuje się go, chyba że ogłoszenie postanowienia lub przesłuchanie podejrzanego nie jest możliwe z powodu jego ukrywania się lub nieobecności w kraju. Postanowienie o przedstawieniu zarzutów sporządza się zatem wobec osoby, co do której zaistniało dostateczne podejrzenie, że popełniła czyn będący przedmiotem prowadzonego postępowania. Podejrzenie powinno być oparte nie tylko na konkretnych, lecz także wiarygodnych dowodach. Zachodzi ono wówczas, gdy zebrane dowody wskazują na wysokie prawdopodobieństwo zaistnienia tego faktu.

(...) w chwili dokonania zaskarżonej czynności toczyło się (...) postępowanie, w ramach którego Policja przedstawiła skarżącemu zarzut popełnienia czynu z art. 207 § 1 Kodeksu karnego, tj. zarzut znęcania [się] psychicznego i fizycznego nad A.M. (...).

Zatem wobec skarżącego toczyło się postępowanie karne w trybie art. 207 § 1 Kodeksu karnego.

(...) spełnienie warunku z art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a/ ustawy nie wypełnia wszystkich przesłanek na odebranie broni w każdym przypadku. W wyroku TK z 18 grudnia 2013 r., P 43/12 (...), w którym badano konstytucyjność art. 19 ust. 1a ustawy (...) o broni i amunicji, uznano, że jest on zgodny z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W motywach tego orzeczenia podniesiono, iż użycie przez ustawodawcę w art. 19 ust. 1a słowa „może” stanowi wyraźną wskazówkę dla organów stosujących prawo, że dokonanie analizowanej czynności materialno-technicznej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zachodzi obawa, że podejrzanego/oskarżonego o popełnienie przestępstwa z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji stanowiłby zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo dla wolności i praw innych osób.

(...) w przypadku odebrania broni na podstawie art. 19 ust. 1a ustawy organ nie wydaje żadnego rozstrzygnięcia. Odebranie broni na tej podstawie jest bowiem tylko czynnością, która ma charakter samoistny i nie stanowi wykonania innego rozstrzygnięcia administracyjnego, którego integralną częścią byłoby pisemne uzasadnienie. Z tych względów, mając na uwadze prewencyjny charakter omawianej instytucji, nie można oczekiwać, aby organ bardzo szczegółowo dał wyraz swojej obawie co do zagrożenia, jakie stwarza określona osoba.

(...) organ (...) wskazał, że z uzyskanych materiałów wynika, iż skarżący stoi przed zarzutami popełnienia umyślnego przestępstwa określonego w art. 207 § 1 Kodeksu karnego. Oznacza [to], że kwalifikacja tego czynu mieści się w dyspozycji

art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. b/ ustawy [i] w konsekwencji daje organowi podstawę do zastosowania art. 19 ust. 1a tejże ustawy.

Komendant podniósł, iż skoro skarżący występuje w postępowaniu karnym o czyn z art. 207 § 1 Kodeksu karnego jako oskarżony, to jego wiarygodność co do zgodnego z prawem posiadania i używania broni (...) [podana została w wątpliwość]. Nie można bowiem wykluczyć, że strona nie sięgnie po broń, stwarzając zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, w tym dla życia lub zdrowia własnego lub innych osób.

Komendant podkreślił, iż na organach Policji w tego typu sprawach spoczywa obowiązek troski o dobro społeczne, jakim jest porządek prawny – tu wyrażony w normie art. 19 ustawy. Zatem w procesie właściwego wyważenia proporcji między dobrem społecznym a prawami jednostki, w przypadku przedstawienia zarzutów o popełnienie tego typu przestępstwa, organ każdorazowo daje prymat ochronie tej wartości, którą jest porządek prawny, pojmowany tu jako eliminowanie z życia społecznego potencjalnych przypadków, które mogłyby spowodować istnienie uzasadnionej obawy, że podejrzany może użyć posiadanej broni palnej w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

Z powyższych względów nie można podzielić stanowiska skarżącego, iż organ, podejmując zaskarżoną czynność, oparł się wyłącznie na fakcie postawienia skarżącemu zarzutów o przestępstwo z art. 207 § 1 Kodeksu karnego, które jest przestępstwem umyślnym, o jakim mowa w art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a/ ustawy. (...) dobrem chronionym w przypadku tego czynu jest nietykalność cielesna, jest to powszechne i umyślne (w grę wchodzi zamiar bezpośredni i ewentualny) przestępstwo skutkowe, a jego skutkiem jest doznanie przez pokrzywdzonego, że jego nietykalność została naruszona.

Organ w sposób wystarczający dla tej czynności wyjaśnił, dlaczego [skarżący] również stanowiłby zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo dla wolności i praw innych osób.

Na marginesie Sąd wskazuje, iż (...) istnienie zagrożenia dla porządku lub bezpieczeństwa publicznego uzasadnia sam fakt skazania za przestępstwo umyślne – zob. wyrok NSA z 16 października 2018 r., II OSK 2475/16. Podobnie należy przyjąć w przypadku potrzeby odebrania broni i amunicji w trybie art. 19 ust. 1a omawianej ustawy. Przecież od osób posiadających pozwolenie na broń należy wymagać nie-nagannej postawy i bezwzględного przestrzegania przepisów prawa z uwagi na ścisły związek prawa do broni ze sferą porządku i bezpieczeństwa publicznego, których to dóbr ochrona powierzona została m.in. Policji. Każde naruszenie prawa daje podstawę do założenia, że osoba je popełniająca nie wykazała się należytyym szacunkiem do norm prawnych stanowiących właśnie po to, aby zapewnić ład i poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli. Fakt przedstawienia zarzutu wiążącego się z przemocą wobec innej osoby daje, w ocenie Sądu, podstawę do sformułowania poglądu, że osoba taka nie jest wiarygodna co do posiadania, używania broni zgodnie z celami porządku i bezpieczeństwa publicznego, a tym samym wzbudza obawę, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a/ ustawy o broni i amunicji.

(...) każda z osób, której postawiono zarzut popełnienia umyślnego przestępstwa, niejako automatycznie stanowi zagrożenie dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa

publicznego (zob. wyroki NSA: z 23 września 2020 r., II OSK 1351/20; z 18 czerwca 2019 r., II OSK 2047/17; z 19 grudnia 2019 r., II OSK 3238/18).

Podkreślenia wymaga, że chodzi tutaj o zagrożenie o charakterze potencjalnym. Poza kompetencjami Sądu pozostaje ocena stopnia realności tego zagrożenia.

(...) polskie prawo ściśle reglamentuje posiadanie broni i posługiwanie się nią. Powyższe jest wywodzone z konieczności restrykcyjnego podejścia do prawa do posiadania broni, które nie mieści się w prawach i wolnościach jednostki, jest traktowane (...) [jako] swoisty przywilej i wyraz zaufania do osób, które prawo do posiadania broni uzyskują. Od osoby posiadającej broń wymaga się kwalifikowanych cech charakteru oraz przewidywalnych zachowań niebudzących wątpliwości z punktu widzenia ochrony porządku prawnego. Posiadacz broni powinien być osobą dającą rękojmię, iż swoim postępowaniem nie zagrozi bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu. Osoba, która podejrzana jest o wejście w konflikt z prawem, takiej rękojmi nie zapewnia; jest ona niewiarygodna co do posiadania, używania broni, zgodnie z celami porządku i bezpieczeństwa publicznego, wzbudza obawę, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 6 lit. a/ ustawy.

(...) Dla oceny prawidłowości zaskarżonej czynności nie mają znaczenia szeroko opisane w skardze kwestie cofnięcia pozwolenia na broń. Przebieg i warunki zastosowania opisanych powyżej środków czy czynności są odmienne od przesłanek zastosowania zatrzymania broni, amunicji i dokumentów na podstawie art. 19 ust. 1a ustawy.

Ponadto bez wpływu na ocenę zaskarżonej czynności (...) [pozostaje] również okoliczność, że (...) po podjęciu zaskarżonej czynności Policja umorzyła dochodzenie wobec braku znamion czynu zabronionego. (...) Sąd administracyjny w zakresie swojej właściwości ocenia zaskarżoną czynność z punktu widzenia zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie jej podjęcia. Tym samym późniejsza zmiana okoliczności faktycznych sprawy nie może być brana pod uwagę przy ocenie zaskarżonej czynności. (...)

4. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 czerwca 2024 r. (sygn. akt I SA/Sz 90/24)

Teza: Dla zaistnienia wyłączenia, o którym mowa w art. 2 pkt 1 lit. g/ ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1150 ze zm.) wystarczające jest, że hipoteka umowna zabezpieczy wierzytelność Skarbu Państwa z tytułu ceny sprzedawanej przez Agencję Mienia Wojskowego nieruchomości, która to sprzedaż poddana jest przepisom o gospodarowaniu nieruchomościami.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi B.B. na decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (...) w przedmiocie orzeczenia o odpowiedzialności podatkowej płatnika i określenia

wysokości należności z tytułu niepobranego podatku od czynności cywilnoprawnych za kwiecień, maj, październik i listopad 2018 r.

(...) uchyla zaskarżoną decyzję (...).

Z u z a s a d n i e n i a :

Zaskarżoną do Sądu decyzją (...) Dyrektor Izby Administracji Skarbowej (...) utrzymał w mocy decyzję Naczelnika (...) Urzędu Skarbowego (...) orzekającą o odpowiedzialności B.B. jako płatnika (...) podatku od czynności cywilnoprawnych oraz określającą wysokość należności z tytułu niepobranego podatku (...).

(...) W aktach notarialnych płatnik umieścił adnotację, że podatku od czynności cywilnoprawnych nie pobrano na podstawie art. 2 pkt 1 lit. g/ (...) u.p.c.c.

(...) W ocenie (...) organu przewidziane w przepisie art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. wyłączenie nie ma zastosowania do sprzedaży nieruchomości, których stroną jest AMW [Agencja Mienia Wojskowego]. (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

(...) W ocenie skarżącej sprzedaż nieruchomości przez AMW i ustanowienie na niej hipoteki nie podlega opodatkowaniu (...) [podatkiem od czynności cywilnoprawnych], albowiem wchodzi w zakres wyłączenia przewidzianego w treści art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. W opinii organu podatkowego skarżąca była zobowiązana do poboru (...) [wspomnianego podatku] od opisanych sprzedaży i hipotek, gdyż czynności te nie są regulowane przepisami u.g.n., ale przepisami ustawy o AMW, która jako przepis szczególny ma pierwszeństwo w zastosowaniu. Ponadto art. 80 ust. 3 ustawy o AMW wyraźnie wskazuje na opodatkowanie ww. czynności.

(...) W tym zakresie zarysowały się odmienne linie orzecznicze. Stosownie do poglądów prezentowanych m.in. w wyrokach NSA z 19 października 2022 r., III FSK 380/22 czy też III FSK 55/22, skoro ustawodawca w art. 80 ust. 3 ustawy o AMW posłużył się zwrotem koszty związane z zawarciem aktu notarialnego, „kwalifikując do tego również podatki”, to „wprowadzenie zatem terminu podatki, w ramach którego należy ująć także podatek od czynności cywilnoprawnych, stanowi jednocześnie potwierdzenie objęcia opodatkowaniem czynności sprzedaży przez Agencję lokali mieszkalnych”.

Z kolei m.in. w wyrokach NSA z 25 października 2023 r., III FSK 742/23, III FSK 780/23, III FSK 686/23, III FSK 687/23, III FSK 775/23 czy III FSK 743/23 oraz z 14 grudnia 2023 r., III FSK 967/23 NSA wyraził odmienny pogląd prawny, tj. uznał, że czynności prawne dokonywane przez Agencję Mienia Wojskowego, a polegające na zbywaniu określonych składników majątkowych (nieruchomości mieszkaniowych) Skarbu Państwa, mieszczą się w katalogu „spraw podlegających przepisom o gospodarce nieruchomościami” w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c., a art. 80 ust. 3 ustawy o AMW nie ogranicza przewidzianego w art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. wyłączenia z opodatkowania takich czynności prawnych. (...) Sąd w składzie rozpoznającym przedmiotową sprawę w całości podziela ww. ocenę prawną i przyjmuje ją za własną, stąd w poniższej części uzasadnienia odwołanie do (...) treści [tych wyroków].

Zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. nie podlegają podatkowi czynności cywilnoprawne w sprawach podlegających przepisom o gospodarce nieruchomościami

lub przepisom o autostradach płatnych. W myśl z kolei art. 80 ust. 3 ustawy o AMW koszty związane z zawarciem aktu notarialnego, w tym podatki i opłaty oraz koszty założenia księgi wieczystej, ponosi nabywca lokalu mieszkalnego.

(...) kluczowego znaczenia w niniejszej sprawie nabiera rozstrzygnięcie trzech kwestii problemowych:

- czy sporna sprzedaż nieruchomości mieszkalnej przez AMW może zostać uznana za czynność podlegającą przepisom o gospodarce nieruchomościami (z oczywistych względów wykluczyć należy jej odniesienie do przepisów o autostradach płatnych);

- jaka jest relacja art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. do art. 80 ust. 3 ustawy o AMW (chodzi tu również o doprecyzowanie, jaka jest istota i cel normy zawartej w tym ostatnim przepisie);

- konsekwencje uchylenia z dniem 1 października 2015 r. art. 2 pkt 2a u.p.c.c.

(...) sprzedaż nieruchomości mieszkalnej przez AMW mieści się w zakresie przedmiotowym czynności podlegającej przepisom o gospodarce nieruchomościami. Ogólne zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiący własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego określone zostały w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 1 ust. 1 pkt 1). Warto wszakże zwrócić uwagę na regulację art. 2 pkt 14 tej ustawy, w świetle którego nie narusza ona innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności ustawy o Agencji Mienia Wojskowego. Oznacza to, że gospodarka nieruchomościami, rozumiana jako gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 ust. 1 pkt 1 u.g.n.), została unormowana nie tylko w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ale także w szeregu innych ustaw, w tym w ustawie o Agencji Mienia Wojskowego. W konsekwencji (...) zawarte w art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. pojęcie „przepisy o gospodarce nieruchomościami” nie może być zawężane tylko do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale obejmuje także przepisy o gospodarowaniu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, zawarte w innych ustawach, w tym w ustawie o Agencji Mienia Wojskowego. Użyty w art. 2 u.g.n. zwrot legislacyjny „nie narusza” oznacza, że wymienione w poszczególnych jednostkach redakcyjnych tego artykułu ustawy stosuje się równolegle z ustawą o gospodarce nieruchomościami, przy czym pierwszeństwo mają przepisy tychże ustaw, jeżeli obejmują materię w nich uregulowaną, a w pozostałym zakresie (nieuregulowanym w nich) – przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. W efekcie przepisy ustaw wymienionych w art. 2 pkt 1–15 mają charakter uzupełniający w kwestiach, które nie zostały uregulowane w samej ustawie o gospodarce nieruchomościami. Agencja Mienia Wojskowego, jako instytucja powiernicza Skarbu Państwa, występuje na zewnątrz jako wyłączny dysponent określonego prawa, tj. gospodaruje powierzonym jej mieniem Skarbu Państwa (art. 1 pkt 2 ustawy o AMW), wykonując w imieniu Skarbu Państwa i na jego rzecz prawo własności i inne prawa rzeczowe, m.in. w stosunku do nieruchomości stanowiących jego własność, a wykorzystywanych do zakwaterowania żołnierzy zawodowych (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy o AMW). Jedną

z form gospodarowania składnikami majątkowymi jest ich sprzedaż. Z tych też względów zawierane przez AMW umowy sprzedaży nieruchomości mieszkaniowych powierzonych jej przez Skarb Państwa należy uznać za mieszczące się w katalogu czynności prawnych dokonywanych „w sprawach podlegających przepisom o gospodarce nieruchomościami”.

(...) czynności prawne dokonywane przez AMW, a polegające na zbywaniu określonych składników majątkowych (nieruchomości mieszkaniowych) Skarbu Państwa, objęte są zakresem wyłączenia z opodatkowania (...) [podatkiem od czynności cywilnoprawnych] przewidzianym w przywołanym przepisie. Istotne w tym miejscu jest rozstrzygnięcie, czy uregulowanie zawarte w art. 80 ust. 3 ustawy o AMW stanowi wyłom od tej zasady. (...) zgodnie z tym przepisem koszty związane z zawarciem aktu notarialnego, w tym podatki i opłaty oraz koszty założenia księgi wieczystej, ponosi nabywca lokalu mieszkalnego.

Składowi orzekającemu w niniejszej sprawie znany jest pogląd prezentowany w wyrokach NSA z 19 października 2022 r., III FSK 380/22, III FSK 281/22 czy też III FSK 55/22. Stosownie do zapatrywań przedstawionych w tych orzeczeniach, skoro ustawodawca w art. 80 ust. 3 ustawy o AMW posłużył się zwrotem koszty związane z zawarciem aktu notarialnego, „kwalifikując do tego również podatki”, to „wprowadzenie zatem terminu podatki, w ramach którego należy ująć także podatek od czynności cywilnoprawnych, stanowi jednocześnie potwierdzenie objęcia opodatkowaniem czynności sprzedaży przez Agencję lokali mieszkalnych”.

Stanowiska tego nie podziela skład orzekający w niniejszej sprawie. Przede wszystkim trudno zgodzić się z konkluzją, jakoby podatek od dokonanej czynności cywilnoprawnej mógł być utożsamiany z kosztem aktu notarialnego. Ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych statuuje wymienione w tym akcie czynności cywilnoprawne jako przedmiot opodatkowania (por. S. Bogucki, w: S. Bogucki, A. Dumas, W. Stachurski, K. Winiarski, *Podatek od czynności cywilnoprawnych. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2014, s. 22). Podatek stanowi daninę publiczno-prawną obciążającą stronę czynności cywilnoprawnej, która z chwilą jej dokonania staje się podatnikiem (w przypadku umowy sprzedaży – jest nim kupujący – art. 4 pkt 1 u.p.c.c.).

W art. 2 u.p.c.c. ustawodawca wymienił stany faktyczne lub prawne, które nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych. Są to tzw. wyłączenia podatkowe, za pomocą których ustawodawca koryguje ogólnie zakreślony zakres przedmiotowy opodatkowania (por. W. Stachurski, w: S. Bogucki, A. Dumas, W. Stachurski, K. Winiarski, *op. cit.*, s. 130–131). Wyłączenia z opodatkowania stanowią odmienną kategorię prawną od zwolnień podatkowych (por. m.in. wyrok NSA z 3 czerwca 2014 r., II FSK 1667/12). (...) wyłączenia z opodatkowania są wyrazem całkowitego braku zainteresowania ustawodawcy określonymi kategoriami stanów faktycznych lub prawnych, a więc określone sytuacje i stany w ogóle nie są objęte zakresem przedmiotowym danego podatku lub opłaty (por. B. Brzeziński, *Prawo podatkowe*, Toruń 1999, s. 37). Zwolnienia dotyczą natomiast stanów faktycznych, które co do zasady objęte są obowiązkiem podatkowym, ale ustawodawca, kierując się pewnymi względami (ekonomicznymi, społecznymi

itp.), uwalnia od podatku takie zdarzenia. (...) konstrukcja wyłączenia z opodatkowania zaliczana jest do podstawowych elementów konstrukcyjnych podatku. To sprawia, że przepisy dotyczące zakresu przedmiotowego opodatkowania, jak i wyłączeń od obowiązku daninowego [po]winny być interpretowane łącznie, we wzajemnym powiązaniu. W efekcie zawężenie określonych zdarzeń, skategoryzowanych w ustawie podatkowej, jako wyłączone z opodatkowania mogłoby zostać przewidziane jedynie w innym przepisie podatkowym rangi ustawowej.

Katalog zdarzeń objętych wyłączeniem z opodatkowania (...) [podatkiem od czynności cywilnoprawnych] został w sposób taksatywny określony w art. 2 u.p.c.c. Jedną z takich kategorii są wymienione w art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. czynności cywilnoprawne w sprawach podlegających przepisom o gospodarce nieruchomościami (...). (...) rację przyznać należy skarżącej, że „wykładnia językowa wsparta wykładnią systemową zewnętrzną daje możliwość jednoznacznej rekonstrukcji normy prawnej, która brzmi, że czynności cywilnoprawne w sprawach podlegających przepisom ustawy o AMW nie podlegają podatkowi od czynności cywilnoprawnych”.

(...) do 30 września 2015 r. w art. 2 pkt 2a u.p.c.c. uregulowano osobno podatkową kategorię wyłączeń z opodatkowania w postaci umów sprzedaży lokali mieszkalnych, których stroną jest Wojskowa Agencja Mieszkaniowa. Z dniem 1 października 2015 r. przepis ten został wykreślony z ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych przez art. 112 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (...). Wykreślenie to miało związek z dokonaniem tą ustawą (w art. 120) połączeniem dwóch instytucji: Wojskowej Agencji Mieszkaniowej utworzonej na podstawie ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (...) z Agencją Mienia Wojskowego utworzoną na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (...). Rezultatem tego połączenia było utworzenie jednej Agencji Mienia Wojskowego.

Wyłączenie z opodatkowania na ogół odnosi się do przedmiotu opodatkowania. Bywa jednak i tak, że jest ono możliwe dla określonych podmiotów (por. S. Babiarz, *Wyłączenie od opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych sprzedaży nieruchomości (lokalii mieszkalnych) przez Agencję Mienia Wojskowego*, „Rejent” 2023, nr 10 [390], s. 11–30). O ile zatem wyłączenie z opodatkowania wymienione w art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. należy zaliczyć do typowych wyłączeń przedmiotowych, o tyle wyłączenie z art. 2 pkt 2a u.p.c.c. miało charakter podmiotowo-przedmiotowy. (...) usunięcie z art. 2 tej ustawy podatkowej punktu 2a nic nie zmienia w ocenie, że wyłączeniem z art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. są objęte również wspomniane czynności sprzedaży nieruchomości mieszkaniowych przez AMW. (...) wyłączenie od opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych zawarte w art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. ma szerszy zakres obejmujący (...) [też] wyłączenie zawarte w art. 2 pkt 2a u.p.c.c. Przemawia za tym (...) wykładnia określenia sprawy obejmująca także pojęcie umów sprzedaży, jak i przedmiot, czyli nieruchomości lokalow, a więc lokal mieszkalny (por. S. Babiarz, *op. cit.*).

Pozostaje zatem rozstrzygnąć problem, czy art. 80 ust. 3 ustawy o AMW ogranicza zakres stosowania wyłączenia z opodatkowania przewidzianego w art. 2 pkt 1

lit. g/ u.p.c.c. Precyzując, chodzi o ustalenie, czy użyty w ww. przepisie zwrot legislacyjny „koszty związane z zawarciem aktu notarialnego, w tym podatki i opłaty (...) ponosi nabywca lokalu mieszkalnego” pozwal[a] na „korektę” wyłączenia z opodatkowania przewidzianego w art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. (...) na tak zadane pytanie właściwa jest odpowiedź negatywna. (...) podatek od czynności cywilnoprawnych nie jest „kosztem związanym z zawarciem aktu notarialnego”, lecz [jest] daniną publicznoprawną wynikającą z dokonania określonej czynności cywilnoprawnej (tu: zawarcia umowy sprzedaży). Po wtóre, skoro katalog ustawowych wyłączeń z opodatkowania podatkiem od nieruchomości ma bezpośredni wpływ na określenie przedmiotu opodatkowania, jednego z podstawowych elementów konstrukcyjnych podatku, ograniczeń w tym zakresie należałoby doszukiwać się wyłącznie w jednoznacznych wypowiedziach ustawodawcy w przepisach, które można uznać za podatkowe. Tymczasem regulacja art. 80 ust. 3 ustawy o AMW takich cech nie wykazuje, niezależnie od tego, że nie jest zawarta w ustawie podatkowej. Celem jej wprowadzenia do ustawy regulującej zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, powierzonym AMW, było przede wszystkim zapobieżenie sytuacjom, w których strony umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego, zgodnie z zasadą swobodnego kształtowania stosunków umownych, postanowią, że koszty aktu notarialnego (nie dotyczy to oczywiście (...) [podatku od czynności cywilnoprawnych]) ponosi nie kupujący, lecz sprzedawca, tj. w analizowanym przypadku AMW. Sens ekonomiczny takiego rozwiązania jest oczywisty, zważywszy na bonifikaty, jakie może uzyskać nabywca nieruchomości mieszkaniowej na podstawie art. 79 ust. 2 ustawy o AMW. W konsekwencji jedynie opłaty i koszty, jakie ponosi nabywca lokalu mieszkalnego, a do których odnosi się art. 80 ust. 3 ustawy o AMW, to taksa notarialna z tytułu sporządzenia aktu notarialnego, powiększona o należny (...) VAT, opłaty za wypisy aktu notarialnego, powiększone o należny (...) VAT, pobierana przez notariusza opłata sądowa za wniosek o sporządzenie księgi wieczystej. Przepis ten żadną miarą nie ingeruje natomiast w treść art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. i nie wpływa na zakres tej regulacji. Do „korekty” zakresu przedmiotowego wyłączenia z opodatkowania (...) [podatkiem od czynności cywilnoprawnych] nie mogą także prowadzić art. 76 ust. 1 oraz art. 86 ustawy o AMW. Pierwszy z wymienionych przepisów wskazuje jedynie na wyłączność tej ustawy w sprawach związanych ze zbywaniem lokali mieszkalnych, w stosunku do których AMW wykonuje w imieniu Skarbu Państwa prawo własności lub inne prawa rzeczowe, drugi odsyła do odpowiedniego stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o własności lokali oraz Kodeksu cywilnego w kwestiach nieuregulowanych w ustawie o Agencji Mienia Wojskowego. Regulacje te nie modyfikują rozwiązań legislacyjnych przyjętych w ustawie o czynnościach cywilnoprawnych.

(...) literalna wykładnia przepisu art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. wskazuje, że przesłanką niepodlegania opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych danej czynności cywilnoprawnej jest tylko i wyłącznie to, by odnosiła się ona do sprawy podlegającej przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami. W żadnym zaś razie nie chodzi o to, aby także (...) czynność cywilnoprawna podlegała przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami. (...)

Nie sposób przy tym odczytywać, że wedle treści art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. (...) zarówno czynność, jak i sprawa mają bezpośrednio podlegać przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami, albowiem takiego określenia bezpośrednio nie użył ustawodawca. Wykładnia tego przepisu, wprawdzie wyjątkowego, bo stanowiącego o zakresie wyłączenia z zakresu przedmiotowego ustawy, a przez to podlegającego wykładni ścisłej, byłaby wykładnią restrykcyjną, zawężającą, nakładającą zarówno na podatników, jak i płatników dodatkowe, nieprzewidziane przez przepisy prawa obowiązki. Taka wykładnia niewątpliwie naruszałaby też przepis art. 7 Konstytucji. Organy władzy publicznej mają przecież obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. Przy takiej wykładni rozszerzającej wyłączenia z zakresu przedmiotowego ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych może dojść do nałożenia na obywateli obowiązków podatkowych przez organ podatkowy. Naruszałoby to także art. 217 Konstytucji. Wszelkie elementy stosunku podatkowoprawnego, w tym (...) obowiązki instrumentalne, powinny wynikać z ustawy podatkowej (dotyczącej podatków, jak wskazuje TK w wyroku z 9 listopada 1999 r., K 28/98 (...)), a nie z wykładni przepisów prawa podatkowego. Obowiązki podatkowe muszą mieć, zgodnie z art. 7 i art. 217 Konstytucji, upoważnienie ustawowe (wyrok TK z 18 lutego 2014 r., K 2/12 (...); wyrok TK z 12 kwietnia 2012 r., SK 30/10 (...); wyrok NSA z 17 listopada 2011 r., I FSK 88/11 (...)).

Sprawę w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. określa w niniejszej sprawie (...) art. 86 ustawy o AMW, zgodnie z którym w sprawach dotyczących sprzedaży lokali mieszkalnych nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (...) i ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny; art. 79 ust. 7 ustawy o AMW, zgodnie z którym na wniosek nabywcy lokalu mieszkalnego należność z tytułu sprzedaży może być rozłożona na raty. Pierwszą ratę w wysokości 10% należności wnosi się przed zawarciem umowy notarialnej, pozostałe raty można rozłożyć na okres do 5 lat, oprocentowane w wysokości 5% w stosunku rocznym od kwoty pozostałej do spłaty. Wierzytelność Agencji w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w tym w szczególności zabezpieczeniu hipotecznemu na sprzedawanym lokalu mieszkalnym; czy art. 80 ust. 4 ustawy o AMW, zgodnie [z] którym w przypadku przeniesienia przez nabywcę lokalu mieszkalnego obciążonego hipoteką na rzecz Agencji prawa własności tego lokalu na inną osobę niespłaconą część należności wraz z należnym oprocentowaniem podlega natychmiastowej spłacie.

Przepis ten wskazuje na to, że sprawą jest zapłata ceny, która może nastąpić na żądanie właściwego organu. Sprzedaż czy zabezpieczenie hipoteczne mog[ą] wynikać tylko z umowy zawartej odpowiednio według ustawy o AMW/Kodeksu cywilnego oraz w przypadku hipoteki w trybie art. 65 ust. 1 u.k.w.h. Okoliczność ta nie czyni zabezpieczenia hipotecznego sprawą podlegającą przepisom o gospodarce nieruchomościami, bo i nie musi, skoro takiego wymogu nie stwarza art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c. Dla zaistnienia wyłączenia, o którym mowa w art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c., wystarczające będzie, że hipoteka umowna zabezpieczy zapłatę ceny sprzedaży, albowiem jest ona sprawą podlegającą przepisom o gospodarce nieruchomościami.

Reasumując: w ocenie Sądu dla zaistnienia wyłączenia, o którym mowa w art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c., wystarczające będzie, że hipoteka umowna zabezpieczy wiarygodność Skarbu Państwa z tytułu ceny sprzedawanej przez AMW nieruchomości, która to sprzedaż poddana jest przepisom o gospodarowaniu nieruchomościami.

Wyłączeniem z zakresu przedmiotowego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 lit. g/ u.p.c.c., objęta jest bowiem sama sprawa, która ma podlegać przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie czynność cywilnoprawna tej sprawy dotycząca (por. wyrok NSA z 3 lutego 2015 r., II FSK 3241/12). (...)

5. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2024 r. (sygn. akt I SA/Wr 2/24)

Teza: Jeśli wnioskodawca żąda wszczęcia postępowania podatkowego w przedmiocie „uwzględnienia ryczału ewidencjonowanego jako formy opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej”, to zachodzi „inna przyczyna” uzasadniająca wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 165a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.), ponieważ tak sformułowane żądanie nie mogłoby stać się (...) przedmiotem władczego rozstrzygnięcia organu podatkowego.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi I.C. na postanowienie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (...) w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania podatkowego oddala skargę w całości.

Z uzasadnienia:

(...) strona złożyła (...) wniosek o wpis do (...) CEIDG, którym zgłosiła prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej. W ww. wniosku nie wskazała na formę opodatkowania przychodów uzyskanych z tego źródła. Następnie złożyła (...) do NUS [Naczelnika Urzędu Skarbowego] zeznanie podatkowe PIT-28 za 2022 r. o wysokości uzyskanego przychodu, wysokości dokonanych odliczeń i należnego ryczału od przychodów ewidencjonowanych.

(...) strona wniosła o uwzględnienie opodatkowania pozarolniczej działalności gospodarczej na zasadach ryczału od przychodów ewidencjonowanych za 2022 r. oraz o możliwość kontynuowania ww. formy opodatkowania w 2023 r. W uzasadnieniu pisma wyjaśniła, że składając wniosek o wpis do CEIDG, była przekonana o dokonanych wyborze formy opodatkowania na zasadach ryczału od przychodów ewidencjonowanych. Poinformowała przy tym, że od początku prowadzenia działalności gospodarczej wpłacała podatek według zasad dotyczących ryczału oraz złożyła deklarację podatkową PIT-28 za 2022 r.

Organ pierwszej instancji (...) odmówił wszczęcia postępowania podatkowego w ww. zakresie (...).

(...) Dyrektor Izby Administracji Skarbowej utrzymał w mocy ww. postanowienie. (...)

(...) strona wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

(...) zgodnie z art. 165 § 1 Ordynacji podatkowej postępowanie podatkowe wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

(...) postępowanie podatkowe ma na celu ustalenie istnienia i zakresu roszczeń pieniężnych państwa oraz samorządu terytorialnego w stosunku do podmiotów, które znajdują się w sytuacji określonej przez prawo podatkowe. Podejmowane w postępowaniu czynności organów podatkowych, stron i innych uczestników postępowania zmierzają do rozstrzygnięcia sprawy podatkowej (np. wymiaru podatku, zwolnienia podatnika od podatku, przyznania ulgi podatkowej, umorzenia zaległości podatkowej czy też obliczenia, poboru oraz wpłacenia podatku albo zaliczki na podatek). Rozstrzygnięcie każdej sprawy podatkowej wymaga ustalenia dwóch stanów: stanu prawnego określonego w przepisach prawnych dotyczących poszczególnych podatków i w przepisach ogólnego prawa podatkowego materialnego oraz podatkowego stanu faktycznego. Zatem zasadniczym celem postępowania podatkowego (procedury podatkowej) jest realizacja uprawnień i obowiązków podatkowych różnych podmiotów, zawartych w przepisach materialnego prawa podatkowego (zob. J. Małecki, *Rozdział XIX. Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej*, w: J. Małecki, A. Gomułowicz, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2013, nb 1022). (...) Ordynacja podatkowa nie określa wprost celów postępowania podatkowego. Jednakże można je ustalić na podstawie normy art. 21 § 3 o.p. Zgodnie z postanowieniem tego przepisu, jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. Tym samym celem postępowania podatkowego jest w takim przypadku wydanie decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego w innej wysokości niż wynikająca z deklaracji podatkowej złożonej przez podatnika bądź zobowiązania podatkowego, którego podatnik „nie zadeklarował”. Nieco inne cele postępowania podatkowego związane są ze zobowiązaniami powstającymi poprzez doręczenie decyzji organu podatkowego ustalającego wysokość zobowiązania podatkowego (art. 21 § 1 pkt 2 o.p.). Celem takiego postępowania jest bowiem „wymierzenie” podatku. Jego istotą jest zatem ustalenie przez organ podatkowy wysokości zobowiązania podatkowego, a nie sprawdzenie poprawności zadeklarowanego podatku w wyniku dokonanego (...) samoobliczenia. W efekcie cele postępowania są – co do zasady – związane z ustaleniem (określeniem) prawidłowej kwoty podatku. Przy tym o ile w zakresie zobowiązań powstających w wyniku wydania decyzji organu podatkowego (art. 21 § 1 pkt 2 o.p.) postępowania te wszczyna się w każdej sytuacji w celu wydania takich decyzji, (...) [o tyle] w zakresie zobowiązań powstających z mocy prawa (art. 21 § 1 pkt 1 o.p.) postępowanie podatkowe wszczyna się

jedynie w sytuacji, gdy podatnik nie wywiązał się ze swoich obowiązków związanych z samoobliczeniem podatku (zob. A. Mariański, *Rodzaje postępowań w ordynacji podatkowej: czynności sprawdzające, kontrola oraz postępowanie podatkowe*, „Przegląd Podatkowy” 2010, nr 4, s. 40).

(...) art. 165 § 1 o.p., wskazując na dwa sposoby wszczęcia postępowania podatkowego, nie przesądza, w jakich sprawach ww. dwa sposoby, bądź jeden z nich, mogą znaleźć zastosowanie. Tym samym art. 165 § 1 o.p. samoistnie nie daje odpowiedzi na pytanie, czy w konkretnej sprawie postępowanie podatkowe może być zainicjowane przez stronę czy (...) wyłącznie przez organ, czy też uprawnienie takie posiada każdy z ww. podmiotów. Kwestię tę rozstrzygają natomiast przepisy materialnego prawa podatkowego, które albo wprost wyznaczają podmiot uprawniony do uruchomienia postępowania w danego rodzaju sprawach, albo (...) przesądza to zagadnienie na skutek odpowiedniego ukształtowania instytucji prawa podatkowego. Zatem art. 165 § 1 o.p. jest przepisem procesowym, który nie tworzy dla stron postępowania uprawnień do żądania wszczęcia postępowania niewynikających dla nich z materialnego prawa podatkowego (zob. wyrok NSA z 27 marca 2019 r., I FSK 1914/16 (...)).

(...) z art. 165a § 1 o.p. wynika, że gdy żądanie, o którym mowa w art. 165 o.p., zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z jakichkolwiek innych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ podatkowy wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. (...) wydanie postanowienia na podstawie art. 165a o.p. [po]winno być poprzedzone zbadaniem przez właściwy organ istnienia przesłanek uzasadniających odmowę wszczęcia postępowania. (...) postępowanie nie może być wszczęte w szczególności, gdy wszczęciu postępowania podatkowego stoi na przeszkodzie przepis prawa bądź poszczególne jego przepisy, których wykładnia uniemożliwia prowadzenie tego postępowania i rozpatrzenia treści żądania w sposób merytoryczny. Inne przyczyny, o których mowa w art. 165a § 1 o.p., to również brak w przepisach ustaw podatkowych podstawy do rozpatrzenia żądania danej treści w trybie postępowania podatkowego albo sytuacja, w której w danej sprawie toczy się postępowanie podatkowe, czy też okoliczność, że została już wydana decyzja podatkowa. Zanim jednak właściwy organ wyda postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, jest zobowiązany ustalić przedmiot żądania podmiotu wnoszącego podanie i wykazać, że postępowanie w tym zakresie nie może się toczyć (zob. wyrok NSA z 19 grudnia 2018 r., I GSK 1221/16 i powołane tam orzecznictwo).

W przypadku odmowy wszczęcia postępowania podatkowego na podstawie art. 165 § 1 o.p. organ wydaje postanowienie. (...) uzasadnienie faktyczne i prawne jest ważnym elementem postanowienia, przedstawia bowiem tok rozumowania organu, który doprowadził do wydanego rozstrzygnięcia, i pozwala stronie postępowania poznać przesłanki, którymi kierował się organ. Postanowienie powinno wskazywać ustalony przez organ stan faktyczny, określać powody zastosowania tej, a nie innej kwalifikacji prawnej i wskazywać, jakie okoliczności stanu faktycznego odpowiadają normie prawnej zastosowanej w sprawie. Prawidłowo zredagowane uzasadnienie wymaga logicznego i czytelnego przedstawienia przez organ swojego stanowiska. Nie może ono zawierać sprzeczności i powinno przekonywać

adresata postanowienia o słuszności podjętego rozstrzygnięcia (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 30 marca 2020 r., I SA/Bd 85/20).

(...) zaskarżone postanowienie nie narusza art. 165a § 1 o.p. (...).

(...) strona skarżąca zażądała od organu podatkowego wszczęcia postępowania w przedmiocie uwzględnienia ryczału ewidencjonowanego jako formy opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej w 2022 r. i w 2023 r. (...) w takim przedmiocie postępowanie podatkowe nie mogło zostać wszczęte, (...) [gdyż] tak zarysowany przedmiot postępowania nie mógłby zostać przedmiotem rozstrzygnięcia organu podatkowego zapadłego w drodze decyzji administracyjnej (podatkowej). Na możliwość prowadzenia postępowania podatkowego w ww. przedmiocie nie wskazuje żaden przepis u.p.d.o.f., u.z.p.d.f. ani o.p. (...) postępowanie podatkowe może się toczyć co do ustalenia (określenia) lub wymiaru zobowiązania podatkowego, ewentualnie stwierdzenia nadpłaty, udzielenia ulgi, a także co do wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji. Natomiast żądanie strony skarżącej, aby organ wszczął postępowanie we wskazanym przez nią przedmiocie (...), nie mogło skutkować wszczęciem postępowania podatkowego. Wystąpił zatem przypadek, w którym „z innej przyczyny” (w rozumieniu art. 165a § 1 o.p.) postępowanie nie mogło zostać wszczęte, a tym bardziej prowadzone i zakończone decyzją organu podatkowego. (...) jeśli wnioskodawca żąda wszczęcia postępowania podatkowego w przedmiocie, który nie mógłby stać się – w efekcie przeprowadzonego postępowania podatkowego – przedmiotem władczego rozstrzygnięcia organu podatkowego, to wówczas zachodzi „inna przyczyna” uzasadniająca wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 165a § 1 Ordynacji podatkowej.

(...) strona skarżąca w zeznaniu podatkowym za 2022 r. (PIT-28) wykazała przychody z działalności opodatkowane w formie ryczału od przychodów ewidencjonowanych. Tymczasem z ustaleń organu podatkowego wynikało, że strona nie złożyła we właściwej formie oświadczenia o wyborze takiej formy opodatkowania. Strona uzyskała o tym informację od pracownika organu (...), po czym wystąpiła z wnioskiem (...) o wszczęcie postępowania podatkowego w ww. przedmiocie. Te okoliczności (...) spowodowały, że organy obu instancji, szczególnie organ odwoławczy, znaczną część rozważań w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia poświęciły ocenie tego, czy skarżąca dokonała skutecznego wyboru opodatkowania w formie ryczału od przychodów ewidencjonowanych. Takie działanie organów naruszało art. 210 § 4 o.p. w zw. z art. 219 o.p. poprzez zawarcie w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia i poprzedzającego je postanowienia NUS ustaleń faktycznych i ocen prawnych wykraczających poza uzasadnienie odmowy wszczęcia postępowania. Skoro organ odmówił wszczęcia postępowania na wniosek strony skarżącej, to wadliwe było czynienie w uzasadnieniu tej odmowy ustaleń odnoszących się do *meritum* twierdzeń strony co do możliwości zastosowania postulowanej przez nią formy opodatkowania. Uzasadnienie zaskarżonego postanowienia w efekcie zawiera omówienie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności, a także uzasadnienie prawne, które zostało sporządzone z naruszeniem art. 210 § 4 o.p. w zw. z art. 219 o.p., wykracza bowiem poza uzasadnienie wymagane w przypadku rozstrzygnięcia wydanego na podstawie

art. 165a § 1 o.p. Niemniej Sąd ocenił, że pomimo częściowo wadliwego uzasadnienia zaskarżone postanowienie i poprzedzające je postanowienie organu pierwszej instancji co do wyniku sprawy, jakim była odmowa wszczęcia postępowania, odpowiadały prawu, a więc brak było podstaw do ich uchylenia. (...)

6. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 października 2024 r.
(sygn. akt I SA/Gd 551/24)

Teza: Zgodnie z art. 6i ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2024 r. poz. 399) obowiązek uiszczenia opłaty w przypadku nieruchomości, w której zamieszkuje mieszkaniec, powstaje za każdy miesiąc zamieszkiwania w nieruchomości i nie jest uzależniony od przekazania przez mieszkańca odpadów komunalnych, jak również od tego, czy odpady są na nieruchomości wytwarzane, czy też nie.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi T.S. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego (...) w przedmiocie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok 2020 (...)

uchyla zaskarżoną decyzję (...).

Z uzasadnienia:

(...) Skarżący złożył deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, wskazując jako początek terminu jej obowiązywania sierpień 2020 r. Jednocześnie skarżący wskazał okres zamieszkiwania na nieruchomości maj-wrzesień. W aktach sprawy znajdują się też informacje (...) o zużyciu wody na przedmiotowej nieruchomości w 2020 r. (...)

SKO (...) stwierdziło, że odczyty wodomierzy wskazują na okres łącznie od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. W tym okresie na nieruchomości zużywano wodę. (...)

(...) Skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku. W jej uzasadnieniu podał, że podstawą złożenia deklaracji było przewidywanie, że będzie wytwarzał odpady. Do czasu złożenia deklaracji odpady nie były wytwarzane, również w nieruchomości nikt nie zamieszkiwał. Zużycie wody występowało, skarżący bowiem podlewał nasadzenia i trawnik na działce oraz prowadził prace wykończeniowe wewnętrzne w domu. (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

(...) Zgodnie z art. 6i ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy – za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec. Właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, są w związku z tym zobowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której

są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h u.c.p.g.)

Na podstawie art. 6m ust. 1 u.c.p.g. właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania w danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania w danej nieruchomości odpadów komunalnych. Deklaracja ma przy tym charakter bezterminowy, wykazuje się w niej miesięczną wysokość opłaty, która obowiązuje aż do zaistnienia okoliczności wpływających na jej wysokość, z czym powinno się wiązać złożenie nowej deklaracji. Zgodnie zaś z art. 6o u.c.p.g. w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta upoważniony został do określenia w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających w nieruchomościach o podobnym charakterze. Wybór metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz określenie stawki opłaty następuje w drodze uchwały rady gminy (art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.).

Z powołanych przepisów wynika, że wysokość opłaty określana jest w uchwale rady gminy, a obowiązek uiszczenia opłaty w przypadku nieruchomości, w której zamieszkuje mieszkaniec, powstaje za każdy miesiąc zamieszkiwania w nieruchomości i nie jest uzależniony od przekazania przez mieszkańca odpadów komunalnych, jak również do tego, czy odpady są na nieruchomości wytwarzane czy też nie. Spoczywający na skarżącym obowiązek uiszczenia opłaty nie jest zatem uzależniony od wykonania, częściowego wykonania czy też niewykonania przez gminę obowiązku odbioru odpadów od właściciela nieruchomości. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie jest bowiem ceną za wykonaną usługę. Uprawnienie do pobierania opłat nie wynika z umowy cywilnoprawnej zawartej pomiędzy gminą i właścicielem nieruchomości, lecz [wynika] z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz unormowań zawartych w uchwałach rady gminy.

(...) pobieranie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest czynnością mieszczącą się w sferze publicznoprawnej, w wykonywaniu której gmina występuje w roli organu władzy publicznej. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter publicznoprawny i jest oderwana od faktycznej ilości wytwarzanych i odbieranych przez gminę odpadów. Ustawodawca w art. 6i ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. ustanowił bowiem domniemanie, że w zamieszkałych nieruchomościach powstają odpady, co jest zgodne z logiką i doświadczeniem życiowym (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II FSK 1579/15; (...) WSA w Kielcach z 28 lipca 2016 r., I SA/Ke 377/16 (...)). (...) właściciel każdej nieruchomości zamieszkałej ma obowiązek poddać się rygorom gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i nie zwalnia takiego właściciela samodzielne zagospodarowanie odpadami komunalnymi. (...)

Przywołać wypada również wyrok TK z 28 listopada 2013 r., K 17/12, w którym stwierdzono, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter daniny publicznej. (...)

Podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty nie mają zatem swobody w decydowaniu o potrzebie (obowiązku) jej ponoszenia, a w szczególności nie są uprawnione do powstrzymywania się od jej uiszczenia w sytuacji, gdy gmina nie realizuje ustawowego obowiązku odbioru odpadów. Opłata nie jest bowiem świadczeniem wzajemnym uiszczanym za wykonaną przez gminę usługę, lecz wynika z ustawowego obowiązku partycypowania przez właścicieli nieruchomości w kosztach gospodarowania odpadami komunalnymi ponoszonymi przez gminę, na terenie której położona jest nieruchomość stanowiąca przedmiot własności podmiotu zobowiązanego do zapłaty tej opłaty.

(...) określając przesłankę zamieszkiwania, ustawodawca nie wprowadził jej doprecyzowania, wykorzystując przykładowo definicję legalną, czy też inne środki legislacyjne, poprzez które należałoby ustalić jej zakres znaczeniowy. Jak zwrócił uwagę NSA w wyroku z 21 czerwca 2022 r., II FSK 5051/21, w konkretnym przypadku oznacza to (...) konieczność takiego sposobu rozumienia przesłanki, aby nie wprowadzać dodatkowych wymogów modyfikujących jej zakres znaczeniowy. Inaczej mówiąc, przesłankę tę należy rozumieć poprzez odniesienie do danej nieruchomości, na której zamieszkuje mieszkanie, a zatem z uwzględnieniem specyfiki konkretnej sytuacji.

(...) organy obu instancji (...) utożsały przesłankę zamieszkiwania ze zużyciem wody na nieruchomości. Zużycie wody w większości przypadków wiąże się z zamieszkiwaniem nieruchomości, ale może zdarzyć się sytuacja, że zużycie wody nie będzie związane z zamieszkiwaniem.

(...) konieczne jest zatem dokonanie ustaleń adekwatnych do okoliczności rozpoznawanej sprawy, które w sposób jednoznaczny potwierdzałyby fakt zamieszkiwania nieruchomości w okresach, za które wymierzona została opłata.

Z przedłożonych Sądowi akt sprawy nie wynika, aby organy zebrały jakiegokolwiek materiał dowodowy poza informacjami o zużyciu wody, który potwierdzałby fakt zamieszkiwania nieruchomości. Zważyć zaś należy, że w roku 2020 budynek (...) był w budowie, a według skarżącego woda była używana wyłącznie do podlewania nasadzeń i trawnika oraz przy pracach wykończeniowych. Do okoliczności tych w żaden sposób się nie odniesiono, chociaż skarżący podniósł je w odwołaniu. (...)

W toku ponownie prowadzonego postępowania rzeczą organu będzie przeprowadzenie postępowania, które pozwoli na ustalenie, czy w spornych okresach roku 2020 nieruchomość (...) była zamieszkiwana, czy też nie. Pomocne w tym względzie mogą być m.in. wyjaśnienia skarżącego, ustalenia dotyczące zużycia innych mediów poza wodą (prąd, internet, telewizja kablowa, telefon), czy też dokumenty związane z budową budynku (dziennik budowy), które pozwolą ustalić, czy zamieszkiwanie w budynku przed lipcem 2020 r. było możliwe. (...)

Wybór: sędziowie NSA:

Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień
(Naczelny Sąd Administracyjny)

Opracowanie: *dr hab. Marcin Wiącek prof. UW*
(Uniwersytet Warszawski)

V. Glosy

Mgr Jacek Pakuła

[Magister prawa; Instytut Prawa Szkolnictwa Wyższego i Nauki;
OID: <https://orcid.org/0009-0007-4529-8698>]

Prof. dr hab. Jan Paweł Tarno

[Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w st. spoczynku; profesor,
Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości im. Księcia Kazimierza Kujawskiego
w Inowrocławiu;
OID: <https://orcid.org/0000-0001-9505-878X>]

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2024 r. (sygn. akt III OSK 2697/23)¹

Streszczenie: Komentowany wyrok NSA dotyczy regulacji prawnej dostępu do pomocy materialnej dla studentów. Przepis art. 93 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce stanowi, że pomoc materialna przysługuje przez okres 12 semestrów, bez względu na jej pobieranie, z zastrzeżeniem, że przysługuje ona w ramach studiów pierwszego stopnia – nie dłużej niż przez 9 semestrów, a na studiach drugiego stopnia – nie dłużej niż przez 7 semestrów. Wykładnia zawartego w tym przepisie ograniczenia jest przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. Nie rozwiewa ich wyrok NSA będący przedmiotem niniejszej, krytycznej glosy.

Słowa kluczowe: pomoc materialna dla studentów, stypendium dla osób niepełnosprawnych

Teza:

Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw (...) [i użyte w art. 93 ust. 4 ustawy sformułowanie] „bez względu na ich pobieranie przez studenta” (...) łączy (...) prawo do świadczenia [świadczeń pomocy materialnej] z okresem studiowania, a nie jak uprzednio z okresem korzystania przez studenta ze świadczenia.

1. Wprowadzenie

Komentowany wyrok NSA dotyczy bardzo ważnego zagadnienia, jakim jest zakres dostępu do pomocy materialnej dla studentów. Pomoc ta ma źródło w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP², a studenci pobierający naukę mogą ubiegać się w szkole

¹ Wkład współautorów w powstanie opracowania z zakresie koncepcji, założeń, metod wykorzystywanych podczas jego przygotowywania: Jacek Pakuła 50%, Jan Paweł Tarno 50%.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

wyższej o stypendia i zapomogi, których warunki przyznawania określa ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce³. Jednym z takich świadczeń jest stypendium dla osób niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 89 p.s.w.n. stypendium dla osób niepełnosprawnych może otrzymać student posiadający m.in. orzeczenie o niepełnosprawności⁴. Właśnie decyzja odmawiająca przyznania stypendium dla osób niepełnosprawnych była przedmiotem kontroli sądowej w prezentowanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Dla porządku i jasności wyводу należy przytoczyć treść art. 93 ust. 2 pkt 1 p.s.w.n. w brzmieniu pierwotnym (tzw. 6 lat)⁵: „Świadczenia, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1–4 i art. 359 ust. 1: 1) przysługują na studiach pierwszego stopnia, studiach drugiego stopnia i jednolitych studiach magisterskich, jednak nie dłużej niż przez okres 6 lat”. Przepis ten został znowelizowany ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw⁶ i aktualnie chodzi o art. 93 ust. 4 p.s.w.n. (tzw. 12 semestrów), zgodnie z którym: „Łączny okres, przez który przysługują świadczenia, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1–4 i art. 359 ust. 1, wynosi 12 semestrów, bez względu na ich pobieranie przez studenta, z zastrzeżeniem że w ramach tego okresu świadczenia przysługują na studiach:

- 1) pierwszego stopnia – nie dłużej niż przez 9 semestrów;
- 2) drugiego stopnia – nie dłużej niż przez 7 semestrów”.

Wreszcie należy przytoczyć treść art. 16 ww. ustawy nowelizującej, zgodnie z którym „Do przyznawania świadczeń, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1–4 i art. 359 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w pierwszym semestrze roku akademickiego 2021/2022 stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym”.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że wykładnia treści znowelizowanego art. 93 ust. 4 p.s.w.n. stała się przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. Aktualnie można dostrzec przynajmniej cztery stanowiska określające zasady ustalania okresów, na które może być przyznane to stypendium:

- 1) liczy się studiowanie, w tym okresy przed 1 października 2019 r.⁷;
- 2) liczy się studiowanie, ale pierwszym z 12 semestrów jest semestr letni 2021/2022⁸;
- 3) liczy się pobieranie świadczeń, w tym świadczenia przyznane przed 1 października 2019 r.⁹;

³ Art. 86 ust. 1 pkt 1–4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.; dalej: p.s.w.n.

⁴ W poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.; dalej: p.s.w. z 2005 r., świadczenie to, zgodnie z art. 173 ust. 1 pkt 2 nosiło nazwę „stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych”, w myśl zaś z art. 180 „Stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych może otrzymywać student z tytułu niepełnosprawności potwierdzonej orzeczeniem właściwego organu”.

⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1668.

⁶ Dz.U. poz. 2232; dalej: nowela, nowelizacja lub ustawa nowelizująca z dnia 17 listopada 2021 r.

⁷ Np. wyrok WSA w Krakowie z 24 czerwca 2024 r., III SA/Kr 444/24, CBOSA.

⁸ Zob. wyrok WSA w Opolu z 25 lipca 2024 r., I SA/Op 513/24, CBOSA.

⁹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 5 października 2023 r., III SA/Kr 407/23, CBOSA.

4) liczy się pobieranie świadczeń, ale przyznanych od 1 października 2019 r.¹⁰

Oczywiste jest, że ograniczenie zawarte w art. 93 ust. 4 p.s.w.n. nie może być rozumiane odmiennie w zależności od szkoły wyższej i postanowień przyjętych w regulaminie przyznawania świadczeń czy sądu pierwszej instancji. Prawdłowe może być tylko jedno stanowisko, argumenty zaś, które przedstawiamy w dalszej części glosy, powinny pozwolić na kompleksową ocenę, która z zaprezentowanych wyżej wykładni jest prawidłowa.

2. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego

Student ubiegał się o przyznanie stypendium dla osób niepełnosprawnych w roku akademickim 2022/2023. Do wniosku załączył wymagane dokumenty. Organ pierwszej instancji odmówił przyznania stypendium, wskazując, że student wykorzystał okres przysługiwania świadczeń, o którym mowa w art. 93 ust. 4 i 5 p.s.w.n., okres studiowania bowiem przekroczył 12 semestrów. Historia jego studiowania wyglądała następująco:

- rok akademicki 2013/2014 – biotechnologia stosowana, studia pierwszego stopnia – 2 semestry;
- rok akademicki 2014/2015–2016/2017 – biologia medyczna, studia pierwszego stopnia – 6 semestrów, uzyskanie tytułu zawodowego;
- rok akademicki 2019/2020 – farmacja, studia jednolite magisterskie – 2 semestry;
- rok akademicki 2020 – nadal – kierunek lekarski, studia jednolite magisterskie – do momentu złożenia wniosku o stypendium zaliczone 4 semestry;
- rok akademicki 2021/2022 – biotechnologia medyczna – okres studiowania pokrywał się z kierunkiem lekarskim, nie jest więc uwzględniany do limitu 12/14 semestrów.

Ze stanowiskiem organu nie zgodził się student, który podnosił, że pobierał stypendium przez 5 semestrów. Z przedłożonych zaświadczeń wynikało, że na kierunkach biotechnologia stosowana oraz biologia medyczna pobierał naukę na zasadach pełnej odpłatności i w okresie studiów nie miał prawa do żadnej formy świadczeń stypendialnych. W odwołaniu student podał, że organ błędnie przyjął, iż pojęcie „przysługiwanie świadczeń” jest tożsame z pojęciem „posiadanie statusu studenta”. W ocenie studenta chodzi więc nie o semestry studiowania, ale o semestry, w których korzystał z pomocy materialnej. Jednocześnie wskazał, że pierwsze orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zostało wydane przez powiatowy zespół ds. orzekania w 2019 r., kolejne w 2020 r., natomiast stało się ono ostateczne wraz z uprawomocnieniem się wyroku sądu rejonowego w marcu 2022 r.

Organ odwoławczy utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu wskazał, że student studiował przez okres przekraczający 12 semestrów, a do okresu, w którym przysługuje stypendium, należy wliczać okres studiowania sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, odwołał się

¹⁰ Np. wyrok WSA w Szczecinie z 11 kwietnia 2024 r., II SA/Sz 117/24, CBOSA.

przy tym do orzeczeń NSA¹¹, które dotyczyły wprowadzie wykładni ograniczenia dotyczącego okresu 6 lat, lecz z których wynikało, że należy uwzględnić fakt pobierania stypendium przed wejściem w życie ww. ustawy. Natomiast jeśli chodzi o możliwość ubiegania się o stypendium na podstawie orzeczenia dopiero po uprawomocnieniu się wyroku sądu rejonowego, organ podniósł, że student na podstawie tego orzeczenia otrzymywał przez 2 lata (4 semestry) stypendium dla osób niepełnosprawnych, dlatego jego stanowiska, że dopiero od uprawomocnienia się orzeczenia przysługuje mu uprawnienie do otrzymania pomocy, nie można uznać za prawidłowe. Organ wskazał również, że w sprawie nie ma zastosowania art. 93 ust. 7 p.s.w.n., zgodnie z którym „W przypadku gdy niepełnosprawność powstała w trakcie studiów lub po uzyskaniu tytułu zawodowego, świadczenie, o którym mowa w art. 86 ust. 1 pkt 2, przysługuje przez dodatkowy okres 12 semestrów” – z treści orzeczenia bowiem wynika, że niepełnosprawność istnieje od urodzenia.

3. Postępowanie przed sądem pierwszej instancji

Decyzja organu odwoławczego została zaskarżona do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Skarżący zarzucił przede wszystkim błędną wykładnię art. 93 ust. 4 p.s.w.n. przez przyjęcie, że chodzi o 12 pierwszych semestrów studiowania, a nie o semestry objęte pomocą materialną, a także naruszenie zasady *lex retro non agit* przez zastosowanie nowej ustawy do świadczeń uzyskanych przed wejściem w życie nowelizacji, podczas gdy przepisy te odnoszą się wyłącznie do świadczeń uzyskanych na gruncie tej ustawy, a zatem rozpoczęcie biegu tego terminu, niezależnie od tego, jak go rozumieć, nie mogło nastąpić wcześniej niż z dniem wejścia w życie tych regulacji, tj. z dniem 1 października 2019 r. W uzasadnieniu skargi podniósł również, że przed 2018 r. nie posiadał ani obywatelstwa polskiego, ani Karty Polaka, nie spełniał też innych przesłanek otrzymania stypendium – przebywał bowiem w Polsce tylko na podstawie wizy Schengen, krajowej albo Karty Pobytu wydanej na podstawie studiów, a naukę pobierał na zasadach pełnej odpłatności i nie miał prawa do żadnej formy świadczeń stypendialnych. Kartę Polaka otrzymał 5 czerwca 2018 r., dopiero zatem od tej daty mógł ubiegać się o pomoc materialną.

Rozpatrując skargę, WSA uznał, że nie zasługuje ona na uwzględnienie. Przyznał, że ustawa nowelizująca z dnia 17 listopada 2021 r. dokonała radykalnej zmiany okresu, w którym student jest uprawniony do pobierania świadczeń pomocy materialnej. Sąd wskazał, że nowelizacja jednoznacznie ograniczyła czas, przez który to prawo do pomocy materialnej przysługuje, wiążąc ten czas z okresem samego studiowania. Odwołał się również do projektu nowelizacji¹². Końcowo wskazał, że brzmienie przepisu art. 93 ust. 4 p.s.w.n. jest jednoznaczne i konkretne; treść

¹¹ Wyroki NSA: z 7 czerwca 2022 r., III OSK 5175/21; z 20 października 2022 r., III OSK 5980/21, CBOSA.

¹² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX kadencji, druk nr 1569, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1569> (dostęp: 20 listopada 2024 r.).

przepisu nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Zgodził się również, że nie można było zastosować wyjątku, o którym mowa w art. 93 ust. 7 p.s.w.n., gdyż niepełnosprawność skarżącego nie powstała w trakcie studiów ani po uzyskaniu tytułu zawodowego.

4. Ocena prawna NSA

W skardze kasacyjnej zarzucono wyrokowi sądu pierwszej instancji „naruszenie przepisów prawa materialnego, a to art. 93 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że nowelizacja przedmiotowego przepisu jednoznacznie ograniczyła czasokres, przez który przysługuje prawo do świadczenia, wiążąc ten czas z okresem studiowania jako podstawowej przesłanki ustawowej i związanego z nią uprawnienia do ubiegania się o świadczenie, z którego student może korzystać, podczas gdy przedmiotowa nowelizacja nie doprowadziła do takiej zmiany, a ponadto przyjęta przez sąd wykładnia prowadzi do naruszenia art. 70 ust. 4 Konstytucji”. Wskazano, że zachowuje aktualność rozumienie definicji „przysługiwania”, wypracowane przez sądy administracyjne na tle ograniczenia powiązanego z okresem 6 lat. Nadal więc chodzi o świadczenie przyznane. Podano, że dopisek „bez względu na pobieranie” dotyczy studentów, którzy otrzymali decyzję w przedmiocie przyznania, a w trakcie studiowania zrezygnowali ze studiów, a tym samym przyznanych świadczeń nie pobrali. Podkreślono również, że znaczenie ma decyzja w przedmiocie przyznania pomocy materialnej, ma ona bowiem charakter konstytutywny. W ocenie skarżącego wyrok WSA narusza art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, ponieważ prowadzi do sytuacji, że poszczególni studenci mogą pobierać świadczenia przez różny czas pomimo spełnienia przesłanek merytorycznych do uzyskania tych świadczeń. Wreszcie – nowa wykładnia dotyczy nie tylko osób rozpoczynających studia, lecz także osób, które studentami już są, i taka zmiana prawa ich zaskakuje. Skarżący podkreślił również, że przez pierwsze 8 z dotychczasowych 14 semestrów był studentem zagranicznym, bez prawa do stypendium.

Naczelny Sąd Administracyjny w głosowanym wyroku uznał, że ustawa nowelizująca dokonała radykalnej zmiany w dostępie do pomocy materialnej. Zaznaczył, że w poprzednim stanie prawnym pojęcie użyte w art. 93 ust. 2 ustawy sprzed nowelizacji „przysługiwanie świadczenia”, połączone z okresem 6 lat, definiowano jako taką sytuację, gdy „w danym okresie dana osoba posiadała status studenta, ubiegała się o świadczenie i wobec spełnienia warunków jego otrzymania świadczenie faktycznie otrzymała. (...) Limitowanie czasookresu świadczeń następowało przez czas ich pobierania. Nowelizacja ustawy doprowadziła do zmiany przesłanek materialnoprawnych przyznawania świadczeń studentowi, uzależniając prawo do nich dodatkowo od czasookresu studiowania, co nastąpiło w sposób jednoznaczny na poziomie językowym przez zmianę treści art. 93 ust. 4 ustawy”. W ocenie NSA sformułowanie „bez względu na ich pobieranie przez studenta” łączy „prawo do świadczenia także z okresem studiowania, a nie jak uprzednio z okresem korzystania przez studenta ze świadczenia”. Sąd podkreślił, że „Warstwa językowa tego przepisu prowadzi do wyniku jednoznacznego, zaś treść skargi kasacyjnej

opiera się nie tyle na podjęciu próby analizy semantycznej spornego przepisu, (...) [ile na] przywołaniu[u] nieaktualnej już argumentacji sądów administracyjnych w odniesieniu do przepisów o treści już nieobowiązującej”.

5. Komentarz do wyroku NSA

Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się do wykładni językowej, przyjmując, że ograniczenie zawarte w art. 93 ust. 4 p.s.w.n. łączy się z okresem pierwszych semestrów studiowania. Toteż przysługiwanie stypendium bez względu na pobieranie oznacza, że chodzi o studiowanie.

Językowa warstwa wymaga odwołania się do słownika języka polskiego. *Wielki słownik języka polskiego* wskazuje, że czasownik „przysługiwać” oznacza „należeć się – ze względu na to, co ktoś wcześniej zrobił, lub na obowiązujące zasady albo zwyczaje powinno się w związku z nim stać to, co zostanie powiedziane”¹³. Pomoc materialna przyznawana jest na wniosek studenta, a organ nie działa tutaj z urzędu. Należy pamiętać, że decyzja w przedmiocie przyznania pomocy materialnej dla studentów ma charakter konstytutywny¹⁴. Nie można przyjąć, jakoby z przepisu art. 93 ust. 4 p.s.w.n. wynikało, iż przysługiwanie bez względu na pobieranie ma być rozumiane jako pierwsze 12 semestrów studiowania (posiadanie statusu studenta). Przykładowo art. 447 p.s.w.n. odróżnia status studenta od możliwości ubiegania się o pomoc materialną w szkole wyższej.

Słownikowe znaczenie czasownika „przysługiwać” było przedmiotem analizy w orzecznictwie NSA. Można wskazać tu np. na wyrok NSA z 7 marca 2023 r., III OSK 7051/21¹⁵, w którym na gruncie art. 93 ust. 2 pkt 1 p.s.w.n. w brzmieniu pierwotnym (tzw. 6 lat) przyjęto, że:

- pojęcie „przysługiwać” – „wobec braku nadania temu terminowi odrębnego znaczenia na gruncie tej ustawy – należy interpretować zgodnie z potocznym (powszechnie przyjętym) rozumieniem”. Oznacza ono „przypadać komuś w udziale; należeć się z tytułu ustawy, prawa, przywileju; skorzystać z przysługującego prawa”¹⁶;
- sformułowanie „świadczenie przysuguje”, „jakie zostało użyte w art. 93 ust. 2 pkt 1 p.s.w.n., należy rozumieć jako świadczenie, które zostało przyznane studentowi po spełnieniu wymaganych kryteriów”;
- „dla biegu okresu 6 lat, o którym mowa w omawianym przepisie, ma znaczenie to, że student występował o świadczenie, które zostało mu przyznane, i je pobierał”.

¹³ Hasła: „przysługiwać” i „należeć się”, w: *Wielki słownik języka polskiego*, <https://wsjp.pl/> (dostęp: 20 listopada 2024 r.).

¹⁴ Takie stanowisko zajął m.in. NSA w wyroku z 23 lipca 2013 r., I OSK 929/13, CBOSA, zgodnie z którym nabycie uprawnienia do stypendium następuje nie z chwilą immatrykulacji czy zaliczenia kolejnego roku, ale na mocy decyzji. Podobny wniosek można wywieść z wyroków NSA z 2 czerwca 2023 r., III OSK 3076/21 i III OSK 2272/21, CBOSA, gdyż fakt posiadania, a nawet odzyskania statusu studenta nie oznacza automatycznie, że pomoc materialna musi być przyznana. Zresztą NSA w innym wyroku – z 20 kwietnia 2021 r., III OSK 363/21, CBOSA – przypomniał, że czym innym jest możliwość ubiegania się o stypendium, a czym innym możliwość przyznania stypendium.

¹⁵ CBOSA.

¹⁶ *Słownik języka polskiego L–P*, red. M. Szymczak, Warszawa 1996, s. 1007.

Na tle powyższego należy postawić pytanie: czy nowela z dnia 17 listopada 2021 r., ustalająca prawo do pomocy materialnej na okres 12 semestrów, przekreśla dotychczas wypracowane znaczenia czasownika „przysługiwać”? Pojawia się istotna wątpliwość: czy dopisek „bez względu na pobieranie” prowadzić ma do przyjęcia stanowiska, że „przysługiwanie” ma być rozumiane jako „studiowanie”? Już z lektury art. 93 ust. 4 p.s.w.n. wynika, że czym innym jest przysługiwanie, a czym innym pobieranie. Trudno byłoby uznać, że występująca w tym przepisie zbitka wyrazów ma oznaczać, że chodzi o okres studiowania.

Wskazówką interpretacyjną może być treść wspomnianego projektu nowelizacji: „Ponadto – w celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych i ujednolicenia sposobu ustalania przez uczelnie prawa studentów do świadczeń – proponuje się doprecyzowanie okresów przysługiwania świadczeń przez wskazanie wprost, że do okresów przysługiwania świadczeń wliczają się wszystkie semestry studiowania, z wyjątkiem kolejnych studiów pierwszego stopnia rozpoczętych lub kontynuowanych po uzyskaniu tytułu zawodowego licencjata, inżyniera albo równorzędnego. Wyrażenie «rozpoczęty semestr» występujące w tym przepisie należy traktować jako pełny semestr, bez względu na to, czy kształcenie trwało przez okres całego semestru czy krócej. Zgodnie z intencją projektodawcy nie będzie miało znaczenia, czy kształcenie trwało miesiąc czy dłużej (...)”¹⁷.

Prawidłowa wykładnia zwrotu „12 semestrów” musi prowadzić do podjęcia próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie to wątpliwości interpretacyjne wynikły na gruncie art. 93 ust. 2 w brzmieniu odnoszącym się do okresu 6 lat¹⁸. Praktycznie bowiem od samego początku sądy administracyjne jednoznacznie uznawały, że chodzi tu o przysługiwanie, na mocy decyzji, połączone z wypłatą przyznanych świadczeń. Nie było sporu, czy chodzi o 6 lat studiowania, czy o 6 lat pobierania świadczeń. Gdyby jednak ustawodawca nie godził się na wykładnię przyjętą przez sądy administracyjne, jak rozumieć ów czasownik „przysługiwać”, to nowela musiałaby nadać art. 93 ust. 4 p.s.w.n. zupełnie inne brzmienie, np. „student może otrzymać pomoc materialną przez 12 pierwszych semestrów studiowania”. Konstrukcja przepisu oparta jest nadal na czasowniku „przysługiwać”, co należy łączyć z decyzją w przedmiocie przyznania pomocy materialnej.

Dostrzegamy natomiast w orzecznictwie sądów administracyjnych przynajmniej dwie istotne rozbieżności. Pierwsza z nich dotyczyła zagadnienia intertemporalnego, tj. czy do okresu 6 lat pobierania świadczeń należało wliczać stypendia przyznane tylko na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, czy również te przyznane np. na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁹. Dopiero NSA m.in. w przywołanym wyżej wyroku z 7 marca 2023 r. przyjął, że chodzi również o tzw. stare stypendia.

¹⁷ Uzasadnienie, Sejm IX kadencji, druk nr 1569.

¹⁸ Zob. K. Leweck, *Wykładnia nowego ograniczenia w przyznawaniu stypendiów dla studentów*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 1, s. 57–62.

¹⁹ Za wliczaniem dotychczasowych świadczeń opowiedział się np. WSA w Białymstoku w wyroku z 18 maja 2021 r., II SA/Bk 198/21, CBOSA, a za liczeniem tylko nowych stypendiów – WSA w Białymstoku w wyroku z 15 czerwca 2021 r., II SA/Bk 218/21, CBOSA.

Drugi problem łączył się ze sposobem liczenia okresu 6 lat pobierania świadczeń: czy chodziło o 72 miesiące otrzymywania pomocy, czy np. 60 albo 54. Inny jest bowiem czas trwania roku akademickiego (12 miesięcy), a inny okres, na jaki przyznaje się stypendium (do 10 miesięcy albo 5 miesięcy – semestr zimowy, do 5 miesięcy – semestr letni)²⁰. Do dziś nie udało się wypracować jednolitego stanowiska w orzecznictwie sądowym, ile miesięcy obejmuje okres 6 lat. W jednym wyroku NSA uznał, że chodzi o 72 miesiące²¹, w innym zaś, że o 60 miesięcy²².

Z powyższego wynika, że wątpliwości interpretacyjne, o których mowa w cytowanym projekcie nowelizacji, nie odnoszą się do rzekomego sporu „pobieranie” – „studiowanie”, łączonego z okresem 6 lat. Również zagadnienie, czy wliczać tzw. stare stypendia, zostało rozwiązane w orzecznictwie NSA. Natomiast gdyby nawet dziś zapytać, ile miesięcy pobierania świadczeń składało się na okres 6 lat, to można byłoby otrzymać różne odpowiedzi, w zależności od składu orzekającego. Ustalenie to pozwala na przyjęcie, że powyższe wątpliwości interpretacyjne rozwiązuje nowela z dnia 17 listopada 2021 r. dzięki dopiskowi „bez względu na ich pobieranie przez studenta”. Wystarczy bowiem, że semestr jest objęty decyzją o przyznaniu pomocy materialnej, a student otrzyma przynajmniej jedną ratę stypendium, aby uznać, że ów semestr jest semestrem, w którym student pobierał stypendium. Nie ma znaczenia, ile miesięcy trwa kształcenie ani czy student otrzyma pozostałe raty należnego mu stypendium. Takie znaczenie ograniczenia zawartego w art. 93 ust. 4 p.s.w.n. niewątpliwie ułatwia obliczanie okresu 12 semestrów, ponieważ student, który składa stosowne oświadczenie (i organ, które je weryfikuje), powinien uwzględniać tylko semestry objęte pomocą materialną, bez żmudnego procesu zliczania rat wypłaconych stypendiów, jak to odbywało się pod rządami art. 93 ust. 2 p.s.w.n., który posługiwał się kryterium okresu 6 lat.

Warto jeszcze powrócić do postanowień art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, z którego wynika, że władze publiczne kształtują ustawowo system pomocy materialnej dla studentów, którego celem jest ukończenie studiów²³. Założenie to znajduje potwierdzenie w treści art. 93 ust. 3 p.s.w.n., który odbiera prawo do świadczeń z chwilą uzyskania tytułu zawodowego. Również wskazuje na to art. 94 ust. 2 p.s.w.n., zgodnie z którym decyzja o przyznaniu pomocy materialnej wygasa „z ostatnim dniem miesiąca, w którym student utracił prawo do świadczenia z powodu uzyskania tytułu zawodowego, o którym mowa w art. 93 ust. 3 i 8, został skreślony z listy studentów na kierunku studiów, na którym otrzymywał świadczenie, albo upłynął okres, o którym mowa w art. 93 ust. 4, 5 i 7”. Skoro przepis ten odnosi się do „utruty prawa do świadczenia”, to musi w nim chodzić o stan, gdy świadczenie

²⁰ Np. WSA w Lublinie w wyroku z 10 czerwca 2021 r., III SA/Lu 70/21, CBOSA, przyjął, że chodzi o 54 miesiące, WSA w Krakowie w wyroku z 22 marca 2022 r., III SA/Kr 1338/21, CBOSA – 72 miesiące, a WSA w Bydgoszczy w wyroku z 26 czerwca 2024 r., II SA/Bd 273/24, CBOSA, wskazał, że chodziło o okres 60 miesięcy.

²¹ Wyrok NSA z 7 lipca 2021 r., III OSK 3596/21, CBOSA.

²² Wyrok NSA z 15 czerwca 2021 r., III OSK 3978/21, CBOSA.

²³ Zob. wyrok NSA z 12 grudnia 2012 r., I OSK 2370/12, CBOSA, w którym wprost wskazano, że zamiarem ustawodawcy było wsparcie materialne studenta w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra.

zostało wcześniej przyznane na mocy decyzji administracyjnej. To tylko potwierdza słuszność stanowiska, że mamy do czynienia z kryterium 12 semestrów objęcia pomocą, a nie o pierwsze 12 semestrów studiowania. Skoro art. 93 ust. 4 p.s.w.n. stanowi, że na studiach pierwszego stopnia pomoc przysługuje przez okres do 9 semestrów, to zgodnie z art. 94 ust. 2 p.s.w.n. taka decyzja wygasa po upływie tego terminu. Takie zresztą stanowisko przyjął WSA w Bydgoszczy w wyroku z 15 marca 2023 r., II SA/Bd 529/22. Sąd oddalił skargę studenta, ponieważ „Skarżący pobierał stypendium socjalne przez okres 9 semestrów i po tej dacie rozpoczęły pobieranie ww. stypendium przez dziesiąty semestr”²⁴. Mimo że wygaśnięcie następuje z mocy prawa, to powinno być stwierdzone deklaratoryjną decyzją²⁵. Stwierdzenie bowiem wygaśnięcia decyzji za pomocą odrębnej decyzji leży w interesie strony, gdyż pozwala studentowi, jeśli uzna, że organ błędnie zastosował art. 94 ust. 2 p.s.w.n., podjąć działania mające na celu jego ochronę, a także nie tworzy chaosu w postaci istnienia w obrocie prawnym decyzji pozytywnej, z której wynika powinność wypłaty stypendium przez semestr/rok (do 10 miesięcy).

Istotnego znaczenia nabiera pełne odczytanie normy wyrażonej w art. 93 ust. 4 p.s.w.n. Przepis ten zawiera okresy przypisane do studiów pierwszego stopnia oraz studiów drugiego stopnia (art. 93 ust. 4 pkt 1 i 2 p.s.w.n.). Akceptacja stanowiska, że „łączny okres przysługiwania świadczenia” dotyczy okresu posiadania statusu studenta (12 pierwszych semestrów studiowania), czyni zbędnym zastrzeżenie z art. 93 ust. 4 pkt 2 p.s.w.n. – okres przysługiwania świadczenia na studiach drugiego stopnia – nie dłużej niż przez 7 semestrów. Skoro z przepisu art. 94 ust. 4 pkt 1 i 2 wynika, że na studiach pierwszego stopnia okres przysługiwania świadczenia wynosi maksymalnie 9 semestrów, wiadomo byłoby również, że na studiach drugiego stopnia będzie to zawsze okres pozostały do maksymalnych 12 semestrów. Byłoby to więc sprzeczne z zakazem wykładni *per non est*. Gdyby zaś przyjąć, że „przysługiwanie świadczenia” dotyczy okresów objętych decyzją administracyjną, które nie muszą pokrywać się z pierwszymi 12 semestrami studiowania, to zastrzeżenie z obu punktów art. 93 ust. 4 p.s.w.n. nabiera sensu: jeżeli np. student na pierwszym stopniu studiował 9 semestrów, ale pobierał świadczenie wyłącznie przez 6 semestrów, to wtedy, niezależnie od długości studiowania, na drugim stopniu może pobierać świadczenie maksymalnie przez 6 semestrów, czyli łącznie 12 semestrów. Według stanowiska przyjętego przez NSA w glosowanym wyroku (12 pierwszych semestrów studiowania), student mógłby pobierać świadczenie wyłącznie przez 9 semestrów – 6 semestrów na studiach pierwszego stopnia i 3 semestry na studiach drugiego stopnia, przy czym zastrzeżenie z art. 93 ust. 4 pkt 2 p.s.w.n. byłoby zbędne, bo długość okresu uprawniającego do pomocy materialnej na drugim stopniu wynikałaby z zestawienia okresu posiadania statusu

²⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 15 marca 2023 r., II SA/Bd 529/22, CBOSA.

²⁵ H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, LEX/el. 2023 (dostęp: 20 listopada 2024 r.), komentarz do art. 94; zob. również A. Matan, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej*, Warszawa 2020, s. 108; przywołany powyżej wyrok WSA w Bydgoszczy II SA/Bd 529/22.

studenta – 12 semestrów z maksymalnym okresem studiowania na studiach pierwszego stopnia – 9 semestrów.

W art 93 ust. 4 wskazano, że stypendium łącznie może być przyznane na okres 12 semestrów, przy rozróżnieniu na studia pierwszego i drugiego stopnia, odpowiednio 9 i 7 semestrów. Jeśli więc student studiuje na pierwszym stopniu 9 semestrów, to może na drugim stopniu brać pomoc tylko przez pierwsze 3 semestry, bo $12 - 9 = 3$. Z kolei z art. 65 p.s.w.n. wynika, że studia pierwszego stopnia trwają przynajmniej 6 semestrów. Zgodnie z programem nie można ich ukończyć szybciej. Skoro co do zasady student odbywa studia pierwszego stopnia w ciągu 6 semestrów, to odpowiedź, przez ile semestrów przysługuje mu wsparcie na drugim stopniu, będzie wynikiem działania: 12 semestrów (okres ogólny) minus czas studiowania na pierwszym stopniu (który nie może być krótszy niż 6 semestrów). Oznacza to, że okres, na który można otrzymać pomoc, wynosi 6 semestrów na drugim stopniu, albo jest krótszy, jeśli studia pierwszego stopnia trwały dłużej. Tymczasem ustawodawca stanowi w art. 93 ust. 4, że pomoc przysługuje „nie dłużej niż przez 7 semestrów”.

Jeśli przyjąć, że chodzi o 12 semestrów studiowania, to oznacza, że student odbywający studia pierwszego stopnia, które trwają minimum 6 semestrów, ma dostęp do pomocy maksymalnie przez 6 semestrów na studiach drugiego stopnia. To dlaczego ustawodawca postanowił, że chodzi o okres nie dłuższy niż 7 semestrów, a nie wprost, że chodzi o 6 semestrów?

Niemożliwe, żeby student ukończył studia pierwszego stopnia w czasie krótszym niż 6 semestrów. Gdyby art. 65 stanowił, że studia pierwszego stopnia trwają przynajmniej 4 semestry studiowania, to ograniczenie dotyczące drugiego stopnia miałoby sens, bo 12 semestrów (okres ogólny) minus studia na pierwszym stopniu (4 semestry) dają nam 8 semestrów, a ustawodawca ogranicza do 7. Tymczasem z art. 65 wynika, że studia pierwszego stopnia zawsze trwają minimum 6 semestrów. Zatem różnica 12 minus czas studiowania na pierwszym stopniu daje zawsze wynik 6 lub mniej, a nigdy 7.

Oczywiście można przyjąć, że są wyjątki, że można ukończyć studia pierwszego stopnia szybciej, np. 2 lata w rok i finalnie studiuje się 2 lata, by uzyskać tytuł zawodowy licencjata. Ale czy wyjątek może tłumaczyć zasadę? Raczej nie. Gdyby zaś chodziło o semestry objęte pomocą materialną, to np. student, który zrealizował studia pierwszego stopnia, ale pomoc brał tylko przez 4 semestry, a następnie rozpoczął studia drugiego stopnia, musiałby od okresu ogólnego 12 semestrów odjąć 4 semestry ze studiów pierwszego stopnia, co dałoby wynik 8 semestrów, ale ustawa w art. 93 ust. 4 stanowi, że można brać na drugim stopniu pomoc maksymalnie przez 7 semestrów. Takie ograniczenie, o którym mowa w art. 93 ust. 4 pkt 2 p.s.w.n., ma wówczas sens.

Nie można wyklądać ograniczenia zawartego w art. 93 ust. 4 p.s.w.n., tracąc z pola widzenia regulację zawartą w art. 93 ust. 6 p.s.w.n. Zgodnie z nią do okresu, o którym mowa w ust. 4 i 5, wlicza się m.in. semestry przypadające w okresie korzystania z urlopów, o których mowa w art. 85 ust. 1 pkt 3 p.s.w.n. Może się wydawać, że przywołany przepis wzmacnia pogląd o studiowaniu. Pozostaje to jednak

w sprzeczności z wykładnią historyczną. Trzeba bowiem sięgnąć do przepisów ustawy poprzednio obowiązującej, tj. ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, której art. 184 ust. 5 stanowił, że „Studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów, nie przysługują świadczenia, o których mowa w art. 173, chyba że kontynuuje on studia po ukończeniu studiów pierwszego stopnia w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, jednakże nie dłużej niż przez okres trzech lat”. Sądy administracyjne przyjęły wtedy, że chodzi o 3 lata studiowania. Co ważne jednak, przedmiotem kontroli sądowej było zagadnienie, czy okres przebywania na urlopie trwającym jeden semestr należy uwzględniać do okresu 3 lat. W wyroku WSA w Warszawie z 15 stycznia 2018 r., II SA/Wa 1003/17²⁶ przyjęto, że skoro wniosek o stypendium dotyczył całego roku akademickiego, to student występujący o urlop i przerywający naukę powinien liczyć się z tym, że utraci prawo do stypendium w drugim semestrze. W tamtym stanie prawnym oznaczało to, że chociaż student przez semestr nie korzystał z pomocy materialnej, bo był wyłączony stosownie do art. 172 ust. 2 ustawy p.s.w. z 2005 r., to i tak okres ten w ocenie sądu został skonsumowany.

Odmienne stanowisko zajął WSA we Wrocławiu w wyrokach: z 9 lutego 2016 r., IV SA/Wr 526/15; z 24 lutego 2016 r., IV SA/Wr 539/15 i IV SA/Wr 540/15 oraz z 3 kwietnia 2017 r., IV SA/Wr 414/16²⁷. Stwierdził, że przez „kontynuowanie studiów” należy rozumieć czynne, aktywne studiowanie i dlatego nie można uwzględniać okresu, kiedy student przebywa na urlopie bez prawa do zaliczenia przedmiotów objętych planem studiów. Gdyby zaś przebywał na urlopie, jednocześnie realizując przedmioty objęte tym planem, to ów okres należałoby uwzględnić. Z jednej więc strony (stanowisko bardzo surowe – WSA w Warszawie) student na urlopie był wyłączony z pomocy materialnej i jednocześnie okres ten uwzględniany był do okresu 3 lat, a z drugiej (stanowisko nieco łagodniejsze – WSA we Wrocławiu) studentce, również na urlopie, korzystającej z pomocy materialnej, semestr urlopu nie był zaliczany do okresu 3 lat.

W świetle powyższego nabiera znaczenia aktualnie obowiązujący art. 93 ust. 6 p.s.w.n. Naszym zdaniem do okresu 12 semestrów należy liczyć te semestry, gdy student jest objęty pomocą. Nie ma przy tym znaczenia, czy pobrał wszystkie raty stypendium. Jeśli w trakcie urlopu skorzystał ze stypendium, to należy uznać, że semestr jest objęty limitem czasu dopuszczalnego pobierania stypendium. Przepis ten więc – przy założeniu, że chodzi o semestry objęcia pomocą – rozwiązuje również problem, czy świadczenia pobierane na urlopie powinny skutkować tym, że student ów semestr będzie miał zaliczony do limitu 12 semestrów. Takie stanowisko jest słuszne, bo nie uderza w studentów przebywających na urlopie zdrowotnym bez korzystania ze świadczeń pomocy materialnej. Oprócz tego nie zachęca studentów, by podczas urlopu, gdy nie realizują programu studiów, pobierali pomoc materialną.

²⁶ CBOSA.

²⁷ CBOSA.

Stanowczo należy podkreślić, że nie można automatycznie uznać semestru za objęty pomocą tylko dlatego, że student jest na urlopie, a taki skutek ma wykładnia przyjęta przez NSA w głosowanym wyroku. Doskonałą ilustracją, na czym polega błąd związany z pierwszymi 12 semestrami studiowania, jest przykład studentki w ciąży, która z uwagi na stan zdrowia zmuszona jest, hipotetycznie, skorzystać z urlopu. Urlop ten może trwać semestr, rok (2 semestry), ale przecież ustawodawca wyraźnie gwarantuje rodzicom urlopy nawet dłuższe. Jeśli studentka nie korzysta z pomocy materialnej podczas urlopów, to nie sposób tych okresów uwzględnić do limitu 12 semestrów, o czym była mowa powyżej. Wykładnia prawa nie może prowadzić do nierozsądnych konsekwencji. Studentka z ww. przykładu – najpierw będąca w ciąży, a następnie korzystająca z urlopu dla młodych rodziców (art. 85 p.s.w.n.) – chociaż nie ubiega się o pomoc materialną, w świetle stanowiska przyjętego przez NSA w głosowanym wyroku powinna liczyć się z tym, że okres urlopów będzie wliczany do limitu 12 semestrów. Chodzi tu o zachowanie konstytucyjnej zasady ochrony rodziny i macierzyństwa, wyrażonej w art. 18 Konstytucji RP. Trzeba zadać pytanie: czy przyszła matka powinna zrezygnować ze studiów, aby zachować prawo do pomocy materialnej, mimo że z niej nie korzysta? Wszak musiałaby zrezygnować ze studiów, aby zachować uprawnienie do pomocy materialnej. Taka studentka będzie zmuszona przerwać naukę, bo wykładnia przyjęta przez NSA w głosowanym wyroku prowadzi do przyjęcia, że chociaż na urlopie studentka matka jest wyłączona z pomocy materialnej, to jednak ów semestr lub nawet dwa należy zaliczyć do limitu 12 semestrów.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że kwestia prawa do pomocy materialnej podczas urlopu semestralnego lub rocznego w praktyce jest dyskusyjna. Część uczelni dopuszcza, aby student mógł ubiegać się o zapomogę albo stypendium dla osób niepełnosprawnych; są też takie uczelnie, które ograniczają możliwość przyznania stypendium studentom na urlopie. Skoro student nie realizuje programu studiów, to nie powinien również mieć prawa do pomocy materialnej, a jeśli go nie ma na podstawie ustawy albo regulaminu studiów (część uczelni nadal umieszcza takie przepisy w regulaminie świadczeń dla studentów), to trudno uznać, że semestr studiowania, gdy student wyłączony jest z pomocy z mocy prawa, powinien być uwzględniany. To jest kolejny argument, że prawidłowa wykładnia art. 93 ust. 4 dotyczy semestrów objętych pomocą materialną, a nie kryterium posiadania statusu studenta.

Kolejnym argumentem za przyjęciem takiej wykładni są zróżnicowane tryby uzyskania tytułu zawodowego magistra. Są bowiem studia pierwszego i drugiego stopnia, są jednolite studia magisterskie trwające 5 lat, ale i takie, które trwają 11 lub 12 semestrów. Ustawodawca zresztą sam to zauważył i był to jeden z powodów wprowadzenia noweli z dnia 17 listopada 2021 r., tj. wydłużenie na kierunkach lekarskich okresu przysługiwania pomocy materialnej do 14 semestrów. Skoro ustawowy czas trwania studiów jest różny, to kryterium przysługiwania pomocy materialnej nie może być okres studiowania. Równość wobec prawa nie może polegać na zestawieniu okresu studiowania, ale musi się zasadzać na ewentualnym zestawieniu okresu objęcia pomocą materialną. Tylko taka wykładnia będzie

gwarantowała urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady pomocy władz publicznych dla studentów.

Podkreślić należy, że są studia realizowane w trybie niestacjonarnym, np. inżynieria środowiska, które trwają 9 semestrów (pierwszy stopień) i 4 semestry (drugi stopień); podobnie budownictwo, transport, elektrotechnika np. na Politechnice Lubelskiej, Politechnice Krakowskiej czy Zachodniopomorskim Uniwersytecie Technologicznym. Gdyby uznać, że chodzi o kryterium pierwszych 12 semestrów studiowania, to studenci takich kierunków byliby wyłączeni z pomocy zawsze na ostatnim semestrze studiów drugiego stopnia. Rozwiązanie oparte na kryterium semestrów objętych pomocą niwelowałoby te negatywne skutki, ponieważ zbiór osób pobierających stypendia w każdym semestrze od rozpoczęcia studiów do ich ukończenia jest niewielki, co uprawdopodobnia wniosek, że nie byłoby studenta wyłączonego z pomocy materialnej.

Warto jeszcze wrócić do przywołanego art. 184 ust. 5 p.s.w. z 2005 r. W wyroku z 10 listopada 2021 r., III OSK 4383/21²⁸ NSA przyjął, że użyte w art. 184 ust. 5 p.s.w. z 2005 r. sformułowanie „nie dłużej niż przez okres trzech lat” należy odnosić do świadczeń, które zostały studentowi przyznane. Nadal aktualne jest wskazanie, że świadczenia nie mogą przysługiwać potencjalnie, lecz muszą przysługiwać realnie i to tylko tym, którym zostały one przyznane decyzją właściwego organu. Świadczenia nie przysługują z samego faktu bycia studentem. Ta koncepcja jest wciąż aktualna i nowelizacja z dnia 17 listopada 2021 r. nie odstąpiła od tych założeń. Wystarczy przytoczyć przykład studenta, który najpierw kształci się na kierunku administracja pierwszego stopnia, na którym nauka trwa 7 semestrów. Nie korzysta z pomocy, ale studia kończy w terminie. Następnie podejmuje kształcenie na kierunku prawo, by uzyskać tytuł zawodowy magistra. W świetle stanowiska przyjętego przez NSA w głosowanym wyroku będzie mógł skorzystać z pomocy materialnej tylko przez pierwsze 5 semestrów studiowania. Natomiast wykładnia oparta na kryterium semestrów objętych pomocą na podstawie decyzji administracyjnej pozwoli studentowi skorzystać ze wsparcia w trakcie toku studiów przez okres 12 semestrów.

Niezależnie od powyższych uwag istotnego znaczenia nabiera intertemporalny charakter zmiany, o której mowa w art. 16 noweli z dnia 17 listopada 2021 r. Przepis ten wskazuje, że do przyznawania świadczeń pomocy materialnej w pierwszym semestrze roku akademickiego 2021/2022 stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym, zgodnie z którymi pomoc materialna przysługuje nie dłużej niż przez okres 6 lat. Gdyby uznać, jak sąd pierwszej instancji, że wydając decyzję w semestrze letnim roku akademickiego 2021/2022, należy uwzględniać dotychczasowe okresy studiowania, to *de facto* mamy do czynienia z działaniem prawa wstecz, gdyż stan faktyczny i semestry sprzed nowelizacji mają ujemny wpływ na sytuację prawną skarżącej po wejściu w życie nowelizacji. W jej wyniku studenci będący w trakcie studiów są nią zaskakiwani, a przecież pod rządami ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w brzmieniu obowiązującym

²⁸ CBOSA.

na dzień 1 października 2019 r. fakt studiowania nie stanowił kryterium dla przyznania uprawnienia do pomocy materialnej.

Prawidłowa wykładnia art. 16 nowelizacji z dnia 17 listopada 2021 r. powinna prowadzić do przyjęcia stanowiska, że do okresu 12 semestrów, o którym mowa w art. 93 ust. 4 p.s.w.n., należy wliczać tylko semestry objęte pomocą materialną. Niemniej osoby, które studiowały w poprzednich latach, powinny wykazywać okresy objęcia pomocą w ten sposób, że nie później niż do semestru zimowego 2021/2022 powinien mieć zastosowanie przepis art. 93 ust. 2 p.s.w.n. odnoszący się do kryterium 6 lat, a od semestru letniego 2021/2022 należałoby liczyć semestry objęte pomocą na podstawie decyzji o przyznaniu pomocy materialnej.

Na marginesie należy wskazać, że z parokrotnie wspomnianego wcześniej projektu nowelizacji wynika, że „Przepis art. 16 projektu ma na celu umożliwienie stosowania zmienionych przepisów ustawy dotyczących świadczeń dla studentów poczynawszy od drugiego semestru roku akademickiego 2021/2022. Zgodnie z art. 66 ustawy rok akademicki trwa od dnia 1 października do dnia 30 września i dzieli się na 2 semestry. Statut uczelni może przewidywać szczegółowy podział roku akademickiego w ramach semestrów. Ustawa nie określa, od jakiej daty rozpoczyna się drugi semestr roku akademickiego – organizacja roku akademickiego pozostaje w zakresie autonomii uczelni i data rozpoczęcia drugiego semestru jest określana w aktach wewnętrznych uczelni”²⁹. W praktyce więc doszło do nieuprawnionego zróżnicowania, niezależnego od sytuacji faktycznej i prawnej wszystkich studentów – tam gdzie organ przyznawał stypendium na 2 semestry, najczęściej wydając decyzję w październiku 2021 r., tj. przed wejściem w życie przepisów noweli, student otrzymywał stypendium na 2 semestry, natomiast tam gdzie organ wydawał 2 odrębne decyzje – na semestr zimowy i letni roku akademickiego 2021/2022 – doszło do zastosowania różnych reżimów prawnych, tzw. starego prawa i nowego prawa, co należy łączyć z naruszeniem zakazu dyskryminacji. W tym samym bowiem stanie faktycznym studenci mogli być różnie potraktowani w zależności od uczelnianych rozwiązań – a przecież zgodnie z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP warunki pomocy określa ustawa, a nie uczelniany regulamin świadczeń dla studentów. Podzielamy pogląd wyrażony w uchwale NSA z 10 kwietnia 2006 r., I OPS 1/06³⁰, że „bezpośrednie działanie prawa nowego, chociaż wygodne dla ustawodawcy z punktu widzenia porządku prawnego, w praktyce niesie liczne zagrożenia w postaci naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa, zasady ochrony praw nabytych, czy też zasady nieretroakcji prawa, które to zasady wynikają z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego”.

Na koniec warto przypomnieć, że pod rządami ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym inaczej kształtowało się uprawnienie do pomocy materialnej dla studentów zagranicznych. Należy przywołać przepisy art. 43 ust. 2a, ust. 2b oraz ust. 5 p.s.w. z 2005 r., zawierające katalog osób, którym nie przysługuje prawo do stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób

²⁹ Uzasadnienie, Sejm IX kadencji, druk nr 1569.

³⁰ CBOSA.

niepełnosprawnych i zapomóg³¹. Jedną z tych osób był m.in. student, który wniósł skargę kasacyjną i którego dotyczy głosowany wyrok NSA. Przypomnieć należy, że skarga dotyczyła odmowy przyznania stypendium dla osób niepełnosprawnych. Pod rządami ustawy z 2005 r. skarżący nie miał nawet możliwości ubiegania się o to świadczenie. Ani WSA, ani NSA nie dostrzegły naruszenia prawa polegającego na tym, że organ zaliczył do okresu 12 semestrów czas pierwszych 8 semestrów studiowania, gdy z mocy prawa pomoc studentowi zagranicznemu nie przysługiwała. Nawet gdyby uznać, że pomoc przysługuje przez 12 semestrów studiowania, to niedopuszczalne jest zaliczanie do tego czasu okresów studiowania, gdy z mocy prawa ta pomoc nie przysługuje. W dodatku ani WSA, ani NSA nie podjęły nawet próby wyjaśnienia swojego stanowiska.

6. Podsumowanie

W świetle powyższego krytyce należy poddać stanowisko wyrażone przez NSA w głosowanym wyroku, jakoby nowela z dnia 17 listopada 2021 r. ograniczyła dostęp do pomocy materialnej tylko do pierwszych 12 semestrów studiowania, chodzi tu bowiem o 12 semestrów, ale tylko takich, gdy student objęty był pomocą materialną na podstawie decyzji w przedmiocie przyznania pomocy materialnej. Akceptacja poglądu przyjętego przez NSA byłaby równoznaczna z odstąpieniem od pierwotnej deklaracji prawodawcy co do celu pomocy materialnej przewidzianej przepisami p.s.w.n. Stanowisko to prowadziłoby również do naruszenia konstytucyjnych zasad: sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), równości wobec prawa i niedyskryminacji (art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP). Dobitnie stwierdzić należy, że różna jest długość studiowania, aby uzyskać tytuł zawodowy magistra. Oznacza to, że kryterium przyznania pomocy materialnej nie może być okres studiowania, ale powinien być czas korzystania z tej pomocy.

W podsumowaniu pragniemy podkreślić, że zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego³² miały istotny wpływ na ukształtowanie w orzecznictwie sądowym poglądu, zgodnie z którym przy spełnieniu określonych warunków (w szczególności konieczność osiągnięcia niebudzącego wątpliwości znaczenia stosowanego przepisu prawa) sąd administracyjny jest władny do zastąpienia rezultatu wykładni statycznej znaczeniem przepisu uzyskanym na gruncie wykładni systemowej i celowościowej. Przykładowo zasada *clara non sunt interpretanda* (to co jest zrozumiałe i jasne, nie wymaga interpretacji) nie jest aktualnie powszechnie akceptowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Podkreśla

³¹ Np. art. 43 ust. 2a p.s.w. z 2005 r.: „Cudzoziemcy, którzy posiadają kartę pobytu z adnotacją «dostęp do rynku pracy» lub wizę Schengen lub wizę krajową wydaną w celu wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, mogą podejmować i odbywać studia wyższe, studia doktoranckie oraz kształcenie w innych formach, a także uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych na zasadach odpłatności. Osobom tym nie przysługuje prawo do stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych i zapomóg”.

³² Zob. J.P. Tarno, *Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 208 i nast.

to M. Zirk-Sadowski, stwierdzając, że „dzisiaj problem bezpośredniego rozumienia tekstu prawnego budzi wiele wątpliwości”³³. Zwrócił na to uwagę również TK: „coraz częściej także i w orzecznictwie zasada *clara non sunt interpretanda* «zamienia się właściwie w zasadę *interpretatio cessat in claris* (interpretację należy zakończyć, gdy osiągnięto jej jednoznaczny rezultat)»”³⁴. „Jak bowiem słusznie uważa się w orzecznictwie sądowym, dopuszczalne, a nawet konieczne jest odstąpienie od wykładni językowej, jeżeli za takim rozwiązaniem przemawiają nader istotne argumenty lub gdy wykładnia językowa przepisu prowadziłaby do wniosków absurdalnych”³⁵. Oznacza to konieczność „potwierdzeni[a] wyniku wykładni gramatycznej przez wykładnię systemową i funkcjonalną, w sytuacji gdy ograniczenie się tylko do wykładni gramatycznej prowadziłoby do wypaczenia instytucji regulowanej wykładanym przepisem”³⁶. Takich rozważań, niestety, nie zawiera uzasadnienie głosowanego wyroku NSA. Nie sposób więc uznać, żeby był to wyrok nienaruszający przepisów warunkujących przyznanie stypendium.

Bibliografia załącznikowa

- Izdebski H., Zieliński J.M., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, LEX/el. 2023
Lewicki K., *Wykładnia nowego ograniczenia w przyznawaniu stypendiów dla studentów*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 1
Matan A., *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej*, Warszawa 2020
Słownik języka polskiego L–P, red. M. Szymczak, Warszawa 1996
System prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012
Tarno J.P., *Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016
Wielki Słownik Języka Polskiego, dostęp online: www.wsjp.pl

Summary

of the Gloss on the judgment of the Supreme Administrative Court of 19 April 2024 (Case no. III OSK 2697/23)

The commented judgment of the Supreme Administrative Court concerns the legal regulation of access to financial assistance for students. The provision of art. 93 sec. 4 of the Act of 20 July 2018 – Law on Higher Education and Science provides that financial assistance is

³³ Zob. M. Zirk-Sadowski, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 129. Autor konkluduje, że zgodnie z aktualnymi poglądami prezentowanymi w piśmiennictwie ograniczenie się przez sąd wyłącznie do wykładni literalnej jest wręcz niewłaściwe – konieczne jest potwierdzenie jej przez wykładnię systemową i funkcjonalną (s. 126–208).

³⁴ Wyrok TK z 13 stycznia 2005 r., P 15/02, OTK ZU-A 2005, nr 1, poz. 4, z cytatem z: M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 56.

³⁵ Wyrok NSA z 21 maja 2014 r., I OSK 585/13, CBOSA, z powołaniem się na: wyrok NSA z 10 listopada 2011 r., I FSK 1634/10, CBOSA; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002, s. 18.

³⁶ Wyroki NSA z 28 lipca 2015 r., I OSK 1080/15 i I OSK 1081/15, CBOSA.

granted for a period of 12 semesters, regardless of the period of receiving it, with the proviso that financial assistance is granted within the framework of undergraduate studies – for no longer than 9 semesters, and within the framework of graduate studies – for no longer than 7 semesters. The interpretation of the limitation contained in this provision is the subject of discrepancies in the case-law of the voivodship administrative courts. They are not dispelled by the judgment of the Supreme Administrative Court, which is the subject of this gloss. This commentary presents a critical analysis of the position adopted by the Supreme Administrative Court.

Keywords: financial assistance for students, scholarship for disabled people

KRONIKA

Kalendarium sądownictwa administracyjnego (marzec–kwiecień 2025 r.)

I. WYDARZENIA

3 marca

Kraków. Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie sędzia NSA Anna Dumas uczestniczyła w uroczystej inauguracji XVI rocznika aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej w Krajowej Szkole Sędziów i Prokuratorów.

6 marca

Gorzów Wielkopolski. Odkonane się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w którym uczestniczył Prezes NSA Jacek Chlebny. Zgromadzenie rozpatrzyło informację Prezesa Sądu – sędziego WSA Sławomira Pautera – o działalności Sądu w 2024 r. oraz wyraziło pozytywną opinię w sprawie powołania sędziego WSA Krzysztofa Dziedzica na stanowisko Prezesa WSA w Gorzowie Wielkopolskim.

Poznań. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu rozpatrzyło informację Prezesa Sądu – sędziego WSA Jakuba Zielińskiego – o działalności Sądu w 2024 r. oraz wyraziło pozytywną opinię w sprawie powołania sędziego WSA Jakuba Zielińskiego na stanowisko prezesa WSA w Poznaniu. W Zgromadzeniu uczestniczył Prezes NSA Jacek Chlebny.

10 marca

Warszawa. Odkonane się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Zgromadzenie rozpatrzyło informację Prezesa Sądu – sędziego NSA Wojciecha Mazura – o działalności Sądu w 2024 r. oraz wyraziło pozytywną opinię w sprawie powołania sędziego WSA Alojzego Skrodzkiego na stanowisko Prezesa WSA w Warszawie. W Zgromadzeniu uczestniczył Prezes NSA Jacek Chlebny oraz sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecnictwa NSA.

12 marca

Kielce. Odkonane się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, w którym uczestniczył Prezes NSA Jacek Chlebny. Zgromadzenie rozpatrzyło informację Prezesa Sądu – sędzi NSA Anny Żak – o działalności Sądu w 2024 r.

Łódź. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, w którym uczestniczył Prezes NSA Jacek Chlebny, rozpatrzyło informację sędziego NSA Jacka Brolika – Prezesa WSA w Łodzi – o działalności Sądu w 2024 r.

13 marca

Gdańsk. Odbyło się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, w którym uczestniczył Prezes NSA Jacek Chlebny. Zgromadzenie rozpatrzyło informację Prezesa Sądu – sędziego NSA Zbigniewa Romały – o działalności Sądu w 2024 r. oraz wyraziło pozytywną opinię w sprawie powołania sędziego WSA Pawła Mierzejewskiego na stanowisko Prezesa WSA w Gdańsku.

20 marca

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny wziął udział w uroczystości wręczenia aktów powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Akt powołania z rąk Prezydenta RP na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego otrzymali: Anna Ostrowska, Patrycja Joanna Suwaj oraz Wojciech Maciejko.

24 marca

Warszawa. Odbyło się doroczne posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z udziałem Dariusza Dudka – doradcy Prezydenta RP, który odczytał list Prezydenta RP do sędziów NSA. Porządek Zgromadzenia przewidywał: rozpatrzenie informacji o działalności sądów administracyjnych w 2024 r. oraz wybór członków Kolegium NSA.

Prezes NSA, przedstawiając *Informację o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku*, podkreślił zmniejszenie łącznej liczby zaległych spraw oczekujących na rozpatrzenie. W 2024 r. średni czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w NSA wyniósł poniżej 19 miesięcy, a w wojewódzkich sądach administracyjnych niewiele powyżej 4 miesięcy. Zgromadzenie podjęło uchwałę o przyjęciu przedstawionej przez Prezesa NSA *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku*.

Zgromadzenie wybrało ponadto następujących sędziów NSA do składu Kolegium NSA: Stanisław Bogucki, Dariusz Dudra, Maciej Jaśniewicz, Joanna Kabat-Rembelska, Małgorzata Korycińska, Małgorzata Miron, Jan Rudowski, Małgorzata Rysz, Jerzy Siegień, Marek Stojanowski, Zbigniew Ślusarczyk, Roman Wiatrowski oraz Marian Wolanin.

Podczas Zgromadzenia Prezes NSA wręczył również akty powołania do pełnienia urzędu na stanowisku Prezesów WSA. Powołanie, z dniem 11 kwietnia 2025 r., na stanowiska Prezesów WSA na drugą kadencję otrzymali: sędzia NSA Anna Dumas na stanowisko Prezesa WSA w Krakowie, sędzia NSA Jacek Surmacz na stanowisko Prezesa WSA w Rzeszowie, sędzia WSA Renata Kantecka na stanowisko Prezesa WSA w Olsztynie, sędzia WSA Jakub Zieliński na stanowisko Prezesa WSA w Poznaniu oraz sędzia WSA Ireneusz Dukiel na stanowisko Prezesa WSA we Wrocławiu. Na pierwszą kadencję na stanowisko Prezesa WSA, rozpoczynającą się w dniu 11 kwietnia 2025 r., powołanie otrzymali: sędzia WSA Marzena Łozowska na stanowisko Prezesa WSA w Opolu, sędzia WSA Alojzy Skrodzki na stanowisko

Prezesa WSA w Warszawie, sędzia WSA Paweł Mierzejewski na stanowisko Prezesa WSA w Gdańsku oraz sędzia WSA Krzysztof Dziedzic na stanowisko Prezesa WSA w Gorzowie Wielkopolskim.

3 kwietnia

Kielce. Odbyło się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, które wyraziło pozytywną opinię w sprawie powołania sędziego WSA Mirosława Surmy na stanowisko Prezesa WSA w Kielcach. W Zgromadzeniu uczestniczył Prezes NSA Jacek Chlebny.

7 kwietnia

Warszawa. Wiceprezes NSA Jerzy Siegień wziął udział w uroczystości wręczenia aktów powołania do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich. Prezydent RP Andrzej Duda wręczył Mirosławowi Piotrowi Gdeszowi akt powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, a Katarzynie Joannie Ceglarskiej-Piłat – na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

8 kwietnia

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny wręczył sędziemu WSA Mirosławowi Surmie akt powołania na Prezesa WSA w Kielcach na kadencję rozpoczynającą się w dniu 11 kwietnia 2025 r.

9 kwietnia

Warszawa. Sędzia WSA Tomasz Świątlikowski został powołany przez Prezesa NSA Jacka Chlebego na stanowisko wiceprezesa WSA we Wrocławiu na kadencję rozpoczynającą się w dniu 12 kwietnia 2025 r.

10 kwietnia

Warszawa. Odbyła się uroczystość upamiętniająca 15. rocznicę katastrofy lotniczej pod Smoleńskiem. Prezes NSA Jacek Chlebny oraz Szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki, na zaproszenie Prezydenta m.st. Warszawy Rafała Trzaskowskiego, uczestniczyli w uroczystości oraz złożyli wieniec pod pomnikiem Ofiar Katastrofy Smoleńskiej.

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny wręczył sędziemu WSA Wojciechowi Gapińskiemu akt powołania na wiceprezesa WSA w Gliwicach na kadencję rozpoczynającą się w dniu 10 kwietnia 2025 r.

25 kwietnia

Gniezno. Prezes NSA Jacek Chlebny uczestniczył w Uroczystym Zgromadzeniu Posłów i Senatorów w Gnieźnie, zwołanym z okazji upamiętnienia 1000. rocznicy koronacji pierwszego króla Polski Bolesława Chrobrego. Uroczystości odbyły się z udziałem: Prezydenta RP Andrzeja Dudy, Marszałka Sejmu Szymona Hołowni, Marszałka Senatu Małgorzaty Kidawy-Błońskiej, Prezesa Rady Ministrów Donalda

Tuska, przedstawiciele władz państwowych i samorządowych, ambasadorów, duchowieństwa oraz mieszkańców Gniezna.

II. WIZYTY ZAGRANICZNE / WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

13 marca

Warszawa. W NSA odbyło się spotkanie robocze z przedstawicielami Najwyższego Sądu Kasacyjnego i Sprawiedliwości Rumunii. Delegacjom biorącym udział w spotkaniu przewodniczyli: ze strony rumuńskiej – Prezes Sądu sędzia Corina Alina Corbu, ze strony polskiej – wiceprezes NSA sędzia Jerzy Siegień. Naczelný Sąd Administracyjny reprezentowali również: członek Biura Orzecznictwa NSA Wojciech Sawczyn i Szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki. Tematem spotkania były: organizacja sądownictwa administracyjnego i postępowanie przed sądami administracyjnymi w Polsce; dyskutowano także o podobieństwach i różnicach między rumuńskim a polskim modelem sądownictwa administracyjnego.

17–18 marca

Haga (Niderlandy). Prezes NSA Jacek Chlebny wziął udział w seminarium zorganizowanym przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych ACA-Europe we współpracy z Radą Stanu Królestwa Niderlandów pt. *Contributing to the quality of legislation*. Seminarium poświęcone było roli rad stanu i najwyższych sądów administracyjnych *ex ante* lub *ex post* w procesie doskonalenia jakości przepisów prawa.

2–4 kwietnia

Berlin (Niemcy). Odbyła się konferencja sądów partnerskich: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz Wyższego Sądu Administracyjnego Berlina-Brandenburgii w Berlinie. Podczas wizyty omówiono m.in. tematy: *Możliwości przyspieszenia postępowań sądowych* oraz *Akt administracyjny w sprawie warunków budowy w początkowej fazie procedury inwestycyjnej*. Polscy sędziowie mieli również możliwość uczestniczenia w rozprawie sądowej dot. wydania pozwolenia na budowę wielkopowierzchniowego obiektu handlowego w ogólnej dzielnicy mieszkaniowej.

26–27 kwietnia

Warszawa. W siedzibie NSA odbyła się XXX jubileuszowa edycja międzynarodowego turnieju prawniczego *Central and Eastern Europe Moot Competition*, zorganizowana przez Centrum Prawa Brytyjskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz British Law Centre fundacji *Iuris Angliae Scientia* Uniwersytetu Cambridge we współpracy z Naczelnym Sądem Administracyjnym. Turniej został otwarty przez byłą Rzecznik Generalną Trybunału Sprawiedliwości UE Eleanor Sharpston. W roli jurorów w turnieju wzięli udział m.in. sędzia Trybunału Sprawiedliwości UE Jan Passer, sędziowie Sądu Unii Europejskiej: Prezes

Siódmej Izby Sądu UE Krystyna Kowalik-Bańczyk i Nina Półtorak, oraz sędziowie NSA: Małgorzata Miron – przewodnicząca Wydziału II Izby Ogólnoadministracyjnej NSA, Roman Wiatrowski – przewodniczący Wydziału I Izby Finansowej NSA oraz sędziowie Izby Gospodarczej NSA: Joanna Wegner i Wojciech Kręcisz.

III. SEMINARIA, KONFERENCJE, SPOTKANIA, WYKŁADY

3 marca

Warszawa. W NSA odbyła się konferencja pt. *Reforma systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego – wyzwania dla sądownictwa administracyjnego* zorganizowana przez Izbę Ogólnoadministracyjną dla sędziów NSA i WSA orzekających w sprawach z zakresu właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej NSA.

12 marca

Warszawa. Sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA – uczestniczył, na zaproszenie dziekana Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie Anny Sękowskiej, w ogólnopolskiej konferencji naukowej *Nowe regulacje z zakresu prawa osobowego i rodzinnego – społeczny wymiar pomocy prawnej*, która odbyła się w Auli Starej Uniwersytetu Warszawskiego.

17–18 marca

Warszawa. W NSA odbyła się konferencja pt. *Konsekwencje zmian prawnych w zakresie podatku od nieruchomości – nowe wyzwania orzecznicze* zorganizowana przez Izbę Finansową dla sędziów NSA i WSA orzekających w sprawach podatkowych.

7 kwietnia

Łódź. Na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego odbyło się seminarium pt. *Pushbacki. Aspekty prawne, społeczne i humanitarne* z udziałem m.in. Anny Adamskiej-Gallant (sędzi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka), Ireneusza Kamińskiego (sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka *ad hoc* w latach 2014–2016), Marcina Wiącka (Rzecznika Praw Obywatelskich), Michała Królikowskiego (podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w latach 2011–2014). Dyskusję podczas seminarium moderował Prezes NSA Jacek Chlebny.

IV. SĘDZIOWIE

1 marca

Warszawa. W stan spoczynku przeszedł sędzia NSA Zbigniew Czarnik.

Po ukończeniu w 1989 r. studiów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie filia w Rzeszowie (późniejszy Uniwersytet Rzeszowski) odbył aplikację prokuratorską zakończoną zdaniem egzaminu w lutym 1992 r. W tym samym roku złożył uzupełniający egzamin radcowski

i został wpisany na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Rzeszowie. W 1997 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych, w 2008 r. – stopień doktora habilitowanego nauk prawnych.

Aktywność zawodową rozpoczął w październiku 1989 r. Pracował m.in. na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie filia w Rzeszowie oraz w Sejmiku Samorządowym Województwa Rzeszowskiego w Rzeszowie. Od 6 grudnia 1994 r. do 4 stycznia 2004 r. sprawował funkcję członka Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie, był również jego wiceprezesem. Następnie od sierpnia 1995 r. do końca lutego 2000 r. wykonywał obowiązki radcy prawnego w Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej Zarząd Okręgowy w Rzeszowie.

Od 1 października 1997 r. podjął zatrudnienie w Wyższej Szkole Administracji i Zarządzania w Przemyśle (obecnie WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa), gdzie w 2009 r. zajął stanowisko profesora nadzwyczajnego.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 2 grudnia 2003 r. został powołany na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie. Obowiązki służbowe podjął 5 stycznia 2004 r. w Wydziale II. Ponadto w Sądzie tym pełnił m.in. funkcje przewodniczącego Wydziału Informacji Sądowej oraz przewodniczącego Wydziału II.

Od sierpnia 2012 r. do kwietnia 2015 r. był delegowany do orzekania w Izbie Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 8 kwietnia 2015 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, który objął 15 kwietnia tego samego roku. Rozstrzygał sprawy w Izbie Gospodarczej.

Prowadził i nadal prowadzi działalność dydaktyczną. Autor licznych publikacji z zakresu szeroko rozumianego prawa administracyjnego.

24 marca

Lublin. W stan spoczynku przeszła sędzia WSA Ewa Ibrom.

Po ukończeniu w 1978 r. studiów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie odbyła aplikację sądową w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Lublinie zakończoną złożeniem egzaminu we wrześniu 1980 r.

Od 1 lutego 1982 r. pracowała jako asesor sądowy najpierw w Okręgowym Sądzie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie, później zaś (od 1 lipca 1982 r.) w Sądzie Rejonowym w Puławach.

Po powołaniu w grudniu 1983 r. na stanowisko sędziego orzekała kolejno: w Sądzie Rejonowym w Puławach; w Sądzie Rejonowym w Opolu Lubelskim (w którym m.in. pełniła także obowiązki wiceprezesa Sądu); w Sądzie Rejonowym w Lublinie (gdzie m.in. była przewodniczącą II Wydziału Cywilnego); w Sądzie Wojewódzkim w Lublinie (zajmowała m.in. stanowisko sędziego wizytatora do spraw cywilnych); w Sądzie Wojewódzkim w Toruniu; w Sądzie Okręgowym w Lublinie (gdzie piastowała funkcję przewodniczącej II Wydziału Cywilnego Odwoławczego).

W 1989 r. była delegowana do pracy w Departamencie Organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości (na stanowisku wizytatora), a w 1995 r. – w Departamencie Prawnym tego Ministerstwa.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 31 lipca 2004 r. otrzymała nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, który objęła 17 sierpnia tego samego roku. Rozstrzygała sprawy w Wydziale II, a następnie w Wydziale III. W 2011 r. orzekała także w ramach delegacji w Izbie Ogólnoadministracyjnej NSA. W latach 2017–2020 była członkiem Kolegium WSA w Lublinie.

W czasie aktywności orzeczniczej ukończyła Podyplomowe Studium Wymiaru Sprawiedliwości w Krakowie (1987 r.), Studia Podyplomowe Prawa Europejskiego dla sędziów zorganizowane przez Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie (2004 r.) oraz Podyplomowe Studium Prawa Europejskiego dla sędziów sądów administracyjnych zorganizowane przez Instytut Nauk Prawnych PAN (2005 r.).

Prowadziła działalność szkoleniową z zakresu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

1 kwietnia

Warszawa. W stan spoczynku przeszedł sędzia NSA Cezary Pryca.

Po ukończeniu w 1980 r. studiów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego podjął od 1 października 1981 r. pracę na tym wydziale jako asystent.

W latach 1982–1984 odbył aplikację sądową zakończoną złożeniem egzaminu. Z dniem 11 lipca 1985 r. został mianowany asesorem sądowym w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Łodzi i skierowany do wykonywania czynności orzeczniczych w Sądzie Rejonowym w Pabianicach w I Wydziale Cywilnym.

W dniu 30 stycznia 1987 r. otrzymał nominację na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Pabianicach, w którym od 1 czerwca 1990 r. piastował funkcję wiceprezesa, a od 1 października 1991 r. – przez kolejne dwie kadencje – funkcję Prezesa Sądu. W tym czasie (do końca października 1996 r.) pełnił także obowiązki przewodniczącego I Wydziału Cywilnego.

Z dniem 1 października 1996 r. został delegowany do orzekania w Sądzie Wojewódzkim w Łodzi, gdzie rozstrzygał sprawy w II Wydziale Cywilnym, a następnie w III Wydziale Cywilnym Odwoławczym. Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 21 lipca 1997 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Sądu Wojewódzkiego (późniejszego Okręgowego) w Łodzi. Jednocześnie sprawował funkcję Prezesa Sądu Rejonowego w Pabianicach do czasu zakończenia drugiej kadencji. Przez okres jednej kadencji był członkiem Kolegium Sądu Wojewódzkiego w Łodzi.

Od 1 kwietnia 2001 r. orzekał w ramach delegacji w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w Warszawie. Na mocy postanowienia Prezydenta RP z dnia 28 listopada 2001 r. objął w dniu 3 grudnia tego samego roku stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, gdzie rozstrzygał sprawy w Wydziale I.

Po wejściu w życie w styczniu 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego służbę sędziowską pełnił w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie (Wydział I), z dniem 21 kwietnia 2006 r. zaś został przeniesiony do Naczelnego Sądu Administracyjnego i przydzielony do Izby Gospodarczej.

W latach 1990–1997 był trzykrotnie członkiem Wojewódzkiej Komisji Wyborczej oraz Okręgowej Komisji Wyborczej w Łodzi.

Prowadził działalność szkoleniową z zakresu postępowania administracyjnego. Odznaczony Srebrnym Krzyżem Zasługi.

Opracowanie:

Maria Poszwińska, Małgorzata Szyszkowska

(Kancelaria Prezesa NSA)

Marta Szustkiewicz

(Biuro Orzecznictwa NSA)

BIBLIOGRAFIA

I. Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego (styczeń–luty 2025 r.)

KSIĄŻKI

- Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Aleksandrze Wiktorowskiej*, red. nauk. Jacek Jagielski, Aleksander Jakubowski, Karolina Wojciechowska, Katarzyna Zalaśńska, Warszawa 2024
- Egzekucja administracyjna obowiązków o charakterze niepieniężnym – wybrane zagadnienia*, red. nauk. Tomasz Jędrzejewski, Marian Masternak, Piotr Rączka, Toruń 2024
- Frey Robert, *Znaczenie decyzji administracyjnej w procesie cywilnym*, Warszawa 2024
- Grossmann Tomasz, *Skarga do WSA. Praktyczne wskazówki, przykłady, kazusy, orzecznictwo*, wyd. 8, Warszawa 2025
- Kempa Łukasz, *Wdrażanie procedur podatkowych w firmie*, Warszawa 2025
- Prawo administracyjne. Podręcznik dla aplikantów*, red. Andrzej Zwara, Aleksandra Ringwelska, red. nauk. Dominika Wetoszka, wyd. 4, Warszawa 2024
- System prawa sądownictwa administracyjnego*, t. 2, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądownoadministracyjnego*, red. Grzegorz Łaszczyca, Wojciech Piątek, Warszawa 2025
- W trosce o dobro wspólnoty i jednostki – zagadnienia administracyjnoprawne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Zofii Duniewskiej*, red. nauk. Piotr Korzeniowski et al., Łódź – Warszawa 2024
- Ziółkowski Dawid, *Instancyjność postępowania sądownoadministracyjnego w świetle standardu konstytucyjnego i europejskiego*, Warszawa 2024

ARTYKUŁY

- Adamiak Barbara, *Koncepcja wartości wyznaczających zasadę dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*, w: *Determinanty...*
- Bąkowski Tomasz, Bogusz Mariusz, *Zasada dwóch prędkości w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, w: *Determinanty...*
- Błachucki Mateusz, *Współdziałanie organów administracji publicznej na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy antymonopolowej*, w: *Determinanty...*

- Brzezicki Tomasz, Holz Marcin, *Wybrane problemy wykonania zastępczego z perspektywy postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego*, w: *Egzekucja administracyjna...*
- Budner-Iwanicka Luiza, *Działalność regionalnych izb obrachunkowych w 2023 r. Omówienie Sprawozdania Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych złożonego do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, „Finanse Komunalne” 2024, nr 5*
- Cebera Agata, *Forma umorzenia postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego – determinanty i skutki*, w: *Determinanty...*
- Celiński Michał, *Interes publiczny a ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 1
- Chlebny Jacek, Chróścielewski Wojciech, *Wszczęcie postępowania jako warunek uzyskania uprawnienia o charakterze materialnoprawnym*, w: *W trosce o dobro...*
- Darmosz Mikołaj, *Aspekty jurysdykcyjne rozpoznania środków zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, w: *Egzekucja administracyjna...*
- Dobkowski Jarosław, *Wybrane zagadnienia wyłączenia prawa z decyzji administracyjnej*, w: *Determinanty...*
- Firlus Jakub Grzegorz, *Wpływ zmodyfikowanego kształtu instytucji ponaglenia na realizację zasady szybkości postępowania administracyjnego – uwagi na tle nowelizacji KPA z 10.11.2022 r.*, w: *Determinanty...*
- Gacek Paweł, *Wykonanie nieostatecznej decyzji administracyjnej przed upływem terminu do wniesienia odwołania na podstawie art. 130 § 4 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 1
- Głusek Marcin, *Egzekucja administracyjna obowiązku poddania dziecka szczepieniom ochronnym*, w: *Egzekucja administracyjna...*
- Goleba Anna, Kiełkowski Tadeusz, *Uprzednie zrzeczenie się i następce odstąpienie od korzystania z prawa do uruchomienia toku instancji w sprawie administracyjnej*, „Palestra” 2024, nr 12
- Jagielski Jacek, Piecha Jacek, *Sztuczna inteligencja (AI) w załatwianiu spraw administracyjnych w trybie uregulowanym w Kodeksie postępowania administracyjnego a zasady ogólne tego Kodeksu*, w: *Determinanty...*
- Jakubowski Aleksander, *Zasada formalizmu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, w: *Determinanty...*
- Jankowski Jakub, Luzak Patrycja, *Efektywne opodatkowanie odbiorcy dywidend na gruncie art. 22 ust. 4 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych jako warunek stosowania zwolnienia z podatku u źródła*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 2
- Kaczocha Mateusz, *Obligatoryjne umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego a bezzasadność żądania strony*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 1
- Kamiński Marcin, *Abstrakcyjne ograniczenie i skonkretyzowana redukcja uznania administracyjnego*, w: *W trosce o dobro...*
- Kaszubowski Krzysztof, *Postanowienia dowodowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, w: *Determinanty...*

- Kiedrzynek Michał, *Wszczęcie postępowania w świetle ustawy z 13 lipca 2023 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących regulacji stanu prawnego niektórych dróg ogólnodostępnych*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 12
- Kiełkowski Tadeusz, *Uwarunkowania uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi na decyzję z powodu pominięcia w postępowaniu administracyjnym strony refleksowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 1
- Kmieciak Zbigniew, *Niezależność i niezawisłość władzy jurysdykcyjnej w sprawach administracyjnych – idea i problemy praktyki*, w: *Determinanty...*
- Knysiak-Sudyka Hanna, *Blaski i cienie zasady polubownego załatwiania spraw*, w: *Determinanty...*
- Kosieradzka-Federczyk Agata, *Rozszerzenie legitymacji do wniesienia odwołania od zezwolenia na inwestycje. Rozważania na tle art. 86g ustawy ocenowej*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2024, nr 4
- Król Monika A., *Szczególne unormowania postępowania scaleniowego*, w: *W trosce o dobro...*
- Lasiński-Sulecki Krzysztof, *Zmiana zakresu właściwości Sądu UE a polskie przepisy procesowe*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 1
- Lewicki Marek, *Przywracanie terminów procesowych w okresie epidemii koronawirusa*, w: *W trosce o dobro...*
- Lisowski Piotr, *Autonomiczne determinanty postępowania administracyjnego na forum szkoły wyższej*, w: *Determinanty...*
- Litwińczuk Hanna, Kłosowiak Miłosz, *Znaczenie różnic między postępowaniem podatkowym a administracyjnym postępowaniem ogólnym*, w: *Determinanty...*
- Masternak Marian, *Tytuł wykonawczy w postępowaniu egzekucyjnym obowiązków o charakterze niepieniężnym – wybrane zagadnienia*, w: *Egzekucja administracyjna...*
- Maziarz Aleksander, *Nakaz opróżnienia budynku grożącego zawaleniem w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2024, nr 4
- Maziarz Aleksander, *Przesłanki wydania decyzji o usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 1
- Nasiadka Łukasz, *Potencjał mediacyjny spraw administracyjnych*, „Studia Prawa Publicznego” 2024, nr 4
- Olszanowski Jan, Piątek Wojciech, *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego w świetle realizacji obowiązków o charakterze niepieniężnym*, w: *Egzekucja administracyjna...*
- Paduch Andrzej, *Prawne środki wspomagające skuteczność egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym*, w: *Egzekucja administracyjna...*
- Prusik-Serbinowski Filip, *Zasada dyspozycyjności w polskiej procedurze administracyjnej na przykładzie wniosku o umorzenie postępowania oraz cofnięcia odwołania*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 1
- Przybysz Piotr, *Kilka refleksji o umorzeniu postępowania administracyjnego z mocy prawa*, w: *Determinanty...*
- Romańska Marta, *Obowiązki niepieniężne podlegające egzekucji administracyjnej – problemy w związku ze stwierdzeniem ich treści*, w: *Egzekucja administracyjna...*

- Róg-Dyrda Joanna, *Determinanty recepcji niektórych zasad ogólnych postępowania administracyjnego w Prawie przedsiębiorców*, w: *Determinanty...*
- Rzasa Grzegorz, *Zastosowanie funkcji korygującej zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego do sankcyjnych decyzji związanych – na przykładzie postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu*, w: *Determinanty...*
- Sawuła Robert, *Zapomniana zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego – nakaz dążenia organu prowadzącego postępowanie do załatwienia sprawy*, w: *Determinanty...*
- Serlikowska Agnieszka, *Sankcje administracyjne – wybrane zagadnienia w orzecznictwie krajowym i unijnym*, „Kontrola Państwowa” 2024, nr 6
- Sieniuć Magdalena, *Granice udzielania informacji prawnej w postępowaniu administracyjnym (w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych i poglądów doktryny)*, w: *W trosce o dobro...*
- Skalimowski Piotr Konrad, *Przesłanki „związku” nieruchomości z prowadzoną przez podatnika działalnością gospodarczą w budynkach mieszkalnych – uwagi na tle najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Finanse Komunalne” 2024, nr 6
- Smarż Joanna, *Szybkość, prostota i wnikliwość jako determinanty postępowania administracyjnego*, w: *Determinanty...*
- Stankiewicz Rafał, *O skutkach nieprawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji uwzględniających skargę na decyzje z zakresu reglamentowanej działalności gospodarczej*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2024, nr 4
- Stankiewicz Rafał, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu antymonopolowym*, w: *Determinanty...*
- Stępień Adrian, Balcerzak-Klich Magdalena, *Zwolnienie podatkowe a obowiązki płatnika: co powinno mieć pierwszeństwo?*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 2
- Shewczyk Ewa, *Zmiana decyzji ostatecznej w trybie określonym w art. 155 k.p.a. w sytuacji zmiany stanu prawnego*, w: *W trosce o dobro...*
- Szpor Andrzej, Jakubowski Aleksander, *Mediacja w prawie administracyjnym*, w: *Mediacje. Teoria i praktyka*, red. nauk. Ewa Gmurzyńska, Rafał Morek, Warszawa 2024
- Shubiakowski Marek, *Test niezależności sędziego sądu administracyjnego – aspekty materialne i formalne*, w: *Determinanty...*
- Śliwa-Wajda Magdalena, Wajda Paweł, *Siła wyższa a nakładanie administracyjnych kar pieniężnych*, w: *Determinanty...*
- Śwital Paweł, *Gwarancje prawne zapewnienia dostępności w postępowaniu administracyjnym dla osób ze szczególnymi potrzebami*, w: *Determinanty...*
- Wydra Angelika, *Procedury ustalania przyczyn katastrof budowlanych w Polsce – zagadnienia administracyjno-prawne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 1
- Ziółkowski Dawid, *O możliwości szerokiego zastosowania tzw. instancji poziomej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, w: *Determinanty...*
- Żelazna Agnieszka, *Nakaz usunięcia blokady parkingowej z miejsca przeznaczonego dla osoby niepełnosprawnej – na przykładzie wyroku NSA, „Nieruchomości” 2025, nr 1*

GLOSY

- Błachucki Mateusz, Glosa do wyroku NSA z 18.04.2023, II GSK 719/20 [dot. niedopuszczalności zmiany zezwolenia aptecznego na podstawie art. 155 k.p.a. w przypadku zmiany stanu prawnego], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 1
- Budziarek Magdalena, Glosa do wyroku NSA z 22.06.2022, III FSK 5090/21 [dot. ustalenia skutków podatkowo-prawnych darowizny dokonanej na rzecz osoby pozostającej w związku małżeńskim opartym na wspólności majątkowej oraz zakresu obowiązków płatniczych ciążyących na notariuszu w związku ze sporządzeniem takiej umowy w formie aktu notarialnego], „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2024, nr 3
- Całkiewicz Dorota, Glosa do postanowienia NSA z 1.12.2022, III OZ 710/22 [dot. kolejnej skargi na bezczynność organu administracji publicznej w tej samej sprawie po prawomocnym wyroku sądu administracyjnego], „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 1
- Cebera Agata, Glosa do wyroku NSA z 7.02.2023, II OSK 112/22 [dot. analizy możliwości zastosowania art. 393 k.p.a. do doręczenia decyzji administracyjnej, w tym w szczególności w zakresie spełniania wymogu doręczenia decyzji na piśmie], „Palestra” 2024, nr 12
- Gornowicz Michał, Glosa do wyroku NSA z 21.06.2021, II OSK 2818/18 [dot. charakteru prawnego uchwały w sprawie nadania statutu], „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2024, nr 3/4
- Homańczyk Joanna, Glosa do wyroku NSA z 18.04.2023, II FSK 400/21 [dot. międzynarodowych umów podatkowych jako aktów prawa międzynarodowego oraz aktów prawa krajowego – konsekwencje stosowania umów w przypadku rozbieżności pomiędzy różnymi wersjami językowymi], „Studia Prawnicze KUL” 2024, nr 4
- Hyżorek Aleksander, Glosa do wyroku NSA z 29.10.2020, II OSK 1713/20 [dot. związanego charakteru decyzji o przeniesieniu pozwolenia na budowę], „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2024, nr 3/4
- Jach Aleksandra Maria, Glosa do wyroku NSA z 1.12.2023, III OSK 962/23 [dot. decyzji środowiskowych w kontekście istoty rzetelnego wariantowania przedsięwzięć i ich charakterystyki dla realizacji zasady prewencji w ochronie środowiska], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 1
- Kościuk Dominik J., Glosa do wyroku WSA w Kielcach z 28.10.2022, II SA/Ke 225/22 [dot. ustalania linii zabudowy w kontekście ustawowej definicji pasa drogowego], „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2024, nr 3/4
- Kudrzycka-Szypiłło Aleksandra, Glosa do wyroku NSA z 14.05.2024, III OSK 2683/23 [dot. definicji miejsca zamieszkania], „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2024, nr 3/4
- Małkiewicz Bartłomiej, Glosa do wyroku NSA z 10.04.2024, II OSK 1292/23 [dot. przedłużenia terminu załatwienia sprawy w kontekście stwierdzenia bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania], „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2024, nr 3/4

- Mańczyk Paweł, Glosa do uchwały NSA z 20.03.2023, III FPS 3/22 [dot. rozumienia wymogu udokumentowania otrzymania darowizny w celu skorzystania ze zwolnienia z podatku od spadków i darowizn przez osobę najbliższą], „Studia Prawnicze KUL” 2024, nr 4
- Namieciński Bartosz, Glosa do wyroku NSA z 20.04.2022, II FSK 709/20 [dot. przesłanek zastosowania ulgi z tytułu darowizny na cele kultu religijnego], „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2024, nr 4
- Piątek Wojciech, Glosa do wyroku NSA z 18.01.2024, II OSK 2096/22 [dot. interpretacji art. 53a ust. 1 Prawa budowlanego; wszczęcie postępowań wyłącznie z urzędu osłabia ochronę osób trzecich będących właścicielami nieruchomości, narażonych na bezprawne działania inwestora], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 1
- Rogalski Maciej, Glosa do wyroków NSA z 18.04.2023, II GSK 1374/19, II GSK 1387/19, II GSK 1452/19, II GSK 719/20, II GSK 720/20 [dot. stosowania przepisów nowych do wniosku o zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki wniesionego po noweli prawa farmaceutycznego], „Studia Iuridica Lublinensia” 2024, nr 4
- Rulka Marcin, Glosa do wyroku NSA z 17.04.2024, I GSK 639/20 [dot. procedury zwołania sesji nadzwyczajnej i jej wpływu na ważność podjętych uchwał], „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2024, nr 3/4
- Rzetecka-Gil Agnieszka, Glosa do wyroku WSA w Łodzi z 18.07.2024, III SA/Łd 430/24 [dot. przesłanek zgody rady powiatu na rozwiązanie stosunku pracy z radnym], „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2024, nr 3/4
- Sipior Aleksander, Glosa (komentarz) do wyroku NSA z 20.08.2024, II FSK 595/24 [dot. kwestii, czy ulga B+R stanowi pomoc publiczną], „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 2
- Skorczyńska Ewa, Glosa do wyroku NSA z 22.09.2023, III OSK 5312/21 [dot. małoletniego w kontekście podmiotu prawa dostępu do informacji publicznej], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 1
- Śladkowska Ewa, Glosa do postanowienia NSA z 28.12.2023, I OSK 2608/23 [dot. sprzeciwu prokuratora, który nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym, od decyzji kasacyjnej (art. 64a p.p.s.a.)], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 1
- Wasilewska Katarzyna, Glosa do wyroku NSA z 4.07.2024, III OSK 864/24 [dot. uznania uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego określającej stawki opłat za przyjmowanie nieczystości ciekłych przez stację zlewni gminnej za akt prawa miejscowego], „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2024, nr 3/4
- Waśkiel Renata, Glosa do wyroku NSA z 21.03.2023, III OSK 2148/21 [dot. szczególnej ochrony stosunku pracy radnego; zgody na rozwiązanie stosunku pracy radnego; rozwiązania warunków pracy i płacy radnego], „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2024, nr 4
- Wilk Bartosz, Glosa do postanowienia NSA z 11.06.2024, III OSK 2318/22 [dot. sądowej kontroli uchwały w przedmiocie nieudzielenia wotum zaufania], „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2024, nr 3/4

Zięty Jakub Jan, Glosa do wyroku NSA z 27.09.2023, III OSK 1817/22 [dot. posiadania akcji objętych wspólnością majątkową jako przesłanki naruszenia przepisów antykorupcyjnych], „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 12

II. Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego (marzec–kwiecień 2025 r.)

KSIAŻKI

- Byjoch Krzysztof, *Podatki lokalne. Funkcje samorządowych organów podatkowych*, Warszawa 2025
- Chmielarz Krzysztof, *Administracja sądowa. Ministerialny model zarządzania i administrowania sądami powszechnymi*, Warszawa 2024
- Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. nauk. Martyna Wilbrandt-Gotowicz, wyd. 2, Warszawa 2025
- Klaus Witold, Szulecka Monika, Wzorek Dominik, *Detencja i jej alternatywy. Analiza orzecznictwa sądowego w sprawie umieszczania cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych*, Warszawa 2024
- Krasuski Andrzej, *Ochrona tymczasowa aktu lub czynności w postępowaniu przed organem i sądem administracyjnym*, Warszawa 2025
- Pawlik Kazimierz, *Wzory dokumentów w procedurach administracyjnych + wzory do pobrania*, Warszawa 2025
- Presnarowicz Łukasz, *Kara porządkowa w polskim postępowaniu podatkowym*, Warszawa 2025
- Procedury cywilna, karna, sądownoadministracyjna. Porównanie*, red. nauk. Monika Strus-Wołos, Piotr Rachwał, Antoni Żukowski, Warszawa 2025
- Rams Hubert, *Niezbędne procedury budowy obiektów wodnych*, Warszawa 2024
- Strzelec Dariusz, *Procedury kontrolne w sprawach podatkowych*, Warszawa 2025
- Świder Justyna, *Doręczenia elektroniczne. Praktyczny poradnik*, Gdańsk 2025
- Wąsowski Piotr, Zalewski Dariusz, *Błędy organów podatkowych a prawa podatnika. Jak kwestionować decyzje i bronić swoich praw*, Warszawa 2025
- Wojdylak-Sputowska Zofia, Sputowski Arkadiusz Jerzy, *Postępowanie podatkowe dla organów podatkowych JST. Wzory pism, postanowień, decyzji i zaświadczeń (z suplementem elektronicznym)*, wyd. 2, zmienione i uzupełnione, Gdańsk 2025

ARTYKUŁY

- Adamiak Barbara, *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym – w kierunku nowej koncepcji?*, „Państwo i Prawo” 2025, z. 2
- Balicki Ryszard, Trzeciński Janusz, *Władza sądownicza jako władza odrębna i niezależna od innych władz*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 2

- Bochentyn Adam, Miłosz Michał, *Data wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za nielegalne umieszczenie tablicy reklamowej lub urzędzenia reklamowego – uwagi de lege lata i de lege ferenda w kontekście rozbieżności występujących w orzecznictwie*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2024, nr 2
- Chlebny Jacek, *Konsekwencje zasady trójpodziału władzy dla sędziów sądów administracyjnych*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2025, nr 2
- Chlebny Jacek, *Zmiany w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na dwudziestolecie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego*, „*Państwo i Prawo*” 2025, z. 1
- Dowgier Rafał, *Powstanie nowej gminy a załatwianie spraw podatkowych*, „*Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*” 2025, nr 2
- Filipczyk Hanna, *Odpowiedzialność członka zarządu za zaległości podatkowe spółki kapitałowej – przesłanki egzoneracyjne związane z niewypłacalnością a przyczyny powstania zaległości podatkowej*, „*Przegląd Podatkowy*” 2025, nr 3
- Gabryel Mateusz, *Forma załatwienia sprawy administracyjnej a ochrona danych osobowych*, „*Przegląd Prawa Administracyjnego*” 2024, nr 7
- Gębka Ewelina, *Skargi obywateli na rozstrzygnięcia lokalne organów samorządowych. Zagadnienia wybrane*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2025, nr 67
- Jankowska Karolina, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza na poziomie gminy w świetle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych*, „*Rocznik Administracji Publicznej*” 2023, nr 9
- Jurzyński Maciej, *Stosowanie art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach meldunkowych – uwagi na tle orzecznictwa sądowego i praktyki organów gmin*, „*Przegląd Prawa Administracyjnego*” 2024, nr 8
- Kałużny Adam, *Stawka mieszkalna dostępna dla wszystkich – uchwała NSA z 21.10.2024 r., III FPS 2/24, rozstrzyga spór o opodatkowanie mieszkań wynajmowanych przez przedsiębiorców*, „*Przegląd Podatkowy*” 2025, nr 3
- Kmieć Zbigniew R., Kulik Marek, Nazar Mirosław, *Nabycie pojazdu przywłaszczonego albo skradzionego – aspekty cywilnoprawne, karnoprocesowe i administracyjne*, „*Przegląd Sądowy*” 2025, nr 2
- Krawczyk Mariusz, *Idea oraz istota kontroli sądowoadministracyjnej (zagadnienia wybrane)*, „*Przegląd Prawa Administracyjnego*” 2024, nr 7
- Kwietko-Bębnowski Marek, *Nieskuteczność doręczeń przez e-urząd skarbowy na osobiste konto pełnomocnika szczególnego*, „*Przegląd Podatkowy*” 2025, nr 4
- Łaszczyca Grzegorz, *Kierunki rozszerzenia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych*, „*Państwo i Prawo*” 2025, z. 2
- Łazarska Aneta, *Publiczność i jawność „dwie siostry” – gwarancje rzetelności przed sądem administracyjnym*, „*Państwo i Prawo*” 2025, z. 1
- Majer Tomasz, *Procedura zwrotu zobowiązanemu lub wierzycielowi kosztów egzekucyjnych przewidziana art. 64cd ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2025, nr 67
- Masternak Marian, *O potrzebie nowej kodyfikacji administracyjnego postępowania wykonawczego – zagadnienia wybrane*, „*Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*” 2025, nr 2

- Nodzak Agata, *Prawa małżonka zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2024, nr 10
- Nosarzewski Lukasz, *Dostęp prasy do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Ius Novum” 2025, nr 1
- Paradowski Mariusz, *Doradztwo administracyjne*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2023, nr 9
- Piątek Wojciech, *20 lat postępowania sądowoadministracyjnego – usprawnienia w ramach obowiązującej regulacji*, „Państwo i Prawo” 2025, z. 1
- Pietrasz Piotr, *Nowelizacja ustawy o doręczeniach elektronicznych a doręczenia elektroniczne w postępowaniu prowadzonym przez samorządowe organy podatkowe po 1 stycznia 2025 r.*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 2
- Piotrowski Ryszard, *Znaczenie trójpodziału władzy dla wymiaru sprawiedliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 2
- Romaniuk Paweł, *Wybrane zagadnienia mediacji prowadzonych przed sądami administracyjnymi*, „Arbitraż i Mediacja” 2023, nr 1
- Romańska Marta, *Czy status podmiotów występujących w postępowaniu sądowo-administracyjnym jest uregulowany optymalnie?*, „Państwo i Prawo” 2025, z. 1
- Romańska Marta, *Prawo pierwokupu i zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy jako szczególne instrumenty służące osiągnięciu celu rewitalizacji*, „Finanse Komunalne” 2025, nr 1
- Siwek Joanna, *Zaskarżalność uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2025, nr 1
- Skoczylas Andrzej, *Ile instancji w sądownictwie administracyjnym?*, „Państwo i Prawo” 2025, z. 1
- Stolarski Przemysław, *Materialnoprawne i procesowe granice pozyskiwania i wykorzystania informacji objętych tajemnicą lekarską w sprawach podatkowych*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 3
- Wiącek Marcin, *Kryzys sądownictwa w Polsce z perspektywy zasady podziału władzy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 2
- Wróbel Andrzej, *Jurysdykcja sądów administracyjnych a europejska koncepcja sądu o pełnej jurysdykcji. Czas na zmiany?*, „Państwo i Prawo” 2025, z. 2
- Zalewski Dariusz, *Błędy organów podatkowych w dokumentowaniu postępowania dowodowego*, „Monitor Podatkowy” 2025, nr 1
- Żelazna Agnieszka, *Wpływ planu miejscowego na ograniczenie wykonywania prawa własności lokalu mieszkalnego – na przykładzie orzeczenia NSA*, „Nieruchomości” 2025, nr 4

GLOSY

- Brzeziński Bogumił, *Glosa do wyroku NSA z 30.11.2022, II FSK 853/20 [dot. stwierdzenia, że oszacowanie mające na celu określenie podstawy opodatkowania w wysokości zbliżonej do rzeczywistej podstawy opodatkowania może dotyczyć*

- jedynie podmiotów działających legalnie, prowadzących działalność na zasadach rynkowych], „Studia Iuridica Toruniensia” 2024, nr 2
- Chróścielewski Wojciech, Glosa do postanowienia SN z 10.01.2024, II USK 59/23 [dot. krytycznej analizy poglądu prawnego zawartego w tezie postanowienia SN, że decyzje administracyjne mogą być dotknięte tzw. bezwzględną nieważnością], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 2
- Dowgier Rafał, Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 21.10.2024, III FPS 2/24 [dot. opodatkowania budynków mieszkalnych przeznaczonych pod najem w ramach prowadzonej działalności gospodarczej], „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 1
- Dowgier Rafał, Uwagi na tle wyroku NSA z 5.05.2022, II OSK 1376/19 [dot. opodatkowania podatkiem od nieruchomości automatów do odbioru i nadawania przesyłek], „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 3
- Felcenloben Dariusz, Glosa do wyroku NSA z 12.06.2024, I OSK 713/21 [dot. legitymacji procesowej w postępowaniu o rozgraniczenie nieruchomości], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 2
- Gorgol Andrzej, Glosa do wyroku WSA we Wrocławiu z 10.10.2024, I SA/Wr 282/24 [dot. wyłączenia dostępu do akt sprawy podatkowej], „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 2
- Gwardzińska-Chowaniec Żaneta, Glosa do wyroku NSA z 26.03.2024, II OSK 1662/21 [dot. ujęcia zabytku w gminnej ewidencji zabytków w kontekście objęcia zabytku formą ochrony zabytków z perspektywy sprawowania nadzoru konserwatorskiego nad inwestycją w obiekcie zabytkowym], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 2
- Jochymczyk Paweł, Wydmański Wojciech, Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 11.04.2023, VII SA/Wa 2467/22 [dot. wykładni pojęcia „obszar kolejowy”], „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 7
- Koch Przemysław, Glosa do wyroku NSA z 29.08.2023, III FSK 423/23 [dot. sposobu, w jakim należy dokonywać wykładni pojęcia budowli w przejściowym stanie prawnym], „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2024, nr 1
- Kotowski Daniel, Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 25.05.2023, III SA/Wa 2319/22 [dot. kwestii, czy ponowna kontrola celno-skarbowa stanowi nadużycie prawa przez organ podatkowy], „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2024, nr 3
- Krasuski Andrzej, Glosa do wyroku NSA z 8.02.2023, I OSK 2545/19 [dot. skutków prawnych doręczenia decyzji administracyjnej pełnomocnikowi pocztowemu], „Studia Prawnicze KUL” 2025, nr 1
- Krawczyk Agnieszka, Glosa do postanowienia NSA z 31.07.2024, I GW 4/24 [dot. organu właściwego do wezwania wnoszącego zarzuty w sprawie egzekucji administracyjnej do usunięcia braków formalnych], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 2
- Mikusiński Grzegorz, Karpus Karolina, Glosa do wyroku NSA z 10.10.2023, III OSK 861/22 [dot. zezwolenia na odstępstwa od ochrony gatunkowej chomika europejskiego przewidzianej w prawie UE i w umowach międzynarodowych], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 2

- Narewski Jakub, Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 24.05.2022, VII SA/Wa 2219/21 [dot. definicji pojęcia „droga”], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 2
- Paduch Andrzej, Glosa do wyroku NSA z 15.07.2021, III OSK 5112/21 [dot. zasad ogólnych postępowania administracyjnego w kontekście sprawy ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej], „Forum Prawnicze” 2024, nr 3
- Pasternak Rafał, Kacprzak-Waśkowska Magda, Kost Marta, Glosa do wyroku WSA w Gdańsku z 31.05.2022, I SA/Gd 86/22 [dot. uchylenia decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe w podatku od spadków i darowizn ze względu na błędy poczynione przez organ w ustaleniach faktycznych dotyczących wielkości przekazanej darowizny], „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2025, nr 1
- Sułkowski Jarosław, Glosa do wyroku WSA w Łodzi z 5.06.2024, III SA/Łd 168/24 [dot. informatyzacji postępowania administracyjnego w pouczeniu do decyzji organu], „Państwo i Prawo” 2025, z. 1
- Wilk Jakub, Glosa do wyroku WSA w Krakowie z 6.10.2020, III SA/Kr 201/20 [dot. dochodu osoby ubiegającej się o potwierdzenie prawa do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych], „Samorząd Terytorialny” 2025, nr 1

Opracowała *Marta Jaszcukowa*

