

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ZESZYTY NAUKOWE

Sądownictwa

_____ Administracyjnego _____

dwumiesięcznik

rok XXI nr 4 (121)/2025

Warszawa 2025

WYDAWCA
Naczelny Sąd Administracyjny

KOMITET REDAKCYJNY

REDAKCJA

REDAKTOR NACZELNY prof. dr hab. Janusz Trzcński
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 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 sierpniu 2025 roku. Nakład 300 egz.

SPIS TREŚCI

Table of contents	5
-------------------------	---

STUDIA I ARTYKUŁY

<i>Prof. dr hab. Andrzej Skoczylas (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)</i>	
Węzłowe zagadnienia uzasadnień uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego	7
Summary	21
<i>Dr hab. Piotr Pietrasz (profesor Uniwersytetu w Białymstoku)</i>	
Czy ustawodawca, nowelizując ustawę o doręczeniach elektronicznych, zapomniał o postępowaniu sądowoadministracyjnym?	22
Summary	31
<i>Dr hab. Andrzej Krasuski (profesor Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie)</i>	
<i>Mgr Kinga Kwiatkowska (Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie)</i>	
Zastosowanie sztucznej inteligencji w stadium wstępnym postępowania sądowoadministracyjnego	32
Summary	46
<i>Dr Jan Olszanowski (adiunkt, Wydział Prawa i Administracji UAM w Poznaniu)</i>	
<i>Mgr Piotr Ostrowski (doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych, UAM w Poznaniu)</i>	
Oczywista (bez)zasadność skargi i skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym	47
Summary	64

ORZECZNICTWO

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wybór i opracowanie:	
<i>prof. dr hab. Andrzej Wróbel, dr Piotr Wróbel)</i>	
Odesłanie prejudycjalne – Pomoc przyznawana przez państwa członkowskie – Artykuł 107 ust. 1 TFUE – Pojęcie „pomoc państwa” – Selektynność środka podatkowego – Kryteria oceny – Określenie ram odniesienia – Podatek od nieruchomości – Zwolnienie gruntów, budynków i budowli wchodzących w skład infrastruktury kolejowej – Wyrok TS z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie C-453/23 <i>E. sp. z o.o. przeciwko Prezydentowi Miasta Mielca</i> , ECLI:EU:C:2025:285	65
II. Europejski Trybunał Praw Człowieka (wybór i opracowanie: dr Anna Chmielarz-Grochał,	
<i>mgr Przemysław Florjanowicz-Błachut)</i>	
Artykuł 6 ust. 1 Konwencji (aspekt cywilny) – Dostęp do sądu – Mianowanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, pomimo wiążącego postanowienia tymczasowego NSA wstrzymującego wykonanie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o (nie)przedstawieniu kandydata na urząd sędziego Sądu Najwyższego – Prawo do równego dostępu do stanowiska sędziowskiego – Wyłączenie kontroli sądowej uchwał KRS w wyniku działania władzy wykonawczej i ustawodawczej – Test <i>Vilho Eskelinen</i> – Skuteczna ochrona sądowa – Wyrok ETPC z dnia 9 maja 2025 r. w sprawie <i>Sadomski przeciwko Polsce</i> (skarga nr 56297/21) – Decyzja ETPC z dnia 1 kwietnia 2025 r. w sprawach: <i>Manowska przeciwko Polsce</i> (skarga nr 51455/21), <i>Zaradkiewicz przeciwko Polsce</i> (skarga nr 51685/21), <i>Krajewski przeciwko Polsce</i> (skarga nr 51745/21), <i>Misztal-Konecka przeciwko Polsce</i> (skarga nr 51826/21), <i>Grela przeciwko Polsce</i> (skarga nr 51857/21) oraz <i>Szancilo przeciwko Polsce</i> (skarga nr 52230/21)	76

III. Sąd Najwyższy (wybór i opracowanie: <i>dr Michalina Szpyrka</i>)	
Uchwała SN z dnia 10 grudnia 2024 r. (sygn. akt III UZP 3/24) [dot. odmowy uwzględnienia wniosku o rozłożenie należności z tytułu składek na raty, która musi nastąpić w formie decyzji administracyjnej]	85
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 31 marca 2025 r. (sygn. akt III FPS 5/24) [dot. podatku od spadków i darowizn od nabycia prawa majątkowego w postaci renty]	94
2. Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 26 maja 2025 r. (sygn. akt II FPS 1/25) [dot. wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego]	99
3. Wyrok NSA z dnia 15 października 2024 r. (sygn. akt II OSK 664/22) [dot. prawidłowości decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego]	104
4. Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2025 r. (sygn. akt III OSK 567/22) [dot. naruszenia danych osobowych przez wysłanie PIT-11 niewłaściwemu adresatowi]	117
B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych	
1. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 czerwca 2024 r. (sygn. akt I SA/Wr 925/23) [dot. uznania wydatkowania kwoty z kredytu za wydatek na cele mieszkaniowe]	119
2. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2024 r. (sygn. akt III SA/Kr 1223/24) [dot. zwolnienia z opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej]	122
3. Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 19 marca 2025 r. (sygn. akt I SA/Gd 392/21) [dot. przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej]	127
V. Glosy	
<i>Dr Paweł Gacek (Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krkowie; Komenda Główna Policji)</i>	
Głos do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 28 maja 2024 r. (sygn. akt I SA/Op 425/24) [dot. błędnego pouczenia w decyzji o prawie do złożenia środka zaskarżenia – art. 112 k.p.a.]	130
Summary	143
<i>Mec. Agnieszka Rzetecka-Gil (radca prawny, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Poznaniu)</i>	
Głos do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2023 r. (sygn. akt III OSK 1817/22) [dot. posiadania udziałów w spółce z o.o. przez małżonka osoby pełniącej funkcje publiczne]	144
Summary	153
KRONIKA	
Kalendarium sądownictwa administracyjnego (maj–czerwiec 2025 r.)	
(opracowanie: <i>Maria Poszwińska, Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska</i>)	155
BIBLIOGRAFIA	
Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego	
(maj–czerwiec 2025 r.) (opracowała <i>Marta Jaszczukowa</i>)	165

TABLE OF CONTENTS

STUDIES AND PAPERS

<i>Prof. dr hab. Andrzej Skoczylas (Adam Mickiewicz University in Poznań)</i>	
Key issues of justifications of the Supreme Administrative Court's resolutions	7
Summary	21
 <i>Dr hab. Piotr Pietrasz (professor at the University of Białystok)</i>	
Did the legislator, when amending the law on electronic service, forget about administrative proceedings?	22
Summary	31
 <i>Dr hab. Andrzej Krasuski (professor at the Jan Długosz University in Częstochowa)</i> <i>Mgr Kinga Kwiatkowska (Jan Długosz University in Częstochowa)</i>	
Application of artificial intelligence at the initial stage of administrative court proceedings	32
Summary	46
 <i>Dr Jan Olszanowski (assistant professor, Faculty of Law and Administration, Adam Mickiewicz University in Poznań)</i> <i>Mgr Piotr Ostrowski (doctoral student at the Doctoral School of Social Sciences, Adam Mickiewicz University in Poznań)</i>	
Manifest (un)reasonableness of complaint and cassation complaint in administrative court proceedings	47
Summary	64

CASE LAW

I. Court of Justice of the European Union (selected and compiled by: <i>prof. dr hab. Andrzej Wróbel, dr Piotr Wróbel</i>)	
Reference for a preliminary ruling – Aid granted by Member States – Article 107(1) TFEU – Concept of “state aid” – Selective nature of the tax measure – Assessment criteria – Definition of the reference framework – Real property tax – Exemption of land, buildings and structures forming part of the railroad infrastructure CJEU judgment of 29 April 2025 in C-453/23 <i>E. sp. z o.o. przeciwko Prezydentowi Miasta Mielca</i> , ECLI:EU:C:2025:285	65
II. European Court of Human Rights (selected and compiled by: <i>dr Anna Chmielarz-Grochal, mgr Przemysław Florjanowicz-Błachut</i>)	
Article 6(1) of the Convention (civil aspect) – Access to court – Appointment of judges to the Civil Chamber of the Supreme Court by the President of the Republic of Poland, despite a binding interim order of the Supreme Administrative Court suspending the enforcement of a resolution of the National Council of the Judiciary on the (non) presentation of a candidate for the office of a judge of the Supreme Court – Right to equal access to judicial office – Exclusion of judicial review of resolutions of the National Council of the Judiciary as a result of executive and legislative action – <i>Vilho Eskelinen</i> Test – Effective judicial protection ECHR judgment of 9 May 2025 in <i>Sadomski v. Poland</i> (Application no. 56297/21) ECHR decision of 1 April 2025 in cases: <i>Manowska v. Poland</i> (Application no. 51455/21), <i>Zaradkiewicz v. Poland</i> (Application no. 51685/21), <i>Krajewski v. Poland</i> (Application no. 51745/21), <i>Misztal-Konecka v. Poland</i> (Application no. 51826/21), <i>Grela v. Poland</i> (Application no. 51857/21) and <i>Szancilo v. Poland</i> (Application no. 52230/21)	76

III. Supreme Court (selected and compiled by: <i>dr Michalina Szpyrka</i>) Supreme Court resolution of 10 December 2024 (Case no. III UZP 3/24) [regarding the refusal to grant a request to spread the dues for contributions into instalments, which must take the form of an administrative decision]	85
IV. Supreme Administrative Court and voivodship administrative courts (selected by: judges of the SAC: <i>Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień</i> ; compiled by: <i>dr hab. Marcin Wiącek, professor at University of Warsaw</i>)	
A. Case law of the Supreme Administrative Court	
1. Resolution of a seven-judges panel of the Supreme Administrative Court of 31 March 2025 (Case no. III FPS 5/24) [regarding inheritance and donation tax on the acquisition of a property right in the form of an annuity]	94
2. Resolution of a seven-judges panel of the Supreme Administrative Court of 26 May 2025 (Case no. II FPS 1/25) [regarding resumption of administrative court proceedings following a Constitutional Tribunal judgment]	99
3. Supreme Administrative Court judgment of 15 October 2024 (Case no. II OSK 664/22) [regarding the correctness of the decision to approve the alternative building design] ...	104
4. Supreme Administrative Court judgment of 15 April 2025 (Case no. III OSK 567/22) [regarding personal data breach by sending PIT-11 to the incorrect addressee]	117
B. Case law of voivodship administrative courts	
1. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Wrocław of 12 June 2024 (Case no. I SA/Wr 925/23) [regarding qualification of the disbursement of an amount from the bank loan as housing expenditure]	119
2. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Kraków of 3 December 2024 (Case no. III SA/Kr 1223/24) [regarding exemption from payment for a resident's stay in a social welfare home]	122
3. Decision of the Voivodship Administrative Court in Gdańsk of 19 March 2025 (Case no. I SA/Gd 392/21) [concerning the award of costs for unpaid legal aid]	127
V. Glosses <i>Dr Paweł Gacek (University of the National Education Commission at Krakow; Police Headquarters)</i>	
Gloss to the decision of the Voivodship Administrative Court in Opole of 28 May 2024 (Case no. I SA/Op 425/24) [regarding an erroneous instruction in a decision on the right to file an appeal – Article 112 of the Code of Administrative Proceedings]	130
Summary	143
 <i>Esq. Agnieszka Rzetecka-Gil (attorney-at-law, Poznań Bar Association of Attorneys-at-Law)</i>	
Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 27 September 2023 (Case no. III OSK 1817/22) [regarding ownership of shares in a limited liability company by the spouse of a person exercising public functions]	144
Summary	153
CHRONICLES	
Calendar of the administrative judiciary (May-June 2025) (compiled by: <i>Maria Poszwińska, Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska</i>)	155
BIBLIOGRAPHY	
Publications on administrative proceedings and administrative court proceedings (May-June 2025) (compiled by <i>Marta Jaszczukowa</i>)	165

STUDIA I ARTYKUŁY

Prof. dr hab. Andrzej Skoczylas

[Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza
w Poznaniu; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7951-7341>]

Węzłowe zagadnienia uzasadnień uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego

Streszczenie: Niniejszy artykuł dotyczy wybranych problemów uzasadniania uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uzasadnienie uchwał zawiera zwykle szczegółową wykładnię niezwykle skomplikowanych zagadnień prawnych. Odbiorcami uchwał NSA są w znacznej mierze profesjonalści: sędziowie i asesorowie sądów administracyjnych, fachowi pełnomocnicy (m.in. adwokaci i radcowie prawni), a także pracownicy organów administracji publicznej. Z uwag zawartych w artykule wynika, że uzasadnienie uchwały powinno być zrozumiałe również dla stron bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika procesowego.

Słowa kluczowe: postępowanie sądowoadministracyjne, sądy administracyjne, Naczelny Sąd Administracyjny, uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, uzasadnienie uchwał

1. Uwagi wprowadzające¹

Jednym z niezwykle istotnych rozwiązań zmierzających do zagwarantowania pewności, stałości i równości stosowania prawa (przez uzyskanie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych, przy pełnym poszanowaniu zasady niezawisłości sędziowskiej) jest kompetencja NSA do podejmowania uchwał². Zawarte w art. 15 § 1 pkt 2 i 3, art. 264 § 1–4 oraz art. 269 § 1–3 p.p.s.a.³ unormowania „tworzą hierarchię prawnych stanowisk różnych składów sędziowskich i system jej respektowania”⁴. Jak zaznacza się w nauce prawa, wskazane

¹ W niniejszym opracowaniu wykorzystano niektóre wyniki badań opublikowane w: A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, *passim* oraz tenże, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 685–765.

² R. Hauser, *U progu reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 2002, z. 11, s. 38; wyrok NSA z 7 listopada 2008 r., II GSK 457/08, CBOSA; A. Skoczylas, *Instytucje ujednolicające orzecznictwo w projektach ustaw o sądownictwie administracyjnym (zagadnienia wybrane)*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 287 i nast.

³ 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.

⁴ J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym*, cz. 2, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8, s. 352. W niektórych sytuacjach skład orzekający sądu administracyjnego nie będzie mógł przyjmować wykładni odmiennej od ustalonej przez skład powiększony NSA – zob. R. Hauser,

instytucje procesowe wprowadzono do systemu prawa przede wszystkim w interesie publicznym, „w celu uzyskania dyrektywy interpretacyjnej lub oceny obowiązywania aktu normatywnego lub jego części”⁵. Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a. „Naczelny Sąd Administracyjny (...) podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych” (uchwały abstrakcyjne), a także „podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej” (uchwały konkretne)⁶.

Wykładnia zawarta w uchwałach NSA ma moc wiążącą jedynie w stosunku do sądów administracyjnych, co oznacza, że nie wiąże formalnie organów administracji ani stron i uczestników postępowania sądowoadministracyjnego. Mimo to należy pamiętać, że czynności stron zmierzające do wydania orzeczenia sądu sprzecznego z taką wykładnią pozostaną zwykle bezskuteczne⁷. Nawet jeżeli uchwały NSA nie wiążą formalnie organów administracji ani obywateli, to jednak mają względem nich charakter precedensów faktycznych niewiążących, ale mających moc⁸. Powoduje to, że uchwały NSA są zwykle wykorzystywane jako racje autorytatywne w argumentacji wyroków sądów administracyjnych i decyzji administracyjnych – co oznacza, iż ich moc jest taka, że zaskarżone orzeczenie może zostać uchylone na podstawie niezgodności z uchwałą. Decyzja będzie tu oczywiście uzasadniona najpierw przepisem prawnym, a w dalszej kolejności uchwałą⁹. W takiej sytuacji optymalną sytuacją byłoby, gdyby uchwały NSA oddziaływały na orzecznictwo na zasadzie siły przekonywania argumentów zawartych w uzasadnieniu. W demokratycznym państwie prawa zadaniem sądów nie powinno być jedynie identyfikowanie źródeł sprawowania władzy sądowniczej, np. w ustawie, ale zgodnie z tzw. kulturą uzasadniania optymalne jest właściwe uzasadnienie rozstrzygnięcia, gdyż źródło legitymacji działania sądu zasadza się także na prawidłowym uzasadnieniu rozstrzygnięcia, a nie tylko na samym fakcie posiadania legitymacji do określonego działania¹⁰. Z tego względu w uzasadnieniach uchwał NSA

J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa – Zielona Góra 2003, s. 35; R. Hauser, *U progu reformy...*, s. 38.

⁵ M.B. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2010, s. 462.

⁶ A. Skoczylas, w: *System...*, t. 10, s. 685 i nast.

⁷ W tym sensie strony oraz uczestnicy postępowania są pośrednio związani mocą prawną uchwały, choć oczywiście nie można wykluczyć sytuacji, w której niejako „na skutek czynności stron” sąd administracyjny z urzędu skorzysta z trybu przewidzianego w art. 269 p.p.s.a. – zob. R.A. Stefański, *Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, Kraków 2001, s. 385.

⁸ A. Skoczylas, *Moc wiążąca uchwał NSA a prawa jednostki*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 602 i nast. Pogląd ten podzielił również T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 351. Zob. też L. Leszczyński, *Ujednolicanie orzecznictwa a precedens w sądowym stosowaniu prawa*, w: *Jednolitość prawa sądowego cywilnego a jego odrębności krajowe*, red. M. Sawczuk, Lublin 1997, s. 231; tenże, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001, s. 50.

⁹ Tzn. swoistym precedensem – zob. A. Orłowska, *Moc wiążąca precedensu*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 7–8, s. 4–5 oraz powołana tam literatura.

¹⁰ Zob. szerzej na temat kultury uzasadniania: M. Smolak, w: M. Smolak, W. Sadurski, T. Chirkowska-Smolak, *Rozum publiczny – uzasadnianie sądowe – umysł sędziego*, Poznań 2021, s. 102.

(podejmowanych w składach rozszerzonych) „szczególną wagę przywiązuje się do spełniania wymogów przejrzystości i spójności merytorycznej oraz trafności rzeczowej argumentacji”¹¹. Zrozumiałe uzasadnienie orzeczenia sądowego wpisuje się również w zagwarantowanie stronom prawa do sądu¹².

2. Części składowe uchwały

Należy zauważyć, że to, czy uchwała NSA jest orzeczeniem sądowym, czy też innym rodzajem rozstrzygnięcia, jest w nauce prawa kwestią sporną¹³. Nie ma jednak wątpliwości, że podobnie jak orzeczenie składa się ona z sentencji i uzasadnienia. W praktyce uchwałodawczej NSA, wypracowanej już na gruncie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁴ (a kontynuowanej obecnie pod rządami p.p.s.a.), mimo braku wyraźnej regulacji ustawowej, do podejmowania uchwał stosowano przepisy dotyczące orzeczeń, a w szczególności uregulowania odnoszące się do tajności narady, podpisywania orzeczenia, czy zgłoszenia zdania odrębnego. Również przebieg posiedzenia był identyczny z tym, z jakim mamy do czynienia w innych sprawach rozpoznawanych na posiedzeniu sądowym¹⁵.

Sentencja uchwały składa się z dwóch części, które można nazwać – analogicznie do wyroków sądowych – częścią wstępną (zwaną komparycją lub rubrum) oraz formułą sentencji (zwaną też tenorem), obejmującą rozstrzygnięcie składu poszerzonego NSA¹⁶. Sentencja oprócz elementów formalnych zawiera odpowiedź na pytanie prawne. Z tego względu sentencja uchwały NSA przyjmuje zwykle postać ogólnej dyrektywy interpretacyjnej, mogącej mieć zastosowanie we wszystkich danego typu sprawach¹⁷. Nie ulega bowiem kwestii, że wyjaśnienie wątpliwości prawnych powinno być zamieszczone właśnie w formule sentencji uchwały NSA, zawierającej rozstrzygnięcie składu poszerzonego. Związanie sądu występującego o wyjaśnienie wątpliwości prawnych co do zasady obejmuje tylko sentencję uchwały. Wydaje się, że jedynie w sytuacji, w której dla dokładniejszego określenia treści rozstrzygnięcia składu poszerzonego konieczne jest uzupełnienie sentencji motywami podjęcia uchwały zawartymi w uzasadnieniu, motywy te w granicach, w jakich stanowią uzupełnienie sentencji, mogą wiązać również skład zwykły NSA¹⁸. Uzasadnienie zawiera bowiem szczegółową motywację wykładni dokonanej

¹¹ R. Stefanicki, *Uzasadnienie orzeczeń sądowych – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2023, nr 3, s. 140.

¹² Zob. A. Hyżorek, *Prawo do sądu a uzasadnianie orzeczeń sądowych – studium konstytucyjno-prawne*, Warszawa 2024, s. 148.

¹³ Zob. M.B. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja...*, s. 326–327 oraz opisana tam dyskusja w doktrynie; zob. też A. Skoczylas, *Działalność...*, s. 3–4, 188–189.

¹⁴ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

¹⁵ A. Skoczylas, w: *System...*, t. 10, s. 732.

¹⁶ Zob. W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1995, s. 206; T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, cz. 1, *Postępowanie rozpoznawcze*, t. 1, Warszawa 1997, s. 479.

¹⁷ Zob. S. Włodyka, w: L. Garlicki et al., *Sąd Najwyższy w PRL*, Wrocław 1983, s. 272.

¹⁸ Zob. A. Skoczylas, *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2001, s. 118 oraz powołana tam literatura.

w sentencji uchwały¹⁹. W nauce prawa podkreśla się, że uzasadnienie uchwały może być rozpatrywane z różnych punktów widzenia „jako komunikat sądu, efekt zastosowania reguł logiki prawniczej, akt dyskursu prawniczego czy element teorii argumentacji prawniczej”²⁰.

3. Sędzia zobowiązany do sporządzenia uzasadnienia uchwały

Sędziów do orzekania w składzie poszerzonym wyznacza prezes odpowiedniej izby, który jednocześnie wyznacza sędziego sprawozdawcę i współsprawozdawcę w sprawie. Dodatkowo Prezes NSA, na wniosek prezesa odpowiedniej izby, może wyznaczyć do składu orzekającego sędziów z innych izb, jeżeli zagadnienie prawne dotyczy przepisów o postępowaniu (§ 32 i 33 regulaminu NSA²¹)²².

Uzasadnienie uchwały NSA powinno być sporządzone w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia sentencji uchwały bez potrzeby wnoszenia w tym względzie jakiegokolwiek wniosku strony (art. 193 p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 1 p.p.s.a.), przy czym ewentualne zgłoszenie zdania odrębnego przez sędziego sprawozdawcę ma kluczowe znaczenie dla tego, który z sędziów będzie zobowiązany do sporządzenia uzasadnienia uchwały.

Zgodnie bowiem z § 53 ust. 1–2 regulaminu NSA uzasadnienie sporządza, co do zasady, sędzia sprawozdawca, nie ma on jednak obowiązku sporządzenia uzasadnienia uchwały, do której zgłosił zdanie odrębne²³. W takim przypadku uzasadnienie sporządzi sędzia współsprawozdawca, który jest standardowo wyznaczany w składach poszerzonych NSA (czyli w składzie siedmiu sędziów, w składzie danej izby i w pełnym składzie NSA) rozpoznających wnioski o podjęcie uchwały (zob. § 32 ust. 1 regulaminu NSA). Natomiast w sytuacji, gdy sędzia sprawozdawca i sędzia współsprawozdawca nie sporządzili uzasadnienia orzeczenia ze względu na złożenie przez nich zdania odrębnego albo sporządzenie uzasadnienia orzeczenia przez nich „nie jest możliwe z innych względów lub napotyka przeszkody uniemożliwiające sporządzenie uzasadnienia w terminie, uzasadnienie orzeczenia sporządza przewodniczący lub inny sędzia, który brał udział w wydaniu uchwały”

¹⁹ Zob. S. Włodyka, w: L. Garlicki *et al.*, *op. cit.*, s. 272.

²⁰ I. Rzucidło, *Uzasadnienie orzeczenia sądowego. Ujęcie teoretyczne a poglądy orzecznictwa*, Warszawa 2020, s. 248.

²¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 805; dalej: regulamin NSA.

²² Uchwały NSA zapadają zwykłą większością głosów (art. 266 § 2 p.p.s.a.), ale sędzia, który przy głosowaniu nie zgodził się z większością, ma prawo przy podpisywaniu sentencji zgłosić zdanie odrębne (*votum separatum*). Uchwała zapada po niejawnej naradzie sędziów, podczas której najpierw formułowane są preferowane możliwości rozstrzygnięcia przez poszczególnych członków składu poszerzonego NSA, a następnie dochodzi do sformułowania stanowiska większości i przyjęcia tego stanowiska jako rozstrzygnięcia przedstawionych zagadnień prawnych – zob. J. Wróblewski, *Votum separatum w teorii i ideologii sądowego stosowania prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1975, t. 15, s. 12; A. Skoczylas, w: *System...*, t. 10, s. 733.

²³ Złożenie zdania odrębnego ma na celu udokumentowanie przez sędziego, że nie podziela poglądu większości składu orzekającego, choć przebieg narady jest tajny, a rozstrzygnięcie podpisują wszyscy sędziowie łącznie z przegłosowanym – M. Rogalski, *Niezawisłość sędziowska w postępowaniu karnym*, Lublin 2000, s. 125 oraz powołana tam literatura.

(zob. § 53 ust. 3 regulaminu NSA). Należy podkreślić, że sędzia, który zgłosił zdanie odrębne, jest zobowiązany je uzasadnić na piśmie przed podpisaniem uzasadnienia (art. 137 § 2 zd. 3 p.p.s.a.).

Omawiane wyżej rozwiązanie może przyczynić się do istotnego opóźnienia możliwości zapoznania się stron i opinii publicznej z uzasadnieniem uchwały. Uchwała jest bowiem ogłaszana bezpośrednio po jej podjęciu wraz z przedstawieniem jej ustnych motywów²⁴. W takiej sytuacji nierzadko projekt uzasadnienia uchwały jest sporządzany przez sędziego sprawozdawcę bardzo szybko – zwykle zaraz po jej podjęciu, czyli znacznie wcześniej niż z upływem wymaganych przez przepisy trzydziestu dni (zob. art. 193 p.p.s.a.). Uzasadnienia takiego nie można jednak udostępnić stronom i opinii publicznej, ponieważ nie jest jeszcze podpisane przez sędziów, którzy złożyli do uchwały zdanie odrębne. Sędziowie ci mają zgodnie z prawem trzydzieści dni na sporządzenie uzasadnienia zdania odrębnego. Nie jest to w pełni zrozumiałe dla stron i innych osób zainteresowanych uchwałą (np. dziennikarzy), gdyż uzasadnienia zdania odrębnego nie doręcza się stronom (§ 53 ust. 6 regulaminu NSA) – choć oczywiście strony mogą zapoznać się ze zdaniem odrębnym i jego uzasadnieniem.

W tym kontekście należy zauważyć, że na gruncie podobnych przepisów dotyczących uchwał Sądu Najwyższego istotne i aktualne także w odniesieniu do uchwał NSA postulaty *de lege ferenda* zgłosili przed laty S. Dąbrowski z A. Łazarską. Trafna jest diagnoza wspomnianych autorów, iż tego typu regulacja powoduje, że w praktyce przez trzydzieści dni od dnia ogłoszenia uchwały inne składy orzekające SN czy NSA, sądy niższego rzędu oraz organy administracji „snują jedynie domysły co do przyczyn podjęcia uchwały. W wielu przypadkach chodzi o uchwały fundamentalne dla funkcjonowania porządku prawnego. W ten sposób pomniejsza się też rangę tych uchwał, gdyż środki społecznego przekazu nie są w stanie przedstawić opinii publicznej motywów podejmowanych decyzji”²⁵. W szerszej perspektywie szybsze upublicznienie uzasadnienia uchwały NSA ma również znaczenie prewencyjne w tym znaczeniu, że może zapobiec negatywnym skutkom powstania rozbieżności i wydaniu wadliwych orzeczeń sądów administracyjnych²⁶. Należy bowiem pamiętać, że w sprawach sądowoadministracyjnych (podobnie jak w sprawach cywilnych) „siła przekonywająca orzeczenia tkwi nie tyle w samej sentencji, co w motywach orzeczenia (...). (...) w wypadku uchwał równie ważna jak sama sentencja jest też analiza racji, które przesądziły o jej przyjęciu. Wydaniu uchwały określonej treści powinien towarzyszyć zrozumiały i przekonywający komunikat społeczny co do racji, argumentów, które zaważyły na jej podjęciu”²⁷.

²⁴ W tym przypadku sędzia (zwykle sprawozdawca lub przewodniczący) wskazuje jedynie zasadnicze motywy rozstrzygnięcia, które – co oczywiste – powinny być zbieżne z ostateczną, pisemną wersją uzasadnienia, zawierającą wyczerpujące wskazania co do powodów podjęcia uchwały określonej treści; zob. I. Rzucidło, *op. cit.*, s. 225.

²⁵ S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Uzasadnianie orzeczeń sądowych w procesie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 16.

²⁶ Zob. A. Skoczylas, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2008 r.*, II GSK 233/08, OSP 2009, z. 7–8, poz. 81a, s. 562–565; I. Rzucidło, *op. cit.*, s. 119.

²⁷ S. Dąbrowski, A. Łazarska, *op. cit.*, s. 17.

Nie ma wątpliwości, że każda uchwała i jej uzasadnienie kształtują u odbiorców wizerunek NSA i sędziów tego sądu, ponieważ „uzasadnienie pełni nie tylko funkcję procesową, lecz także buduje autorytet wymiaru sprawiedliwości”²⁸. Z tych względów również na gruncie postępowania uchwałodawczego przed NSA przekonujący jest postulat *de lege ferenda* S. Dąbrowskiego i A. Łazarskiej, że ustawodawca powinien uchwałom nadać charakter „aktów jednolitych, łączących sentencję i uzasadnienie już w momencie ich ogłoszenia”²⁹.

Oczywiście możliwość zaznajomienia się zainteresowanych z treścią uchwały nie następuje jedynie w momencie jej ogłoszenia, ponieważ uchwały wraz z uzasadnieniem są publikowane w zbiorze urzędowym orzeczeń sądów administracyjnych³⁰ oraz w internetowych bazach orzeczeń sądowych³¹. W omawianych internetowych bazach orzeczeń nie pomija się zdań odrębnych, co oceniane jest pozytywnie z punktu widzenia kulturotwórczego, gdyż może mieć wpływ na kwestie związane z prognozowaniem rozwoju prawa i jego interpretacji³².

Należy oczywiście pamiętać, że określonym podmiotom odpis uchwały z uzasadnieniem doręcza się z urzędu (art. 142 § 1 w zw. z art. 193 p.p.s.a.). W przypadku uchwał konkretnych oraz uchwał powziętych w trybie art. 269 § 3 p.p.s.a. uzasadnienie doręcza się sądowi oraz stronom i uczestnikom postępowania sądowoadministracyjnego, w którym doszło do przedstawienia zagadnienia prawnego. Natomiast w przypadku pytań abstrakcyjnych uzasadnienie doręcza się wnioskodawcy oraz uczestnikom postępowania (np. Prokuratorowi Generalnemu lub jego zastępcy albo prokuratorowi Prokuratury Krajowej lub prokuratorowi innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowanemu do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczonemu przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w posiedzeniach NSA odbywających się w postępowaniu uchwałodawczym – zob. art. 265 p.p.s.a.).

Kolejną kwestią jest również problem obciążenia poszczególnych sędziów funkcją sprawozdawcy lub współsprawozdawcy przy uchwałach NSA. Już po bieżącej analizie informacji zawartych w CBOSA wyraźnie wskazuje, że niektórzy sędziowie NSA nigdy nie byli sprawozdawcami w uchwałach (np. aż do przejścia w stan spoczynku), można jednak znaleźć i takich, którzy sprawowali tę funkcję wielokrotnie³³.

Wydaje się, że ewentualne negatywne skutki dodatkowego obciążenia sędziego funkcją sprawozdawcy wyznaczonego do orzekania w składzie poszerzonym minimalizuje obecnie zasada, że taki przydział jest podstawą do zmniejszenia wymiaru

²⁸ J. Konecki, P. Zdanikowski, *Funkcja wizerunkowa*, w: *Uzasadnienie orzeczenia sądu powszechnego. Język, struktura, metodyka*, red. J. Konecki, P. Nowak, P. Zdanikowski, Warszawa 2022, s. 77–78; wyrok SN z 4 listopada 2003 r., V KK 74/03, LEX nr 84219.

²⁹ S. Dąbrowski, A. Łazarska, *op. cit.*, s. 17.

³⁰ Tj. dwumiesięczniku wydawanym na podstawie art. 42 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1267, pt. „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” (ONSAiWSA).

³¹ Np. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

³² R. Stefanicki, *op. cit.*, s. 142.

³³ Np. sędzia Bogusław Dauter – 12 razy; sędzia Ryszard Pęk – 10 razy.

podstawowego tzw. pensum orzeczniczego sędziego o jeden dzień sesyjny w miesiącu (zob. np. § 3 ust. 6 uchwały Kolegium NSA z dnia 10 września 2020 r. w sprawie podziału czynności i szczegółowych zasad przydziału spraw poszczególnym sędziom³⁴). Taka sama regulacja dotyczy także autora uzasadnienia orzeczenia podjętego w składzie poszerzonym, jeżeli nie jest sprawozdawcą.

4. Kluczowe elementy uzasadnienia uchwały NSA

Należy bliżej zastanowić się nad sposobem konstruowania uzasadnień uchwał NSA. Jak się wydaje, nadal aktualny jest dokonany przez E. Łętowską podział wzorców uzasadnień orzeczeń sądowych na trzy podstawowe rodzaje:

- model francuski, w którym „sąd unika elementów polemicznych”, a uzasadnienia pisane według tego modelu nie odwołują się krytycznie do literatury, sędzia zaś „ukrywa wątpliwości, które doprowadziły go do konkretnego sposobu wykładni, czy wyboru konkretnej techniki prawodawczej”;

- model niemiecki, w którym sędzia odnosi się do poglądów zawartych w piśmiennictwie prawniczym (w modelu tym sąd, wskazując różne opcje interpretacyjne i możliwości rozstrzygnięcia, demonstrowa zastosowane przy konkretnym rozstrzygnięciu sposoby wykładni i rozumowania prawnicze);

- model amerykański, w którym – jak się zdaje – uprawnione jest stwierdzenie, że uzasadnienie polega na wskazaniu racji – zasad (często wynikających z precedensu) przekonujących o wyborze konkretnego rozwiązania³⁵.

Analiza uzasadnień uchwał podjętych przez NSA od 1995 r. jednoznacznie skłania ku pogładowi, że są one konstruowane według modelu niemieckiego³⁶. Oczywiście w uzasadnieniach uchwał Naczelny Sąd Administracyjny zwykle nie zajmuje stanowiska w sporach teoretycznych, gdy nie jest to konieczne do rozstrzygnięcia wątpliwości prawnej³⁷.

W doktrynie wskazuje się, że w pewnym uogólnieniu uzasadnienie orzeczenia sądowego ma na „celu podanie rozumnego, przekonującego wyjaśnienia tego, dlaczego określona decyzja, o określonej treści, została podjęta” – uzasadnienie służy więc „racjonalizacji decyzji podjętej przez sąd”³⁸. Należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku SN z 16 lutego 1994 r., III ARN 2/94, że wyczerpujące i wszechstronne uzasadnienie orzeczenia sądowego należy do elementarnych wymagań państwa prawnego³⁹.

³⁴ Niepublikowana.

³⁵ Zob. E. Łętowska, *Pozaprocesowe znaczenie uzasadnienia sądowego*, PiP 1997, z. 5, s. 3–7. W nowszej literaturze modele sporządzenia uzasadnień omawia np. I. Rzucidło, *op. cit.*, s. 170 i nast.

³⁶ Zob. A. Skoczylas, *Działalność...*, s. 194 i nast.

³⁷ Zob. wyrok SN z 23 listopada 1981 r., I PR 46/81, OSNC 1982, nr 7, poz. 105 oraz postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z 24 stycznia 2011 r., II FPS 4/10, ONSAiWSA 2011, z. 3, poz. 49, CBOSA; postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z 11 czerwca 2008 r., II GPS 2/08, Legalis, CBOSA; wyrok składu siedmiu sędziów NSA z 15 października 2008 r., II GSK 494/07, ONSAiWSA 2009, z. 1, poz. 4, CBOSA; uchwała składu pięciu sędziów NSA z 4 marca 2002 r., OPK 22/01, ONSA 2002, z. 4, poz. 138, CBOSA.

³⁸ W. Sanetra, *Kilka uwag o uzasadnieniach orzeczeń Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 9, s. 49.

³⁹ Wyrok SN z 16 lutego 1994 r., III ARN 2/94, OSNAP 1994, nr 1, poz. 2.

Uzasadnienie orzeczenia ma służyć wykazaniu, że wydane rozstrzygnięcie jest słuszne oraz wynika z obowiązujących przepisów⁴⁰. Z tego względu uzasadnienie uchwały NSA nie może być opisem poprzedzającej wydanie tego rozstrzygnięcia narady i „nie powinno ujawniać niejednomyslności i rozbieżności w poglądach członków składu orzekającego”⁴¹. W sytuacji braku jednomyslności w składzie orzekającym co do sposobu rozstrzygnięcia uzasadnienie uchwały powinno zatem zawierać jedynie te elementy, które odpowiadają przekonaniu większości składu orzekającego, a odmienne zapatrywania sędziego przegłosowanego mogą znaleźć wyraz tylko w uzasadnieniu zgłoszonego przez niego zdania odrębnego⁴². Złożenie zdania odrębnego ma więc na celu udokumentowanie przez sędziego, że nie podziela poglądu większości składu orzekającego, choć przebieg narady jest tajny, a rozstrzygnięcie podpisują wszyscy sędziowie, łącznie z przegłosowanym⁴³. Jeśli sędzia zgadza się z sentencją uchwały, zdanie odrębne może dotyczyć jedynie uzasadnienia⁴⁴. Artykuł 143 p.p.s.a. pozwala przyjąć, że uzasadnienie uchwały podpisują wszyscy członkowie składu orzekającego, a jeżeli jakiś sędzia nie mógłby podpisać uzasadnienia, to przewodniczący lub inny sędzia zaznacza na wyroku przyczynę braku jego podpisu.

Podkreśla się, że szczególnie w przypadku udzielania odpowiedzi na pytanie prawne zadane w trybie art. 187 p.p.s.a., formułuje się konkretną, wiążącą normę prawną o charakterze „interpretacyjnym”, nakazującą składowi przedstawiającemu zagadnienie prawne „pojmować określone uregulowanie prawne w oznaczony sposób”⁴⁵.

Istotne jest zatem, aby skład poszerzony NSA uzasadnił argumenty przemawiające za prawidłowością dokonanych przez niego „czynności interpretacyjnych”, m.in. przez wskazanie reguł interpretacyjnych, na których się oparł, oraz wyjaśnienie, w jaki sposób reguły te zastosowano. Uzasadnienie nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że „sąd przyjął następującą wykładnię przepisu”, ale musi polegać na rzeczywistym wskazaniu przebiegu procesu interpretacyjnego oraz argumentów świadczących o poprawności jego wyniku⁴⁶. Z tego punktu widzenia uzasadnienie uchwały jest połączeniem poszczególnych, uzasadnionych, częściowych „czynności interpretacyjnych” (decyzji interpretacyjnych)⁴⁷. Trafne jest więc

⁴⁰ Tamże. Zob. też: E. Łętowska, *op. cit.*, s. 5–6; W. Sanetra, *op. cit.*, s. 50–51.

⁴¹ S. Dąbrowski, A. Łazarska, *op. cit.*, s. 23.

⁴² Zob. wyrok SN z 31 października 1973 r., III CRN 249/73, OSNC 1974, nr 7–8, poz. 140; A. Skoczyła, w: *System...*, t. 10, s. 733.

⁴³ M. Rogalski, *op. cit.*, 125 oraz powołana tam literatura. Zdaniem D. Rousseau jest to instytucja, która umożliwia sędziemu publiczne wyrażenie swojej dezaprobaty względem treści zapadłego rozstrzygnięcia oraz argumentacji przemawiającej za przyjętym rozwiązaniem – D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999, s. 55.

⁴⁴ Zob. art. 137 § 2 zd. 5 p.p.s.a. oraz zdania odrębne do uzasadnienia uchwały pełnego składu NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09, CBOSA. Zob. też: D. Rousseau, *op. cit.*, s. 55; B. Bładowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 1993, s. 172.

⁴⁵ Normy takiej nie formułuje się w przypadku dokonywania tzw. wykładni abstrakcyjnej – zob. W. Sanetra, *op. cit.*, s. 57.

⁴⁶ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 249–250.

⁴⁷ Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 257.

spostrzeżenie, że charakter i sposób pisanie uzasadnienia uchwały są uwarunkowane charakterem tych rozstrzygnięć i przynależną im funkcją⁴⁸. Należy również podzielić pogląd W. Sanetry, że różnice między uchwałami zapadającymi w konkretnych sprawach a uchwałami abstrakcyjnymi powinny znajdować wyraz także w ich uzasadnieniach. Zdaniem tego autora od uzasadnień uchwał abstrakcyjnych należy wymagać bardziej rozwiniętej i precyzyjnej argumentacji. Z założenia bowiem skierowane są one do szerokiego kręgu odbiorców, a ich siła oddziaływania i praktyczny skutek w znacznym stopniu zależą od „trafności użytych argumentów oraz umiejętności przekonywania i perswazji”⁴⁹. Warto jednak podkreślić, że w przeciwieństwie do uchwał Sądu Najwyższego uchwały abstrakcyjne NSA posiadają tzw. ogólną moc obowiązującą wynikającą przede wszystkim z konieczności zainicjowania przez skład orzekający sądu administracyjnego określonego trybu postępowania w przypadku zamiaru odstąpienia od poglądu wyrażonego w uchwale (art. 269 p.p.s.a.)⁵⁰.

W przypadku uchwał podejmowanych w konkretnych sprawach należy wziąć pod uwagę, że uchwała NSA nie rozstrzyga bezpośrednio o prawach stron procesu i wobec tego uzasadnienie powinno być zasadniczo sporządzane z założeniem, iż adresowane jest przede wszystkim do składu, który przedstawił zagadnienie prawne, a dopiero w dalszej kolejności do stron postępowania sądownoadministracyjnego. Wydaje się, że do tego założenia powinien być dostosowany m.in. język uzasadnienia. Stopień jego komunikatywności powinien uwzględniać to, że uzasadnienie uchwały służy wyjaśnieniu poważnych wątpliwości prawnych składu zwykłego NSA. Wynika z tego, że argumentacja powinna dotyczyć przede wszystkim kwestii zastosowanych przez skład poszerzony NSA dyrektyw wykładni – „ich rodzaju, wyboru i kolejności zastosowania”, a także wskazania i uzasadnienia przyjętych reguł rozumowania. Odpowiedź powinna być więc sformułowana w sposób możliwie najbardziej precyzyjny. Należy tu pozytywnie ocenić praktykę formułowania w uzasadnieniu osobnych tez, stanowiących „wykładnię prawa” – precyzyjnie określających, w jaki sposób dany przepis (czy zwrot) powinien być rozumiany⁵¹.

Dodatkowo należy zauważyć, że w postępowaniu uchwałodawczym nie prowadzi się w ogóle postępowania dowodowego i nie ustala faktów, co powoduje, iż zamieszczony w uzasadnieniu uchwały opis stanu faktycznego sprawy powinien być niezwykle zwięzły. W tzw. części historycznej uzasadnienia podstawowe znaczenie ma stanowisko składu zwykłego podane w postanowieniu o przedstawieniu wątpliwości prawnych (ewentualnie stanowisko innego podmiotu zawarte we wniosku o podjęcie uchwały) – ta część uzasadnienia powinna ilustrować zarówno istnienie przesłanek skorzystania z trybu uchwałodawczego, jak i wyjaśnienie, na czym polegają powstałe wątpliwości, a także dlaczego mogą być one uznane za istotne (poważne).

⁴⁸ S. Dąbrowski, A. Łazarska, *op. cit.*, s. 18.

⁴⁹ W. Sanetra, *op. cit.*, s. 57.

⁵⁰ Zob. też R.A. Stefański, *Rola Sądu Najwyższego w kształtowaniu jednolitości orzecznictwa w sprawach karnych*, w: *Jednolitość orzecznictwa w sprawach karnych*, red. R. Waltoś, Kraków 1998, s. 285.

⁵¹ Zob. W. Sanetra, *op. cit.*, s. 53–54 i 57–58.

Jeżeli uchwała jest podejmowana w trybie art. 269 p.p.s.a., po takim zobrazowaniu zagadnienia prawnego konieczne jest przedstawienie stanowiska składu, który nie podziela w tej mierze stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵².

W procedurze uchwałodawczej ma zastosowanie także tzw. uzasadnienie prawnie osłabione, polegające na tym, że sędzia (przewodniczący składu poszerzonego), ogłaszając uchwałę, ustnie podaje powody rozstrzygnięcia, a zatem argumenty, które ją uzasadniają⁵³. Należy tu dodatkowo podkreślić doniosłą rolę sędziego sprawozdawcy, który zwykle sporządza uzasadnienie (chyba że zostanie przegłosowany). Warto jednak pamiętać, że co do zasady jedynie sentencja uchwały (rozstrzygnięcie wątpliwości prawnej) ma moc wiążącą, uzasadnienie natomiast „obejmuje jedynie przesłanki i argumenty”, na których oparto uchwałę. Wynika z tego, że uzasadnienie nie jest zdolne do samodzielnego (tzn. niezależnego od sentencji uchwały) wywołania skutków, jakie w postępowaniu sądowoadministracyjnym związane są z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵⁴.

Po udzieleniu odpowiedzi w formie uchwały następuje zwrot akt do właściwego składu orzekającego. Należy pamiętać, że w postępowaniu uchwałodawczym nie orzeka się o kosztach postępowania⁵⁵.

5. Uzasadnienie odmowy podjęcia uchwały albo pozostawienia przedstawionego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego bez rozpoznania

Należy zauważyć, że także odmowa podjęcia uchwały (dokonana w formie postanowienia) albo pozostawienie przedstawionego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego bez rozpoznania muszą zawierać uzasadnienie.

W takiej sytuacji uzasadnienie tego rozstrzygnięcia powinno omawiać głównie przyczyny odmowy podjęcia uchwały przez NSA (pozostawienia przedstawionego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego bez rozpoznania). Zgodnie z art. 267 p.p.s.a. NSA „może – w formie postanowienia – odmówić podjęcia uchwały, zwłaszcza gdy nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości”. Zamieszczony w omawianym przepisie wyraz „zwłaszcza” jednoznacznie wskazuje, że brak potrzeby wyjaśnienia wątpliwości jest jedną z wielu potencjalnych przyczyn odmowy podjęcia uchwały⁵⁶. Przesłankami wydania postanowienia o odmowie podjęcia uchwały mogą być jedynie przyczyny natury prawnej⁵⁷. Nie ma wątpliwości,

⁵² A. Skoczylas, w: *System...*, t. 10, s. 735.

⁵³ J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 297.

⁵⁴ Tak na gruncie orzeczeń TK i ich uzasadnień: orzeczenie TK z 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK ZU 1986, nr 1, poz. 1 oraz J. Oniszczyk, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1996*, Warszawa 1998, s. 49–50.

⁵⁵ Zob. Z. Witkowski, *Trybunał Konstytucyjny Republiki Włoskiej*, w: *Sądy konstytucyjne w Europie*, t. 1, red. J. Trzciński, Warszawa 1996, s. 281.

⁵⁶ Zob. A. Skoczylas, *Instytucje...*, s. 289.

⁵⁷ Zob. A. Skoczylas, *Głosa do postanowienia składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2005 r.*, OPS 3/05, OSP 2006, z. 1, poz. 11a, s. 54–56.

że także o wydaniu postanowienia o odmowie podjęcia uchwały nie powinny decydować przyczyny o charakterze celowościowym⁵⁸.

Zwykle w uzasadnieniu odmowy podjęcia uchwały omawia się brak przesłanek przedmiotowych⁵⁹ przedstawienia pytania prawnego (przesłanek dodatnich) lub wskazuje się, że zachodzą przesłanki ujemne przedstawienia pytania⁶⁰. W uzasadnieniach tego typu podkreślano m.in., że: przedmiotem pytania prawnego (zarówno abstrakcyjnego, jak i konkretnego) nie jest przepis prawny lub grupa tych przepisów⁶¹ (np. pytanie dotyczy: stanu faktycznego⁶², kwestii o charakterze mieszanym⁶³, reguł wykładni niesformułowanych w przepisach prawnych, stosowania prawa w ogóle, czy też mocy wiążącej orzeczeń sądowych, TK lub organów administracji⁶⁴); pytanie prawne skierowane do NSA dotyczy kwestii konstytucyjności lub legalności normy⁶⁵; przedstawionych (w trybie art. 187 § 1 p.p.s.a.) wątpliwości nie można zakwalifikować jako budzących poważne wątpliwości⁶⁶; we wniosku uprawnionego podmiotu nie wykazano rozbieżności w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 264 § 2 p.p.s.a.)⁶⁷; przedmiotem pytania prawnego jest sposób rozstrzygnięcia konkretnej sprawy sądownoadministracyjnej⁶⁸; pytanie prawne dotyczy zagadnienia, co do którego istnieje związanienie sądu – np. dotyczy zagadnienia wyjaśnionego już w uchwale NSA, jeżeli skład orzekający podziela

⁵⁸ A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane). Materiał na Konferencję sędziów NSA, Popowo 20–22 października 2003 r.*, Warszawa 2003, s. 95; M.B. Wilbrandt-Gotowicz, *Odmowa podjęcia uchwały przez Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia, dylematy, perspektywy*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2017, s. 32.

⁵⁹ W przypadku braku przesłanek przedmiotowych mamy do czynienia z odrzuceniem wniosku.

⁶⁰ Zob. M.B. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja...*, s. 339 i nast.; S. Włodyka, *Specjalne środki nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego*, w: L. Garlicki et al., *op. cit.*, s. 261.

⁶¹ Zob. S. Włodyka, *Przesłanki dopuszczalności pytań prawnych do Sądu Najwyższego*, „Nowe Prawo” 1971, nr 2, s. 176.

⁶² W orzecznictwie podkreśla się np., że sądy nie mogą wchodzić w rolę ustawodawcy i ustalać ogólnej reguły prawnej, która dawałaby podstawę do rozstrzygnięcia każdej pojawiającej się sytuacji faktycznej. Podjęcie w takim przypadku uchwały o charakterze abstrakcyjnym mogłoby być uważane za przejaw prawotwórstwa – zob. postanowienie siedmiu sędziów NSA z 8 kwietnia 2013 r., II FPS 7/12, CBOSA.

⁶³ J. Iwulski, *Podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 11/12, s. 36.

⁶⁴ Zob. uchwałę składu pięciu sędziów NSA z 24 marca 1997 r., FPK 2/97, ONSA 1997, z. 3, poz. 110, CBOSA.

⁶⁵ Zob. uchwały składu siedmiu sędziów NSA: z 22 maja 2000 r., OPS 3/00, ONSA 2000, z. 4, poz. 136, CBOSA oraz z 21 lutego 2000 r. OPS 10/99, ONSA 2000, z. 3, poz. 90, CBOSA; zob. też uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 12 czerwca 2000 r., OPS 6/00, ONSA 2001, z. 1, poz. 4, CBOSA, a na gruncie procedury karnej – A. Bojańczyk, *Glosa do postanowienia SN z dnia 7 czerwca 2002 r., I KZP 17/02*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 1, s. 154 i nast.

⁶⁶ Zob. uchwałę składu pięciu sędziów NSA z 18 lutego 2002 r., OPK 1/02, ONSA 2002, z. 3, poz. 108, CBOSA.

⁶⁷ Zob. postanowienie pełnego składu NSA z 1 kwietnia 2019 r., I OPS 4/17, ONSAiWSA 2020, z. 1, poz. 1, CBOSA; postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z 20 maja 2010 r., II OPS 6/09, ONSAiWSA 2010, z. 5, poz. 84, CBOSA.

⁶⁸ Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 23 czerwca 2003 r., FPS 2/03, ONSA 2003, z. 4, poz. 118, CBOSA; zob. też uchwały składu siedmiu sędziów NSA: z 20 maja 2002 r., OPS 5/02, ONSA 2003, z. 1, poz. 5, CBOSA oraz z 24 czerwca 2002 r., OPS 7/02, ONSA 2003, z. 1, poz. 10, CBOSA, a także uchwałę składu pięciu sędziów NSA z 18 grudnia 2000 r., OPK 23/00, ONSA 2001, z. 3, poz. 105, CBOSA.

pogląd wyrażony w tej uchwale (w przeciwnym razie może uruchomić tryb przewidziany w art. 269 p.p.s.a.); przekazane zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów nie wyłoniło się „przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej” albo zażalenia (art. 187 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 197 § 2 p.p.s.a.)⁶⁹; przedstawione w trybie art. 187 § 1 p.p.s.a. zagadnienie prawne nie jest związane z przedmiotem rozpoznawanej sprawy albo jego wyjaśnienie nie jest niezbędne do jej rozstrzygnięcia⁷⁰ (np. nie ustalono jeszcze stanu faktycznego oraz prawnego sprawy); pytanie ma charakter czysto teoretyczny lub odnosi się do okoliczności tylko hipotetycznie składających się na stan faktyczny sprawy; pytanie zostało sformułowane w oparciu o okoliczności wykraczające poza stan faktyczny⁷¹. Szczegółowo omawiano także problem odmowy podjęcia uchwały w sytuacji, gdy postanowienie (lub wniosek) zawierające pytanie prawne miało określone braki formalne (np. brak stosownych podpisów)⁷².

Dotychczasowa praktyka wskazuje, że NSA, odmawiając udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne (w sentencji orzeczenia), w uzasadnieniu często zamieszcza wyjaśnienie przepisów prawnych, których dotyczyło pytanie prawne, wskazując jednocześnie powody odmowy udzielenia odpowiedzi⁷³. Gdy NSA odmawia wyjaśnienia wątpliwości prawnych, przedstawia określoną argumentację prawną w danej sprawie, powołuje orzecznictwo oraz poglądy nauki prawa. Nie można jednak uznać, że w takiej sytuacji NSA, choć odmawia podjęcia uchwały, w rzeczywistości wyraża pogląd prawny, który jest wiążący w danej sprawie⁷⁴. Treść i uzasadnienie takiego postanowienia o odmowie podjęcia uchwały powinny wszakże stanowić pomoc przy dokonywaniu wykładni prawa⁷⁵.

Natomiast w przypadku, gdy powstałe zagadnienie prawne przedstawiono do rozstrzygnięcia z powołaniem się na regulację z art. 269 p.p.s.a., mimo że nie zostały spełnione przesłanki uruchomienia tego trybu, skład poszerzony NSA powinien podjąć uchwałę o pozostawieniu przedstawionego zagadnienia prawnego bez rozpoznania⁷⁶. Z mocy art. 269 § 2 p.p.s.a. – czyli wyraźnego unormowania

⁶⁹ Zob. postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z 18 lipca 2005 r., II OPS 3/05, ONSAiWSA 2006, z. 1, poz. 2, CBOSA oraz powołaną wcześniej glosę A. Skoczylasa do tego postanowienia.

⁷⁰ A. Skoczylas, *Działalność...*, s. 108–113 oraz powołane tam orzecznictwo.

⁷¹ Zob. postanowienia składu siedmiu sędziów NSA: z 24 stycznia 2011 r., II FPS 4/10, ONSAiWSA 2011, z. 3, poz. 49, CBOSA oraz z 11 czerwca 2008 r., II GPS 2/08, CBOSA; wyrok składu siedmiu sędziów NSA z 15 października 2008 r., II GSK 494/07, ONSAiWSA 2009, z. 1, poz. 4, CBOSA; uchwałę składu pięciu sędziów NSA z 4 marca 2002 r., OPK 22/01, ONSA 2002, z. 4, poz. 138, CBOSA.

⁷² Zob. uchwałę składu pięciu sędziów NSA z 19 sierpnia 1996 r., FPK 10/96, ONSA 1996, z. 4, poz. 153, CBOSA; zob. też uchwałę składu pięciu sędziów NSA z 16 października 1995 r., VI SA 2/95, ONSA 1996, z. 1, poz. 1, CBOSA.

⁷³ Zob. np. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 26 kwietnia 2000 r., FPS 15/99, ONSA 2000, z. 3 poz. 96, CBOSA; uchwały składu pięciu sędziów NSA: z 28 maja 2001 r., OPK 9/01, ONSA 2001, z. 4, poz. 158, CBOSA; z 9 kwietnia 2001 r., OPK 25/00, ONSA 2001, z. 4, poz. 152, CBOSA.

⁷⁴ Podobnie na gruncie orzecznictwa SN – R.A. Stefański, *Rola...*, s. 285; inaczej – Z. Doda, *Glosa do postanowienia SN z dnia 24 marca 1989 r.*, *VI KZP 21/88*, OSP 1991, z. 4, poz. 84.

⁷⁵ Postanowienie SN z 19 października 1995 r., I PZP 29/95, OSNAP 1996, nr 9, poz. 129; zob. też J. Gudowski, *Przegląd orzecznictwa z zakresu prawa cywilnego procesowego (za II półrocze 1995 r.)*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 4, s. 122.

⁷⁶ A. Skoczylas, *Działalność...*, s. 206; pogląd ten znalazł poparcie w orzecznictwie – zob. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA: z 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19, ONSAiWSA 2021, z. 3, poz. 35,

ustawowego – przedstawienie zagadnienia prawnego w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a., które okazuje się niedopuszczalne, nie może bowiem skutkować wydaniem przez skład poszerzony postanowienia o odmowie podjęcia uchwały⁷⁷.

6. Zakończenie

Nie ma wątpliwości, że odbiorcami uchwał NSA są w znacznej mierze profesjonaliści: sędziowie i asesorowie sądów administracyjnych, fachowi pełnomocnicy (m.in. adwokaci i radcowie prawni), a także pracownicy organów administracji publicznej. Przedmiotem uchwał są bowiem zagadnienia prawne budzące wątpliwości składów orzekających NSA, a więc dotyczące tzw. trudnych przypadków⁷⁸, w których: sformułowanie przepisów, których zastosowanie się rozważa, budzi wątpliwości interpretacyjne (od ich rozwiania zależy, czy – i ewentualnie w jaki sposób – przepisy te zostaną zastosowane w sprawie) albo istnieją wątpliwości co do właściwości sądu w sprawie oraz reguł proceduralnych. Ponadto potrzeba skorzystania z trybu uchwałodawczego wynikać może również z wątpliwości powstałych przy dekodowaniu norm odsyłających, a w szczególności odesłań pozaprawnych⁷⁹. Z tego względu niezbędne jest zwykle sporządzenie uzasadnienia uchwały z użyciem zasad języka prawniczego, a niekiedy nawet zawarcie w nim zwrotów obcojęzycznych (np. w języku łacińskim) czy korzystanie ze zdań wielokrotnie złożonych.

Jednak adresaci uzasadnienia, czyli podmioty, do których uzasadnienie kierowane jest bezpośrednio⁸⁰, to nie tylko profesjonaliści, a zatem za zasadny należy uznać postulat, żeby – niezależnie od powyżej wskazanych wymogów języka prawniczego – w tym samym uzasadnieniu uchwały „przełożyć to na język zrozumiały dla stron postępowania”, tak aby było ono zrozumiałe nie tylko dla innych sędziów i zastępców procesowych, lecz także dla stron, „bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika procesowego”⁸¹.

Warto też podkreślić wpływ uzasadnień uchwał NSA na kształtowanie się kultury prawnej poprzez ich funkcję edukacyjno-wyjaśniającą⁸². Jak podkreśla A. Go-

CBOSA; z 1 lutego 2016 r., II FPS 5/15, ONSAiWSA 2016, z. 5, poz. 71, CBOSA; z 21 września 2020 r., II FPS 1/20, ONSAiWSA 2021, z. 1, poz. 1, CBOSA, oraz w części doktryny – zob. np. M.B. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja...*, s. 356–357.

⁷⁷ W omawianej sytuacji właściwą formą zakończenia postępowania uchwałodawczego będzie uchwała – A. Kabat, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 837, LEX; A. Kabat, *Uchwały...*, s. 99; ww. uchwała NSA z 1 lutego 2016 r., II FPS 5/15.

⁷⁸ Zgodnie z terminologią przyjętą przez J. Wróblewskiego: J. Wróblewski, *Stosowanie prawa przez Sąd Najwyższy*, „Nowe Prawo” 1985, nr 5, s. 24–25.

⁷⁹ Zob. L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001, s. 197–201; A. Skoczylas, *Działalność...*, s. 4–5.

⁸⁰ Zdaniem I. Rzucidło pojęcia adresata (podmiotu, do którego uzasadnienie kierowane jest wprost) i odbiorcy uzasadnienia należy rozumieć autonomicznie – zob. szerzej na ten temat: I. Rzucidło, *op. cit.*, s. 64 i nast.

⁸¹ A. Hyżorek, *op. cit.*, s. 148.

⁸² Nie można zatem przyjąć takiego założenia w przypadku uchwał (co postuluje się np. na gruncie uzasadnień sądów powszechnych), że „uzasadnienie orzeczenia sporządza się przede wszystkim dla strony” – S. Ładoś, w: *Uzasadnienie orzeczenia sądu powszechnego. Język, struktura, metodyka*, red. J. Konecki, P. Nowak, P. Zdanikowski, Warszawa 2022, s. 147.

mułowicz, podejmowane przez NSA uchwały przesądają, jak przepis ma być rozumiany, a tym samym stają się „podstawową wskazówką dla adresatów norm”⁸³. W tym kontekście w nauce prawa zwraca się uwagę, że stają się one „źródłem wiedzy o prawie i regułach jego stosowania oraz aksjologii, formując w tym zakresie szereg bardziej generalnych uwag”, a zatem ich język powinien być – w miarę możliwości – dostosowany „do zdolności intelektualnych i percepcyjnych stron”⁸⁴.

Bibliografia załącznikowa

- Bładowski B., *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 1993
- Bojańczyk A., *Glosa do postanowienia SN z dnia 7 czerwca 2002 r., I KZP 17/02*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 1
- Borkowski J., *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym, cz. 2*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8
- Broniewicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1995
- Dąbrowski S., Łazarska A., *Uzasadnianie orzeczeń sądowych w procesie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 3
- Doda Z., *Glosa do postanowienia SN z dnia 24 marca 1989 r., VI KZP 21/88*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1991, z. 4, poz. 84
- Erciński T., Gudowski J., Jędrzejewska M., *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego, cz. 1, Postępowanie rozpoznawcze, t. 1*, Warszawa 1997
- Gomułowicz A., *Sędzia sądu administracyjnego a prawotwórstwo sądowe – zasadnicze dylematy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 4
- Gudowski J., *Przegląd orzecznictwa z zakresu prawa cywilnego procesowego (za II półrocze 1995 r.)*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 4
- Hauser R., *U progu reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 11
- Hauser R., Drachal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa – Zielona Góra 2003
- Hyżorek A., *Prawo do sądu a uzasadnianie orzeczeń sądowych – studium konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2024
- Iwulski J., *Podejmowanie przez Sąd Najwyższy uchwał na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 11/12
- Kabat A., w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX
- Kabat A., *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane). Materiał na Konferencję sędziów NSA, Popowo 20–22 października 2003 r.*, Warszawa 2003
- Konecki J., Zdanikowski P., *Funkcja wizerunkowa*, w: *Uzasadnienie orzeczenia sądu powszechnego. Język, struktura, metodyka*, red. J. Konecki, P. Nowak, P. Zdanikowski, Warszawa 2022
- Leszczyński L., *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001
- Leszczyński L., *Ujednolicanie orzecznictwa a precedens w sądowym stosowaniu prawa*, w: *Jednolitość prawa sądowego cywilnego a jego odrębności krajowe*, red. M. Sawczuk, Lublin 1997
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001
- Ładoś S., w: *Uzasadnienie orzeczenia sądu powszechnego. Język, struktura, metodyka*, red. J. Konecki, P. Nowak, P. Zdanikowski, Warszawa 2022
- Łętowska E., *Pozaprocessowe znaczenie uzasadnienia sądowego*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 5
- Oniszczyk J., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986–1996*, Warszawa 1998
- Orłowska A., *Moc wiążąca precedensu*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 7–8
- Rogański M., *Niezawistość sędziowska w postępowaniu karnym*, Lublin 2000
- Rousseau D., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999

⁸³ A. Gomułowicz, *Sędzia sądu administracyjnego a prawotwórstwo sądowe – zasadnicze dylematy*, ZNSA 2007, nr 4, s. 19.

⁸⁴ A. Hyżorek, *op. cit.*, s. 59 i 148.

- Rzucidło I., *Uzasadnienie orzeczenia sądowego. Ujęcie teoretyczne a poglądy orzecznictwa*, Warszawa 2020
- Sanetra W., *Kilka uwag o uzasadnieniach orzeczeń Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 9
- Skoczylas A., w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, Sądowa kontrola administracji publicznej, Warszawa 2016
- Skoczylas A., *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004
- Skoczylas A., *Glosa do postanowienia składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2005 r.*, OPS 3/05, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2006, z. 1, poz. 11a
- Skoczylas A., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2008 r.*, II GSK 233/08, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2009, z. 7–8, poz. 81a
- Skoczylas A., *Instytucje ujednolicające orzecznictwo w projektach ustaw o sądownictwie administracyjnym (zagadnienia wybrane)*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003
- Skoczylas A., *Moc wiążąca uchwał NSA a prawa jednostki*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003
- Skoczylas A., *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2001
- Smolak M., Sadurski W., Chirkowska-Smolak T., *Rozum publiczny – uzasadnianie sądowe – umysł sędziego*, Poznań 2021
- Stefanicki R., *Uzasadnienie orzeczeń sądowych – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2023, nr 3
- Stefański R.A., *Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, Kraków 2001
- Stefański R.A., *Rola Sądu Najwyższego w kształtowaniu jednolitości orzecznictwa w sprawach karnych*, w: *Jednolitość orzecznictwa w sprawach karnych*, red. R. Waltoś, Kraków 1998
- Wilbrandt-Gotowicz M.B., *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2010
- Wilbrandt-Gotowicz M.B., *Odmowa podjęcia uchwały przez Naczelnego Sąd Administracyjny*, w: *Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia, dylematy, perspektywy*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2017
- Witkowski Z., *Trybunał Konstytucyjny Republiki Włoskiej*, w: *Sądy konstytucyjne w Europie*, t. 1, red. J. Trzciński, Warszawa 1996
- Włodyka S., w: L. Garlicki et al., *Sąd Najwyższy w PRL*, Wrocław 1983
- Włodyka S., *Przesłanki dopuszczalności pytań prawnych do Sądu Najwyższego*, „Nowe Prawo” 1971, nr 2
- Włodyka S., *Specjalne środki nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego*, w: L. Garlicki et al., *Sąd Najwyższy w PRL*, Wrocław 1983
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988
- Wróblewski J., *Stosowanie prawa przez Sąd Najwyższy*, „Nowe Prawo” 1985, nr 5
- Wróblewski J., *Votum separatum w teorii i ideologii sądowego stosowania prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1975, t. 15
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002

Summary

of the article: **Key issues of justifications of the Supreme Administrative Court's resolutions**

This article concerns selected problems of the justification of resolution of the Supreme Administrative Court. The justification for resolutions usually contains a detailed interpretation of extremely complex legal issues. The recipients of the resolutions of the Supreme Administrative Court are largely professionals - judges and assessors of administrative courts, professional representatives (including advocates and legal advisers), as well as employees of public administration bodies. The comments presented in the article indicate that the justification of the resolution should also be understandable to the parties without the assistance of a professional legal representative.

Keywords: administrative court proceedings, administrative courts, Supreme Administrative Court, resolution of the Supreme Administrative Court, justification of the resolution

Dr hab. Piotr Pietrasz

[Profesor Uniwersytetu w Białymstoku, Wydział Prawa;
sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego;
OID: <https://orcid.org/0000-0003-0471-5110>]

Czy ustawodawca, nowelizując ustawę o doręczeniach elektronicznych, zapomniał o postępowaniu sądowoadministracyjnym?

Streszczenie: Celem artykułu są analiza i ocena skutków prawnych nowelizacji ustawy o doręczeniach elektronicznych dokonanej ustawą z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych, która w opinii autora wprowadza rozwiązania destabilizujące obowiązujące zasady komunikacji elektronicznej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Przedstawione w artykule rozważania składają się z wniosków, że ustawodawca w noweli skupił uwagę przede wszystkim na podmiotach, na które obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych nałożono już od 1 stycznia 2025 r., czyli na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na administracji rządowej. Szczególną uwagę zwrócono ponadto na zagwarantowanie współdziałania w tych podmiotach dwóch kanałów komunikacji, a mianowicie ePUAP oraz adresu do doręczeń elektronicznych. Wnioski takie nasuwają się po analizie projektu noweli. Dodać należy, że w odniesieniu do sądów administracyjnych obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych powstanie dopiero 1 października 2029 r. Wydaje się zatem, że ustawodawca, dokonując nowelizacji ustawy o doręczeniach elektronicznych, najpewniej zapomniał o sądach administracyjnych i o postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Słowa kluczowe: postępowanie sądowoadministracyjne, komunikacja elektroniczna

1. Celem artykułu są analiza i ocena skutków prawnych nowelizacji ustawy o doręczeniach elektronicznych¹ dokonanej ustawą z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych², która w opinii autora w istotny sposób wpływa na funkcjonowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym wymiany korespondencji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, ale przede wszystkim wprowadza rozwiązania destabilizujące obowiązujące zasady komunikacji elektronicznej w tym postępowaniu.

2. Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych w art. 96 wprowadziła szereg zmian w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³. Z postanowień art. 166 pkt 3 u.d.e.

¹ Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.; dalej: u.d.e.

² Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. z 2024 r., poz. 1841; dalej: nowela.

³ 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.

wynika, że art. 96 pkt 18 tego aktu prawnego wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Przepisem tym dodano art. 94 § 2 p.p.s.a., regulujący przeprowadzenie posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość. Z kolei z postanowień art. 166 pkt 11 u.d.e. wynika, że art. 96 pkt 1–17 i 19 u.d.e., czyli pozostałe przepisy wprowadzające zmiany w p.p.s.a., wchodzi w życie z dniem 1 października 2029 r. Dodać należy, że na mocy art. 96 pkt 1–17 i 19 u.d.e. znowelizowano, dodano lub uchylono poszczególne przepisy p.p.s.a. dotyczące zastosowania środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Oznacza to, że poszczególne przepisy p.p.s.a. nowelizowane, dodawane lub uchylane na podstawie art. 96 pkt 1–17 i 19 u.d.e. wchodzi w życie lub tracą moc z dniem 1 października 2029 r.

Postanowienia art. 166 pkt 11 u.d.e. regulującego wejście w życie zmian w p.p.s.a. w pewnym sensie korespondują z postanowieniami art. 155 ust. 7 u.d.e., zgodnie z którym „Sądy i trybunały, komornicy, prokuratura, organy ścigania i Służba Więzienna są obowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej od dnia 1 października 2029 r.”.

Artykuł 155 ust. 7 u.d.e. z założenia powinien korespondować z art. 147 u.d.e. W myśl postanowień art. 147 ust. 1 u.d.e., w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2025 r., „Doręczenie korespondencji nadanej przez podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP do innego podmiotu publicznego posiadającego elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego do dnia 30 września 2029 r.”. Przepis ten dotyczy w szczególności wnoszenia pism do sądu administracyjnego przez podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP i w tym zakresie koresponduje z art. 12b § 2 *in principio* p.p.s.a. Ponadto przepis ten odnosi się również do doręczania pism przez sąd administracyjny innym podmiotom publicznym i w tym zakresie koresponduje z art. 12b § 2 *in fine* oraz z art. 74a p.p.s.a.

W dalszej kolejności, zgodnie z art. 147 ust. 2 u.d.e., w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2025 r., „Doręczenie korespondencji nadanej przez osobę fizyczną lub podmiot niebędący podmiotem publicznym, będące użytkownikami konta w ePUAP, do podmiotu publicznego posiadającego elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP, w ramach usługi udostępnianej w ePUAP, jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, do czasu zaistnienia obowiązku stosowania niniejszej ustawy, o którym mowa w art. 155, przez ten podmiot publiczny”, w tym również sąd administracyjny, czyli do końca września 2029 r. Chociaż w przytoczonym przepisie mowa jest o doręczaniu korespondencji, na gruncie przepisów p.p.s.a., w tym też art. 12b § 2 *in principio* p.p.s.a., chodzi o czynność wniesienia do sądu administracyjnego dokumentu utrwalonego w postaci elektronicznej.

Wreszcie zgodnie z art. 147 ust. 3 u.d.e., w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2025 r., „Doręczenie korespondencji nadanej przez podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP do osoby fizycznej lub podmiotu

niebędącego podmiotem publicznym, o których mowa w ust. 2, stanowiącej odpowiedź na podanie albo wnioski złożone [przez osobę fizyczną] w ramach usługi udostępnionej w ePUAP, jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego”. Przepis ten dotyczy w szczególności doręczania pism przez sąd osobom fizycznym oraz podmiotom niebędącym podmiotami publicznymi i w tym zakresie koresponduje z art. 12b § 2 *in fine* oraz z art. 74a p.p.s.a. Podkreślenia wymaga, że w tym przypadku ustawodawca nie określił terminu działania równoważności skutków prawnych.

Z art. 147 ust. 4 u.d.e. wynika, że w przypadkach, o których mowa w ust. 147 ust. 1–3 u.d.e., urzędowe poświadczenie odbioru, o którym mowa w art. 3 pkt 20 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁴, „jest równoważne dowodowi otrzymania, o którym mowa w art. 41” u.d.e.⁵

Wskazanymi wyżej regulacjami zrównoważono w określonym zakresie skutki prawne doręczeń na elektroniczną skrzynkę w ePUAP podmiotu publicznego oraz na konto w ePUAP osoby fizycznej i podmiotów niebędących podmiotami publicznymi ze skutkiem prawnym doręczenia przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, które następuje za pomocą adresu do doręczeń elektronicznych. W nauce rozwiązanie to trafnie określono mianem zasady równoważności⁶. W szczególności przepisami tymi zrównoważono skutki prawne wnoszenia pism na elektroniczną skrzynkę podawczą ePUAP sądów administracyjnych oraz doręczanie pism na konto w ePUAP stron postępowania sądowoadministracyjnego co najmniej do końca września 2029 r., czyli do dnia poprzedzającego dzień, w którym sądy administracyjne zostały zobowiązane do korespondowania z wykorzystaniem adresu do doręczeń elektronicznych powiązany z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, ze skutkami prawnymi wnoszenia i doręczania pism na adres do doręczeń elektronicznych. Takie rozwiązanie należało ocenić jako zapewniające sądom administracyjnym zgodną z prawem komunikację elektroniczną ze stronami postępowania w okresie przejściowym – aż do aktywacji obowiązku posługiwania się adresem do doręczeń elektronicznych.

⁴ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.; dalej: ustawa o informatyzacji.

⁵ Zgodnie z art. 41 ust. 1 u.d.e. „Dowód otrzymania jest wystawiany po: 1) odebraniu korespondencji przekazanej na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego; 2) wpłynięciu korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu publicznego; 3) upływie 14 dni od dnia wpłynięcia korespondencji przesłanej przez podmiot publiczny na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego, jeżeli adresat nie odebrał go przed upływem tego terminu”. Stosownie do art. 41 ust. 2 u.d.e. „Przez odebranie dokumentu elektronicznego rozumie się każde działanie adresata posiadającego adres do doręczeń elektronicznych, powodujące, że adresat dysponuje dokumentem, który wpłynął na ten adres, i może zapoznać się z treścią odebranego dokumentu”. Natomiast w myśl art. 41 ust. 3 u.d.e. „Przez wpłynięcie dokumentu elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych rozumie się zaistnienie warunków technicznych umożliwiających adresatowi odebranie doręczanego dokumentu”.

⁶ A. Cebera, *Podwójny reżim prawny „doręczeń elektronicznych” sensu largo w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym*, „Forum Prawnicze” 2023, nr 1, s. 53 i nast.; M. Wilbrandt-Gotowicz, komentarz do art. 147, w: *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2025, s. 792.

3. Przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych wprowadziły szereg zmian w ustawie o doręczeniach elektronicznych, w tym w przepisach przejściowych, dostosowujących i końcowych.

Nowe przepisy, poddane w tym artykule analizie, weszły w życie już od 1 stycznia 2025 r. Wynika to z art. 7 noweli, zgodnie z którym ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r., z określonymi wyjątkami.

Jedna z istotnych zmian wiązała się z nowelizacją brzmienia art. 147 ust. 2 i ust. 3 u.d.e. Modyfikacją nie objęto natomiast art. 147 ust. 1 u.d.e.

Zgodnie z art. 147 ust. 2 u.d.e., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2025 r., wprowadzonym przez art. 1 pkt 15 lit. a/ noweli, „Doręczenie korespondencji nadanej przez osobę fizyczną lub podmiot niebędący podmiotem publicznym, będące użytkownikami konta w ePUAP, do podmiotu publicznego posiadającego elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP [w tym również sądu administracyjnego], w ramach usługi udostępnianej w ePUAP, jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego do dnia 31 grudnia 2025 r.”. Analiza tego przepisu może prowadzić do niepokojącego wniosku, że ustawodawca, wprowadzając równoważność skutków prawnych pomiędzy wniesieniem pisma do podmiotu publicznego z wykorzystaniem ePUAP z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego – ale tylko do dnia 31 grudnia 2025 r. – nie uwzględnił, że kanał komunikacji w postaci ePUAP będzie miał zastosowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym aż do końca września 2029 r.

Z kolei zgodnie z art. 147 ust. 3 u.d.e., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2025 r., również wprowadzonym przez art. 1 pkt 15 lit. a/ noweli, „Doręczenie korespondencji nadanej przez podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP do osoby fizycznej lub podmiotu niebędącego podmiotem publicznym, o których mowa w ust. 2, nieposiadających adresu do doręczeń elektronicznych, jeżeli:

1) korespondencja ta stanowi odpowiedź na podanie albo wnioski złożone w ramach usługi udostępnianej w ePUAP, albo

2) ta osoba fizyczna lub ten podmiot wystąpiły do organu administracji publicznej o doręczenie korespondencji na konto w ePUAP

– jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego do dnia 31 grudnia 2025 r.”.

W tym przypadku również nasuwają się uwagi co do zbyt krótkiego terminu, w którym będzie obowiązywała zasada równoważności skutków prawnych doręczenia korespondencji przez sąd za pośrednictwem ePUAP z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego.

4. W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na następny – wydaje się, że nie mniej doniosły – problem. Otóż z art. 147 ust. 3 u.d.e., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2025 r., wynika, że doręczenie korespondencji nadanej przez podmiot publiczny posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP (np. sąd

administracyjny) do osoby fizycznej lub podmiotu niebędącego podmiotem publicznym, które są użytkownikami konta w ePUAP, może nastąpić, jeżeli podmioty te nie posiadają adresu do doręczeń elektronicznych. Takie rozwiązanie jest zasadne i logiczne w przypadku, gdy podmiot publiczny, który doręcza pismo, dysponuje przynajmniej dwoma kanałami komunikacji elektronicznej i może doręczyć pismo zarówno za pomocą ePUAP, jak i na adres do doręczeń elektronicznych. Artykuł 147 ust. 3 u.d.e. realizuje w istocie zasadę pierwszeństwa doręczania pism na adres do doręczeń elektronicznych w przypadku, gdy adresat dysponuje wskazanymi dwoma kanałami komunikacji elektronicznej. Doręczenie następuje osobom fizycznym lub podmiotom niebędącym podmiotami publicznymi na konta w ePUAP wyłącznie wtedy, kiedy podmioty te nie posiadają adresu do doręczeń elektronicznych.

W tym miejscu warto przypomnieć, że sądy administracyjne mają obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych dopiero od 1 października 2029 r. Natomiast bez większego ryzyka można założyć, że po 1 stycznia 2025 r. pojawi się spora grupa podmiotów, w tym osób fizycznych lub podmiotów niebędących podmiotami publicznymi, posiadających zarówno konto w ePUAP, jak i adres do doręczeń elektronicznych, czy też posiadających wyłącznie adres do doręczeń elektronicznych. Przykładowo można wskazać na pełnomocników profesjonalnych, czyli adwokatów, radców prawnych czy doradców podatkowych, którzy od 1 stycznia 2025 r. mają obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych, powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Mając na uwadze literalne brzmienie art. 147 ust. 3 u.d.e., sąd administracyjny nie może doręczać pism tym podmiotom na ich konta w ePUAP z zachowaniem zasady równoważności. Każde bowiem doręczenie przez sąd pisma adresatowi będącemu osobą fizyczną lub podmiotem niebędącym podmiotem publicznym, które są użytkownikami konta w ePUAP i jednocześnie posiadaczami adresu do doręczeń elektronicznych, na ich konta w ePUAP nie jest równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego.

5. Kolejny problem wiąże się z dodaniem w art. 147 u.d.e. nowego ustępu 6, zgodnie z którym „Do doręczeń, o których mowa w ust. 1–3 i 5, przepis art. 41 [u.d.e.] stosuje się odpowiednio”. Przepis ten obowiązuje od 1 stycznia 2025 r. i został wprowadzony przez art. 1 pkt 15 lit. b/ noweli. Dotyczy on obowiązku odpowiedniego stosowania art. 41 u.d.e. regulującego warunki wystawienia dowodów otrzymania również w przypadku zastosowania fikcji prawnej doręczenia, która z kolei została uregulowana w art. 42 u.d.e. Należy zaznaczyć, że odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 41 u.d.e. odnosi się do przypadków, gdy korespondencja następuje z wykorzystaniem ePUAP. Odesłanie takie jest jak najbardziej konieczne w szczególności wtedy, kiedy zastosowanie mają przepisy postępowania administracyjnego lub podatkowego, w których to regulacjach nie obowiązują już przepisy dotyczące urzędowego poświadczenia obioru korespondencji, o którym mowa

w art. 3 pkt 20 ustawy o informatyzacji, a także przepisy tworzące konstrukcję fikcji prawnej doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁷. Natomiast zupełnie odmienna sytuacja prawna występuje na gruncie ustawy regulującej postępowanie przed sądami administracyjnymi.

Jeżeli chodzi o wnoszenie pism do sądu, wskazać należy, że zgodnie z art. 12b § 2 p.p.s.a. „W postępowaniu dokumenty elektroniczne wnosi się do sądu administracyjnego przez elektroniczną skrzynkę podawczą (...)”. Przepis ten wskazuje na środek komunikacji elektronicznej, z którego należy korzystać przy wnoszeniu dokumentu elektronicznego, a zatem również pisma w formie dokumentu elektronicznego, do sądu. Jest nim elektroniczna skrzynka podawcza. Powyższe spostrzeżenia są adekwatne również w odniesieniu do zasad wnoszenia skargi do sądu za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Zgodnie z art. 54 § 1a p.p.s.a. „Skargę w formie dokumentu elektronicznego wnosi się do elektronicznej skrzynki podawczej” wskazanego organu.

Zgodnie z art. 49a p.p.s.a. „Sąd potwierdza wniesienie pisma w formie dokumentu elektronicznego do swojej elektronicznej skrzynki podawczej przez przesłanie urzędowego poświadczenia odbioru w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, na wskazany przez wnoszącego adres elektroniczny”.

Wreszcie należy zwrócić uwagę, że obowiązuje art. 74a p.p.s.a., który reguluje kompleksowo zasady doręczania pism przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej (ePUAP), w tym obowiązek podpisania przez adresata urzędowego poświadczenia odbioru oraz zastosowanie fikcji prawnej doręczeń.

6. Zaprezentowane w punktach 3–5 artykułu zagadnienia skłaniają do wniosku, że w przypadkach tam ujętych ustawodawca, wprowadzając nowelą zmiany w art. 147 u.d.e., które obowiązują od 1 stycznia 2025 r., zignorował funkcjonowanie sądów administracyjnych, które w postępowaniu sądowoadministracyjnym korespondują ze stronami z wykorzystaniem ePUAP. W przypadkach, o których mowa w punktach 3 i 4 artykułu, mamy do czynienia z kategorią luki w prawie o charakterze technicznym⁸, czyli z niekompletnością regulacji, która w pewnym sensie utrudnia lub będzie w przyszłości utrudniać dokonywanie czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym przez te sądy, jak również przez strony postępowania. W nauce wskazuje się na niespójność tych przepisów z przepisami prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym⁹. Otóż ustawodawca, mając

⁷ Zob. zmiany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm., na podstawie art. 61 u.d.e. oraz zmiany do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm., wprowadzone na podstawie art. 84 u.d.e. Zmiany te obowiązują od 5 października 2021 r.

⁸ Zob. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa – Poznań 1972, s. 88 i nast.; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 192; *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021, s. 1081.

⁹ M. Wilbrandt-Gotowicz, komentarz do art. 147..., s. 796 i nast.

na uwadze realia postępowania sądowoadministracyjnego, powinien w inny sposób uregulować postanowienia art. 147 ust. 2 i 3 u.d.e. Po pierwsze, skoro doręczenia elektroniczne będą obowiązywały i będą miały zastosowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym dopiero od 1 października 2029 r., a do tego czasu korespondencja w tym postępowaniu będzie dokonywana z wykorzystaniem ePUAP, zasadne wydaje się ustawowe ukształtowanie terminu obowiązywania równoważności skutków prawnych doręczenia korespondencji przez sąd oraz do sądu za pośrednictwem ePUAP z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego aż do 30 września 2029 r. Po drugie, skoro sądy administracyjne aktualnie zaliczane są do kategorii podmiotów publicznych, na których nie ciąży obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych, powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, oczywiste jest, że podmioty te nie mają prawnej oraz faktycznej możliwości doręczania pism z wykorzystaniem tego kanału komunikacji. Dlatego też z perspektywy postępowania sądowoadministracyjnego zaskakujące jest ograniczenie możliwości doręczania pism z wykorzystaniem ePUAP (z zachowaniem wspomnianej równoważności) do osoby fizycznej lub podmiotu niebędącego podmiotem publicznym, które są użytkownikami konta w ePUAP, tylko w sytuacji, gdy podmioty te nie posiadają adresu do doręczeń elektronicznych.

W związku z powyższym nasuwają się następujące pytania. Po pierwsze, jak będzie wyglądała kwestia korespondencji sądu ze stronami postępowania po 31 grudnia 2025 r. w związku z niedziałaniem zasady równoważności w skutkach prawnych doręczenia korespondencji przez ePUAP z doręczeniem jej przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego? Po drugie, czy ze względu na literalne brzmienie art. 147 ust. 3 u.d.e. sąd administracyjny po 1 stycznia 2025 r. powinien zaprzestać doręczania pism na konto w ePUAP należące do adresata będącego osobą fizyczną lub podmiotem niebędącym podmiotem publicznym, które ponadto posiadają adres do doręczeń elektronicznych, i doręczać pisma tradycyjnie, czyli zgodnie z art. 65 § 1 p.p.s.a. przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹⁰?

Moim zdaniem doręczanie pism z wykorzystaniem ePUAP (do sądu i przez sąd) wbrew postanowieniom art. 147 ust. 2 i 3 u.d.e. nie oznacza, że czynność taka jest wadliwa, a nawet bezskuteczna. Czynność taka pozbawiona jest wyłącznie waloru równoważności w skutkach prawnych odpowiadających doręczeniu przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Wszak doręczenie takie następuje i następować będzie do 30 września 2029 r. zgodnie z postanowieniami art. 74a p.p.s.a., a przepisy prawa nie dyskwalifikują automatycznie skuteczności takiej czynności wyłącznie ze względu na brak równoważności skutku prawnego. Brak równoważności skutków prawnych tej czynności ze skutkami prawnymi doręczenia przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oznacza tyle, że nie zostanie osiągnięty w tym przypadku skutek

¹⁰ Dz.U. z 2025 r. poz. 366.

prawny usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego uregulowany w art. 43 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE¹¹, zgodnie z którym „Nie jest kwestionowany skutek prawny danych wysłanych i otrzymanych przy użyciu usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego ani ich dopuszczalność jako dowodu w postępowaniu sądowym wyłącznie z tego powodu, że dane te mają postać elektroniczną lub że nie spełniają wszystkich wymogów kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego”¹².

Odnosząc się natomiast do problematyki art. 147 ust. 6 u.d.e., należy dojść do wniosku, że w przypadku wnoszenia pism do sądu oraz doręczania pism przez sąd z zastosowaniem ePUAP przepis art. 147 ust. 6 u.d.e. nie powinien w ogóle mieć zastosowania, gdyż w pierwszej kolejności powinny mieć zastosowanie przepisy ustawy regulującej procedurę sądowoadministracyjną. Przepisy art. 49a oraz art. 74a p.p.s.a. stanowią *lex specialis* w odniesieniu do art. 41 i art. 42 u.d.e.¹³.

Wnioski

W podsumowaniu przedstawionych w artykule rozważań w pierwszej kolejności należy dojść do wniosku, że art. 147 ust. 1, 2 i 3 u.d.e. w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2025 r. gwarantował zasadę równoważności skutków prawnych w całym okresie przed wejściem w życie w ustawie regulującej procedurę sądowoadministracyjną rozwiązań prawnych dotyczących kanału komunikacji elektronicznej, jakim jest adres do doręczeń elektronicznych, czyli do 1 października 2029 r. Niestety zmiany dokonane nowelą, w tym w szczególności dotyczące art. 147 ust. 2 i 3 u.d.e., ograniczyły obowiązywanie tej zasady na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego tylko do 31 grudnia 2025 r.

Dostrzeżona w artykule luka o charakterze technicznym dotyczy wyłącznie kwestii równoważności skutków prawnych doręczania pism z wykorzystaniem ePUAP przez sąd oraz do sądu ze skutkami prawnymi doręczania pism przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Aby zapewnić równoważność skutków prawnych czynności, o których mowa w art. 147 ust. 2 i 3 u.d.e., dokonywanych z zastosowaniem ePUAP ze skutkami prawnymi

¹¹ Dz.Urz. UE L 2014.257.73.

¹² Zob. P. Pietrasz, *Nowe zasady wnoszenia podań drogą elektroniczną w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2023, nr 11, s. 17–30.

¹³ Zgodnie z art. 42 ust. 1 u.d.e. w przypadku doręczania korespondencji przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego korespondencja jest doręczona we wskazanej w dowodzie otrzymania chwili: 1) odebrania korespondencji – w przypadku, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 1; 2) wpłynięcia korespondencji – w przypadku, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 2”. Stosownie do art. 42 ust. 2 u.d.e. „W przypadku, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 3, korespondencję uznaje się za doręczoną w dniu następującym po upływie 14 dni od wskazanego w dowodzie otrzymania dnia wpłynięcia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego”.

doręczeń przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie znowelizowanych przepisów regulujących postępowanie sądowoadministracyjne, czyli 1 października 2029 r., nieodzowna jest ingerencja ustawodawcy. W tym zakresie ustawodawca powinien zasadę równoważności skutków prawnych przesunąć w czasie aż do dnia poprzedzającego dzień, w którym sądy administracyjne będą zobowiązane stosować przepisy ustawy o doręczeniach elektronicznych w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej, czyli do 30 września 2029 r. Ponadto w tym samym okresie równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego powinno być doręczenie korespondencji nadanej przez podmiot publiczny (sąd administracyjny) posiadający elektroniczną skrzynkę podawczą w ePUAP do osoby fizycznej lub podmiotu niebędącego podmiotem publicznym, o których mowa w art. 147 ust. 2 u.d.e., także posiadających adres do doręczeń elektronicznych, jeżeli oczywiście spełnione zostaną pozostałe wymogi zawarte w art. 147 ust. 3. u.d.e.

Zauważyć jednak należy, że niewyeliminowanie przez ustawodawcę dostrzeżonych luk nie niweczy skuteczności prawnej czynności doręczania dokonywanych wbrew literalnym postanowieniom art. 147 ust. 2 i 3 u.d.e. Moim zdaniem strona może wnosić pisma do sądu, a sąd może dokonywać doręczeń, jednakże w tych przypadkach doręczenie (wniesienie pisma) z wykorzystaniem ePUAP nie będzie równoważne w skutkach prawnych z doręczeniem przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Brak takiego skutku w postaci równoważności, jak już to wyjaśniono, nie niweczy skuteczności czynności materialno-technicznej w postaci doręczenia pisma przez sąd administracyjny oraz czynności procesowej strony w postaci wniesienia pisma do sądu.

Wreszcie ostatnie z zagadnień problemowych wiąże się z odpowiedzią na pytanie, czy sądy administracyjne od 1 stycznia 2025 r. mają obowiązek odpowiedniego stosowania art. 41 u.d.e. regulującego warunki wystawienia dowodów otrzymania również w przypadku zastosowania fikcji prawnej doręczenia, która z kolei została uregulowana w art. 42 u.d.e. Odpowiedź na to pytanie jest negatywna. Moim zdaniem przepisy art. 49a oraz art. 74a p.p.s.a. stanowią *lex specialis* w odniesieniu do art. 41 i art. 42 u.d.e., co oznacza, że sąd administracyjny nie ma obowiązku stosowania art. 147 ust. 6 u.d.e. i w konsekwencji odpowiedniego stosowania art. 41 u.d.e.

Przyczyny przedstawionego powyżej stanu prawnego, który w zakresie odnoszącym się do postępowania sądowoadministracyjnego budzi szereg wątpliwości interpretacyjnych, są – jak się wydaje – prozaiczne. Otóż ustawodawca w noweli skupił uwagę przede wszystkim na podmiotach, na które obowiązek posiadania adresu do doręczeń elektronicznych nałożono już od 1 stycznia 2025 r., czyli na organach administracji publicznej, w tym zwłaszcza samorządowej. Szczególną uwagę zwrócono również na zagwarantowanie współdziałania w postępowaniu administracyjnym i podatkowym dwóch kanałów komunikacji, a mianowicie ePUAP oraz adresu do doręczeń elektronicznych. Wnioski takie nasuwają się po analizie

projektu noweli¹⁴. Wydaje się zatem, że ustawodawca, dokonując nowelizacji ustawy o doręczeniach elektronicznych, najpewniej zapomniał o sądach administracyjnych i o postępowaniu sądownoadministracyjnym. Innego wytłumaczenia w tej kwestii nie ma.

Bibliografia załącznikowa

- Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021
- Cebera A., *Podwójny reżim prawny „doręczeń elektronicznych” sensu largo w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym*, „Forum Prawnicze” 2023, nr 1
- Morawski L., *Wykładowia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002
- Pietrasz P., *Nowe zasady wnoszenia podań drogą elektroniczną w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2023, nr 11
- Wilbrandt-Gotowicz M., komentarz do art. 147, w: *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2025
- Ziembiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa – Poznań 1972

Summary

of the article: **Did the legislator, when amending the law on electronic service, forget about administrative proceedings?**

The purpose of the article is to analyze and assess the legal consequences of the amendments to the Law on Electronic Delivery made by the Law of 21st November 2024 on amending the Law on Electronic Delivery, which, in the author's opinion, introduce solutions that destabilize the existing rules of electronic communication in proceedings before administrative courts.

The considerations presented in the article lead to the conclusion that the legislator in the amendment focused his attention primarily on the entities on which the obligation to have an address for electronic delivery has already been imposed since 1st January 2025, that is, local government units and government administration. Particular attention was also paid to guaranteeing the interoperability in these entities of two communication channels, namely ePUAP and the electronic delivery address. Such conclusions emerge after analyzing the draft amendment. It should be added that with regard to administrative courts, the obligation to have an address for electronic delivery will not arise until 1st October 2029. It therefore seems that the legislator, when amending the law on electronic delivery, probably forgot about administrative courts and administrative court proceedings.

Keywords: administrative court proceedings, electronic communications

¹⁴ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych, Sejm X kadencji, druk nr 761.

Dr hab. Andrzej Krasuski

[Profesor Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie;
OID: <https://orcid.org/0000-0002-7724-3751>]

Mgr Kinga Kwiatkowska

[Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie;
OID: <https://orcid.org/0009-0001-3025-7291>]

Zastosowanie sztucznej inteligencji w stadium wstępnym postępowania sądowoadministracyjnego

Streszczenie: Artykuł dotyczy analizy dopuszczalności zastosowania sztucznej inteligencji w postępowaniu sądowoadministracyjnym jako narzędzia wspomagającego pracę organu administracji w stadium wstępnym tego postępowania. W ramach przysługujących organowi uprawnień i obowiązków przedstawione zostały propozycje zastosowania sztucznej inteligencji w ujęciu funkcjonalnym. Refleksja prawnicza obejmuje wskazanie, które z zaproponowanych rozwiązań wymagają zmiany w obowiązujących przepisach. Motywem podjęcia tej analizy było poszukiwanie rozwiązań opartych na nowych technologiach przyczyniających się do usprawnienia postępowania sądowoadministracyjnego.

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja, autokontrola, postępowanie sądowoadministracyjne, odpowiedź na skargę, akta sprawy

1. Wprowadzenie

W Wykorzystanie sztucznej inteligencji w wymiarze sprawiedliwości stanowi niewątpliwie jedno z najbardziej aktualnych wyzwań dla systemu prawnego nie tylko w Polsce, lecz także na świecie. Przedmiotem artykułu jest analiza dopuszczalności zastosowania sztucznej inteligencji w stadium wstępnym postępowania sądowoadministracyjnego.

Zgodnie z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi. Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że datą wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego jest dzień doręczenia skargi organowi, którego działania lub bezczynności dotyczy skarga².

Przez wniesienie skargi wszczyna się postępowanie sądowoadministracyjne, to zaś wywołuje stan zawisłości sprawy w tym postępowaniu. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że z tą chwilą między skarżącym a organem, którego działanie lub bezczynność albo przewlekłe prowadzenie postępowania zostały zaskarżone,

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

² Zob. postanowienie NSA z 16 lutego 2021 r., I GSK 41/21, CBOSA.

zainicjowany zostaje spór o legalność kwestionowanego zachowania. Umocowany do jego rozstrzygnięcia sąd administracyjny staje się „gospodarzem” postępowania, organ zaś – stroną toczącego się sporu³. W postanowieniu z 29 czerwca 2016 r., I FZ 156/16⁴ NSA stwierdził, że „Datą wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym (...) jest data oddania pisma zawierającego skargę do sądu administracyjnego w polskiej placówce pocztowej”, a także wyjaśnił, dlaczego nie można przyjąć, że postępowanie sądowoadministracyjne rozpoczyna się dopiero w momencie przekazania sądowi przez organ administracyjny skargi wraz z aktami sprawy. Jak podał NSA, wówczas należałoby uznać, że w okresie między wniesieniem skargi a jej przekazaniem sądowi administracyjnemu nie toczy się żadne postępowanie. Tymczasem wniesienie skargi rodzi określone prawa i obowiązki stron postępowania. Wniesienie skargi nakłada na organ administracyjny rozmaite obowiązki, m.in. udzielenia odpowiedzi na skargę oraz przesłania do sądu akt sprawy. Niedopełnienie tych obowiązków uprawnia sąd do wymierzenia organowi grzywny (art. 55 § 1 p.p.s.a.). Wniesienie skargi uprawnia organ do dokonania autokontroli zaskarżonego aktu lub czynności. Decyzja wydana przez organ w ramach autokontroli wydana będzie na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że pośredni tryb wniesienia skargi nie stwarza podstaw do twierdzenia, że przed jej przekazaniem sądowi mamy do czynienia z jakimkolwiek rodzajem postępowania administracyjnego. Czynności podejmowane przez organ, w tym mechanizm remonstracji uregulowany w art. 54 § 3 p.p.s.a., włączone są w ramy procedury sądowoadministracyjnej i są z nią zespolone⁵. Czynności te należałoby umiejscowić na wstępnym etapie procedury sądowoadministracyjnej – co jest nawiązaniem, na użytek przeprowadzonej analizy, do nazewnictwa klasyfikacji etapów procedury sądowoadministracyjnej, przyjętej w literaturze przedmiotu⁶.

Przez „dopuszczalność” zastosowania sztucznej inteligencji w stadium wstępnym postępowania sądowoadministracyjnego należy rozumieć uprawnienie do zastosowania w świetle prawa funkcjonalności oprogramowania samouczącego się jako narzędzia wspomagającego wykonywanie poszczególnych czynności objętych stadium wstępnym postępowania sądowoadministracyjnego. Uczenie maszynowe to poddziedzina sztucznej inteligencji zajmująca się metodami i algorytmami, które pozwalają programowi (sztucznej inteligencji) uczyć się, a następnie odpowiednio reagować na różne wartości wejściowe bez wyraźnego zaprogramowania. W związku z tym działa on wyłącznie na podstawie informacji, których się nauczył. Do skutecznego funkcjonowania potrzebuje on dużej ilości bezstronnych danych o wysokiej jakości⁷. W algorytmach uczenia maszynowego wykorzystuje się elementy statystyki

³ T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2011, s. 189–190.

⁴ Postanowienie NSA z 29 czerwca 2016 r., I FZ 156/16, CBOSA.

⁵ *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Wydanie 2, Warszawa 2016, s. 307–308.

⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2024, s. 97.

⁷ P. Dolniak et al., *Labirynt AI*, w: P. Dolniak et al., *Sztuczna inteligencja w wymiarze sprawiedliwości. Między prawem a algorytmami*, Warszawa 2024, s. 22.

matematycznej, metod analizy statystycznej i analizy danych. Algorytmy mogą wykonywać trzy podstawowe zadania, tj.: klasyfikację, regresję lub grupowanie. Algorytmy te są podzielone na trzy kategorie w zależności od metody uczenia się: uczenie nadzorowane, uczenie bez nadzoru, uczenie ze wzmocnieniem⁸.

Do zbadania problemu badawczego zastosowano dwie metody badawcze: formalno-dogmatyczną oraz prawno-empiryczną.

Motywy wyboru tematu artykułu był względ na zjawiska beczynności i przewlekłości, które występują w administracyjnym obrocie prawnym. Stoją one w sprzeczności z realizacją zasady szybkości prowadzonego postępowania, a ponadto powodują szereg utrudnień w egzekwowaniu przysługujących obywatelom praw i obowiązków⁹. W literaturze przedmiotu ugruntowany jest pogląd, że zadaniem organów administracji publicznej jest zorganizowanie pracy urzędu obsługującego organ w taki sposób, aby wynikające z przepisów prawa terminy były dochowane¹⁰. Jednym z podstawowych obowiązków organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym jest bowiem szybkie działanie w sprawie¹¹. Usprawnienie realizacji etapu od wpływu skargi do organu administracyjnego do przekazania skargi wraz z aktami sprawy do sądu niewątpliwie przełoży się na zmniejszenie przewlekłości pozostałych zadań wykonywanych przez organy administracji, w tym prowadzenia postępowań administracyjnych.

Wskazuje się ponadto, że powodujące przewlekłość postępowania czynniki, takie jak zbyt duża liczba spraw, braki kadrowe czy brak odpowiednich środków finansowych, są irrelevantne dla dokonywania oceny przewlekłości, ponieważ to w gestii państwa leży zorganizowanie działań nie tylko organów administracji publicznej, lecz także wymiaru sprawiedliwości w taki sposób, aby skutek zbyt długiego czasu rozpatrywania spraw nie zostały naruszone podstawowe prawa człowieka i obywatela¹².

Pierwsze wzmianki na temat wykorzystania potencjału sztucznej inteligencji w stosowaniu prawa pojawiły się już w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy to B.G. Buchanan i T.E. Headrick opublikowali prekursorski artykuł zatytułowany *Some Speculation About Artificial Intelligence and Legal Reasoning*¹³, w którym wskazali te aspekty pracy prawników, w których sztuczna inteligencja mogłaby stanowić faktycznie przydatne narzędzie, m.in. przy przeszukiwaniu baz danych oraz podpowiadaniu istotnych dla określonej sprawy aktów prawnych czy orzecznictwa.

⁸ S. Shalev-Shwartz, S. Ben-David, *Understanding Machine Learning: From Theory to Algorithms*, New York 2014, s. 117–118.

⁹ P. Dunikowski, *Bezczynne i przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego w kontekście uprawnień prokuratora*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 6, s. 29.

¹⁰ D. Trzcńska, *Problematyka głównych przyczyn beczynności i przewlekłości w prowadzeniu spraw administracyjnych z zakresu ochrony środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 4, s. 45.

¹¹ G. Łaszczycza, *Realność terminu załatwienia sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 54, s. 313.

¹² B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2023, s. 30.

¹³ B.G. Buchanan, T.E. Headrick, *Some Speculation About Artificial Intelligence and Legal Reasoning*, „Stanford Law Review” 1970, t. 23, nr 1, s. 40–41.

Pierwszą koncepcją dostępnego komercyjnie systemu mającego na celu wspomaganie prawników w praktyce prawa był *The Latent Damage System* opracowany w 1988 r. przez P.N. Capperę i R.E. Susskinda. Narzędzie miało za zadanie ułatwiać profesjonalnym pełnomocnikom stosowanie i interpretację brytyjskiej ustawy o szkodzie ukrytej, a także stanowiło bazę wiedzy na temat obowiązującego ówczesnie w Wielkiej Brytanii prawa deliktowego¹⁴.

W Polsce, na kanwie uchwały Rady Ministrów z 2020 r.¹⁵, przedstawiono pogląd o możliwości włączenia narzędzi opartych na sztucznej inteligencji, wspomagających wykonywanie czynności w postępowaniu sądowym, co przełożyłoby się na skrócenie czasu rozpatrywania spraw¹⁶.

2. Uprawnienia i obowiązki organu administracji publicznej w stadium wstępnym postępowania sądowoadministracyjnego

Spór o charakterze kontradyktoryjnym przed wojewódzkim sądem administracyjnym wszczynany jest za pośrednictwem czynności procesowej polegającej na wniesieniu skargi do organu administracji, który wydał zaskarżony akt lub którego dotyczy zaskarżona czynność.

Za datę wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego uznaje się dzień doręczenia środka zaskarżenia organowi, którego działania lub bezczynności dotyczy¹⁷. Jedyny przypadek wszczęcia postępowania z urzędu stanowi sytuacja, kiedy postępowanie odnosi się do odtworzenia akt, których zniszczenie lub zaginięcie nie nastąpiło z powodu siły wyższej¹⁸.

Stadium wstępne postępowania sądowoadministracyjnego uwzględnia okres od wniesienia skargi do organu do jej przekazania wraz z aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę sądowi administracyjnemu.

Organowi administracji przysługują uprawnienia władcze w tym stadium postępowania, obejmujące uprawnienie do:

- 1) wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu (art. 61 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a.),
- 2) przychylenia się do wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi (art. 87 § 3 p.p.s.a.),
- 3) zakończenia sporu wywołanego wniesioną skargą i wydania orzeczenia uwzględniającego skargę w całości (art. 54 § 3 p.p.s.a.).

Organ zobowiązany jest do udzielenia odpowiedzi na skargę i przekazania jej sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania. Przepisy szczególne mogą określać inne terminy udzielenia odpowiedzi

¹⁴ R.E. Susskind, *The Latent Damage System: A Jurisprudential Analysis*, ICAIL 1989, s. 23–32, <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/74014.74018> (dostęp: 19 czerwca 2025 r.).

¹⁵ Uchwała nr 196 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia „Polityki dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020”, M.P. z 2021 r. poz. 23.

¹⁶ M. Kotalczyk, *Sztuczna inteligencja w służbie polskiego sądu – propozycje rozwiązań*, „Iustitia” 2021, nr 2, s. 61.

¹⁷ *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. M. Jaśkowska, Warszawa 2024, s. 99.

¹⁸ Zob. art. 289 § 1 p.p.s.a.

na skargę, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy. Przykładowo art. 64c § 4 p.p.s.a. zakreśla termin 14 dni na udzielenie odpowiedzi na skargę, a art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁹ – termin 15 dni.

Wskazane powyżej uprawnienia i obowiązki organu administracji znajdują odzwierciedlenie w czynnościach tego organu. Wymagają one omówienia z punktu widzenia możliwości zastosowania oprogramowania samouczącego się.

3. Zastosowanie sztucznej inteligencji w związku z wstrzymaniem wykonania zaskarżonego aktu

Celem wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu jest zapewnienie skarżącemu ochrony tymczasowej w toku postępowania sądowego przed następstwami wadliwych aktów lub czynności organów administracji publicznej, których wykonanie może doprowadzić do wyrządzenia znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków²⁰. Udzielenie ochrony tymczasowej wiąże się zawsze z próbą zapobieżenia wystąpieniu wyżej wskazanych zagrożeń, które mogą być następstwem wykonania aktu lub czynności²¹.

W zależności od podstawy wniosku o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności inny będzie jego adresat. W sytuacji skierowania wniosku na podstawie art. 61 § 2 p.p.s.a. wniosek powinien zostać rozpoznany przez organ administracji publicznej. Natomiast powołanie się na podstawę prawną z art. 61 § 3 p.p.s.a. prowadzi do rozpoznania wniosku przez sąd.

Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu, do chwili przekazania akt sądowi, odnosi się do wstrzymania wykonania tego aktu, z urzędu lub na wniosek, którego dokonuje organ, który wydał zaskarżony akt. Po wydaniu przez sąd pierwszej instancji orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie wstrzymanie wykonania aktu lub czynności z mocy prawa upada, co wynika z art. 61 § 6 p.p.s.a.²².

Na podstawie art. 61 § 2 p.p.s.a. ustawodawca określił zamknięty katalog trzech przesłanek, przy których wystąpieniu organ administracji publicznej może wstrzymać akt – w formie postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie²³.

Zastosowanie słabej sztucznej inteligencji mogłoby zostać wykorzystane jako narzędzie wspomagające proces analizy przesłanek wskazanych w tym przepisie z punktu widzenia możliwości wstrzymania wykonania aktu administracyjnego. Pojęcie „słaba sztuczna inteligencja” odnosi się do „inteligencji” ograniczonej do określonej domeny, w ramach której system jest w stanie wielokrotnie rozwiązywać zaprogramowane zadania lub tylko jedno zadanie pod stałą kontrolą człowieka²⁴.

¹⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 902.

²⁰ P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktów wydanych lub podjętych w granicach sprawy w orzecznictwie sądowoadministracyjnym*, „Ius Novum” 2011, nr 3, s. 121.

²¹ Zob. postanowienie NSA z 26 lutego 2013 r., II FSK 152/13, LEX nr 1282825, CBOSA.

²² Wyrok NSA z 21 kwietnia 2017 r., II GSK 2312/15, LEX nr 2435177, CBOSA.

²³ W. Chrościelewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 567.

²⁴ J.K.C. Kingston, *Artificial Intelligence and Legal Liability*, w: *Research and Development in Intelligent Systems XXXIII*, red. M. Bramer, M. Petridis, Springer 2016, s. 270–271.

Jest to system, który może podejmować niezależne oceny i decyzje w zakresie swojego projektu i programowania, ale nie ma możliwości autonomicznego wnioskowania i kontroli. Reprezentuje wolę twórcy lub użytkownika tego systemu.

Silna sztuczna inteligencja charakteryzuje się zdolnością do identyfikacji i kontroli. Ma zdolność do podejmowania niezależnych decyzji i wyborów w ramach swojego projektu i programowania, które realizują wolę twórcy lub użytkownika, a także do wykraczania poza zaprojektowany i stworzony program w celu podejmowania niezależnych decyzji i wdrażania odpowiednich zachowań w realizacji własnej woli²⁵. W ten sposób silna sztuczna inteligencja rozwiązuje problemy bez interwencji człowieka (jest autonomiczna).

Ponieważ wstrzymanie wykonania aktu administracyjnego jest uprawnieniem organu, zadania powierzone słabej sztucznej inteligencji ograniczone zostałyby do etapu analizy, bez ingerencji w proces podejmowania swobodnej decyzji przez organ w takiej sprawie.

W art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. ustawodawca wprowadził zastrzeżenie, zgodnie z którym wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji lub postanowienia nie będzie możliwe w przypadku, gdy:

- 1) wystąpią przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji lub postanowieniu rygoru natychmiastowej wykonalności,
- 2) ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania.

W kontekście pierwszego zastrzeżenia zadania słabej sztucznej inteligencji mogłyby zostać zrealizowane za pośrednictwem oprogramowania samouczącego się. Zadania te mogłyby polegać na wykładni art. 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁶ z punktu widzenia ustalenia znaczenia pojęć występujących w tym przepisie, w oparciu o które ustawodawca określił przesłanki zastosowania rygoru natychmiastowej wykonalności, w tym: „ochrona zdrowia lub życia ludzkiego”, „zabezpieczenie gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami” czy „inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony”.

Oprogramowanie samouczące się zostałoby zasilone informacjami wejściowymi w postaci treści przepisu art. 108 § 1 k.p.a. Algorytm zostałby oparty na przyjętej metodyce badania prawa administracyjnego, w tym regułach wykładni przepisów prawa administracyjnego. Ponadto powinien określać sposoby wartościowania analizowanych informacji, np. w oparciu o datę wydania orzeczenia z punktu widzenia zmian prawnych wprowadzonych do tego przepisu, a także instancję odwoławczą.

Wydzielone środowisko operacyjne dla sztucznego agenta²⁷ powinno obejmować powiązanie z wyspecjalizowanymi bazami danych dostępnymi za pośrednictwem usługi dostępu do sieci Internet. Samo pojęcie bazy danych zostało określone w art. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych²⁸. Pr

²⁵ L. Wei, *Legal risk and criminal imputation of weak artificial intelligence*, „IOP Conference Series: Materials Science and Engineering” April 2019, s. 1.

²⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.

²⁷ A. Krasuski, *Status prawny sztucznego agenta. Podstawy prawne zastosowania sztucznej inteligencji*, Warszawa 2021, s. 111.

²⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1769.

zez pojęcie prawniczej bazy danych (zawierającej w szczególności akty prawne) należy rozumieć „taką bazę danych, której zawartość informacyjna będzie się mieścić w pojęciu informacji prawnej lub okołoprawnej”²⁹. Bazy danych zawierające akty normatywne można podzielić na urzędowe bazy danych (czyli oficjalne publikatory) oraz komercyjne systemy informacji (SIP). Pierwsze z nich, do których należy Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej, dzienniki urzędowe urzędów centralnych, Dziennik Urzędowy Komisji Nadzoru Finansowego oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe, to publiczne bazy danych, do których dostęp jest nieodpłatny i dla każdego. Każdy z tych publikatorów zawiera inny rodzaj aktów normatywnych określonych w ustawie. Akty tam dostępne posiadają walor autentyczności. Komercyjne systemy informacji prawnej stały się odpowiedzią na rosnące zapotrzebowanie na teksty ujednolicone przez podmioty zawodowo zajmujące się prawem. Są one „produktem o ograniczonym dostępie, przeznaczonym dla subskrybentów. Są więc opcją skierowaną do określonej kategorii odbiorców, przygotowane zgodnie z ich oczekiwaniami i preferencjami”³⁰. Do takich systemów można zaliczyć popularne: LEX, Legalis, czy Vigilex. Subskrypcja tych systemów jest odpłatna.

Oprogramowanie to zostałoby w takim przypadku powiązane również z bazami orzeczeń sądów, w tym m.in. z Centralną Bazą Orzeczeń Sądów Administracyjnych³¹. Rozszerzenie środowiska badawczego powinno być proporcjonalne do stopnia uczenia. Poza zawartością bazy danych oprogramowanie powinno pozwalać na zastosowanie różnych metod wyszukiwania³². Wyznacznikiem poziomu uczenia się powinna być trafność informacji zwrotnej przedstawianej przez oprogramowanie samouczące się.

Również druga z przesłanek negatywnych wskazanych w art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. mogłaby zostać ustalona za pośrednictwem oprogramowania samouczącego się poprzez analizę obowiązujących tekstów ustaw. W tym przypadku środowisko badawcze powinno obejmować dostęp do baz danych zawierających akty normatywne. Zadaniem oprogramowania samouczącego się mogłoby być wyszukiwanie aktów normatywnych, które przewidują wyłączenia możliwości wstrzymania wykonania aktu administracyjnego. Oprogramowanie samouczące się mogłoby w takim przypadku przedstawiać wykaz takich wyłączeń wraz ze wskazaniem podstawy prawnej. Pracownik organu podejmowałby samodzielnie decyzje o tym, czy któreś z wyłączeń znajduje zastosowanie w analizowanej sprawie.

Pracownik organu nie byłby zobowiązany do zastosowania wyników analizy przygotowanej przez to oprogramowanie. Wyniki te nie byłyby wiążące dla organu.

²⁹ G. Wierczyński, W.R. Wiewiórowski, *Informatyka prawnicza. Nowoczesne technologie informacyjne w pracy prawników i administracji publicznej*, wyd. 4, Warszawa 2016, s. 59.

³⁰ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 5, Warszawa 2016, s. 192.

³¹ CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

³² B. Patkowski, *Rozwój Systemów Informacji Prawnej oraz ich rola w kształtowaniu gospodarki opartej na wiedzy (na przykładzie Polski)*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2013, nr 21, <https://doi.org/10.24917/20801653.21.22> (dostęp: 19 czerwca 2025 r.), s. 368.

To oznacza, że organ – jak dotychczas – byłby samodzielnie odpowiedzialny za prawidłowo przeprowadzoną wykładnię tego przepisu. Niemniej organ korzystający z wyników analizy przeprowadzonej przez oprogramowanie samouczące się powinien określić przydatność wskazanej analizy w ramach wcześniej określonej skali oceny. W ten sposób wspierany byłby proces maszynowego uczenia się.

Nie wydaje się potrzebne zastosowanie oprogramowania samouczącego się w odniesieniu do czynności organu podejmowanych w związku z art. 61 § 2 pkt 2 i 3 p.p.s.a. W pierwszym przypadku organ powinien ocenić, czy skarga wnoszona jest na inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, posiłkując się w procesie wykładni tego zwrotu orzecznictwem i stanowiskiem prezentowanym w literaturze przedmiotu. Ustaliwszy, że taka sytuacja wystąpiła, organ może wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania aktu administracyjnego stosownie do art. 61 § 2 pkt 2 p.p.s.a. W drugim przypadku organ powinien sprawdzić, czy skarga dotyczy uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków albo aktów terenowych organów administracji rządowej. Jeśli przedmiotem skargi jest jeden z powyższych aktów, wówczas organ w ramach nieskomplikowanej czynności może ustalić, czy dany akt wszedł w życie. Jeżeli akt prawa miejscowego wszedł w życie, niedopuszczalne jest wstrzymanie jego wykonania.

4. Zastosowanie sztucznej inteligencji w związku z przychyleniem się do wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi

Zgodnie z art. 87 § 3 p.p.s.a. „Wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi”.

Niemniej gdy o uchybieniu terminowi do wniesienia skargi strona dowiedziała się z postanowienia o jej odrzuceniu, wniosek o przywrócenie siedmiodniowego terminu do złożenia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi po odrzuceniu skargi przez sąd składa się do sądu, a nie za pośrednictwem organu, ponieważ akta sprawy są już w sądzie³³.

W odpowiedzi na skargę organ może przychylić się do wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi. Organ powinien swoje stanowisko uzasadnić. Przywrócenie terminu ma charakter wyjątkowy i nie jest możliwe, jeżeli strona dopuściła się choćby lekkiego niedbalstwa. Wniosek taki może zostać złożony skutecznie, gdy uchybienie terminowi nastąpiło wskutek przeszkody, której strona nie mogła usunąć nawet z największym w danych warunkach wysiłkiem.

Oprogramowanie samouczące się oparte na słabej sztucznej inteligencji mogłoby zostać wykorzystane do analizy orzecznictwa sądów administracyjnych z punktu widzenia przyczyn, które byłyby wystarczające do uznania wniosku o przywrócenie terminu za zasadny. Oprogramowanie to mogłoby zostać wykorzystane do wyszczególnienia linii orzeczniczych, z uwzględnieniem różnych instancji i powiązań pod

³³ Postanowienie NSA z 26 kwietnia 2012 r., II GZ 146/12, LEX nr 1337253, CBOSA.

względem sygnatur spraw sądowoadministracyjnych. Przykładowo, w orzecznictwie wskazuje się, że do niezawinionych przyczyn uchybienia terminowi zalicza się m.in.: stany nadzwyczajne, takie jak problemy komunikacyjne, klęski żywiołowe (powódź, pożar) czy nagła choroba strony lub jej pełnomocnika, która nie pozwoliła na wyłączenie się inną osobą³⁴. Analiza ta mogłaby zostać również uzupełniona o poszukiwanie odpowiednich glos komentujących te orzeczenia. W celu ustalenia środowiska operacyjnego oprogramowanie samouczące się powinno zostać powiązane z prawniczymi bazami danych zawierającymi treści orzeczeń sądów administracyjnych, a także z bazami danych zawierającymi wykazy aktów normatywnych oraz literatury przedmiotu³⁵. Efekt pracy oprogramowania samouczącego się powinien wyrażać się w dostarczeniu informacji przedstawiającej przypadki, odzwierciedlone w ukształtowanych liniach orzecznich, które były wystarczające do uznania wniosku o przywrócenie terminu za zasadny. Proces samouczenia się wyrażałby się w aktualizacji danych pierwotnie zgromadzonych stosownie do występowania nowych orzeczeń. Trafność przygotowanych informacji byłaby oceniana przez pracownika organu, który zdecydowałby się na korzystanie z tego oprogramowania jako narzędzia wspomagającego. Zarówno korzystanie z oprogramowania samouczącego się, jak i poleganie na wynikach zadań realizowanych przez to oprogramowanie byłoby fakultatywne. W ten sposób nie można by było argumentować, że pracownik organu dzieli się wykonywaniem tych czynności. W kwestii zastosowania oprogramowania samouczącego się jako narzędzia wspomagającego pełną odpowiedzialność za trafność przeprowadzonej analizy ponosiłby pracownik organu.

Pracownik organu oceniałby w takim przypadku, czy doszło do naruszenia terminu przez wnoszącego skargę oraz czy wskazane we wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi przyczyny tego uchybienia pokrywają się z przyczynami, jakie na podstawie analizy orzecznictwa uznane zostały za wystarczające do przywrócenia takiego terminu. Na tej podstawie organ mógłby przychylić się do wniosku o przywrócenie terminu, uzasadniając w ten sposób swoje stanowisko.

5. Zastosowanie sztucznej inteligencji w związku z decyzją uwzględniającą skargę albo sporządzeniem odpowiedzi na skargę

Artykuł 54 § 3 p.p.s.a. reguluje instytucję autokontroli, której celem jest umożliwienie organowi weryfikację własnego działania bez konieczności angażowania sądu administracyjnego w ocenę zgodności tego działania (lub braku działania, czy też przewlekłości działania) z prawem. Autokontrola na ww. podstawie możliwa jest, gdy akt został zaskarżony do sądu administracyjnego.

Worzecnictwie akceptowana jest, na gruncie obowiązującego brzmienia p.p.s.a., uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 5 lipca 1999 r., FPS 20/98³⁶, wskazująca,

³⁴ Zob. postanowienia NSA: z 10 września 2010 r., II OZ 849/10, LEX nr 743939, CBOSA; z 2 października 2002 r., V SA 793/02, LEX nr 55832, CBOSA.

³⁵ Zob. uwagi do pkt 3 powyżej.

³⁶ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 5 lipca 1999 r., FPS 20/98, ONSA 1999, z. 4, poz. 120, CBOSA.

że uprawnienie organu dokonującego autokontroli stanowi „samoistną podstawę postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej w ramach tej procedury, jak i samoistną podstawę do stosowania zróżnicowanych form rozstrzygnięć uwzględniających skargę”.

Warunkiem skorzystania przez organ z instytucji autokontroli jest uwzględnienie skargi w całości, co oznacza uznanie za zasadne zawartych w skardze zarzutów, podstawy prawnej i wniosków³⁷. Przez uwzględnienie skargi w całości należy rozumieć doprowadzenie do stanu, w którym istota sprawy zostaje rozstrzygnięta ostatecznie, zgodnie z oczekiwaniem strony wynikającym z jej skargi skierowanej do sądu. Oczekiwania strony co do załatwienia sprawy należy odnosić do *meritum* sprawy, a nie do formalnej kwestii brzmienia rozstrzygnięcia³⁸.

W przypadku gdy organ nie podziela zarzutów skargi, powinien zrezygnować z wydania rozstrzygnięcia w trybie autokontroli i przekazać skargę do rozpoznania sądowi, który – zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. – w przeciwieństwie do organu nie jest związany granicami skargi ani jej wnioskami czy zarzutami.

Wykładnia art. 54 § 3 p.p.s.a. nie pozostawia też wątpliwości, że w orzeczeniu autokontrolnym należy zamieścić rozstrzygnięcie w przedmiocie tego, czy działanie organu (bezczynność, przewlekłe prowadzenie sprawy) miało miejsce bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa³⁹. Powołany przepis nie pozostawia organowi w tym zakresie dowolności czy uznaniowości ani nie przewiduje jakichkolwiek możliwości odstąpienia od tego obowiązku. Stwierdzając naruszenie prawa, organ jest zobowiązany wskazać na konkretne naruszenie, które nastąpiło w ramach zaskarżonego działania (zaniechania). Ma to znaczenie przy ewentualnym dochodzeniu odszkodowania przez adresata niezgodnego z prawem działania organu.

Co do zasady również uwzględnienie skargi w ramach autokontroli nie może się ograniczać do uchylenia własnego aktu organu. Dokonując autokontroli, organ ma obowiązek orzec w sposób ostateczny w sprawie administracyjnej przez jej rozstrzygnięcie co do istoty bądź przez umorzenie postępowania.

Możliwości orzekania przez organy administracji z wykorzystaniem autokontroli są więc ograniczone, tzn. nie można tej instytucji zastosować, jeśli organ nie podziela zarzutów i wniosków strony skarżącej. W orzecznictwie sądowym prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym organ – podejmując rozstrzygnięcie w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. – jest związany treścią żądania skarżącego i nie ma możliwości wybiórczego uwzględnienia skargi⁴⁰. Nieprawidłowe jest również takie rozstrzygnięcie autokontrolne, które nie zawiera obowiązkowego elementu w postaci wskazania, czy działanie organu (bezczynność, przewlekłe prowadzenie sprawy) miało miejsce bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

³⁷ Wyrok NSA z 10 grudnia 2008 r., II OSK 1575/07, LEX nr 525966, CBOSA.

³⁸ Postanowienie NSA z 30 września 2008 r., I OSK 581/07, LEX nr 1016276, CBOSA.

³⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z 5 kwietnia 2022 r., II SA/Bk 208/22, LEX nr 3339519, CBOSA.

⁴⁰ Zob. ww. wyrok NSA z 10 grudnia 2008 r., II OSK 1575/07; wyrok NSA z 22 maja 2014 r., I OSK 1379/13, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 11 października 2012 r., II SA/Kr 934/12, LEX nr 1235530, CBOSA.

Proces podejmowania decyzji przez organ w ramach uprawnień autokontrolnych nie mógłby zostać przekazany sztucznemu agentowi, gdyż – jak wskazuje się w orzecznictwie – proces weryfikacji decyzji organu jest procesem złożonym, polegającym na całościowej analizie skargi i zawartych w niej zarzutów, podstaw prawnych i wniosków⁴¹. Oprogramowanie samouczące się mogłoby zostać zastosowane do weryfikacji projektu decyzji administracyjnej organu pod względem spełnienia wymogów formalnych odnoszących się do elementów treści decyzji administracyjnej. Punktem odniesienia powinny być zatem przepis art. 107 § 1 k.p.a., a także przepisy szczególne, do których odsyła § 2 tego artykułu. Przykładem przepisu szczególnego jest art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁴², który określa elementy obligatoryjne zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego. W kwestii sporządzenia uzasadnienia należy wziąć pod uwagę treść art. 107 § 4 k.p.a.

Oprogramowanie samouczące się mogłoby zostać zasilone w treść art. 107 § 1 k.p.a. i przepisów szczególnych właściwych dla rozpatrywanej sprawy. Obligatoryjne elementy treści decyzji mogłyby zostać odzwierciedlone w wyróżnionych obszarach sprawdzenia:

- 1) oznaczenie organu i decyzji,
- 2) data wydania,
- 3) oznaczenie adresata,
- 4) podstawa prawna,
- 5) osnowa decyzji,
- 6) uzasadnienie faktyczne,
- 7) uzasadnienie prawne,
- 8) klauzula natychmiastowej wykonalności,
- 9) zagrożenie,
- 10) pouczenie o środkach prawnych.

Zadaniem oprogramowania samouczącego się byłoby zatem sprawdzenie projektu decyzji w ramach wyróżnionych obszarów sprawdzenia z punktu widzenia:

- 1) zgodności z wymogami formalnymi – w odniesieniu do wszystkich obszarów sprawdzenia,
- 2) zgodności ze stanem faktycznym – w odniesieniu do obszaru badawczego w pkt 1 poprzez wskazanie prawidłowego oznaczenia organu.

Zastosowany algorytm powinien uwzględniać reguły wykładni prawa administracyjnego. Oprogramowanie za pośrednictwem odpowiednich interfejsów powinno zostać połączone z prawniczymi bazami danych zawierającymi zbiory aktów normatywnych, jak również zbiory orzeczeń sądów administracyjnych i stanowisk doktryny. Efekty uczenia miałyby wpływ na szybkość pozyskiwanych informacji i na ich trafność. Korzyść z zastosowania oprogramowania samouczącego się polegałaby na tym, że pracownik organu otrzymywałby informacje o ewentualnych brakach formalnych lub braku zgodności ze stanem faktycznym.

⁴¹ Zob. wyrok NSA z 11 maja 2011 r., II OSK 810/10, LEX nr 1081914, CBOSA.

⁴² Dz.U. z 2024 r. poz. 1539 ze zm.

Wydanie rozstrzygnięcia autokontrolnego nie zwalnia organu z obowiązku przekazania skargi wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu. Brak jest wyjątków od obowiązku nałożonego na organ w art. 54 § 2 p.p.s.a. Nie zwalnia z niego również fakt wydania rozstrzygnięcia na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a.⁴³.

Rozstrzygnięcie to należy przyjąć jako odpowiednik odpowiedzi na skargę. Organ wykona zatem obowiązek określony w art. 54 § 2 p.p.s.a., jeżeli prześle sądowi skargę wraz z aktami sprawy i rozstrzygnięciem autokontrolnym zamiast odpowiedzi na skargę⁴⁴. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w aktualnej treści art. 54 § 3 p.p.s.a. Odpowiednie zastosowanie § 2 wprowadza obowiązek przekazania sądowi w terminie 30 dni decyzji autokontrolnej oraz skargi wraz z aktami.

Jeżeli organ nie wyda decyzji uwzględniającej skargę, powinien sporządzić odpowiedź na skargę. Podobną rolę jak w przypadku decyzji uwzględniającej skargę mogłoby odegrać oprogramowanie samouczące się przy weryfikacji pod względem formalnym projektu odpowiedzi na skargę, która to odpowiedź stanowi pismo strony w rozumieniu art. 45 p.p.s.a. i powinna spełniać wymogi formalne przewidziane w art. 46 § 1–4 p.p.s.a.

Na podstawie odpowiednich kryteriów wyszukiwania przyjętych w algorytmach dla tej czynności oprogramowanie samouczące się powinno wskazywać również stanowisko w kwestii interpretacji prawa wyrażone w wyrokach sądów administracyjnych odnoszących się do odpowiedzi na skargę. Przykładowo, w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że argumentacja zaprezentowana w odpowiedzi na skargę nie może zastępować czy uzupełniać zaskarżonej decyzji. Treść odpowiedzi na skargę nie może sanować braków formalnych samej skargi⁴⁵. W odpowiedzi na skargę organ orzekający powinien odnieść się do podniesionych w niej zarzutów⁴⁶, a nie dokonywać brakujących ustaleń faktycznych lub ocen prawnych, które powinny znaleźć się w decyzji.

6. Zastosowanie sztucznej inteligencji w związku z przekazaniem sądowi odpowiedzi na skargę wraz z aktami sprawy

Użyte w art. 54 § 2 p.p.s.a. określenie „akta sprawy” należy rozumieć jako akta sprawy administracyjnej. W pozostałych bowiem przepisach (art. 37 § 1, art. 133 § 1, art. 179, art. 195 § 1, art. 235, art. 290 § 1, art. 299 § 4 p.p.s.a.) ustawodawca używa tego określenia w stosunku do akt sądowych. Można więc przyjąć, że jest to pewien skrót myślowy, aby nie rozróżniać w postępowaniu sądowym pojęć „akta administracyjne” i „akta sądowe”, w istocie bowiem chodzi o sprawę sądowoadministracyjną tożsamą ze sprawą administracyjną.

⁴³ B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *op. cit.*, s. 170.

⁴⁴ R. Mikosz, *Konsekwencje uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, w: *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, red. R. Pikulski, B. Adamiak, Olsztyn 2004, s. 293.

⁴⁵ Postanowienie WSA w Warszawie z 12 sierpnia 2005 r., I SA/Wa 1361/05, LEX nr 858690, CBOSA.

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 15 kwietnia 2005 r., VI SA/Wa 1357/04, LEX nr 173937, CBOSA.

Egzekwowanie obowiązku określonego w art. 54 § 2 p.p.s.a. spoczywa na: 1) przewodniczącym wydziału⁴⁷, ale także na 2) sędzi sprawozdawcy. Środkiem egzekwowania jest zarządzenie skompletowania akt niezbędnych do rozpoczęcia sprawy, a w razie potrzeby także innych dowodów, wydane na podstawie art. 62 pkt 1 p.p.s.a.

Zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie przekazywania skargi⁴⁸ „Akta sprawy organ przekazuje do sądu w takiej postaci, w jakiej są prowadzone”. W § 6 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia określono sposób przekazania, gdy akta sprawy są prowadzone w postaci elektronicznej. Analiza tego przepisu powinna nastąpić w powiązaniu z § 7. Zgodnie z jego ust. 1 „Akta sprawy prowadzone w postaci elektronicznej przekazuje się [do sądów administracyjnych] jako wyodrębniony z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją [EZD] (...) zbiór dokumentów obejmujący akta sprawy (...) [paczka eADM]”. W myśl § 7 ust. 2 „Paczka eADM zawiera: 1) dokumenty elektroniczne z uwzględnieniem ich podpisów elektronicznych; 2) odwzorowania cyfrowe dokumentów sporządzonych w postaci papierowej; 3) protokoły i adnotacje z czynności postępowania mających znaczenie dla sprawy lub ich odwzorowania cyfrowe; 4) odwzorowania cyfrowe kopert dokumentów otrzymanych w postaci papierowej; 5) odwzorowania cyfrowe potwierdzeń odbioru i doręczenia dokumentów doręczanych w postaci papierowej; 6) urzędowe poświadczenia odbioru”. Wyliczenie to wskazuje na szeroki zakres elektronizacji dokumentacji, jako że do postaci elektronicznej przekształcić można także koperty czy potwierdzenia odbioru. Już w tym miejscu wysnuć można wniosek, że pełna elektronizacja dokumentacji ma znaczący wpływ na zminimalizowanie ryzyka zniszczenia lub zagubienia istotnych dla sprawy akt, bez których nie będzie możliwe dalsze procedowanie skargi przed sądem administracyjnym.

Aby wygenerować paczkę eADM, pracownik organu, korzystając z systemu EZD, ma do dyspozycji przycisk tworzący paczkę administracyjną. Po jego naciśnięciu system wyświetla dokumenty, które mogą zostać pobrane do paczki eADM⁴⁹. Struktura paczki powinna zawierać trzy foldery: „dokumenty”, „metadane” i „sprawy”⁵⁰. Po wygenerowaniu paczki eADM należy ją uwierzytelnić kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym. Ze względu na to, że paczka administracyjna, gotowa do przesłania do sądu administracyjnego, generuje się w sposób zautomatyzowany, należy poddać rozważeniu,

⁴⁷ § 22 zarządzenia nr 14 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych, <https://www.nsa.gov.pl/zarzadzenia-prezesa-nsa/zasady-biurowosci-w-sadach-administracyjnych,news,39,221.php> (dostęp: 19 czerwca 2025 r.).

⁴⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu oraz szczegółowych warunków przekazywania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego, Dz.U. poz. 1003; dalej: rozporządzenie w sprawie przekazywania skargi.

⁴⁹ K. Rzeszotarska, *Kompletowanie i przekazywanie akt do organu odwoławczego*, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Warszawa 2023, s. 23.

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie wymagań technicznych formatów zapisu i informatycznych nośników danych, na których utrwalono materiały archiwalne przekazywane do archiwów państwowych, Dz.U. Nr 206, poz. 1519.

czy proces tworzenia pliku oraz jego przesłania do sądu mógłby być wykonywany przez oprogramowanie oparte na sztucznej inteligencji. Takie rozwiązanie, biorąc pod uwagę zaawansowanie systemu EZD, byłoby możliwe do wdrożenia, gdyż algorytm byłby w stanie analizować dokumenty elektroniczne przed wygenerowaniem paczki eADM pod kątem prawidłowości formalnych, tj. sprawdzać, czy zawierają one wymagane uwierzytelnienia, metrykę sprawy oraz oznaczenie sygnatury sprawy. Na podstawie danych identyfikujących daną sprawę system mógłby dokonywać sprawnej kompletacji i segregacji akt, by zaprezentować pracownikowi organu kompletną paczkę danych, gotową do przesłania sądowi administracyjnemu.

Tego typu rozwiązanie przełożyłoby się na usprawnienie nadania dalszego biegu postępowaniu, a także zminimalizowałoby ryzyko wymierzenia grzywny organowi administracji publicznej za niewywiązanie się w terminie z obowiązku przesłania do sądu kompletnych i uporządkowanych akt. Wdrożenie tego rozwiązania wymagałoby w tym zakresie zmiany rozporządzenia w sprawie przekazywania skargi poprzez uwzględnienie takiej funkcjonalności.

7. Wnioski

Zastosowanie słabej sztucznej inteligencji – w postaci oprogramowania samouczącego się – w stadium wstępnym postępowania sądownoadministracyjnego jako narzędzia informatycznego może przyczynić się do usprawnienia czynności podejmowanych przez pracowników organu w ramach tego stadium.

Do realizowania uprawnień przewidzianych w art. 54 § 3, art. 61 § 2, a także art. 87 § 3 p.p.s.a. dobrowolne zastosowanie oprogramowania samouczącego się jako narzędzia wspomagającego, w zakresie omówionym w artykule, mieściłoby się w ramach art. 6 k.p.a. w zw. z art. 7 i 2 Konstytucji RP⁵¹. Z kolei wykorzystanie sztucznej inteligencji w zakresie realizacji obowiązku przekazania akt sprawy sądowi administracyjnemu na podstawie art. 54 § 2 p.p.s.a. w procesie kompletacji i segregacji akt sprawy wymagałoby uwzględnienia tej funkcjonalności w rozporządzeniu w sprawie przekazywania skargi.

Konsekwencją wdrożenia narzędzi wspomagających pracę pracowników organu w stadium wstępnym postępowania sądownoadministracyjnego byłaby konieczność zapewnienia odpowiedniego zaplecza technicznego do obsługi oprogramowania. Kolejną istotną kwestią byłoby przeprowadzenie niezbędnych szkoleń dla tych pracowników ze sposobu funkcjonowania tego rodzaju narzędzia.

Bibliografia załącznikowa

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2024
Buchanan B.G., Headrick T.E., *Some Speculation About Artificial Intelligence and Legal Reasoning*, „Stanford Law Review” 1970, t. 23, nr 1
Chróścielewski W., Tarno J.P., Dańczak P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021

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

- Daniel P., *Wstrzymanie wykonania aktów wydanych lub podjętych w granicach sprawy w orzecznictwie sądowoadministracyjnym*, „Ius Novum” 2011, nr 3
- Dauter B., Dauter-Kozłowska A., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2023
- Dolniak P. et al., *Labirynt AI*, w: P. Dolniak et al., *Sztuczna inteligencja w wymiarze sprawiedliwości. Między prawem a algorytmami*, Warszawa 2024
- Dunikowski P., *Bezczynne i przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego w kontekście uprawnień prokuratora*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 6
- Kingston J.K.C., *Artificial Intelligence and Legal Liability*, w: *Research and Development in Intelligent Systems XXXIII*, red. M. Bramer, M. Petridis, Springer 2016
- Kotalczyk M., *Sztuczna inteligencja w służbie polskiego sądu – propozycje rozwiązań*, „Iustitia” 2021, nr 2
- Krasuski A., *Status prawny sztucznego agenta. Podstawy prawne zastosowania sztucznej inteligencji*, Warszawa 2021
- Łaszczycza G., *Realność terminu załatwienia sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 54
- Mikosz R., *Konsekwencje uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, w: *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, red. R. Pikulski, B. Adamiak, Olsztyn 2004
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 5, Warszawa 2016
- Patkowski B., *Rozwój Systemów Informacji Prawnej oraz ich rola w kształtowaniu gospodarki opartej na wiedzy (na przykładzie Polski)*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2013, nr 21, <https://doi.org/10.24917/20801653.21.22>
- Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. M. Jaśkowska, Warszawa 2024
- Rzeszotarska K., *Kompletowanie i przekazywanie akt do organu odwoławczego*, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Warszawa 2023
- Shalev-Shwartz S., Ben-David S., *Understanding Machine Learning: From Theory to Algorithms*, New York 2014
- Susskind R.E., *The Latent Damage System: A Jurisprudential Analysis*, ICAIL 1989, <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/74014.74018>
- System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Wydanie 2, Warszawa 2016
- Trzcińska D., *Problematyka głównych przyczyn bezczynności i przewlekłości w prowadzeniu spraw administracyjnych z zakresu ochrony środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 4
- Wei L., *Legal risk and criminal imputation of weak artificial intelligence*, „IOP Conference Series: Materials Science and Engineering” April 2019
- Wierczyński G., Wiewiórowski W.R., *Informatyka prawnicza. Nowoczesne technologie informacyjne w pracy prawników i administracji publicznej*, wyd. 4, Warszawa 2016
- Woś T., w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2011

Summary

of the article: **Application of artificial intelligence at the initial stage of administrative court proceedings**

The article concerns an analysis of the admissibility of the application of artificial intelligence in administrative court proceedings, as a tool assisting the work of the administrative body at the preliminary stage of these proceedings. Within the framework of the authority's powers and duties, proposals for the application of artificial intelligence in functional terms are presented. The legal reflection includes an indication of which of the proposed solutions require changes to the current legislation. The motive for undertaking this analysis is the search for solutions based on new technologies contributing to the improvement of administrative court proceedings.

Keywords: artificial intelligence, self-monitoring, administrative court proceedings, response to a complaint, case files

Dr Jan Olszanowski

[Doktor nauk prawnych; pracownik naukowy w Zakładzie Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; sędzia Sądu Rejonowego Poznań-Grunwald i Jeżyce;
OID: <https://orcid.org/0000-0003-3072-3413>]

Mgr Piotr Ostrowski

[Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych;
OID: <https://orcid.org/0000-0003-4226-7259>]

Oczywista (bez)zasadność skargi i skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym¹

Streszczenie: Artykuł analizuje pojęcie „oczywistość” w postępowaniu sądowoadministracyjnym, bada jego znaczenie oraz potencjał dla zwiększenia efektywności czynności podejmowanych w tym postępowaniu. Choć termin ten jest szeroko stosowany w prawie procesowym karnym i cywilnym, jego użycie w p.p.s.a. jest stosunkowo rzadkie. Opracowanie identyfikuje sytuacje procesowe, które mogłyby zostać uznane za oczywiste. W dalszej części przedstawione zostają możliwe konsekwencje stwierdzenia oczywistości w poszczególnych stadiach postępowania, takie jak uproszczenia na etapie rozpoznawania skarg do sądu pierwszej instancji, o ile są one oczywiście zasadne lub bezzasadne, ograniczenie prawa do skargi kasacyjnej oraz wprowadzenie uproszczeń w przypadku oczywistego braku usprawiedliwienia podstaw kasacyjnych. Wydaje się, że rozszerzenie stosowania pojęcia „oczywistość” w postępowaniu przed sądami administracyjnymi może poprawić sprawność ich działania, ale wymaga rozważy przy korzystaniu z tego rodzaju mechanizmów.

Słowa kluczowe: oczywistość, skarga kasacyjna, skarga, efektywność i sprawność postępowania sądowego, rażące naruszenie prawa

1. Wprowadzenie



Oczywistość jest oczywistością. Tym można by zacząć i zakończyć wszelki namysł nad oczywistością². Intuicyjnie pojęcie to jest banalne, niewymagające żadnego wyjaśnienia. W związku z tym może się ono jawić jako atrakcyjne, niekontrowersyjne kryterium opisywania zjawisk prawnych. Skoro bowiem prawo jako system norm prawnych powinno

¹ Niniejszy artykuł powstał w ramach realizacji projektu grantowego nr UMO-2018/30/E/HS5/00421, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, zatytułowanego „Zaskarżalność orzeczeń sądów administracyjnych”. Artykuł powstał przy równym wkładzie obu autorów zarówno co do opracowania założeń, koncepcji oraz metod, jak i co do redakcji tekstu.

² A. Chojecki, *Oczywistość*, „Er(r)go. Teoria – Literatura – Kultura” 2001, nr 1, s. 9.

cechować się wewnętrzną spójnością i zupełnością³, a ponadto dążyć do zapewnienia bezpieczeństwa i pewności stosunków międzyludzkich, to prawo i sytuacje prawne powinny być jasne i przejrzyste – oczywiste. Nic więc dziwnego, że prawodawca chętnie posługuje się tym terminem i jego derywatami. Czyni to jednak w sposób zróżnicowany. Jeśli porównać częstotliwość występowania tego terminu w trzech głównych ustawach procesowych, to okaże się, że jego użycie jest rzadsze w p.p.s.a.⁴ (5) niż w k.p.c.⁵ (36) i w k.p.k.⁶ (23). Różnice te można tłumaczyć objętością ww. ustaw, jednak nawet skrótowna analiza użycia omawianego terminu pokazuje, że prawodawca posługuje się nim w p.p.s.a. do uregulowania mniejszej liczby sytuacji procesowych aniżeli w k.p.c. i k.p.k.

W związku z powyższym, celem niniejszego artykułu jest ustalenie, czy pojęcie „oczywistość” ma potencjał do dalszego usprawnienia postępowania przed sądami administracyjnymi⁷. Aby udzielić odpowiedzi na tak postawione pytanie, podzieliśmy tekst na cztery części. Na początku wyjaśniamy znaczenie terminu „oczywistość” oraz analizujemy jego potencjał do wykorzystania w prawie. Następnie omawiamy wybrane już istniejące regulacje procesowe odwołujące się do pojęcia „oczywistość”. W kolejnej części omawiamy sytuacje procesowe w postępowaniu sądoadministracyjnym, które w naszej ocenie mogą zostać uznane za oczywiste. Wreszcie, wskazujemy na dwa mechanizmy procesowe, które mogłyby znaleźć zastosowanie w przypadkach zidentyfikowanych w poprzedniej sekcji, tj. oczywisty brak usprawiedliwienia podstaw kasacyjnych oraz warunkowe wyłączenie przez WSA prawa do wniesienia skargi kasacyjnej.

2. Pojęcie „oczywistość” i jego potencjał normatywny

Termin „oczywistość” nie należy do tradycyjnej siatki pojęciowej nauk prawnych. Ma on swoje korzenie w epistemologii i wskazuje na lekkość obejmowania danej rzeczy rozumem⁸. Skoro proces poznania ma przebiegać bezproblemowo, to kwestie oczywiste nie powinny wymagać wyjaśnienia. Zaprzeczanie tak rozumianej oczywistości jest nonsensem. Jeśli bowiem coś jest oczywiste, a zatem bezsporne⁹, to negacja oczywistości jest ślepotą poznawczą bądź kłamstwem¹⁰. Przy

³ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 104.

⁴ 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.

⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.; dalej: k.p.c.

⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.; dalej: k.p.k.

⁷ Osiągnięcie sprawności postępowania oznacza w szczególności realizację postulatu rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, a więc bez nieuzasadnionej zwłoki, co z kolei przekłada się bezpośrednio na realizację prawa do rzetelnego procesu sądowego. Szerzej M. Kowalski, *Między jawnością a sprawnością postępowania przed sądem administracyjnym (kilka refleksji związanych z pandemią i jej zakończeniem)*, PiP 2023, z. 12, s. 126–140.

⁸ P. Lenartowicz, *Elementy teorii poznania*, Kraków 2014, s. 168.

⁹ *Wielki słownik języka polskiego PWN*, red. S. Dubisz, O–Q, Warszawa 2018, s. 80.

¹⁰ P. Lenartowicz, *op. cit.*, s. 114 oraz 174–175.

założeniu, że osoba wypowiadająca słowo „oczywisty” czyni to rozważnie, twierdzenie, że coś jest oczywiste, jest sygnałem, że nie warto się o tę ocenę spierać, ponieważ byłby to spór z góry przegrany.

Jako koncept prawny „oczywistość” wskazuje na łatwość w dokonaniu oceny prawnej danej sytuacji. O ile to podstawowe rozumienie jest zbieżne z ujęciem epistemologicznym, o tyle sposób posługiwania się tym pojęciem w dyskursie prawniczym będzie odmienny. Przede wszystkim, skoro stwierdzenie oczywistości ma pociągać za sobą określone skutki prawne, to organ – a zwłaszcza sąd – powinien każdorazowo uzasadnić, w czym upatruje tej oczywistości¹¹. Ponadto podważanie „oczywistości” jako kwalifikacji prawnej jest w istocie sporem o poprawną ocenę stanu faktycznego, należyte odczytanie stanu prawnego lub prawidłowe zastosowanie normy prawnej. Wdanie się w taki spór będzie stanowić próbę obrony przed negatywnymi skutkami dokonanej przez organ kwalifikacji prawnej, co jest uzasadnione prawem każdego do obrony własnych interesów. Z tych względów spór o kwalifikację danego stanu rzeczy jako oczywistego ma w kontekście prawnym głęboki sens.

Epistemolodzy zauważają, że użycie terminu „oczywistość” wymaga ustalenia, czy ma ona charakter obiektywny (istnieje w naturze i jest odkrywana przez ludzi) czy subiektywny (każdy samodzielnie ocenia, co jest oczywiste). Problem z obiektywną oczywistością jest taki, że skoro ona istnieje poza człowiekiem, to ludzie mogą ją błędnie zidentyfikować albo spierać się co do tego, co jest oczywiste¹². Bardziej przydatna dla komunikacji międzyludzkiej wydaje się więc subiektywna wizja oczywistości. Skoro jednak „oczywisty” znaczy „bezsporny”, ocena danej rzeczy jako oczywistej powinna być podzielana w szerszym gronie osób. W tym kontekście termin „oczywisty” nabiera wymiaru intersubiektywnego. Jego użycie informuje, że istnieje jakaś grupa ludzi, dla których dana rzecz jest jasna. Im większa jest ta grupa, tym bardziej przekonujące jest uznanie tej rzeczy za oczywistą.

W kontekście prawnym rozważania na temat oczywistości subiektywnej czy obiektywnej sprowadzają się do określenia standardu, wedle którego powinno się oceniać, czy dana sytuacja prawna ma taki charakter, czy też nie. O ile w orzecnictwie i doktrynie funkcjonują poglądy przyjmujące obiektywne podejście¹³, o tyle to intersubiektywna koncepcja oczywistości jest częściej spotykana. Skoro jednak intersubiektywność zakłada przyjęcie perspektywy określonej grupy osób, to pozostaje pytanie – według czyjego punktu widzenia należy ocenić tę oczywistość? Jeśli stwierdzenie oczywistego charakteru danej sytuacji prawnej ma pociągać

¹¹ Oprócz szczegółowych przepisów dotyczących uzasadniania wydawanych rozstrzygnięć wynika to nawet z zasady sprawiedliwości proceduralnej wywodzonej z art. 45 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP. Zob. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, Dz.U. Nr 15, poz. 118.

¹² A. Chojceki, *op. cit.*, s. 11.

¹³ Tak pojęcie „oczywistość” zdają się rozumieć – w odniesieniu do instytucji oczywistej obrazu przepisów – Sąd Najwyższy w wyroku z 19 listopada 2021 r., I KZ 45/21, a także – na gruncie regulacji autokontroli w p.p.s.a. – WSA w Poznaniu w wyroku z 10 listopada 2021 r., I SA/Po 751/20, CBOSA, a także B. Dauter, komentarz do art. 179a, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, wyd. 9, Warszawa 2024, LEX.

za sobą skutki prawne, to wydaje się, że dokonujący tej oceny powinien być biegły w prawie. Kwalifikację tę powinno się zatem przeprowadzać według standardu nie przeciętnego człowieka, ale prawnika – bez względu na to, czy miałby to być standard prawnika przeciętnego¹⁴ czy wyspecjalizowanego¹⁵, a nawet sędziego¹⁶. Może więc zdarzyć się tak, że osoba niebędąca prawnikiem nie będzie uważała sprawy za oczywistą, podczas gdy ta z prawnego punktu widzenia taką będzie. Podobnie, nie wszyscy prawnicy muszą się zgadzać co do wystąpienia oczywistości, aby móc stwierdzić jej istnienie w sensie prawnym¹⁷. Dla uniknięcia sporów w tym zakresie byłoby pożądane, aby prawodawca bądź sądy, jeśli już posługują się terminem „oczywistość”, wypracowali pewne kryteria kwalifikowania stanów rzeczy jako oczywistych albo wskazali przykłady takich sytuacji.

Atrakcyjność terminu „oczywistość” w kontekście prawnym przejawia się w tym, że – jeśli wprowadzony do systemu prawnego i interpretowany z należytą rozważą – umożliwi on zwiększenie sprawności postępowania z uwagi na szczególnie jasność sprawy. Z założenia więc regulacje procesowe posługujące się pojęciem oczywistości stanowią wyjątek od ogólnych reguł rządzących postępowaniem. Aktualny stan prawny pokazuje, że istnieje wiele sposobów, na które termin „oczywistość” może udoskonalić postępowanie. Umożliwia on m.in. wyciąganie konsekwencji z jasności stanu faktycznego¹⁸, zarzutów¹⁹ czy wniosku²⁰ poprzez neutralizację wad czynności procesowych²¹, uproszczenie reguł dowodzenia²², działanie organu pomimo braku prejudykatu²³, a także wyciąganie konsekwencji wobec osób dopuszczających się oczywistych nadużyć procesowych²⁴ czy dokonanie autokontroli przez autora zaskarżanego rozstrzygnięcia zamiast przekazania

¹⁴ Zob. postanowienia SN z 15 lipca 2015 r., IV CSK 17/15 (standard przeciętnego prawnika) oraz z 26 lutego 2025 r., I CSK 3243/23 (standard posiadania podstawowej wiedzy prawniczej).

¹⁵ Zob. test prawnika wyspecjalizowanego w sprawach z zakresu nieuczciwej konkurencji proponowany przez A. Michalak, *Oczywiście bezzasadne powództwo w dziedzinie praw własności przemysłowej*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 11–12, s. 116.

¹⁶ Zob. J. Gudowski, komentarz do art. 424⁹, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze. Część druga. Postępowanie zabezpieczające*, red. T. Ereciński, wyd. 3, Warszawa 2009, LEX.

¹⁷ W tym świetle zbyt daleko idący wydaje się pogląd, że oczywistość powinna móc być stwierdzona przez każdego prawnika (zob. H. Knyśiak-Sudyka, komentarz do art. 247, w: T. Woś, H. Knyśiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 1226; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 1 czerwca 2022 r., V ACa 237/22). Jeśli traktować tę tezę dosłownie, to wystarczyłoby wskazać jednego prawnika, dla którego sprawa nie będzie oczywista, aby kwalifikacja sprawy jako oczywistej upadła. W tym kontekście, jeśli prawnik byłby stroną postępowania, jego uczestnikiem albo pełnomocnikiem w sprawie, to przy założeniu, że nie jest on pieniaczem procesowym, jego pismo nigdy nie mogłoby zostać uznane za oczywiście bezzasadne, ponieważ racjonalny prawnik nie wnosiłby takiego pisma.

¹⁸ Zob. art. 339 § 3 pkt 2 k.p.k.

¹⁹ Zob. art. 398¹⁶ k.p.c. oraz art. 179a p.p.s.a.

²⁰ Zob. art. 763² § 5 k.p.c.

²¹ Zob. art. 130 § 1 k.p.c.

²² Zob. art. 322 oraz art. 479⁹³ k.p.c.

²³ Zob. art. 145 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.

²⁴ Zob. art. 103 § 1 k.p.c.

sprawy organowi właściwemu²⁵. Zasadniczo stwierdzenie oczywistości zdaje się dawać możliwość albo uproszczenia procesu stosowania prawa, albo wymierzenia sankcji procesowej. Wybór co do tego, czy i w jaki sposób wykorzystać pojęcie „oczywistość” w postępowaniu, powinien być podyktowany troską o sprawność postępowania, a zatem poprzedzony jego globalną analizą i identyfikacją obszarów nadających się do usprawnienia i wymagających tego.

3. Oczywista zasadność i bezzasadność w aktualnym stanie prawnym

Dla zobrazowania potencjału pojęcia „oczywistość” do uproszczenia postępowania wskażemy istniejące regulacje odwołujące się do tego pojęcia w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym oraz karnym i cywilnym.

3.1. Oczywistość w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym

Pojęcie „oczywistość” pojawia się w k.p.a. tylko dwukrotnie, tj. w przypadku mechanizmu sprostowania decyzji administracyjnej (art. 113 k.p.a.)²⁶ oraz jako przesłanki wznowienia postępowania z uwagi na oczywiste sfałszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa (art. 145 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a.). Ustawodawca nie przewidział jakichkolwiek mechanizmów odnoszących się do podań składanych w toku postępowania, które mogłyby być uznane za oczywiście zasadne albo bezzasadne²⁷.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym natomiast oczywiste uzasadnienie skargi kasacyjnej (179a p.p.s.a.) i zażalenia (art. 195 § 2 p.p.s.a.) jest podstawą do dokonania przez sąd pierwszej instancji autokontroli zaskarżonego orzeczenia. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na art. 247 p.p.s.a., zgodnie z którym „Prawo pomocy nie przysługuje stronie w razie oczywistej bezzasadności jej skargi”²⁸. Wreszcie pojęcie oczywistości wykorzystane zostało w przypadku instytucji sprostowania orzeczenia (art. 156 § 1 p.p.s.a.) oraz możliwości obciążenia strony kosztami postępowania wywołanego jej „oczywiście niewłaściwym postępowaniem” (art. 208 p.p.s.a.).

²⁵ Zob. art. 179a oraz art. 195 § 2 p.p.s.a.

²⁶ Możliwości sprostowania orzeczenia są przewidziane w każdej z ustaw regulujących przebieg postępowania sądowego (art. 350 § 1 k.p.c., art. 105 § 1 k.p.k., art. 156 § 1 p.p.s.a.) i – jako klasyczne mechanizmy procesowe pozwalające na rektyfikację nieistotnych wad podejmowanych rozstrzygnięć – nie budzą większych wątpliwości co do ich zasadności i potrzeby istnienia.

²⁷ Zastrzec trzeba, że zgodnie z treścią art. 107 § 4 k.p.a. można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony. Regulacja ta ma na celu usprawnienie postępowania, ale nie jest związana wprost z oczywistą zasadnością wniosku.

²⁸ Przywołana regulacja jest instrumentem służącym ekonomii procesowej, tzn. pozwala zakończyć postępowanie w jak najkrótszym czasie, bez angażowania procedur sądowych, jeżeli skarga „na pierwszy rzut oka” nie ma szans na uwzględnienie (wyrok NSA z 8 stycznia 2009 r., I FSK 1892/07, CBOSA). Ocena bezzasadności skargi wyrażona w postanowieniu podjętym na podstawie art. 247 p.p.s.a. „nie może oznaczać merytorycznego rozpoznania skargi” (postanowienie NSA z 8 kwietnia 2009 r., I OZ 314/09, CBOSA). Oczywista bezzasadność w rozumieniu art. 247 p.p.s.a. obejmuje nie tylko przypadki oddalenia skargi, lecz także jej odrzucenia (np. na podstawie art. 58 § 1 p.p.s.a.). Szerzej zob. H. Knysiak-Sudyka, *Art. 246 oraz Art. 247, w: taż, Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, wyd. 5, Warszawa 2021, LEX.

3.2. Oczywistość w postępowaniu karnym i cywilnym

W przypadku postępowania karnego stwierdzenie oczywistości podejmowanych w jego toku działań może mieć doniosłe konsekwencje natury materialnej i procesowej. Tytułem przykładu: prawodawca wprowadził instytucję tzw. absorpcyjnego umorzenia postępowania w przypadku oczywistej niecelowości orzeczenia kary ze względu na rodzaj i wysokość kary prawomocnie orzeczonej za inne przestępstwo (art. 11 § 1 k.p.k.²⁹), możliwość skierowania sprawy na posiedzenie z uwagi na konieczność rozważenia umorzenia postępowania z powodu oczywistego braku faktycznych podstaw oskarżenia (art. 339 § 3 pkt 2 k.p.k.³⁰), mechanizmy pozwalające przeciwdziałać obstrukcji w obrębie postępowania dowodowego (art. 170 § 1 pkt 5 k.p.k.) oraz uregulował z wykorzystaniem omawianego terminu zagadnienia związane z czynnościami techniczno-procesowymi (w szczególności art. 148a § 4 pkt 3, art. 349 § 10 i art. 374 § 10 k.p.k.). Pojęcie oczywistości może mieć również niebagatelny wpływ na sposób rozpoznania kasacji (art. 535 § 3 i 5 k.p.k.)³¹.

W kontekście omawianej problematyki zwrócić należy uwagę, że w postępowaniu karnym istniała instytucja apelacji oczywiście bezzasadnej (art. 457 § 2 k.p.k.), w przypadku której stwierdzenia sąd sporządzał uzasadnienie wyroku nie z urzędu, ale na wniosek. W literaturze wskazywano, że sądy odwoławcze odwoływały się do formuły oczywistej bezzasadności apelacji w sposób instrumentalny, tj. niezależnie od stopnia skomplikowania sprawy i jakości wniesionego środka odwoławczego. Chcąc ukrócić tę praktykę, prawodawca zrezygnował z tej instytucji³².

Częściej aniżeli w k.p.k. pojęcie „oczywistość” występuje w k.p.c. Regulacje posługujące się tym terminem zawarte są zarówno w przepisach dotyczących przebiegu samego postępowania (np. art. 117 § 6, art. 130 § 1 oraz art. 130^{1a} § 1 k.p.c.), sposobu orzekania w sytuacji, gdy ścisłe udowodnienie wysokości żądania jest oczywiście niecelowe (art. 322 k.p.c.), oraz sposobu rozkładu kosztów procesu (art. 103 oraz art. 520 § 3 k.p.c.). W kontekście tematu rozważań warto zwrócić uwagę na instytucję powództwa oczywiście bezzasadnego, tj. takiego, którego bezzasadność może być przesądzona już na podstawie treści pozwu i załączników oraz okoliczności dotyczących sprawy, a także faktów powszechnie znanych lub znanych sądowi z urzędu³³. Uproszczenia w tym przypadku dotyczą przebiegu postępowania

²⁹ Przywołany mechanizm jest odstępstwem od zasady legalizmu ścigania, a poziom jego stosowania jest znikomy. Szerzej zob. A.T. Olszewski, *Umorzenie absorpcyjne*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 1, s. 50.

³⁰ W literaturze wskazuje się, że wykorzystanie tego mechanizmu w praktyce jest incydentalne. Szerzej zob. R. Kmiecik, *Kontrowersyjne unormowania w znowelizowanym kodeksie postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 1–2, s. 22.

³¹ Zob. L. Paprzycki, *Oczywista bezzasadność i oczywista zasadność kasacji*, w: *Współczesne problemy procesu karnego i wymiaru sprawiedliwości. Księga ku czci profesora Kazimierza Marszałka*, red. P. Hofmański, K. Zgryzek, Katowice 2003.

³² K. Dąbkiewicz, komentarz do art. 457, w: tenże, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do zmian 2015*, Warszawa 2015, LEX.

³³ W literaturze wprowadzenie instytucji powództwa oczywiście bezzasadnego uznawano za regulację służącą przeciwdziałaniu nadużywaniu prawa procesowego. Jej wykorzystanie może nastąpić w szerszym kontekście, zwłaszcza w przypadku spraw, które nie mają żadnych widoków na powodzenie

i forum, na którym sprawa zostaje rozstrzygnięta³⁴. Natomiast w perspektywie możliwości uznania środków zaskarżenia za oczywiście zasadne lub bezzasadne art. 395 § 2 k.p.c. przewiduje możliwość uwzględnienia oczywiście uzasadnionego zażalenia przez sąd pierwszej instancji, co pozwala na rozpoznanie sprawy na nowo (mechanizm swoistej autokontroli sądu pierwszej instancji). Podobny mechanizm dotyczy skargi na orzeczenie referendarza sądowego (art. 398²² § 4 k.p.c.). W zakresie skargi kasacyjnej jedną z podstaw przyjęcia jej do rozpoznania jest jej oczywiście zasadność (art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c.). Dodatkowo w razie oczywistego naruszenia prawa materialnego Sąd Najwyższy ma kompetencję do orzekania o *meritum* sprawy (art. 398¹⁶ k.p.c.).

4. Zdarzenia procesowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym noszące znamiona oczywistych

Rozwój instytucji oczywiście w p.p.s.a. jest nie tylko możliwy – z uwagi na jego rzadkie użycie w ustawie – lecz także konieczny w świetle dostrzegalnej długotrwałości postępowań przed NSA³⁵. W szczególności za oczywiście, a zatem dające szanse na uproszczenie postępowania, można uznać sytuacje związania uchwałą NSA bądź prawomocnym wyrokiem, rażącego naruszenia prawa, istotnej wadliwości wniesionego pisma oraz jasności stanu faktycznego i prawnego w sprawie.

4.1. Związanie uchwałą bądź prawomocnym wyrokiem

O ile w „zwykłych” sprawach sąd staje przed wyzwaniem dokonania kompleksowej egzegezy tekstu prawnego, ustalenia stanu faktycznego oraz przeprowadzenia procesu subsumcji, o tyle nie zawsze sąd administracyjny musi (a nawet nie zawsze wolno mu) dokonywać w pełni suwerennej oceny w tym zakresie. Sytuacja taka zachodzi, gdy problem prawny zaistniały w sprawie został rozstrzygnięty w uchwale NSA (abstrakcyjnej albo konkretnej) bądź gdy w danej sprawie, na wcześniejszym etapie jej rozpatrywania, zapadł już prawomocny wyrok sądowy. W tego typu sytuacjach sąd rozpatrujący sprawę jest związany treścią uchwały (art. 187 § 2 oraz art. 269 p.p.s.a.)³⁶ lub prawomocnym wyrokiem (art. 11, art. 153 oraz

na płaszczyźnie merytorycznej oceny żądania. Zob. E. Gapska, *Przeciwdziałanie nadużyciom prawa procesowego w znowelizowanym Kodeksie postępowania cywilnego. Cz. I – Klauzula generalna*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 15, s. 818; P. Ryłski, *O nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego ustawą z 4.07.2019 r. w ogólności*, „Palestra” 2019, nr 11–12, s. 30.

³⁴ W szczególności na podstawie art. 191¹ § 2–4 k.p.c. możliwe jest pominięcie czynności związanych z koniecznością sanowania braków formalnych, m.in. można „nie sprawdzać wartości przedmiotu sporu ani nie przekazywać sprawy”. W takiej sytuacji możliwe jest oddalenie powództwa na posiedzeniu niejawnym, bez obowiązku doręczania pozwu osobie wskazanej jako pozwany, jak również bez konieczności rozpoznawania wniosków złożonych wraz z pozwem.

³⁵ Zob. M. Szwał, *Skuteczność skargi na przewlekłość postępowania przed Naczelnyim Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa)*, RPEiS 2021, z. 4, s. 53–56.

³⁶ Tego rodzaju wypadek nastąpił w sprawie zakończonej postanowieniem NSA z 24 września 2019 r., I OSK 2469/18, CBOSA.

art. 170 p.p.s.a.)³⁷, co wynika z ich mocy wiążącej. Treść przyszłego wyroku sądu administracyjnego jest zatem naturalną konsekwencją podjętej uprzednio uchwały bądź prawomocnego wyroku. Te sprawy są już w pewnym sensie „przesądzone”, co uzasadnia ich oczywisty charakter.

4.2. Rażące naruszenie prawa

Pojęcia rażącego oraz oczywistego charakteru są sobie do tego stopnia bliskie, że w słowniku funkcjonują jako synonimy³⁸. Rażące naruszenie prawa oznacza pewne naruszenie kwalifikowane, ewidentne, którego stwierdzenie nie wymaga głębszej analizy akt sprawy. W tym sensie każde rażące naruszenie prawa jest oczywiste, w związku z czym z jego wystąpieniem można by wiązać szczególne konsekwencje natury procesowej.

W aktualnym stanie prawnym sąd administracyjny, rozpoznając wniesiony środek prawny co do *meritum*, ma obowiązek wypowiedzieć się co do rażącego naruszenia prawa w sprawach dotyczących niewydania przez organ decyzji lub postanowienia wbrew zobowiązaniu nałożonemu przez sąd (art. 145a § 3 p.p.s.a.), stwierdzenia bezczynności organu bądź przewlekłego prowadzenia postępowania (art. 149 § 1a p.p.s.a.) oraz niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 154 § 2 p.p.s.a.)³⁹. Wszystkie te sprawy dotyczą więc opieszałości organów administracji publicznej. Stwierdzenie przez WSA rażącego naruszenia prawa przez organ nie ma w obecnym stanie prawnym bezpośredniego wpływu ani na reguły wyrokowania przez WSA⁴⁰, ani na tryb postępowania przed NSA dotyczącego kontroli wyroku stwierdzającego rażące naruszenie prawa⁴¹. Skutki tego są natomiast widoczne w obszarze odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych⁴² oraz stosunków wewnętrznych administracji. Skoro WSA w aktualnym stanie prawnym i tak ma obowiązek w ww. sytuacjach wypowiedzieć się co do rażącego naruszenia prawa, to należy zastanowić się, czy prawodawca mógłby pójść o krok dalej

³⁷ W. Piątek, *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 150–154. Sytuacja związania prawomocnym orzeczeniem sądu wystąpiła m.in. w sprawie rozpoznanej wyrokiem WSA w Krakowie z 30 lipca 2020 r., II SA/Kr 67/20, CBOSA.

³⁸ *Wielki słownik języka polskiego PWN*, red. S. Dubisz, R–T, Warszawa 2018, s. 34.

³⁹ Pojęcie rażącego naruszenia norm prawa pojawia się również w art. 55 § 3 oraz art. 285a § 3 p.p.s.a. Oba te przypadki wyłączamy jednak z naszej analizy, ponieważ dotyczą one kwestii wypadkowych, a nie orzekania co do *meritum*.

⁴⁰ J.P. Tarno zwrócił uwagę na to, że stwierdzenie rażącego naruszenia prawa może być uzasadnieniem wymierzenia organowi grzywny (J.P. Tarno, komentarz do art. 149, w: tenże, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX), niemniej taki związek wynika z praktyki orzeczniczej, a nie z litery p.p.s.a.

⁴¹ Przykładem sprawy, w której stwierdzono rażące naruszenie prawa wskutek bezczynności organu administracji publicznej, jest postępowanie zakończone wyrokiem NSA z 29 kwietnia 2020 r., I OSK 1419/19, CBOSA. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa przez WSA, choć stan sprawy był oczywisty i nie został zakwestionowany przez NSA, nie miało wpływu na przebieg postępowania przed NSA.

⁴² Zob. ustawę z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Dz.U. z 2016 r. poz. 1169.

i przewidzieć w związku z tym mechanizmy upraszczające postępowanie kontrolne przed NSA.

Ponadto kategoria pojęciowa rażącego naruszenia prawa pojawia się również w p.p.s.a. jako przesłanka dokonania autokontroli przez organ (art. 54 § 3 zd. 3 p.p.s.a.). Interesujące jest to, że organ ma możliwość stwierdzenia rażącego naruszenia prawa nie tylko w przypadku swojej beczynności i przewlekłości, lecz także działania, podczas gdy sąd administracyjny może stwierdzić rażące naruszenie prawa jedynie w przypadku opieszałości organu. Tymczasem zdarzają się sytuacje procesowe, w których sąd nie ma najmniejszych wątpliwości co do naruszenia przez organ prawa swoim działaniem. Z jednej strony sąd pierwszej instancji może wyjść poza zarzuty przytoczone w skardze i samemu podnieść takie rażące naruszenie (art. 134 § 1 p.p.s.a.), zwłaszcza jeśli jest ono łatwo dostrzegalne. W tego typu sytuacjach, bez względu na treść skargi, okoliczności sprawy w sposób oczywisty prowadzą do jej uwzględnienia⁴³. Z drugiej strony prawodawca mógłby premiować skarżących, których skarga reprezentuje wysoki poziom merytoryczny i zwraca sądowi uwagę na konkretne naruszenia prawa i ich rażący charakter, przez co znacznie przewyższa minimum wymogów formalnych skargi (art. 57 § 1 p.p.s.a.). W takich sytuacjach może nawet się zdarzyć, że sąd oprze uzasadnienie wyroku na treści skargi, a zwłaszcza na przytoczonych zarzutach, jeśli w jej świetle nie ma najmniejszych wątpliwości, że zasługuje ona na uwzględnienie⁴⁴.

4.3. Wadliwa konstrukcja pisma

Truizmem jest stwierdzenie, że wadliwie przygotowane pismo ma mniejsze szanse na wywołanie pożądanych skutków aniżeli pismo prawidłowe. O ile braki formalne podlegają procedurze naprawczej (art. 49 § 1 i art. 180 p.p.s.a.)⁴⁵, co może uchronić stronę przed pozostawieniem jej pisma bez rozpoznania (art. 49 § 2 p.p.s.a.) bądź odrzuceniem go (art. 58 § 1 pkt 3 oraz art. 180 p.p.s.a.), o tyle wadliwe wypełnienie pewnych wymogów może doprowadzić do oddalenia wniesionego środka prawnego bez dania stronie szansy na naprawienie błędów pisma. Sytuacja taka występuje w przypadku obowiązku przytoczenia zarzutów i podstawy prawnej w skardze, o której mowa w art. 57a p.p.s.a., a także podstaw kasacyjnych i uzasadnienia skargi kasacyjnej. W istocie dla dopuszczenia ww. środków konieczne jest jedynie formalne przytoczenie ww. elementów skargi z art. 57a p.p.s.a. i skargi kasacyjnej, natomiast na tym etapie nie ma najmniejszego znaczenia to, czy wymogi te zostały spełnione racjonalnie czy nie. Praktyka sądów administracyjnych

⁴³ Na okoliczności sprawy, które prowadziły do uwzględnienia skargi przed WSA, wskazano w postępowaniu zakończonym prawomocnym wyrokiem WSA w Warszawie z 1 marca 2018 r., IV SAB/Wa 426/17, CBOSA.

⁴⁴ W uzasadnieniu wyroku z 23 stycznia 2018 r., II SA/Bd 791/17, CBOSA, WSA w Bydgoszczy przyznał całkowitą rację skarżącej wobec lakoniczności uzasadnienia zaskarżonej uchwały Rady Powiatu i odpowiedzi na skargę przedstawionej przez organ.

⁴⁵ Nie dotyczy to jednak wszystkich braków formalnych. W świetle art. 177a p.p.s.a. nieprzytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia nie podlega uzupełnieniu w procedurze naprawczej.

pokazuje, że zdarzają się sytuacje, w których skarżący (kasacyjnie) konstruuje swoje pismo tak wadliwie, że chociaż jest ono dopuszczalne, to nie ma najmniejszych szans na uwzględnienie. W związku z powyższym wyróżniliśmy trzy kategorie wad skarg, o których mowa w art. 57a p.p.s.a., i skarg kasacyjnych, których wystąpienie sprawia, że środki te oczywiście nie zasługują na uwzględnienie.

Po pierwsze dotyczy to sytuacji, gdy przytoczone zarzuty bądź podstawy kasacyjne nie zostały sformułowane w oparciu o przepisy znajdujące w sprawie zastosowanie⁴⁶. Tego typu zarzuty i podstawy kasacyjne, choć spełniają wymogi formalne, to jednak niweczą szanse skarżącego (kasacyjnie) na uzyskanie korzystnego dla niego wyroku bez względu na ich uzasadnienie. Jednocześnie przypadek przytaczania przepisów w ogóle nieznajdujących zastosowania należy odróżnić od prostych błędów redakcyjnych, które nie stoją na przeszkodzie rozpoznaniu skargi kasacyjnej, tj. zwłaszcza podania błędnego numeru jednostki redakcyjnej przepisu albo niewłaściwego nazwania podstawy kasacyjnej. W tego typu sytuacjach zastosowanie powinna znajdować zasada *falso demonstratio non nocet*, która stanowi gwarancję, że proces sądowoadministracyjny nie zamieni się w proces formułkowy⁴⁷. Równocześnie jednak stosowanie tej zasady nie powinno prowadzić do nadmiernego poluzowania wymogów formalnych przytoczenia zarzutów albo podstaw kasacyjnych, gdyż to skarżący (kasacyjnie) jest dysponentem wnoszonego środka prawnego i to on – a nie sąd administracyjny – wskazuje, jakie wzorce kontroli sąd ma zastosować w sprawie.

Po drugie omawiana wadliwość zajdzie również wtedy, gdy przytoczone zarzuty bądź podstawy kasacyjne nie odnoszą się do istoty sprawy, tj. są adekwatne do przedmiotu danej sprawy, lecz nie mogą wywołać zamierzonego skutku w postaci uwzględnienia środka prawnego. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy przytoczone przepisy nie mogą stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej⁴⁸, a także gdy ustawa wymaga wykazania wpływu na wynik sprawy, a zarzucane naruszenie wpływu takiego wywrzeć w żadnym wypadku nie mogło⁴⁹.

Trzecia sytuacja polega na tym, że uzasadnienie skargi kasacyjnej nie jest adekwatne do sformułowanych podstaw kasacyjnych. Przez brak adekwatności rozumiemy sytuację, w której uzasadnienie zostało formalnie sporządzone, ale albo jego treść wysoce abstrahuje od tych podstaw, albo też jest ono niedokładne, niepełne⁵⁰,

⁴⁶ W wyroku z 19 maja 2023 r., I GSK 970/19, CBOSA, NSA wskazał, że „regulacje (...) [prawa celnego] nie były stosowane w tym postępowaniu, które dotyczyło (...) podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług, a także opłaty paliwowej. Zatem przepisy te nie mogły być w tej sprawie naruszone ani poprzez ich błędną wykładnię, ani też zastosowanie czy też ich niezastosowanie”.

⁴⁷ Zob. uchwałę pełnego składu NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09, CBOSA, ONSAiWSA 2010, z. 1, poz. 1.

⁴⁸ Dotyczy to m.in. przepisów o charakterze wynikowym (zob. wyrok NSA z 30 listopada 2005 r., FSK 2396/04, CBOSA) czy przepisów stanowiących zbyt ogólne wzorce kontroli, a zatem wymagające powiązania z innymi przepisami (zob. wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2016 r., III SA/Wa 2715/15, CBOSA).

⁴⁹ W wyroku z 1 lutego 2006 r., I OSK 723/05, CBOSA, NSA stwierdził, że art. 113 § 1 p.p.s.a. ma charakter porządkowy, a zatem jego naruszenie nigdy nie będzie miało istotnego wpływu na wynik sprawy.

⁵⁰ Zob. wyroki NSA z 16 stycznia 2020 r., I OSK 4119/18 oraz z 21 lutego 2023 r., I GSK 820/19, oba dostępne w CBOSA.

nieczytelne lub wewnętrznie sprzeczne, zwłaszcza jeśli w piśmie przytoczono wiele zarzutów zbiorczo, tj. bez odniesienia się do konkretnych naruszeń i uzasadnienia ich⁵¹. Tego typu wada kluczowych i – w założeniu prawodawcy – uzupełniających się elementów skargi kasacyjnej, jakimi są podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie, rodzi pytanie o spójność i logiczność skargi, a także o to, co skarżący kasacyjnie miał w rzeczywistości na myśli i czego żądał. Naczelny Sąd Administracyjny nie powinien uzupełniać uzasadnienia skargi kasacyjnej za samego autora, ponieważ mogłoby to prowadzić do naruszenia równości broni w procesie i zostać uznane za przejaw stronniczości sądu (zwłaszcza gdy skarga kasacyjna została wniesiona przez organ administracji). Ponadto strony mogą przecież same przytoczyć nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych w toku postępowania (art. 183 § 1 zd. 2 p.p.s.a.).

4.4. Jasność stanu faktycznego i prawnego w sprawie

Oczywiste wydają się również sprawy, w których spełnione są następujące dwa warunki: po pierwsze – stan faktyczny ustalony w rozstrzygnięciu organu pierwszej instancji nie budzi wątpliwości oraz – po drugie – dotychczasowa wykładnia przepisów nie była przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie NSA⁵². Pierwszy wymóg oznacza, że stan faktyczny od momentu, gdy został ustalony w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, nie był kwestionowany przez strony postępowania, bądź też jego treść jest podawana w wątpliwość w sposób zupełnie nieprzekonujący, polemiczny, bez przywołania argumentów, dlaczego stan faktyczny został niewłaściwie ustalony i co organ powinien był zrobić, aby tego uniknąć. Zgodnie z drugim warunkiem stan prawny powinien być interpretowany w tego typu sprawach jednolicie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Oznacza to, że pomimo braku uchwały NSA, mając na uwadze jasność procesu wykładni przepisów znajdujących w sprawie zastosowanie oraz dotychczasowy dorobek judykatury, sąd nie ma wątpliwości co do sposobu załatwienia sprawy. Do spraw oczywistych pod względem stanu faktycznego i prawnego zaliczają się z jednej strony sprawy seryjne – czy to dotyczące tych samych stron⁵³, czy też różnych podmiotów⁵⁴ – które wielokrotnie trafiają do sądów administracyjnych⁵⁵, a z drugiej strony – sprawy niepowtarzalne, jednostkowe, które jednak w świetle stanu faktycznego i prawnego

⁵¹ W ww. wyroku z 21 lutego 2023 r., I GSK 820/19 NSA zwrócił uwagę na problem wskazywania jako podstawy kasacyjnej całego rozdziału danego aktu prawnego.

⁵² Spośród przedstawianych w niniejszej części artykułu oczywistych sytuacji procesowych ten przypadek zachodzi najczęściej. Zob. np. wyroki NSA: z 20 listopada 2019 r., I OSK 4419/18; z 12 lutego 2021 r., II FSK 3826/18; z 24 marca 2022 r., I FSK 629/19 – CBOSA.

⁵³ Zob. wyrok NSA z 30 marca 2022 r., I FSK 1866/18, CBOSA.

⁵⁴ Zob. wyroki NSA: z 26 stycznia 2021 r., II GSK 1858/18; z 27 lutego 2020 r., II OSK 33/19; z 16 listopada 2022 r., I FSK 1410/18; z 2 marca 2021 r., II FSK 3142/18 – CBOSA.

⁵⁵ O oczywistości tego przypadku świadczy również niedawna inicjatywa wprowadzenia do p.p.s.a. instytucji uchwał pilotażowych. Zob. R. Hauser, W. Piątek, *Uchwały pilotażowe jako rozwiązanie służące ujednolicaniu orzecznictwa sądowego*, „Krytyka Prawa” 2024, nr 4; J. Chlebny, *Zmiany w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na dwudziestolecie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego*, PiP 2025, z. 1.

sprawy oraz wysoce nieprzekonującej treści wniesionego środka prawnego nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że nie może on zostać uwzględniony⁵⁶. Jako że sąd administracyjny, kontrolując decyzje administracyjne, nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.), rozwiązanie to wydaje się niemożliwe do zastosowania w postępowaniu przed WSA, lecz z uwagi na związanie granicami skargi kasacyjnej oraz niemożność przytaczania nowych podstaw kasacyjnych wydaje się adekwatne w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

5. Możliwe konsekwencje procesowe wystąpienia stanu oczywistości w postępowaniu sądowoadministracyjnym – propozycje *de lege ferenda*

Jeśli uznać zidentyfikowane powyżej sytuacje procesowe za oczywiste, pojawia się pytanie, jakie konsekwencje można by wiązać ze stwierdzeniem ich wystąpienia w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Dostrzegamy dwie możliwości w tym zakresie. Po pierwsze rozważymy, czy możliwe byłoby wyłączenie przez ten sąd prawa do wniesienia skargi kasacyjnej przy zapewnieniu możliwości instancyjnej kontroli tego wyłączenia. Po drugie poddamy analizie, jakie skutki natury procesowej mogłyby zaistnieć wobec wniesienia skargi kasacyjnej, której podstawy są oczywiście nieusprawiedliwione. Rozwiązania te dotyczą różnych aspektów konstytucyjnych i konwencyjnych gwarancji procesowych jednostek, w związku z czym należy także ustalić, jakie wiążą się z nimi korzyści i ryzyka.

5.1. Wyłączenie prawa do wniesienia skargi kasacyjnej

Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Ponadto art. 176 ust. 1 stanowi, że „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”. Zostawiając na marginesie problemy interpretacyjne dotyczące powyższych przepisów, a zwłaszcza relacji między nimi⁵⁷, z regulacji tych wynika, że w aktualnym stanie prawnym bardzo trudne, o ile nie niemożliwe, jest całkowite wyłączenie prawa do wniesienia środka odwoławczego od wyroku sądowego z uwagi na zagrożenie naruszenia istoty prawa do zaskarżania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji. W związku z tym, skoro całkowite wyłączenie prawa do wniesienia skargi kasacyjnej do NSA w sprawach mieszczących się w pojęciu wymiaru sprawiedliwości byłoby zbyt daleko idącym rozwiązaniem, należy się zastanowić, czy spełniałoby wymogi konstytucyjne wyłączenie warunkowe w razie uznania skargi za oczywiście bezzasadną lub zasadną.

Mechanizm oczywistej bezzasadności skargi mógłby znaleźć zastosowanie w odniesieniu do skarg, o których mowa w art. 57a p.p.s.a. Ograniczenie to wynika

⁵⁶ Zob. wyrok NSA z 10 marca 2020 r., I OSK 969/19, CBOSA.

⁵⁷ Zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, komentarz do art. 45, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

z faktu, że w tego typu sprawach sąd administracyjny wyjątkowo jest związany zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną, a zatem może wypowiedzieć się co do oczywistej bezzasadności przedstawionych zarzutów. Natomiast w pozostałych sprawach, gdy na mocy art. 134 § 1 p.p.s.a. takie związanie nie występuje, istnieje ryzyko, że sąd nie dostrzeże naruszenia prawa uzasadniającego uwzględnienie skargi. Nie ma zatem powodu, by utrudniać stronie możliwość postawienia zarzutu kasacyjnego przed NSA. Przypadek oczywistej bezzasadności skargi, o której mowa w art. 57a p.p.s.a., mógłby zaistnieć w szczególności w przypadkach omówionych w punktach 4.1 i 4.3 powyżej.

Z kolei instytucja oczywistej zasadności skargi mogłaby dotyczyć wszystkich skarg wnoszonych do WSA. Oczywistość mogłaby w tym wypadku wynikać albo z treści skargi, a zwłaszcza całkowitego usprawiedliwienia jej zarzutów, albo też z okoliczności sprawy niezależnie od treści skargi, tak jak sygnalizowaliśmy w punktach 4.1 i 4.2 powyżej.

Uznanie skargi za oczywiście zasadną albo bezzasadną, jak i stwierdzenie, że okoliczności sprawy w sposób oczywisty wymagają jej uwzględnienia, skutkowałyby wyłączeniem prawa do wniesienia skargi kasacyjnej. Oznacza to, że w tenorze wyroku sąd wyodrębniłby osobny punkt będący postanowieniem, na mocy którego wniesienie skargi kasacyjnej byłoby niemożliwe. Aby zabezpieczyć prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, powinna w takim przypadku istnieć możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie w przedmiocie wyłączenia prawa do wniesienia skargi kasacyjnej. Z perspektywy czynności sądu pierwszej instancji dostrzeżenie oczywistej zasadności skargi mogłoby skutkować możliwością skierowania sprawy na posiedzenie niejawne oraz rozstrzygnięcia jej w składzie jednoosobowym. Ponadto można w takiej sytuacji rozważyć ograniczenie obowiązku sporządzenia uzasadnienia wydanego rozstrzygnięcia do części dotyczącej jedynie postanowienia o wyłączeniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej. Obowiązek sporządzenia kompletnego uzasadnienia wyroku powstałby wyłącznie w razie uchylenia przez NSA postanowienia o wyłączeniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej.

5.2. Oczywisty brak usprawiedliwienia podstaw kasacyjnych

Aktualna regulacja p.p.s.a. umożliwia WSA w trybie autokontroli wypowiedzenie się co do oczywistego usprawiedliwienia skargi kasacyjnej (art. 179a p.p.s.a.). Skoro WSA musi zbadać skargę kasacyjną pod kątem jej oczywistej zasadności, to wydaje się, że nie ma potrzeby rozszerzania badania tej kwestii także na NSA, a wręcz pożądané jest, aby NSA w zwykłym trybie rozpoznał skargę kasacyjną, która w oczach WSA nie jest oczywiście zasadna.

Inna sytuacja występuje natomiast w przypadku oczywistego braku usprawiedliwienia podstaw kasacyjnych, której to instytucji na ten moment przepisy p.p.s.a. nie przewidują. Aby nie uczynić dostępu do NSA fikcyjnym, taka kwalifikacja powinna być dokonywana przez NSA, a jej skutkiem powinno być uproszczenie trybu rozpoznania sprawy. O oczywistym braku usprawiedliwienia podstaw kasacyjnych

świadczą w naszej ocenie wszystkie przypadki, które omówiliśmy w sekcji 4 powyżej. Do oddalenia skargi kasacyjnej mogłoby wówczas dochodzić na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego, uzasadnienie wyroku zaś zawierałoby wyłącznie ocenę oczywistego braku usprawiedliwienia podstaw⁵⁸. Z uwagi na potrzebę ochrony praw procesowych i zapewnienia przewidywalności postępowania wydanie wyroku stwierdzającego oczywistą bezzasadność skargi kasacyjnej powinno być możliwe jedynie w ciągu sześciu miesięcy od dnia wniesienia skargi kasacyjnej⁵⁹. Niepożądana jest bowiem sytuacja, aby wnoszący skargę kasacyjną najpierw oczekiwał długi czas na odpowiedź ze strony sądu, a następnie otrzymał wyrok z ograniczonym uzasadnieniem wydany bez odbycia rozprawy, i to w składzie jednego sędziego. Taka sytuacja mogłaby zostać odebrana jako lekceważenie przez NSA wnoszącego skargę kasacyjną. Dodatkowo strona nie powinna trwać w niewiedzy co do sposobu, w jaki jej sprawa zostanie rozstrzygnięta.

5.3. Korzyści i ryzyka związane z proponowanymi regulacjami

Rezygnacja z rozprawy jest niekiedy w doktrynie uważana za nadmierną ingerencję w jawność postępowania. Tymczasem jawne rozpatrzenie sprawy nie sprowadza się jedynie do jej rozpoznania na rozprawie, ale oznacza również możliwość „śledzenia przebiegu «rozpatrywania» sprawy (co nosi nazwę «publiczności» procesu)”⁶⁰. Dopuszczenie rozstrzygania niektórych kategorii spraw na posiedzeniach niejawnych nie musi oznaczać, że strona nie może przed wydaniem wyroku bronić swoich praw, natomiast w takim przypadku sąd ma obowiązek zorganizować przebieg postępowania w taki sposób, aby nie naruszyć procesowych gwarancji stron (w tym w szczególności prawa do bycia wysłuchanym)⁶¹. Z perspektywy zachowania prawa do rzetelnego procesu sądowego najważniejsze jest zachowanie uprawnienia do przedstawienia przez stronę swojego stanowiska w sprawie⁶². Do istoty sprawiedliwości proceduralnej należy bowiem „możność bycia wysłuchanym”⁶³. W orzecnictwie ETPC wskazywano, że nieprzeprowadzenie rozprawy

⁵⁸ Oczywiście nie zwalnia to NSA z badania, czy w sprawie zachodzi któraś z przesłanek nieważności postępowania (art. 183 p.p.s.a.).

⁵⁹ Tytułem przykładu: w sprawie rozpoznawanej przez NSA pod sygn. akt II GSK 519/22 skarga kasacyjna, która wpłynęła do NSA 4 kwietnia 2022 r., została wyrokiem NSA z 11 grudnia 2024 r. oddalona z uwagi na jej oczywistą bezzasadność, co oznacza, że od wpływu sprawy do NSA do jej rozstrzygnięcia upłynęło ponad 32 miesiące. Z powołaniem się na tę samą przesłankę w sprawie rozpoznawanej przez NSA pod sygn. akt II FSK 1228/21 skarga kasacyjna została oddalona 27 czerwca 2024 r., podczas gdy sprawa wpłynęła do NSA 30 września 2021 r., a więc po upływie ponad 3 lat od zarejestrowania sprawy w NSA. Oba wyroki dostępne w CBOSA.

⁶⁰ P. Sarnecki, komentarz do art. 45, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016, uwaga 11, s. 241, LEX. Szerzej w tym zakresie zob. W. Piątek, M. Szudrowicz, *(Nie)jawne rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny – w kierunku usprawnienia postępowania?*, ZNSA 2024, nr 3.

⁶¹ M. Kowalski, *op. cit.*, s. 133.

⁶² Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19, CBOSA, ONSAiWSA 2021, z. 3, poz. 35.

⁶³ Wyroki TK: z 21 lipca 2009 r., K 7/09, Dz.U. Nr 119, poz. 999; z 12 kwietnia 2012 r., SK 30/10, Dz.U. poz. 431.

może być uzasadnione w szczególności usprawnianiem postępowań z korzyścią dla jednostki czy zredukowaniem ogólnego wolumenu spraw rozpatrywanych przez sądy⁶⁴. Z kolei w polskiej nauce prawa konstytucyjnego podawano, że ograniczenia prawa podmiotowego do jawnego postępowania sądowego muszą być proporcjonalne w znaczeniu konstytucyjnym (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)⁶⁵. Podmiot chcący skorzystać z kontroli sądowej może wykonywać przynależne mu prawo do sądu pod warunkiem, że nie istnieją uzasadnione przyczyny ewentualnego ograniczenia zgodne z zasadą proporcjonalności⁶⁶. W literaturze akcentowano swoistą ewolucję w zakresie możliwości ostrożnego obniżania standardu jawności z powołaniem się na sprawność postępowania, co z kolei wiąże się ze wspomnianym usprawnianiem postępowań z korzyścią dla jednostki czy zredukowaniem ogólnej liczby spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne⁶⁷. Odciążenie sądów od nadmiaru rozpatrywanych spraw nie może stanowić celu samego w sobie⁶⁸, a szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na której rzecz można „poświęcić” ochronę konstytucyjnych praw podmiotowych⁶⁹, należy jednak dać prymat szybkości postępowania w tych przypadkach, gdy nadmierny czas oczekiwania prowadzi niechybnie do obniżenia standardu ochrony prawnej z uwagi na utrudnienie możliwości realizacji praw podmiotowych⁷⁰. W sprawach sądowoadministracyjnych dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy skarżącym kasacyjnie jest organ, którego decyzja została uchylona, o ile bowiem po oddaleniu skargi kasacyjnej NSA może uwzględnić w sprawozdaniu rocznym taką sprawę jako zakończoną, o tyle dla jednostki wyrok NSA jest często jedynie jednym z etapów w zmaganiach o realizację uprawnień administracyjnych przed organami administracji, a nie celem samym w sobie.

Oczywisty charakter sprawy zdaje się również być argumentem za racjonalnym gospodarowaniem zasobami ludzkimi przez sądy administracyjne, tj. zwłaszcza nieangażowaniem nadmiernej liczby sędziów do spraw, które są proste, oraz dostosowaniem rozmiarów uzasadnienia wyroku do jakości wniesionego środka prawnego, w szczególności w przypadku związania sądu przytoczonymi zarzutami. Koniec końców, sądy administracyjne utrzymują się z danin publicznych, a zatem obywatele mogą oczekiwać, że sądy będą racjonalnie gospodarować środkami publicznymi.

⁶⁴ Wyrok ETPC z 9 czerwca 2016 r., *Madaus przeciwko Niemcom*, skarga nr 44164/14, pkt 22–33.

⁶⁵ H. Filipczyk, *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz⁴ ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 5, s. 25.

⁶⁶ E. Tkaczyk, *Konstytucyjne prawo do sądu jako jedna z najważniejszych gwarancji praw człowieka w państwie demokratycznym. Aspekt teoretyczny*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2017, nr 2, s. 45. Na temat możliwości ograniczeń w zakresie rozpoznania sprawy na rozprawie zob. też A. Paduch, *Skierowanie sprawy sądowoadministracyjnej na posiedzenie niejawne na podstawie przepisów ustawy antycovidowej a prawo do jawnego procesu. Głos do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2021 r.*, I OSK 2870/20, OSP 2022, z. 1.

⁶⁷ M. Kowalski, *op. cit.*, s. 135.

⁶⁸ W. Piątek, *Zasada równości stron postępowania sądowoadministracyjnego*, PiP 2020, z. 4, s. 36.

⁶⁹ Zob. A. Olaś, *Czy dążenie do przyspieszenia postępowania może usprawiedliwiać ograniczenie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu? Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Palestra” 2024, nr 4, s. 50–51.

⁷⁰ Zob. tamże, s. 56.

Jeśli chodzi o mechanizm wyłączenia prawa do wniesienia skargi kasacyjnej, jest on niekorzystny dla strony niezadowolonej z wydanego rozstrzygnięcia, ale jednocześnie pozwoliłby zakończyć merytoryczne rozpoznanie sprawy na etapie postępowania przed sądem pierwszej instancji, gdy skarga w sposób oczywisty zasługuje na uwzględnienie bądź oddalenie, a zatem wnoszenie skargi kasacyjnej byłoby bezcelowe. Tego rodzaju rozwiązanie miałoby charakter wyjątkowy, ograniczony do kategorii przypadków przewidzianych w ustawie. Zasadność wyłączenia tego prawa podlegałaby kontroli NSA w drodze zażalenia, co zabezpiecza dostęp do NSA oraz sprawia, że w rzeczywistości wyłączenie to nie narusza istoty prawa do zaskarżania orzeczeń, ponieważ byłoby wzruszalne. Jednakże hipotetyczna możliwość wyłączenia i przywracania prawa do wniesienia skargi kasacyjnej niesie ryzyko wydłużenia całkowitego czasu postępowania. Do czasu załatwienia sprawy poza okresem niezbędnym do rozpoznania skargi kasacyjnej wliczyć trzeba by również czas na rozpoznanie zażalenia na postanowienie o wyłączeniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej. Zagrożeniu temu można zaradzić przez traktowanie przesłanek oczywistej zasadności i bezzasadności skargi – skutkujących omawianym wyłączeniem – w sposób wyjątkowy. O ile prawdą jest, że nadużywanie tej instytucji (tak jak zresztą każdej innej) negatywnie przełożyłoby się na postępowanie sądownoadministracyjne, o tyle rozsądne posługiwanie się tym narzędziem miałoby szansę doprowadzić w istocie do zastąpienia postępowania w sprawie skargi kasacyjnej postępowaniem zażaleniowym, które trwa znacznie krócej.

Z perspektywy regulacji skutkującej uznaniem skargi za oczywiście zasadną podkreślenia wymaga, że prawo podmiotowe do dwuinstancyjnego postępowania sądowego przysługuje jedynie podmiotom indywidualnym, a nie organom władzy publicznej. Przy określaniu osób uprawnionych do zaskarżenia w rozumieniu art. 78 Konstytucji RP trzeba mieć na uwadze status prawny potencjalnego skarżącego jako uprawnionego do korzystania z konstytucyjnych praw i wolności⁷¹. Z kolei w kontekście mechanizmu oczywistej bezzasadności skargi na uwagę zasługuje wyrażony w doktrynie postulat, aby wykładnia art. 176 ust. 2 Konstytucji RP uwzględniała ograniczenia dopuszczalności wnoszenia środków zaskarżenia w sprawach błahych, czy też pieniaczych⁷².

6. Zakończenie

Pojęcie „oczywistość” jest proste w zrozumieniu i ocenie jedynie z pozoru, a w rzeczywistości jest pełne paradoksów i podatne na mnogość interpretacji. Niemniej ma ono potencjał do usprawnienia postępowania sądownoadministracyjnego. Warunkiem w tym zakresie jest jego umiejętne stosowanie, tj. w szczególności jasne określenie kryteriów oceny bądź wzorcowych przykładów oczywistych sytuacji. Z uwagi na jego wysoką zdolność generowania sporów prawnych, zwłaszcza jeśli

⁷¹ P. Grzegorzczak, K. Weitz, komentarz do art. 78, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

⁷² R. Hauser, A. Skoczylas, w: R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym wraz z wzorami pism procesowych*, Warszawa 2013, s. 16.

stwierdzenie oczywistości miałoby skutkować ograniczeniem uprawnień procesowych bądź nałożeniem sankcji, musi ono być wprowadzane do porządku prawnego i stosowane w praktyce z ostrożnością. Dotychczasowe doświadczenia bowiem pokazały, że pomimo wielu zalet i korzyści pojęcie oczywistości niesie ze sobą także zagrożenie obniżenia przejrzystości i spójności języka prawniczego (tak w przypadku oczywistej bezzasadności skargi z art. 247 p.p.s.a., na której gruncie doszło do zatarcia różnicy pomiędzy zasadnością i dopuszczalnością skargi), czy też obniżenia przewidywalności prawa (tak w przypadku dyskusji na temat koncepcji oczywistości oraz testu, według którego należy ją oceniać).

Bazując na analizie pojęcia oczywistości oraz dotychczasowych doświadczeniach krajowych, zidentyfikowaliśmy cztery sytuacje procesowe, które w naszej ocenie noszą znamiona oczywistych, a także sformułowaliśmy postulaty wprowadzenia do p.p.s.a. instytucji oczywistej zasadności i bezzasadności skargi – skutkujących wyłączeniem prawa do wniesienia skargi kasacyjnej – oraz oczywistego braku usprawiedliwienia podstaw kasacyjnych. Poszukiwanie rozwiązań zwiększających efektywność postępowania sądów administracyjnych jest uzasadnione przyjętym w Polsce modelem co do zasady kasatoryjnego orzekania oraz dwuinstancyjnym postępowaniem administracyjnym i sądowym, stanowiącymi istotne bariery w korzystaniu przez obywateli z uprawnień administracyjnych oraz w realizacji prawa do sądu w rozsądnym terminie.

Bibliografia załącznikowa

- Chlebny J., *Zmiany w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na dwudziestolecie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2025, z. 1
- Chojceki A., *Oczywistość*, „Er(r)go. Teoria – Literatura – Kultura” 2001, nr 1
- Dauter B., komentarz do art. 179a, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, wyd. 9, Warszawa 2024, LEX
- Dąbkiewicz K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do zmian 2015*, Warszawa 2015
- Filipczyk H., *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15z§4 ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 5
- Gapska E., *Przeciwdziałanie nadużyciom prawa procesowego w znowelizowanym Kodeksie postępowania cywilnego. Cz. I – Klauzula generalna*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 15
- Grzegorzczak P., Weitz K., komentarz do art. 45 i art. 78, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bolek, Warszawa 2016, Legalis
- Gudowski J., komentarz do art. 424⁹, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze. Część druga. Postępowanie zabezpieczające*, red. T. Ereciński, wyd. 3, Warszawa 2009, LEX
- Hauser R., Piątek W., *Uchwały pilotażowe jako rozwiązanie służące ujednolicaniu orzecznictwa sądowego*, „Krytyka Prawa” 2024, nr 4
- Hauser R., Piątek W., Skoczylas A., *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym wraz z wzorami pism procesowych*, Warszawa 2013
- Kmiecik R., *Kontrowersyjne unormowania w znowelizowanym kodeksie postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 1–2
- Knysiak-Sudyka H., komentarz do art. 247, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016
- Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, wyd. 5, Warszawa 2021, LEX

- Kowalski M., *Miedzy jawnością a sprawnością postępowania przed sądem administracyjnym (kilka refleksji związanych z pandemią i jej zakończeniem)*, „Państwo i Prawo” 2023, z. 12
- Lenartowicz P., *Elementy teorii poznania*, Kraków 2014
- Michalak A., *Oczywiście bezzasadne powództwo w dziedzinie praw własności przemysłowej*, „Przegląd Sądowy” 2013, nr 11–12
- Olaś A., *Czy dążenie do przyspieszenia postępowania może usprawiedliwiać ograniczenie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu? Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Palestra” 2024, nr 4
- Olszewski A.T., *Umorzenie absorpcyjne*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 1
- Paduch A., *Skierowanie sprawy sądowoadministracyjnej na posiedzenie niejawne na podstawie przepisów ustawy antycovidowej a prawo do jawnego procesu. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2021 r., I OSK 2870/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, z. 1
- Paprzycki L., *Oczywista bezzasadność i oczywista zasadność kasacji*, w: *Współczesne problemy procesu karnego i wymiaru sprawiedliwości. Księga ku czci profesora Kazimierza Marszała*, red. P. Hofmański, K. Zgryzek, Katowice 2003
- Piątek W., *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015
- Piątek W., *Zasada równości stron postępowania sądowoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 4
- Piątek W., Szudrowicz M., *(Nie)jawne rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny – w kierunku usprawnienia postępowania?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 3
- Rylski P., *O nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego ustawą z 4.07.2019 r. w ogólności*, „Palestra” 2019, nr 11–12
- Sarnecki P., komentarz do art. 45, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016, LEX.
- Szwast M., *Skuteczność skargi na przewlekłość postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, z. 4
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX
- Tkaczyk E., *Konstytucyjne prawo do sądu jako jedna z najważniejszych gwarancji praw człowieka w państwie demokratycznym. Aspekt teoretyczny*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2017, nr 2
- Wielki słownik języka polskiego PWN*, red. S. Dubisz, O–Q, R–T, Warszawa 2018
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005

Summary

of the article: **Manifest (un)reasonableness of complaint and cassation complaint in administrative court proceedings**

The article analyses the concept of ‘manifest character’ in administrative court proceedings, examining its meaning and its potential for increasing the efficiency of actions taken in these proceedings. Although the term is widely used in criminal procedural law and civil procedural law, its use in proceedings before administrative courts is relatively rare. The study identifies procedural situations that could be recognized manifestly and their consequences in particular stages of proceedings. Firstly, the simplifications at the stage of recognition of complaints to the Voivodship Administrative Courts are presented. It may occur, if the actions of the parties are manifestly well-founded or manifestly unfounded. Secondly, there are also the proposal of implementing the restriction of the right to a cassation complaint and introduction of simplifications in the case of obvious lack of justification of cassation grounds. It seems that the extension of the application of the concept of ‘manifest character’ in the proceedings before administrative courts may improve the efficiency of their operation, but requires carefulness when using such mechanisms.

Keywords: manifest character, cassation complaint, action, efficiency and effectiveness of judicial proceedings, gross violation of the law

ORZECZNICTWO

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Odesłanie prejudycjalne – Pomoc przyznawana przez państwa członkowskie – Artykuł 107 ust. 1 TFUE – Pojęcie „pomoc państwa” – Selektowność środka podatkowego – Kryteria oceny – Określenie ram odniesienia – Podatek od nieruchomości – Zwolnienie gruntów, budynków i budowli wchodzących w skład infrastruktury kolejowej

Wyrok TS z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie C-453/23 *E. sp. z o.o. przeciwko Prezydentowi Miasta Mielca*, ECLI:EU:C:2025:285

Wstęp

Komentowany wyrok dotyczy zagadnienia prawnego, na jakich warunkach przewidziane w prawie zwolnienie z podatku od nieruchomości może być uznane za niedozwoloną pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TUE. Osobliwością przedłożonej przez NSA sprawy prejudycjalnej jest to, że w przeciwieństwie do innych spraw rozstrzyganych przez Trybunał, które dotyczyły indywidualnych zwolnień przyznawanych administracyjną decyzją podatkową, odnosi się ona do generalnego zwolnienia przewidzianego w przepisie prawa krajowego rangi ustawowej. Naczelny Sąd Administracyjny w pytaniu prejudycjalnym przedstawił także wątpliwość, czy przedsiębiorca, który skorzystał ze zwolnienia z podatku na podstawie ww. przepisu krajowego, wprowadzonego bez zachowania wymaganej procedury, określonej w art. 108 ust. 3 TFUE w związku z art. 2 rozporządzenia 2015/1589, jest zobowiązany do zapłaty zaległego podatku wraz z odsetkami. Trybunał uznał to pytanie za niedopuszczalne z uzasadnieniem, że zadaniem Trybunału nie jest formułowanie opinii doradczych w przedmiocie zagadnień ogólnych lub hipotetycznych.

Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

Skarżąca spółka E. prowadząca działalność gospodarczą posiada na władanych przez nią gruntach bocznice kolejową i należy też do niej część infrastruktury tej bocznic kolejowej. W 2021 r. spółka ta wyraziła zamiar udostępnienia wspomnianej bocznic przewoźnikowi kolejowemu, który wykonywałby przewozy na rzecz owej spółki. Zdaniem spółki od momentu tego udostępnienia będzie mogła korzystać z przewidzianego w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy o podatkach

i opłatach lokalnych zwolnienia z podatku od nieruchomości w odniesieniu do wszystkich tych gruntów, jak również gruntów, które zamierzała nabyć i które także będą w części zabudowane bocznica. W tych okolicznościach spółka E. zwróciła się do prezydenta Mielca o wydanie interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego potwierdzającej, że od tego momentu będzie mogła korzystać z tego zwolnienia. W interpretacji indywidualnej z dnia 14 czerwca 2021 r. prezydent Mielca stwierdził m.in., że spółka E. nie może skorzystać z indywidualnego zwolnienia, ponieważ skutkowałoby to przyznaniem owej spółce pomocy państwa, która nie została poddana procedurze uprzedniej kontroli Komisji.

Skarga spółki na tę interpretację indywidualną została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 19 października 2021 r. Sąd podzielił m.in. stanowisko organu, że zwolnienie jest „pomocą państwa” i że pomoc ta nie została zgłoszona Komisji z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE i art. 2 rozporządzenia 2015/1589.

Spółka E. wniosła skargę kasacyjną od tego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego (sądu odsyłającego).

Sąd ten wyjaśnia, że art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rozszerzył zwolnienie z podatku od nieruchomości na bocznicę kolejowe, w szczególności te, które stanowią tzw. infrastrukturę prywatną, a więc bocznicę znajdujące się m.in. w kopalniach, zakładach produkcyjnych czy elektrowniach, które stanowią koło zamachowe całego kolejowego ruchu towarowego. Takie bocznicę kolejowe oraz budynki wchodzące w skład ich infrastruktury korzystają z tego zwolnienia, pod warunkiem że zostaną udostępnione przewoźnikowi kolejowemu. Sąd odsyłający wskazuje, że polski prawodawca przewidział mechanizm motywujący przedsiębiorców do remontowania nieczynnych bocznic i rzeczywistego korzystania z zeroemisyjnego i bezpiecznego transportu kolejowego.

Sąd odsyłający jest zdania, że nawet jeśli ze względu na swój ogólny charakter wspomniane zwolnienie odnosi się co do zasady do nieograniczonego kręgu beneficjentów, istnieją wątpliwości co do kryterium użytego w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym dany podmiot gospodarczy powinien posiadać określony rodzaj infrastruktury, co w praktyce jest korzystne dla przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą w niektórych sektorach, a mianowicie w szczególności dla przedsiębiorstw eksploatujących kopalnie, elektrowni ciepłych lub browarów. Użycie takiego kryterium, mimo że na pierwszy rzut oka ma charakter obiektywny, mogłoby tym samym prowadzić do „ukrytej” selektywności.

Ponadto wyjaśnia, że podatek od nieruchomości nie został zharmonizowany na szczeblu Unii, wobec czego państwa członkowskie zachowują swobodę określania swojej polityki podatkowej i sposobu ustalania stawek tego podatku. W polskim systemie prawnym podatkiem od nieruchomości objęte są grunty niebędące gruntami rolnymi i leśnymi, budynki lub ich części oraz budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W niniejszej sprawie nie chodzi o ustalenie, czy przewidziane w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zwolnienie z podatku od nieruchomości jest zgodne z prawem

Unii, lecz o to, czy jego stosowanie jest dopuszczalne, jeżeli nie zostało zgłoszone Komisji zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, którego bezpośrednią skuteczność sąd ten przywołuje.

W tych okolicznościach Naczelny Sąd Administracyjny postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy w świetle art. 107 ust. 1 [TFUE] zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przyznanie przez kraj członkowski adresowanej do wszystkich przedsiębiorców ulgi podatkowej, takiej jak w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ [ustawy o podatkach i opłatach lokalnych], polegającej na zwolnieniu od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli wchodzących w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym, która jest udostępniana przewoźnikom kolejowym?

2) Czy w przypadku odpowiedzi pozytywnej na pytanie [pierwsze] przedsiębiorca, który skorzystał ze zwolnienia od podatku na podstawie ww. przepisu krajowego, wprowadzonego bez zachowania wymaganej procedury, określonej w art. 108 ust. 3 [TFUE] w związku z art. 2 rozporządzenia [2015/1589], jest zobowiązany do zapłaty zaległego podatku wraz z odsetkami?”

Opinia rzecznik generalnej Juliane Kokott

W opinii rzecznik generalnej pierwsze pytanie przedstawione przez NSA dotyczy kwalifikacji art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.) jako pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (pkt 20 opinii).

Rzecznik generalna wskazała, że „W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału uznanie danego środka za «pomoc państwa» w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga, aby, po pierwsze, miała miejsce interwencja państwa lub interwencja przy użyciu zasobów państwowych. Po drugie, interwencja ta musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po trzecie, musi ona przyznawać beneficjentowi selektywną korzyść. Po czwarte, musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem” (pkt 21 opinii).

Rzecznik generalna podniosła następnie, że wprawdzie z brzmienia pierwszego pytania prejudycjalnego wynika, iż „odnosi się ono wyłącznie do czwartej przesłanki, a mianowicie (groźby) zakłócenia konkurencji”, to jednak „[z] dalszych uwag sądu odsyłającego wynika (...), że zasadniczo dąży on do ustalenia, czy przyznanie zwolnienia z podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l. przyniosłoby skarżącej selektywną korzyść w rozumieniu pojęcia pomocy państwa”. W pierwszej kolejności należy zatem „zbadać, czy istnieje selektywna korzyść” (pkt 22 opinii).

W przedmiocie istnienia selektywnej korzyści rzecznik generalna wskazała, że „W przypadku środków podatkowych, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, selektywność należy określić na podstawie trójetapowego testu. W tym celu należy w pierwszym etapie zidentyfikować obowiązujący w danym państwie członkowskim powszechny lub «normalny» system podatkowy jako tak zwany system odniesienia. Na podstawie tego powszechnego lub «normalnego»

systemu podatkowego należy w drugim etapie ocenić, czy dany środek podatkowy stanowi odstępstwo od owego powszechnego systemu, jako że wprowadza on zróżnicowanie wśród podmiotów gospodarczych znajdujących się, w świetle celu przyświecającego temu powszechnemu systemowi, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Jeżeli stwierdzono odstępstwo od «normalnego opodatkowania», w ostatnim trzecim etapie należy zbadać, czy odstępstwo to jest uzasadnione» (pkt 23 opinii).

W przedmiocie określenia systemu odniesienia rzecznik generalna podniosła, że „Nie każda korzystna dla podatnika regulacja w ogólnej ustawie może stanowić pomoc państwa w rozumieniu traktatów” (pkt 24 opinii). Wskazała, iż „Trybunał podkreśla (...), że w obecnym stanie harmonizacji unijnego prawa podatkowego państwa członkowskie mają swobodę w ustanawianiu systemu podatkowego, który wydaje się im najbardziej odpowiedni. Należy to również wziąć pod uwagę w obszarze kontroli pomocy państwa. Ta swoboda państw członkowskich obejmuje określenie cech konstytutywnych każdego podatku” (pkt 25 opinii).

W dalszej kolejności rzecznik generalna podkreśliła, że „poza dziedzinami, w których prawo podatkowe Unii zostało zharmonizowane, do danego państwa członkowskiego należy, w ramach przysługującej mu autonomii podatkowej, określenie cech konstytutywnych podatku, które definiują «normalny» system odniesienia lub «normalny» system podatkowy” (pkt 26 opinii). Ponadto, „co do zasady przy określaniu systemu odniesienia w obszarze podatków bezpośrednich należy brać pod uwagę wyłącznie prawo krajowe obowiązujące w danym państwie członkowskim. W związku z tym (...) również zwolnienia podatkowe przewidziane w ustawie [takie jak art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l.] są co do zasady częścią systemu odniesienia” (pkt 27 opinii).

Następnie rzecznik wskazała, że „w przypadku ustawowych zwolnień podatkowych, które należy uznać za część systemu odniesienia, pozostaje jeszcze zbadać, czy odnoszący się do nich system podatkowy (w tym same zwolnienia podatkowe) został zaprojektowany zgodnie z oczywiście dyskryminującymi parametrami” (pkt 30 opinii). Podkreśliła w związku z tym, że „decydującą kwestią nie jest usystematyzowanie zwolnienia podatkowego” (pkt 31 opinii). „Jedynym decydującym czynnikiem dla kontroli pomocy państwa jest to, czy ustawodawca krajowy wybrał oczywiście dyskryminujące kryteria podczas wykonywania swoich uprawnień legislacyjnych w celu przyznania selektywnej korzyści za pomocą prawa podatkowego «z pominięciem prawa pomocy państwa»” (pkt 32 opinii).

W konkluzji tej części opinii rzecznik generalna podniosła, że „Ogólne rozróżnienia ustawowe w ramach systemu odniesienia mogą więc stanowić środki o charakterze selektywnym tylko wówczas, gdy nie opierają się na żadnej racjonalnej podstawie z perspektywy celu ustawy. Taka racjonalna podstawa może wynikać zarówno z przyczyn fiskalnych, jak i pozafiskalnych, a także z przyczyn systemowych lub pozasystemowych” (pkt 34 opinii).

Odnosząc się do granic swobody legislacyjnej, rzecznik generalna wskazała, że „Granice tej swobody państw członkowskich przy ustalaniu systemu odniesienia są więc przekraczane (dopiero) wtedy, gdy nadużywają one swojego prawa

podatkowego w celu przyznania korzyści poszczególnym przedsiębiorstwom «z pominięciem prawa pomocy państwa». Takie nadużycie autonomii podatkowej można założyć w przypadku *oczywiście niespójnej konstrukcji* ustawy podatkowej. Rozróżnienie między różnymi grupami podatników jest oczywiście niespójne, a zatem dyskryminujące, jeżeli nie można go w sposób wiarygodny wyjaśnić osobie trzeciej, takiej jak Komisja lub sądy Unii. Dyskryminacja jest wówczas oczywista również dla zainteresowanego podatnika” (pkt 35 opinii).

Następnie rzecznik generalna wskazała, że „Ograniczenie badania rozbieżności prawnych do kontroli oczywistych niespójności zapobiega nadmiernemu obciążeniu Komisji i sądów unijnych poszukiwaniem prawidłowej we wszystkich szczegółowych aspektach interpretacji w 27 różnych systemach podatkowych. Trybunał nie musi zatem szczegółowo interpretować znaczenia i kontekstu przepisu krajowego prawa podatkowego. Trybunał musi raczej zbadać dane prawo podatkowe jedynie pod kątem oczywistej niespójności” (pkt 36 opinii). „Po drugie, takie podejście zapobiega nadmiernemu obciążeniu Komisji kontrolą pomocy państwa” (pkt 37 opinii). „Wreszcie przewaga standardu kontroli opartego na oczywistej niespójności zwolnienia podatkowego staje się widoczna, gdy przyjrzymy się konsekwencjom prawnym przyjęcia regulacji w sprawie pomocy. Zgodnie z art. 16 rozporządzenia proceduralnego w obszarze pomocy państwa pomoc przyznana niezgodnie z prawem musi zostać bowiem odzyskana od beneficjentów. W tym celu należałoby nałożyć z mocą wsteczną podatek, który nie był ustawowo przewidziany w tej formie” (pkt 38 opinii). „W prawie pomocy państwa retroaktywność jest zatem zawsze uwikłana w konflikt między celem odzyskania pomocy (wyeliminowanie przewagi konkurencyjnej uzyskanej dzięki pomocy) a zaufaniem, jakie podatnik może zasadnie pokładać w wiążącym charakterze aktu rangi ustawowej” (pkt 39 opinii).

Rzecznik generalna wyraziła zatem zdanie, że „kontrola regulacji ustawowej, takiej jak ustawowe zwolnienie podatkowe, powinna opierać się na standardzie kontroli ograniczonym do sprawdzenia wiarygodności. W związku z tym tylko oczywiste odstępstwo przepisu od systemu odniesienia w postaci innych krajowych przepisów dotyczących podatku od nieruchomości stanowi selektywną korzyść na rzecz podatnika. Takie odstępstwa od mającego zastosowanie krajowego systemu odniesienia są oczywiste, jeżeli nie można ich w sposób wiarygodny wyjaśnić osobie trzeciej, takiej jak Komisja lub sądy Unii, a zatem są one również oczywiste dla zainteresowanego podatnika” (pkt 40 opinii).

„W związku z tym, oceniając, czy art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l. stanowi odstępstwo od systemu odniesienia (podleganie obowiązkowi podatkowemu przez wszystkie grunty, art. 2 ust. 1 u.p.o.l.), Trybunał musi jedynie zbadać, czy zwolnienie podatkowe jest oczywiście niespójne. Odstępstwo od ogólnego systemu odniesienia ma miejsce tylko w przypadku oczywistej niespójności. Jeśli tak nie jest, wówczas ustawowe zwolnienie podatkowe jest częścią (krajowego) systemu odniesienia, a zatem nie może stanowić selektywnej korzyści. Przepis nie jest w tym sensie ewidentnie niespójny, jeśli został zaprojektowany w sposób zrozumiały, tj. nie na podstawie *ewidentnie dyskryminujących parametrów* mających na celu obejście prawa dotyczącego pomocy państwa” (pkt 41 opinii).

W przedmiocie istnienia odstępstwa od systemu odniesienia rzecznik generalna podniosła, że „Rozstrzygnięcie, czy mamy do czynienia z taką sytuacją, należy do sądu krajowego. Trybunał może jednak udzielić sądowi odsyłającemu użytecznych wskazówek do odpowiedzi na to pytanie” (pkt 42 opinii).

W ocenie rzecznik generalnej „Zwolnienie podatkowe wydaje się (...) zrozumiałe i w konsekwencji nie wydaje się oczywiście dyskryminujące. Zwolnienie z podatku stanowi bowiem zachętę dla właścicieli gruntów do tworzenia nowej infrastruktury kolejowej lub do utrzymania i faktycznego wykorzystania istniejącej infrastruktury. Ponieważ może to wiązać się ze znacznymi kosztami dla właścicieli gruntów, zwolnienie z podatku od nieruchomości przynajmniej częściowo to rekompensuje. Zwolnienie podatkowe w zrozumiały sposób wpisuje się zatem w polski podatek od nieruchomości jako ogólny podatek majątkowy. W końcu majątek, który jest obciążony takim wydatkiem, jest obiektywnie mniej wart niż majątek bez takich obciążeń” (pkt 45 opinii).

Następnie rzecznik generalna wskazała, że „Nie ma znaczenia, że zamierzone wsparcie transportu kolejowego w tym wypadku jest realizowane poprzez prawo podatkowe. Nawet jeśli większość norm prawa podatkowego służy finansowaniu budżetów publicznych, uznaje się, jak już wspomniano (zob. pkt 33 powyżej), że przepisy podatkowe mogą również służyć innym celom. (...) Zwolnienie z podatku od nieruchomości przewidziane w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l. może zatem również przyczynić się do wspierania transportu kolejowego. Ponadto sam prawodawca unijny dąży do poprawy efektywności i konkurencyjności transportu kolejowego” (pkt 46 opinii).

„Co więcej, zrozumiałe jest, że zwolnienie podatkowe dotyczy również części prywatnej infrastruktury kolejowej. Wprawdzie inne przepisy dotyczące zwolnień podatkowych w polskich przepisach dotyczących podatku od nieruchomości – takie jak przepisy dotyczące na przykład portów i dróg – najwyraźniej mają zastosowanie wyłącznie do infrastruktury będącej własnością publiczną. Utrzymanie i rozbudowa prywatnej infrastruktury kolejowej leży jednak również w interesie publicznym ze względu na cele związane z wydajnym i konkurencyjnym transportem kolejowym oraz redukcją emisji szkodliwych dla klimatu” (pkt 47 opinii).

W dalszej kolejności rzecznik generalna wskazała, iż „Fakt, że art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l. jest obiektywnym zwolnieniem podatkowym, również przemawia przeciwko istnieniu oczywiście dyskryminującego parametru. Jedynym warunkiem ubiegania się o zwolnienie z podatku jest istnienie na danej nieruchomości infrastruktury kolejowej, która jest udostępniana przewoźnikowi kolejowemu. Oznacza to, że każdy podatnik, który posiada odpowiednią infrastrukturę i korzysta z niej, może skorzystać ze zwolnienia podatkowego. Ponadto przepis ten ma zastosowanie bez dyskryminacji zarówno na korzyść właścicieli prywatnych, jak i publicznych, ze względu na jego obiektywny związek z użytkowaniem nieruchomości” (pkt 49 opinii).

W opinii rzecznik generalnej „art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l. nie został zaprojektowany na podstawie oczywiście dyskryminujących parametrów, ale raczej wpisuje się w polskie uregulowania dotyczące podatku od nieruchomości w sposób

zrozumiały, a zatem spójny. Przepis ten jest zatem częścią systemu odniesienia, a nie odstępstwem. Nie skutkuje on powstaniem selektywnej korzyści” (pkt 53 opinii).

Rzecznik generalna zaproponowała, aby na pytania Naczelnego Sądu Administracyjnego Trybunał odpowiedział w następujący sposób (pkt 66 opinii):

„Wykładni art. 107 ust. 1 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że odstępstwo od systemu odniesienia w drodze ustawowego zwolnienia podatkowego ma miejsce tylko wtedy, gdy dany przepis krajowy jest oczywiście niespójny. Jeśli tak nie jest, to jest on częścią danego (krajowego) systemu odniesienia i nie może stanowić selektywnej korzyści. W tym sensie przepis jest niespójny, jeśli został zaprojektowany na podstawie oczywiście dyskryminujących parametrów w celu obejścia zakazu pomocy państwa ustanowionego w art. 107 ust. 1 TFUE. Rozstrzygnięcie, czy mamy do czynienia z taką sytuacją, należy do sądu krajowego. Nic nie wskazuje jednak na to, aby art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l., zgodnie z którym właściciele gruntów wyposażonych w infrastrukturę kolejową są zwolnieni z podatku od nieruchomości, nie wpisywał się w spójny sposób w polską ustawę o podatku od nieruchomości”.

Wyrok Trybunału

Streszczenie

Trybunał, do którego Naczelny Sąd Administracyjny (Polska) zwrócił się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, doprecyzował w składzie wielkiej izby swoje orzecznictwo dotyczące określenia ram odniesienia, w świetle których należy oceniać selektywność środków podatkowych w celu ustalenia, czy stanowią one pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a konkretnie w zakresie systemów zwolnień.

E. sp. z o.o. (dalej: „spółka E.”) posiada na władanych przez nią gruntach bocznice kolejową i należy też do niej część infrastruktury tej bocznic kolejowej. W 2021 r. spółka ta wyraziła zamiar udostępnienia wspomnianej bocznic przewoźnikowi kolejowemu, który wykonywałby przewozy na jej rzecz.

Uznała ona, że od momentu tego udostępnienia będzie mogła korzystać z przewidzianego w polskiej ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zwolnienia z podatku od nieruchomości w odniesieniu do wszystkich gruntów, na których znajdują się elementy infrastruktury kolejowej, a także gruntów, które zamierzała nabyć i które są w części zabudowane bocznicą. W tych okolicznościach spółka E. zwróciła się do prezydenta miasta Mielca o wydanie interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego potwierdzającej, że od tego momentu będzie mogła korzystać z owego zwolnienia.

W interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego z dnia 14 czerwca 2021 r. prezydent Mielca wykluczył możliwość skorzystania przez spółkę E. ze wspomnianego zwolnienia. Wskazał on, że chociaż z formalnego punktu widzenia spółka ta spełnia przesłanki przewidziane w ustawie, przyznanie takiego zwolnienia skutkowałoby przyznaniem jej pomocy państwa, która nie zostałaby poddana procedurze uprzedniej kontroli Komisji Europejskiej.

Ponieważ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (Polska) utrzymał w mocy w postępowaniu odwoławczym decyzję prezydenta Mielca, spółka E. wniosła skargę kasacyjną do sądu odsyłającego.

Sąd ten zwrócił się w istocie o wyjaśnienie, czy zwolnienie będące przedmiotem postępowania głównego stanowi pomoc państwa w szczególności w świetle przesłanki dotyczącej selektywnej korzyści. Wyjaśnił on, że chociaż zwolnienie to odnosi się co do zasady do nieograniczonego kręgu beneficjentów, ma ono zastosowanie wyłącznie do przedsiębiorstw, które posiadają określony rodzaj infrastruktury, co w praktyce jest korzystne dla przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą w niektórych sektorach. Zwrócił się on więc o wyjaśnienie, czy zwolnienie będące przedmiotem postępowania głównego nie prowadzi do „ukrytej” selektywności.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał przypomniał, że w ramach analizy środków podatkowych pod kątem prawa Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa badanie przesłanki dotyczącej selektywnej korzyści wymaga najpierw określenia systemu odniesienia, a mianowicie „normalnego” systemu podatkowego obowiązującego w danym państwie członkowskim, a następnie wykazania, że dany środek podatkowy stanowi odstępstwo od tego systemu, jako że wprowadza on zróżnicowanie wśród podmiotów gospodarczych znajdujących się, w świetle celu przyświecającego temu systemowi, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, które nie ma jednak uzasadnienia w charakterze lub strukturze rzeczowego systemu.

Trybunał wyjaśnił, że określenie ram odniesienia nabiera szczególnej wagi w przypadku środków o charakterze podatkowym, ponieważ istnienie korzyści ekonomicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE może zostać stwierdzone tylko w porównaniu z tzw. normalnym opodatkowaniem.

W tym zakresie Trybunał zauważył ponadto, że poza dziedzinami, w których prawo podatkowe Unii jest przedmiotem harmonizacji, to dane państwo członkowskie, wykonując swoje własne kompetencje w zakresie podatków bezpośrednich, określa cechy konstytutywne podatku, które definiują co do zasady system odniesienia lub „normalny” system podatkowy, w świetle którego należy zbadać przesłankę selektywności. To określenie cech konstytutywnych podatku obejmuje podstawę opodatkowania, zdarzenie powodujące powstanie obowiązku podatkowego, ale również ewentualne zwolnienia z tego podatku.

Wynika z tego, że ogólne i abstrakcyjne zwolnienie z podatku bezpośredniego, takie jak zwolnienie będące przedmiotem postępowania głównego, zwykle nie jest kwalifikowane jako „pomoc państwa”, przy czym należy domniemywać, że zwolnienie to jest nierozdzielnie związane z „normalnym” systemem podatkowym. Nie może ono zatem co do zasady przysparzać selektywnej korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Takie stwierdzenie wynika z autonomii przyznanej państwom członkowskim w dziedzinie podatków bezpośrednich, która oznacza, że owe państwa mają możliwość dokonania kategoryzacji podatkowej, a w szczególności wprowadzenia

zwolnień podatkowych, które uznają za najbardziej odpowiednie do realizacji zamierzonych przez nie celów leżących w interesie ogólnym, niezależnie od tego, czy cele te mają charakter podatkowy, czy też nie, i które to cele stosownie do okoliczności stanowią razem cel właściwych ram odniesienia. Tymczasem, biorąc pod uwagę szerokie uprawnienia dyskrecyjne Komisji przy uznawaniu niektórych rodzajów pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym, gdyby wykonywanie tych uprawnień miało obejmować wszelkie ogólne i abstrakcyjne zwolnienia podatkowe, istniałoby ryzyko, że taka ocena systematycznie zastępowałaby ocenę państw członkowskich w tej dziedzinie, a tym samym naruszałaby ich autonomię podatkową.

Jednakże okoliczność, że ogólne i abstrakcyjne zwolnienie z podatku bezpośredniego zostaje uznane za należące do „normalnego” systemu podatkowego, pozostaje bez uszczerbku dla możliwości stwierdzenia, po pierwsze, że same ramy odniesienia wynikające z prawa krajowego są niezgodne z prawem Unii w dziedzinie pomocy państwa, ponieważ przedmiotowy system podatkowy został ukształtowany zgodnie z ewidentnie dyskryminującymi parametrami mającymi na celu obejście tego prawa.

Po drugie, takiego zwolnienia nie można uznać za należące do „normalnego” systemu podatkowego, jeżeli określone we właściwych uregulowaniach przesłanki skorzystania z tego zwolnienia odnoszą się pod względem prawnym lub faktycznym do jednej lub kilku szczególnych cech jedynej kategorii przedsiębiorstw mogących z niego korzystać, przy czym cechy te są nierozzerwalnie związane z charakterem tych przedsiębiorstw lub z charakterem ich działalności, co pozwala uznać, że owe przedsiębiorstwa należą do spójnej kategorii przedsiębiorstw.

Okoliczność, że jedynie spójna kategoria przedsiębiorstw może korzystać ze zwolnienia podatkowego, może bowiem potwierdzać potencjalnie dyskryminujący i antykonkurencyjny charakter tego zwolnienia, mimo że same ramy odniesienia nie zostały ukształtowane zgodnie z ewidentnie dyskryminującymi parametrami. Jest tak w szczególności w przypadku ogólnych i abstrakcyjnych zwolnień podatkowych zastrzeżonych pod względem prawnym lub faktycznym dla przedsiębiorstw, które posiadają określoną strukturę kapitałową, działają w określonym sektorze geograficznym lub gospodarczym i mają niewielkie rozmiary lub – przeciwnie – dysponują znacznymi środkami finansowymi, lub też nie zatrudniają żadnego pracownika na terytorium kraju.

Natomiast w przypadku gdy przewidziane przez system zwolnienia podatkowego przesłanki nie odnoszą się pod względem prawnym lub faktycznym do szczególnych cech jedynej kategorii przedsiębiorstw mogących z niego korzystać, nierozzerwalnie związanych z charakterem tych przedsiębiorstw lub z charakterem ich działalności, system ten podlega „normalnemu” systemowi podatkowemu. Przesłanki przyznania takiego zwolnienia podatkowego wydają się bowiem neutralne z punktu widzenia konkurencji, a fakt, że niektóre przedsiębiorstwa spełniają te przesłanki, podczas gdy inne ich nie spełniają, stanowi okoliczność niemającą znaczenia w świetle przepisów w dziedzinie pomocy państwa.

Oznacza to w szczególności, że zwolnienie podatkowe, którego stosowanie zależy od wyników przedsiębiorstw, nie wydaje się jako takie selektywne. To samo

dotyczy zwolnień podatkowych, których stosowanie jest uzależnione np. od określonej polityki rekrutacyjnej lub od określonych działań w dziedzinie ochrony środowiska.

To w świetle wszystkich tych rozważań sąd odsyłający powinien zbadać, czy będące przedmiotem postępowania głównego zwolnienie z podatku od nieruchomości może przysparzać selektywnej korzyści beneficjentom tego zwolnienia w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

W tym względzie Trybunał zauważył przede wszystkim, że system prawny podatku od nieruchomości stanowi normalny system podatkowy, a w konsekwencji – ramy odniesienia mające zastosowanie w niniejszej sprawie.

Następnie wskazał, że – z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający – zwolnienie będące przedmiotem postępowania głównego stanowi część tych ram odniesienia. Owo zwolnienie przyznaje się bowiem osobom podlegającym opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, pod warunkiem że posiadają one grunt, budynek lub budowlę wchodzące w skład infrastruktury kolejowej, która jest udostępniana przewoźnikom kolejowym. Tymczasem przesłanka ta nie wydaje się związana pod względem prawnym lub faktycznym z jedną lub kilkoma szczególnymi cechami przedsiębiorstw będących beneficjentami tego zwolnienia, co pozwoliłoby na zgrupowanie wszystkich tych przedsiębiorstw w ramach spójnej kategorii.

Przeciwnie, rzeczone zwolnienie zdaje się opierać na neutralnym kryterium i wydaje się, że może je uzyskać każdy podatnik spełniający wspomnianą przesłankę, niezależnie od tego, czy prowadzi on działalność gospodarczą. Wydaje się zatem, że kategoria beneficjentów zwolnienia będącego przedmiotem postępowania głównego odpowiada zróżnicowanej całości, składającej się zarówno z podmiotów niebędących podmiotami gospodarczymi, jak i z przedsiębiorstw, przy czym te ostatnie mogą ponadto przybierać bardzo różne formy prawne i różnić się znacznie pod względem rozmiarów oraz działać w bardzo odmiennych sektorach lub prowadzić bardzo zróżnicowaną działalność gospodarczą.

Ponadto wydaje się, że te ramy odniesienia mają autonomiczną logikę prawną z własnymi celami, ponieważ system podatku od nieruchomości realizuje nie tylko cel budżetowy, lecz również – za pomocą rozpatrywanego zwolnienia podatkowego – cel o charakterze środowiskowym.

Wreszcie z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika w żaden sposób, że te ramy odniesienia ukształtowano zgodnie z ewidentnie dyskryminującymi parametrami, mającymi na celu obejście prawa Unii w dziedzinie pomocy państwa.

W związku z tym, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, nie wydaje się, by przewidziane w polskiej ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zwolnienie z podatku od nieruchomości było środkiem, który przysparza przedsiębiorstwom będącym beneficjentami tego zwolnienia selektywnej korzyści.

Komentarz

Użycie w sentencji wyroku zwrotu „wydaje się” oznacza, że Trybunał nie jest przekonany, że istotnie przepisy państwa członkowskiego, takie jak art. 7 u.p.o.l.,

które zwalniają z podatku od nieruchomości grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej, gdy jest ona udostępniana przewoźnikom kolejowym, stanowiły środek, który przysparza beneficjentom tego zwolnienia selektywnej korzyści. Ze zwrotu tego wynika raczej, że Trybunał przyjmuje z pewną dozą prawdopodobieństwa, że przepis art. 7 ustawy można uznać za taki środek. Użycie takiego zwrotu w sentencji orzeczenia prejudycjalnego można rozumieć jako pozostawienie ostatniego słowa w tej kwestii sądowi państwa członkowskiego – tu: Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu – który uwzględniając wykładnię odnoszących przepisów prawa UE przedstawioną w uzasadnieniu wyroku TS, rozstrzygnie o kwestii prejudycjalnej zawartej w pytaniu pierwszym, a mianowicie czy ulga podatkowa adresowana do wszystkich przedsiębiorców, taka jak w art. 7 ust.1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l., polegająca na zwolnieniu od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli wchodzących w skład infrastruktury kolejowej, zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji (art. 107 ust. TFUE).

Z uzasadnienia komentowanego wyroku wynika, że skoro TS uważa, że przewidziane w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.p.o.l. zwolnienie z podatku od nieruchomości nie przyznaje selektywnej korzyści przedsiębiorstwom będącym beneficjentami tego zwolnienia, to Naczelny Sąd Administracyjny, jeżeli podzieli to stanowisko, nie musi wykazywać, że to zwolnienie zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem. Tylko gdyby NSA doszedł do wniosku, że zwolnienie będące przedmiotem postępowania głównego przysparza selektywnej korzyści, wówczas powinien rozstrzygnąć, czy zwolnienie to spełnia przesłankę, zgodnie z którą rozpatrywany środek musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (pkt 74–75 wyroku).

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 ust. 1 Konwencji (aspekt cywilny) – Dostęp do sądu – Mia-
nowanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sędziów do Izby
Cywilnej Sądu Najwyższego, pomimo wiążącego postanowienia tym-
czasowego NSA wstrzymującego wykonanie uchwały Krajowej Rady
Sądownictwa o (nie)przedstawieniu kandydata na urząd sędziego
Sądu Najwyższego – Prawo do równego dostępu do stanowiska sę-
dziowskiego – Wyłączenie kontroli sądowej uchwał KRS w wyniku
działania władzy wykonawczej i ustawodawczej – Test *Vilho Eskelinen*
– Skuteczna ochrona sądowa

Wyrok ETPC z dnia 9 maja 2025 r. w sprawie *Sadomski przeciwko
Polsce* (skarga nr 56297/21)

Decyzja ETPC z dnia 1 kwietnia 2025 r. w sprawach: *Manowska prze-
ciwko Polsce* (skarga nr 51455/21), *Zaradkiewicz przeciwko Polsce*
(skarga nr 51685/21), *Krajewski przeciwko Polsce* (skarga nr 51745/21),
Misztal-Konecka przeciwko Polsce (skarga nr 51826/21), *Grela prze-
ciwko Polsce* (skarga nr 51857/21) oraz *Szanciło przeciwko Polsce*
(skarga nr 52230/21)

I. Okoliczności faktyczne

Skarżący brali udział w konkursie na urząd sędziego Sądu Najwyższego¹.
Uchwałą nr 330/2018 z dnia 28 sierpnia 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa²
przedstawiła Prezydentowi RP kandydatów do powołania na stanowiska sędziów
w Izbie Cywilnej SN i nie rekomendowała pozostałych kandydatów, w tym skarżą-
cego w sprawie *Sadomski*. Skarżący wniósł odwołanie do Naczelnego Sądu Admi-
nistracyjnego³.

W trakcie postępowania konkursowego do art. 44 ustawy o KRS dodano prze-
pisy dotyczące prawomocności uchwały o przedstawieniu (nieprzedstawieniu)
kandydatów do powołania na urząd sędziego SN oraz skutków uchylenia przez NSA
uchwały o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie⁴. Powiązano walor prawomoc-

¹ Obwieszczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2018 r. nr 127.1.2018
o wolnych stanowiskach sędziego w Sądzie Najwyższym, M.P. poz. 633.

² W składzie powołanym na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy
o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r. poz. 3.

³ Podstawą odwołania był art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie
Sądownictwa, Dz.U. z 2018 r. poz. 389 ze zm.; dalej: ustawa o KRS.

⁴ Odpowiednio art. 44 ust. 1b i ust. 4 wprowadzono ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie
ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1443.

ności i skuteczności rozstrzygnięcia w postępowaniu kwalifikacyjnym na urząd sędziego SN z sytuacją jego niezaskarżenia przez wszystkich uczestników tego postępowania, w tym kandydatów objętych wnioskiem o powołanie. W efekcie wniesienie odwołania od uchwały KRS o przedstawieniu (nieprzedstawieniu) kandydatów na urząd sędziego SN nie stanowiło przeszkody do przekazania jej Prezydentowi RP mimo wszczęcia i niezakończenia procesu sądowej kontroli takiej uchwały.

Przepis art. 44 ust. 1a ustawy o KRS został wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r., K 12/18⁵ uznany za niezgodny z art. 184 Konstytucji RP⁶. W ten sposób pozbawiono NSA przyznanej mu uprzednio kompetencji bez jednoczesnego wskazania sądu właściwego w sprawie. Następnie nowelą z kwietnia 2019 r.⁷ wyłączono kontrolę sądową w procedurze powoływania sędziów SN i postanowiono o umorzeniu z mocy prawa postępowań sądowych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Mimo zmian stanu prawnego postępowanie przed NSA w sprawie skarżącego Jacka Sadomskiego nadal się toczyło. Na jego wniosek NSA wstrzymał⁸ wykonanie zaskarżonej uchwały KRS. Natomiast Prezydent RP wręczył akty powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN i przyjął ślubowanie od kandydatów rekomendowanych przez KRS w tejże uchwale.

W toku postępowania NSA wystąpił do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym⁹. Sąd uznał, że zmiany ustawy o KRS wprowadzone nowelą z 20 lipca 2018 r. w praktyce uniemożliwiają skuteczność odwołania wniesionego przez skarżącego, a przez to mogą naruszać zakotwiczone także w prawie UE zasady państwa prawnego, prawa do skutecznego środka prawnego i skutecznej ochrony sądowej, równego traktowania oraz równego i na takich samych zasadach dostępu do służby publicznej. Po wyroku TK w sprawie K 12/18 i nowelizacji ustawy o KRS z kwietnia 2019 r. NSA skierował do TSUE uzupełniające pytanie prejudycjalne, czy takie zmiany m.in. nie pozbawiają sądu krajowego (NSA) skutecznego inicjowania trybu prejudycjalnego przed TSUE i nie podważają unijnej zasady lojalnej współpracy¹⁰.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł¹¹, że art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej sprzeciwia się przepisom krajowym, które: „po pierwsze, pozbawiają sąd krajowy jego właściwości do orzekania w pierwszej i zarazem ostatniej instancji w przedmiocie odwołań wnoszonych przez kandydatów na stanowiska sędziowskie w sądzie takim jak [SN] (...) od rozstrzygnięcia organu takiego jak [KRS] (...) o nieprzedstawieniu ich kandydatur i przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie innych kandydatów do pełnienia urzędu na tych

⁵ Wyrok TK z 25 marca 2019 r., K 12/18, OTK ZU-A 2019, poz. 17.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. poz. 914.

⁸ Postanowienie NSA z 8 października 2018 r., II GW 31/18, CBOSA.

⁹ Postanowienie NSA z 21 listopada 2018 r., II GOK 2/18, CBOSA.

¹⁰ Postanowienie NSA z 26 czerwca 2019 r., II GOK 2/18, CBOSA.

¹¹ Wyrok TSUE (Wielka Izba) z 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, A.B. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, ECLI:EU:C:2021:153; dalej: wyrok w sprawie C-824/18.

stanowiskach, po drugie, przewidują umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań, wykluczając możliwość dalszego ich prowadzenia lub ponownego wszczęcia, i po trzecie, pozbawiają w ten sposób taki sąd krajowy możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne, z którymi sąd ten zwrócił się do Trybunału”.

Naczelny Sąd Administracyjny po wyroku TSUE uchylił¹² zaskarżoną uchwałę KRS w pkt I w całości oraz w pkt II w odniesieniu do skarżącego i umorzył dotyczące go postępowanie przed KRS. Sąd stwierdził, że KRS nie zapewniła gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej w procesie nominacyjnym. Uznał, że postępowanie przed KRS odnosiło się do prawa dostępu do służby publicznej na równych zasadach oraz że prawo to należy do kategorii konstytucyjnych praw i wolności, których dotyczy absolutny zakaz odmowy dostępu do drogi sądowej. W ocenie NSA obie nowelizacje ustawy o KRS z 2018 i 2019 r. miały na celu zniesienie prawa do sądowej kontroli uchwał KRS dotyczących nominacji na stanowiska sędziów SN. Sąd uznał, że brak zapewnienia kontroli sądowej w indywidualnych sprawach dotyczących powołania na urząd sędziego SN, w tym w sprawach już zawisłych przed NSA, nie był zgodny z unijnym standardem prawa do sądu i skutecznej ochrony prawnej, a także z korespondującym z nim standardem konstytucyjnym i konwencyjnym. Jak wskazał NSA, skutki wydanego w sprawie wyroku nie odnosiły się do ustrojowej ważności oraz skuteczności prezydenckich aktów powołań na urząd sędziego SN dokonanych na podstawie rekomendacji przedstawionych przez KRS kontrolowaną uchwałą, ponieważ zgodnie z obowiązującym stanem prawnym akty te nie podlegają sądowej weryfikacji i nie są wzruszalne¹³.

II. Skarga do Trybunału

W skardze do Trybunału skarżący Jacek Sadowski zarzucił naruszenie prawa do rzetelnego postępowania z art. 6 ust. 1 EKPC¹⁴, ponieważ kontrola sądowa w jego sprawie była nieadekwatna do ochrony jego prawa, a korzystny dla niego wyrok nie wywołał w praktyce skutku. Twierdził, że jego odwołanie od uchwały KRS, nawet przed jego złożeniem, nie stanowiło skutecznego środka odwoławczego, ponieważ zmiany wprowadzone ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. miały na celu nadanie zaskarżonej uchwale charakteru ostatecznego i wiążącego, chyba że wszyscy uczestnicy (w tym rekomendowani do powołania) złożyli od niej odwołanie. Podniósł, że wyrok TK z 25 marca 2019 r. oraz nowela z dnia 26 kwietnia 2019 r. miały na celu dalsze ograniczenie, a ostatecznie wyeliminowanie możliwości kontroli sądowej uchwały KRS. Skarżący stwierdził, że prawo dostępu do sądu stało się iluzoryczne, gdyż

¹² Wyrok NSA z 6 maja 2021 r., II GOK 2/18, CBOSA.

¹³ NSA wydał wyroki w trzech innych sprawach dotyczących rekomendowania (nierekomendowania) przez KRS kandydatów na stanowiska sędziowskie w Izbie Cywilnej SN (wyroki: z 6 maja 2021 r., II GOK 3/18, II GOK 5/18 oraz z 13 maja 2021 r., II GOK 4/18, CBOSA), w których zajęł takie samo stanowisko prawne jak w sprawie II GOK 2/18.

¹⁴ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: Konwencja lub EKPC.

krajowy system prawny pozwolił, aby ostateczna, wiążąca decyzja sądowa pozostała bezskuteczna na jego niekorzyść, a gwarancje wynikające z art. 6 EKPC stały się bezcelowe, ponieważ władze nie zastosowały się do tego ostatecznego wyroku.

W skargach wniesionych w sprawach *Manowska i 5 innych skarżących* zarzucano, na podstawie art. 6 ust. 1 EKPC, naruszenie prawa dostępu do sądu i do rzetelnego procesu sądowego w postępowaniu przed NSA zakończonym wyrokiem z 6 maja 2021 r., II GOK 2/18, którego wynik dotyczył bezpośrednio skarżących. Twierdzili, że NSA nie powiadomił ich ani o wszczęciu postępowania, ani o żadnych decyzjach w nim podjętych, z wyjątkiem wyroku z 6 maja 2021 r., co uniemożliwiło im udział w postępowaniu. W ocenie skarżących brak dostępu do postępowania przed NSA naruszył ich prawo do dobrego imienia, ponieważ orzeczenie NSA kończące postępowanie w sprawie przez uchylenie uchwały KRS nr 330/2018 w części ich dotyczącej doprowadziło do ataków na ich cześć i dobre imię ze strony środowiska sędziowskiego. Doprowadziło to do kwestionowania w środkach masowego przekazu ważności ich mianowania, kompetencji i uczciwości, a brak dostępu do postępowania przed NSA naruszył ich prawo do pracy w znaczeniu prawa do realizacji ich aspiracji zawodowych – awansu na wyższy szczebel kariery sędziowskiej.

III. Stanowisko Trybunału w sprawie *Sadomski*

W wyroku w sprawie *Sadomski* Trybunał orzekł, że doszło do naruszenia prawa skarżącego dostępu do sądu z art. 6 ust. 1 EKPC.

W pierwszej kolejności Trybunał ustalił, czy art. 6 ust. 1 EKPC ma zastosowanie w sprawie skarżącego. W tym celu odwołał się do zasad ogólnych wypracowanych już w orzecznictwie w sprawach sporów dotyczących mianowania, kariery i odwołania sędziów¹⁵ i zbadał, po pierwsze, istnienie prawa do równego dostępu do służby publicznej, na które powoływał się skarżący, po drugie – czy prawo to było prawem „cywilnym” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, oraz po trzecie – czy istniał „rzeczywisty” i „poważny” spór dotyczący tego prawa.

Zdaniem ETPC skarżący miał uznanie przez prawo polskie i chronione przez Konstytucję RP prawo podmiotowe dostępu, na zasadach równości, do urzędu publicznego, tj. w jego przypadku do sądownictwa¹⁶, co potwierdził NSA w wydanym w jego sprawie wyroku.

Ocena, czy prawo dochodzone przez skarżącego było prawem „cywilnym” w autonomicznym rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, opierała się na teście opracowanym przez ETPC w sprawie *Vilho Eskelinen*¹⁷.

¹⁵ Wyroki ETPC: z 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12, pkt 100–106; z 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19, pkt 220–228; z 15 marca 2022 r. w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*, skarga nr 43572/18, pkt 257–264, HUDOC.

¹⁶ W wyroku w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce* Trybunał zwracał już uwagę, że prawo polskie, w szczególności art. 60 Konstytucji RP, gwarantuje prawo równego dostępu do służby publicznej (pkt 82 i 230–231 wyroku).

¹⁷ W wyroku z 19 kwietnia 2007 r. w sprawie *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*, skarga nr 63235/00, HUDOC, dotyczącym urzędników służby cywilnej, ETPC zrewidował swoje

Test *Eskelinen* ma na celu określenie charakteru prawa, którego dotyczy sprawa, i obejmuje on dwa warunki, które muszą być spełnione łącznie, aby państwo mogło powołać się przed ETPC na status skarżącego jako urzędnika państwowego w celu wyłączenia ochrony przewidzianej w art. 6 Konwencji: 1) państwo w swoim prawie krajowym musi wyłączyć dostęp do sądu dla danego stanowiska lub kategorii pracowników oraz 2) wyłączenie to musi być uzasadnione obiektywnymi względami leżącymi w interesie państwa¹⁸.

W odniesieniu do pierwszego warunku testu *Eskelinen* ETPC zauważył, że przed postępowaniem w sprawie skarżącego prawo dostępu do sądu w sprawach nominacyjnych było niekwestionowane w prawie krajowym. Również KRS w uchwale nr 330/2018 pouczyła, że uczestnicy konkursu mogą złożyć odwołanie do NSA. Trybunał ustalił, że nowelizacje ograniczające, a następnie znoszące prawo do kontroli sądowej uchwał KRS zostały wprowadzone po rozpoczęciu konkursu na stanowiska sędziowskie w SN i następnie po wniesieniu odwołania przez skarżącego¹⁹. Trybunał uznał, że wykładnia NSA, uwzględniająca wytyczne TSUE, nie była ani arbitralna, ani w sposób oczywisty nieuzasadniona. Stąd, w ocenie ETPC, prawo krajowe nie „wykluczało dostępu do sądu” w sprawie skarżącego dotyczącej równego dostępu do służby publicznej, tj. stanowiska w SN. W związku z tym pierwszy warunek testu *Eskelinen* nie został spełniony, co wystarczyło do stwierdzenia cywilnego charakteru prawa skarżącego²⁰.

Trybunał zbadał, czy spór w sprawie skarżącego w postępowaniu przed NSA był „rzeczywisty” i „poważny”, a więc czy wynik postępowania sądowego miał bezpośrednie znaczenie dla prawa skarżącego. Trybunał przypomniał, że postępowanie wszczęte przez kandydata, który nie został wybrany na urząd sędziego, ma decydujące znaczenie dla sprawiedliwości procedury selekcji i mianowania sędziów, o ile mogło prowadzić do unieważnienia zaskarżonej decyzji i ponownego rozpatrzenia wniosku skarżącego o objęcie stanowiska²¹. W sprawie skarżącego, mimo że NSA wydał wiążące postanowienie tymczasowe, a następnie uchylił zaskarżoną uchwałę KRS, to te korzystne orzeczenia nie doprowadziły do ponownego rozpatrzenia kandydatury skarżącego. Trybunał uznał, że zagadnienie „decydującego” charakteru postępowania krajowego jest tak ściśle związane z treścią skargi i zarzutem niewystarczającego zakresu przysługującej skarżącemu kontroli

dotychczasowe stanowisko co do kwalifikowania sprawy jako „cywilnej” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. Państwo może powołać się przed Trybunałem na status danej osoby jako funkcjonariusza w celu uzasadnienia wyłączenia jej z ochrony art. 6 EKPC, jeśli spełnione są dwa warunki. Po pierwsze, prawo krajowe wyraźnie wyklucza dostęp do sądu w odniesieniu do określonego stanowiska lub kategorii personelu. Po drugie, odstępstwo to jest obiektywnie uzasadnione w interesie państwa. Przyjmuje się domniemanie, że art. 6 ma zastosowanie, a do państwa należy wykazanie, że sytuacja taka nie zachodzi. Trybunał stosował te kryteria również do sporów z udziałem sędziów (w tym dotyczących drogi awansowej) – zob. wyroki ETPC w sprawach: *Baka przeciwko Węgrom*, *Dolińska-Fikeć i Ozimek przeciwko Polsce* oraz *Grzęda przeciwko Polsce*.

¹⁸ Pkt 62 wyroku w sprawie *Vilho Eskelinen*; zob. także wyrok w sprawie *Grzęda*, pkt 292.

¹⁹ Zob. pkt 116 wyroku w sprawie *Baka* oraz pkt 46 wyroku ETPC z 7 kwietnia 2022 r. w sprawie *Gloveli przeciwko Gruzji*, skarga nr 18952/18, HUDOC.

²⁰ Zob. pkt 118 wyroku w sprawie *Baka* i pkt 328 wyroku w sprawie *Grzęda*.

²¹ Zob. pkt 42 wyroku w sprawie *Gloveli* oraz cyt. tam orzecznictwo.

sądowej, że kwestia stosowania art. 6 ust. 1 EKPC powinna zostać połączona z *meritum* sprawy²².

Trybunał zauważył, powołując się na wcześniejsze orzecznictwo, że z dwóch powodów doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego, co wpłynęło negatywnie na podstawowe zasady postępowania w sprawie powoływania sędziów do Izby Cywilnej SN²³. Po pierwsze, procedura powoływania sędziów z udziałem KRS ustanowionej na mocy ustawy nowelizującej z 2017 r., którą to Radę ETPC wcześniej uznał za organ pozbawiony niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, była sprzeczna z prawem i standardami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału²⁴. Po drugie, ingerencja ustawodawcy w trwającą kontrolę sądową legalności uchwały KRS i powołanie przez Prezydenta RP na jej podstawie siedmiorga sędziów do Izby Cywilnej SN, mimo że jej wykonanie zostało wstrzymane do czasu rozpatrzenia odwołań kwestionujących jej legalność, stanowiły oczywiste naruszenie prawa krajowego. Działania organu lekceważące wiążące orzeczenie sądowe i ingerencja w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w celu unieważnienia i uczynienia bezsensowną kontroli sądowej powołania sędziów zostały wcześniej określone przez ETPC jako rażące naruszenie zasady praworządności²⁵. Trybunał negatywnie ocenił działanie KRS, która z opóźnieniem przekazała odwołanie skarżącego do NSA, podczas gdy szybko przekazała Prezydentowi RP uchwałę zawierającą wniosek o powołanie rekomendowanych kandydatów, działała więc z zamiarem ograniczenia prawa do kontroli sądowej wszystkich osób niezarekomendowanych do powołania, w szczególności skarżącego. Zdaniem ETPC, gdyby nie wyrok NSA z 6 maja 2021 r., prawo skarżącego do kontroli sądowej zaskarżonej uchwały KRS zostałoby najprawdopodobniej jeszcze bardziej ograniczone. Trybunał uznał, że przez interpretację i stosowanie prawa krajowego w sposób mający na celu pełne wdrożenie Konwencji NSA należyście wywiązał się ze swojej odpowiedzialności wynikającej z zasady subsydiarności²⁶.

Trybunał stwierdził, że kontrola uchwały KRS przeprowadzona przez sąd krajowy nie była wystarczająca z punktu widzenia art. 6 ust. 1 EKPC. W jego ocenie ingerencja w toczącą się kontrolę sądową zaskarżonej uchwały KRS oraz obsadzanie przez Prezydenta RP stanowisk sędziowskich w SN pomimo wiążącego postanowienia tymczasowego, co w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o.* ETPC uznał za oczywiste naruszenia prawa krajowego, są wystarczające, aby stwierdzić, że zarówno postanowienie tymczasowe, jak i ostateczny wyrok NSA były bezskuteczne na niekorzyść skarżącego.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy kwestia tego, czy postępowanie przed NSA było „decydujące” dla praw cywilnych skarżącego, była ściśle związana z istotą wniesionej przez niego skargi. Zdaniem ETPC, w sytuacji gdy władze

²² Zob. pkt 93–98 wyroku w sprawie *Sadomski*.

²³ Zob. wyrok ETPC z 3 lutego 2022 r. w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 1469/20, pkt 349, HUDOC.

²⁴ Zob. tamże, pkt 321 i 335.

²⁵ Zob. tamże, pkt 334.

²⁶ Zob. wyrok w sprawie *Grzęda*, pkt 324.

krajowe podjęły działania mające na celu ograniczenie i uchylenie kontroli sądowej dotyczącej prawa skarżącego do służby publicznej, nieskuteczność postępowania sądowego nie może być podstawą do stwierdzenia, że postępowanie krajowe nie było „decydujące” dla tego prawa. W związku z tym Trybunał uznał, że w sprawie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC w jego aspekcie cywilnym.

IV. Stanowisko Trybunału w sprawie *Manowska i 5 innych skarżących przeciwko Polsce*

Trybunał uznał wniesione skargi za niedopuszczalne ze względu na brak ich zgodności *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji w rozumieniu art. 35 ust. 3 lit. a/ EKPC i stwierdził, że skoro w postępowaniu przed NSA, którego dotyczyły wniesione skargi, nie rozstrzygano o prawach skarżących o charakterze cywilnym, to nie ma podstaw do jego badania pod kątem zgodności z art. 6 ust. 1 EKPC.

Trybunał podkreślił, że przedmiotem postępowania przed NSA była kontrola zgodności zaskarżonej uchwały KRS z prawem, a nie spór dotyczący prawa skarżących do dobrego imienia. W ocenie ETPC związek między celem postępowania sądowego przed NSA a dobrym imieniem skarżących był zbyt odległy. Nie zgodził się ze skarżącymi, że kwestionowane postępowanie przed NSA miało decydujący wpływ na poszanowanie ich dobrego imienia. Zwrócił uwagę, że debata publiczna poruszająca wątpliwości dotyczące ważności postępowań konkursowych z udziałem KRS w składzie ukształtowanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. toczyła się w Polsce i za granicą jeszcze przed wszczęciem postępowania konkursowego z udziałem skarżących. Ponadto jego zdaniem skarżący – jako wysoce doświadczeni prawnicy – musieli być świadomi przebiegu tej debaty i podnoszonych wątpliwości.

Trybunał wskazał na okoliczności towarzyszące powołaniu skarżących na sędziów SN, takie jak zwłoka KRS z przekazaniem do NSA odwołań wniesionych od uchwały nr 330/2018, powołanie skarżących przez Prezydenta RP pomimo postanowienia tymczasowego NSA o wstrzymaniu wykonania tej uchwały oraz objęcie przez nich stanowisk sędziów SN po złożeniu przysięgi przed Prezydentem. W ocenie ETPC skarżący świadomie złożyli przysięgę sędziowską mimo zastrzeżeń zgłaszanych przez środowisko sędziowskie co do postępowania konkursowego, w którym brali udział.

Odnośnie do zarzutu skarżących o naruszeniu ich prawa do pracy na stanowisku sędziego SN Trybunał zwrócił uwagę, że nie podjęli oni próby wykazania, że takie prawo istnieje w prawie krajowym. Skarżący przyznali, że wyrok NSA w sprawie II GOK 2/18 nie dotyczył ważności i skuteczności ich powołania na stanowisko sędziego SN na podstawie uchwały nr 330/2018. Jak zauważył ETPC, prawo skarżących do pracy na stanowisku sędziego SN zostało zrealizowane po ich powołaniu przez Prezydenta RP. Ich status zawodowy jako sędziów SN nie został podważony w postępowaniu przed NSA, który nie ma kompetencji ani do uchylenia aktu powołania sędziów, ani do zarządzenia organizacji nowego postępowania konkursowego.

V. Znaczenie orzeczeń dla sądownictwa administracyjnego

Analizowane orzeczenia ETPC dotyczą bezpośrednio sprawy prawomocnie zakończonej wyrokiem NSA z 6 maja 2021 r., II GOK 2/18. Powodem stwierdzonego przez ETPC w sprawie *Sadomski* naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC nie było jednak postępowanie prowadzone przez NSA, lecz brak wystarczającego zakresu i efektywności kontroli sądowej w postępowaniu kwalifikacyjnym na urząd sędziego SN, co w ocenie Trybunału związane było z działaniami władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wyrok ETPC nie znajdzie zastosowania w sprawach kontroli uchwał KRS, gdyż NSA – w następstwie wydanego przez TK wyroku K 12/18 i derogacji art. 44 ust. 1a ustawy o KRS – nie ma już kompetencji do rozpoznawania odwołań od uchwał w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN.

Nie można wykluczyć odwoływania się przez sądy do wyroku w sprawie *Sadomski* w celu podkreślenia znaczenia obowiązku przestrzegania i wykonania orzeczeń sądowych przez organy władzy publicznej dla zapewnienia efektywnej ochrony praw jednostki. Wykonanie orzeczenia sądu krajowego jest według ETPC integralną częścią „procesu” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC²⁷. Podobnie TK uznał prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego za element prawa do sądu gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP²⁸. Na ten element prawa do sądu można zwrócić uwagę w sprawach skarg na niewykonanie prawomocnych wyroków sądów administracyjnych.

Trzeba pamiętać, że wyrok w sprawie *Sadomski*, po uzyskaniu waloru ostateczności, będzie wymagał – stosownie do art. 46 ust. 1 EKPC – wykonania. W tym przypadku wznowienie postępowania na podstawie art. 272 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁹, jako forma *restitutio in integrum*, byłoby bezprzedmiotowe. Z wyroku ETPC nie wynika „potrzeba” wznowienia postępowania sądowego i ponownego rozpoznania sprawy, ponieważ została ona rozstrzygnięta korzystnie dla skarżącego.

Natomiast ustawodawca powinien rozważyć ponowne zagwarantowanie – *explicite* w ustawie o KRS – prawa do odwołania od uchwał KRS w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN. Wylączenie

²⁷ Zob. m.in. wyroki: z 19 marca 1997 r. w sprawie *Hornsby przeciwko Grecji*, skarga nr 18357/91, pkt 40, HUDOC; z 11 stycznia 2018 r. w sprawie *Sharxhi i inni przeciwko Albanii*, skarga nr 10613/16, pkt 92, HUDOC; z 18 lipca 2023 r. w sprawie *Camara przeciwko Belgii*, skarga nr 49255/22, pkt 105, HUDOC; zob. także J. Chlebny, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej*, w: *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010, s. 28–29, wyrok ETPC z 3 lutego 2022 r. w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 1469/20, pkt 349, HUDOC.

²⁸ Zob. wyroki TK: z 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK ZU-A 2012, nr 10, poz. 119; z 4 listopada 2010 r., K 19/06, OTK ZU-A 2010, nr 9, poz. 96 – oraz cyt. tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału; zob. także P. Grzegorzczak, P. Weitz, komentarz do art. 45, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1151–1152.

²⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.

na mocy art. 44 ust. 1 zd. 2 ustawy o KRS³⁰ takiej możliwości tylko w odniesieniu do osób ubiegających się o stanowisko sędziego w SN wskazuje na deficyt ochrony sądowej, nawet jeżeli w praktyce zaskarżenie przez te osoby uchwały KRS uznawane jest za dopuszczalne na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³¹ w zw. z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP³². Regulacja ta budzi wątpliwości pod względem zgodności z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP³³. Konstytucyjne zasady praworządności i równości, przez wzgląd na brak jakichkolwiek podstaw do różnicowania sytuacji osób ubiegających się o stanowiska sędziowskie w sądach różnych rodzajów i szczebli, uzasadniają postulat *de lege ferenda*, by kandydaci na urząd sędziego SN również mieli zagwarantowane, wprost w ustawie, prawo do zaskarżania uchwał KRS. W świetle art. 184 Konstytucji RP nie ma przeszkód, by kontroli uchwał KRS w postępowaniu konkursowym na urząd sędziego SN dokonywał NSA.

Należy zauważyć, że orzekając w sprawach skarg dotyczących tego samego postępowania przed sądem krajowym, ETPC odrębnie podszedł do ustalenia i oceny interesu prawnego skarżących. W sprawie *Sadomski* Trybunał uznał prawo dostępu skarżącego do urzędu sędziego za podlegające ochronie gwarantowanej w art. 6 ust. 1 EKPC i wydał rozstrzygnięcie *in merito*. Natomiast w sprawie *Manowska i 5 innych skarżących* kwestia dostępu do sądu i rzetelnej procedury nie została rozstrzygnięta co do istoty. Trybunał za bezzasadne *ratione materiae* uznał badanie zgodności krajowego postępowania sądowego z art. 6 ust. 1 EKPC, ponieważ wskazane w skargach prawo skarżących do dobrego imienia nie było przedmiotem postępowania przed NSA. Ponadto, Trybunał stwierdził, że w szczególnych okolicznościach przedmiotowej sprawy wyrok NSA nie mógł skutkować uchyleniem nominacji sędziowskich skarżących³⁴, zważywszy że w postępowaniu przed ETPC sami skarżący przyznali, iż ich status zawodowy jako sędziów SN powołanych przez Prezydenta RP nie został podważony³⁵. W ten sposób ETPC pośrednio potwierdził ważność i skuteczność powołania skarżących do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN, mimo że NSA wyrokiem w sprawie II GOK 2/18 uchylił zaskarżoną uchwałę KRS także w części ich dotyczącej.

Wybór i opracowanie:

dr Anna Chmielarz-Grochal

(Naczelny Sąd Administracyjny)

OID: <https://orcid.org/0000-0003-4667-9410>

mgr Przemysław Florjanowicz-Błachut

(Naczelny Sąd Administracyjny)

OID: <https://orcid.org/0009-0009-7117-8491>

³⁰ Przepis wprowadzony ustawą zmieniającą z dnia 26 kwietnia 2019 r.

³¹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 2012.326.391.

³² Zob. wyrok SN z 2 czerwca 2020 r., I NO 192/19, OSNKN 2020, nr 4, poz. 34.

³³ Por. wyrok TK z 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK-A 2008, nr 4, poz. 63.

³⁴ Na brak możliwości uchylenia nominacji sędziowskich zwracał uwagę również TSUE w odpowiedzi na pytania prejudycjalne NSA w sprawie C-824/18, pkt 122 i 128; zob. także wyrok Wielkiej Izby TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/19 i C-625/18 A.K. *przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa oraz CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 133 i 145.

³⁵ Zob. pkt 105–107 decyzji w sprawie *Manowska i 5 innych skarżących*.

III. Sąd Najwyższy

Uchwała SN z dnia 10 grudnia 2024 r.
(sygn. akt III UZP 3/24)

Odmowa uwzględnienia wniosku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...) Dz.U. z 2024 r. poz. (...) [497]) o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty następuje w formie decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 83 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy).

Stan faktyczny i prawny:

Sąd Apelacyjny w sprawie z odwołania M.T. spółki z o.o. w T. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w T. o rozłożenie na raty należności składkowych postanowieniem zwrócił się do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego. W rozpoznawanej sprawie odwołujący się zwrócił się do organu rentowego o rozłożenie na raty należności z tytułu składek na FUS, FUZ i FPSiGŚP za marzec 2023 r. W odpowiedzi organ rentowy powiadomił płatnika, że nie wyraża zgody na udzielenie wnioskowanej ulgi z uwagi na brak przesłanek jej zastosowania. W piśmie zatytułowanym „Odwołanie”, skierowanym wyłącznie do organu rentowego, płatnik składek podniósł, że otrzymane pismo nie stanowi merytorycznego rozpoznania wniosku o rozłożenie na raty należności składkowych, a ponadto nie zawiera odpowiedzi na pytania zgłaszane do ZUS przez spółkę. Zarzucono wadliwość postępowania polegającą na niewydaniu decyzji administracyjnej, a tym samym uniemożliwienie płatnikowi składek realizacji prawa do sądu.

Organ rentowy – po przekazaniu sprawy do sądu – domagał się odrzucenia odwołania z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej. Sąd Okręgowy wyrokiem odmówił odrzucenia odwołania i zobowiązał organ rentowy do wydania decyzji w razie odmowy uwzględnienia wniosku odwołującego się o rozłożenie na raty należności z tytułu składek. Ponadto stwierdził, że niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa.

Rozpoznając apelację wniesioną przez organ rentowy, Sąd Apelacyjny powziął istotną wątpliwość co do formy rozstrzygnięcia przez organ rentowy o odmowie rozłożenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na raty. W efekcie skierował do Sądu Najwyższego pytanie, czy odmowa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozłożenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...) Dz.U. z 2024 r. poz. (...) [497]; dalej: ustawa systemowa) następuje w formie decyzji administracyjnej – a w razie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie – czy dopuszczalna jest droga sądowa przed sądem powszechnym z odwołania od decyzji organu rentowego, której przedmiotem jest odmowa rozłożenia na raty należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

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

(...). Przechodząc do przedstawionego zagadnienia prawnego, trzeba wskazać, że składa się ono w istocie z dwóch kwestii. Po pierwsze, sąd odwoławczy pyta, czy odmowa rozłożenia należności z tytułu składek na raty powinna nastąpić w formie decyzji administracyjnej. Po drugie, przy założeniu odpowiedzi pozytywnej na pierwsze pytanie, sąd ten docieka, czy stronie przysługuje droga sądowa przed sądem powszechnym. Wskazana zależność przesądza kolejność rozważań. Poza tym trzeba uwzględnić dwa powiązane ze sobą spostrzeżenia. Przedstawione zagadnienie prawne dotyczy aspektu proceduralnego, a to odrywa uwagę od sfery materialnoprawnej. Wprawdzie regulacja procesowa pozostaje w relacji pochodnej i służebnej względem prawa materialnego, to jednak charakteryzuje się silną autonomią. Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że realizuje ona również postulaty publicznoprawne, a wręcz konstytucyjne. Sprawia to, że ryzykowne jest odczytywanie przepisów proceduralnych wyłącznie w powiązaniu z przepisami prawa materialnego wyznaczającymi dany spór. *Ad casum*, art. 29 ust. 1 i ust. 1a ustawy systemowej nie jest wyłączną miarą do przesądzenia wątpliwości przedstawionych przez sąd odwoławczy. Z przepisów tych wynika pozytywnie tylko tyle, że organ rentowy „może na wniosek dłużnika rozłożyć należność na raty”, a adekwatną formą takiej ulgi jest „umowa”. Poddanie tych przepisów rekonstrukcji „negatywnej” nie prowadzi do pewnych wniosków. Skoro organ może zawrzeć umowę o rozłożeniu składek na raty, to może również odmówić, przy czym nie wiadomo, w jakiej formie ma zakomunikować wnioskodawcy swoje negatywne stanowisko. Wyjaśnia to, że przepisy art. 29 ust. 1 i 1a ustawy systemowej nie przesądzają spornej kwestii. Płyne natomiast z nich inny przekaz. Ma on charakter „kontekstowy”. Oczywiście są dwie racje. Po pierwsze, „rozłożenie na raty” jest ulgą stanowiącą wyjątek od ustawowego reżimu uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne. Po drugie, organowi rentowemu dano możliwość decydowania, przy czym nie ma on swobody w tym względzie, bo zmiennymi jego decyzji są „możliwości płatnicze dłużnika oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych”, a także „względy gospodarcze lub inne przyczyny zasługujące na uwzględnienie”. Na tym etapie rozważań dostrzegalne jest, że deklarowana przez art. 29 ust. 1 ustawy systemowej „możliwość” zachowania się organu rentowego (...) nie ma charakteru uznaniowego. Tam, gdzie ustawodawca warunkuje zachowanie organu publicznego przesłankami „dopuszczającymi”, tam tak nakreślona normatywnie zmienność decyzyjna podlega kontroli, najczęściej sądowej. Wpisuje się to w formułę „demokratycznego państwa prawa”, a zważywszy na występującą w tym wypadku relację obywatel (podmiot prowadzący działalność gospodarczą) – organ władzy publicznej, kontrola sądowa jednostronnych czynności „władzy” zmierza do realizacji „zasady sprawiedliwości społecznej”.

Pozostając jeszcze przy uwagach kontestujących, pewne jest, że nie można przypisać decydującego znaczenia argumentowi systemowemu. Sąd odwoławczy trafnie zwrócił uwagę, że w art. 41a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników ((...) Dz.U. z 2024 r. poz. 90; dalej: ustawa rolnicza) występuje bliźniacze rozwiązanie. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia

Spółecznego lub upoważniony przez niego pracownik Kasy, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zainteresowanego, na jego wniosek, uwzględniając możliwości płatnicze wnioskodawcy oraz stan finansów funduszków emerytalno-rentowego i składkowego, może, między innymi, rozłożyć spłatę składek na ubezpieczenia społeczne na raty. Równocześnie sąd odwoławczy zbyt dużą wagę przypisał art. 36 ust. 1 pkt 10 w zw. z ust. 3 ustawy rolniczej. Z regulacji tej wynikają pewnie tylko dwie konkluzje. Pierwsza z nich ma charakter pozytywny i sprowadza się do twierdzenia, że rozstrzygnięcie „w sprawach, o których mowa w art. 41a”, a zatem „o rozłożeniu na raty” i „o odmowie rozłożenia na raty”, następuje przez wydanie decyzji administracyjnej. Druga sprowadza się do konstatacji, że od takiej decyzji nie przysługuje odwołanie do sądu w terminach i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Artykuł 36 ust. 3 ustawy rolniczej nie przesądza natomiast, że odwołanie w takim wypadku przysługuje według režimu administracyjnego. Na tym etapie rozważań wystarczy powiedzieć, że argumenty odwołujące się do podobieństwa, po pierwsze, nie zawsze są nośnikiem racji systemowych, a po drugie, wnioskowanie *a simili* bywa zawodne, szczególnie gdy elementy porównywane nie są jednorodne.

Postawa kontestująca jest atrakcyjna, z reguły nie prowadzi jednak do konkluzji porządkujących. Mając na uwadze to spostrzeżenie, należy zastanowić się, co jest zasadniczą zmienną wyznaczającą odpowiedź na postawione przez sąd odwoławczy pytania. W ocenie Sądu Najwyższego z pewnością jest nią treść art. 7 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Stwierdzenie, że organy władzy publicznej (a takim jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim realizuje zadania związane z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne) działają na podstawie i w granicach prawa, skłania do uwzględnienia, że działania te podlegają kontroli sądowej. Skoro art. 29 ust. 1 i ust. 1a ustawy systemowej określił normatywne ramy, w których organ rentowy na skutek wniosku zainteresowanego „może” zawrzeć umowę o rozłożeniu składek na raty, to „każdy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (czyli każdy, który taki wniosek poddał pod ocenę ZUS) ma prawo do „rozpatrzenia” tej „sprawy” przez sąd. Wskazana zależność między art. 7 i art. 45 ust. 1 Konstytucji staje się jasna, jeśli uwzględni się, że demokratyczne państwo prawa, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), nie istnieje bez sądowej kontroli działania organów władzy publicznej. Projekcję wzorców konstytucyjnych można odnaleźć także w przepisach ustawowych.

W art. 123 ustawy systemowej wskazano regułę porządkującą. Przepis przewiduje, że w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Nie ma wątpliwości, że wniosek o rozłożenie składek na raty z art. 29 ust. 1 i 1a ustawy systemowej generuje „sprawę uregulowaną ustawą”. Znaczy to tyle, że do niej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Kodeks ten w art. 104 § 1 przesądza natomiast, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy Kodeksu stanowią inaczej. Dodać trzeba, że w Kodeksie tym brak przepisu upoważniającego do odmowy rozłożenia należności składkowej

na raty inaczej niż przez wydanie decyzji. Również w ustawie systemowej nie ma tego rodzaju upoważnienia, a wręcz przeciwnie – w jej art. 83 ust. 1 zadekretowano domniemanie rozstrzygania „indywidualnych spraw” w formie decyzji. Na podkreślenie zasługuje, że prawodawca, realizując wzorce konstytucyjne (powszechne prawo do sądu), nie wprowadził katalogu spraw rozstrzyganych decyzją. Wprawdzie w art. 83 ust. 1 ustawy systemowej zawarto listę spraw, jednak przepis jednoznacznie za pomocą słowa „w szczególności” deklaruje, że ma ona charakter przykładowy. W rezultacie niezasadne jest posłużenie się argumentem *a contrario* – że skoro art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy przewiduje wydanie decyzji w „sprawie dotyczącej umarzania należności z tytułu składek” (...), to forma taka nie została przewidziana dla innej ulgi, uregulowanej w art. 29 ustawy.

Na tym nie koniec konkluzji wynikających z art. 83 ustawy systemowej. Przepis wiąże konieczność wydania decyzji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z „indywidualną sprawą”. Nie ma wątpliwości, że określenie „sprawa” powinno być – wobec braku autonomicznego rozwiązania w ustawie systemowej – odczytywane w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (argument z art. 123 ustawy systemowej). Znaczy to tyle, że owa sprawa w ujęciu proceduralnym aktualizuje się wraz ze złożeniem wniosku o rozłożenie należności na raty (art. 61 § 1 k.p.a.). Skutkuje to wszczęciem postępowania administracyjnego, którego zakończenie ma charakter sformalizowany. Powinno zakończyć się decyzją, chyba że wyraźna podstawa prawna stanowi inaczej (konkluzja taka wynika z powiązania reguły określonej w art. 104 k.p.a. z przesłaniem płynącym z art. 123 ustawy systemowej). Przepisy ustawy systemowej przewidywały inną formę zakończenia postępowania administracyjnego, a tym samym załatwienia sprawy wywołanej wnioskiem płatnika składek. W art. 29 ust. 1a ustawy systemowej stwierdzono, że odroczenie terminu płatności należności z tytułu składek oraz rozłożenie należności na raty następuje w formie umowy. Wyjątek ten (forma umowy) dotyczy jednak tylko sytuacji pozytywnej – w której organ rentowy uwzględnił wniosek płatnika składek. Nie można go zatem rozciągać na sytuacje przeciwnie. Inaczej rzecz ujmując: milczenie art. 29 ustawy systemowej co do formy odmowy zawarcia umowy w przedmiocie rozłożenia składek na raty nie koryguje wzorca postępowania z art. 104 k.p.a. w zw. z art. 123 ustawy systemowej, jak również nie stanowi odstępstwa od reguły z art. 83 ust. 1 ustawy systemowej. Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że porównawcza wykładnia art. 83 ustawy systemowej prowadzi do jednoznacznych wniosków. „Indywidualna sprawa” (wywołana wnioskiem z art. 29 ust. 1 ustawy) rozstrzygana jest przez organ rentowy pozytywnie przez zawarcie umowy (art. 29 ust. 1a) albo negatywnie przez odmowę rozłożenia należności na raty (odmowę zawarcia umowy w tym przedmiocie). To ostatnie rozwiązanie zostało przez ustawodawcę dopuszczone. Porównanie art. 83 ust. 1 i ust. 4 ustawy systemowej pozwala bowiem na uznanie, że decyzje w indywidualnych sprawach mogą być zarówno pozytywne, jak i negatywne.

Sumą tych rozważań jest wniosek, że w przypadku złożenia przez płatnika wniosku o rozłożenie składek na raty organ rentowy albo zawiera umowę, albo wydaje decyzję administracyjną o treści odmownej. Konkluzja ta znajduje odzwierciedlenie

w wykładni językowej art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, a także ma oparcie w argumentach systemowych (art. 123 ustawy systemowej), jak również w przywołanych przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Założenie to wpisuje się również we wzorce konstytucyjne. Odpowiedź na pierwsze pytanie Sądu Apelacyjnego jest zatem pozytywna – odmowa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozłożenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na raty w ramach art. 29 ust. 1 ustawy systemowej następuje w formie decyzji administracyjnej.

Pozostaje przesądzić drugą kwestię. Chodzi o to, czy odwołanie od takiej decyzji organu rentowego podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny. W tym miejscu konieczne jest jednak przedstawienie uwagi nawiązującej do pytania sądu odwoławczego. Ogranicza się ono wyłącznie do jednej kwestii – dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym. Na tak postawione pytanie odpowiedź może być tylko dwojaka – potwierdzająca albo negująca. (...) [Chodzi o to], że alternatywa ta, po pierwsze, jest dość prosta do przesądzenia, a po drugie, nie dotyczy tego, co najciekawsze. W żadnym razie nie jest to zarzut pod adresem Sądu Apelacyjnego. Sąd ten nie mógł sformułować pytania szerszego – dotyczącego sposobu rozstrzygnięcia przez sąd powszechny odwołania od decyzji odmownej. Jest to jasne, jeśli weźmie się pod uwagę kontekst procesowy. Apelacja organu rentowego nakierowana jest na rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego (...). Skoro sąd ten, po pierwsze, odmówił odrzucenia odwołania płatnika składek, a po drugie, zobowiązał organ rentowy do wydania decyzji w razie odmowy uwzględnienia wniosku o rozłożenie na raty należności z tytułu składek, to oczywiste jest, że sąd odwoławczy ma możliwość badania tylko tych kwestii. (...)

Przedstawione uwagi prowadzą do dwóch wniosków. Po pierwsze, Sąd Najwyższy, działając w granicach wytyczonych przez art. 390 § 1 k.p.c., nie powinien rozstrzygać zagadnień prawnych, które nie zostały przez sąd odwoławczy przedstawione i które nie są niezbędne do przesądzenia rozpoznawanej indywidualnej sprawy. W rezultacie aspekt związany z zakresem orzekania sądu w obliczu wydania przez organ rentowy decyzji odmownej z art. 29 ust. 1 ustawy systemowej zostanie przedstawiony tylko w zarysie. Po drugie (...) rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji można postrzegać jako dyskusyjne z całkowicie innego powodu. Sąd ten bowiem założył, że organ rentowy nie wydał decyzji odmawiającej rozłożenia na raty należności z tytułu składek. Supozycja ta nie jest jednak pewna. Wymaga w tym miejscu przypomnienia, że organ rentowy udzielił odpowiedzi na wniosek odwołującego się (...). W piśmie z dnia 25 kwietnia 2023 r. powiadomił płatnika, że nie wyraża zgody na udzielenie wnioskowanej ulgi. W reakcji na tę wypowiedź płatnik składek złożył pismo (...), a zatytułował je „Odwołanie od pisma z 25 kwietnia 2023 r.”. W tym stanie rzeczy nie jest pozbawione racji twierdzenie, że pismo organu rentowego z dnia 25 kwietnia 2023 r. stanowi decyzję administracyjną. Status tego rodzaju warunkowany jest stanowczością przesądzenia określonej kwestii, a nie użytą przez organ rentowy formułą. W piśmie z dnia 25 kwietnia 2023 r. organ rentowy, po pierwsze, odniósł się do sprawy administracyjnej zainicjowanej wnioskiem płatnika składek (...), a po drugie, wyraził jednoznaczną wolę – nie zgodził się na udzielenie ulgi. Kontekst procesowy nie pozostawia wątpliwości, że celem działania organu rentowego było władcze przesądzenie sprawy.

Wyłącznie błędne przeświadczenie o zbyteczności wydania decyzji spowodowało, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nazwał swoje stanowisko „pismem”. Przeświadczenie to nie determinuje jednak podziału nakreślonego przez art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c. oraz art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. Wniesienie odwołania „w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy” z art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. stanowi rozwiązanie wyjątkowe. Ma miejsce tylko wówczas, gdy zachowanie organu rentowego charakteryzuje się oczywistą pasywnością. Chodzi zatem o sytuację, gdy organ nie przesądził danej kwestii. W formule tej nie mieści się zdarzenie, w którym organ wyraża swoją wolę w sposób jednoznaczny, choć bezpodstawnie uważa, że nie musi swojej wypowiedzi „ubrać” w formę decyzji administracyjnej. Opisany aspekt, po pierwsze, może zostać rozstrzygnięty tylko przez sąd odwoławczy w ramach uprawnień kontrolnych w związku z wniesioną apelacją, a po drugie, sprawia, że dalej idące rozważania (...) ostatecznie mogą mieć znaczenie dla tej konkretnej sprawy.

Pozostając jeszcze przy omawianym wątku, Sąd Najwyższy dostrzega dysonans między tym, co orzekł sąd pierwszej instancji, a zagadnieniem prawnym sformułowanym przez sąd odwoławczy. Sąd Okręgowy zobowiązał Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T. do wydania decyzji w razie odmowy uwzględnienia wniosku odwołującej się spółki (...) o rozłożenie na raty należności z tytułu składek – w terminie miesiąca od daty uprawomocnienia się wyroku. Znaczy to tyle, że – w ocenie sądu pierwszej instancji – nie doszło do wydania przez organ rentowy decyzji administracyjnej. Ma to znaczenie, gdyż Sąd Apelacyjny zapytał, czy dopuszczalna jest droga sądowa przed sądem powszechnym z odwołania od decyzji organu rentowego, której przedmiotem jest odmowa rozłożenia na raty należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Nie ma wątpliwości, że podłożem takiego zagadnienia prawnego jest sytuacja, w której organ rentowy wydał decyzję odmowną. Z przedstawionego wyводу wynika oczywista niezbornosc. Choć Sąd Apelacyjny nie odniósł się do niej w uzasadnieniu swojego postanowienia (...), to jednak Sąd Najwyższy dostrzega, że może być ona pozorna. Wszystko zależy od tego, w jaki sposób zostanie zakwalifikowane pismo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 25 kwietnia 2023 r. Zakładając, że sąd odwoławczy traktuje „pismo” organu rentowego jako decyzję (choć tego jednoznacznie nie wypowiedział), dopuszczalne jest przedstawienie Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego, u podstaw którego leży takie założenie. W przypadku, w którym sąd odwoławczy takiego założenia nie dostrzega, drugie z przedstawionych zagadnień prawnych nie miałyby statusu powstałego „przy rozpoznawaniu apelacji” w rozumieniu art. 390 § 1 k.p.c. Jest tak dlatego, że sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę w granicach apelacji (art. 378 § 1 k.p.c.), a apelację wnosi się od wyroku sądu pierwszej instancji (art. 367 § 1 k.p.c.). W rezultacie, skoro sąd rejonowy uznał, że wystąpiła sytuacja niewydania decyzji z art. 477¹⁴ § 3 k.p.c., to niedopuszczalne jest w trakcie postępowania apelacyjnego, a w konsekwencji w ramach konstrukcji z art. 390 § 1 k.p.c., ocenianie dopuszczalności drogi sądowej w stosunku do sytuacji przeciwnej, mieszczącej się w obrębie art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c. Sąd Najwyższy dostrzega jednak, że opisana kwestia nie została klarownie przedstawiona, a być może przemyślana przez sąd drugiej instancji. Mimo to widząc, że odpowiedź na drugie zagadnienie prawne może mieć znaczenie dla orzeczenia sądu odwoławczego, postanowił je procesowo rozważyć.

(...) Odmowna decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie wniosku o rozłożenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne podlega ocenie w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego. Inaczej rzecz ujmując: od takiej decyzji stronie przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Podstawą prawną takiego twierdzenia jest art. 83 ust. 2 ustawy systemowej, który stanowi, że od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Przepis ten, z jednej strony, statuuje regułę porządkującą kwestie proceduralne, a z drugiej, koresponduje z art. 83 ust. 1 ustawy systemowej. Skoro złożenie wniosku z art. 29 ust. 1 tej ustawy wszczyna „indywidualną sprawę” w rozumieniu art. 83 ust. 1 ustawy, to zakład „wydaje decyzję”, od której przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Wzorzec ten nie wystąpi tylko w przypadkach jednoznacznie wskazanych w prawie. Będzie tak przykładowo w sytuacji opisanej przez art. 29 ust. 1a ustawy systemowej. Wniosek o rozłożenie należności składowej na raty może zostać bowiem rozstrzygnięty inaczej – w formie umowy zawartej między płatnikiem i organem. W stanie faktycznym sprawy zdarzenie tego rodzaju nie miało miejsca, a zatem nie doszło do odstąpienia od ogólnej reguły. Podobnie, również w art. 83 ustawy systemowej przewidziano odstępstwa. Polegają one na temporalnym odroczeniu wydania decyzji (art. 83 ust. 1a i ust. 1b ustawy systemowej) albo na wyłączeniu możliwości wniesienia odwołania i zastąpieniu go innym środkiem (prawem do złożenia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpoznanie sprawy). W tym wypadku – regulowanym art. 83 ust. 4 ustawy systemowej – ustawodawca wyraźnie zastrzegł, że do takiego ponownego wniosku „stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego”. Jasne przy tym jest, że o ile katalog spraw z art. 83 ust. 4 ustawy systemowej jest zamknięty (dotyczy tylko decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz (...) decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia, decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, a także decyzji w sprawie wykreślenia zastawu skarbowego z rejestru), o tyle odwołanie do sądu powszechnego zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy systemowej przysługuje od „decyzji w zakresie indywidualnych spraw”, przy czym wymieniony w art. 83 ust. 1 ustawy systemowej zestaw tych „spraw” ma charakter przykładowy, a zwrot „w szczególności” jednoznacznie przesądza, że chodzi o katalog otwarty. Przeprowadzone rozważania nie pozostawiają wątpliwości, że decyzja wydana na podstawie wniosku z art. 29 ust. 1 ustawy systemowej o odmowie rozłożenia należności z tytułu składek na raty mieści się w katalogu „spraw” określonych przez art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, a tym samym od takiej „decyzji w zakresie indywidualnych spraw” przysługuje na podstawie art. 83 ust. 2 tej ustawy odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Wynik wykładni językowej i systemowej jest jednoznaczny, a to ucina dalszą dyskusję. Przyjęcie przez ustawodawcę odmiennego rozwiązania na gruncie ustawy rolniczej (art. 36 ust. 1 pkt 10 w zw. z ust. 3 tej ustawy) niczego nie zmienia. Argument systemowy, wyprowadzany z podobnych, ale nie „tożsamy tematycznie” uregulowań, nie może przemóc i zdeterminować

rozwiązania klarownie uregulowanego w ustawie „macierzystej”. Można wręcz podejrzewać, że wyłączenie decyzji w sprawach wymienionych w art. 36 ust. 1 pkt 10 ustawy rolniczej spod jurysdykcji sądów powszechnych, bez wyraźnego objęcia ich administracyjnym trybem odwoławczym, kłóci się z wzorcami konstytucyjnymi. Spostrzeżenie to dodatkowo zniechęca do wywodzenia z tej regulacji wniosków mogących mieć znaczenie w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego. Niezależnie od tego, nawiązując do wątpliwości sądu odwoławczego, trzeba podkreślić, że raczej systemowe z reguły są „dwukierunkowe”. Po[d]awanie w wątpliwość stosowania do omawianej decyzji odmawiającej reguły z art. 83 ust. 2 ustawy systemowej, z uwagi na istnienie odmiennego rozwiązania w ustawie rolniczej, jest tak samo nośne, jak kwestionowanie wzorca z ustawy rolniczej przez pryzmat schematu przewidzianego w ustawie systemowej. W obu wypadkach zabiegi te są problematyczne, a w zderzeniu z wynikami wykładni językowej jawią się jako drugorzędne, czyli nieuprawnione. Również przywoływane przez Sąd Apelacyjny postulaty uznanych przedstawicieli literatury przedmiotu, o charakterze głównie „życzeniowym”, z jednej strony, stanowią niewątpliwy wkład w rozwój dyskursu prawnego, z drugiej jednak, z oczywistych względów, nie mogą przełamywać dyrektyw preferencji stosowanych przy wykładni obowiązujących przepisów. Inna jest rola doktryny, a inna sądów. Przedstawicielom nauki wolno „poruszać się swobodnie” po uznanych regułach interpretacji tekstu prawnego, sądowi taka dowolność nie uchodzi.

Reasumując: przeprowadzone rozważania pozwalają na przesądzenie, po pierwsze, że odmowa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozłożenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy systemowej następuje w formie decyzji administracyjnej, a po drugie, że w takim przypadku dopuszczalna jest droga sądowa przed sądem powszechnym.

Sąd Najwyższy wcześniej już sygnalizował, że najbardziej interesujące jest pytanie o rodzaj rozstrzygnięć sądu w razie wniesienia odwołania od wspomnianej decyzji odmownej. O aspekt ten sąd odwoławczy nie zapytał (...), choć nawiązuje do niego w swoich rozważaniach, a to oznacza, że może zostać on omówiony tylko w zarysie i nie jest wiążący.

Wywód w tym zakresie należy rozpocząć od zestawienia rozwiązań dopuszczonych w art. 29 ust. 1 i ust. 1a ustawy systemowej oraz przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Pozwalają one na wyprowadzenie k[il]ku interesujących wniosków. W art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. przewidziano, że sąd oddała odwołanie, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia. Alternatywą jest rozwiązanie przewidziane w § 2 tego artykułu. Przewiduje on, że w przypadku uwzględnienia odwołania sąd zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu rentowego i orzeka co do istoty sprawy. Przeniesienie tej formuły na grunt art. 29 ust. 1 i ust. 1a ustawy systemowej jest trudne. Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że w przepisy te wpisano rozwiązanie nietypowe. Organ rentowy w odpowiedzi na wniosek o rozłożenie należności z tytułu składek na raty – wydaje decyzję odmowną albo posługuje się „formą umowy”, a tym samym nie wydaje wówczas decyzji. Sprawia to, że decyzja odmowna może zostać wydana w co najmniej dwóch przypadkach, po pierwsze, gdy organ rentowy nie chce w żadnym przypadku zastosować ulgi, a po drugie, gdy zaproponowane przez

niego warunki, na jakich rozłożenie na raty miałyby nastąpić, nie zostały przyjęte przez płatnika składek. Przywołane możliwości nie przystają do schematu nakreślonego w art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c. Jest pewne, że odwołanie nie przysługuje do sądu powszechnego w razie zawarcia umowy. W wypadku wydania decyzji odmownej (co do wniosku o rozłożenie należności na raty) możliwe jest oddalenie przez sąd powszechny odwołania płatnika składek (art. 477¹⁴ § 1 k.p.c.), nie bardzo jednak wiadomo, na czym powinna polegać „zmiana zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy” (art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.). Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że „forma umowy”, o której mowa w art. 29 ust. 1a ustawy systemowej, po pierwsze, eliminuje możliwość wydania przez organ rentowy decyzji, a tym samym wzorzec z art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. jest w tym wypadku nieefektywny. Po drugie zaś, „umowa” z art. 29 ust. 1a ustawy systemowej (bez względu na jej problematyczny charakter prawny) może zaistnieć tylko w razie zgodnej woli organu rentowego i płatnika składek (wnioskodawcy). Ma to znaczenie, gdyż wyrok zmieniający z art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. koresponduje z „władczym”, a nie „umownym” sposobem rozwiązywania spraw. Inaczej rzecz ujmując: „orzeczenie co do istoty sprawy”, przewidziane w Kodeksie postępowania cywilnego, nie obejmuje nakazania organowi rentowemu zawarcia umowy o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty w określonym i ustalonym przez sąd kształcie. Element „umowny” wpisany w art. 29 ust. 1a ustawy systemowej, stanowiący alternatywę dla odmownego rozstrzygnięcia wniosku płatnika składek z art. 29 ust. 1 ustawy systemowej, nie poddaje się pod sądowe orzekanie o „istocie sprawy”. Nie znaczy to jednak, że art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. nie będzie miał zastosowania. Podlegającą przesądzeniu „istotą sprawy” – zdaniem Sądu Najwyższego – jest wyłącznie to, czy organ rentowy w danych okolicznościach sprawy miał podstawy do uznania, że „ze względów gospodarczych lub innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie” nie ma podstaw do rozłożenia należności z tytułu składek na raty. Ta sama miara służy do oceny, czy organ rentowy miał prawo odmówić zastosowania ulgi, jak również czy zaproponowana przez organ ulga była adekwatna (...) [do] wskazanych w przepisie przesłanek. Uznanie przez sąd, że decyzja odmowna organu rentowego nie przystaje (...) [do] przesłanek zawartych w art. 29 ust. 1 ustawy systemowej, skutkuje wyłącznie rozstrzygnięciem deklaratoryjnym. Sąd uchyla taką decyzję i ustala, że w sprawie istnieje podstawa do zawarcia umowy z art. 29 ust. 1 ustawy systemowej o rozłożeniu należności z tytułu składek na raty albo że zaproponowane przez organ rentowy warunki takiej umowy nie przystają do „względów gospodarczych lub innych przyczyn zasługujących na uwzględnienie”, a tym samym organ rentowy powinien zaproponować inne, korzystniejsze warunki umowy (bez ich określania przez sąd). Zdaniem Sądu Najwyższego zaprezentowany wzorzec postępowania koresponduje z niejednołą formułą z art. 29 (...) [ust.] 1 i 1a ustawy systemowej. Z jednej strony, zapewnia możliwość kontroli decyzji organu rentowego i to w materii, która mylnie postrzegalna jest jako „uznaniowa”, z drugiej zaś, nie narusza autonomii decyzyjnej organu rentowego. (...)

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 31 marca 2025 r.
(sygn. akt III FPS 5/24)

Sformułowanie ustawowe zawarte w art. 12 zdanie pierwsze ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2021 r. poz. 1043), „jeżeli przedmiotem nabycia jest prawo majątkowe polegające na obowiązku świadczeń powtarzających się na rzecz nabywcy, a wartość tego prawa nie może być ustalona w chwili powstania obowiązku podatkowego”, odnosi się do umowy renty, w ramach której jedna ze stron zobowiązuje się względem drugiej do określonych świadczeń okresowych w pieniądzu, przy czym podstawę opodatkowania, zgodnie z ww. regulacją prawną, ustala się w miarę wykonywania tych świadczeń, a więc stanowi ona wartość poszczególnej zapłaconej – otrzymanej raty renty.

Postanowieniem z 18 grudnia 2024 r., III FSK 714/23 skład NSA orzekający w sprawie ze skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Warszawie z 23 stycznia 2023 r., III SA/Wa 1478/22 (w sprawie dot. ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od spadków i darowizn) wystąpił – na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. – o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów NSA następującego zagadnienia prawnego: Czy sformułowanie ustawowe z art. 12 zdanie pierwsze ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, zgodnie z którym „jeżeli przedmiotem nabycia jest prawo majątkowe polegające na obowiązku świadczeń powtarzających się na rzecz nabywcy, a wartość tego prawa nie może być ustalona w chwili powstania obowiązku podatkowego”, odnosi się do umowy renty, w ramach której jedna ze stron zobowiązuje się względem drugiej do określonych świadczeń okresowych w pieniądzu?

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

(...) przedmiot opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn został wyznaczony zamkniętym katalogiem tytułów nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych i nie podlega wykładni rozszerzającej. Jakkolwiek art. 1 ust. 1 u.p.s.d. stanowi o nabyciu „własności rzeczy lub praw majątkowych”, to *de facto* przedmiotem opodatkowania jest nabycie praw majątkowych. Nabycie w drodze tytułów, o których mowa w art. 1 i 1a u.p.s.d., ma charakter pochodny, przy czym do tytułów nabycia praw majątkowych podlegających opodatkowaniu należy między innymi nieodpłatna renta (art. 1 pkt 6 u.p.s.d.).

Zagadnienie momentu powstania obowiązku podatkowego reguluje art. 6 u.p.s.d. Przedmiotem opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn są natomiast stany

faktyczne enumeratywnie wymienione w art. 1 i 1a u.p.s.d., tj. przypadki nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych związane ze zdarzeniami w tychże przepisach wymienionymi (np. nieodpłatna renta itd.) – zdarzenia te powodują, że dana osoba staje się podatnikiem. Tak uregulowany zakres przedmiotowy podatku w art. 1 i 1a u.p.s.d. („podatkowi podlega...”) został doprecyzowany art. 6 u.p.s.d., który odpowiada na pytanie, kiedy dane zdarzenie spowoduje powstanie obowiązku podatkowego. Prawodawca zdecydował się na dość kazuistyczne wskazanie momentów, w których nabywca staje się podatnikiem podatku od spadków i darowizn, uzależniając je od tytułu nabycia. Podatek od spadków i darowizn jest tak naprawdę daniną od nieodpłatnego nabycia majątku, można więc powiedzieć, że co do zasady obowiązek podatkowy powinien powstawać z chwilą faktycznego przysporzenia majątkowego (G. Liszewski, *Chwila powstania obowiązku podatkowego*, w: S. Bogucki, P. Smoleń, J. Szczygieł, K. Winiarski, G. Liszewski, *Podatek od spadków i darowizn. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 244 i 257). Tak się też stało w przypadku nieodpłatnej renty, gdyż zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 8 u.p.s.d. obowiązek podatkowy z tytułu nabycia w drodze nieodpłatnej renty powstaje z chwilą ustanowienia tego prawa. Oznacza to więc, że bez względu na dalsze losy powyższego stosunku prawnego (zwłaszcza to, czy na jego podstawie faktycznie dojdzie do jakichkolwiek przysporzeń majątkowych) nabywca stanie się podatnikiem już z chwilą powstania tych praw.

Podstawa opodatkowania postrzegana jest zazwyczaj w kategoriach konkretyzacji przedmiotu podatku, a ściślej – zindywidualizowanej co do wielkości i podmiotu części przedmiotu opodatkowania. W sytuacji opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn prawodawca w art. 7 u.p.s.d. zadecydował, że podstawa opodatkowania zostanie określona wartościowo, co jest uzasadnione przedmiotem podatku. Podstawę stanowi wartość nabytych rzeczy i praw majątkowych, ale tzw. czysta wartość, a zatem po potrąceniu długów i ciężarów. Podatek od spadków i darowizn należy w związku z tym do podatków majątkowych, wymierzany jest bowiem od przyrostu substancji majątkowej, nabytej w sposób nieodpłatny (K. Stelmaszczyk-Borszowska, *Chwila powstania obowiązku podatkowego*, w: P. Borszowski, K.J. Musiał, A. Nita, J. Wantoch-Rekowski, K. Stelmaszczyk-Borszowska, *Ustawa o podatku od spadków i darowizn. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 182).

Prawodawca w art. 12 u.p.s.d. reguluje sytuację, w której wartość nabycia, którego przedmiotem jest prawo majątkowe polegające na obowiązku świadczeń powtarzających się na rzecz nabywcy, nie może być ustalona w chwili powstania obowiązku podatkowego na podstawie art. 6 u.p.s.d. W pierwszym przypadku podstawa opodatkowania ustalana jest w miarę wykonywania powtarzających się świadczeń na rzecz nabywcy (art. 12 zdanie pierwsze *in principio* u.p.s.d.). W drugim przypadku podstawą opodatkowania będzie prawdopodobna wartość świadczeń powtarzających się okresowo za cały czas trwania obowiązku tych świadczeń (art. 12 zdanie pierwsze *in fine* u.p.s.d.). Skorzystanie z tej drugiej sytuacji przez organ podatkowy wymaga zgody podatnika i istnienia możliwości przyjęcia na podstawie swobodnego uznania za podstawę opodatkowania prawdopodobnej wartości

świadczeń powtarzających się za cały czas trwania obowiązku tych świadczeń (art. 12 zdanie drugie u.p.s.d.).

Uwzględniając podział świadczeń z uwagi na kryterium czasu na świadczenia jednorazowe, ciągłe i okresowe, należy przyjąć, że w art. 12 u.p.s.d. chodzi o świadczenia okresowe, a zatem takie, w których w ramach jednego i tego samego stosunku obligacyjnego dłużnik spełnia wiele świadczeń jednorazowych, przy czym istotnym elementem tych świadczeń jest ich powtarzalność. Do stosunków prawnych, których przedmiotem są lub mogą być świadczenia powtarzające się, można zaliczyć m.in. rentę (zob. M. Kaliński, *Świadczenia jednorazowe, ciągłe i okresowe*, w: A. Brzozowski, J. Jastrzębski, M. Kaliński, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2019, s. 57; M. Kaliński, *Renta*, w: A. Brzozowski, J. Jastrzębski, M. Kaliński, W.J. Kocot, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 425).

(...) Ustalając zakres znaczeniowy art. 12 zdanie pierwsze u.p.s.d., należy zauważyć, że regulacja ta została umieszczona w rozdziale trzecim ustawy, w ramach którego prawodawca określa ten element konstrukcji podatku od spadków i darowizn, który jest podstawą opodatkowania. W pierwszym rozwiązaniu legislacyjnym, któr[e] został[o] umieszczon[e] w tym rozdziale, tj. art. 7 u.p.s.d., prawodawca wprost wskazał, co stanowi podstawę opodatkowania. Regulację tę można zatem określić jako definicję podstawy opodatkowania. Niezależnie od tego unormowania, które ma charakter definiujący podstawę opodatkowania i jednocześnie otwierający jej zakres w tym podatku, trzeba także dodać, że kluczowa dla tej sprawy regulacja art. 12 u.p.s.d. również jest określeniem podstawy opodatkowania. W tym przypadku prawodawca co prawda nie posługuje się wprost zwrotem, co stanowi podstawę opodatkowania, lecz używa wyrażenia, że „podstawę opodatkowania ustala się”, jednakże nie można uznać, że wyrażenie to wskazuje na zakres umieszczony poza tym elementem konstrukcji prawnej podatku od spadków i darowizn. Wyrażenie ustawowe „podstawę opodatkowania ustala się” nie oznacza, że istnieje abstrakcyjnie ujęta podstawa opodatkowania, która podlega procesowi ustalenia. Przyjęty sposób sformułowania ustawowego wynika po pierwsze ze stwierdzenia, że unormowanie to stanowi szczególną regulację dotyczącą tego elementu konstrukcji prawnej podatku w porównaniu (...) [z] wyjściow[ym] rozwiązani[em] zawart[ym] w art. 7 u.p.s.d. Po drugie natomiast użycie wskazanego zwrotu oznacza ujęcie także istoty podstawy opodatkowania, która *de facto* podlega ustaleniu.

Umieszczenie więc regulacji dotyczącej podstawy opodatkowania w art. 12 u.p.s.d. powoduje określone konsekwencje, które należy w pierwszej kolejności rozpatrywać przez uwzględnienie charakterystycznej dla prawa podatkowego relacji pomiędzy przedmiotem a podstawą opodatkowania. O ile przedmiot opodatkowania stanowi w ogólnym ujęciu obszar sytuacji, które prawodawca obejmuje przedmiotem opodatkowania (P. Borszowski, *Określenie konstrukcji prawnej podatku*, w: *Prawo podatkowe z kasami i pytaniami*, red. P. Borszowski, Warszawa 2023, s. 26), to już podstawa opodatkowania precyzuje ten zakres, wskazując w sposób ilościowy lub wartościowy fragment przedmiotu opodatkowania (R. Mastalski, *Prawo podatkowe*,

Warszawa 2019, s. 53). Oznacza to, że na pierwszym poziomie analizy zakresu znaczeniowego art. 12 zdanie pierwsze u.p.s.d. należy uwzględnić tę relację pomiędzy przedmiotem a podstawą opodatkowania.

Konieczne następnie staje się wskazanie na moment powstania obowiązku podatkowego w przypadku nabycia w drodze renty. Jak już powyżej zostało nadmienione, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 8 u.p.s.d., w przypadku nabycia w drodze renty obowiązek podatkowy powstaje z chwilą ustanowienia tego prawa. Prawodawca, określając moment powstania obowiązku podatkowego w przypadku renty, nakazuje więc uwzględniać chwilę jej ustanowienia. Oznacza to, że już w ramach objęcia renty przedmiotem opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn należy uwzględnić odpowiednie regulacje Kodeksu cywilnego. Ustawowe sformułowanie „chwila ustanowienia danego prawa” oznacza konieczność ujęcia podatkowych konsekwencji ustanowienia tego prawa w oparciu o odpowiednie unormowania Kodeksu cywilnego dotyczące jego ustalenia. Nie sposób więc poszukiwać innego sposobu rozumienia tego ustawowego wyrażenia, które *de facto* wprost odnosi się do regulacji cywilistycznej.

Stwierdzenie to powoduje określone konsekwencje nie tylko dla elementu konstrukcji tego podatku, jakim jest przedmiot opodatkowania, ale także dla podstawy opodatkowania. Skoro prawodawca już na etapie objęcia przedmiotem opodatkowania nabycia w drodze renty nakazuje uwzględnić odpowiednie regulacje Kodeksu cywilnego dotyczące chwili jej ustanowienia, to nie sposób przyjąć, że rezygnuje z tego w ramach podstawy opodatkowania. Oznaczałoby to kształtowanie podstawy opodatkowania w zbyt dowolny sposób w drodze wykładni, bez uwzględnienia relacji do przedmiotu opodatkowania. Prowadziłoby to tym samym do obawy o kształtowanie zakresu obciążenia tym podatkiem niezgodnie z celami jego wprowadzenia. Nie można pominąć tego, że poza podstawowym celem tego obciążenia podatkowego, jakim jest cel fiskalny opodatkowania, prawodawca przez określone rozwiązania tej daniny publicznej realizuje również cele pozafiskalne, a zatem cele społeczne opodatkowania. Nie sposób zatem pominąć na etapie ustalania podstawy opodatkowania w odniesieniu do renty jej konstrukcji wynikającej z odpowiednich regulacji Kodeksu cywilnego.

Kontynuując te rozważania, należy je w sposób bezpośredni odnieść do kluczowego unormowania, tj. art. 12 zdanie pierwsze u.p.s.d. Powtórzenia wymaga, że zgodnie z tą regulacją, jeżeli przedmiotem nabycia jest prawo majątkowe polegające na obowiązku świadczeń powtarzających się na rzecz nabywcy, a wartość tego prawa nie może być ustalona w chwili powstania obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania ustala się w miarę wykonywania tych świadczeń. W art. 12 zdanie pierwsze *in principio* u.p.s.d. prawodawca odnosi się do fragmentu przedmiotu opodatkowania, wskazując na sytuację, gdy przedmiotem nabycia jest prawo majątkowe, polegające na obowiązku świadczeń powtarzających się na rzecz nabywcy. Nabycie prawa majątkowego polegającego na obowiązku świadczeń powtarzających się obejmuje swym zakresem także nabycie praw z umowy renty. (...) w doktrynie prawa cywilnego, jak również prawa podatkowego wskazuje się, co powyżej zarówno w pytaniu sądowym, jak i w niniejszym uzasadnieniu uchwały

zostało przedstawione, że umowa renty jest kwalifikowana jako nabycie prawa, z którego wynika obowiązek świadczeń powtarzających się.

Można zatem stwierdzić, że w art. 12 zdanie pierwsze *in principio* u.p.s.d. prawodawca stosunkowo szeroko otwiera zakres jej zastosowania. Dopiero w kolejnej części doprecyzowuje ten zakres przez stwierdzenie, że wartość tego prawa nie może być ustalona w chwili powstania obowiązku podatkowego (element ten odgrywa kluczową rolę do zakwalifikowania świadczeń powtarzających się do objęcia ich podstawą opodatkowania z art. 12 u.p.s.d., gdyż do tych świadczeń odnosi się również art. 13 tej ustawy, gdzie unormowano podstawę opodatkowania bez wskazania na ten element, który dotyczy sytuacji, gdy wartość tego prawa nie może być ustalona w chwili powstania obowiązku podatkowego). Dla takiej więc sytuacji podstawę opodatkowania ustala się w miarę wykonywania tych świadczeń. Konsekwencją (...) stwierdzenia, że wartość tego prawa nie może być ustalona w chwili powstania obowiązku podatkowego, jest wskazanie sposobu ustalenia podstawy opodatkowania.

Należy zauważyć, że również w tym unormowaniu prawodawca konsekwentnie odnosi się do chwili powstania obowiązku podatkowego. Oznacza to potwierdzenie, że skutek zastosowania regulacji z zakresu prawa cywilnego dotyczący, jak w tym przypadku, chwili ustanowienia praw z tytułu renty, zostaje „przeniesiony” do podstawy opodatkowania. Stanowi to zatem również punkt wyjścia do ustalenia sposobu rozumienia tego unormowania, ze szczególnym uwzględnieniem tej jego części, która odnosi się do braku możliwości ustalenia wartości tego prawa w chwili powstania obowiązku podatkowego.

Zwrot „wartość tego prawa” użyty w art. 12 zdanie pierwsze u.p.s.d. należy odnieść więc do stosunku prawnego umowy renty. Nie sposób poszukiwać odrębnego sposobu rozumienia tego wyrażenia, poprzestając jedynie na słowie wartość, chodzi bowiem o wartość tego prawa, a zatem wynikającego ze stosunku prawnego renty. Przyjęcie takiego sposobu rozumienia, które z wyrażenia wartość nakazuje uwzględnić skutki niejako obok stosunku prawnego renty, oznaczałoby równocześnie rozszerzenie elementu podstawy opodatkowania w relacji do przedmiotu opodatkowania. Taki sposób rozumienia tego ustawowego zwrotu należy także równocześnie zaprezentować do tej jego części, która wskazuje na brak możliwości ustalenia tej wartości. Nie chodzi zatem o techniczne ujęcie tego wyrażenia, gdzie zakres znaczeniowy byłby ustalany w oparciu o (...) możliwość wyliczenia bądź niemożliwość wyliczenia tego prawa. Nie można tu zatem poprzestać na stwierdzeniu, że prawodawca podatkowy przez pewien stopień swojej autonomii w taki sposób nakazuje kształtować podstawę opodatkowania, aby pominąć skutki, jakie wynikają z umowy renty. Umowa renty jest bowiem umową o charakterze losowym, zaś świadczenia z tej umowy nie mogą być z góry określone co do wysokości (Z. Radwański, *Umowa renty*, w: *System prawa prywatnego*, t. 8, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. J. Pańowicz-Lipska, Warszawa 2004, s. 588). Prowadzi to więc do wniosku, że w art. 12 zdanie pierwsze u.p.s.d. prawodawca obejmuje umowę renty, w ramach której jedna ze stron zobowiązuje się względem drugiej do określonych świadczeń okresowych w pieniądzu. (...)

2. Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 26 maja 2025 r. (sygn. akt II FPS 1/25)

Artykuł 272 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) w związku z art. 190 ust. 4 i art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej może stanowić podstawę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego także w przypadku, gdy rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją dotyczy przepisów stanowiących podstawę wydania prawomocnego orzeczenia niekończącego postępowania w sprawie, w tym orzeczenia w przedmiocie prawa pomocy.

Prezes NSA, działając na podstawie art. 36 § 1 i 2 p.u.s.a. oraz art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., wniósł o podjęcie przez skład siedmiu sędziów NSA uchwały wyjaśniającej: Czy art. 272 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 190 ust. 4 i art. 8 ust. 2 Konstytucji RP może stanowić podstawę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego także w przypadku, gdy rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją dotyczy przepisów stanowiących podstawę wydania orzeczenia niekończącego postępowania w sprawie, w tym orzeczenia w przedmiocie prawa pomocy?

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

(...) [uchwała NSA z 28 czerwca 2010 r., II GPS 1/10] przesądziła, że przepis art. 272 § 1 p.p.s.a. stanowi podstawę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego w każdym przypadku, gdy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą obejmuje akt normatywny, jaki stosował lub powinien zastosować sąd administracyjny lub organ administracji publicznej w danej sprawie.

(...) celem ustawowej procedury, realizującej normę art. 190 ust. 4 Konstytucji, musi być realne zagwarantowanie skutku w postaci uprawnienia do ponownego rozstrzygnięcia sprawy w nowym stanie prawnym, ustalonym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Swoboda ustawodawcy ukształtowania implementujących to uprawnienie przepisów jest w tym wypadku zawężona, a jej granice wyznacza okoliczność, że wzruszalność aktów stosowania prawa została przesądzona już na gruncie samej Konstytucji. Innymi słowy, niedopuszczalne jest ograniczanie zasady wzruszalności aktów stosowania prawa, wynikającej z art. 190 ust. 4 Konstytucji, poprzez regulacje wprowadzone w ustawach zwykłych, czy to wprost, czy też na skutek ich wykładni (zob. wyrok TK z 27 października 2004 r., SK 1/04; postanowienie TK z 2 marca 2004 r., S 1/04 (...); postanowienie NSA z 31 października 2024 r., I FZ 170/24). Celem ustawowej procedury realizującej konstytucyjną normę wznowienia postępowania musi być realne zagwarantowanie stosowania jej w praktyce, statuuje ona bowiem uprawnienie adresata orzeczenia do uruchomienia procedury ukierunkowanej na możliwość ponownego rozpoznania uprzednio zakończonej w danym postępowaniu sprawy objętej takim orzeczeniem wydanym

na podstawie przepisów uznanych za niekonstytucyjne (postanowienie NSA z 19 listopada 2024 r., III OSK 1612/24; wyrok NSA z 12 grudnia 2023 r., III OSK 5812/21), nawet jeżeli nie wprowadzono odrębnej procedury dla realizacji art. 190 ust. 4 Konstytucji RP (zob. *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safian, L. Bosek, t. 2, Warszawa 2016, s. 1220).

Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji, w istotnym dla sprawy zakresie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Brak sprecyzowania w tym przepisie, co ustrojodawca rozumie (...) [przez] pojęci[e] „prawomocn[e] orzecze[nia] sądow[e]”, wskazuje na jego wolę jak najszerszej interpretacji tego terminu i objęcie nim każdego z prawomocnych orzeczeń sądowych, bez względu na formę procesową i bez względu na to, czy jest to orzeczenie kończące postępowanie (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 852). Takie rozumienie tego zwrotu normatywnego jest tym bardziej uzasadnione, że art. 190 ust. 4 Konstytucji, przyznając jednostce prawo podmiotowe do rozstrzygnięcia sprawy w następstwie utraty mocy przez zdyskwalifikowaną normę prawną, nie deklaruje utraty skuteczności prawnej *ex lege* niekonstytucyjnych aktów stosowania prawa, lecz nakazuje wznowienie postępowania sądom orzekającym, na podstawie określonych procedur (zob. wyrok TK z 27 października 2004 r., SK 1/04; postanowienie NSA z 28 stycznia 2025 r., II OSK 2457/24), stąd przy jego stosowaniu sądy orzekające w sprawie powinny kierować się wykładnią prokonstytucyjną (zob. wyrok NSA z 25 października 2023 r., I OSK 2115/21). Tak więc zwrot normatywny „prawomocne orzeczenie sądowe” należy utożsamiać zarówno z wyrokami oraz postanowieniami kończącymi postępowanie w sprawie sądowoadministracyjnej w rozumieniu art. 1 p.p.s.a., jak i z postanowieniami niekończącymi postępowania, wydawanymi w sprawach wypadkowych (incydentalnych), w tym niezaskarżonymi sprzeciwem postanowieniami referendarza sądowego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jakkolwiek referendarzowi sądowemu nie przysługuje cecha niezawisłości, przysługująca sędziemu, a swoje czynności procesowe wykonuje we własnym imieniu jako referendarz sądowy, a nie jako sąd orzekający, (...) niemniej jego orzeczenie (postanowienie) jest orzeczeniem sądu i może mieć przymiot prawomocnego orzeczenia sądowego (zob. art. 254 § 1, art. 259 § 3 w zw. z art. 258 § 2 pkt 8 p.p.s.a.). Innymi słowy, przyjęcie, że prawomocne postanowienie referendarza sądowego wydawane w sprawach prawa pomocy wywołuje skutki takie jak prawomocne orzeczenie sądu, należy traktować jako swoiste odesłanie do odpowiedniego zastosowania przepisów określających skutki wywołane przez prawomocne orzeczenie sądowe.

(...) z perspektywy art. 79 ust. 1 w zw. z art. 190 ust. 4 Konstytucji, zawsze powinna istnieć możliwość usunięcia z obrotu prawnego każdego prawomocnego orzeczenia sądowego, które zostało oparte na niekonstytucyjnym przepisie, naruszającym konstytucyjne prawa i wolności (K. Dubaj, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 22 czerwca 2006 r., I GZ 2/06*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 162).

(...) szerokie rozumienie znaczenia pojęcia „orzeczenie sądowe” wydaje się ze wszelkich miar uzasadnione, nawet przy założeniu, że ustawodawca zwykły w procedurze, w jakiej zostało sformułowane pytanie prawne, wszystkich kwestii nie uregulował w sposób wyczerpujący. Stwierdził jedynie, że w przypadkach przewidzianych w dziale niniejszym można żądać wznowienia postępowania, które zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem (art. 270 p.p.s.a.). Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie (art. 272 § 1 p.p.s.a.).

Językowo z przepisów tych wynika, że mowa w nich jedynie o prawomocnym orzeczeniu (art. 270 p.p.s.a.) lub o wydanym orzeczeniu (art. 273 § 1 p.p.s.a.). (...) wznowienie postępowania na tej podstawie dotyczy tylko wyroków i postanowień kończących postępowanie w sprawie sądowoadministracyjnej w rozumieniu art. 1 p.p.s.a. (zob. chociażby postanowienie NSA z 14 lutego 1997 r., I SA 1468/96 (...); postanowienie WSA w Warszawie z 10 lipca 2019 r., II SA/Wa 1333/19 (...); postanowienie NSA z 23 października 2018 r., I OZ 942/18 (...); postanowienie NSA z 30 października 2024 r., I OSK 1973/24; H. Knysiak-Sudyka, [komentarz do art. 270 pkt 4], w: T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* (...), Warszawa 2016; A. Kabat, [komentarz do art. 270 pkt 3], w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* (...), Warszawa 2024; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, komentarz do art. 270).

Odmienny pogląd został wyrażony w postanowieniu NSA z 22 czerwca 2006 r., w którym NSA stwierdził, że po prawomocnym zakończeniu postępowania w sprawie sądowoadministracyjnej podstawę prawną żądania wzruszenia, w drodze wznowienia postępowania, prawomocnego postanowienia niekończącego postępowania w takiej sprawie stanowi wprost art. 190 ust. 4 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji, a do postępowania mają odpowiednie zastosowanie przepisy o wznowieniu postępowania sądowoadministracyjnego, to jest art. 272 § 2, art. 275, art. 276, art. 278–285 p.p.s.a., przy czym zdaniem Sądu żądanie jest dopuszczalne wówczas, gdy występuje związek między treścią postanowienia niekończącego postępowania a treścią orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie sądowoadministracyjnej (I GZ 2/06 (...)) z pozytywną glosą do tego orzeczenia K. Dubaj, *op. cit.*, s. 162–167). (...)

NSA (...) podziela ten nurt orzeczniczy, (...) który dopuszcza możliwość wznowienia postępowania w sprawie incydentalnej. Nie można jednak wznowienia w sprawie incydentalnej uzależniać od pozaustawowych przesłanek dopuszczalności wznowienia, jakimi byłyby przykładowo przesłanka, aby „niekonstytucyjnością został dotknięty przepis, który w bezpośredni i niewątpliwy sposób wywarł wpływ na kształt orzeczenia kończącego postępowanie przed sądem” (zob. W. Maciejko, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Casus” 2006, nr 1, s. 7), albo przesłanka „związku między treścią postanowienia niekończącego postępowania a treścią orzeczenia

kończącego postępowanie w sprawie sądowoadministracyjnej” (cytowane już postanowienie NSA z 22 czerwca 2006 r., I GZ 2/06). W tym ostatnim przypadku NSA wsparł swoją argumentację zmianami dokonanymi w Kodeksie postępowania cywilnego ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. (...). Dodane tą nowelą przepisy art. 403 § 4 i art. 416 (1) k.p.c. taką przesłankę wprowadziły, jakkolwiek wzruszenie postanowień niekończących postępowania, wydanych w sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem, dopuszczalne jest samodzielnie w trybie art. 416 (1) k.p.c., zaś rezultatem zastosowania tego przepisu może być wykreowanie podstawy wznowienia postępowania określonej w art. 403 § 4 k.p.c. (zob. K. Weitz, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze. Tom 2*, red. T. Ereciński, Warszawa 2009, s. 431). Jest to więc sytuacja diametralnie inna od tej, która stanowi przedmiot rozważań w niniejszej sprawie.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym nie ma w ogóle procedury wzruszania postanowień niekończących postępowania. Postanowienia te mogą być wydawane w danej sprawie lub poza nią, np. przyznanie prawa pomocy może być rozstrzygnięte przed wszczęciem postępowania w sprawie sądowoadministracyjnej; mogą mieć związek z treścią rozstrzygnięcia zapadłego w takiej sprawie, albo też pozostawać bez żadnego związku z taką sprawą. W tej sytuacji nie jest dopuszczalne rozstrzyganie o wznowieniu postępowania z uwzględnieniem innych przesłanek niż przepis ustawy, a zwłaszcza przepis ustawy zasadniczej.

Na dopuszczalność wznowienia postępowania w sprawach wpadkowych, w których zostało wydane postanowienie niekończące postępowania, bez wpływu pozostaje art. 165 p.p.s.a., zgodnie z którym postanowienia niekończące postępowania w sprawie mogą być uchylane i zmieniane wskutek zmiany okoliczności sprawy, chociażby były zaskarżalne, a nawet prawomocne. Zwrot normatywny „zmiana okoliczności sprawy”, zdaniem NSA, dotyczy tylko okoliczności faktycznych sprawy. Nie dotyczy okoliczności prawnych, do których niewątpliwie należy zaliczyć stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu przez Trybunał Konstytucyjny, co skutkuje inną podstawą prawną (zgodną z Konstytucją), na której powinno być oparte orzeczenie sądu. Sądy administracyjne bowiem są związane powszechną mocą obowiązującą orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które są elementem kształtującym stan prawny oceniany przez sąd w danym postępowaniu. To ostatnie stwierdzenie uwzględnia fakt, że w postępowaniu wpadkowym nie mamy do czynienia ze sprawą sądową w rozumieniu art. 1 p.p.s.a., (...) [lecz ze] sprawą incydentalną (wpadkową), która nie kończy postępowania w sprawie, ale może rozstrzygać nierzadko o istotnych prawach, konstytucyjnie naruszonych przez normę uznaną za niekonstytucyjną, a będącą podstawą takiego orzeczenia, np. kształtującego wysokość wynagrodzenia z tytułu świadczonej pomocy prawnej z urzędu, czy też ukarania karą porządkową (art. 49 § 1 p.u.s.p. w zw. z art. 29 p.u.s.a. lub art. 49 p.u.s.a.). Ponadto art. 165 p.p.s.a. ma zastosowanie w toku postępowania sądowoadministracyjnego, w związku z tym nie będzie mógł być stosowany po prawomocnym zakończeniu tego postępowania. Mówiąc o postanowieniach niekończących postępowania w sprawie sądowoadministracyjnej, należy zauważyć, że postanowienia te, wydawane w sprawach wpadkowych, bardzo często rozstrzygają określoną

kwestię w sposób definitywny, autonomiczny względem sprawy zasadniczej, wywołujący trwałe skutki, np. przyznają wynagrodzenie pełnomocnikowi ustanowionemu z urzędu, orzekają o karach w ramach „policji sesyjnej”, czy skutkują wyłączeniem sędziego od rozpoznania danej sprawy.

Z tych też być może powodów ustawodawca dodał do Kodeksu postępowania cywilnego art. 359 § 2 k.p.c., zgodnie z którym postanowienia niekończące postępowania w sprawie mogą być zmieniane lub uchylane także wówczas, gdy zostały wydane na podstawie aktu normatywnego uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą. (...) niemniej brak w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi unormowań, jakie wskutek kolejnych nowelizacji wprowadzono do Kodeksu postępowania cywilnego, nie oznacza, że wolą ustawodawcy było zróżnicowanie tych procedur w zakresie gwarantowanego przepisem art. 190 ust. 4 Konstytucji RP uprawnienia przysługującego podmiotom, w stosunku do których wydano rozstrzygnięcie na podstawie przepisu uznanego następnie za niekonstytucyjny.

(...) wykładnia przepisów art. 270 i art. 272 § 1 p.p.s.a. musi mieć prokonstytucyjny charakter i uwzględniać w pełnym zakresie treść art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Wprowadzając ten przepis do Konstytucji, ustrojodawca ustanowił generalną normę prawną, stanowiącą samoistną przesłankę wznowienia (zob. K. Pachnik, *Glosa do uchwały NSA z 28 czerwca 2010 r., II GPS 1/10*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 1, s. 209–215). Wznowienie postępowania przewidziane w art. 190 ust. 4 Konstytucji jest więc szczególną instytucją, określaną w doktrynie prawa pojęciem uzdrowienia (sanacji) postępowania opartego na niekonstytucyjnym akcie normatywnym. (...) regulacja ta stwarza możliwość ponownego rozpatrzenia danej sprawy na podstawie zmienionego stanu prawnego, ukształtowanego w następstwie orzeczenia Trybunału. Możliwość taka jest ujęta jako podmiotowe, konstytucyjne prawo uprawnionego (wyroki TK z: 20 lutego 2002 r., K 39/00 (...); 7 września 2006 r., SK 60/05 (...)).

(...) wznowienie postępowania, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, nie jest tożsame ze wznowieniem postępowania w ujęciu, w jakim instytucja ta funkcjonuje w poszczególnych procedurach, lecz obejmować ma wszelkie instrumenty proceduralne, przewidziane na wypadek orzeczenia przez Trybunał o niezgodności z Konstytucją podstawy prawnej orzeczenia (zob. P. Grzegorzczuk, *Wpływ Konstytucji na kształt sytuacji uzasadniających wzruszenie prawomocnego orzeczenia*, w: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*, S. Cieślak i in., Warszawa 2010, s. 161 i powołany tam wyrok TK z 2 marca 2004 r., SK 53/03 (...)). (...) mechanizmem przewidzianym w tym przepisie muszą być objęte zarówno wyroki, jak i postanowienia, bez względu na kończący bądź niekończący postępowania charakter (przykładowo wyroki TK: z 3 marca 2004 r., SK 53/03 (...), z 27 października 2004 r., SK 1/04 (...) i z 31 marca 2005 r., SK 26/02 (...)).

(...) art. 190 ust. 4 Konstytucji nie pozwala różnicować dopuszczalności wznowienia w zależności od znaczenia orzeczenia dla postępowania (kończące postępowanie w sprawie, incydentalne) czy od jego merytorycznej zawartości (wyrok TK

z 7 września 2006 r., SK 60/05 (...)). Jako przykład tego kierunku wykładni można przywołać wyrok TK z 31 marca 2005 r., SK 26/02 (...), mocą którego za niedopuszczalne uznano wyłączenie spod nakazu „sanacji” rozstrzygnięć w przedmiocie kosztów procesu.

(...) Akceptacja stanowiska o niedopuszczalności wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem niekończącym postępowania w danej sprawie, wydane na stwierdzonej przez Trybunał niekonstytucyjnej podstawie prawnej, prowadziłaby do braku możliwości wykonania wyroku tegoż Trybunału, a ponadto został[a]by zakwestionowan[a] *ratio legis* art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, jak[a] jest przywrócenie stanu konstytucyjności konkretnego orzeczenia (wyrok TK z 27 października 2004 r., SK 1/04; wyrok NSA z 30 stycznia 2025 r., II FSK 1416/24). (...)

3. Wyrok NSA z dnia 15 października 2024 r. (sygn. akt II OSK 664/22)

Teza: Przepis art. 37b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.) znajduje zastosowanie do decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego wydanej na podstawie art. 51 ust. 4 powołanej ustawy.

Rozstrzygnięcie:

Naczelny Sąd Administracyjny (...) po rozpoznaniu (...) skargi kasacyjnej I.S. i M.S. od wyroku WSA w Warszawie z dnia 22 września 2021 r. sygn. akt VII SA/Wa 925/21 w sprawie ze skargi I.S. i M.S. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji uchyla zaskarżony wyrok, zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (...)

Z uzasadnienia:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 22 września 2021 r. sygn. akt VII SA/Wa 925/21 oddalił skargę I.S. i M.S. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 8 marca 2021 r. (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji.

Wyrok został wydany w następujących okolicznościach sprawy. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB) ww. decyzją z 8 marca 2021 r., po rozpatrzeniu odwołania I.S. i M.S., uchylił decyzję Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 29 grudnia 2020 r., (...), stwierdzając wydanie z naruszeniem prawa decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wodzisławiu Śląskim (dalej: PINB) (...) z 10 września 2015 r. zatwierdzającej projekt budowlany zamienny i nakładającej obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Jednocześnie GINB stwierdził nieważność decyzji PINB (...).

Zaskarżona decyzja zapadła w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych. Starosta Wodzisławski decyzją (...) z 5 września 2003 r. zatwierdził

projekt budowlany oraz udzielił M.S. pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego oraz rozbudowę istniejącego budynku gospodarczego. W ramach rozbudowy przewidziano powiększenie powierzchni parteru o trzy dodatkowe pomieszczenia gospodarcze o łącznej powierzchni 65,34 m².

Następnie, w związku z wnioskiem inwestora o zmianę decyzji o pozwoleniu na budowę poprzez zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na adaptację będącego w budowie budynku gospodarczego na przetwórnictwo mięsa, Starosta Wodzisławski decyzją (...) z 28 grudnia 2009 r. zmienił własną decyzję z 5 września 2003 r. zgodnie z dokumentacją stanowiącą załącznik do decyzji. Dodatkowo w trakcie kontroli przeprowadzonej przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wodzisławiu Śląskim 29 lipca 2015 r. stwierdzono, że na działce (...) w T. prowadzona jest budowa budynku przetwórstwa mięsa na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji zmieniającej to pozwolenie. Oględziny wykazały, że dokonano powiększenia pomieszczenia dostaw oraz wykonano wiatę pomiędzy istniejącymi na działce budynkami. W związku z powyższym PINB postanowieniem (...) z 30 lipca 2015 r., działając na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 4, ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.), nakazał skarżącym wstrzymać prowadzenie robót budowlanych związanych z rozbudową budynku gospodarczego (...) z uwagi na wykonywanie ich w sposób istotnie odbiegający od warunków określonych w pozwoleniu na budowę. Organ powiatowy zobowiązał również skarżących do przedłożenia w terminie 30 dni od dnia doręczenia ww. postanowienia inwentaryzacji wykonanych robót wraz z oceną techniczną.

Przedłożona przez inwestorów (skarżących) inwentaryzacja budynku wykazała, że pomieszczenie gospodarcze usytuowane od strony południowej budynku zwiększyło swoje wymiary (...) oraz wybudowano wiatę pomiędzy budynkiem gospodarczym a mieszkalnym, (...), której nie przewidywał zatwierdzony projekt budowlany. W konsekwencji PINB decyzją (...) z 14 sierpnia 2015 r. nałożył na skarżących obowiązek sporządzenia i przedłożenia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany dokonane w trakcie rozbudowy ww. budynku gospodarczego. Równocześnie, w związku z wydaniem przez PINB ww. decyzji, Starosta Wodzisławski, działając na podstawie art. 36a ust. 2 Prawa budowlanego, uchylił własną decyzję (...) z 5 września 2003 r. o pozwoleniu na budowę oraz zmieniającą ją decyzję (...) z 28 grudnia 2009 r. w części dotyczącej budowy budynku gospodarczego.

Po przedłożeniu przez inwestorów projektu budowlanego zamiennego rozbudowy budynku gospodarczego, PINB decyzją (...) z 10 września 2015 r. zatwierdził projekt budowlany rozbudowy budynku gospodarczego na działce (...) w T. oraz nałożył na inwestorów obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie ww. obiektu. Pismem z 11 lipca 2019 r. B.L. i A.L. (właściciele sąsiedniej nieruchomości – (...); dalej: uczestnicy) wnieśli o stwierdzenie nieważności ww. decyzji PINB z 10 września 2015 r. Śląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: Śląski WINB) postanowieniem z 1 października 2019 r. odmówił wszczęcia postępowania z uwagi na brak legitymacji procesowej wnioskodawców. GINB postanowieniem z 6 lutego 2020 r. utrzymał w mocy ww. rozstrzygnięcie Śląskiego

WINB. W wyniku rozpatrzenia skargi wniesionej przez uczestników na postanowienie GINB z 6 lutego 2020 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie prawomocnym wyrokiem z 18 czerwca 2020 r. sygn. akt VII SA/Wa 714/20 uchylił ww. postanowienie GINB oraz poprzedzające je postanowienie Śląskiego WINB z 1 października 2019 r. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd wskazał na przedwczesność stanowiska wymienionych organów, co do oczywistego braku interesu prawnego po stronie uczestników. Po ponownym rozpatrzeniu wniosku uczestników, Śląski WINB decyzją z 29 grudnia 2020 r. stwierdził wydanie ww. decyzji PINB (...) z 10 września 2015 r. z naruszeniem art. 35 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego w zw. z § 13 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały nr XXXI/245/13 Rady Gminy Gorzyce z dnia 3 czerwca 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar w granicach administracyjnych Gminy Gorzyce (Dz.Urz. Woj. Śląskiego z 2013 r. poz. 4288; dalej: m.p.z.p., plan). Organ pierwszej instancji wydał ww. rozstrzygnięcie na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.; dalej: k.p.a.). Zdaniem Śląskiego WINB w przedmiotowej sprawie zaistniała przesłanka pozytywna z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. rażące naruszenie art. 35 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego w zw. z § 13 ust. 1 pkt 1 i 2 m.p.z.p., które to przepisy obowiązywały w dacie wydawania decyzji PINB (...). Jednak z uwagi na równoległe zaistnienie przesłanki negatywnej przewidzianej w art. 37b Prawa budowlanego w obecnym brzmieniu, organ nie miał możliwości stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji.

Pismem z 28 stycznia 2021 r. I.S. i M.S. złożyli odwołanie od ww. decyzji Śląskiego WINB z 29 grudnia 2020 r. Skarżący wniesli o uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania w sprawie, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Po rozpatrzeniu ww. odwołania, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z 8 marca 2021 r. uchylił w całości decyzję Śląskiego WINB z 29 grudnia 2020 r. i stwierdził nieważność decyzji PINB z 10 września 2015 r. Organ odwoławczy wydał swoje rozstrzygnięcie na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. GINB wyjaśnił, że zatwierdzony projekt budowlany zamienny spornej inwestycji został sporządzony z istotnym naruszeniem obowiązujących w dacie jego zatwierdzenia przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego z dnia 25 kwietnia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 462). Przede wszystkim projekt nie zawierał projektu zagospodarowania działki sporządzonego na aktualnej mapie do celów projektowych. W projekcie znajdowała się jedynie kopia mapy zasadniczej przedstawiającej stan aktualny na 7 czerwca 2011 r. Powyższa mapa nie odzwierciedlała aktualnego na dzień sporządzenia projektu stanu zabudowy nieruchomości sąsiedniej, nie uwzględniała zmiany granic działek sąsiednich, jak również nie uwzględniała ich aktualnej numeracji (w tym numeru działki objętej inwestycją). Nie spełniała ona zatem wymogu aktualności. Ponadto zatwierdzony projekt budowlany zamienny był niekompletny. Oprócz opisu do projektu zagospodarowania działki, związęłego opisu zakresu opracowania, część architektoniczna

projektu zawierała rysunki oraz dane konstrukcyjne dotyczące jedynie rozbudowanego pomieszczenia gospodarczego (...). Co więcej, tytuł opracowania wskazywał, że dotyczy ono „rozbudowy budynku gospodarczego”, a zawartość projektu potwierdzała, że został on sporządzony jedynie dla tego pomieszczenia gospodarczego. Tymczasem przedmiotem opracowania powinien być zakład przetwórstwa mięsnego, powstały w wyniku adaptacji rozbudowywanego budynku gospodarczego na działce (...) w T. Takie przeznaczenie wynikało z decyzji Starosty Wodzisławskiego z 28 grudnia 2009 r. zmieniającej decyzję własną z 5 września 2003 r. o pozwoleniu na rozbudowę budynku gospodarczego. Również taki charakter posiadał obiekt budowlany w dacie sporządzania projektu budowlanego zamiennego i takie też przeznaczenie obiektu zostało wskazane w wydanym później pozwoleniu na użytkowanie ww. pomieszczenia gospodarczego przynależnego do przedmiotowego zakładu.

Według organu odwoławczego kluczowa jest również okoliczność, że sporna inwestycja znajduje się na terenie oznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem „I2MNI”, tj. na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (§ 2 ust. 2 pkt 1 lit. i/). Zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 1 planu, podstawowym przeznaczeniem terenów o symbolach od I1MNI do I94MNI jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Natomiast stosownie do § 13 ust. 1 pkt 2 planu, przeznaczeniem uzupełniającym terenów oznaczonych symbolem od I1MNI do I94MNI są usługi z zakresu: handlu detalicznego, gastronomii, opieki zdrowotnej, społecznej, opieki przedszkolnej, hotelarskie, ogrodnictwa, agroturystyki, administracji; obiekty biurowe, rzemiosło, rozbudowa istniejących obiektów związanych z działalnością rolniczą za wyjątkiem obiektów chowu i hodowli zwierząt; sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, drogi wewnętrzne, dojścia, parkingi, budynki gospodarcze, garaże, wiaty, obiekty małej architektury, urządzenia sportu i rekreacji, zieleń urządzone. Tymczasem, działalność prowadzona przez skarżącego w zakładzie przetwórstwa mięsnego stanowi produkcję. Tym samym przedmiotowa inwestycja nie mieści się w przeznaczeniu podstawowym terenu – terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, na którym jest ona zlokalizowana. Prowadzonej przez skarżących działalności – przetwórstwa mięsnego – nie można również uznać za działalność mieszczącą się w ramach działalności rolniczej. W ocenie GINB, projektowanej inwestycji nie można także zaliczyć do rzemiosła, które jest dopuszczalne jako przeznaczenie uzupełniające na terenie oznaczonym symbolem I2MNI. Przepis § 4 miejscowego planu zawiera słownik pojęć użytych w planie, jednakże nie zawarto w nim definicji „rzemiosła”. Natomiast stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz.U. z 2018 r. poz. 1267 – według stanu na dzień wydania kontrolowanej decyzji), rzemiosłem jest zawodowe wykonywanie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną, z wykorzystaniem zawodowych kwalifikacji tej osoby i jej pracy własnej, w imieniu własnym i na rachunek tej osoby – jeżeli jest ona mikroprzedsiębiorcą, małym przedsiębiorcą albo średnim przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Istotnym elementem powołanej wyżej definicji „rzemiosła”, na którą powołują się skarżący w odwołaniu, jest wykonywanie działalności gospodarczej

przez osobę fizyczną, z wykorzystaniem jej pracy własnej. W konsekwencji organ drugiej instancji stwierdził, że decyzja PINB w Wodzisławiu Śląskim z 10 września 2015 r. narusza art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego w zw. z § 13 ust. 1 pkt 1 i 2 miejscowego planu. Stosownie do art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Odnosząc się do kwestii możliwości stwierdzenia nieważności po upływie 5 lat, organ wyjaśnił, że zgodnie z art. 37b Prawa budowlanego, wprowadzonym ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane, nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat. Analogiczna regulacja obowiązuje co do decyzji udzielających pozwolenia na użytkowanie (art. 59h Prawa budowlanego). W ocenie GINB nieuprawnione jest jednak stanowisko Śląskiego WINB, że do decyzji zatwierdzającej projekt budowlany zamienny, którego obowiązek sporządzenia został nałożony w trybie art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, zastosowanie znajdzie przepis art. 37b ustawy.

(...) skarżący (...) złożyli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji GINB oraz poprzedzającej ją decyzji Śląskiego WINB. (...) Zaskarżonemu rozstrzygnięciu skarżący zarzucili:

(1) naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez jego błędną wykładnię i w konsekwencji stwierdzenie nieważności decyzji PINB (...) z 10 września 2015 r. z uwagi na rażące naruszenie art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, podczas gdy decyzja ta nie narusza prawa przede wszystkim dlatego, że projekt budowlany zamienny zatwierdzony decyzją PINB jest zgodny z uchwałą Rady Gminy Gorzyce (...)

z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto nawet jeśli przyjąć, że decyzja narusza przepisy prawa, to naruszenie takie nie ma charakteru rażącego;

- art. 7, art. 77 § 1, art. 80 w zw. z art. 107 § 3 i w zw. z art. 140 k.p.a. poprzez dowolne i nieoparte żadnym uzasadnieniem uznanie, że z akt sprawy bezspornie wynika, że działalność prowadzona przez skarżącego w zakładzie przetwórstwa mięsnego stanowi produkcję (a nie – dopuszczalne na gruncie m.p.z.p. – rzemiosło). Zdaniem skarżącego jego działalność nie nosi cech produkcji, a stanowi działalność rzemieślniczą;

- art. 107 § 3 w zw. z art. 140 k.p.a. i w zw. z art. 15 k.p.a. poprzez nierozpoznanie zarzutów przedstawionych przez skarżących w odwołaniu i pominięcie w zaskarżonej decyzji argumentacji zawartej w odwołaniu skarżących;

- art. 37b Prawa budowlanego przez jego błędną wykładnię i w konsekwencji jego niezasadne niezastosowanie na skutek przyjęcia, że przepis ten nie znajduje zastosowania do decyzji w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego przy jednoczesnym uznaniu, że decyzja w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego zastępuje pierwotną decyzję o pozwoleniu na budowę, podczas gdy cel tego przepisu (tj. zapewnienie trwałości decyzji administracyjnych i ochrona interesów właścicieli obiektów budowlanych) nakazuje zastosowanie go również do decyzji zatwierdzających projekt budowlany zamienny;

(2) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, a to art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego w zw. z § 13 ust. 1 pkt 1 i 2 m.p.z.p. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o rzemiośle poprzez ich błędną interpretację i uznanie, że działalność prowadzona przez skarżącego nie jest rzemiosłem. Odpowiadając w dniu 7 maja 2021 r. na ww. skargę organ drugiej instancji podtrzymał swoje stanowisko w sprawie i wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że skarga nie zasługiwała na uwzględnienie. Sąd wskazał, że uzasadniając rozstrzygnięcie wyrażone w wyroku, należy w szczególności odnieść się do trzech kwestii: (a) niezgodności kwestionowanej decyzji PINB (...) z 10 września 2015 r. z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; (b) charakteru działalności gospodarczej skarżącego oraz twierdzenia, że prowadzi on wyłącznie działalność rzemieślniczą, a także (c) zastosowania art. 37b Prawa budowlanego wprowadzonego do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. i zmieniającej tę ustawę z dniem 19 września 2020 r.

Po zbadaniu materiału dowodowego zawartego w aktach sprawy, Sąd uznał, że ustalenia organu pierwszej instancji, a także organu odwoławczego odnoszące się do niezgodności projektu budowlanego zamiennego zatwierdzonego przez PINB 10 września 2015 r. były w pełni zasadne. Z projektu budowlanego zamiennego wynika, że projektowany i rozbudowywany obiekt ma charakter zakładu produkcyjnego w zakresie przetwórstwa mięsa (argument skarżących odnoszący się do rzemieślniczego charakteru produkcji, o czym niżej, niczego tu nie zmienia). Już w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Śląskiego WINB oraz GINB i zakończonym wyrokiem WSA w Warszawie z 18 czerwca 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 714/20, ustalono, że przedmiotowy obiekt jest zakładem masarskim, który prowadzi „działalność produkcyjną w zakresie rozbioru mięsa czerwonego (wieprzowego i wołowego), produkcji wyrobów gotowych...”. Działalność rozpoczęto w 2005 r., a zdolność produkcyjna zakładu wynosi nie mniej niż 50 ton wyrobów na rok (patrz Protokół kontroli nr (...)). Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Katowicach potwierdził też, że przedmiotowy obiekt, mimo prowadzonych prac budowlanych, oddziałuje negatywnie na środowisko poprzez odprowadzanie ścieków z zakładu do trójkomorowego zbiornika, ale i na teren łąki należącej do właściciela zakładu (...). Nie było również wątpliwości, że charakter produkcyjny przedmiotowego zakładu znalazł swoje potwierdzenie w decyzji Starosty Wodzisławskiego z 29 grudnia 2009 r., a także w pozwoleniu na użytkowanie. Sami skarżący potwierdzili zresztą, być może w niezamierzony sposób, że zdolności produkcyjne zakładu wynoszą kilkadziesiąt ton produkcji rocznie. W ocenie Sądu, nie sposób zatem przyjąć, że przedsięwzięcie gospodarcze o takiej skali może być zlokalizowane na terenie, który według miejscowego planu zagospodarowania oznaczony jest symbolem I2MNI, tj. na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, o czym stanowi § 2 ust. 2 pkt 1 lit. i/ oraz §13 ust. 1 pkt 1 m.p.z.p. Zdaniem Sądu prowadzona przez skarżących działalność gospodarcza nie mieści się w kategoriach usług wymienionych w § 13 ust. 1 pkt 2 m.p.z.p. Należy bowiem podkreślić, że nieprzypadkowo z zakresu usług dopuszczonych na terenie objętym miejscowym

planem wyłączono działalność rolniczą polegającą na chowie i hodowli zwierząt. Oczywiście przetwórstwo mięsa jest działaniem odmiennym od wymienionej produkcji rolniczej, ale postanowienia planu wyraźnie wykluczają takie formy aktywności gospodarczej, które wiążą się z oddziaływaniem na sąsiednie nieruchomości poprzez wytwarzanie znacznej ilości ścieków ciekłych oraz emitowanie negatywnie odbieranych zapachów.

Przedstawiona niezgodność zatwierdzonego projektu budowlanego zamiennego z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania odpowiada przesłance rażącego naruszenia prawa wskazanej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (...). Nie ma też wątpliwości, że skutki prawne budowy na terenach mieszkaniowych zakładu przetwórstwa mięsa, która prowadzi do znaczących immisji zewnętrznych, nie mogą być zaakceptowane w praworządnym państwie. Sąd uznał również, że w pełni trafne jest odrzucenie przez organ odwoławczy argumentu skarżących, że ich działalność ma charakter rzemiosła, a zatem mieści się w zakresie dopuszczalnego przeznaczenia przedmiotowego terenu. Skarżący ignorują fakt, że pojęcie rzemiosła zdefiniowane w polskiej ustawie za istotną cechę tej działalności uznaje osobisty udział osoby fizycznej w wytwarzaniu określonych wytworów. Znaczna skala produkcji przedmiotowego zakładu przetwórstwa mięsa przekonuje, że skarżący bezpośrednio nie uczestniczą w tej produkcji. Prawdopodobnie pełnią funkcje zarządcze (menedżerskie) we własnym zakładzie, ale to właśnie powoduje, że nie można ich aktywności zawodowej uznać za postać rzemiosła w rozumieniu postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wykładnia celowościowa § 13 ust. 1 pkt 2 miejscowego planu prowadzi bowiem do wniosku, że rzemiosło zostało dopuszczone na terenach oznaczonych symbolem I1MN1 do I94MN1 ze względu na to, że uznawano je za aktywność nieoddziałującą negatywnie na sąsiednie nieruchomości.

Przedstawione stanowisko znalazło też swoje potwierdzenie w orzecznictwie NSA, który stwierdził, że „jeżeli w planie miejscowym używa się określenia, że dopuszcza się wytwórczość produkcyjną i rzemiosło, to nie można użycia takich pojęć utożsamiać z takim zamierzeniem normodawcy (organu, który uchwalił dany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego), że celem takiej regulacji jest ustanowienie podstawy do tworzenia na terenie przeznaczonym pod mieszkalnictwo zakładów produkcyjnych”. Nie wystarczy bowiem proste zakwalifikowanie do określonej kategorii działalności. Rozstrzygnięcie co do dopuszczalności lokalizacji określonego przedsięwzięcia (zakładu) zależy na przykład od tego, jakie maszyny są lub mają być używane w planowanej działalności albo jaka jest „opisana skala przedsięwzięcia”. Przepisy planistyczne należy bowiem interpretować przede wszystkim funkcjonalnie, tj. przez udzielenie odpowiedzi na pytanie: jakie są bądź mogą być skutki dopuszczenia określonej działalności na danym terenie, a nie tylko językowo (czy w planie użyto słowa „rzemiosło”, czy też nie), albo systemowo (jaką maksymalną liczbę pracowników może mieć „rzemieślnik”) (patrz wyrok NSA z 19 stycznia 2011 r. sygn. akt II OSK 56/10, LEX nr 746903).

Zdaniem Sądu skarżący nie mogą się więc powoływać na dopuszczenie „rzemiosła” jako argumentu na rzecz zgodności projektu budowlanego z miejscowym

planem. Dopuszczenie „rzemiosła” to wyjątek od normy przesądzającej, że podstawowym przeznaczeniem przedmiotowego obszaru jest budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne. Skoro więc jest to wyjątek od reguły, to należy interpretować go ściśle lub zwężająco. W polskiej kulturze prawnej przyjmuje się bowiem jako niekwestionowaną zasadę rozumowania, że norm formułujących wyjątki nie wolno interpretować rozszerzająco, czyli nie wolno im nadawać szerszego znaczenia niż wynikałoby z wykładni językowej (*exceptiones non sunt extendendae*). Z tego również względu stanowisko organu odwoławczego w rozpatrywanej sprawie Sąd uznał za zasadne.

Sąd podzielił również opinię GINB, że w rozpatrywanej sprawie nie może znaleźć zastosowania art. 37b Prawa budowlanego. Przepis ten stanowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeśli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat. Organ pierwszej instancji przyjął więc, że od daty wydania kwestionowanej decyzji PINB (10 września 2015 r.) do dnia wydania rozstrzygnięcia pierwszej instancji (29 grudnia 2020 r.) minęło właśnie pięć lat. Sąd zwrócił uwagę, że powołany przepis należy interpretować wąsko, a zatem wyrażenie „decyzja o pozwoleniu na budowę” należy ograniczyć do znaczenia nadanego mu przez art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę fakt, że art. 37b Prawa budowlanego został zamieszczony w rozdziale 4 pt. „Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych”. Rozdział ten obejmuje przepisy od art. 28 do art. 40a Prawa budowlanego. Tymczasem, pojęcie „zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego” jest używane dopiero w rozdziale 5a, noszącym tytuł „Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy”. Wykładnia systemowa ustawy Prawo budowlane nakazuje zatem wiązać art. 37b z rozpoczęciem robót budowlanych w myśl art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, a nie z postępowaniami legalizacyjnymi bądź naprawczymi uregulowanymi w art. 48-53a Prawa budowlanego. Różnice między przedmiotami postępowania (pozwolenie na rozpoczęcie robót budowlanych i legalizacja odstępstw od projektu) ma jednak znaczenie dla dopuszczalności zastosowania art. 37b Prawa budowlanego (patrz np. wyrok WSA w Olsztynie z 29 września 2020 r. sygn. akt II SA/Ol 228/20, LEX nr 3067361). Inaczej mówiąc, wprowadzenie w art. 37b Prawa budowlanego szczególnej ochrony inwestora ma zastosowanie do podmiotów działających zgodnie z prawem i – sięgając *per analogiam* do prawa cywilnego – działających w dobrej wierze. Natomiast inwestorom, którzy dopuścili się naruszenia prawa, taka szczególna ochrona nie przysługuje. I w tym więc zakresie stanowisko GINB Sąd uznał za trafne.

Mając na względzie powyższe ustalenia, WSA w Warszawie na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej p.p.s.a.) oddalił skargę.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyli I.S. i M.S., zaskarżając wyrok w całości, zarzucając:

(1) na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

a) art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez niedopełnienie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny obowiązku rozpoznania skargi na decyzję GINB z 8 marca 2021 r.

w granicach skargi, poprzez nierozpoznanie wszystkich zarzutów objętych skargą, skutkujące niesłusznym oddaleniem skargi w trybie art. 151 p.p.s.a.;

b) art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez brak odniesienia się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku do wszystkich zarzutów zgłoszonych przez skarżących w skardze na decyzję GINB, podczas gdy rozpoznanie tych zarzutów miało istotne znaczenie dla oceny prawidłowości zaskarżonej decyzji, co w konsekwencji doprowadziło do braku możliwości dokonania rzetelnej kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia;

c) art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ i c/ p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. i 133 § 1 p.p.s.a. poprzez ich niezastosowanie, skutkujące oddaleniem skargi w trybie art. 151 p.p.s.a., a to w następstwie przeprowadzenia przez WSA kontroli zaskarżonej decyzji w sposób nieprawidłowy i wybiórczy z pominięciem złożonych przez skarżących twierdzeń i zarzutów, tj.:

- uznanie, że skarżący pełnią w zakładzie funkcje menadżerskie, pomimo że w toku całego postępowania wskazywano, że to M.S. posiada uprawnienia masarza i to on samodzielnie wykonuje czynności zawodowe wraz z jednym zatrudnionym pracownikiem, a I.S. pomaga mężowi;

- uznanie, że prowadzona przez skarżących działalność charakteryzuje się znaczną skalą produkcji, mimo że wniosek taki nie wynika z akt sprawy, w szczególności z rocznej produkcji i liczby zatrudnionych osób;

(2) na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o rzemiośle poprzez niezastosowanie i dokonanie interpretacji pojęcia „rzemiosło” z pominięciem ustawowego znaczenia tegoż pojęcia, w wyniku czego błędnie przyjęto, że prowadzona przez skarżących działalność nie stanowi rzemiosła;

(3) na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej, poprzez niezastosowanie i uznanie, że zdolność produkcyjna zakładu skarżących stanowi działalności o znacznej skali produkcji;

(4) na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 37b Prawa budowlanego, poprzez błędną wykładnię przywołanego przepisu z pominięciem celu, dla którego został wprowadzony przez ustawodawcę.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie wniosli o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości (...). Ponadto wniesiono o przeprowadzenie dowodu z decyzji numer 48/07 na fakt wykonywania przez skarżących marginalnej, lokalnej i ograniczonej działalności.

W piśmie z 20 września 2024 r. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców poparł argumentację podniesioną w skardze kasacyjnej, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, rozpoznanie skargi i uchylenie zaskarżonej decyzji. W piśmie z dnia 3 października 2024 r. zatytułowanym „odpowiedź uczestników na skargę kasacyjną” uczestnicy postępowania – B.L. i A.L. odnieśli się

do stanowiska Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców zawartego w piśmie z 20 września 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje: skarga kasacyjna jest zasadna. Przedmiotem kontroli Sądu pierwszej instancji była decyzja Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 8 marca 2021 r. (...), którą organ ten uchylił decyzję Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 29 grudnia 2020 r., (...), stwierdzającą wydanie z naruszeniem prawa decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wodzisławiu Śląskim (...) z 10 września 2015 r. zatwierdzającej projekt budowlany zamienny i nakładającej obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Jednocześnie GINB stwierdził nieważność decyzji PINB nr 151/2015.

W niniejszej sprawie Sąd kontrolował zatem decyzję wydaną w ramach postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji. Celem tego postępowania jest ustalenie, czy badana decyzja dotknięta jest jedną z tzw. wad kwalifikowanych, wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a. Stwierdzenie nieważności decyzji jest wyjątkiem od zasady trwałości decyzji ostatecznych i nie może stanowić trybu konkurencyjnego w stosunku do postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie zwykłym, w którym doszłoby do ponownego badania sprawy od strony faktycznej. W postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji przedmiotem rozstrzygnięcia jest kwestionowana decyzja według stanu faktycznego i prawnego w dniu jej wydania. Jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji jest wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

W orzecznictwie przyjmuje się, że o rażącym naruszeniu prawa decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze – skutki, które wywołuje decyzja. Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności – gospodarcze lub społeczne, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji, jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa (zob. wyrok NSA z 9 lutego 2005 r. sygn. akt OSK 1134/04, CBOSA). Innymi słowy, o rażącym naruszeniu prawa można mówić wyłącznie w sytuacji, gdy proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu prowadzi do wniosku, że pozo- stają one ze sobą w jawnej sprzeczności (zob. wyroki NSA: z 6 kwietnia 2023 r. sygn. akt II OSK 1531/22; z 3 marca 2023 r. sygn. akt II OSK 616/20, CBOSA).

Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko organów, że kontrolowana w postępowaniu nieważnościowym decyzja PINB z 10 września 2015 r. obarczona jest wadą kwalifikowaną, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., rażąco bowiem narusza art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego w zw. z § 13 ust. 1 pkt 2 planu (...).

Ze stanowiskiem organów, zaakceptowanym przez Sąd pierwszej instancji nie sposób się zgodzić. Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo

budowlane (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.), przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do § 13 ust. 1 planu, na terenie oznaczonym symbolem I2MNI przewiduje się jako podstawowe przeznaczenie zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (pkt 1), a jako przeznaczenie uzupełniające (pkt 2):

- a) usługi z zakresu: handlu detalicznego, gastronomii, opieki zdrowotnej, społecznej, opieki przedszkolnej, hotelarskie, ogrodnictwa, agroturystyki, administracji, a także obiekty biurowe,
- b) rzemiosło,
- c) rozbudowę istniejących obiektów związanych z działalnością rolniczą z wyjątkiem obiektów chowu i hodowli zwierząt,
- d) sieci i urządzenia infrastruktury technicznej,
- e) drogi wewnętrzne, dojścia, parkingi,
- f) budynki gospodarcze, garaże, wiaty,
- g) obiekty małej architektury,
- h) urządzenia sportu i rekreacji,
- i) zieleń urządzonej.

W § 13 ust. 1 pkt 2 lit. b/ planu dopuszczono zatem „rzemiosło” jako przeznaczenie uzupełniające terenu I2MNI. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że plan nie precyzuje, co należy rozumieć przez pojęcie „rzemiosło”, ani nie zawęży tego pojęcia do jakiegoś konkretnego rodzaju rzemiosła, wyłączając z tego pojęcia działalność produkcyjną. W tej sytuacji bezpodstawne jest stanowisko organów, jak i Sądu pierwszej instancji, że działalność produkcyjna zakładu wyklucza możliwość zaliczenia jej do rzemiosła.

Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz.U. z 2015 r. poz. 1182 – według stanu na dzień wydania decyzji PINB z 10 września 2015 r.), rzemiosłem jest zawodowe wykonywanie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną, z udziałem kwalifikowanej pracy własnej, w imieniu własnym tej osoby i na jej rachunek, przy zatrudnieniu do 50 pracowników – zwaną dalej rzemieślnikiem. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 4 ustawy o rzemiośle, do rzemiosła nie zalicza się działalności: handlowej, gastronomicznej, transportowej, usług hotelarskich, usług świadczonych w wykonywaniu wolnych zawodów, usług leczniczych oraz działalności wytwórczej i usługowej artystów plastyków i fotografików. Z przepisów ustawy o rzemiośle również zatem nie wynika, że działalność rzemieślnicza nie może stanowić działalności produkcyjnej.

Zupełnie oderwane od akt sprawy i przepisów ustawy o rzemiośle jest twierdzenie Sądu pierwszej instancji, że „znaczna skala produkcji przedmiotowego zakładu przetwórstwa mięsa przekonuje, że skarżący bezpośrednio nie uczestniczą w tej produkcji. Prawdopodobnie pełnią funkcje zarządcze (menedżerskie) we własnym zakładzie, ale to właśnie powoduje, że nie można ich aktywności zawodowej uznać za postać rzemiosła w rozumieniu postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Jak wynika z akt sprawy, skarżący kasacyjnie posiada

legitymację mistrzowską nr (...) wydaną przez Izbę Rzemieślniczą w Katowicach, z której wynika, że jest mistrzem w rzemiośle – rzeźnictwie i wędliniarstwie. Ponadto należy zauważyć, że fakt zatrudniania pracowników nie wyklucza uznania danej działalności za rzemiosło, skoro ustawodawca wskazuje, że rzemieślnikiem jest osoba, która zatrudnia do 50 pracowników (art. 2 ust. 1 ustawy o rzemiośle). W tej sytuacji, skoro przepisy planu nie zawężają pojęcia rzemiosła do określonej działalności i nie wyłączają z zakresu tego pojęcia działalności produkcyjnej, to nie można § 13 ust. 1 pkt 2 lit. b/ planu interpretować na niekorzyść inwestora, gdyż prowadzi to do naruszenia wyrażonej w art. 22 Konstytucji RP zasady wolności gospodarczej. Brak było wobec tego podstaw do uznania, że działalność prowadzona przez skarżącego kasacyjnie nie jest rzemiosłem, a zatem że nie jest działalnością dopuszczoną przepisami planu jako przeznaczenie uzupełniające dla obszaru I2MNI.

Nieprawidłowo również Sąd pierwszej instancji wskazuje, że „prowadzona przez skarżących działalność gospodarcza nie mieści się w kategoriach usług wymienionych w § 13 ust. 1 pkt 2 m.p.z.p. Należy bowiem podkreślić, że nieprzypadkowo z zakresu usług dopuszczonych na terenie objętym miejscowym planem wyłączono działalność rolniczą polegającą na chowie i hodowli zwierząt”. Jak wynika z powołanego przepisu planu, usługi z zakresu: handlu detalicznego, gastronomii, opieki zdrowotnej, społecznej, opieki przedszkolnej, hotelarskie, ogrodnictwa, agroturystyki, administracji, a także obiekty biurowe zostały wymienione pod lit. a/, rzemiosło pod lit. b/, natomiast rozbudowa istniejących obiektów związanych z działalnością rolniczą, z wyjątkiem obiektów chowu i hodowli zwierząt, pod lit. c/, wobec tego zostały ujęte w odrębnych jednostkach redakcyjnych omawianego przepisu planu. Tymczasem Sąd pierwszej instancji błędnie odczytuje wskazany przepis, jakby wszystkie powołane rodzaje działalności miały stanowić usługi i dochodzi do nieprawidłowych wniosków w zakresie jego interpretacji.

Organy, jak i Sąd pierwszej instancji dokonują szczegółowej wykładni pojęcia „rzemiosło” celem wykazania, że działalność skarżącego kasacyjnie nie jest działalnością dopuszczoną przez § 13 ust. 1 pkt 2 lit. b/ planu, a zatem że doszło do rażącego naruszenia tego przepisu. Tymczasem o rażącym naruszeniu prawa można mówić, gdy mamy do czynienia z oczywistym naruszeniem przepisu. Jak już wyżej wskazano, cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść decyzji pozostaje w wyraźnej sprzeczności z treścią przepisu przez ich proste zestawienie ze sobą, przy czym nie chodzi tu o błędy w wykładni prawa, a o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny. Zatem nie jest rażącym naruszeniem prawa błędna wykładnia danego przepisu. Zagadnienie wykładni prawa jest uznawane za uchylające się spod kwalifikacji pod przesłankę rażącego naruszenia prawa, bo taki zarzut można postawić tylko zastosowaniu przepisu, którego treść jest niewątpliwie i jednolicie rozumiana (zob. wyrok NSA z 18 maja 2023 r. sygn. akt I OSK 1196/22, CBOSA). W niniejszej sprawie, wbrew twierdzeniom organów i Sądu pierwszej instancji, nie można zatem mówić o oczywistym naruszeniu ww. przepisu planu, które można byłoby zakwalifikować jako rażące naruszenie prawa.

Ponadto NSA nie podziela stanowiska Sądu pierwszej instancji i GINB, że art. 37b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)

nie znajduje zastosowania do decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego wydanej na podstawie art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego. Stosownie do art. 37b Prawa budowlanego, nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeśli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat. Zgodnie z art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego (według stanu na dzień wydania decyzji PINB z 10 września 2015 r.), po upływie terminu lub na wniosek inwestora, właściwy organ sprawdza wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, i wydaje decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych albo – jeżeli budowa została zakończona – o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego. W decyzji tej nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Nieprawidłowo Sąd wskazuje, że „wykładnia systemowa ustawy Prawo budowlane nakazuje wiązać art. 37b z rozpoczęciem robót budowlanych w myśl art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, a nie z postępowaniami legalizacyjnymi bądź naprawczymi uregulowanymi w art. 48-53a Prawa budowlanego”. Należy zauważyć – biorąc pod uwagę wykładnię systemową – że definicja „pozwolenia na budowę” znajduje się w art. 3 pkt 12 Prawa budowlanego, zgodnie z którym, przez „pozwolenie na budowę” należy rozumieć decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Podkreślenia wymaga, że decyzje, o których mowa w art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego, zastępują dotychczasowe pozwolenie na budowę, które zostało uchylone stosownie do art. 36a ust. 2 Prawa budowlanego. Mając na względzie ww. cel decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych (jeżeli budowa została zakończona – o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego) – zastąpienie pozwolenia na budowę, które zostało uchylone z powodu istotnego odstąpienia przez inwestora od warunków tego pozwolenia – stwierdzić należy, że decyzja taka jest decyzją o pozwoleniu na budowę, o której mowa w art. 37b Prawa budowlanego. Przemawia za tym fakt, że jest to w tej sytuacji jedyne pozwolenie na budowę, jakim legitymuje się inwestor, spełniające wymogi definicji z art. 3 pkt 12 Prawa budowlanego. Przepis art. 37b Prawa budowlanego należy odnosić do „decyzji o pozwoleniu na budowę” w szerokim ujęciu, tj. wszelkich decyzji zezwalających na prowadzenie robót budowlanych, również tych wydanych w postępowaniu naprawczym. Ponadto należy uwzględnić, że obowiązek przedłożenia projektu zamiennego stosuje się w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Ustawodawca, wprowadzając omawianą regulację dotyczącą przedawnienia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji w prawie budowlanym, odniósł ją do decyzji o pozwoleniu na budowę, jak i do pozwolenia na użytkowanie (art. 59h). Wobec braku podstaw do wykluczenia decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego, wydanej na podstawie art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego, z definicji „pozwolenia na budowę”, również z uwagi na wyżej wskazany cel wydania takiej decyzji – zastąpienie dotychczasowego pozwolenia na budowę, brak jest podstaw do odmowy zastosowania art. 37b Prawa budowlanego w stosunku do takiej decyzji.

Z uwagi jednak na stwierdzenie, że w sprawie nie doszło do rażącego naruszenia omawianego przepisu m.p.z.p., brak było również podstaw do wydania przez organ pierwszej instancji decyzji stwierdzającej, że decyzja PINB z 10 września 2015 r. została wydana z naruszeniem prawa.

Mając powyższe na względzie, należało uchylić zaskarżony wyrok i decyzje organów (...). Rozpoznając ponownie sprawę organ pierwszej instancji będzie miał na względzie uwagi wyżej poczynione.

4. Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2025 r. (sygn. akt III OSK 567/22)

Teza: Wysłanie przez podmiot przetwarzający dane osobowe korespondencji zawierającej PIT-11 na niewłaściwy adres oznacza, że doszło do nierzetelnego przetwarzania danych osobowych i sam ten fakt, niezależnie od skutków, jest podstawą do udzielenia przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych upomnienia temu podmiotowi na podstawie art. 58 ust. 2 lit. b/ rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE L 2016.119.1 z dnia 4 maja 2016 r.) za naruszenie art. 5 ust. 1 lit. a/ i lit. d/ tego rozporządzenia.

Rozstrzygnięcie:

Naczelny Sąd Administracyjny (...) po rozpoznaniu (...) skargi kasacyjnej Prezesa UODO od wyroku WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1489/21, w sprawie ze skargi K.C.I. sp. z o.o. (...) na decyzję Prezesa UODO (...) w przedmiocie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych
(...) uchyła zaskarżony wyrok w całości i oddala skargę (...).

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

(...) Prezes UODO, na skutek wniosku A.T. (...), wszczął postępowanie w sprawie nieprawidłowości w procesie przetwarzania jej danych osobowych przez K.C.I. sp. z o.o. (...) polegające na udostępnieniu jej danych osobowych zawartych w PIT-11 osobom trzecim. (...) Spółka wysłała jej PIT-11 (...) na błędny adres, którego uczestniczka nigdy nie podała jako swojego adresu korespondencyjnego ani adresu zamieszkania. (...) Spółka nie udzieliła odpowiedzi na skierowane do niej pismo uczestniczki (...), w którym m.in. zwróciła się o wyjaśnienie okoliczności, w których doszło do naruszenia jej danych osobowych. W konsekwencji uczestniczka zwróciła się do Prezesa UODO o nakazanie spółce dostosowania operacji przetwarzania jej danych osobowych do przepisów (...) RODO (...).

(...) Prezes UODO udzielił spółce upomnienia za naruszenie art. 5 ust. 1 lit. a/ i lit. d/ RODO polegające na nierzetelnym przetwarzaniu danych osobowych uczestniczki, w tym przetwarzaniu jej nieaktualnych danych osobowych (...).

Spółka wniosła do WSA w Warszawie skargę (...).

(...) Sąd pierwszej instancji uchylił pkt 1 ww. decyzji Prezesa UODO. (...)

Naczelný Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

(...) Skoro w toku postępowania administracyjnego ustalono, że spółka, za pośrednictwem Poczty Polskiej, skierowała do uczestniczki korespondencję zawierającą dokument PIT-11, a na przesyłce listowej wpisano (wprawdzie nieprawidłowy) adres uczestniczki, to nie ulega wątpliwości, że spółka dysponowała adresem uczestniczki, posiadała go i przetwarzała. Przy tym bez najmniejszego znaczenia pozostaje okoliczność, z jakiego systemu i kiedy adres ten został przez spółkę pozyskany, okoliczność ta jest prawnie irrelevantna. Nie ulega więc wątpliwości, że spółka przetwarzała dane osobowe uczestniczki, w tym dane adresowe, *a contrario* – gdyby danych nie posiadała, to nie mogłaby wystosować do niej korespondencji, a co za tym idzie – nie mogłaby tych danych przetwarzać.

(...) w ocenie Sądu pierwszej instancji organ nie ustalił, czy dane osobowe są przetwarzane prawidłowo, m.in. czy są aktualne. Twierdzenie to także nie koresponduje z materiałem dowodowym leżącym u podstaw wydanej decyzji. Organ bowiem ustalił, że spółka skierowała do uczestniczki korespondencję zawierającą jej dokument PIT-11 na nieprawidłowy adres, co jednoznacznie należy ocenić jako brak rzetelności w przetwarzaniu jej danych osobowych. Z kolei odnośnie [do] aktualności danych osobowych należy wskazać, że spółka powzięła informację o wadliwości adresu po nieudanej próbie doręczenia korespondencji i w konsekwencji tego ustalenia podjęła starania mające na celu ustalenie właściwego adresu uczestniczki i skuteczne doręczenie jej korespondencji, [gdyż] (...) Spółka przesyłała uczestniczce korektę PIT-11. (...)

Sąd pierwszej instancji wskazał również, że istotną okolicznością w niniejszej sprawie jest ustalenie, w jakim systemie teleinformatycznym ustalono błędny adres uczestniczki. Twierdzenie to, oprócz tego, że nie zostało w żaden sposób uzasadnione przez Sąd, również pozostaje prawnie irrelevantne na gruncie niniejszej sprawy. Żadne bowiem przepisy RODO nie obligują Prezesa UODO do ustalania pochodzenia danych osobowych podlegających nierzetelnemu przetwarzaniu ani nie łączą tej okoliczności z żadną sankcją.

(...) ważn[e] jest odróżnienie pojęcia „nieprawidłow[y] adres[us]” od pojęcia „adres[us] nieaktualn[y]”. W treści pkt 1 zaskarżonej decyzji Prezes UODO wskazuje na nierzetelne przetwarzanie danych osobowych uczestniczki, w tym przetwarzanie jej nieaktualnych danych osobowych, choć nie ulega wątpliwości, [że] w niniejszej sprawie przetwarzaniu podlegały nieprawidłowe dane osobowe – uczestniczka nigdy nie dysponowała adresem, na który spółka skierowała dotyczącą jej korespondencję. Niezależnie od powyższego, charakter wadliwości adresu korespondencyjnego (nieaktualny czy nieprawidłowy) pozostaje bez wpływu na ocenę, iż doszło do nierzetelnego przetwarzania danych osobowych uczestniczki przez spółkę. Fakt ten pozostaje bezsporny.

(...) Bezsporne jest (...), że spółka wysłała korespondencję zawierającą PIT-11 uczestniczki na niewłaściwy adres, co tym samym oznacza, że doszło do nierzetelnego przetwarzania jej danych osobowych i sam ten fakt uzasadniał prawidłowość wydanej decyzji. (...)

B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych

1. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 czerwca 2024 r. (sygn. akt I SA/Wr 925/23)

Teza: Skoro uzyskanie kredytu nie stanowi przychodu podatkowego, to kwota tego kredytu przekazana przez bank sprzedającemu nie może być kwalifikowana jako wydatek pomniejszający podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, gdyż z art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1509 ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.) wynika wprost, iż wydatkowany ma być przychód ze zbycia nieruchomości. Na gruncie art. 21 ust. 25 pkt 1 u.p.d.o.f. nie jest bowiem istotne źródło pokrycia wydatków pomniejszających podstawę opodatkowania, pod warunkiem jednak, że mieści się ono w obszarze przychodów w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, co wprost wynika z art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. – a do takich nie należy zaciągnięcie kredytu mieszkaniowego.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi R.S. na decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (...) w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości w 2018 r.

– oddala skargę w całości.

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

(...) skarżący (...) złożył w organie pierwszej instancji zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym 2018 PIT-39, wykazując w nim przychód z odpłatnego zbycia nieruchomości, koszty uzyskania oraz dochód i dochód zwolniony od podatku o tej samej wartości. (...)

(...) NUS [Naczelnik Urzędu Skarbowego] ustalił, że podatnik w 2018 r. uzyskał przychód z odpłatnego zbycia nieruchomości w wysokości (...), koszty uzyskania tego przychodu wyniosły (...), a dochód stanowił kwotę (...). (...) w okresie od dnia odpłatnego zbycia nieruchomości do końca 2020 r. skarżący poniósł wydatki na własne cele mieszkaniowe, o których mowa w art. 21 ust. 25 ustawy [u.p.d.o.f.] (...), w kwocie (...), uwzględniając spłatę kredytu hipotecznego i odsetek (...). Organ pierwszej instancji nie uwzględnił natomiast kwoty (...) pochodzącej z kredytu udzielonego skarżącemu przez B.S.A., która to kwota miała być przelana na konto sprzedającego.

(...) Nie zgadzając się z rozstrzygnięciem organu pierwszej instancji, skarżący wniósł od niego odwołanie w części, w jakiej zakwestionowano możliwość opłacania wydatków na własne cele mieszkaniowe z kredytu udzielonego podatnikowi na ten cel w 2019 r.

(...) DIAS [Dyrektor Izby Administracji Skarbowej] decyzję organu pierwszej instancji utrzymał w mocy. (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

(...) zobowiązanie podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości przed upływem 5 lat od je[j] nabycia, czyli źródła przychodów określonego w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ u.p.d.o.f., powstaje z mocy prawa. Oznacza to, że podatnicy, którzy uzyskają dochód z takiego źródła przychodów, zobowiązani są sami obliczyć należny podatek i wpłacić go na rachunek bankowy organu podatkowego.

Zgodnie z art. 30e ust. 1 i ust. 2 u.p.d.o.f. od dochodu z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/–c/ podatek dochodowy wynosi 19% podstawy obliczenia podatku. Podstawą obliczenia podatku, o której mowa w ust. 1, jest dochód stanowiący różnicę pomiędzy przychodem z odpłatnego zbycia nieruchomości lub praw określonym zgodnie z art. 19 a kosztami ustalonymi zgodnie z art. 22 ust. 6c i 6d, powiększoną o sumę odpisów amortyzacyjnych, o których mowa w art. 22h ust. 1 pkt 1, dokonanych od zbywanych nieruchomości lub praw.

W myśl art. 19 ust. 1 u.p.d.o.f. przychodem z odpłatnego zbycia nieruchomości lub praw majątkowych oraz innych rzeczy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8, jest ich wartość wyrażona w cenie określonej w umowie, pomniejszona o koszty odpłatnego zbycia.

Zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. wolne od podatku dochodowego są dochody z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, o których mowa w art. 30e, w wysokości, która odpowiada iloczynowi tego dochodu i udziału wydatków poniesionych na własne cele mieszkaniowe w przychodzie z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, jeżeli począwszy od dnia odpłatnego zbycia, nie później niż w okresie dwóch lat od końca roku podatkowego, w którym nastąpiło odpłatne zbycie, przychód uzyskany ze zbycia tej nieruchomości lub tego prawa majątkowego został wydatkowany na własne cele mieszkaniowe; udokumentowane wydatki poniesione na te cele uwzględnia się do wysokości przychodu z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych.

Z treści art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. wynika zatem, że [do] zastosowani[a] ulgi w nim przewidzianej konieczne jest spełnienie dwóch warunków, a mianowicie: wydatkowanie przychodu na własne cele mieszkaniowe i dokonanie tej czynności przed upływem dwuletniego terminu od końca roku podatkowego, w którym nastąpiło zbycie. Przepis ten wiąże skutek prawny w postaci zwolnienia określonego przychodu od podatku dochodowego od osób fizycznych z terminem wydatkowania środków pieniężnych, przy czym przy ocenie, czy podatnik przeznaczył środki ze sprzedaży lokalu na nabycie innego mieszkania w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, niezbędne jest uwzględnienie całości kształtu okoliczności sprawy, w tym porównanie uzyskanych środków i środków poniesionych na potrzeby mieszkalne w okresie dwóch lat od daty sprzedaży. (...) warunkiem korzystania ze zwolnienia, o którym mowa w tym przepisie, nie jest wydatkowanie na określone w nim cele konkretnych pieniędzy, lecz wartości przychodu uzyskanego ze sprzedaży nieruchomości lub prawa do lokalu. Jednakże wydatkowanie tej wartości musi nastąpić po wcześniejszym przyroście majątku

podatnika związanym ze sprzedażą nieruchomości (prawa do lokalu). Istotne jest przy tym nie tylko to, skąd pochodzą środki na nabycie nowej nieruchomości mieszkaniowej, lecz to, że w ciągu dwóch lat od daty sprzedaży, po uprzednim powiększeniu swojego majątku o środki pochodzące ze zbycia takiej nieruchomości, taką samą część przeznaczył na nabycie innej nieruchomości zaspokajającej potrzeby mieszkaniowe. Powyższe oznacza, że wydatki na cele mieszkaniowe nie muszą być ponoszone z tych samych fizycznie środków (nominałów), które podatnik uzyskał od nabywcy nieruchomości (tak wyrok NSA z 27 maja 2021 r., II FSK 3383/18 (...)).

Zgodnie z art. 21 ust. 25 pkt 1 i 2 u.p.d.o.f. (w brzmieniu obowiązującym w 2018 r.) za wydatki poniesione na cele, o których mowa w ust. 1 pkt 131, uważa się: (...).

(...) rolą Sądu było skontrolowanie zaskarżonej decyzji przede wszystkim w zakresie tego, czy przyznany i uruchomiony kredyt mieszkaniowy udzielony skarżącemu (...) listopada 2019 r., a zatem po uzyskaniu przez stronę przychodu ze zbycia nieruchomości, może zostać uznany za wydatek na własne cele mieszkaniowe w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. (...)

(...) wypada przypomnieć istotę podatku dochodowego od osób fizycznych, który – jak sama nazwa wskazuje – jest podatkiem dochodowym, a nie przychodowym, a zatem opodatkowaniu tym podatkiem podlega dochód. Podstawę opodatkowania rzeczonym podatkiem stanowi dochód rozumiany jako przychód pomniejszony o koszty uzyskania przychodu i inne odliczenia od dochodu wskazane w ustawie. Do tej konstrukcji nawiązuje regulacja art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f., z której wynika wprost, iż warunkiem skorzystania z uregulowanej tym przepisem ulgi jest wydatkowanie na własne cele mieszkaniowe przychodu uzyskanego ze zbycia tej nieruchomości lub tego prawa majątkowego. Innymi słowy, wydatkowany [po]winien być przychód podatnika zamierzającego z omawianej ulgi skorzystać, a zatem przysporzenie, jakie nastąpiło w majątku podatnika. (...) zaciągnięcie kredytu i uzyskanie pieniędzy od banku nie jest w świetle prawa podatkowego traktowane jako osiągnięcie przez podatnika przychodu do opodatkowania (od kwoty kredytu nie płaci się w momencie jego uzyskania podatku dochodowego), lecz jako sposób pozyskania finansowania ciążyących na podatniku zobowiązań. Tym samym, skoro uzyskanie kredytu nie stanowi przychodu podatkowego, to kwota tego kredytu przekazana przez bank sprzedającemu nie może być kwalifikowana jako wydatek pomniejszający podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, gdyż z art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. wynika wprost, iż wydatkowany ma być przychód ze zbycia nieruchomości. Zakwalifikowanie kwoty uzyskanego kredytu mieszkaniowego jako wydatku na własne cele mieszkaniowe podatnika stałoby tym samym w sprzeczności z jednoznaczną w tym zakresie wykładnią językową art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. W konsekwencji na gruncie art. 21 ust. 25 pkt 1 u.p.d.o.f. nie jest istotne źródło pokrycia wydatków pomniejszających podstawę opodatkowania, pod warunkiem jednak, że mieści się ono w obszarze przychodów w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, co wprost wynika z art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. – a do takich nie należy zaciągnięcie kredytu mieszkaniowego.

(...) ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych dopuszcza wprawdzie wzięcie pod uwagę wydatków poniesionych na spłaty kredytów, jednak po pierwsze wydatków na spłatę kredytów nie sposób utożsamiać z samym uzyskaniem kredytu, a ponadto regulacja ta dotyczy wyłącznie kredytów zaciągniętych przed dniem uzyskania przychodów z odpłatnego zbycia nieruchomości, co wynika jasno z przytoczonego powyżej brzmienia art. 21 ust. 25 pkt 2 u.p.d.o.f. (...) art. 21 ust. 25 u.p.d.o.f., jako dotyczący wyjątku od reguły opodatkowania, [po]winien być wykładany ściśle, zgodnie z jego literalnym brzmieniem. Taka wykładnia prowadzi natomiast do jednoznacznych wniosków, że zgodnie z wolą ustawodawcy wydatek na własne cele mieszkaniowe stanowi spłata kredytu (pożyczki) zaciągniętego przed dniem uzyskania przychodu z odpłatnego zbycia nieruchomości, a nie cała kwota kredytu zaciągniętego po dniu uzyskania przychodu z odpłatnego zbycia nieruchomości, co miało miejsce w sprawie.

(...) sam fakt wydatkowania kwoty z zaciągniętego kredytu nie może być traktowany jako wydatek poniesiony na cele mieszkaniowe w rozumieniu art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. w zw. z art. 21 ust. 25 pkt 1 i 2 tej ustawy. (...)

2. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2024 r. (sygn. akt III SA/Kr 1223/24)

Teza: Na możliwość zwolnienia z opłaty, na podstawie art. 64 pkt 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), osoby wnoszącej lub obowiązanej do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej nie ma wpływu to, że jej sytuacja materialna umożliwia wnoszenie tej opłaty, jeżeli osoba ta wykaże, w szczególności na podstawie dokumentów, rażące naruszenie przez mieszkańca domu obowiązku alimentacyjnego lub innych obowiązków rodzinnych względem osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi A.S. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego (...) w przedmiocie częściowego zwolnienia z odpłatności za pobyt ojca w domu pomocy społecznej

(...) uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji (...).

Z uzasadnienia:

(...) organ pierwszej instancji orzekł o częściowym zwolnieniu skarżącego z opłaty ponoszonej za pobyt ojca w Domu Pomocy Społecznej w O. (...)

(...) skarżący przedłożył dokumenty poświadczające, że jego ojciec nie wypełniał obowiązków rodzicielskich, niełożył na jego utrzymanie, ponadto przedstawił obszerną dokumentację poświadczającą o toczących się w sądach sprawach o zasądzenie alimentów od ojca, a następnie o podważeniu alimentów od ojca.

Jednocześnie skarżący przedstawił kopię wyroku Sądu Rejonowego (...) oddalając[go] powództwo ojca przeciwko skarżącemu o alimenty.

(...) ojciec ww. nie był pozbawiony władzy rodzicielskiej, a zeznania świadków (...) potwierdzają, że ojciec skarżącego nie posiadał z ww. żadnej relacji uczuciowej oraz nie wywiązywał się z obowiązków rodzicielskich. Powyższe okoliczności świadczą o rażącym naruszeniu przez ojca skarżącego obowiązków rodzinnych, takich jak obowiązek opieki i wychowania względem skarżącego, jednakże głównym powodem zastosowania zwolnienia w oparciu o art. 64 ustawy o pomocy społecznej powinna być sytuacja materialna zobowiązanego.

Organ stanął na stanowisku, że zwolnienie nie powinno nastąpić, jeżeli pomimo zaistnienia wskazanych w art. 64 ustawy o pomocy społecznej okoliczności osoba zobowiązana jest w stanie płacić za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej. (...)

SKO [Samorządowe Kolegium Odwoławcze] (...) uznało wniesione odwołanie za nieuzasadnione (...). (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

(...) Zgodnie z treścią art. 64 u.p.s. osoby wnoszące opłatę lub obowiązane do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca domu w domu pomocy społecznej można zwolnić z tej opłaty częściowo lub całkowicie, na ich wniosek, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, w szczególności jeżeli: (...)

7) osoba obowiązana do wnoszenia opłaty wykaże, w szczególności na podstawie dokumentów dołączonych do wniosku, rażące naruszenie przez osobę kierowaną do domu pomocy społecznej lub mieszkańca domu obowiązku alimentacyjnego lub innych obowiązków rodzinnych względem osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty.

Zakres zwolnienia objęty jest uznaniem administracyjnym. (...)

W wyrokach z 10 maja 2012 r., I OSK 292/12 i I OSK 369/12 (...) NSA wskazał, że uzasadnienie aktu wydanego w ramach uznania administracyjnego [po]winno być „na tyle wyczerpujące i zindywidualizowane, aby sąd administracyjny był w stanie ocenić, czy zawarte w decyzji rozstrzygnięcie nie zapadło z przekroczeniem granic uznania administracyjnego”. Z kolei w wyroku z 19 stycznia 2010 r., II FSK 1254/08 (...) NSA podkreślił, że „organ zobowiązany jest w sposób czytelny i umożliwiający kontrolę poszczególnych etapów rozumowania przedstawić wszystkie przesłanki faktyczne i interpretacyjne wnioskowania. Konieczne jest zatem wskazanie wyraźnych kryteriów decyzyjnych (dóbr chronionych przez prawo), w tym zwłaszcza znajdujących oparcie w wartościach konstytucyjnych, dopiero bowiem ich należyta identyfikacja i ustalenie ich hierarchii na tle konkretnego stanu faktycznego pozwala na instancyjną kontrolę rozstrzygnięcia mającego charakter uznaniowy, odwołującego się do ocen”. Uzasadnienie aktów z zakresu administracji publicznej [po]winno spełniać rolę informacyjną i edukacyjno-perswazyjną w stosunku do ich adresatów i umożliwiać kontrolę ich poprawności. Z tego względu motywy, które legły u podstaw rozstrzygnięcia – w niniejszej sprawie zwiększenie zakresu usług opiekuńczych o „prześcielanie łóżka”, „ubieranie” oraz „przygotowanie posiłków z uwzględnieniem zalecanej diety i zachowaniem

dbałości o higienę żywności” w miejsce „dostarczania jednego gorącego posiłku dziennie” – powinny być tak sformułowane, aby strona mogła poznać w pełni tok rozumowania poprzedzającego wydanie rozstrzygnięcia oraz zrozumieć, i w miarę możliwości zaakceptować, zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, jakimi kierował się organ przy załatwianiu jej sprawy. Istotne jest również, by na tej podstawie sąd administracyjny mógł skontrolować, czy podjęty akt nie ma charakteru dowolnego i mieści się w granicach swobodnego uznania (por. wyroki WSA w Krakowie z 7 lipca 2021 r., III SA/Kr 485/20 i III SA/Kr 483/20 (...)). Jak słusznie wskazał NSA w wyroku z 7 lipca 2015 r., I OSK 1375/14 (...), rozwiązanie takie oznacza przyznanie organowi administracji publicznej, przepisem prawa materialnego, w niniejszej sprawie art. 50 u.p.s., pewnego luzu decyzyjnego, polegającego na możliwości wyboru wymiaru i zakresu rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej. Działanie organu korzystającego z możliwości podjęcia decyzji w ramach uznania administracyjnego musi mieścić się w granicach określonych dążeniem do wyjaśnienia prawdy obiektywnej i obowiązkiem załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu strony. Przyznany organowi luz decyzyjny może być również częściowo determinowany już w samej treści przepisu upoważniającego organ do działania na zasadzie uznania administracyjnego. Sądowa kontrola aktów uznaniowych wymaga zbadania, czy akt znajduje oparcie w przepisach prawa materialnego i czy organ nie przekroczył granic uznania administracyjnego, a więc czy akt nie nosi znamion dowolności oraz czy organ uzasadnił swoje rozstrzygnięcie zindywidualizowanymi przesłankami odnoszącymi się do rozpatrywanej sprawy. Zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, w przypadku aktów uznaniowych, wymaga szczególnie starannego wyważenia obu tych interesów i w razie uznania prymatu interesu społecznego – wykazania w sposób niebudzący wątpliwości słuszności takiego rozstrzygnięcia. Brak takich działań uzasadniać może zarzut dowolności rozstrzygnięcia sprawy.

(...) warunki prawidłowości aktu o charakterze uznaniowym nie zostały w niniejszej sprawie spełnione.

Dla odkodowania normy zawartej w art. 64 pkt 7 u.p.s. zasadn[e] jest sięgnięcie do uzasadnienia (...) projektu ustawy nowelizującej u.p.s., tj. ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (...). Wskazano tam, że użyte w ustawie określenie „rażący” znaczy tyle co „wyraźny, rzucający się od razu w oczy, bardzo duży” i jest powszechnie używane, stosowane oraz poddawane sądowej wykładni od kilkudziesięciu lat na gruncie prawa cywilnego (choćby „rażące uchybienia” – art. 303 k.c., „rażąca strata” – art. 357 (1), art. 632 § 2 k.c., „rażąca niewdzięczność” – art. 898 § 1 k.c.) oraz rodzinnego („rażąco naganne postępowanie” – art. 58 § 2 k.r.o., „rażące zaniedbanie obowiązków wobec dziecka” – art. 111 § 1 k.r.o.). Użycie tego wyrażenia na gruncie projektowanego art. 64 pkt 7 ustawy jest zatem uzasadnione, gdyż organ będzie dokonywał oceny kwestii wypełniania obowiązku alimentacyjnego lub innych obowiązków rodzinnych względem osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty (a więc obowiązków o charakterze prawnorodzinnym, czyli cywilnym *sensu largo*).

Pojęcie „inne obowiązki rodzinne” obejmuje natomiast obowiązki szczegółowo zdefiniowane w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (...) dotyczących wykonywania władzy rodzicielskiej i relacji pomiędzy rodzicem a dzieckiem. Funkcjonuje również z powodzeniem w doktrynie prawnej. (...) wśród obowiązków rodzinnych wskazać należy: obowiązek wzajemnego szacunku i wspierania się rodziców i dzieci (art. 87 k.r.o.), obowiązek wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka z poszanowaniem jego godności i praw (art. 95 § 1 k.r.o.), obowiązek troszczenia się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka (art. 96 § 1 k.r.o.), obowiązek przygotowania dziecka do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień (art. 96 § 1 k.r.o.), obowiązek rodziców i dzieci utrzymywania ze sobą kontaktów (art. 113 k.r.o.), obowiązek dopełnienia czynności związanych ze zgłoszeniem dziecka do szkoły, obowiązek zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia szkolne czy obowiązek zapewnienia dziecku warunków umożliwiających przygotowywanie się do zajęć szkolnych (art. 40 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe).

(...) pojęcie obowiązków rodzinnych może być interpretowane szeroko. Do kategorii tej można zaliczyć zarówno obowiązki wynikające z przepisów prawa (np. obowiązek alimentacyjny, obowiązki wynikające z k.r.o.), jak i powinności czysto społeczne lub moralne (Jerzy Ciszewski (red.) i Jakub Knabe, Komentarz do art. 1008 Kodeksu cywilnego). W pojęciu niedopełnienia obowiązków rodzinnych zaś mieści się takie zachowanie, które prowadzi do faktycznego zerwania kontaktów rodzinnych i ustania więzi uczuciowej, normalnej w stosunkach rodzinnych (wyrok SN z 7 listopada 2002 r., II CKN 1397/00 (...); wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 27 lutego 2014 r., I ACa 1201/12 (...); Elżbieta Skowrońska-Bocian i Jacek Wierciński, Komentarz do art. 1008 Kodeksu cywilnego).

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że wprowadzona zmiana w zakresie przesłanki z pkt 7 art. 64 u.p.s. zrodziła się z dostrzeżonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich potrzeby wprowadzenia wyraźnej regulacji prawnej umożliwiającej organowi odstąpienie od obciążania odpłatnością za pobyt w domu pomocy społecznej w sytuacji, gdy zobowiązanie byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (na wzór art. 144(1) Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego).

Jak wskazano, RPO dostrzegł potrzebę zmiany prawa, gdyż obowiązująca dotychczas regulacja nie pozwalała m.in. krewnym na uchylenie się od obowiązku ponoszenia opłaty w sytuacji, kiedy jego nałożenie nie zasługuje na uwzględnienie ze względu na szczególne okoliczności, „(na przykład zobowiązanie do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej dotyczy osoby, która opuściła dawno rodzinę, nie realizowała obowiązku alimentacyjnego itp.)”. Potrzebę taką dostrzegł również Rzecznik Praw Dziecka, w przypadkach gdy chodzi o odpłatność za rodziców, „którzy całe życie nie interesowali się swoim dzieckiem i nie dokładali jakichkolwiek starań do jego wychowania, utrzymania, nie wywiązywali się z odpowiedzialności rodzicielskiej”.

Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z 5 października 2023 r., VIII SA/[Wa] 453/23 (...), „w ramach przesłanek wskazanych w pkt 7 należałoby uwzględnić długotrwałe niepłacenie alimentów lub ich przekazywanie w niepełnym wymiarze, porzucenie dziecka, długotrwałe niesprawowanie nad nim opieki, zmuszanie go

do pracy lub działalności przestępczej, stosowanie przemocy. Trzeba zaznaczyć, że okoliczności, na które zamierza powołać się osoba zobowiązana do wnoszenia opłaty za DPS, muszą być rażące i muszą zostać udowodnione. Nie wymaga się co prawda przedłożenia orzeczenia sądu, niemniej konieczne jest przedstawienie dowodów w postaci dokumentów (np. decyzji przyznającej świadczenie z funduszu alimentacyjnego na skutek bezskuteczności egzekucji wobec dłużnika alimentacyjnego) lub innych, w tym zeznań świadków”.

W okolicznościach niniejszej sprawy skarżący wnosił o całkowite zwolnienie z uwagi na trwałe zerwanie więzi z winy ojca, który wyprowadził się z domu rodzinnego, kiedy skarżący wraz z siostrą mieli po kilka lat, oraz niewywiązywanie się przez ojca z obowiązku alimentacyjnego.

(...) istotne dla rozstrzygnięcia okoliczności faktyczne – w przedmiocie spełnienia przesłanki rażącego naruszenia przez osobę skierowaną do domu pomocy społecznej obowiązku alimentacyjnego oraz – w niniejszej sprawie – innych obowiązków rodzinnych względem osoby zobowiązanej do wnoszenia opłat – zostały wyjaśnione w sposób pozwalający na uwzględnienie wniosku skarżącego.

Materiał dowodowy zgromadzony w sprawie uzasadnia stwierdzenie, że fakty i okoliczności mające istotne znaczenie z punktu widzenia możliwości dokonania prawidłowego rozstrzygnięcia w przedmiocie zwolnienia z opłat zostały wyjaśnione. Zgromadzony w tym zakresie materiał dowodowy jest kompletny i wystarczający do oceny stanu faktycznego i na jego podstawie Sąd uznał, że dokonana przez organy ocena zebranego materiału dowodowego jest całkowicie dowolna, czym organy dopuściły się istotnego uchybienia wymogom z art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a., naruszając zasady uznania administracyjnego.

Organu obu instancji w pewnym zakresie uwzględniły argumentację skarżącego, co doprowadziło do częściowego zwolnienia skarżącego z odpłatności za pobyt ojca w DPS.

Porzucenie dzieci przez ojca, niepłacenie przez niego alimentów, brak utrzymywania z dziećmi jakichkolwiek kontaktów stanowi – zdaniem Sądu – rażące naruszenie przez ojca skarżącego obowiązku alimentacyjnego oraz innych obowiązków rodzinnych względem osoby obowiązanej do wnoszenia opłat.

Organu administracji publicznej nie wzięły pod uwagę całkowitej nieobecności ojca w życiu skarżącego. Nieobecność ta, przejawiająca się całkowitym brakiem zainteresowania wobec skarżącego i zaniechaniem łożenia na jego utrzymanie, niewątpliwie stanowi rażące naruszenie obowiązku alimentacyjnego oraz innych obowiązków rodzinnych przez osobę kierowaną do DPS w rozumieniu art. 64 pkt 7 u.p.s.

Sąd podziela zatem ocenę skarżącego (...), iż SKO (...) utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji orzekającą o częściowym zwolnieniu skarżącego za pobyt jego ojca w DPS wyłącznie ze względu na sytuację materialną skarżącego.

(...) sam fakt rażącego naruszania obowiązku alimentacyjnego i innych obowiązków rodzinnych nie jest równoznaczny z zaistnieniem przesłanek uzasadniających obligatoryjne czy całkowite zwolnienie z obowiązku ponoszenia opłat. Nawet w takich sytuacjach (kiedy mowa o rażącym naruszeniu obowiązków alimentacyjnych lub innych obowiązków rodzinnych) ustawodawca nakazuje organom badać

konkretne okoliczności danej sprawy i z ich uwzględnieniem rozważać zasadność, a następnie zakres przyznawanej pomocy. Nie można natomiast zgodzić się ze stanowiskiem organów, że zwolnienie nie powinno nastąpić, jeżeli pomimo zaistnienia okoliczności wskazanych w art. 64 pkt 7 u.p.s. osoba zobowiązana jest w stanie płacić za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej. Stanowisko to jest sprzeczne z brzmieniem art. 64 u.p.s., który stanowi, że wnioskodawcę można zwolnić również całkowicie w przypadku zaistnienia określonych przesłanek, w tym wskazanych w pkt 7 tego przepisu. Organ [po]winien zatem bardzo szczegółowo uzasadnić wpływ konkretnych okoliczności sprawy, tj. zakresu i stopnia naruszenia przez mieszkańca DPS obowiązku alimentacyjnego lub innych obowiązków rodzinnych względem osoby obowiązanej do wnoszenia opłaty, na wielkość zwolnienia wnioskodawcy z odpłatności. W niniejszej sprawie natomiast uzasadnienia takiego brak, organy bowiem w żaden sposób nie wyjaśniły wysokości kwoty zwolnienia skarżącego, nie wskazały także, jakie przesłanki, poza dobrą sytuacją majątkową skarżącego, która w ocenie Sądu samodzielnie takiej podstawy stanowić nie może, wpłynęły na odmowę zwolnienia go z tej odpłatności w całości. (...)

3. Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 19 marca 2025 r. (sygn. akt I SA/Gd 392/21)

Teza: W ramach wykładni prokonstytucyjnej należy pominąć regulację rozporządzenia z dnia 16 sierpnia 2018 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez doradcę podatkowego ustanowionego z urzędu ((...) Dz.U. z 2018 r. poz. 1688) w tej części, która odnosi się do ustalenia stawek wynagrodzenia doradcy podatkowego za świadczoną pomoc prawną z urzędu, i zastąpić te stawki stawkami wynagrodzenia (opłat), jakie prawodawca przewidział za takiego samego rodzaju pracę (pomoc prawną) wyświadczoną przez doradcę prawnego ustanowionego z wyboru, tj. w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 sierpnia 2018 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności doradcy podatkowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1687).

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (...) po rozpoznaniu (...) wniosku doradcy podatkowego (...) o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w sprawie ze skargi (...) na decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (...) w przedmiocie określenia zobowiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2012 r. postanawia:

przyznać doradcy podatkowemu (...) ze Skarbu Państwa – Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku kwotę 8100 zł (osiem tysięcy sto złotych), w tym VAT, tytułem wynagrodzenia za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy, obejmujące udział w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

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

(...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 250 § 1 [p.p.s.a.] (...) wyznaczony adwokat, radca prawny, doradca podatkowy albo rzecznik patentowy otrzymuje wynagrodzenie według zasad określonych w przepisach o opłatach za czynności adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych albo rzeczników patentowych w zakresie ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej oraz zwrotu niezbędnych i udokumentowanych wydatków.

W odniesieniu do doradców podatkowych powyższe zasady reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 sierpnia 2018 r. (...).

Zgodnie z treścią wskazanego rozporządzenia wynagrodzenie w postępowaniu przed sądem administracyjnym wynosi w drugiej instancji za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej oraz udział w rozprawie przed NSA – 75% kwoty wynagrodzenia określonego w ust. 1, a jeżeli w drugiej instancji nie prowadził sprawy ten sam doradca podatkowy – 100% tej kwoty, w obu przypadkach nie mniej niż 120 zł (§ 6 ust. 2 pkt 1). Biorąc pod uwagę, że w niniejszej sprawie wartość przedmiotu sporu wynosiła 201 278 zł, to zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 lit. g/ wysokość wynagrodzenia pełnomocnika za udział w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji to 7200 zł. W związku z powyższym należne pełnomocnikowi wynagrodzenie, zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, to kwota 5400 zł.

Należy w tym miejscu wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w sprawach o sygn. SK 66/19, SK 78/21, SK 53/22, SK 85/22 oraz SK 83/19 orzekał o niezgodności z Konstytucją przepisów zawartych w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu i w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu. W orzeczeniach tych Trybunał kwestionował nieuzasadnione różnicowanie stawek i mechanizmów wynagradzania dla adwokatów i radców prawnych ustanowionych z urzędu względem adwokatów i radców prawnych ustanowionych z wyboru. W związku z powyższym Trybunał dostrzegł konieczność zasądzania na rzecz pełnomocników z urzędu opłat nie niższych niż przewidziane w rozporządzeniach regulujących stawki dla adwokatów i radców prawnych z wyboru, a więc przy uwzględnieniu rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (...) oraz w sprawie opłat za czynności radców prawnych (...).

(...) Trybunał nie zakwestionował zgodności z Konstytucją regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 sierpnia 2018 r. (...). Niemniej jednak należy mieć na względzie, że przepisy wskazywanego rozporządzenia określają podobne stawki i zasady przyznawania wynagrodzenia ustanowionemu pełnomocnikowi będącemu doradcą podatkowym (...) [do tych], które zawarte zostały w przepisach dotyczących radców prawnych i adwokatów, a które to normy zostały przez TK uznane za niezgodne z ustawą zasadniczą.

Mając na względzie, że nie ma żadnego uzasadnienia, aby różnicować sytuację pełnomocników, którym przyznawane jest wynagrodzenie za pomoc prawną

udzieloną z urzędu tylko z uwagi na ich status zawodowy, Sąd uznał, że pomimo niezakwestionowania zgodności z Konstytucją przepisów rozporządzenia z dnia 16 sierpnia 2018 r. przyznanie wynagrodzenia doradcy podatkowemu powinno nastąpić z pominięciem regulacji zawartych w tym akcie prawnym. Za takim stanowiskiem Sądu przemawia nie tylko brak podstaw do odmiennego traktowania pełnomocników, ale także wskazywane już podobieństwo uregulowań dotyczących przyznawania wynagrodzenia za pomoc prawną udzieloną z urzędu. Nie ma bowiem uzasadnionych podstaw do tego, aby o przyznaniu doradcy podatkowemu wynagrodzenia orzekać na podstawie przepisów, których tożsame brzmienie, choć na gruncie innego aktu prawnego, zostało uznane za sprzeczne z Konstytucją.

W związku z powyższym w ramach wykładni prokonstytucyjnej należy pominąć regulację rozporządzenia z dnia 16 sierpnia 2018 r. w tej części, która odnosi się do ustalenia stawek wynagrodzenia doradcy podatkowego za świadczoną pomoc prawną z urzędu, i zastąpić te stawki stawkami wynagrodzenia (opłat), jakie prawodawca przewidział za takiego samego rodzaju pracę (pomoc prawną) wyświadczoną przez doradcę prawnego ustanowionego z wyboru, tj. w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 sierpnia 2018 r. (...). W tym zakresie będą miały zatem zastosowanie przepisy § 2 ust. 2 pkt 1 oraz § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g/ wskazanego rozporządzenia. Z przywołanych przepisów wynika, że pełnomocnikowi będącemu doradcą podatkowym za udział w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji należne jest wynagrodzenie w wysokości 10 800 zł (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. g/). Z kolei za udział w postępowaniu przed sądem drugiej instancji wynagrodzenie wynosi 75% wskazanej wyżej sumy (§ 2 ust. 2 pkt 1), co stanowi kwotę w wysokości 8100 zł. W związku z tym doradcy podatkowemu ustanowionemu w niniejszej sprawie należało przyznać wynagrodzenie we wskazanej wysokości. (...)

Wybór: sędziowie NSA:

Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień
(Naczelny Sąd Administracyjny)

Opracowanie: *dr hab. Marcin Wiącek prof. UW*
(Uniwersytet Warszawski)

V. Glosy

Dr Paweł Gacek

[Adiunkt w Instytucie Prawa, Ekonomii i Administracji na Uniwersytecie Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie; radca prawny, Komenda Główna Policji;
OID: <https://orcid.org/0000-0001-6365-3146>]

Glosa do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 28 maja 2024 r. (sygn. akt I SA/Op 425/24)

Streszczenie: Komentowany wyrok dotyczył zagadnienia związanego z uprawnieniem strony, jakie przysługuje jej na podstawie art. 112 Kodeksu postępowania administracyjnego. Wskazano, że przepis ten chroni jedynie strony przed nieznanomością prawa i stanowi gwarancję tego, że z tej przyczyny nie odniosą szkody. Instrumentem prawnym służącym realizacji tego uprawnienia, jeśli strona zastosowała się do błędnego pouczenia w decyzji, wskutek czego termin do wniesienia odwołania upłynął, jest możliwość złożenia wniosku o przywrócenie tego terminu. Przepis art. 58 k.p.a. został przewidziany dla wszystkich przypadków, w których nastąpiło uchybienie terminowi procesowemu.

Słowa kluczowe: termin do wniesienia odwołania, pouczenie w decyzji administracyjnej, błędne pouczenie w decyzji administracyjnej, uchybienie terminowi do wniesienia odwołania, przywrócenie terminu do wniesienia odwołania

Teza:

W przypadku błędnego pouczenia o prawie do złożenia środka zaskarżenia art. 112 k.p.a. przyznaje stronie prawo do skorzystania z takiego środka w trybie i terminie wskazanym w tym pouczeniu. Powołany artykuł z mocy prawa udziela stronie ochrony prawnej, a tym samym nie ma podstaw do odsyłania strony na inną drogę ochrony prawnej (np. przez złożenie prośby o przywrócenie terminu), jeżeli ta ochrona jest przyznana z mocy prawa. Dla strony niepouczonej (błędnie pouczonej) termin do (...) wniesienia odwołania nie rozpoczął biegu, a więc taka strona, nawet uchybiwszy terminowi do wniesienia środka zaskarżenia na skutek braku pouczenia o przysługiwaniu takiego środka, może wnieść odwołanie w każdym czasie bez potrzeby dodatkowego składania wniosku o przywrócenie terminu.

Stan faktyczny sprawy rozstrzygniętej głosowanym postanowieniem przedstawiał się następująco. Organ pierwszej instancji (Komendant Wojewódzki Policji w Opolu) wydał decyzję, którą na podstawie art. 158 § 1 oraz art. 157 § 1 i 2 k.p.a.¹

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.

odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Komendanta Miejskiego Policji z 23 listopada 2020 r. w przedmiocie odmowy ponownego naliczenia, wyrównania wysokości i wypłaty należnego ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Wymieniona decyzja zawierała błędne pouczenie, że stronie przysługuje na nią prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, a skargę wnosi się za pośrednictwem Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu. Strona zastosowała się do tego pouczenia i zaskarżyła to rozstrzygnięcie do wymienionego sądu administracyjnego. W dniu 28 maja 2024 r. WSA w Opolu wydał głosowane postanowienie², którym odrzucił skargę, uznał ją bowiem za niedopuszczalną, jako że została wniesiona przedwcześnie. Sąd wskazał, że dla wypełnienia warunku niezbędnego do wniesienia skargi do sądu administracyjnego konieczne jest uprzednie wyczerpanie środków zaskarżenia w administracyjnym toku instancji. W sytuacji gdy strona nie wyczerpała tego trybu, skarga podlegała odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³. Stanowi on, że sąd odrzuca skargę, jeżeli wniesienie skargi z innych przyczyn jest niedopuszczalne, w szczególności gdy skarga zostanie wniesiona bez wyczerpania środków zaskarżenia. Skarżący uczynił natomiast przedmiotem zaskarżenia decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu wydaną przez ten organ jako organ pierwszej instancji, od której, zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a., przysługiwało prawo do wniesienia odwołania do organu wyższej instancji, w tym przypadku do Komendanta Głównego Policji, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia, mimo że organ w pouczeniu błędnie wskazał, że stronie przysługuje skarga do WSA w Opolu. W takim stanie rzeczy skarga nie była dopuszczalna z powodu niewyczerpania toku postępowania przed organami administracyjnymi. Podlegała ona zatem odrzuceniu, Sąd bowiem nie miał możliwości kontroli merytorycznej decyzji wydanej w pierwszej instancji.

Jednocześnie Sąd dostrzegł, że zaskarżona decyzja zawierała błędne pouczenie co do terminu oraz rodzaju środka jej zaskarżenia. Stosownie natomiast do art. 112 k.p.a. „Błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia”. Błędne pouczenie o przysługującym środku zaskarżenia należało wobec tego traktować na równi z brakiem takiego pouczenia. Powołany przepis art. 112 k.p.a. „z mocy prawa udziela stronie ochrony prawnej, a tym samym nie ma podstaw do odsyłania strony na inną drogę ochrony prawnej (np. przez złożenie prośby o przywrócenie terminu), jeżeli ta ochrona jest przyznana z mocy prawa”. W ocenie Sądu „Dla strony niepouczzonej (błędnie pouczonej) termin do (...) wniesienia odwołania nie rozpoczął biegu, a więc taka strona, nawet uchybiwszy terminowi do wniesienia środka zaskarżenia na skutek braku pouczenia o przysługiwaniu takiego środka, może wnieść odwołanie w każdym czasie bez potrzeby

² Legalis nr 3086607, CBOSA.

³ Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.

dotatkowego składania wniosku o przywrócenie terminu. (...) Błędne pouczenie strony o braku przysługiwania środka zaskarżenia lub brak pouczenia o przysługiwaniu środka zaskarżenia nie może prowadzić do negatywnych skutków dla samej strony, która z uchybieniem termin[owi] wniosła odwołanie. Taka strona może skutecznie wnieść odwołanie w każdej chwili, gdyż nie utraciła prawa do dopełnienia tej czynności w myśl wyrażnego przepisu prawa”.

Jeżeli chodzi o stan prawny, w analizowanej sprawie niesporny był fakt, że zgodnie z cytowanym art. 112 k.p.a. „Błędne pouczenie w decyzji⁴ co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia”⁵. Nie może jednak budzić wątpliwości, że czym innym jest pewne uprawnienie strony, które uzyskuje ona wskutek błędnego jej pouczenia, w sytuacji gdy zastosowała się do niego, albo wskutek braku takiego pouczenia, w sytuacji gdy nie podjęła z tego powodu żadnej czynności, a czym innym jest sposób realizacji przysługującego jej uprawnienia, a zatem wykorzystanie instrumentu prawnego, za pomocą którego może ona realizować to uprawnienie⁶. Ostatnia z wymienionych kwestii wymaga jednak usystematyzowania pewnych zagadnień.

Bezspornie, co do zasady, decyzja wydana przez organ pierwszej instancji, jeśli zostanie prawidłowo wprowadzona do obrotu prawnego, inicjuje termin do wniesienia odwołania, o którym mowa w art. 129 § 2 albo 3 k.p.a. Brak pouczenia w decyzji ani błędne pouczenie nie wpływają zasadniczo na bieg terminu do wniesienia odwołania⁷, chyba że w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia (ogłoszenia) decyzja ta, na wniosek strony lub z urzędu, zostanie uzupełniona co do prawa odwołania albo zostanie sprostowane pouczenie w tej kwestii⁸ (art. 111 § 1 lub 1a k.p.a.).

⁴ „Brak pouczenia traktowany jest jak błędne pouczenie w rozumieniu art. 112 k.p.a.” – M. Dyl, komentarz do art. 112, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis/el., teza 10.

⁵ Dotyczy to także sprzeciwu od decyzji – B. Adamiak, komentarz do art. 112, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis/el., teza 2 – i tam powołany wyrok NSA z 28 stycznia 2020 r., II OSK 689/18, Legalis nr 2286797, CBOSA.

⁶ Jak zaznaczył M. Dyl, w kwestii błędnego pouczenia zawartego w decyzji i uchybienia terminowi z tego powodu wyodrębniły się dwa podstawowe podejścia. Pierwsze z nich zakłada, że zastosowanie się do takiego pouczenia sanuje jego wadliwość z mocy prawa. Drugie natomiast przyjmuje, że uchybienie terminowi niezawinione przez stronę, będące wynikiem błędnego pouczenia, wymaga przywrócenia terminu do dokonania określonej czynności w trybie art. 58 k.p.a. (M. Dyl, komentarz do art. 112, w: *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, teza 18; M. Dyl, komentarz do art. 112, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2023, Legalis/el., teza 17 – i tam powołane orzecznictwo).

⁷ „Brak informacji co [do] sposobu wniesienia środków prawnych nie oznacza, że termin do złożenia stosownych środków zaskarżenia nie rozpoczyna biegu w ogóle” – wyrok NSA z 19 czerwca 2020 r., II OSK 260/20, Legalis nr 2828298, CBOSA. „Błędne informacje odnośnie [do] środka zaskarżenia w żaden sposób nie wpływają na bieg ustawowego terminu (nie zawieszają jego biegu)” – wyrok NSA z 23 stycznia 2018 r., II OSK 1364/17, Legalis nr 1757469, CBOSA. W tym samym tonie wyrok NSA z 21 grudnia 2005 r., I OSK 271/05, Legalis nr 101155, CBOSA.

⁸ Uzupełnienie – jeśli decyzja nie zawiera pouczenia o odwołaniu, a także gdy pouczenie jest niepełne. Sprostowanie pouczenia – gdy pouczenie nie stanowi oczywistej omyłki, lecz jest wynikiem błędnej interpretacji przepisów dotyczących wnoszenia środków prawnych od decyzji – *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 442.

W takim przypadku termin dla strony do wniesienia odwołania rozpoczyna bieg od dnia doręczenia (ogłoszenia) postanowienia, o którym mowa w art. 111 § 1b k.p.a. (art. 111 § 2 k.p.a.). Instytucja ta pozwala zatem na przesunięcie początku terminu do wniesienia odwołania i wytyczenie go od dnia doręczenia (ogłoszenia) postanowienia, o którym mowa w art. 111 § 2 k.p.a., jeżeli takie postanowienie zostanie wydane w terminie wskazanym w art. 111 § 1 lub 1a k.p.a. Po upływie tego terminu zdolność organu do wydania takiego postanowienia wygasa. Organ nie jest już władny ani z urzędu, ani na wniosek do podjęcia takiego działania. Jest bowiem zobligowany do podejmowania tylko takiego działania, które ma oparcie w przepisach prawa i następuje w granicach tych przepisów (art. 6 k.p.a.). Jeśli więc nie zastosowano instytucji, o której mowa w art. 111 § 1 lub 1a k.p.a., z której można skorzystać wyłącznie w terminie określonym tymi przepisami, to nie może być mowy o tym, że w ogóle wskutek braku pouczenia albo błędnego pouczenia w decyzji termin jej zaskarżenia nie rozpoczął biegu, nie biegł, a następnie nie ekspirował. Przepis art. 111 k.p.a. ma charakter wyjątkowy, a zastosowanie tego instrumentu umożliwia przesunięcie w czasie momentu, w którym następuje rozpoczęcie terminu do wniesienia odwołania, który, co do zasady, biegłby od dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie.

Jeśli z kolei organ dostrzegłby uchybienie w zakresie pouczenia zawartego w odwołaniu albo jego braku, ale upłynął już termin, o którym mowa w art. 111 § 1a k.p.a.⁹, to nic nie sprzeciwia się temu, by organ pismem poinformował o tym stronę – adresata decyzji (nie może już wówczas wydać postanowienia, gdyż możliwość jego wydania jest ograniczona w czasie). Takie działanie organu z pewnością realizowałoby zasadę ogólną zawartą w art. 9 k.p.a., która obliguje organ do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, a także zobowiązuje ten organ do czuwania nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezakończoności prawa. W tym celu zatem organ powinien udzielać im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Wobec tego, jeśli pismo takie dotarłoby do adresata już po upływie terminu do wniesienia odwołania (o którym mowa w art. 129 § 2 albo 3 k.p.a.), wymagałoby wskazania, że termin do wniesienia odwołania upłynął wskutek braku stosownego pouczenia albo błędnego pouczenia w skierowanej do strony decyzji, a także pouczenia jej co do możliwego trybu i terminu zaskarżenia tej decyzji.

Na marginesie należy tylko zaznaczyć, że jeśli organ nie zawarł takiego pouczenia w decyzji albo pouczenie w tym zakresie byłoby błędne, ale strona mimo to wniosłaby w terminie przewidzianym do wniesienia odwołania to odwołanie, to organ nie byłby już zobligowany do podejmowania dodatkowych czynności, którymi uzupełniłby ten brak albo sprostowałby to pouczenie, ale zobligowany byłby po wniesieniu tego odwołania przystąpić do jego niezwłocznego rozpatrzenia. Nie sposób byłoby w takiej sytuacji uznać za prawidłowe i zasadne wydania przez organ przed upływem terminu, o którym mowa w art. 111 § 1a k.p.a., postanowienia,

⁹ A strona także nie zażądałaby w terminie, o którym mowa w art. 111 § 1 k.p.a., uzupełnienia lub sprostowania decyzji w kwestiach wskazanych w tym przepisie.

o którym mowa w art. 111 § 1b k.p.a., które skutkowałyby przesunięciem terminu do wniesienia odwołania, stosownie do art. 111 § 2 k.p.a., wówczas bowiem należałoby konsekwentnie przyjąć, że termin ten rozpoczynałby bieg od dnia doręczenia (ogłoszenia) postanowienia stronie, a co za tym idzie – wniesione uprzednio przez stronę prawidłowo i terminowo odwołanie (w ustawowym terminie do jego wniesienia) należałoby następnie uznać za przedwczesne.

Niewątpliwie przepis art. 111 k.p.a. ma charakter ochronny. Jego celem jest stworzenie ochrony dla strony przed ewentualnymi negatywnymi następstwami, jakie mogłyby mieć miejsce z powodu nieznamości przez nią prawa. Właściwe stosowanie tej instytucji, co już zaznaczono, wymaga zatem wzięcia pod uwagę funkcji i celu tego przepisu. W tym kontekście konieczne jest uwzględnienie, czy wydanie takiego postanowienia w zaistniałych w danej sprawie okolicznościach (w sytuacji wniesienia przez stronę odwołania w ustawowym terminie pomimo błędnego pouczenia albo braku pouczenia w decyzji) będzie jeszcze realizowało cel tej konstrukcji prawnej, jakim jest ochrona interesu strony. Jeśli bowiem strona mimo braku pouczenia albo błędnego pouczenia zawartego w skierowanej do niej decyzji faktycznie i w prawidłowy sposób skorzystała z przysługującego jej ustawowego uprawnienia do zaskarżenia decyzji w drodze odwołania, to nie byłoby już zasadne wdrażanie instrumentu, o którym mowa w art. 111 § 1a k.p.a., który w takich okolicznościach nie spełniłby podstawowej funkcji, dla której został ustanowiony (tj. dla ochrony uprawnień strony). Organ powinien w takiej sytuacji kierować się zasadą wynikającą z art. 12 § 1 k.p.a., a tym samym powinien podjąć działania w sprawie, które umożliwiłyby mu jak najprostszymi środkami jej załatwienie, a więc powinien niezwłocznie rozpatrzyć odwołanie, zwłaszcza jeśli zostało ono wniesione w sposób prawidłowy i terminowy. Dodania również wymaga, że strona, gdyby sama uznała to za konieczne w kontekście ochrony jej partykularnego interesu, zamiast odwołania mogłaby w pierwszej kolejności wnieść podanie z żądaniem, o którym mowa w art. 111 § 1 k.p.a., co skutkowałoby wydaniem postanowienia, a co za tym idzie – przesunięciem terminu do zaskarżenia decyzji niezawierającej pouczenia albo zawierającej błędne pouczenie. Jeśli z tego uprawnienia nie skorzystała i pomimo uchybienia organu w zakresie błędnego pouczenia zawartego w decyzji albo w razie braku tego pouczenia w sposób prawidłowy i terminowy wniosła środek zaskarżenia w postaci odwołania, to należy wnosić, że jej intencją nie było już uzyskanie prawidłowego pouczenia, po to by przesunąć termin do wniesienia odwołania, ale wyłącznie skorzystanie z uprawnienia do zaskarżenia decyzji w drodze odwołania.

Jeśli natomiast strona nie zaskarżyła decyzji z powodu braku albo błędnego pouczenia w decyzji, a upłynął już termin, o którym mowa w art. 111 § 1 lub 2 k.p.a. (wskutek czego organ nie ma już możliwości skorzystania z tego instrumentu prawnego), to nie ma przeszkód do skierowania przez organ do strony pisma, w którym wskazano by, że termin do wniesienia odwołania od doręczonej jej decyzji upłynął na skutek braku stosownego pouczenia albo błędnego pouczenia co do trybu i terminu do wniesienia odwołania. Sama jednak taka informacja nie skutkowałaby automatycznym ponownym zainicjowaniem terminu do wniesienia odwołania przez stronę. Skoro termin ten już ekspirował, oznacza to, że wymaga on przywrócenia. Oczywiście zgodnie z art. 112 k.p.a. błędne pouczenie albo brak pouczenia w decyzji co do prawa

odwołania nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia albo która nie wykazała żadnej aktywności z tego powodu, że nie miała wiedzy o jakimkolwiek instrumencie prawnym, który przysługiwałby jej i umożliwiałby zakwestionowanie wydanej wobec niej decyzji. Nie budzi jednak wątpliwości, że w takiej sytuacji nie może być mowy o jakimkolwiek automatyzmie. Organ nie może *a limine* założyć *ex post*, że zawarcie prawidłowego pouczenia dla strony w decyzji o prawie do wniesienia odwołania niewątpliwie skutkowałoby skorzystaniem przez nią z tego uprawnienia. Nie może też założyć, że poinformowanie strony o braku pouczenia albo o błędnym pouczeniu, które powinno znaleźć się w uprzednio wydanej i doręczonej (ogłoszonej) stronie decyzji, będzie automatycznie skutkowało zastosowaniem się do niego przez stronę. Organ musi wobec tego ustalić, jaka jest obecna intencja strony, która z uwagi na nieznaną prawo nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia do zaskarżenia decyzji z powodu braku pouczenia albo błędnego pouczenia w decyzji. Organ nie może bowiem *ad hoc* założyć, że skoro nie zawarł w treści decyzji pouczenia albo zawarł błędne pouczenie, to automatycznie mogło to zaszkodzić stronie, która nie skorzystała z tego uprawnienia. To strona jest dysponentem uprawnienia do zaskarżenia decyzji, a więc tylko ona powinna decydować, czy uchybienie terminowi do wniesienia odwołania wskutek braku pouczenia albo błędnego pouczenia zamieszczonego w decyzji, czyli takie, które nastąpiło bez jej winy, naruszyło jej partykularny interes, a co za tym idzie – czy obecnie chciałaby z przysługującego jej uprawnienia skorzystać. Wobec tego organ powinien w takim przypadku poinformować o upływie terminu do wniesienia odwołania, za który to upływ strona nie ponosi żadnej winy. Powinien zawrzeć jednocześnie dodatkowe pouczenie, że termin ten na jej żądanie może zostać przywrócony. Tylko bowiem przywrócenie terminu do wniesienia odwołania daje możliwość ponownego zainicjowania terminu, który uprzednio upłynął. Co również istotne, informacja taka, jeśli dotrze do strony, a ta się z nią zapozna, znosi z tą chwilą stan nieświadomości strony, w którym się do tej pory znajdowała, w odniesieniu do kwestii związanej z możliwością kwestionowania wydanej wobec niej decyzji administracyjnej.

Instrumentem, który służy temu celowi, jest konstrukcja zawarta w art. 58 k.p.a. Umożliwia ona przywrócenie terminu na podjęcie określonej czynności procesowej, w tym na złożenie odwołania¹⁰. Należy zaznaczyć, że przepisom procedury administracyjnej nieznany jest tryb automatycznego przywracania terminu¹¹, polegający na ponownym zainicjowaniu terminu do dokonania czynności procesowej z tej przyczyny, że wina w tym zakresie nie leży po stronie adresata decyzji (strony postępowania), ale wyłącznie obciąża organ administracyjny z uwagi na to, że nie zawarł on w decyzji stosownego (prawidłowego) pouczenia albo zawarł błędne pouczenie. Zaznaczenia również wymaga, że nieznany jest też tryb przywracania

¹⁰ „(...) treść art. 112 k.p.a. stanowi podstawę skutecznego uchylenia się przez dany podmiot prawa od negatywnych skutków uchybienia terminowi w związku z zastosowaniem się do błędnego pouczenia. Powinno się to odbyć w drodze wykorzystania przez organ odpowiednich instrumentów prawnych, w tym w formie przywrócenia terminu z art. 58 k.p.a.” – wyrok NSA z 18 grudnia 2020 r., II OSK 2657/20, Legalis nr 2827098, CBOSA.

¹¹ Organ nie może w takiej sytuacji działać z urzędu, może jedynie działać na wyraźną prośbę zainteresowanego – *Postępowanie...*, red. T. Woś, s. 278.

uprawnienia do dokonania określonej czynności procesowej bez jednoczesnego przywrócenia terminu zastrzeżonego dla niej. Z kolei art. 112 k.p.a. nie może spowodować powstania ekstraordynaryjnego prawa podmiotowego dla strony, które nie jest przewidziane przepisami procedury administracyjnej, tylko z tej przyczyny, że organ zawarł w decyzji skierowanej do strony błędne pouczenie albo nie zawarł go wcale, a strona albo zastosowała się do niego, albo też wskutek nieznajomości prawa zachowywała się biernie, w następstwie czego uchybiła terminowi¹².

Nie można również założyć, że brak pouczenia albo zawarcie błędnego pouczenia w decyzji mogło skutkować niezainicjowaniem terminu do wniesienia odwołania w dniu wprowadzenia decyzji do obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 129 § 2 k.p.a. „Odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie”. Decydujący dla zainicjowania tego terminu jest więc wyłącznie fakt doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie. Wobec tego brak pouczenia w decyzji albo błędne pouczenie nie wpływa, co do zasady, na bieg terminu do wniesienia odwołania¹³. Jego przesunięcie możliwe jest wyłącznie, jeśli przepis szczególny tak stanowi (art. 111 § 2 k.p.a.). Uprawnienia takiego nie sposób wywieść z art. 112 k.p.a. ani z pozostałych przepisów procedury administracyjnej dotyczących odwołania. Skoro przepis art. 111 § 2 k.p.a. ma charakter wyjątkowy, to nie można tego rodzaju wyjątku rozciągać na sytuacje nieobjęte tym przepisem. Gdyby taka była wola ustawodawcy, wyraziłby ją *expressis verbis* w treści jednostek redakcyjnych poszczególnych przepisów prawa. Nie można zatem przyjąć, że błędne pouczenie zawarte w decyzji albo brak takiego pouczenia mogłyby skutkować, na mocy art. 112 k.p.a., nadaniem

¹² „Wprawdzie art. 112 k.p.a. stanowi, że błędne pouczenie w decyzji co do prawa wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia, ale też nie może dawać tej stronie specjalnych uprawnień naruszających ustalone prawem zasady postępowania. Błędne pouczenie będzie stanowiło uzasadnienie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, jeśli skarżący zechce z tej możliwości wzruszenia zaskarżonej decyzji skorzystać” – postanowienie NSA z 1 lipca 1998 r., III SA 230/97, Legalis nr 52368, CBOSA. Zob. także: wyrok NSA z 29 maja 2024 r., III OSK 1517/23, Legalis nr 3088202; postanowienie NSA z 11 kwietnia 2024 r., II OZ 190/24, Legalis nr 3072693; wyrok NSA z 19 lipca 2022 r., II OSK 2148/19, Legalis nr 2743724; wyrok NSA z 22 kwietnia 2022 r., I OSK 37/21, Legalis nr 2777697 (i tam powołane orzecznictwo); wyrok NSA z 1 października 1997 r., III SAB 30/97, Legalis nr 41217 – wszystkie dostępne w CBOSA. Zgodnie z ww. wyrokiem NSA z 23 stycznia 2018 r., II OSK 1364/17 „(...) ochrona wynikająca z art. 112 k.p.a. nie ma charakteru absolutnego. (...) treść tego przepisu należy rozumieć w taki sposób (...), że strona, korzystając z właściwych środków procesowych, może uniknąć negatywnych skutków uchybienia termin[owi], jeżeli przyczyną tego uchybienia było błędne pouczenie organu. W przypadku procedury administracyjnej środkiem takim jest wniosek o przywrócenie terminu do złożenia środka zaskarżenia, który organ administracji zobowiązany jest uwzględnić, stwierdzając, że do uchybienia termin[owi] doszło bez winy strony”. Zob. też ww. wyrok NSA z 21 grudnia 2005 r., I OSK 271/05. Odmienne wyrok NSA z 12 czerwca 2008 r., II GSK 169/08, Legalis nr 123729, CBOSA: „(...) konsekwencje naruszenia art. 112 k.p.a. w związku z art. 9 k.p.a. są takie, że w przypadku wniesienia spóźnionego odwołania, w związku z brakiem pouczenia, organ będzie zobowiązany takie odwołanie rozpatrzyć, bez potrzeby wnoszenia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania”. Zob. także postanowienie NSA z 29 listopada 2017 r., II OZ 1463/17, Legalis nr 1701659, CBOSA.

¹³ „Brak informacji co do sposobu wniesienia środków prawnych nie oznacza, że termin do złożenia stosownych środków zaskarżenia nie rozpoczyna biegu w ogóle” – ww. wyrok NSA z 22 kwietnia 2022 r., I OSK 37/21.

stronie uprawnienia do zaskarżenia tej decyzji w każdym czasie, ponieważ termin jej zaskarżenia nie rozpoczął biegu, a samo wniesienie odwołania skutkuje koniecznością jego rozpatrzenia bez potrzeby przywrócenia terminu. W takim wypadku odwołanie to byłoby traktowane tak, jakby zostało wniesione w terminie, a samo odwołanie uruchamiało termin do wniesienia odwołania. Jeśli każdy przypadek braku pouczenia albo błędnego pouczenia w decyzji byłby traktowany w ten sposób, to zbędne byłoby uregulowanie z art. 111 § 2 k.p.a., gdyż nie tylko ta szczególna regulacja umożliwiałyby przesunięcie początku terminu do wniesienia odwołania na inny moment niż chwila wprowadzenia decyzji do obrotu prawnego, ale skutek taki miałyby każdego rodzaju zdarzenie, którego źródłem byłoby błędne pouczenie zamieszczone w decyzji co do prawa odwołania, jeśli mogłoby to zaszkodzić stronie, która się do takiego pouczenia zastosowała, niezależnie od tego, czy organ posłużyłby się instrumentem, o którym mowa w art. 111 k.p.a., czy też nie.

Sama z kolei treść pisma skierowanego do strony, w którym zawarto by stosowne pouczenie, skutkowałaby ustaniem przyczyn uchybienia terminowi, o którym mowa w art. 58 § 2 k.p.a. Strona, składając wniosek o przywrócenie terminu (wraz z dopełnieniem czynności, dla której przewidziany był termin), potwierdziłaby w sposób niebudzący wątpliwości, że jej aktualną intencją jest zaskarżenie decyzji, której uprzednio nie zaskarżyła wskutek braku albo błędnego pouczenia w decyzji. Oczywiście zobligowana byłaby do zachowania terminu, o którym mowa w art. 58 § 2 k.p.a. Jest to termin procesowy, który nie podlega przywróceniu. Samo złożenie takiego wniosku zwalniałoby ją natomiast z konieczności uprawdopodobnienia, że uchybienie nastąpiło bez jej winy, winą ta bowiem (o czym organ posiada pełną wiedzę) obciążałaby wyłącznie ten organ, a nie stronę.

Toteż instytucja przywrócenia terminu nie może być traktowana jako przejaw zbędnego formalizmu. Pozwala na ustalenie punktu na osi czasowej, w którym ponownie zainicjowany zostanie termin procesowy (do wniesienia odwołania). Prawo do wniesienia odwołania nie jest bowiem prawem nieograniczonym w czasie. Nie budzi wątpliwości, że skorzystanie z tego środka zaskarżenia może nastąpić wyłącznie w obrębie terminu do wniesienia odwołania. Tym samym przywrócenie terminu do wniesienia odwołania pozwala na stwierdzenie, że odwołanie – dla którego zastrzeżony był ten termin, który bezskutecznie upłynął, lecz ponownie został zainicjowany – zostało wniesione w terminie do jego wniesienia, a nie w jakimkolwiek innym czasie, tj. poza tym terminem. Przepisy procedury administracyjnej nie przewidują w tym aspekcie żadnych wyjątków. Nie można by bowiem w szczególności uznać za skuteczne odwołania, które nie zostało wniesione w terminie (w obrębie bieżącego terminu). Jeśli zatem przepis art. 58 § 2 k.p.a. obliuguje do dopełnienia czynności, dla której określony był termin, a tym samym do złożenia odwołania wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, to w przypadku faktycznego jego przywrócenia nakazuje to złożone odwołanie traktować jako złożone w terminie. Tylko uprzednie przywrócenie terminu sprawia, że możliwe stają się jego ponowne zainicjowanie, jego bieg, a następnie jego upływ.

Przywrócenie terminu do wniesienia odwołania odwraca również skutek, który nastąpił w odniesieniu do wydanej uprzednio decyzji administracyjnej, co do której termin

do wniesienia odwołania bezskutecznie upłynął. Pozbawia jej cech ostateczności. Odmienne założenie skutkowałoby przyjęciem tezy, że decyzja niezawierająca pouczenia albo zawierająca błędne pouczenie, mimo prawidłowego wprowadzenia jej do obrotu prawnego, jeśli nie zostałaby zaskarżona w terminie, o którym mowa w art. 129 § 2 lub 3 k.p.a., nie mogłaby uzyskać, po bezskutecznym upływie terminu do wniesienia odwołania, przymiotu decyzji ostatecznej, właśnie wskutek tego, że była obarczona wymienioną wadą. Jeśli mogłaby zostać zaskarżona w każdym czasie, bez konieczności przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, to nie byłaby decyzją ostateczną, od takich decyzji bowiem, zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a., nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji (lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy). Takie założenie skutkowałoby z kolei koniecznością przyjęcia, że może ona nabyć tę cechę, tylko jeśli zostanie kiedykolwiek zaskarżona (w jakimkolwiek czasie). W przeciwnym razie nie będzie mieć tego charakteru.

Nie sposób zatem przyjąć, że decyzja zawierająca błędne pouczenie albo niezawierająca takiego pouczenia, po wprowadzeniu jej do obrotu prawnego, a następnie po jej uostatecznieniu się z powodu upływu terminu do wniesienia odwołania, z uwagi na fakt, że w tym terminie jej nie zaskarżono, mogłaby zostać zaskarżona w każdym czasie, bez konieczności przywrócenia terminu do wniesienia odwołania. W takim bowiem przypadku decyzja utraciłaby przymiot ostateczności przez sam fakt złożenia przez stronę odwołania. W rzeczywistości to rozstrzygnięcie procesowe organu pozbawia decyzję tego przymiotu, jeśli przywraca on termin do wniesienia odwołania, a nie sama czynność strony polegająca na złożeniu odwołania, w każdym czasie. Przyjmując jako zasadne stanowisko przeciwne, konieczne byłoby również przyjęcie, że organ zobowiązany byłby do uznania takiej czynności za skuteczną tylko z tego powodu, że decyzja była obarczona wadą, tj. zawierała błędne pouczenie albo nie zawierała go wcale, a tym samym do uznania, że to strona jest w tym zakresie decydem, a nie organ, który podjętym przez siebie działaniem wywołuje skutki w postaci pozbawienia decyzji cechy ostateczności.

Podobnie jest w odniesieniu do przypadku objętego komentowanym orzeczeniem. Jeśli w uzasadnieniu postanowienia sąd administracyjny wskazał na uchybienie organu w zakresie obowiązku należytego i prawidłowego pouczenia strony o przysługujących jej uprawnieniach co do środków zaskarżenia od decyzji wydanej i doręczonej (ogłoszonej) stronie, to nie można jeszcze wyłącznie na podstawie art. 112 k.p.a. wywodzić dla strony uprawnienia do jego zrealizowania w określony sposób, poprzez umożliwienie jej wniesienia odwołania w każdym czasie lub w każdej chwili, gdyż nie nabyła ona, w myśl wymienionego przepisu, uprawnienia do dopełnienia tej czynności w określonym trybie. Należy jeszcze raz bowiem podkreślić, że czym innym jest określone uprawnienie strony zapobiegające ewentualnej szkodzi w jej partykularnym interesie, materializujące się w sytuacji, gdy zastosowała się do błędnego pouczenia zawartego w decyzji co do prawa do wniesienia odwołania albo zachowała się biernie na skutek braku takiego pouczenia, a czym innym jest instrument prawny przewidziany w przepisach procedury administracyjnej, za pomocą którego owo uprawnienie może zostać zrealizowane (za pomocą którego strona może osiągnąć określony cel procesowy, tj. skorzystać z prawa do zakwestionowania decyzji w drodze odwołania).

Nie można by było w szczególności założyć, że względu na podniesione wcześniej argumenty, że samo wniesienie odwołania od decyzji „w każdym czasie” jest już skuteczne tylko z tego powodu, że decyzja nie zawierała pouczenia albo zawierała błędne pouczenie. Nie można również byłoby przyjąć, że w tego rodzaju sytuacjach mogłoby nastąpić przywrócenie terminu z urzędu, bez konieczności złożenia przez stronę wniosku o przywrócenie terminu, a także bez konieczności wydania przez organ postanowienia w tej kwestii, tj. przywracającego ten termin. Instytucja przywrócenia terminu jest jednolita we wszystkich przypadkach, gdy nastąpiło uchybienie terminowi, niezależnie od przyczyn, które je wywołały, z tym jednak zastrzeżeniem, że o przywróceniu terminu muszą stanowić okoliczności niezależne od strony, która temu terminowi uchybiła. Warunkiem jest zatem, by samo uchybienie terminowi do dokonania określonej czynności procesowej nastąpiło bez winy tego, który się o takie przywrócenie terminu ubiega. Przyjęcie, że – w sytuacjach gdy uchybienie terminowi do wniesienia odwołania nastąpiło z powodu braku pouczenia albo błędnego pouczenia zawartego w decyzji – nie jest konieczne przywrócenie tego terminu, konieczne zaś jest tylko dopełnienie w każdym czasie lub w każdej chwili czynności, dla której zastrzeżony był termin (przez wniesienie odwołania w każdym czasie lub w każdej chwili), albo że dopełnienie tej czynności (wniesienia odwołania w każdym czasie lub w każdej chwili) automatycznie z mocy prawa (*ex lege*) skutkuje przywróceniem tego terminu, stwarzałoby nieuprawnione i niezajdujące oparcia w przepisach procedury administracyjnej uprzywilejowanie stron, które uchybiły terminowi do wniesienia odwołania właśnie z tej przyczyny, w stosunku do stron, które również bez swojej winy uchybiły terminowi do wniesienia odwołania, ale nastąpiło to z innych przyczyn niż brak pouczenia albo błędne pouczenie w decyzji co do terminu lub trybu do wniesienia odwołania. Strony wymienione jako pierwsze miałyby również nieograniczone w czasie (w każdym czasie lub w każdej chwili) prawo do zaskarżenia decyzji odwołaniem i nie można byłoby stwierdzić w sposób niebudzący wątpliwości, czy samo wniesienie odwołania „w każdym czasie lub w każdej chwili” przywraca automatycznie termin do wniesienia odwołania (ponownie uruchamia termin, który uprzednio upłynął), czy też takie odwołanie może zostać wniesione poza terminem do wniesienia odwołania. W konsekwencji wątpliwości budziłyby okoliczności, czy taka decyzja w ogóle miała charakter ostateczny, czy samo wniesienie odwołania „w każdym czasie lub w każdej chwili” pozbawiło jej tego charakteru (a nie rozstrzygnięcie organu przywracające termin do wniesienia odwołania), a także w jaki sposób należałoby traktować decyzje niezawierające pouczenia albo zawierające błędne pouczenie, które nie zostałyby nigdy zaskarżone – czy w konsekwencji nabyłyby kiedykolwiek przymiot decyzji ostatecznych, czy też nie. Ma to istotne znaczenie zarówno dla organu, jak i dla samych stron postępowania, w szczególności w odniesieniu do decyzji wykonalnych – nadających się do wykonania, z uwagi na fakt, że co do zasady tylko decyzje ostateczne podlegają wykonaniu. Nie może być bowiem żadnych wątpliwości, czy daną decyzję można w danym czasie (w danej chwili) wykonać, albo też wykonywać, nie tylko w sposób dobrowolny, ale przede wszystkim z użyciem środków przymusu.

Należy zatem przyjąć, że art. 112 k.p.a. chroni jedynie strony przed nieznanomością prawa i stanowi gwarancję tego, że z tej przyczyny nie odniosą szkody, tj. że ich

partykularny interes nie będzie narażony na szkodę tylko z tego względu, że zastosowały się do błędnego pouczenia zawartego w skierowanej do nich decyzji albo z uwagi na brak takiego pouczenia zachowały bierną postawę właśnie z powodu nieznamośności prawa. Instrumentem prawnym służącym realizacji tego uprawnienia, jeśli nie zaistniały inne okoliczności, które mogłyby skutkować skorzystaniem przez stronę z prawa do wniesienia w terminie odwołania, jest możliwość złożenia wniosku o przywrócenie terminu przez stronę, który przewidziany jest dla wszystkich przypadków, w których nastąpiło uchybienie terminowi procesowemu¹⁴.

Istotne w tym aspekcie jest ustalenie punktu na osi czasowej wyznaczającego nieprzekraczalny termin do skorzystania z tego uprawnienia. Jeśli organ w terminie określonym w art. 111 § 1 lub 1a k.p.a. nie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia, co skutkowałoby przesunięciem początku terminu do wniesienia odwołania, nie oznacza to, że traci on zdolność do skorygowania swojego błędu (może on pisemnie poinformować o tym stronę). Prawo do zaskarżenia decyzji w administracyjnym toku instancji nie ma charakteru nieograniczonego w czasie. Tak samo jak prawo to powstaje z chwilą wprowadzenia decyzji do obrotu prawnego, tak samo wygasa po upływie terminu, o którym mowa w art. 129 § 2 albo 3 k.p.a. Zatem nawet w sytuacji, gdy uchybienie terminowi do wniesienia odwołania obciąża całkowicie organ, nie może sam ten fakt nadawać stronie uprawnienia nieograniczonego czasowo, z którego może ona skorzystać w każdym momencie niezależnie od okoliczności. Jeśli bowiem strona zostanie poinformowana przez organ o tym uchybieniu w piśmie (albo taka informacja będzie zawarta w uzasadnieniu orzeczenia sądu administracyjnego), w którym wskazane zostanie to uchybienie, które skutkowało bezskutecznym upływem terminu do wniesienia odwołania z powodu nieznamośności przez stronę prawa, a także wskazane zostaną tryb i termin, w jakich strona mogłaby wnioskować o przywrócenie tego terminu, to nie może budzić wątpliwości, że z chwilą dojścia takiej informacji do strony (z którą zapoznaby się) zostaje przerwany stan jej bezczynności wywołany przyczynami leżącymi po stronie organu, który wskazał, że uchybienie terminowi nastąpiło bez winy strony. Wówczas zasadne jest przyjęcie, że strona, jeśli uzna, że leży to w jej aktualnym interesie, ma prawo do złożenia wniosku o przywrócenie terminu do dopełnienia czynności związanej z wniesieniem odwołania, z tym jednak zastrzeżeniem, że jest ona wówczas związana terminem wynikającym z art. 58 § 2 k.p.a., po którego upływie nie mogłaby ani skutecznie żądać przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, ani też dopełnić czynności, dla której zastrzeżony był termin, któremu uprzednio uchybiła wskutek błędnego działania (albo jego braku) po stronie organu, a także z powodu nieznamośności przez nią prawa. Taka informacja sanowałaby poprzednie uchybienie organu, a jednocześnie pozwalałaby na realizację zasady, o której

¹⁴ „Konstrukcja przywrócenia terminu służy bowiem uchyleniu negatywnych skutków niezachowania terminu w pewnych szczególnych przypadkach indywidualnych, pełniąc tym samym dla jednostki funkcję ochronną w postępowaniu. Instytucja ta realizuje uregulowaną w przepisie art. 8 § 1 k.p.a. zasadę budowy zaufania jednostki do organu oraz ustanowione w art. 112 k.p.a. zabezpieczenie strony postępowania przed ujemnymi dla niej konsekwencjami udzielonego przez organ błędnego pouczenia” – wyrok NSA z 21 czerwca 2023 r., II OSK 2238/20, Legalis nr 2953653, CBOSA.

mowa w art. 9 k.p.a., która co prawda już *ex post*, ale umożliwiałaby niedopuszczenie do tego, aby w konsekwencji strona postępowania poniosła szkodę z powodu nieznamośności prawa. Taka informacja stanowiłaby dobitne świadectwo, że strona od tej chwili nie może już powoływać się na nieznamość prawa w tym konkretnym aspekcie, ale jeśli chce wywołać określony skutek procesowy, zobowiązana jest do podjęcia takiego działania, które doprowadzi do ponownego uruchomienia terminu do wniesienia odwołania (jego przywrócenia), z jednoczesnym wniesieniem odwołania, zgodnie z jej aktualną intencją, tj. do zakwestionowania decyzji, której jest adresatem, w stosunku do której uprzednio bezskutecznie upłynął termin do wniesienia odwołania.

W analogiczny sposób jak pismo organu skierowane do strony informujące o błędnym pouczeniu lub braku pouczenia w decyzji należałoby potraktować treść uzasadnienia orzeczenia sądu administracyjnego, którym sąd ten odrzucił skargę ze względu na niewykorzystanie przez stronę środków zaskarżenia w administracyjnym toku instancji, które spowodowane było błędnym pouczeniem przez organ o możliwym środku zaskarżenia¹⁵. Z chwilą dojścia takiego orzeczenia do strony, które stwierdzałoby to uchybienie organu, pod warunkiem prawidłowego pouczenia co do sposobu dalszego postępowania przez stronę w celu przywrócenia przysługującego jej środka zaskarżenia w administracyjnym toku instancji, niewątpliwie ustałby stan bezczynności wywołany uchybieniem organu, który nie obciążał w żaden sposób strony, że uchybienie terminu nastąpiło z jej winy. Strona, znając od tej chwili prawo w tym zakresie, nie mogłaby już dłużej zasłaniać się jego nieznamością. Informacja ta uruchomiłaby termin, o którym mowa w art. 58 § 2 k.p.a., w trakcie którego strona mogłaby skutecznie domagać się przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, a po jego niewątpliwym przywróceniu – skutecznie kwestionować decyzję w drodze odwołania. Nie mogłoby bowiem budzić żadnych wątpliwości, że odwołanie wniesione wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, po jego faktycznym przywróceniu, zostałoby wniesione w (przywróconym) terminie do wniesienia odwołania.

Warto też zaznaczyć, że nieco odmienna sytuacja nastąpiłaby w przypadku uchybienia przez stronę terminowi do wniesienia odwołania, wywołanego przez brak pouczenia zawartego w decyzji albo błędne pouczenie co do trybu i terminu do wniesienia środków zaskarżenia, a uchybienie to w żaden sposób nie zostało następczo skorygowane przez organ (albo przez sąd administracyjny). W takim przypadku jeśli strona już po upływie terminu do wniesienia odwołania wniosłaby podanie, którego treścią byłoby żądanie zakwestionowania wadliwej decyzji niezawierającej pouczenia albo zawierającej błędne pouczenie, to niewątpliwie samo to podanie nie mogłoby być automatycznie potraktowane jako odwołanie wniesione z uchybieniem terminowi

¹⁵ Por. z postanowieniem NSA z 27 października 1998 r., III SA 6382/97, Legalis nr 42317, CBOSA, w którym Sąd stwierdził, że „Należy zarazem zauważyć, iż w kwestionowanej decyzji nie zamieszczono prawidłowego pouczenia o trybie jej zaskarżenia. Ów błąd organu nie może – stosownie do art. 112 k.p.a. – szkodzić stronie. Wobec tego, w terminie 7 dni od dnia powzięcia wiadomości o przyczynie odrzucenia skargi przez Sąd, może ona zwrócić się do Narodowego Banku Polskiego (będącego centralną bankową instytucją dewizową) z wnioskiem o przywrócenie terminu do złożenia wzmiankowanego wcześniej wniosku (art. 58 k.p.a.). Dopiero decyzja zapadła w rezultacie postępowania prowadzonego w następstwie rozpatrzenia wniosku skarżącego podmiotu może się stać przedmiotem skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

do wniesienia odwołania tylko z tej przyczyny, że strona nie wnioskowała w nim jednocześnie o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania. Nie można by bowiem w takiej sytuacji obciążyć strony z powodu nieznajomości przez nią prawa. Nie znając prawa, nie posiadała wiedzy, w jakim trybie oraz terminie skutecznie zaskarżyć tę decyzję. Uchybienie więc temu terminowi w żaden sposób jej nie obciąża. Kwestią otwartą byłoby wówczas, czy takie podanie należałoby potraktować jako odwołanie, które jednocześnie inkorporuje już w sobie żądanie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, ponieważ intencją strony, która wniosła takie podanie, nieznającej prawa co do trybu i terminu do wniesienia odwołania, było zakwestionowanie tej decyzji, czy też organ zobowiązany byłby zwrócić się do niej o uzupełnienie podania o wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, który strona powinna wnieść w terminie, o którym mowa w art. 58 § 2 k.p.a.¹⁶ W obu jednak przypadkach rozpatrzenie środka zaskarżenia wymagałoby niewątpliwie uprzedniego przywrócenia terminu przewidzianego na dokonanie czynności, dla której termin był zastrzeżony. Nie budzi bowiem wątpliwości, że skoro uchybienie terminowi do wniesienia odwołania nastąpiło, to warunkiem rozpatrzenia odwołania jest jego przywrócenie, a skoro uchybienie to nastąpiło z przyczyn leżących wyłącznie po stronie organu, za które strona winy nie ponosi, to stanowi to podstawę do przywrócenia jej terminu do dokonania tej czynności procesowej. Szczegółowe odniesienie się do tych kwestii przekracza jednak ramy niniejszego opracowania.

Konkludując to, co zostało wcześniej powiedziane, konieczne jest stwierdzenie, że z uwagi na podniesione argumenty nie można zaaprobować stanowiska WSA w Opolu zaprezentowanego w komentowanym orzeczeniu. Jak wskazano bowiem na wstępie, czym innym jest pewne uprawnienie strony, które uzyskuje albo wskutek błędnego jej pouczenia, w sytuacji gdy zastosowała się do niego, albo z powodu braku takiego pouczenia, w sytuacji gdy nie podjęła wskutek tego żadnej czynności, a czym innym jest sposób realizacji przysługującego jej uprawnienia, a zatem kwestia instrumentu prawnego, za pomocą którego może ona realizować to uprawnienie. W tym kontekście należy w pełni podzielić stanowisko NSA wyrażone w wyroku z 26 maja 2020 r., II OSK 2966/19¹⁷, w którym Sąd wskazał, że „Ochrona udzielana na podstawie art. 112 k.p.a. nie ma (...) charakteru absolutnego i nie może stanowić o powstaniu takich praw strony w postępowaniu, tam gdzie nie zostały one w ogóle przyznane. Odmienne zapatrywanie nadawałoby w istocie organom administracyjnym funkcję prawotwórczą i możliwość funkcjonowania niejako obok obowiązującego systemu prawnego, (...) co z kolei byłoby nie do pogodzenia z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP¹⁸ oraz art. 6 k.p.a.), a w jej efekcie również (...) zasadą pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) poprzez akceptowanie działań organu poza

¹⁶ „W sytuacji bowiem wadliwego pouczenia organ, do którego wpłynął «spóźniony» środek prawny, powinien pouczyć stronę o prawie do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu. Obowiązek taki wynika z treści zasad zawartych w art. 8 i 9 k.p.a.” – ww. wyrok NSA z 18 grudnia 2020 r., II OSK 2657/20.

¹⁷ Legalis nr 2621685, CBOSA.

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

obowiązującymi normami prawnymi”. Przepis art. 112 k.p.a. co prawda udziela stronie ochrony prawnej, jeśli wniosła ona środek zaskarżenia już po upływie terminu do jego wniesienia z tego powodu, że została błędnie pouczone albo w ogóle nie została pouczone o przysługujących jej środkach zaskarżenia, ale automatycznie nie powoduje tego, że termin ten nie rozpoczął biegu (bo wówczas strona nie mogłaby mu uchybić), a także nie zwalnia z obowiązku przywrócenia terminu do dokonania danej czynności procesowej.

Na marginesie wymaga wobec tego dodania, że całkowicie błędne jest stwierdzenie WSA w Opolu zawarte w głosowanym postanowieniu, że „Dla strony nie-pouczzonej (błędnie pouczonej) termin do (...) wniesienia odwołania nie rozpoczął biegu, a więc taka strona, nawet uchybiwszy terminowi do wniesienia środka zaskarżenia na skutek braku pouczenia o przysługiwaniu takiego środka, może wnieść odwołanie w każdym czasie bez potrzeby dodatkowego składania wniosku o przywrócenie terminu”. Jeśli bowiem termin nie rozpocząłby biegu, to nie mógłby on również biec, a tym samym także nie mógłby nastąpić jego upływ. W takim przypadku nie sposób byłoby przyjąć, by mogło nastąpić uchybienie temu terminowi.

Bibliografia załącznikowa

- Adamiak B., komentarz do art. 112, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis/el.
 Dyl M., komentarz do art. 112, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis/el.
 Dyl M., komentarz do art. 112, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2023, Legalis/el.
Postępowanie administracyjne, red. T. Woś, Warszawa 2017

Summary

of the **Gloss to the decision of the Voivodeship Administrative Court in Opole of 28 May 2024 (Case no. I SA/Op 425/24)**

The commented decision of the administrative court concerned the issue related to the powers of the party of administrative proceedings entitled his or her based on the Art. 112 of the Code of Administrative Proceedings. There were indicated that this provision protects only the party of administrative proceedings against ignorance of the law. The instrument of the law in which can be realized this power, if the party of administrative proceedings had subordinated to defective instruction included in the administrative decision, in cause of this the time limit to file an appeal expired, is opportunity to submitting an application of reinstatement the time limit. The provision of the Art. 58 of the Code of Administrative Proceedings has been established for all cases in which occurred the procedural time limit has been missed.

Keywords: the time limit to file an appeal, instruction included in the administrative decision, defective instruction included in the administrative decision, missing the time limit to file an appeal, reinstatement of the time limit to file an appeal

Mec. Agnieszka Rzetecka-Gil

[Radca prawny, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Poznaniu;

OID: <https://orcid.org/0009-0009-6599-2876>]

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2023 r. (sygn. akt III OSK 1817/22)

Streszczenie: Przedmiotem analizy jest wyrok NSA dotyczący jednego z zakazów niedozwolonego zachowania, ujętego w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, odnoszący się do posiadania udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. W głosie krytycznie ustosunkowano się do przyjętej przez NSA koncepcji, że objęcie udziałów w spółce przez współmałżonka osoby pełniącej funkcję publiczną oznacza zabronione posiadanie udziałów również przez tę osobę z uwagi na pokrycie udziałów z majątku wspólnego małżonków. Istotnym argumentem, którym posłużył się Sąd, rozstrzygając sprawę, było odejście od wykładni literalnej i zastosowanie wykładni celowościowej przepisu ustanawiającego zakaz; w głosie wykazano, że taki rodzaj wykładni jest nieuprawniony.

Słowa kluczowe: zakaz posiadania udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, udział w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, przepisy antykorupcyjne

Teza:

(...) [Dokonując] wykładni art. 4 pkt 5 ustawy [z dnia 21 sierpnia 1997 r.] o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej [przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1393)], należy mieć na względzie nie tylko wykładnię językową owego przepisu prawa, ale także cel ustawodawcy, to jest zamiar zapobiegania nieakceptowanym zarówno przez porządek prawny, jak i elementarne zasady współżycia społecznego, zjawiskom korupcji i wykorzystywania pełnionych funkcji publicznych do celów niedających się pogodzić z rolą państwa i jego organów, w związku z czym należy zastosować cywilistyczną wykładnię art. 4 pkt 5 w zw. z art. 2 omawianej ustawy i powiązać ją z problematyką majątkowych stosunków małżeńskich uregulowanych w Kodeksie rodzinnym. Nie można zatem użytego w art. 4 pkt 5 ustawy (...) „posiadania” odnieść wyłącznie do stanu faktycznego w oderwaniu od stosunków własnościowych.

1. Stan faktyczny

Stan faktyczny sprawy – sprowadzając go do stanowiącego istotę rozstrzygnięcia zagadnienia – przedstawiał się następująco. Dyrektorka Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w C. została odwołana przez zarząd powiatu z zajmowanego stanowiska na podstawie art. 4 pkt 5 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności

gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹, gdyż posiadała 90% udziałów w spółce prawa handlowego. W 2013 r. mąż dyrektorki (skarżącej kasacyjnie w sprawie) oraz jej syn zawiązali spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, w której mąż skarżącej objął 90 udziałów stanowiących 90% kapitału zakładowego. Skarżąca posiadała z mężem wspólność majątkową (wspólność ustawową), udziały we wskazanej spółce zostały nabyte z majątku wspólnego małżonków, natomiast udziałowcem spółki był wyłącznie mąż skarżącej. Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w C. stanowi jednostkę organizacyjną powiatu. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął w swoim rozstrzygnięciu, że skarżąca kasacyjnie – odwołana dyrektorka Poradni Pedagogiczno-Psychologicznej w C. – naruszyła przepis art. 4 pkt 5 ustawy antykorupcyjnej, w konsekwencji odwołanie jej przez zarząd powiatu z zajmowanego stanowiska było zasadne. Podstawą takiego rozumowania było przyjęcie przez NSA, że dokonując wykładni przepisu art. 4 pkt 5 ustawy antykorupcyjnej, „należy mieć na względzie nie tylko wykładnię językową owego przepisu prawa, ale także cel ustawodawcy” w postaci zapobiegania zjawiskom korupcji i wykorzystywania pełnionych funkcji publicznych do osobistych celów. Z tych względów NSA przyjął, że należy zastosować cywilistyczną wykładnię przepisu art. 4 pkt 5 ustawy antykorupcyjnej i powiązać ją z problematyką majątkowych stosunków małżeńskich uregulowanych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym²; nie można więc użytego w przepisie tym „posiadania” „odnieść wyłącznie do stanu faktycznego w oderwaniu od stosunków własnościowych”. Z powyższego NSA wywiódł, że „posiadanie przez skarżącą będącą dyrektorem Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w C. (jednostki organizacyjnej powiatu), w ramach ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej, 90% udziałów w spółce prawa handlowego stoi w sprzeczności z ww. przepisem prawa”.

2. Istota problemu

Istota problemu w niniejszej sprawie sprowadza się więc do rozważenia, czy w świetle przepisu art. 4 pkt 5 w zw. z art. 2 pkt 6a ustawy antykorupcyjnej fakt posiadania 90% udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością przez współmałżonka osoby pełniącej funkcję publiczną, w sytuacji istnienia między współmałżonkami ustroju wspólności majątkowej, stanowi przeszkodę w piastowaniu przez skarżącą stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w C. i w konsekwencji rodzi obowiązek odwołania jej z zajmowanego stanowiska. Innymi słowy, problematyka niniejszej glosy odnosi się do wykładni art. 4 pkt 5 ustawy antykorupcyjnej dokonywanej w specyficznym stanie faktycznym nabycia udziałów w spółce nie przez osobę pełniącą funkcję publiczną i podlegającą ograniczeniom ustawy antykorupcyjnej, lecz przez jej współmałżonka. W głosowanym wyroku wprost przyjęto, że skarżąca, jako żona osoby będącej posiadaczem udziałów w spółce, jest również ich posiadaczką w rozumieniu przepisu art. 4 pkt 5 ustawy antykorupcyjnej.

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 2025 r. poz. 499; dalej: ustawa antykorupcyjna.

² Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 2023 r. poz. 2809; dalej: k.r.o.

3. Wykładnia gramatyczna i celowościowa

W prawie administracyjnym zasada pierwszeństwa wykładni językowej nigdy „nie miała charakteru absolutnego, gdyż zawsze wyrażano ją jako zasadę uwarunkowaną pewnymi przesłankami”³. W orzecznictwie wskazano, że „zawsze dopuszczalne było odwołanie się do innych reguł wykładni w sytuacji, gdy wykładnia językowa nie daje jednoznacznego rezultatu (...). W ostatnich dwóch dekadach przyjmuje się natomiast, że zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie wyklucza obowiązku przeprowadzenia wykładni kompleksowej, tzn. z wykorzystaniem także innych wykładni. Innymi słowy, (...) należy kontynuować wykładnię nawet w przypadku uzyskania jednoznaczności językowej, zaś w razie konfliktu dać przewagę wykładni językowej, ale pod tym warunkiem, że uprzednio rozważono również aspekty systemowe i funkcjonalne. (...) wskazuje się także na możliwość odrzucenia rezultatów wykładni językowej, w przypadku gdy przemawiają za tym ważne powody, przede wszystkim wówczas, gdy rezultat ten prowadzi do absurdalnych konsekwencji lub konsekwencji niemożliwych do zaakceptowania ze względu na wartości, jakie naruszają”⁴. W tym kontekście przywołuje się wyroki Trybunału Konstytucyjnego⁵, w których wyrażono pogląd, że interpretator powinien wprowadzić przede wszystkim oprzeć się na językowym znaczeniu przepisu, nie oznacza to jednak, że językowe znaczenie tekstu prawnego stanowi bezwzględną granicę wykładni; oznacza to jedynie, że do przekroczenia tej granicy niezbędne jest dostatecznie silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych. Zapatrywanie to najpełniej zostało wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 10 grudnia 2009 r., I OPS 8/09⁶, w której przyjęto, że należy kontynuować dokonywanie wykładni nawet w sytuacji jednoznaczności językowej i przyjąć rezultat wykładni funkcjonalnej i celowościowej, jeżeli rezultat wykładni językowej nie realizuje wartości normatywnie chronionych.

W głosowanym wyroku NSA przyjął zapatrywanie, że dokonując wykładni przepisu art. 4 pkt 5 ustawy antykorupcyjnej, „należy mieć na względzie nie tylko wykładnię językową owego przepisu, ale także cel ustawodawcy”. Wszelako należy dostrzec, że pogląd ten, wypowiedziany na tle uregulowań ustawy antykorupcyjnej, musi zostać zweryfikowany w świetle szczególnego charakteru tego aktu prawnego. Ten szczególny charakter wyeksponował już sam ustawodawca w tytule analizowanej ustawy, gdzie mowa jest o „ograniczeniach” w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Szczególny charakter ustawy antykorupcyjnej wynika jednak przede wszystkim z okoliczności, że zawiera ona odstępstwa od konstytucyjnie chronionej zasady wolności działalności gospodarczej. Dlatego nie sposób zgodzić się z poglądem wypowiedzianym w głosowanym wyroku na tle wykładni przepisu art. 4 pkt 5 ustawy antykorupcyjnej,

³ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 16 grudnia 2024 r., I OPS 2/23, CBOSA.

⁴ Tamże; zob. cyt. w uchwale piśmiennictwo.

⁵ Wyroki TK: z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, Dz.U. Nr 53, poz. 648; z 24 listopada 2003 r., K 26/03, Dz.U. Nr 209, poz. 2035.

⁶ CBOSA.

że należy uwzględnić nie tylko wykładnię językową wskazanego przepisu, lecz także cel ustawodawcy. Kwestionuję takie stanowisko z kilku co najmniej powodów.

Po pierwsze – ustawa antykorupcyjna wprowadza ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, dlatego wykładnia owych odstępstw (ograniczeń) musi mieć ze swej istoty charakter ścisły. W orzecznictwie na tle przepisów ustawy antykorupcyjnej wprost przyjmuje się, że z uwagi na ustanowione w niej zakazy mające związek z konstytucyjnie wyrażoną zasadą wolności działalności gospodarczej powstaje „konieczność dokonywania w pierwszej kolejności wykładni gramatycznej jej przepisów”; z kolei „sięganie do innych rodzajów wykładni byłoby uzasadnione tylko wówczas, gdyby wykładnia językowa nie mogła doprowadzić do jednoznacznego ustalenia treści analizowanej normy prawnej”⁷.

Po drugie – ustawa antykorupcyjna wprowadza bardzo surowe sankcje za nie stosowanie jej przepisów. Podmioty jej nieprzestrzegające narażone są na odwołanie ze stanowiska czy utratę mandatu. Stąd precyzyjne określenie zakresu niedozwolonych zachowań stanowi podstawę żądania przestrzegania tych przepisów, a podmiot, którego dotyczy ograniczenie wolności i praw, nie może się domyslać zakresu ograniczeń⁸. Dlatego przyjęcie potrzeby odkodowywania woli ustawodawcy – w sytuacji jasnej treści przepisu – w oparciu o wykładnię funkcjonalną, czyli założone cele ustawy, uznać należy za próbę tworzenia pożądanego i społecznie oczekiwanego stanu prawnego, który jednak nie został ani przewidziany, ani – co istotniejsze – „zapisany” przez prawodawcę.

Po trzecie – jako konsekwencję wykładni językowej przyjmuje się zakaz wykładni rozszerzającej wyjątków⁹. Wykładnia rozszerzająca wszelkich przepisów mających charakter *lex specialis* jest niedopuszczalna, w szczególności jeśli odnosi się ona do przepisów ograniczających konstytucyjne wolności i prawa, ze względu na gwarancję wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁰. Z kolei przepis art. 4 ustawy antykorupcyjnej zawiera w pkt 1–6 właśnie unormowania wyjątkowe.

Po czwarte – przedstawiony przez NSA cel ustawodawcy, mający wpływać na interpretację analizowanego przepisu art. 4 pkt 5 ustawy antykorupcyjnej („zamiar zapobiegania nieakceptowanym (...) zjawiskom korupcji i wykorzystywania pełnionych funkcji publicznych do celów niedających się pogodzić z rolą państwa i jego organów”), ma tak ogólny i generalny, a przez to trudno uchwytny zakres, że dokonywanie na jego podstawie wykładni jakiegokolwiek przepisu skazane jest na dowolność i – jak się wydaje – przypomina bardziej tworzenie prawa niż jego stosowanie¹¹.

⁷ Uchwała SN z 7 czerwca 2001 r., III CZP 29/01, OSNC 2001, nr 12, poz. 171.

⁸ A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021, art. 4, teza 11; taż, *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 kwietnia 2009 r., II SA/Sz 114/09*, LEX/el. 2013.

⁹ *Exceptiones non sunt extendendae*.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. Zob. A. Rzetecka-Gil, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 kwietnia 2007 r., I OSK 181/07*, LEX/el. 2008.

¹¹ Zob. np. wyrok SN z 27 czerwca 2013 r., I BU 2/13, LEX nr 1554836.

4. Wykładnia przepisu art. 4 pkt 5 ustawy antykorupcyjnej – zarys poglądów TK i orzecznictwa

Na tle zakazów z przepisu art. 4 ustawy antykorupcyjnej szczególny charakter ma zakaz posiadania udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, zawarty w przepisie art. 4 pkt 5 ustawy. Analizując to uregulowanie, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej uzyskały charakter bezwzględny” oraz – co istotne w kontekście analizowanej sprawy – „nie można ich poddać interpretacji mniej lub bardziej korzystnej dla zainteresowanego”¹². W judykaturze prezentowany jest zbliżony pogląd co do bezwzględnego charakteru zakazu zawartego w analizowanym przepisie. Ponadto podkreśla się – co również jest istotne w kontekście analizowanej sprawy – że „Zakaz ten jest jednoznaczny, niewymagający dalszych interpretacji i wykładni”, a konstruując go, „ustawodawca w żaden sposób go nie zawęził, ani też nie ograniczył”¹³.

5. Udział w spółce – istota

Przepis art. 4 pkt 5 ustawy antykorupcyjnej zakazuje posiadania udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością ponad wskazany w nim limit. Udział w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością to swoiste prawo do spółki. W związku z posiadanym udziałem wspólnikowi przysługują różnorodne prawa i obowiązki w spółce. Uprawnienia te można podzielić na majątkowe (np. prawo do udziału w zysku, prawo do udziału w masie likwidacyjnej) oraz korporacyjne. Te ostatnie uprawnienia to prawo do uczestnictwa w zgromadzeniu wspólników, prawo głosowania nad uchwałami wspólników, prawo kontroli spółki, prawo zaskarżania uchwał¹⁴. Co do zasady nie jest możliwe rozszczępienie powyższych uprawnień, gdyż byłoby to sprzeczne z naturą prawną udziału¹⁵. Zwraca się jednak uwagę na niejedolitą naturę praw korporacyjnych (organizacyjnych) – jak się bowiem wskazuje, część z nich służy tak dalece zabezpieczeniu lub wykonywaniu praw majątkowych, że nawet określa się je jako prawa organizacyjno-majątkowe, np. prawo do głosowania dotyczącego sposobu podziału zysku w spółce. Ponadto – co niezwykle istotne z perspektywy analizowanej problematyki – prawa majątkowe w spółce kapitałowej mogą być realizowane jedynie za pomocą praw korporacyjnych, a te przysługują wyłącznie temu małżonkowi, który jest stroną czynności prawnej prowadzącej do nabycia udziałów w spółce¹⁶.

¹² Wyrok TK z 23 czerwca 1999 r., K 30/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 101.

¹³ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29 listopada 2012 r., II SA/Go 770/12, LEX nr 1249002, CBOSA.

¹⁴ Zob. K. Kopaczynska-Pieczniak, w: *Kodeks spółek handlowych. Tom II. Komentarz do art. 151–300*, red. A. Kidyba, Warszawa 2018, art. 152, teza 11; M. Karczewska-Pacholczyk, N. Kobyłka, *Nabycie udziałów w spółce z o.o. a majątkowa wspólność małżeńska. Glosa do postanowienia SN z dnia 3 grudnia 2009 r., II CSK 273/09*, „Glosa” 2010, nr 4, s. 31–39.

¹⁵ Zob. A. Kondracka, T. Mróz, *Nabycie udziału w spółce z o.o. Glosa do wyroku SN z 20 maja 1999 r., I CKN 114/97*, „Monitor Prawniczy” 2001, nr 10, s. 558.

¹⁶ Zob. postanowienie SN z 3 grudnia 2009 r., II CSK 273/09, LEX nr 551106; wyrok SN z 21 stycznia 2009 r., II CSK 446/08, OSNC-ZD 2010, nr 1, poz. 7.

6. Konieczność przestrzegania dwóch odrębnych gałęzi prawa

Jeśli udziały zostaną nabyte przez jednego z małżonków, ale środki na ich nabycie będą pochodziły z majątku wspólnego małżonków, wówczas, z uwagi na przedmiot regulacji, zaistnieje konieczność przestrzegania modelu ustroju spółek prawa handlowego i ustroju wspólności majątkowej małżeńskiej, w konsekwencji więc norm pochodzących z dwóch różnych gałęzi prawa, czyli prawa rodzinnego i prawa handlowego¹⁷. Przepisy Kodeksu spółek handlowych¹⁸ nie regulują problematyki przynależności do majątku wspólnego udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, nabytych ze środków pochodzących z majątku wspólnego, a art. 183¹ k.s.h. nie jest w tym zakresie przepisem szczególnym¹⁹. Dlatego w kontekście skutków nabycia udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością przez jednego z małżonków istnieje konieczność dokonania podziału na dwie sfery wskazanych regulacji, tj. relację spółka – wspólnik (małżonek) opartą na k.s.h. i relację pomiędzy małżonkami opartą na k.r.o.²⁰, określane odpowiednio terminami „sfera zewnętrzna” i „sfera wewnętrzna”. Jednocześnie podkreśla się, że małżonek wspólnika nie uzyskuje prawa osobistego w postaci członkostwa w danej spółce; kwestia członkostwa objęta jest bowiem sferą organizacyjną spółek²¹.

W konsekwencji nabycie udziału przez małżonka należy oceniać z perspektywy spółki i z punktu widzenia współmałżonków. W stosunkach zewnętrznych, a zatem na linii małżonek – spółka, udział należy tylko do małżonka, który złożył oświadczenie woli o nabyciu udziału; pogląd ten jest wzmacniany okolicznością, że status wspólnika nabywa się wraz z objęciem udziału, a nie z jego pokryciem²². Małżonek nabywający udział jest wspólnikiem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, albowiem gdy czynność prawna została dokonana przez jednego z małżonków, wówczas stroną takiej czynności jest tylko ten małżonek, który w niej uczestniczył i złożył oświadczenie woli kreujące dany stosunek prawny; natomiast bez znaczenia będzie tu fakt, że podejmowana czynność dotyczy majątku wspólnego. Istotne jest, że czynność prawna nabycia udziału została dokonana przez jednego

¹⁷ Zob. np. wyrok SN z 5 października 2005 r., IV CK 99/05, OSNC 2006, nr 7–8, poz. 127; B. Kubica, P. Twardoch, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, red. M. Frasz, M. Habdas, LEX/el. 2023, art. 31, teza 34.

¹⁸ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.; dalej: k.s.h.

¹⁹ Zob. uchwałę SN z 7 lipca 2016 r., III CZP 32/16, OSNC 2017 nr 5, poz. 57; wyrok SN z 22 października 2019 r., I UK 233/18, OSNP 2020, nr 11, poz. 123.

²⁰ Zob. np. ww. wyrok SN z 21 stycznia 2009 r., II CSK 446/08; ww. postanowienie SN z 3 grudnia 2009 r., II CSK 273/09; M. Dumkiewicz, *Nabycie udziałów przez jednego z małżonków. Glosa do postanowienia SN z dnia 3 grudnia 2009 r.*, II CSK 273/09, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2010, nr 3–4, s. 81–92, LEX nr 551106; M. Karczewska-Pacholczyk, N. Kobyłka, *op. cit.*, s. 31–39; postanowienie SN z 20 lipca 2020 r., IV CSK 136/19, LEX nr 3063793; w zakresie różnych koncepcji w piśmiennictwie i orzecznictwie dotyczących praw udziałowych w spółce kapitałowej w kontekście istnienia wspólności ustawowej zob. uchwałę SN z 6 października 2022 r., III CZP 109/22, OSNC 2023, nr 3, poz. 22.

²¹ Zob. B. Kubica, P. Twardoch, w: *Kodeks...*, art. 31, teza 34.

²² Zob. K. Bilewska, *Prawa udziałowe w spółkach kapitałowych a majątek współmałżonków – wybrane zagadnienia*, „Palestra” 2006, nr 9–10, s. 98.

z małżonków w imieniu własnym; w konsekwencji tylko on pozostaje w stosunku prawnym z drugą stroną tej czynności²³. Z kolei współmałżonek współnika nabywającego udział jest osobą trzecią względem spółki²⁴.

W stosunkach wewnętrznych (pomiędzy małżonkami) udział jest objęty wspólnością majątkową. Istotnym skutkiem istnienia wskazanych dwóch sfer jest niemożność występowania przez współmałżonka niebędącego współnikiem spółki z żadnymi roszczeniami w stosunku do spółki; nie może realizować on również w stosunku do spółki praw o charakterze majątkowym. Nie będą na nim też ciążyć żadne zobowiązania wobec spółki. W szczególności nie będzie on zobowiązany do wniesienia dopłat; skoro zgodnie z przepisem art. 151 § 3 k.s.h. wspólnicy zobowiązani są jedynie do świadczeń określonych w umowie spółki, to współmałżonek współnika nie jest podmiotem, od którego spółka mogłaby dochodzić tego rodzaju świadczeń²⁵. Współmałżonek niebędący współnikiem spółki może natomiast wystąpić z roszczeniami np. z tytułu dywidendy czy podziału majątku spółki do małżonka – współnika. Z roszczeniami do spółki może występować jedynie małżonek – współnik; on wykonuje samodzielnie wszelkie prawa wynikające z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. Dopiero w razie zbycia udziału środki uzyskane z tego tytułu wejdą do majątku wspólnego małżonków, z uwzględnieniem faktu, że w stosunkach wewnętrznych udział jest składnikiem majątku wspólnego²⁶.

W tym kontekście zupełnie bez znaczenia pozostaje, jak należy rozumieć „posiadanie” udziału, o którym mowa w przepisie art. 4 pkt 5 ustawy antykorupcyjnej: czy przyjmiemy koncepcję posiadania jako stanu faktycznego, zgodnie z przepisem art. 336 Kodeksu cywilnego²⁷, czy jako opierającą się na stosunkach własnościowych małżonków, czy wreszcie – jako niewątpliwie najbliższą celom regulacji antykorupcyjnych – jako możliwość faktycznego wykonywania praw udziałowych²⁸. Małżonek współnika bowiem nie jest w analizowanym stanie faktycznym posiadaczem udziałów w spółce w żadnym ze wskazanych sposobów rozumienia tego pojęcia. Dodatkowo podane wyżej racje – ukazujące specyficzną pozycję małżonka współnika w odniesieniu do spółki i niemożność realizowania jakichkolwiek uprawnień z udziałów w stosunku do spółki – nie pozwalają na zaakceptowanie poglądu NSA zawartego w głosowanym wyroku co do cywilistycznej wykładni przepisu art. 4 pkt 5 ustawy antykorupcyjnej z powiązaniem jej z problematyką majątkowych stosunków małżeńskich uregulowanych w k.r.o. Stanowisko to w najmniejszym nawet

²³ Zob. ww. wyrok SN z 5 października 2005 r., IV CK 99/05 oraz powołane tam orzecznictwo i piśmiennictwo; zob. również wyrok SN z 20 maja 1999 r., I CKN 1146/97, OSNC 1999, nr 12, poz. 209; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 21 grudnia 2017 r., III AUa 63/17, LEX nr 2665367.

²⁴ Zob. A. Stępień-Sporek, *Przynależność udziałów w spółce z o.o. do majątków małżonków*, PiP 2007, z. 10, s. 64 i przywołaną tam literaturę.

²⁵ Zob. M. Dumkiewicz, *op. cit.*, s. 81–92.

²⁶ Zob. A. Stępień-Sporek, *op. cit.*, s. 64 i przywołaną tam literaturę.

²⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.

²⁸ Zob. J.J. Zięty, *Zakaz posiadania akcji lub udziałów w spółkach handlowych*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 2, s. 299; tenże, *Posiadanie akcji objętych wspólnością majątkową jako przesłanka naruszenia przepisów antykorupcyjnych – glosa częściowo aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 września 2023 r. (III OSK 1817/22)*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 12, s. 85–94.

stopniu nie odnosi się do uregulowań prawa handlowego, przez co nie uwzględnia istotnych aspektów rozważanej problematyki związanych ze swoistym przecięciem się dwóch niezależnych od siebie gałęzi prawa. Abstrahowanie zaś od kwestii uprawnień z udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością powoduje, że stan faktyczny został poddany analizie w sposób niepełny i fragmentaryczny, nieuwzględniający jego istoty. Taka konstatacja każe negatywnie ocenić rozstrzygnięcie dokonane przez Naczelny Sąd Administracyjny.

7. Sytuacja szczególna

Przedstawione powyżej rozważania dotyczą sytuacji, gdy udziały zostały objęte tylko przez jednego z małżonków pozostających we wspólnocie majątkowej. Z taką bowiem sytuacją mamy do czynienia w stanie faktycznym będącym przedmiotem głosowanego orzeczenia, gdyż małżonkowie nie zawarli ze sobą umowy o przynależności udziałów do majątku wspólnego; dlatego wszystkie prawa i obowiązki w spółce wykonywał małżonek skarżący kasacyjnie jako wspólnik w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, a nie jako współuprawniony w rozumieniu przepisu art. 184 k.s.h. Jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby udziały objęli oboje małżonkowie; w takiej sytuacji oboje traktowani są jako udziałowcy, którzy mogą wykonywać prawa z udziałów. Aby jednak doszło do takiej sytuacji, oboje małżonkowie muszą złożyć oświadczenia o objęciu udziałów za środki pochodzące z majątku wspólnego. Wówczas mamy do czynienia z tzw. wspólnikiem zbiorowym, a każdy z małżonków jest współuprawniony z nabytych udziałów. Konstrukcję taką przewiduje przepis art. 184 k.s.h.²⁹

8. Podsumowanie

Jak wywiedziono, małżonek wspólnika posiadającego udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością jest nie tylko osobą trzecią w stosunku do tej spółki, lecz także prawa majątkowe w tej spółce mogą być realizowane jedynie za pomocą praw korporacyjnych, przysługujących wyłącznie jego małżonkowi. Nie będzie mógł on więc wykonywać żadnych praw udziałowych na swoją rzecz. W konsekwencji małżonek wspólnika nie będzie mógł wywierać jakiegokolwiek wpływu na spółkę, na jej działalność i funkcjonowanie, dlatego trudno byłoby sobie wyobrazić istnienie możliwości oddziaływania o charakterze korupcyjnym na władze spółki w oparciu o pełnioną funkcję publiczną w celu osiągnięcia osobistych korzyści³⁰. Oczywiście nie sposób również bronić tezy o posiadaniu przez niego udziałów w spółce. Małżonek wspólnika jest raczej osobą faktycznie zainteresowaną jak najwyższymi zyskami z działalności spółki, bo te zasilac będą majątek wspólny, nie ma jednak na to żadnego wpływu. Charakterystyczne, jak zbliżona sytuacja do analizowanej na tle przedmiotowej sprawy będzie zachodziła

²⁹ Zob. ww. uchwałę SN z 6 października 2022 r., III CZP 109/22 i wskazane tam orzecznictwo.

³⁰ Tak samo J.J. Zięty, *Posiadanie...*, s. 85–94.

w przypadku, o którym mowa w przepisie art. 4 pkt 6 ustawy antykorupcyjnej, gdzie ustawodawca zabrania prowadzenia w szczególności działalności gospodarczej na własny rachunek przez osobę pełniącą funkcje publiczne, w oparciu o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, nie zabrania zaś takiej działalności małżonkowi tej osoby. W sytuacji wspólności majątkowej istniejącej pomiędzy małżonkami nakłady poniesione np. na rozpoczęcie takiej działalności dokonywane będą z majątku wspólnego małżonków. Co więcej, zyski z takiej działalności również zasilą majątek wspólny, zgodnie z przepisem art. 31 § 2 pkt 1 k.r.o. Trudno jednak spotkać w praktyce lub orzecznictwie próby zakwestionowania takich przypadków jako zabronionych ustawą antykorupcyjną.

9. Wnioski

Prawidłowo przeprowadzona egzegeza przepisu art. 4 pkt 5 ustawy antykorupcyjnej, w świetle unormowań prawa rodzinnego i prawa handlowego oraz wzajemnych relacji tych dwóch porządków prawnych, nie rodzi konieczności sięgania do innych niż literalna metod wykładani tego uregulowania, zwłaszcza że w odniesieniu do ustawy antykorupcyjnej wszelkie inne sposoby interpretacji powinny być stosowane z dużą rozważą i z uwzględnieniem wyjątkowego charakteru tej regulacji, która implikuje nakaz jej ścisłego wykładania. W przepisie art. 4 pkt 5 ustawy antykorupcyjnej ustawodawca chroni wyłącznie przed zachowaniami, które stanowią konsekwencję posiadania przez daną osobę udziałów w spółce, lecz nie rozszerza tego na inne sytuacje. Skoro zatem – jak wywiedziono – osoba pełniąca funkcje publiczne nie jest współnikiem spółki, tylko jest osobą trzecią w stosunku do niej, nie ma żadnego wpływu na funkcjonowanie spółki, może jedynie dochodzić roszczeń od swego współmałżonka z uwagi na pokrycie udziałów z majątku wspólnego – czyli nie wykonuje żadnych praw udziałowych w spółce, należy uznać, że z woli ustawodawcy nie została objęta dyspozycją tego przepisu, a w konsekwencji ani zakazem w nim ustanowionym. Konkluzja taka wynika nie – jak wskazał NSA w głosowanym wyroku – z odniesienia pojęcia posiadania wyłącznie do stanu faktycznego, ale z obowiązującego stanu prawnego regulującego skutki nabycia udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością tylko przez jednego z małżonków w istniejącym ustroju wspólności ustawowej. Istniejąca zaś wspólność majątkowa między małżonkami nie rodzi następstw w zakresie wykonywania praw udziałowych i wywierania wpływu na działalność spółki przez współmałżonka pełniącego funkcję publiczną, a tylko w takim przypadku istniałoby zagrożenie wykorzystywania pełnionej funkcji publicznej do osobistych celów i tylko taka sytuacja chroniona jest zakazem ujętym w komentowanym przepisie. Z podanych względów wyrok NSA oceniam krytycznie.

Bibliografia załącznikowa

- Bilewska K., *Prawa udziałowe w spółkach kapitałowych a majątek współmałżonków – wybrane zagadnienia*, „Palestra” 2006, nr 9–10
- Dumkiewicz M., *Nabycie udziałów przez jednego z małżonków. Glosa do postanowienia SN z dnia 3 grudnia 2009 r., II CSK 273/09*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2010, nr 3–4

- Karczevska-Pacholczyk M., Kobyłka N., *Nabycie udziałów w spółce z o.o. a majątkowa wspólność małżeńska. Glosa do postanowienia SN z dnia 3 grudnia 2009 r., II CSK 273/09*, „Glosa” 2010, nr 4
- Kondracka A., Mróz T., *Nabycie udziału w spółce z o.o. Glosa do wyroku SN z 20 maja 1999 r., I CKN 114/97*, „Monitor Prawniczy” 2001, nr 10
- Kopaczynska-Pieczniak K., w: *Kodeks spółek handlowych. Tom II. Komentarz do art. 151–300*, red. A. Kidyba, Warszawa 2018
- Kubica B., Twardoch P., w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, red. M. Fras, M. Habdas, LEX/el. 2023
- Rzetecka-Gil A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 kwietnia 2007 r., I OSK 181/07*, LEX/el. 2008
- Rzetecka-Gil A., *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 kwietnia 2009 r., II SA/Sz 114/09*, LEX/el. 2013
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021
- Stępień-Sporek A., *Przynależność udziałów w spółce z o.o. do majątków małżonków*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 10
- Zięty J.J., *Posiadanie akcji objętych wspólnościami majątkową jako przesłanka naruszenia przepisów antykorupcyjnych – glosa częściowo aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 września 2023 r. (III OSK 1817/22)*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 12
- Zięty J.J., *Zakaz posiadania akcji lub udziałów w spółkach handlowych*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 2

Summary

of the **Gloss to the judgment the Supreme Administrative Court of 27 September 2023 (Case no. III OSK 1817/22)**

Ownership of shares in a limited liability company by the spouse of a person holding public office – critical gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 27 September 2023, III OSK 1817/22.

The subject of the analysis is the judgment of the Supreme Administrative Court of 27th September 2023, III OSK 1817/22, concerning one of the prohibitions of prohibited behavior included in the Law on Restrictions on Conduct of Business by Persons Performing Public Functions, relating to ownership of shares in a limited liability company. The gloss takes a critical stance on the concept adopted by the Supreme Administrative Court, which assumes that the acquisition of shares in a company by the spouse of a person holding a public function implies prohibited ownership of the shares by that person as well, due to the coverage of the shares from the spouses' joint property. An important argument used by the court in deciding the case was to depart from a literal interpretation and apply a purposive interpretation of the provision establishing the prohibition; the gloss shows that this type of interpretation is unauthorized.

Keywords: prohibition on owning shares in a limited liability company, shareholding in a limited liability company, restrictions on doing business, anti-corruption laws

KRONIKA

Kalendarium sądownictwa administracyjnego (maj–czerwiec 2025 r.)

I. WYDARZENIA

3 maja

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny uczestniczył w obchodach Święta Narodowego Trzeciego Maja w 234. rocznicę uchwalenia Konstytucji, które odbyły się na placu Zamkowym w Warszawie, oraz w uroczystości wręczenia orderów Orła Białego na Zamku Królewskim w Warszawie.

12 maja

Warszawa. Szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki, w imieniu Prezesa NSA, uczestniczył w obchodach 90. rocznicy śmierci Józefa Piłsudskiego oraz w imieniu NSA złożył wieniec pod pomnikiem Józefa Piłsudskiego w Warszawie.

14 maja

Warszawa. Na zaproszenie dyrektora Centralnej Biblioteki Wojskowej im. Marszałka Józefa Piłsudskiego oraz prezesa Stowarzyszenia Byłych Żołnierzy Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie „Karpaczczy” Hieronim Kulczycki – Szef Kancelarii Prezesa NSA wziął udział w uroczystości z okazji 35-lecia tego Stowarzyszenia.

15 maja

Warszawa. Wiceprezes NSA Jan Rudowski, na zaproszenie przewodniczącego Krajowej Rady Doradców Podatkowych Andrzeja Ladzińskiego, wziął udział w konferencji „Nowy model poboru podatku – wyzwania przyszłości wynikające z cyfrowego formatowania danych dotyczących przedmiotu i podstawy opodatkowania” zorganizowanej z okazji obchodów Dnia Doradcy Podatkowego.

17 maja

Warszawa. Sędzia NSA w stanie spoczynku Adam Bącal – naczelnik Wydziału II w Biurze Orzecznictwa NSA, na zaproszenie dziekana Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie, uczestniczył w sprawozdawczo-wyborczym Zgromadzeniu Izby Adwokackiej w Warszawie.

Warszawa. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym po raz dziewiąty odbyła się „Noc Muzeów”. Hieronim Kulczycki – Szef Kancelarii Prezesa NSA, w imieniu

Prezesa NSA Jacka Chlebnego, przywitał przybyłych gości oraz przedstawicieli współorganizatorów wydarzenia: Centralnej Biblioteki Wojskowej w Warszawie, Akademii Teatralnej im. A. Zelwerowicza w Warszawie, Archiwum Państwowego w Warszawie, Archiwum Akt Nowych, Teatru Lalka oraz Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” – Oddział w Warszawie. Program przewidywał m.in. prezentacje wystaw muzealiów i archiwaliów dokumentujących początki i współczesność sądów administracyjnych.

9 czerwca

Opole. Obyło się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, które wyraziło pozytywną opinię w sprawie powołania sędzi WSA Beaty Kozickiej na stanowisko wiceprezesa WSA w Opolu.

10 czerwca

Warszawa. Szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki wziął udział w uroczystości z okazji Święta Centralnej Biblioteki Wojskowej im. Józefa Piłsudskiego w Warszawie.

11 czerwca

Warszawa. W Sali Wielkiej Zamku Królewskiego w Warszawie odbyła się uroczystość wręczenia nowo wybranemu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Karolowi Nawrockiemu uchwały nr 192/2025 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 czerwca 2025 r. w sprawie stwierdzenia wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W uroczystości uczestniczył Prezes NSA Jacek Chlebny.

12 czerwca

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny wręczył sędzi WSA Beacie Kozickiej akt powołania do pełnienia urzędu na stanowisku wiceprezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu.

13 czerwca

Warszawa. Na zaproszenie dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej Małgorzaty Bywanis-Jodlińskiej sędzia NSA Marek Stojanowski – przewodniczący Wydziału I Izby Ogólnoadministracyjnej NSA wziął udział w jubileuszu 35-lecia Szkoły.

16 czerwca

Kraków. Obyło się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, które wyraziło pozytywną opinię w sprawie powołania sędziego WSA Waldemara Michaldo na stanowisko wiceprezesa WSA w Krakowie.

17 czerwca

Warszawa. Wiceprezes NSA Jerzy Siegień wziął udział w uroczystości wręczenia aktów powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Akt powołania na

stanowisko sędziego WSA z rąk Prezydenta RP otrzymał m.in. Grzegorz Potiopa – sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

23 czerwca

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny wręczył sędziemu WSA Dariuszowi Skupieniowi akt powołania do pełnienia urzędu na stanowisku wiceprezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim.

25 czerwca

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny, na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP, przedstawił Informację o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku.

Warszawa. Odbyło się posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP, które rozpatrzyło i zaopiniowało dla Komisji Finansów Publicznych sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. W posiedzeniu uczestniczyli: Jan Rudowski – wiceprezes NSA, sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA, Paweł Maszkiewicz – zastępca Szefa Kancelarii Prezesa NSA, Agnieszka Dziedzic – główna księgowa NSA.

Olsztyn. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wyraziło pozytywną opinię w sprawie powołania sędziego WSA Bogusława Jażdżyka na stanowisko wiceprezesa WSA w Olsztynie.

26 czerwca

Warszawa. W Pałacu Prezydenckim odbyła się uroczystość, podczas której Prezydent RP Andrzej Duda wręczył odznaczenia państwowe osobom wybitnie zasłużonym dla Rzeczypospolitej.

Za wybitne zasługi w kształtowaniu państwa prawa, za osiągnięcia w pracy naukowo-badawczej i dydaktycznej Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski został odznaczony prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski – Prezes NSA w latach 2016–2022.

Profesor Marek Zirk-Sadowski w 1994 r. został powołany do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego NSA w Ośrodku Zamiejscowym Naczelnego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Po reformie sądownictwa administracyjnego w 2004 r., znośzącej ośrodki zamiejscowe, został przeniesiony do orzekania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w Warszawie. W latach 2004–2015 był wiceprezesem NSA prezesem Izby Finansowej. Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 15 lutego 2016 r. został powołany na stanowisko Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Po upływie kadencji, pełnił od 21 lutego 2022 r. funkcję dyrektora Biura Orzecznictwa NSA. W dniu 6 lipca 2024 r. przeszedł w stan spoczynku.

Warszawa. Sędzia NSA Marian Wolanin, na zaproszenie dziekana Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie Anny Sękowskiej, uczestniczył w uroczystości ślubowania radców prawnych.

Olsztyn. Prezes NSA Jacek Chlebny wręczył sędziemu WSA Bogusławowi Jażdżykowi akt powołania do pełnienia urzędu na stanowisku wiceprezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie.

27–29 czerwca

Bydgoszcz. Odbył się Krajowy Zjazd Adwokatury, w którym uczestniczyła, w imieniu Prezesa NSA, sędzia WSA Anna Klotz – prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.

30 czerwca

Łódź. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi wyraziło pozytywną opinię w sprawie powołania sędziego WSA Cezarego Kozińskiego na stanowisko prezesa WSA w Łodzi oraz sędziego WSA Pawła Dańczaka na stanowisko wiceprezesa tego Sądu.

II. WIZYTY ZAGRANICZNE / WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA**4–6 maja**

Wiedeń (Austria). Delegacja Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie: Prezes NSA Jacek Chlebny, sędzia NSA Anna Dumas – prezes WSA w Krakowie oraz sędzia NSA Zdzisław Kostka – rzecznik dyscyplinarny NSA, złożyła wizytę w Najwyższym Trybunale Administracyjnym Republiki Austrii.

W trakcie spotkania dyskutowano na temat zagadnień dotyczących stosunku służbowego i odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, aktualnych tendencji rozwojowych w sądownictwie administracyjnym oraz dokumentowania orzecznictwa najwyższych sądów administracyjnych. Podczas wizyty polska delegacja miała okazję obejrzeć oryginały akt osobowych oraz inne dokumenty związane z działalnością sędziów narodowości polskiej orzekających w Najwyższym Trybunale Administracyjnym Austrii.

Polska delegacja złożyła ponadto wizytę ambasadorowi RP w Wiedniu Zenonowi Kosiniakowi-Kamyszowi oraz wzięła udział w uroczystości z okazji Święta Konstytucji Trzeciego Maja zorganizowanej przez Ambasadę RP w Wiedniu.

15–16 maja

Strasburg (Francja). W siedzibie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odbyła się konferencja pt. „Dialog sądowy poprzez orzecznictwo TSUE, ETPC oraz sądów krajowych w obszarze ochrony międzynarodowej” zorganizowana przez ETPC, TSUE oraz Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu (we współpracy z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Sędziów Orzekających w Sprawach Migracyjnych i Uchodźczych – IARMJ). W konferencji wzięli udział m.in. polska sędzia w ETPC Anna Adamska-Gallant, a także sędziowie WSA w Warszawie i WSA w Łodzi.

27–30 maja

Katowice. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zorganizował konferencję szkoleniową dla sędziów sądów finansowych i administracyjnych z Niemiec (*Finanzgericht Berlin-Brandenburg Cottbus*, *Sächsisches Obergerverwaltungsgericht Bautzen*) i Francji (*Tribunal Administratif de Montreuil*) oraz sędziów WSA we Wrocławiu i WSA w Gliwicach.

W ramach konferencji omawiano takie zagadnienia, jak: ukonstytuowanie „zakładu” w kontekście Modelowej Konwencji OECD i podatku od dochodu i majątku; wpływ wyroku sądu karnego na postępowanie podatkowe oraz sądowoadministracyjne w zakresie podatku od towarów i usług; bezpośrednie stosowanie przepisów prawa UE przez sędziów krajowych przy rozstrzyganiu spraw z zakresu ochrony środowiska; zalety i zagrożenia związane ze stosowaniem sztucznej inteligencji (AI) w sądownictwie administracyjnym; wpływ prawa francuskiego i niemieckiego na rozwój i ewolucję prawa podatkowego w Polsce w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej.

29–31 maja

Katowice. Odbył się XXXI Kongres Prawa Unii Europejskiej FIDE (*Fédération Internationale pour le Droit Européen*) zorganizowany przez Polskie Stowarzyszenie Prawa Europejskiego we współpracy z Uniwersytetem Śląskim i Miastem Katowice. W Kongresie wzięli udział sędziowie NSA oraz sędziowie WSA. Prezes NSA Jacek Chlebny prowadził panel pt. „Pojęcie ‘stanu wyjątkowego’ i inne pojęcia z nim związane w prawie Unii i państw członkowskich” będący częścią jednej z głównych sesji tematycznych Kongresu: „Stan wyjątkowy w prawie UE” (*EU Emergency Law*).

4–6 czerwca

Valetta (Malta). Prezes NSA Jacek Chlebny wziął udział w dorocznym spotkaniu Krajowych Koordynatorów do spraw Kontaktów z Sekcją Sądów i Trybunałów Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA). Spotkanie było poświęcone omówieniu działalności Agencji w 2024 r. i dotychczasowej aktywności w roku bieżącym. Zaprezentowano również program działań na 2026 r.

4–6 czerwca

Hanower (Niemcy). Delegacja sędziów WSA w Poznaniu, której przewodniczył wiceprezes WSA w Poznaniu Tomasz Świstak, odwiedziła Dolnosaksoński Sąd Finansowy (*Niedersächsischen Finanzgericht*). W trakcie spotkania omówione zostały m.in.: droga dojścia do stanowiska sędziego sądu administracyjnego i sędziego sądu finansowego, prowadzenie akt elektronicznych, instytucja doradcy podatkowego i jego rola w postępowaniu przed organami podatkowymi i sądami administracyjnymi, pracownicze programy emerytalne oraz skutki odroczonej derogacji przepisów na gruncie prawa podatkowego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych.

III. SEMINARIA, KONFERENCJE, SPOTKANIA, WYKŁADY

7–9 maja

Uniejów. Otrzymała się konferencja sędziów Izby Gospodarczej NSA. Podczas konferencji wygłoszone zostały referaty dotyczące bieżących zagadnień orzeczniczych z zakresu właściwości Izby, w tym m.in. restrukturyzacji przymusowej banku, uzasadniania orzeczeń w kontekście granic skarg kasacyjnych, statusu zarządcy tymczasowego określonego w ustawie o szczególnych rozwiązaniach w zakresie

przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego. Wykłady wygłosili sędziowie NSA oraz sędziowie WSA delegowani do orzekania w Izbie Gospodarczej.

12–14 maja

Rytro. Odbyła się konferencja szkoleniowa dla sędziów i asesorów sądowych z wojewódzkich sądów administracyjnych w Krakowie, Kielcach i Rzeszowie. W konferencji uczestniczyli przedstawiciele NSA: Prezes NSA Jacek Chlebny, wiceprezesi NSA: Jan Rudowski i Jerzy Siegień, dyrektor Biura Orzecznictwa NSA Marian Wolanin, rzecznik dyscyplinarny NSA Zdzisław Kostka oraz przewodniczący wydziałów i zastępcy przewodniczących wydziałów NSA, a także prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych w Krakowie, w Kielcach i w Rzeszowie wraz z sędziami i asesorami sądowymi. Podczas konferencji zostały omówione zagadnienia związane z aktualnymi problemami orzecznictwymi, w tym: problem klauzuli „interesu publicznego” jako przesłanki odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej na podstawie przepisów ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, wybrane problemy w orzecznictwie sądowoadministracyjnym z zakresu zagospodarowania przestrzennego, Prawa budowlanego oraz ustawy o cudzoziemcach, a także zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych obowiązujące od 1 stycznia 2025 r.

9 maja

Warszawa. W Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zorganizowano seminarium z cyklu ZUSlab pt. „Zarządzanie zmianą przez instytucje publiczne”, w którym uczestniczył Mieszko Nowicki – zastępca Szefa Kancelarii Prezesa NSA.

19–21 maja

Walewice. Odbyła się narada Prezesa NSA z prezesami wojewódzkich sądów administracyjnych, podczas której omówiono m.in. zagadnienia związane ze statusem sędziów powołanych po 2018 r., stanem prac nad realizacją projektu informatycznego OSSA, współpracą ze związkami zawodowymi, a także sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych.

2–4 czerwca

Tleń. Odbyła się konferencja dla sędziów Izby Ogólnoadministracyjnej NSA. Podczas konferencji wygłoszone zostały referaty dotyczące bieżących zagadnień orzecznictwowych z zakresu właściwości Izby, w szczególności: zachowania terminu do dokonania czynności procesowych, wstrzymania wykonania aktu administracyjnego lub orzeczenia sądu, możliwości autoweryfikacji zaskarżonych do WSA aktów, czynności i bezczynności organów administracji publicznej. Wykłady wygłosili sędziowie NSA, sędziowie NSA w stanie spoczynku oraz sędziowie WSA delegowani do orzekania w Izbie Ogólnoadministracyjnej.

9–11 czerwca

Wrocław. Odbyła się konferencja szkoleniowa dla sędziów i asesorów sądowych z wojewódzkich sądów administracyjnych w Gliwicach, Opolu, Łodzi i Wrocławiu,

z udziałem przedstawicieli NSA: Prezesa NSA Jacka Chlebnego, wiceprezesów NSA Jana Rudowskiego i Jerzego Siegienia, dyrektora Biura Orzecznictwa NSA Mariana Wolanina, rzecznika dyscyplinarnego NSA Zdzisława Kostki oraz przewodniczących wydziałów i zastępców przewodniczących wydziałów NSA, a także prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych w Gliwicach, w Opolu, w Łodzi i we Wrocławiu oraz sędziów i asesorów sądowych z tych sądów. W trakcie konferencji zostały wygłoszone referaty dotyczące m.in.: klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania na tle rozstrzygnięć w podatkach bezpośrednich, zwrotu dotacji oświatowych oraz kognicji sądów administracyjnych w sprawach dotacji oświatowych, a także wybranych problemów orzeczniczych związanych z takimi ustawami, jak: Prawo geodezyjne i kartograficzne, Prawo wodne, Prawo budowlane, ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa o cudzoziemcach.

12 czerwca

Warszawa. Wydział Informacji Sądowej NSA zorganizował konferencję przewodniczących wydziałów informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych. Podczas narady omówiono aktualne problemy związane z funkcjonowaniem wydziałów informacji sądowej, kwestie anonimizacji i udostępniania orzeczeń sądów administracyjnych oraz zaprezentowano projekt nowej strony internetowej NSA.

23–24 czerwca

Zdunowo. Otrzymała się narada Prezesa NSA z prezesami Izb, przewodniczącymi wydziałów i zastępcami przewodniczących wydziałów NSA. Podczas narady omówiono bieżące zagadnienia związane z orzecznictwem i funkcjonowaniem NSA, w tym m.in. zagadnienia dotyczące: kategoryzacji spraw, losowego systemu przydziału spraw, wnoszenia skarg w formie dokumentu elektronicznego oraz spraw kadrowych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

25–27 czerwca

Olštyn. Otrzymała się konferencja dla sędziów Izby Finansowej NSA. Podczas konferencji wygłoszone zostały referaty dotyczące bieżących zagadnień orzeczniczych z zakresu właściwości Izby, w szczególności: skargi na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego, zwolnienia od VAT usług, których przedmiotem są instrumenty finansowe, nadużycia prawa jako klauzuli generalnej w prawie podatkowym. Wykłady wygłosili sędziowie NSA orzekający w Izbie Finansowej.

IV. SĘDZIOWIE

1 maja

Rzeszów. Zmarł sędzia WSA w stanie spoczynku Kazimierz Włoch.

Po ukończeniu w 1974 r. studiów prawniczych na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie (filia w Rzeszowie) odbył aplikację sądową i złożył egzamin sędziowski. W 1981 r. został mianowany asesorem sądowym w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Tarnobrzegu i przydzielony do orzekania w Sądzie Rejonowym

w Staszowie. W dniu 21 kwietnia 1983 r. otrzymał nominację na urząd sędziego tego Sądu, gdzie od 1 lipca 1985 r. sprawował funkcję przewodniczącego IV Wydziału Pracy, a od 16 października 1992 r. funkcję prezesa Sądu.

Od 1 stycznia 1996 r. służbę sędziowską pełnił w Sądzie Wojewódzkim (późniejszym Okręgowym) w Tarnobrzegu.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 2 grudnia 2003 r. został powołany na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, które objął z dniem 1 stycznia 2004 r. Rozstrzygał sprawy w Wydziale I.

Z dniem 31 stycznia 2019 r. przeszedł w stan spoczynku.

21 maja

Warszawa. W stan spoczynku przeszedł sędzia WSA Waldemar Śledzik.

Po ukończeniu w 1986 r. studiów prawnych na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu odbył aplikację sądową i we wrześniu 1990 r. złożył egzamin sędziowski. We wrześniu następnego roku został wpisany na listę radców prawnych. W 2009 r. uzyskał stopień doktora nauk humanistycznych.

Od października 1986 r. był zatrudniony w Służbie Więziennej kolejno jako inspektor ds. organizacyjno-prawnych, kierownik działu organizacyjno-prawnego, radca prawny oraz zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 12 stycznia 2011 r. został powołany na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Rozstrzygał sprawy w Wydziałach III, II i VII.

23 maja

Warszawa. Zmarł sędzia NSA w stanie spoczynku Andrzej Gliniecki.

W 1973 r. ukończył studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. W październiku tego samego roku został zatrudniony na stanowisku asystenta w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Gdańskiego, które zajmował do końca listopada 1979 r. Następnie od grudnia 1979 r. pracował m.in. w Urzędzie Miejskim w Gdyni (kierownik Wydziału Spraw Społeczno-Administracyjnych), w Parafii Rzymskokatolickiej NSPJ w Gdyni (radca prawny), w Teatrze Muzycznym w Gdyni (kierownik Działu Służby Pracowniczej), w Krajowej Komisji NSZZ „Solidarność” w Gdańsku (specjalista w Biurze Prawnym), w Wojewódzkim Biurze Poselsko-Senatorskim (OKP) w Gdańsku (starszy specjalista). W dniu 17 lipca 1990 r. został wybrany przez Radę Miasta Gdańska na wiceprezydenta tego miasta i funkcję tę sprawował do końca stycznia 1991 r. Od lutego 1991 r. rozpoczął pracę w Kancelarii Prezydenta RP, gdzie zajmował kolejno stanowiska dyrektora generalnego – dyrektora Biura Prawnego oraz podsekretarza stanu.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 25 listopada 1997 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, który objął 1 grudnia tego samego roku. Orzekał w Wydziale IV. Po wejściu w życie w styczniu 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego służbę sędziowską pełnił w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie. Od 1 grudnia 2004 r. po przeniesieniu do NSA rozstrzygał sprawy w Izbie Ogólnoadministracyjnej.

Był autorem licznych artykułów i felietonów dotyczących zagadnień prawno-ustrojowych. Prowadził działalność dydaktyczną.

Z dniem 15 marca 2018 r. przeszedł w stan spoczynku.

28 maja

Bydgoszcz. W stan spoczynku przeszedł sędzia WSA Jarosław Szulc.

Po ukończeniu w 1991 r. studiów prawniczych na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu odbył aplikację prokuratorską w okręgu Prokuratury Wojewódzkiej w Toruniu i w listopadzie 1996 r. złożył egzamin prokuratorski. W listopadzie 2005 r. uzyskał wpis na listę radców prawnych w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Toruniu.

Pracował m.in. w Izbie Skarbowej w Toruniu w Oddziale Nadzoru nad Urzędami Skarbowymi, w Izbie Skarbowej w Bydgoszczy (kierownik Oddziału Podatku Dochodowego, a następnie radca prawny), w Drugim Urzędzie Skarbowym w Toruniu (kolejno jako kierownik Działu Egzekucji, p.o. naczelnika Urzędu, radca prawny).

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 5 stycznia 2015 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy. W dniu 11 stycznia 2020 r. został powołany na stanowisko wiceprezesa Sądu na pięcioletnią kadencję, pełnił także funkcję przewodniczącego Wydziału I.

W latach 2016–2018 był delegowany do orzekania w Izbie Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

17 czerwca

Warszawa. W stan spoczynku przeszedł sędzia NSA Zygmunt Zgierski.

Po ukończeniu w 1978 r. studiów prawniczych na Uniwersytecie Łódzkim odbył aplikację sądową w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Łodzi. Egzamin sędziowski złożył w styczniu 1981 r. W kwietniu tego samego roku został mianowany asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym w Łodzi. W kwietniu 1983 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Sądu Rejonowego w Łodzi, gdzie piastował funkcję przewodniczącego I Wydziału Cywilnego, a następnie orzekał w XX Wydziale Ksiąg Wieczystych.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 5 lipca 1994 r. został powołany na stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego w Łodzi. Rozpoznawał sprawy w I Wydziale Cywilnym, a następnie w III Wydziale Cywilnym Rewizyjnym. Jednocześnie pełnił funkcję sędziego wizytatora do spraw cywilnych.

Od 1 czerwca 1996 r. był delegowany do wykonywania obowiązków sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi. Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 9 grudnia 1996 r. otrzymał nominację na urząd sędziego tego Sądu, który objął 24 stycznia 1997 r. Orzekał w Wydziale II. Po wejściu w życie w styczniu 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego służbę sędziowską pełnił w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Łodzi, w którym sprawował także funkcję przewodniczącego Wydziału i wiceprezesa Sądu.

W latach 2005–2018 był wielokrotnie delegowany do orzekania w Izbie Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego. Od 1 września 2018 r. po przeniesieniu do NSA rozstrzygał sprawy w tejże Izbie.

20 czerwca

Warszawa. Zmarł sędzia NSA w stanie spoczynku Henryk Poleszak.

Ukończył studia filozoficzne na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, gdzie uzyskał stopień doktora nauk prawnych.

W latach 1959–1980 pracował w Państwowym Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych – Oddział Wojewódzki w Lublinie (inspektor, naczelnik Wydziału), a następnie w Centrali PZU w Warszawie (naczelnik Wydziału, zastępca dyrektora Biura).

W dniu 1 września 1980 r., po otrzymaniu nominacji, objął urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W latach 1982–1991 sprawował funkcję zastępcy przewodniczącego Wydziału I tego Sądu, był również członkiem Kolegium NSA. Służbę sędziowską pełnił do chwili przejścia w stan spoczynku z dniem 25 maja 2000 r.

Należał do grona znawców prawa administracyjnego, w szczególności zaś specjalizował się w postępowaniu administracyjnym. Był autorem wielu publikacji związanych z tą dziedziną prawa, zasiadał w kolegium redakcyjnym czasopisma „Nowe Prawo” (obecnie „Przegląd Sądowy”). Prowadził działalność szkoleniową.

Odznaczony m.in. Brązowym, Srebrnym i Złotym Krzyżem Zasługi.

30 czerwca

Gdańsk. Zmarła sędzia WSA w stanie spoczynku Wanda Antończyk.

W 1980 r. ukończyła studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Aktywność zawodową rozpoczęła w lutym 1981 r. Początkowo pracowała w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w Gdańsku jako starszy referent. Następnie od września 1983 r. była zatrudniona w Państwowym Arbitrażu Gospodarczym Okręgowej Komisji Arbitrażowej w Gdańsku na stanowisku referenta, później zaś, po odbyciu w latach 1984–1986 aplikacji arbitrażowej zakończonej złożeniem egzaminu, kolejno jako asesor arbitrażu oraz arbiter.

Od 1 października 1989 r. piastowała funkcję sędziego Sądu Rejonowego w Gdańsku, jednocześnie była oddelegowana do orzekania w IX Wydziale Gospodarczym Sądu Wojewódzkiego w Gdańsku. Od 25 lutego 1992 r. objęła stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego (późniejszego Okręgowego) w Gdańsku. Na przełomie lat 2004–2005 orzekała w ramach delegacji w Sądzie Apelacyjnym w Gdańsku.

Na mocy postanowienia Prezydenta RP z dnia 22 sierpnia 2005 r. otrzymała nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, do sprawowania którego przystąpiła 28 września tego samego roku. Rozstrzygała sprawy w Wydziale II.

Z dniem 31 maja 2016 r. przeszła w stan spoczynku.

Opracowanie:

Maria Poszwińska, Małgorzata Szyszkowska
(Kancelaria Prezesa NSA)

Marta Szustkiewicz
(Biuro Orzecznictwa NSA)

BIBLIOGRAFIA

Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego (maj–czerwiec 2025 r.)

KSIĄŻKI

- Fundacja rodzinna w praktyce. Stanowiska organów podatkowych i sądów administracyjnych*, red. Mariusz Stefaniak; autorzy: Mariusz Stefaniak, Maciej Kaczmarek, Warszawa 2025
- Hasiewicz Jonatan, *Zajęcie pasa drogowego. Prawo, procedury, praktyka*, Warszawa 2025
- In legibus fundamentum rei publicae. Collection of Scientific Papers of the Comparative Research Platform 2023*, red. Marcin Wielec, Paweł Sobczyk, Bartłomiej Oręziak, Warszawa 2025
- Kłopocka-Jasińska Marta, *Konstytucyjny model ochrony sądowej w sprawach administracyjnych*, Wrocław 2024
- Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo Aplikanta*, wyd. 11, Warszawa 2025
- KPA. PPSA. *Kodeks postępowania administracyjnego. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, wyd. 46, Warszawa 2025
- Mróz Teresa, Sikorski Sebastian, *Odpowiedzialność władzy publicznej i jej funkcjonariuszy. Zagadnienia administracyjnoprawne i cywilnoprawne*, Warszawa 2025
- Postępowanie podatkowe. Zarys systemu*, red. Antoni Hanusz; autorzy: Krzysztof Cień, Antoni Hanusz, Andrzej Niezgoda, Paweł Szczęśniak, Tomasz Woźniak, Warszawa 2025

ARTYKUŁY

- Banaś Artur, *Rola biegłego po zmianie definicji budowli i budynku w podatku od nieruchomości*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 6
- Bik Marcin, *Kiedy skarga kasacyjna jest oczywiście usprawiedliwiona? Analiza przesłanki zastosowania autokontroli (art. 179a p.p.s.a.) w orzecznictwie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 3
- Chłudziński Bartłomiej, *Między sądem a dialogiem: alternatywne rozwiązywanie sporów administracyjnych w świetle standardów Rady Europy*, „Forum Prawnicze” 2025, nr 1

- Daniel Paweł, *Ochrona tymczasowa w sprawach ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 3
- Habuda Adam, Radecki Wojciech, *Zezwolenie i pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 3
- Nosarzewski Łukasz, *Dostęp prasy do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Ius Novum” 2025, nr 1
- Presnarowicz Łukasz, *Kara porządkowa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 5
- Suwaj Patrycja J., Suwaj Robert, *Charakter prawny sumy pieniężnej z art. 149 § 2 p.p.s.a.*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2025, nr 4
- Sylwestrzak Dorota, Szczepkowska Zuzanna, *Dostęp do informacji publicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2024, nr 4
- Śliwiński Emil, *Kilka refleksji o przesłankach uznania za obywatela polskiego (art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 3
- Węglińska Justyna, *Kary administracyjne za prowadzenie działalności gospodarczej naruszającej warunki koncesji na przykładzie ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne oraz ustawy z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 6
- Żelazna Agnieszka, *Związanie z gruntem obiektu budowlanego – na przykładzie wyroku NSA*, „Nieruchomości” 2025, nr 6

GLOSZY

- Biernat Jakub, *Glosa do wyroku NSA z 7.08.2024, III FSK 1148/23 [dot. opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn odwołanej darowizny]*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 6
- Chróścielewski Wojciech, *Glosa do wyroku NSA z 4.04.2024, II OSK 1787/21 [dot. zmiany stanu prawnego sprawy w toku postępowania odwoławczego w kontekście przymiotu strony tego postępowania]*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 3
- Gorgol Andrzej, *Glosa do wyroku NSA z 6.11.2024 [dot. ustalenia powierzchni użytkowej budynku lub jego części jako podstawy obliczenia podatku od nieruchomości]*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 6
- Gorgol Andrzej, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 28.11.2024, III SA/Wa 1840/24 [dot. znaczenia decyzji wymiarowej w postępowaniu o orzeczenie odpowiedzialności członka zarządu spółki kapitałowej]*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 5
- Gubała Marcin, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 9.06.2021, II SAB/Wa 50/21 [dot. statusu prawnego konferencji rektorów]*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 6

- Gut Dagmara, Glosa do uchwały NSA z 13.10.2023, II GPS 2/22 [dot. niedopuszczalności wstrzymania wykonania decyzji organu I instancji przez sąd administracyjny w sprawach ze skarg na postanowienia: stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania; o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania; stwierdzające niedopuszczalność odwołania], „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 6
- Korzeniowski Piotr, Glosa do wyroku NSA z 8.03.2023, II OSK 674/20 [dot. uzgodnień z Wodami Polskimi dokumentów w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 3
- Kosicki Tomasz, Glosa do wyroku NSA z 13.07.2023, III OSK 498/22 [dot. wykładni przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz wskazania, kiedy *de facto* zachodzi konieczność przyjęcia pierwszeństwa w zatrudnieniu na stanowiskach urzędniczych osób niepełnosprawnych w jednostkach samorządu terytorialnego], „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2025, nr 1
- Kowska Agata, Glosa do wyroku NSA z 22.02.2024, II FSK 710/21 [dot. wyboru formy opodatkowania dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej], „Glosa” 2025, nr 1
- Langer Mateusz, Glosa do postanowienia składu siedmiu sędziów NSA z 2.12.2024, II GPS 1/24 [dot. obowiązku ponoszenia kosztów sądowych przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców], „Glosa” 2025, nr 1
- Namieciński Bartosz, Trzeczko Dominika, Glosa do wyroku NSA z 11.10.2024, III FSK 1522/22 [dot. formy zawiadomienia właściciela nieruchomości o niedopełnieniu obowiązku selektywnej zbiórki odpadów], „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2024, nr 2
- Niezgoda Andrzej, Glosa do wyroku NSA z 10.10.2023, III FSK 2767/21 [dot. odpowiedzialności za zaległości podatkowe obcych osób prawnych w kontekście prawa prywatnego międzynarodowego; zamkniętego katalogu osób odpowiedzialnych za zaległości podatkowe], „Glosa” 2025, nr 1
- Pakuła Jacek, Tarno Jan Paweł, Glosa do wyroku NSA z 19.04.2024, III OSK 2697/23 [dot. zakresu dostępu do pomocy materialnej przez studentów], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 3
- Rogała Rafał, Glosa do wyroku NSA z 22.11.2023, II OSK 1062/23 [dot. dopuszczalności zrzeczenia się ochrony czasowej], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 3
- Rosa Joanna, Glosa do uchwały NSA z 21.10.2024, III FPS 2/24 [dot. opodatkowania budynków mieszkalnych zajmowanych na prowadzenie działalności gospodarczej], „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 4
- Stankiewicz Rafał, Glosa do wyroku NSA z 17.10.2022, II GSK 2505/21 [dot. przeniesienia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej na rzecz nabywcy apteki od podmiotu, na rzecz którego zostało wydane dotychczasowe zezwolenie], „Przegląd Sądowy” 2025, nr 5

- Sułkowski Jarosław, Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 13.03.2024, IV SA/Wa 654/23 [dot. (nie)nakładania obowiązków na podstawie prawa niepowszechnie obowiązującego], „Państwo i Prawo” 2025, z. 5
- Wiater Kamil, Glosa do wyroku NSA z 15.12.2021, II OSK 427/21 [dot. możliwości stwierdzenia nieważności milczącej zgody na realizację robót budowlanych], „Państwo i Prawo” 2025, z. 5
- Zdunikowski Paweł, Komentarz do wyroku WSA w Krakowie z 15.12.2020, II FSK 1048/21 [dot. niektórych prawnopodatkowych konsekwencji sprzedaży odziedziczonego udziału komandytariusza w spółce komandytowej], „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2025, nr 4

Opracowała *Marta Jaszcukowa*