

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ZESZYTY NAUKOWE

Sądownictwa

Administracyjnego

dwumiesięcznik

rok XXI nr 5 (122)/2025

Warszawa 2025

WYDAWCA
Naczelny Sąd Administracyjny

KOMITET REDAKCYJNY

REDAKCJA

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

RADA PROGRAMOWA

CZŁONKOWIE

prof. dr hab. Barbara Adamiak, dr Stefan Babiarsz, prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski,
prof. dr hab. Jacek Chlebny, mgr Irena Chojnacka, prof. dr hab. Roman Hauser,
dr Andrzej Kisielewicz, sędzia NSA Małgorzata Korycińska, prof. dr hab. Piotr Korzeniowski,
prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca, 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 Szwast
tłumaczenie: ILSP Sp. z o.o., Gdańsk

ADRES REDAKCJI

Naczelny Sąd Administracyjny
00-011 Warszawa, ul. G.P. Boduena 3/5
tel. 22 551-67-25, 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 Polska Sp. z o.o.
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
www.wolterskluwer.pl

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

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

SPIS TREŚCI

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

STUDIA I ARTYKUŁY

<i>Dr hab. Michał Kowalski (profesor Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie)</i>	
Charakter prawny terminu do złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej określonego w § 13zo ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	7
Summary	22
<i>Dr Grzegorz Rzęsa (doktor nauk prawnych, sędzia WSA w Warszawie)</i>	
Ochrona tymczasowa w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (wybrane zagadnienia na tle orzecznictwa)	23
Summary	52
<i>Sędzia Marcin Bik (Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Północ w Warszawie)</i>	
Autokontrola zaskarżonego skargą kasacyjną orzeczenia w trybie art. 179a p.p.s.a. – przesłanka nieważności postępowania	53
Summary	64
<i>Mgr Natalia Biedzio (doktorantka Uniwersytetu w Białymstoku; asystentka prawna w Kancelarii Radców Prawnych Bieluk i Partnerzy)</i>	
Przyczyny powstawania sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej	65
Summary	84

ORZECZNICTWO

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wybór i opracowanie: prof. dr hab. Andrzej Wróbel, dr Piotr Wróbel)	
Rozporządzenia (EWG) nr 3821/85 i (UE) nr 165/2014 – Obowiązek okresowego przeglądu tachografów – Odstępstwo – Artykuł 49 ust. 1 zdanie ostatnie i art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zasada działania wstecz względniejszej ustawy karnej – Sankcje administracyjne o charakterze karnym – Skarga kasacyjna – Nowa ustawa, która weszła w życie po wydaniu wyroku zaskarżonego skargą kasacyjną – Pojęcie „prawomocne orzeczenie o karze”	
Wyrok TS z dnia 1 sierpnia 2025 r. w sprawie C-544/23 <i>T.T., BAJI Trans s.r.o. przeciwko Národný inšpektorát práce</i> , ECLI:EU:C:2025:614	85
II. Europejski Trybunał Praw Człowieka (wybór i opracowanie: Inesa Wyrębkowska)	
Art. 14 Konwencji – Zakaz dyskryminacji – Podstawy dyskryminacji – Odmowa przyznania świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na przysługujące danej osobie prawo do emerytury – Dyskryminacja w dostępie do świadczeń społecznych – Rozumienie pojęcia „jakakolwiek inna przyczyna” w zakresie świadczeń społecznych – Art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji – Rozbieżność w orzecznictwie sądów krajowych jako źródło naruszenia praw majątkowych, chronionych na podstawie art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji – Niedopuszczalność skargi do Trybunału	
Decyzja ETPC (Sekcja I) z dnia 17 lipca 2025 r. w sprawie <i>Krystyna Dudek przeciwko Polsce</i> (skarga nr 29204/21)	99

III. Sąd Najwyższy (wybór i opracowanie: <i>dr Michalina Szpyrka</i>)	
1. Postanowienie SN z dnia 28 maja 2025 r. (sygn. akt I CSK 262/25) [dot. granic dopuszczalności immisji]	104
2. Postanowienie SN z dnia 30 maja 2025 r. (sygn. akt I CSK 1794/24) [dot. czynności, jakie właściciel może przedsięwziąć bezpośrednio – w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 w zw. z art. 175 k.c. – w celu dochodzenia swego prawa]	105
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 26 maja 2025 r. (sygn. akt III FPS 2/25) [dot. ponownego powstania obowiązku zapłaty podatku od spadków i darowizn]	109
2. Wyrok NSA z dnia 13 marca 2025 r. (sygn. akt II OSK 2127/24) [dot. doręczenia zastępczego decyzji administracyjnej]	113
3. Postanowienie NSA z dnia 7 sierpnia 2025 r. (sygn. akt II GSK 706/25) [dot. uchylenia kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów]	115
B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych	
1. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2024 r. (sygn. akt II SA/Gl 178/24) [dot. uprawnienia dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej do świadczenia z funduszu alimentacyjnego]	122
2. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2025 r. (sygn. akt I SA/Wr 734/24) [dot. momentu powstania przychodu podatnika CIT z tytułu podwyższenia kapitału zakładowego zagranicznej osoby prawnej]	126
3. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2025 r. (sygn. akt I SA/Wr 593/24) [dot. podatku akcyzowego z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu sprowadzonego z Kanady]	130
4. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 lutego 2025 r. (sygn. akt I SA/Gl 1082/24) [dot. odpowiedzialności wierzyciela za koszty egzekucyjne]	139
V. Glosy	
<i>Prof. dr hab. Aleksander Lipiński (Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie)</i>	
Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2025 r. (sygn. akt II GSK 2421/24) [dot. naruszeń decyzji koncesyjnej oraz decyzji środowiskowej w działalności przeróbki wydobywanej kopaliny stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa środowiska]	145
Summary	153
<i>Mgr Jakub Cheba (Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie)</i>	
Głosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lipca 2025 r. (sygn. akt II GSK 251/25) [dot. analizy stanowiska, że Prezydent RP w zakresie wydawanego przez niego postanowienia w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia Izby Cywilnej SN działą jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym]	154
Summary	161

KRONIKA

Kalendarium sądownictwa administracyjnego (lipiec–sierpień 2025 r.) (opracowanie: <i>Maria Poszwińska, Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyzskowska</i>)	163
---	-----

BIBLIOGRAFIA

Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego (lipiec–sierpień 2025 r.) (opracowała <i>Marta Jaszczukowa</i>)	171
--	-----

TABLE OF CONTENTS

STUDIES AND PAPERS

Dr hab. Michał Kowalski (professor at Kozminski University in Warsaw)

The legal nature of the deadline for submitting an application for financial assistance set out in § 13zo(3) of the Regulation of the Council of Ministers on the detailed scope and methods of performance of certain tasks by the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture	7
Summary	22

Dr Grzegorz Rzęsa (Doctor of Laws, Judge of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw)

Interim injunction in administrative and administrative court proceedings (selected issues against the context of the case-law)	23
Summary	52

Judge Marcin Bik (Judge of the District Court for Warszawa Praga-Północ in Warsaw)

Self-review of a ruling challenged by virtue of a cassation appeal under Article 179a of the Law on Proceedings before Administrative Courts – condition concerning the nullity of the proceedings	53
Summary	64

Mgr Natalia Biedzio (doctoral student at the University of Białystok; legal assistant at Kancelaria Radców Prawnych Bieluk i Partnerzy)

Causes of competence disputes between local self-government authorities and government administration authorities	65
Summary	84

CASE-LAW

I. The Court of Justice of the European Union (selected and compiled by prof. dr hab. Andrzej Wróbel, dr Piotr Wróbel)	
Regulations (EEC) No 3821/85 and (EU) No 165/2014 – Obligation periodically to inspect tachographs – Exemption – Last sentence of Article 49(1) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and Article 51(1) thereof – Principle <i>lex posterior mitius</i> – Administrative penalties of a criminal nature – Appeal in cassation – New law having entered into force after the ruling which is the subject of that appeal – Concept of ‘final conviction’	
CJEU Judgment (Grand Chamber) of 1 August 2025 in Case C-544/23 <i>T.T., BAJI Trans s.r.o. v Národný inšpektorát práce</i> , ECLI:EU:C:2025:614	85
II. European Court of Human Rights (selected and compiled by Inesa Wyrębkowska)	
Article 14 of the Convention – Prohibition of discrimination – Grounds for discrimination – Refusal to grant care allowance on the basis of a person’s entitlement to an old-age pension – Discrimination in access to social benefits – Understanding of the concept of ‘any other ground’ in the field of social benefits – Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention – Disparity in the case-law of national courts as a source of violation of the property rights protected under Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention – Inadmissibility of the application lodged with the Court	
Decision of the European Court of Human Rights (First Section) of 17 July 2025 in the case of <i>Krystyna Dudek v Poland</i> (Application no. 29204/21)	99

III. Supreme Court (selected and compiled by <i>dr Michalina Szpyrka</i>)	
1. Decision of the Supreme Court of 28 May 2025 (Case no. I CSK 262/25) [regarding the limits of admissibility of private nuisance]	104
2. Decision of the Supreme Court of 30 May 2025 (Case no. I CSK 1794/24) [regarding actions that an owner may take directly within the meaning of Article 123 § 1(1) in conjunction with Article 175 of the Civil Code in order to assert their right]	105
IV. Supreme Administrative Court and voivodeship administrative courts (selected by judges of the Supreme Administrative Court: <i>Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień</i> ; compiled by <i>dr. hab. Marcin Wiqcek prof. UW</i>)	
A. Case-law of the Supreme Administrative Court	
1. Resolution of a seven-judge panel of the Supreme Administrative Court of 26 May 2025 (Case no. III FPS 2/25) [regarding the renewed obligation to pay inheritance and donation tax]	109
2. Judgment of the Supreme Administrative Court of 13 March 2025 (Case no. II OSK 2127/24) [regarding the substitute service of an administrative decision] ...	113
3. Decision of the Supreme Court of 7 August 2025 (Case no. II GSK 706/25) [regarding the revoking of a countersignature on the part of the President of the Council of Ministers]	115
B. Case-law of voivodeship administrative courts	
1. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Gliwice of 7 August 2024 (Case no. II SA/GI 178/24) [regarding the entitlement of a child placed in foster care to benefits from the child support fund]	122
2. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Wrocław of 28 January 2025 (Case no. I SA/Wr 734/24) [regarding the moment when a CIT payer's income arises due to an increase in the share capital of a foreign legal entity]	126
3. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Wrocław of 14 February 2025 (Case no. I SA/Wr 593/24) [regarding excise duty on an intra-Community acquisition of a car imported from Canada]	130
4. Judgment of the Voivodship Administrative Court in Gliwice of 18 February 2025 (Case no. I SA/GI 1082/24) [regarding the liability of creditors for costs of enforcement]	139
V. Glosses	
<i>Prof. dr hab. Aleksander Lipiński (Jan Długosz University in Częstochowa)</i>	
Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 20 March 2025 (Case no. II GSK 2421/24) [regarding violations of the business license decision and the environmental decision in the business of processing extracted minerals that poses a direct threat to the safety of the environment]	145
Summary	153
<i>Mgr Jakub Cheba (National School of Judiciary and Public Prosecution in Kraków)</i>	
Gloss to the decision of the Supreme Administrative Court of 22 July 2025 (Case no. II GSK 251/25) [regarding the analysis of the position that the President of the Republic of Poland, within the scope of the decision issued thereby on the appointment of the Chair of the Assembly of the Civil Chamber of the Supreme Court, acts as a public administration body in the functional sense]	154
Summary	161

CHRONICLES

Calendar of the administrative judiciary (July-August 2025) (compiled by <i>Maria Poszwińska, Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska</i>)	163
---	-----

BIBLIOGRAPHY

Publications on administrative proceedings and administrative court proceedings (July-August 2025) (compiled by <i>Marta Jaszczukowa</i>)	171
---	-----

Dr hab. Michał Kowalski

[Profesor Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie;
ORCID: 0000-0002-8112-0922]

Charakter prawny terminu do złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej określonego w § 13zo ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹

Streszczenie: Charakter prawny terminu do złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej dla producentów rolnych określonego w § 13zo ust. 3 rozporządzenia wykonawczego ARiMR powoduje rozbieżności w aktualnym orzecznictwie sądowoadministracyjnym. W niektórych zaprezentowanych w opracowaniu stanowiskach prawnych zawartych w orzeczeniach sądów administracyjnych wyrażono pogląd, że wprowadzenie przepisami rozporządzenia odmiennych zasad zachowania terminu do dokonania czynności niż obowiązujące w wielu różnych procedurach i powszechnie znane, stosowane i utrwalone w świadomości społecznej wskazuje na biurokratyczny zamiar ograniczenia przyznania pomocy, a nie taki powinien być cel działania organów administracji. Do zadań Agencji należy w szczególności wspieranie inwestycji w rolnictwie oraz przedsięwzięć związanych ze wznowieniem produkcji w gospodarstwach rolnych, w których wystąpiły szkody spowodowane siłą wyższą, a więc szeroko rozumiana pomoc rolnikom. Zastawianie na nich swego rodzaju proceduralnych pułapek nie służy niewątpliwie temu nadrzędnemu celowi. Z kolei stanowisko zaprezentowane w innych orzeczeniach akcentujące, że skoro termin do złożenia wniosku przez rolnika jest terminem materialnym, to nie mógł mieć do niego zastosowania art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., ponieważ przepis ten odnosi się jedynie do terminów procesowych, jest zbyt formalistyczne i nie uwzględnia specyfiki tego rodzaju spraw ani celu, jakim jest wspieranie poszkodowanych producentów rolnych. W mojej ocenie odwołanie się do ogólnych zasad państwa prawnego we wcześniejszych poglądach orzeczniczych lepiej odkodowuje ogólny cel regulacji i potwierdza korzystanie przez sędziów sądów administracyjnych z argumentacyjnego, a nie jedynie sylogistycznego modelu orzekania.

Słowa kluczowe: terminy, płatności dla rolników, postępowanie administracyjne, sąd administracyjny

¹ Tekst stanowi rozbudowaną wersję referatu wygłoszonego 8 maja 2025 r. podczas konferencji sędziów Izby Gospodarczej NSA, która odbyła się w Uniejowie w dniach 7–9 maja 2025 r.

1. Uwagi wprowadzające

Charakter prawny terminu do złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej dla producentów rolnych określonego w § 13zo ust. 3 rozporządzenia wykonawczego ARiMR² powoduje istotne rozbieżności w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych. W opracowaniu zaprezentowano i poddano szczegółowej analizie kolidujące ze sobą stanowiska zawarte w uzasadnieniach wyroków NSA, w których w odmienny sposób odniesiono się do tego zagadnienia. W gruncie rzeczy istota tych spraw polega na rozstrzygnięciu, czy uprawnione jest określenie w akcie wykonawczym, czyli w rozporządzeniu Rady Ministrów, terminu granicznego do złożenia wniosku o przyznanie pomocy dla producenta rolnego, przy czym za datę złożenia wniosku uznaje się datę wpływu tego wniosku do biura powiatowego Agencji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę producenta rolnego. W części orzeczeń NSA stwierdził, że ze względu na materialnoprawny charakter tego terminu nieuprawnione jest zastosowanie w tego typu sprawach art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.³, zgodnie z którym termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej. W sprawach tych akcentowano, że ponieważ przepis odnosi się jedynie do terminów procesowych, nie może znaleźć zastosowania do terminu przewidzianego na gruncie § 13zo ust. 3 rozporządzenia wykonawczego ARiMR. Jednocześnie w orzeczeniach tych wskazywano, że rozporządzenie wykonawcze ARiMR zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 6 ustawy o ARiMR⁴, zgodnie z którym „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres i sposoby realizacji zadań (...), w tym warunki i tryb udzielania wsparcia w ramach tych zadań, mając na względzie priorytety polityki państwa w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz efektywne wykorzystanie środków finansowych”. „Regulacja rozporządzenia wprowadzająca termin na złożenie wniosku o pomoc finansową i przewidująca określony sposób jego obliczania znajduje się w granicach ww. delegacji ustawowej, odnosi się bowiem do trybu udzielania wsparcia”⁵. Z kolei w innych wyrokach wskazuje się, że przepis § 13zo ust. 3 rozporządzenia wykonawczego ARiMR, „jako wydany z naruszeniem reguł hierarchicznej zgodności norm prawnych, nie ma mocy obowiązującej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. poz. 187 ze zm.; dalej: rozporządzenie wykonawcze ARiMR; § 13zo został dodany mocą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 marca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. poz. 642.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.; dalej: k.p.a.

⁴ Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. z 2023 r. poz. 1199 ze zm.; dalej: ustawa o ARiMR.

⁵ Wyroki NSA: z 24 kwietnia 2024 r., I GSK 440/23; z 25 kwietnia 2024 r., I GSK 262/23; wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych powołane w artykule są dostępne w CBOSA.

i nie może być stosowany do oceny zachowania terminu, o którym mowa w § 13zo ust. 3 zdanie 1 tego rozporządzenia”⁶. W ramach tego stanowiska akcentuje się, że unormowanie to „pozostaje w sprzeczności z treścią art. 57 § 5 k.p.a., który reguluje przypadki, kiedy termin uważa się za zachowany. Następuje to wówczas, gdy przed jego upływem pismo zostało (...) wysłane na adres do doręczeń elektronicznych organu administracji publicznej (...) [lub] nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Prawa pocztowego^[7]”⁸. W wyrokach tych szeroko odwołuje się do konstytucyjnych zasad stanowienia prawa, zasady demokratycznego państwa prawnego, przewidywalności regulacji prawnych, pewności obrotu prawnego i budowania zaufania obywateli do organów państwowych⁹. Stosowna analiza prawna dwóch sprzecznych ze sobą stanowisk znajdujących odzwierciedlenie w najnowszym orzecznictwie sądowoadministracyjnym może przyczynić się w przyszłości do ujednolicenia linii orzeczniczej w tym zakresie, przy czym zaznaczenia wymaga, że oba stanowiska prezentowane w analizowanym orzecznictwie są solidnie uargumentowane, a przyznanie pierwszeństwa jednemu z nich będzie w istocie rozstrzygnięciem pomiędzy formalistycznym a argumentacyjnym modelem orzecznictwa nastawionym na rozwiązanie zagadnienia prawnego z odwołaniem się do konwencyjnych lub konstytucyjnych zasad ogólnych¹⁰.

2. Charakter prawny terminu do złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej dla producentów rolnych

W świetle § 13zo ust. 1 rozporządzenia wykonawczego ARiMR „W 2022 r. Agencja udziela pomocy finansowej na realizację innych zadań wynikających z polityki państwa w zakresie rolnictwa i rozwoju wsi (...) producentowi rolnemu: 1) któremu został nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, 2) będącemu mikroprzedsiębiorstwem, małym albo średnim przedsiębiorstwem (...), 3) któremu zagraża utrata płynności finansowej w związku z ograniczeniami na rynku spowodowanymi epidemią COVID-19, 4) który do dnia złożenia wniosku o tę pomoc złożył wniosek o przyznanie płatności w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w 2022 r. – na dofinansowanie zakupu w okresie od dnia 1 września 2021 r. do dnia 15 maja 2022 r. nawozów mineralnych innych niż wapno nawozowe i wapno nawozowe zawierające magnez od podmiotów prowadzących działalność w zakresie obrotu lub sprzedaży nawozów”.

⁶ Wyrok NSA z 28 lutego 2024 r., I GSK 238/23.

⁷ Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz.U. z 2025 r. poz. 366 ze zm.

⁸ Wyrok NSA z 28 lutego 2024 r., I GSK 238/23.

⁹ J. Trzcíński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelných konstytucji przez sądy administracyjne*, ZNSA 2011, nr 3, s. 35 i nast.

¹⁰ M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 232 i nast.

Tego rodzaju pomoc „jest przyznawana 1) na wniosek producenta rolnego złożony do kierownika biura powiatowego Agencji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę producenta rolnego na formularzu opracowanym i udostępnionym przez Agencję na jej stronie internetowej; 2) w wysokości ustalonej zgodnie z [§ 13zo] ust. 7–9” rozporządzenia wykonawczego ARiMR (§ 13zo ust. 2 rozporządzenia wykonawczego ARiMR).

Stosownie do treści § 13zo ust. 3 rozporządzenia wykonawczego ARiMR wniosek ten „składa się raz do dnia 31 maja 2022 r. Za datę złożenia wniosku uznaje się datę wpływu tego wniosku do biura powiatowego Agencji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę producenta rolnego”. W przypadku złożenia wspomnianego wniosku „po dniu 31 maja 2022 r. nie wszczyna się postępowania w sprawie przyznania pomocy” (§ 13zo ust. 4 rozporządzenia wykonawczego ARiMR).

Konstrukcja terminu do jednorazowego złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej pod rygorem odmowy wszczęcia postępowania w sprawach przyznania pomocy została zastosowana przez prawodawcę rozporządzeniowego w wielu kategoriach spraw tego rodzaju. Wyłącznie językowa analiza przepisów ustanawiających tego typu temporalną przeszkodę do wszczęcia postępowania na wniosek strony prowadzi do konkluzji, że terminy te mają charakter materialnoprawny, skoro ich naruszenie skutkuje niedopuszczalnością wszczęcia postępowania w sprawie przyznania pomocy finansowej. Nie negując zasadności takiej kwalifikacji normatywnej, nie można jednak pominąć zagadnienia dopuszczalności tego rodzaju definitywnego zamknięcia drogi administracyjnej do załatwienia sprawy w przepisach rozporządzenia wykonawczego do ustawy, które w tym zakresie zdają się naruszać ustawowe zasady udzielania tego rodzaju pomocy, a ponadto wykraczają poza podstawę delegacyjną wynikającą z zacytowanego wcześniej art. 4 ust. 6 ustawy o ARiMR. Analiza tego przepisu uzasadnia jednak pogląd, że w zakresie delegacji do określenia warunków i trybu udzielania wsparcia nie mieści się upoważnienie Rady Ministrów do ustanawiania takich warunków materialnoprawnych, które nie mają bezpośredniego związku z zasadami udzielania wsparcia i w sposób dowolny blokują samą możliwość ubiegania się o pomoc, a jednocześnie przez powiązanie ze szczególnym trybem rozpatrzenia wniosku powodują nieproporcjonalne ograniczenie lub pozbawienie praw potencjalnych adresatów pomocy. W wniosek składa się bowiem raz do 31 maja 2022 r., natomiast za datę złożenia wniosku uznaje się datę wpływu tego wniosku do biura powiatowego Agencji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę producenta rolnego. Taka regulacja w założeniu Rady Ministrów miała wyłączyć ewentualność zastosowania art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. do terminu wnioskowego, aczkolwiek rozwiązanie to koliduje z zakresem upoważnienia ustawowego oraz z zasadami ustawowymi udzielania wsparcia finansowego, nie może więc być uznane przez sąd administracyjny za prawidłowe ze względu na sprzeczność z przepisami wspomnianej ustawy oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji¹¹. W tej sytuacji

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja.

sąd administracyjny powinien uznać możliwość zastosowania art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. albo bezpośrednio, albo w razie uznania terminu do złożenia wniosku za termin materialnoprawny w drodze analogii.

Charakter prawny terminu, o którym mowa, podlegał stosownej ocenie prawnej w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku NSA z 28 lutego 2024 r., I GSK 238/23 stwierdzono: „Przedmiotem sporu w rozpoznawanej sprawie jest to, czy regulacja art. 57 § 5 k.p.a. dotycząca czynności, których dokonanie oznacza złożenie pisma z zachowaniem terminu, jest uchylona przez § 13zo ust. 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. (...)”. Odnosząc się do istoty sporu w niniejszej sprawie, zwrócono szczególną uwagę na specyfikę sądowego procesu stosowania prawa¹². Reguły celowościowe oraz funkcjonalne występują najczęściej w doktrynie i orzecznictwie jako element wykładni pozajęzykowej, niesylogistycznej, ale ukierunkowanej na rozwiązanie konkretnego zagadnienia prawnego z wykorzystaniem argumentacyjnego modelu sądowego stosowania prawa z pierwszorzędym uwzględnieniem funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości¹³. Zaznaczono przy tym, że „Niezawisłość sędziowska, będąca fundamentalną przesłanką sprawowania wymiaru sprawiedliwości, w zasadniczym stopniu oddziela od siebie typ sądowego stosowania prawa od typu administracyjnego stosowania prawa (stosowania prawa przez organy administracji publicznej) ze względu na rodzaj podległości normom prawnym. W unormowaniu kompetencji sądu prymat mają normy Konstytucji, ustaw i równorzędnych im umów międzynarodowych oraz prawa europejskiego. «Sąd władny jest ocenić w rozpoznawanej sprawie zgodność z ustawą przepisów aktów wykonawczych, jest umocowany do wnoszenia pytań prawnych do TK dotyczących konstytucyjności przepisów ustawowych i aktów wykonawczych, jak również uprawniony do występowania z pytaniami w kwestiach prejudycjalnych do TSUE. Tworzy to rozległą i doniosłą z punktu widzenia praworządności płaszczyznę badania zgodności z prawem działalności administracji publicznej. W typie administracyjnym stosowania prawa kompetencja organu administracyjnego działającego jako organ władzy publicznej o charakterze wykonawczym jest wyznaczana innym rodzajem zadań i funkcji, które mają być realizowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Organy administracyjne w sprawach indywidualnych lub generalnych obowiązują stosowanie norm wywodzonych z całej hierarchicznej struktury źródeł prawa powszechnie obowiązującego, bez umocowania ich do oceny zgodności przepisów aktów niższej rangi z wyższymi ani też w granicach całego systemu»^{14,15}.

¹² W. Kälin, J. Künzli, *The Law of International Human Rights Protection*, Oxford University Press 2019, s. 3 i nast.

¹³ L. Leszczyński, *Wykładnia celowościowo-funkcjonalna przepisów prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński, M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 284 i nast.

¹⁴ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 83.

¹⁵ Wyrok NSA z 28 lutego 2024 r., I GSK 238/23.

Tradycyjny i przeważający w sądach model orzecznictwa osadza się na wykładni językowej oraz dotychczasowej judykaturze. Świadczy to w pewnym stopniu o zachowawczym podejściu do konstrukcji uzasadnień orzeczeń sądowych, rzadko odwołujących się do zasad ogólnych konwencyjnych i konstytucyjnych, czy też określonych wartości pozaprawnych. Stosowanie wykładni językowej sylogistycznej niejednokrotnie prowadzi do zawężenia wypowiedzi prawodawcy w kierunku ściśle językowego znaczenia analizowanego unormowania. W ustawach sporadycznie występują preambuły określające cel, jaki przyświecał ustawodawcy, a ich uzasadnienie często fragmentarycznie, wybiórczo tłumaczy cel uchwalenia danego aktu prawnego. To z kolei pozbawia sędziów stosujących takie przepisy możliwości prostego i precyzyjnego odczytania założeń oraz intencji prawodawcy. Zwraca się jednak uwagę, że elementy argumentacyjne mogą być wykorzystywane w uzasadnieniach orzeczeń sądów choćby przez umieszczenie większej liczby odwołań do ogólnych zasad konstytucyjnych i prawa europejskiego, a także dyrektyw opartych na doświadczeniu życiowym, wewnętrznym poczuciu sprawiedliwości czy sumieniu. Ogólnego celu regulacji prawnych można przy tym upatrywać „w aksjologicznych uwarunkowaniach *legis ratio* niektórych aktów prawnych”¹⁶.

Sąd, rozstrzygając daną sprawę, może zawsze powołać się na bardziej ogólny cel, który towarzyszył ustawodawcy przy konstruowaniu danej regulacji prawnej. Dopuszczalna, a nawet pożądana, jest poszerzona analiza danej kwestii prawnej z odwołaniem się do wartości pozaprawnych. Niejednokrotnie w dowodzeniu swoich racji liczy się przede wszystkim siła argumentu, w szczególności wówczas, gdy odkodowanie znaczenia danego przepisu nie jest proste i wymaga sięgnięcia do pewnych zasad ogólnych konstytucyjnych, konwencyjnych, czy nawet dyrektyw pozaprawnych¹⁷. Zdarza się bowiem, że orzeczenie zgodne z prawem jest niesprawiedliwe, a stojące w sprzeczności z literalnym brzmieniem przepisu spełnia wymóg sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Cel danego aktu prawnego odkodowywany przez sędziego w procesie orzekania wynika często nie tylko z zasad logiki, gdyż sędzia może nadrzędny cel danego aktu prawnego określić również na podstawie posiadanej wiedzy ogólnej oraz doświadczenia zawodowego i życiowego, czasem nawet światopoglądu lub ludzkiego sumienia. Takie rozumienie wpisuje się we współczesną rolę sędziego jako nie tylko sędziego „ustawowego”, lecz także sędziego konstytucyjnego, europejskiego i konwencyjnego, będącego autorytatywnym przedstawicielem władzy sądowniczej, a nie jedynie wyrazicielem woli ustawodawcy zwykłego¹⁸.

Sąd administracyjny przy rozpoznawaniu sprawy dokonuje kontroli działalności administracji publicznej jednocześnie w dwóch wymiarach: wewnętrznym i zewnętrznym¹⁹. W wymiarze zewnętrznym sąd w ramach swojej kompetencji do stosowania prawa, znacznie szerszej uwaga zasadna niż kompetencja organów

¹⁶ M. Kowalski, *Prawo pomocy w systemie ochrony praw człowieka*, Warszawa 2013, s. 222.

¹⁷ B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 428–429.

¹⁸ P. Tuleja, *Dlaczego sędzia nie może być ustami ustawy? Prawa człowieka a ustrojowa pozycja sądu*, w: *Dylematy wokół prawa do sądu*, red. J. Ciapała, R. Piszko, A. Przyńska, Warszawa 2022, s. 91.

¹⁹ A. Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson 2017, s. 3 i nast.

administracji publicznej, ustala swoje własne stanowisko co do stanu prawnego sprawy w odniesieniu do stanu faktycznego ustalonego przez organy. Sąd przy ustalaniu stanu prawnego sprawy korzysta ze szczególnych podstaw do badania mocy obowiązującej przepisów w hierarchii źródeł prawa oraz do tworzenia podstaw prawnych ochrony publicznych praw podmiotowych i porządku prawnego w znacznie rozleglejszym zakresie niż organy administracji publicznej²⁰. Dzięki temu sąd administracyjny uwzględni niejednokrotnie szerszą i bardziej pogłębioną skalę wartości chronionych w porównaniu z tą, która jest lub może być uwzględniana w działalności administracji publicznej²¹.

W cytowanym wyroku z 28 lutego 2024 r., I GSK 238/23 NSA stwierdził, że w pierwszej kolejności „należy rozważyć, czy § 13zo ust. 3 i 4 rozporządzenia (...) [wykonawczego ARiMR] mieści się w zakresie delegacji sformułowanej w art. 4 ust. 6 ustawy (...) [o ARiMR]. Stosownie do treści art. 4 ust. 6 tej ustawy, Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres i sposoby realizacji zadań wymienionych w ust. 1 (miedzy innymi wspierania realizacji zadań wynikających z polityki państwa w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych i przetwórstwa produktów rolnych lub ze Wspólnej Polityki Rolnej lub w zakresie objętym działem administracji rządowej – rybołówstwo lub Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności), w tym warunki i tryb udzielania wsparcia w ramach tych zadań, mając na względzie priorytety polityki państwa w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz efektywne wykorzystanie środków finansowych. Zgodnie z § 13zo ust. 3 rozporządzenia, wniosek, o którym mowa w ust. 2 (czyli wniosek producenta rolnego o udzielenie pomocy finansowej na realizację określonych zadań wynikających z polityki państwa w zakresie rolnictwa i rozwoju wsi), składa się raz do dnia 31 maja 2022 r. Za datę złożenia wniosku uznaje się datę wpływu tego wniosku do biura powiatowego Agencji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę producenta rolnego. Zgodnie z § 13 ust. 4 rozporządzenia, w przypadku złożenia tego wniosku po dniu 31 maja 2022 r. nie wszczyna się postępowania w sprawie przyznania pomocy.

„Delegacja ustawowa dla Rady Ministrów obejmuje określenie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji zadań Agencji wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy o ARiMR, w tym warunków i trybu udzielania wsparcia w ramach tych zadań. Określenie w § 13zo ust. 3 zdanie 1 rozporządzenia, że wniosek producenta rolnego o udzielenie pomocy finansowej składa się raz do dnia 31 maja 2022 r., oznacza, iż wprowadzono ograniczenie ilościowe i terminowe co do możliwości składania tego rodzaju wniosków. Ograniczenie to mieści się w zakresie delegacji ustawowej, oznacza bowiem określenie warunków i trybu udzielania wsparcia. Niewątpliwie określony w § 13zo ust. 3 zdanie 1 rozporządzenia termin do złożenia wniosku o udzielenie pomocy finansowej jest terminem materialnoprawnym, którego uchybienie powoduje wygaśnięcie uprawnienia i który nie może zostać

²⁰ R.K.M. Smith, *International Human Rights Law*, Oxford University Press 2018, s. 83 i nast.

²¹ M. Kowalski, *Wpływ technologii na konstrukcję uzasadnień orzeczeń sądów administracyjnych*, „Prawo i Więź” 2023, t. 47, nr 4, s. 266–279.

przywrócony. Natomiast w § 13zo ust. 3 zdanie 2 rozporządzenia Rada Ministrów wskazała, że zachowanie tego terminu materialnoprawnego oznacza wpływ wniosku o udzielenie pomocy finansowej do biura powiatowego Agencji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę producenta rolnego przed upływem tego terminu. Ta ostatnia regulacja pozostaje w sprzeczności z treścią art. 57 § 5 k.p.a., który reguluje przypadki, kiedy termin uważa się za zachowany. Następuje to, jeżeli przed jego upływem pismo zostało: 1) wysłane na adres do doręczeń elektronicznych organu administracji publicznej (...); 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy (...) – Prawo pocztowe (...) albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym; 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym; 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej; 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku; 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

„Delegacji ustawowej dotyczącej określenia w rozporządzeniu warunków i trybu udzielania wsparcia w ramach realizacji zadań Agencji nie można odczytywać w ten sposób, że upoważnia ona Radę Ministrów do uchylenia w drodze aktu podustawowego (aktu wykonawczego) obowiązywania w tym zakresie przepisów ustawowych – przepisów art. 57 § 5 k.p.a. Należy podkreślić, że § 13zo ust. 3 (...) [rozporządzenia wykonawczego ARiMR] (...) jakkolwiek reguluje kwestię należącą do trybu udzielania wsparcia w ramach realizacji zadań Agencji, to nie jest on jednak przepisem odrębnym w rozumieniu art. 10a ust. 1 ustawy o ARiMR, który mógłby wyłączyć zastosowanie przepisów k.p.a. (w tym art. 57 § 5) do prowadzonych przed organami Agencji postępowań indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji. Takie wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. mogłoby nastąpić wyłącznie w drodze ustawy²². Z tego powodu przepis § 13zo ust. 3 zdanie 2 rozporządzenia (...), jako wydany z naruszeniem reguł hierarchicznej zgodności norm prawnych, nie ma mocy obowiązującej w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego i nie może być stosowany do oceny zachowania terminu, o którym mowa w § 13zo ust. 3 zdanie 1 tego rozporządzenia. W tym zakresie znajduje bowiem zastosowanie art. 57 § 5 k.p.a.”²³.

Podobne stanowisko zawarto w wyroku NSA z 27 marca 2024 r., I GSK 390/23, którym Sąd ten uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 grudnia 2022 r., VIII SA/Wa 852/22 oraz uchylił zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia pomocy finansowej. Jak podał NSA, „zgodnie z § 13zo ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia

²² B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 163 i nast.

²³ Wyrok NSA z 28 lutego 2024 r., I GSK 238/23.

ARiMR udziela pomocy finansowej producentowi rolnemu na dofinansowanie zakupu w okresie od dnia 1 września 2021 r. do dnia 15 maja 2022 r. nawozów mineralnych innych niż wapno nawozowe i wapno nawozowe zawierające magnez od podmiotów prowadzących działalność w zakresie obrotu lub sprzedaży nawozów na wniosek producenta rolnego złożony do kierownika biura powiatowego Agencji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę producenta rolnego na formularzu opracowanym i udostępnionym przez Agencję na jej stronie internetowej. Stosownie do ust. 3 rozporządzenia, wniosek, o którym mowa w ust. 2, składa się raz do dnia 31 maja 2022 r. Za datę złożenia wniosku uznaje się datę wpływu tego wniosku do biura powiatowego Agencji właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę producenta rolnego. W myśl ust. 4, w przypadku złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2, po dniu 31 maja 2022 r. nie wszczyna się postępowania w sprawie przyznania pomocy”.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wydając rozporządzenie wykonawcze ARiMR, „Rada Ministrów (...) zawarła w nim regulacje szczególne w stosunku do k.p.a. dotyczące zachowania terminów do dokonania czynności przewidzianych przepisami k.p.a. Zgodnie z treścią art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Tak więc Rada Ministrów została upoważniona do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego zakresu i sposobów realizacji zadań wymienionych w ust. 1 ustawy, w tym warunków i trybu udzielania wsparcia w ramach tych zadań, mając na względzie priorytety polityki państwa w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz efektywne wykorzystanie środków finansowych.

„(...) oznacza to, że upoważnienie ustawowe nie obejmuje prawa do odmiennego ustalenia terminów do dokonania czynności przewidzianych przepisami tego Kodeksu postępowania administracyjnego, niż przyjęte w tej ustawie. Zgodnie z art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej (...). Powyższe prowadzi do wniosku, że określenie w rozporządzeniu terminów nie jest objęte delegacją ustawową z art. 4 ust. 6 ustawy. Terminów nie należy bowiem utożsamiać ani z warunkami (przesłankami materialnymi), ani z trybem (kolejnością czynności), których zachowanie prowadzi do załatwienia sprawy. W takim zaś przypadku, z powodu uregulowania tej kwestii wbrew dyspozycji art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, przepis § 13zo ust. 3 zd. 2 (tj. w części określającej datę wpływu wniosku do Agencji jako równoznaczną ze złożeniem wniosku) nie może być uznany za spełniający cel wykonania ustawy zawierającej delegację do jego wydania, bowiem wykracza poza tę delegację. Natomiast regulacje zawarte w rozporządzeniu wydanym przy wykorzystaniu delegacji ustawowej, które nie mają jednoznacznego, ścisłego odniesienia do treści tej delegacji, nie mogą być stosowane²⁴.

²⁴ Por. wyrok NSA z 8 września 2021 r., II GSK 602/21.

„Co więcej, jako przepis niższej rangi, a jednocześnie sprzeczny z obowiązującymi ustawami, tj. k.p.a., nie może on w żaden sposób wpłynąć na zmianę zasad określonych w aktach normatywnych wyższego rzędu. W sytuacji, gdy ta sama kwestia jest w sposób odmienny regulowana ustawą oraz przepisem niższej rangi – tj. rozporządzeniem, należy pominąć treść rozporządzenia i stosować przepis rangi ustawowej (...). Przyjęcie takiego założenia oznacza, że wniosek strony nadany 31 maja 2022 r. w placówce pocztowej operatora wyznaczonego złożony został z zachowaniem terminu wynikającego z § 13zo ust. 3 zd. 1 rozporządzenia, winien zatem być merytorycznie rozpoznany, gdyż nie było podstaw do zastosowania ust. 4 tego przepisu, uprawniającego organ do odmowy wszczęcia postępowania”²⁵.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił przy tym, że „wprowadzenie przepisami rozporządzenia odmiennych zasad zachowania terminu do dokonania czynności niż obowiązujące w wielu różnych procedurach i powszechnie znane, stosowane i utrwalone w świadomości społecznej, wskazuje na biurokratyczny zamiar ograniczenia przyznania pomocy, a nie taki powinien być cel działania Agencji. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 do zadań tych należy np. wspieranie inwestycji w rolnictwie czy przedsięwzięć związanych ze wznowieniem produkcji w gospodarstwach rolnych, w których wystąpiły szkody spowodowane siłą wyższą, a więc m.in. szeroko rozumiana pomoc rolnikom. Zastawianie na nich swego rodzaju «proceduralnych pułapek» celowi temu niewątpliwie nie służy.

„Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji, sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Oznacza to, że sąd administracyjny jest wyposażony także w kompetencję do kontroli legalności aktu podstawowego i może odmówić zastosowania zawartych w nim przepisów w indywidualnej sprawie sądowoadministracyjnej, które w jego ocenie naruszają przepisy hierarchicznie nadrzędne. Z tego właśnie uprawnienia skorzystał Sąd w przedmiotowej sprawie, odmawiając zastosowania § 13zo ust. 3 rozporządzenia”²⁶.

W podobnym duchu wypowiedział się NSA również w wyroku z 6 lutego 2025 r., I GSK 1407/21, w którym wskazał, że brak decyzji powiatowego lekarza weterynarii o nakazie zabicia lub poddania ubojowi poszczególnych gatunków drobiu, o której mowa w rozporządzeniu w sprawie realizacji przez ARiMR zadań związanych z ustanowieniem nadzwyczajnych środków wspierania rynku w sektorach jaj i mięsa drobiowego²⁷, nie mógł zostać uznany za przeszkodę w ubieganiu się przez producenta o rekompensatę, skoro jego gospodarstwo objęte zostało środkami w zakresie zdrowia zwierząt i środkami weterynaryjnymi, a straty w gospodarstwie drobiarskim mogły powstać również wskutek zakazu przemieszczania drobiu i braku zgody na wprowadzenie nowych ptaków do fermy. W uzasadnieniu wskazano m.in., że „W procesie wykładni konieczne jest (...) uwzględnienie pierwszeństwa regulacji wspólnotowych i interpretowanie przepisów krajowych w zgodzie

²⁵ Wyrok NSA z 27 marca 2024 r., I GSK 390/23.

²⁶ Tamże.

²⁷ § 5 i § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 maja 2019 r. w sprawie realizacji przez Agencję Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa zadań związanych z ustanowieniem nadzwyczajnych środków wspierania rynku w sektorach jaj i mięsa drobiowego, Dz.U. poz. 1066.

z przepisami wspólnotowymi. Normy prawa wspólnotowego powinny wywierać w całości właściwe im skutki, a sąd krajowy powinien zapewnić pełną skuteczność przepisów wspólnotowych i ochronę uprawnień wynikających z tego prawa dla jednostek, odmawiając zastosowania jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego, który byłby ewentualnie z nim sprzeczny, bez oczekiwania na rzeczywiste zniesienie, przez uprawnione do tego organy krajowe, ewentualnych przepisów krajowych stojących na przeszkodzie bezpośredniemu zastosowaniu norm wspólnotowych (...)"²⁸. Precyzyjnie wskazano, że istota sprawy „sprowadzała się do ustalenia, czy Rada Ministrów mogła określić inne, dodatkowe warunki wypłaty producentom rolnym rekompensaty względem regulacji zawartych w art. 2 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/1507, w tym uzależnić ją od uprzedniego wydania decyzji przez powiatowego lekarza weterynarii”²⁹.

Z kolei odmienne podejście zaprezentowano w wyrokach NSA z 24 kwietnia 2024 r., I GSK 440/23 oraz z 25 kwietnia 2024 r., I GSK 262/23, w których wskazano, że odnośnie do zagadnienia „podziału terminów ustawowych na materialne i procesowe, zasadnicze znaczenie w literaturze przedmiotu przyznawane jest kryterium skutków prawnych ich uchybieniu. Uchybienie terminowi materialnemu powoduje wygaśnięcie praw lub obowiązków o charakterze materialnym. Jest to bowiem okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego. Po jego upływie stosunek ten nie może zostać nawiązany, postępowanie nie może być wszczęte, a wszczęte jako bezprzedmiotowe podlega umorzeniu. Natomiast uchybienie terminowi procesowemu powoduje bezskuteczność czynności prawnej”³⁰³¹. Podstawowa różnica między terminem materialnym a terminem procesowym sprowadza się zatem w gruncie rzeczy do odmiennych skutków prawnych uchybienia obu rodzajom terminów. Uchybienie terminowi materialnemu wywołuje skutek prawny w postaci wygaśnięcia praw lub obowiązków o charakterze materialnym. „Przywrócenie terminu prawa materialnego jest dopuszczalne, ale tylko wówczas, gdy taką możliwość przewidują przepisy określające dany termin”³². W pozostałych przypadkach terminy te nie są przywracane³³. W tym świetle NSA stwierdził, że skoro § 13 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego ARiMR „przewiduje skutek w postaci odmowy wszczęcia postępowania, to termin określony w ust. 3 przedmiotowego paragrafu należy zaliczyć to terminów materialnych”³⁴. Istotny jest także „moment zdarzenia, w związku z którym rozpoczyna się bieg terminu. Jeżeli ma ono miejsce w trakcie postępowania, to z reguły mamy do czynienia z terminem

²⁸ Wyrok NSA z 6 lutego 2025 r., I GSK 1407/21.

²⁹ Tamże.

³⁰ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 353 i 354.

³¹ Wyroki NSA: z 24 kwietnia 2024 r., I GSK 440/23; z 25 kwietnia 2024 r., I GSK 262/23.

³² Uchwała składu pięciu sędziów NSA z 14 października 1996 r., OPK 19/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 65.

³³ M. Kowalski, *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Wrocław 2013, s. 75.

³⁴ Wyroki NSA: z 24 kwietnia 2024 r., I GSK 440/23; z 25 kwietnia 2024 r., I GSK 262/23.

procesowym, a jeżeli przed jego wszczęciem, to z terminem materialnym. Do terminów prawa materialnego można zakwalifikować terminy do dochodzenia uprawnień administracyjnego lub do podjęcia czynności służącej zachowaniu takiego uprawnienia. Ich uchybienie uniemożliwia skuteczne domaganie się przyznania tego uprawnienia lub dalszego z niego korzystania³⁵. Omawiany termin niewątpliwie stanowi zdarzenie, z upływem którego wszczęcie postępowania staje się niemożliwe, a w konsekwencji tego rolnik traci uprawnienie do uzyskania pomocy. W orzecznictwie problemem odróżnienia terminu prawa materialnego od terminu o charakterze procesowym zajmował się NSA w uchwale z 29 października 2012 r., sygn. akt II GPS 3/12³⁶, w której stwierdził, że «Jeżeli termin (jego niezachowanie) ma wpływ na sytuację materialnoprawną podmiotu, którego dotyczy, przez to, że np. powoduje wygaśnięcie lub ograniczenie jego praw lub obowiązków o charakterze materialnoprawnym, to mamy do czynienia z terminem materialnym. Z kolei terminy procesowe są terminami dotyczącymi czynności procesowych, podejmowanych przez podmioty postępowania administracyjnego (sądowego) w celu wywołania określonych skutków dla tego postępowania (procesu)».

„Z kolei w wyroku z dnia 15 lipca 2008 r., sygn. akt II GSK 256/08 NSA zwrócił uwagę, że: «Istotnym kryterium rozróżnienia rodzaju terminu na gruncie konkretnej sprawy powinno być to, czy jego uchybienie wyłącza, lub nie, powstanie stosunku prawnego materialnego, czy też ogranicza się jedynie do bezskuteczności procesowej czynności, co może dopiero wpływać na sytuację materialnoprawną jednostki». W wyroku z dnia 3 czerwca 2014 r., sygn. akt II GSK 560/13 NSA przyjął natomiast, że przez termin prawa materialnego należy rozumieć «ustanowiony przepisem prawa materialnego termin do dokonania określonej czynności niezwiązanej z toczącym się postępowaniem administracyjnym»³⁷. W orzecznictwie zaznaczono również, że o charakterze danego przepisu i terminu nie przesądza, w jakim akcie normatywnym się on znajduje, zwłaszcza w sytuacji, gdy taki akt obok przepisów prawa materialnego zawiera też przepisy proceduralne. Miarodajne będą bowiem zawsze przedmiot i treść tego przepisu³⁸. Przy czym przepisy prawnomaterialne miałyby regulować bezpośrednio stosunki administracyjnoprawne oraz wynikające z nich roszczenia (nakładanie obowiązków lub przyznawanie uprawnień), zaś przepisy procesowe jako normy instrumentalne określać drogę i sposób dochodzenia uprawnień wynikających z przepisów materialnych³⁹. Co do zasady „Do dochodzenia uprawnień składających się na określone prawo podmiotowe przewidziane są terminy materialnoprawne, natomiast dla uprawnień (obowiązków) procesowych – terminy procesowe”⁴⁰. Stąd NSA stwierdził, że „termin do złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej, o którym mowa w § 13zo ust. 3 rozporządzenia (...) [wykonawczego ARiMR], jest terminem prawa

³⁵ M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, LEX/el.

³⁶ ONSAiWSA 2013, nr 1, poz. 2.

³⁷ Analogicznie w wyroku NSA z 4 marca 2011 r., II GSK 71/10.

³⁸ Wyrok NSA OZ w Katowicach z 24 listopada 1994 r., SA/Ka 1230/94.

³⁹ Wyroki NSA: z 24 kwietnia 2024 r., I GSK 440/23; z 25 kwietnia 2024 r., I GSK 262/23.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 14 grudnia 2010 r., V SA/Wa 1750/10.

materialnego, kształtującym uprawnienie do możliwości uzyskania pomocy finansowej. Termin prawa materialnego jest terminem, który ogranicza w czasie dochodzenie lub realizację praw podmiotowych, a jego bezskuteczny upływ powoduje wygaśnięcie określonego prawa podmiotowego lub niemożność jego realizacji. Termin prawa materialnego podlega przywróceniu tylko wyjątkowo i jedynie wówczas, gdy taką możliwość przewidują przepisy określające dany termin. Instytucja przywrócenia terminu znajduje zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do terminów procesowych ustanowionych dla dokonywania czynności procesowych przez strony i innych uczestników postępowania. Nie mają natomiast charakteru przywracalnego terminy prawa materialnego. W razie uchybienia terminu materialnego, co do którego ustawodawca nie przewidział dopuszczalności przywrócenia terminu, administracyjny stosunek materialnoprawny nie może być nawiązany, nie ma zatem przedmiotu postępowania administracyjnego, postępowanie nie może być wszczęte, a wszczęte jako bezprzedmiotowe podlega umorzeniu⁴¹. Dlatego też na gruncie tych spraw NSA stwierdził, że „Skoro sporny termin jest terminem materialnym, zatem nie mógł mieć do niego zastosowania art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., ponieważ przepis ten odnosi się jedynie do terminów procesowych. Przeciwnie stanowisko zostało skrytykowane w doktrynie przedmiotu jako podważające nie tylko istotę i funkcję terminów prawa materialnego, ale także *ratio* ich ustanowienia w poszczególnych dziedzinach prawa administracyjnego, a ponadto jako nadużywające technicznych przepisów procesowych do korygowania norm prawa materialnego⁴². Regulacje zawarte w rozdziale 10 k.p.a. odnoszą się wyłącznie do terminów ustanowionych treścią kodeksu postępowania administracyjnego⁴³⁴⁴. W konkluzji obu wyroków stwierdzono zatem, że „do materialnego terminu określonego w przepisach § 13zo ust. 3 rozporządzenia nie może być stosowany art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. Ponadto, zgodnie z art. 10a ust. 1 ustawy (...) [o ARiMR], jeżeli przepisy ustawy lub przepisy odrębne nie stanowią inaczej, do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 7, art. 9, art. 10, art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 79a oraz art. 81. Przepis § 13zo ust. 3 rozporządzenia stanowi w rozumieniu art. 10a ust. 1 ustawy o ARiMR przepis odrębny, w związku z czym wyłączał on stosowanie art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. Zdaniem NSA nie jest sprzeczne z wartościami konstytucyjnymi ustanawianie terminów prawa materialnego w akcie podstawowym, o ile regulacja taka nie przekracza upoważnienia zawartego w ustawie. Analizowane rozporządzenie (...) [wykonawcze ARiMR] zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 6 ustawy o ARiMR, zgodnie z którym Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres i sposoby realizacji zadań wymienionych w ust. 1, w tym warunki i tryb udzielania wsparcia

⁴¹ Wyroki NSA: z 24 kwietnia 2024 r., I GSK 440/23; z 25 kwietnia 2024 r., I GSK 262/23.

⁴² Por. A. Wróbel, komentarz do art. 57, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.

⁴³ R. Stankiewicz, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 527.

⁴⁴ Wyroki NSA: z 24 kwietnia 2024 r., I GSK 440/23; z 25 kwietnia 2024 r., I GSK 262/23.

w ramach tych zadań, mając na względzie priorytety polityki państwa w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz efektywne wykorzystanie środków finansowych. (...) Regulacja rozporządzenia wprowadzająca termin na złożenie wniosku o pomoc finansową i przewidująca określony sposób jego obliczania znajduje się w granicach ww. delegacji ustawowej, odnosi się bowiem do trybu udzielania wsparcia⁴⁵.

W podsumowaniu jednego z cytowanych wyroków NSA stwierdził: „Zważywszy, że określony w § 13zo ust. 3 rozporządzenia [wykonawczego ARiMR] termin na złożenie wniosku jest terminem prawa materialnego, nie można uznać, by sposób jego obliczania zawarty w zd. 2 tegoż przepisu kolidował z przepisem art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. regulującym sposób obliczania terminów procesowych. Nie dopuszczalne byłoby w związku z tym pominięcie przy ustaleniu zachowania terminu do złożenia wniosku (...) normy określonej w § 13zo ust. 3 zd. 2 rozporządzenia i w jej miejsce zastosowani[e] normy określonej w art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a.”⁴⁶.

3. Wnioski końcowe

W opracowaniu zaprezentowano stanowiska prawne zawarte w kilku aktualnych orzeczeniach sądowoadministracyjnych. Pierwsze dwa wyroki z 28 lutego i 27 marca 2024 r. prezentują stanowisko, zgodnie z którym, jeżeli wniosek przyszłego beneficjenta pomocy dla rolników nadany został w dniu 31 maja 2022 r. w placówce pocztowej, to należy przyjąć, że został złożony z zachowaniem terminu wynikającego z § 13zo ust. 3 rozporządzenia wykonawczego ARiMR, a zatem powinien zostać merytorycznie rozpoznany, ponieważ nie było podstaw do zastosowania ust. 4 tego przepisu, uprawniającego organ do odmowy wszczęcia postępowania. W tych orzeczeniach NSA podkreślił, że „wprowadzenie przepisami rozporządzenia odmiennych zasad zachowania terminu do dokonania czynności niż obowiązujące w wielu różnych procedurach i powszechnie znane, stosowane i utrwalone w świadomości społecznej, wskazuje na zamiar ograniczenia przyznania pomocy, a nie taki powinien być cel działania Agencji. (...) do zadań tych należy np. wspieranie inwestycji w rolnictwie czy przedsięwzięć związanych ze wznowieniem produkcji w gospodarstwach rolnych, w których wystąpiły szkody spowodowane siłą wyższą, a więc szeroko rozumiana pomoc rolnikom. Zastawianie na nich swego rodzaju «proceduralnych pułapek» celowi temu niewątpliwie nie służy⁴⁷. Podzielając ten pogląd, należy dodać, że w świetle art. 178 ust. 1 Konstytucji „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Oznacza to, że sąd administracyjny jest wyposażony także w kompetencję do kontroli legalności aktu podustawowego i może odmówić zastosowania zawartych w nim przepisów w indywidualnej sprawie sądowoadministracyjnej, które jego zdaniem naruszają przepisy hierarchicznie nadrzędne⁴⁸. Należy zwrócić jednocześnie uwagę,

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ Wyrok NSA z 25 kwietnia 2024 r., I GSK 262/23.

⁴⁷ Wyrok NSA z 27 marca 2024 r., I GSK 390/23.

⁴⁸ Tamże.

że inna jest rola organów administracji, działających na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), a inna – rola sądu administracyjnego, który sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a gdy rozpatruje sprawę, na pierwszym planie powinien mieć na względzie wydanie sprawiedliwego orzeczenia.

W mojej ocenie stanowisko zaprezentowane w dwóch kolejnych wyrokach z 24 i 25 kwietnia 2025 r. akcentujące, że skoro termin do złożenia wniosku przez rolnika „jest terminem materialnym, to nie mógł mieć do niego zastosowania art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., ponieważ przepis ten odnosi się jedynie do terminów procesowych”⁴⁹, jest zbyt formalistyczne i nie uwzględnia specyfiki tego rodzaju spraw ani celu, jakim jest wspieranie poszkodowanych producentów rolnych. Ze świadomością stanowiska doktrynalnego, zgodnie z którym unormowania zawarte w rozdziale 10 k.p.a. (art. 57 k.p.a.) odnoszą się do terminów ustanowionych treścią Kodeksu postępowania administracyjnego, uważam, że odwołanie się do ogólnych zasad państwa prawnego w pierwszych dwóch przedstawionych wyrokach NSA lepiej odkodowuje ogólny cel tej regulacji i potwierdza korzystanie przez sędziów sądów administracyjnych z argumentacyjnego, a nie jedynie sylogistycznego modelu orzekania, niejednokrotnie odbiegającego od celów wymiaru sprawiedliwości.

Bibliografia załącznikowa

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017
- Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009
- Carroll A., *Constitutional and Administrative Law*, Pearson 2017
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022
- Kälin W., Künzli J., *The Law of International Human Rights Protection*, Oxford University Press 2019
- Kamiński M., *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017
- Kowalski M., *Prawo pomocy w systemie ochrony praw człowieka*, Warszawa 2013
- Kowalski M., *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Wrocław 2013
- Kowalski M., *Wpływ technologii na konstrukcję uzasadnień orzeczeń sądów administracyjnych*, „Prawo i Więź” 2023, t. 47, nr 4
- Leszczyński L., *Wykładnia celowościowo-funkcjonalna przepisów prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński, M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015
- Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010
- Smith R.K.M., *International Human Rights Law*, Oxford University Press 2018
- Trzciński J., *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelných konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3
- Tuleja P., *Dlaczego sędzia nie może być ustami ustawy? Prawa człowieka a ustrojowa pozycja sądu*, w: *Dylematy wokół prawa do sądu*, red. J. Ciapała, R. Piszko, A. Pyrzyńska, Warszawa 2022
- Wincenciak M., *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019

⁴⁹ Wyroki NSA: z 24 kwietnia 2024 r., I GSK 440/23; z 25 kwietnia 2024 r., I GSK 262/23.

Summary

of the article: **The legal nature of the deadline for submitting an application for financial assistance set out in § 13zo(3) of the Regulation of the Council of Ministers on the detailed scope and methods of performance of certain tasks by the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture**

The final legal nature of the application for recognition of financial data for agricultural producers in § 13zo paragraph 3 of the ARiMR implementing regulation causes discrepancies in current court case law. The study presents the legal functions contained in current administrative court case law, which results in the position transferred by the regulation of the principle of maintaining the deadline for actions outside of activities in many different procedures and actions known, applied and entrenched in the public consciousness, on a bureaucratic application for aid, which should not be the goal of administrative actions. For tasks resulting from the occurrence in agriculture and the connection with production on agricultural holdings, the source of which is advanced equipment, as well as broadly understood assistance to farmers. Placing procedural traps on them is not supported by the overarching objective. In turn, the position presented in the case law emphasizing that since the deadline for submitting an application by a farmer is a substantive deadline, Article 13 of the Civil Code cannot be applied to it. Article 57 § 5 item 2 of the Code of Administrative Procedure, because this provision refers to procedural deadlines, is overly formalistic and does not contain the specification of this type of case and the goal known to be supported by agricultural producers. Conclusions regarding compliance with general state principles, which stem from the introduction of case law, are better deciphered by explaining the purpose and confirming that judges use argumentative courts, not just the syllogistic model of adjudication.

Keywords: deadlines, payments for farmers, administrative proceedings, administrative court

Dr Grzegorz Rzęsa

[Doktor nauk prawnych; sędzia WSA w Warszawie;
ORCID: 0000-0003-2658-6655]

Ochrona tymczasowa w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (wybrane zagadnienia na tle orzecznictwa)¹

Streszczenie: Podstawową funkcją ochrony tymczasowej w prawie administracyjnym jest zapewnienie rzeczywistej skuteczności orzeczeń co do istoty, czyli orzeczeń realizujących, bezpośrednio lub pośrednio, relewantne normy prawa materialnego. Środki ochrony tymczasowej są przewidziane zarówno w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Celem niniejszego opracowania jest omówienie kilku wybranych problemów na tle instytucji ochrony tymczasowej, które znajdują odbicie w bieżącym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Analiza tego orzecznictwa pozwoliła mi wybrać następujące zagadnienia: 1) rozumienie pojęcia „wykonalność” rozstrzygnięć w kontekście instytucji ochrony tymczasowej; 2) możliwość oceny dopuszczalności skargi w związku z rozpoznaniem wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności; 3) kryteria brane pod uwagę przez sąd przy ocenie zasadności wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, w tym dopuszczalność (a może obowiązek) ważenia sprzecznych interesów; 4) dopuszczalność wstępnej oceny zasadności skargi w ramach rozpoznawania wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej; 5) możliwość odpowiedniego stosowania art. 61 § 3 p.p.s.a. w postępowaniu wznowieniowym.

Słowa klucze: ochrona tymczasowa w prawie administracyjnym, wykonalność aktu lub czynności, skuteczna ochrona sądowa

I. Wprowadzenie

Idea potrzeby zapewnienia ochrony określonych interesów stron lub interesu publicznego w toku postępowania, tj. jeszcze przed wydaniem rozstrzygnięcia co do istoty, jest wspólna dla wszystkich najważniejszych procedur prowadzonych przez organy władzy publicznej². Ogólnie rzecz ujmując, w przypadku tym-

¹ Artykuł stanowi poszerzoną wersję referatu wygłoszonego na konferencji sędziów Izby Ogólnoadministracyjnej NSA, która odbyła się w dniach 2–4 czerwca 2025 r. w Tleniu.

² Jeżeli chodzi o postępowania sądowe, to oprócz wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym (art. 61 § 3 ustawy 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.) można tu wspomnieć m.in. o instytucji zabezpieczenia roszczeń w postępowaniu cywilnym (zob. art. 730 i nast. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.; dalej: k.p.c.; zabezpieczenie roszczeń nie wyczerpuje jednak szerokiego katalogu środków prawnych, które w nauce procesu cywilnego zaliczane są do instrumentów ochrony tymczasowej – szerszej na ten temat zob. np. J. Jagieła, *Tymczasowa ochrona prawna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2007, rozdział IV, § 1) czy o środkach zapobiegawczych w postępowaniu karnym (zob. art. 249 i nast. ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego,

czasowych środków prawnych chodzi przede wszystkim o to, aby zagwarantować rzeczywistą skuteczność orzeczeń co do istoty, czyli orzeczeń realizujących, bezpośrednio lub pośrednio, relewantne normy prawa materialnego. W tym aspekcie tymczasowe środki ochrony prawnej nie mają charakteru samodzielnego, ale mają charakter pomocniczy, służebny wobec postępowania głównego³. Prowadzenie każdego postępowania rozpoznawczego związane jest bowiem z upływem określonego czasu, niezbędnego m.in. na zapewnienie stronom prawa do wysłuchania oraz przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Upływ tego czasu może w pewnych przypadkach doprowadzić do tego, że funkcja danego postępowania nie zostanie w pełni zrealizowana bądź orzeczenie kończące postępowanie nie będzie już przedstawiać dla strony takiej wartości, jaką miałoby rozstrzygnięcie natychmiastowe⁴. Dopuszczenie do takich negatywnych następstw godzi m.in. w zasadę zaufania obywateli do działań władzy publicznej (art. 2 Konstytucji RP⁵), a w przypadku postępowań sądowych – również w prawo do skutecznej ochrony sądowej (art. 45 Konstytucji RP). Instytucja ochrony tymczasowej stanowi zatem istotny element realizacji funkcji ochronnej danego postępowania⁶, ściśle związany z prawem do procedury ukształtowanej zgodnie z zasadami sprawiedliwości⁷. Możliwość zastosowania przez sąd ochrony tymczasowej została zresztą wprost wskazana jako jeden z wymogów zachowania standardu skutecznej ochrony sądowej

Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.; dalej: k.p.k.). Warto dodać, że środki tymczasowej ochrony prawnej przewidziane są również w postępowaniach prowadzonych przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. np. art. 79 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. z 2019 r. poz. 2393), Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (zob. regulę 39 regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – regulamin Trybunału [ETPC], 23 czerwca 2023 r., https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/rules_court_pol [dostęp: 22.09.2025 r.] – w zw. z art. 34 konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: EKPC), Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zob. art. 278–279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 2016.202.47; dalej: TFUE oraz art. 160–166 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, Dz.Urz. UE L 2012.265.1), Sądem (art. 156–161 regulaminu postępowania przed Sądem, Dz.Urz. UE L 2015.105.1), Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości (art. 41 statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości – Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90) oraz Międzynarodowym Trybunałem Karnym (zob. art. 58 Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708). Środki tymczasowe są stosowane również w międzynarodowych postępowaniach arbitrażowych, w tym dotyczących sporów na tle umów międzynarodowych o ochronie inwestycji (zob. np. C.A. Miles, *Provisional Measures before International Courts and Tribunals*, Cambridge University Press 2017, s. 160 i nast.).

³ Zob. np. G. Le Floch, *Requirements for the Issuance of Provisional Measures*, w: *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals*, red. F.M. Palombino, R. Virzo, G. Zarra, T.M.C. Asser Press, Springer-Verlag Berlin – Heidelberg 2021, s. 22.

⁴ Zob. np. M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947, s. 50.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

⁶ Zob. R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008, s. 502.

⁷ Zob. np. J. Chlebny, *Ochrona tymczasowa przed wydaleniem cudzoziemca*, ZNSA 2013, nr 6, s. 35.

w punkcie B.5.d rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr Rec (2004) 20 z dnia 15 grudnia 2004 r. o sądowej kontroli aktów administracyjnych⁸.

W postępowaniu administracyjnym do środków ochrony tymczasowej możemy zaliczyć m.in. wstrzymanie wykonania decyzji lub postanowienia przed rozpoznaniem podania o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia (art. 60 k.p.a.⁹), nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 k.p.a.) oraz wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji przez organ odwoławczy (art. 135 k.p.a.), wstrzymanie wykonania decyzji objętej podaniem o wznowienie postępowania (art. 152 k.p.a.) lub o stwierdzenie nieważności decyzji (art. 159 k.p.a.). Z kolei w postępowaniu sądowoadministracyjnym, obok przywołanej wyżej instytucji wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu po wniesieniu skargi na wniosek skarżącego (art. 61 § 3 p.p.s.a.), wskazać można m.in. wstrzymanie skutków prawnych zaskarżonych aktów lub czynności w razie uwzględnienia skargi (art. 152 p.p.s.a.), możliwość wstrzymania wykonania zaskarżonego postanowienia (art. 196 p.p.s.a.) oraz wstrzymanie wykonania orzeczenia zaskarżonego skargą o wznowienie postępowania (art. 284 p.p.s.a.).

Zagadnienie ochrony tymczasowej w postępowaniu administracyjnym, a zwłaszcza w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jest przedmiotem licznych wypowiedzi doktryny¹⁰. Dość wskazać, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat ukazały się co najmniej trzy obszerne monografie dotyczące tego zagadnienia¹¹. O wadze problematyki ochrony tymczasowej świadczy również liczba orzeczeń sądowych rozstrzygających wnioski stron o udzielenie takiej ochrony w postępowaniu sądowoadministracyjnym¹². O praktycznej istotności zagadnienia ochrony tymczasowej, lecz także o kontrowersyjności zagadnień pojawiających się w odniesieniu do tej instytucji prawnej, świadczy też to, że na tle wykładni art. 61 p.p.s.a. zapadły dwie uchwały składu siedmiu sędziów NSA¹³, w tym do uchwały z 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22

⁸ Zob. np. Z. Kmiecik, rozdz. III, 5.3. *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, w: tenże, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009, LEX.

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.; dalej: k.p.a.

¹⁰ Zamiast wielu zob. np. Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2003, z. 5; W. Rymś, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane). Konferencja sędziów NSA w Popowie, 20–22 października 2003 r.*, Warszawa, grudzień 2003; P. Daniel, *Postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej przed polskim sądem administracyjnym w świetle standardów Rady Europy*, ZNSA 2010, nr 4; P. Daniel, *Ochrona tymczasowa w przepisach p.p.s.a. w świetle prawa unijnego*, ZNSA 2011, nr 5; J. Szuma, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności*, w: J. Szuma, Ł. Cieślak, D. Bronowicki, *Postępowania wpadkowe*, Warszawa 2016; J. Dobkowski, *Standardy Rady Europy w zakresie tymczasowej ochrony prawnej udzielanej w sprawach administracyjnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2020, nr 4.

¹¹ Zob. R. Sawuła, op. cit.; P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013; A. Krasuski, *Ochrona tymczasowa aktu lub czynności w postępowaniu przed organem i sądem administracyjnym*, Warszawa 2025.

¹² Przykładowo, w Systemie Informacji Prawnej LEX, według stanu na maj 2025 r., do art. 61 p.p.s.a. przypisano ponad 86 000 orzeczeń.

¹³ Zob. uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 16 kwietnia 2007 r., I GPS 1/07, ONSAiWSA 2007, nr 4, poz. 77 oraz z 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22, ONSAiWSA 2024, nr 1, poz. 3, obie dostępne w CBOSA.

zgłoszono zdanie odrębne oraz opublikowano cztery glosy¹⁴. O społecznej wadze instytucji ochrony tymczasowej udzielanej przez sąd administracyjny świadczy również to, że orzeczenia wydawane przez sądy administracyjne na podstawie art. 61 p.p.s.a. wywołują niekiedy dyskusję nie tylko w świecie prawniczym, lecz także są przedmiotem analiz w prasie codziennej, a nawet elementem publicznych sporów o charakterze politycznym. Przykład wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia dotyczącej kopalni w Turowie jest tu tylko jednym z wielu¹⁵. W tym kontekście można powiedzieć, że orzeczenia w sprawie ochrony tymczasowej mogą czasem odgrywać istotną rolę w społecznej ocenie sądownictwa administracyjnego, co z kolei ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej zasady zaufania do działań w wymiaru sprawiedliwości (art. 2 i 177 Konstytucji RP).

W opracowaniu o charakterze artykułu nie jest możliwe nawet zasygnalizowanie najistotniejszych problemów, jakie ujawniły się w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle stosowania instytucji ochrony tymczasowej. Moim celem było natomiast omówienie kilku wybranych problemów związanych z instytucją ochrony tymczasowej, które znajdują odbicie w bieżącym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

II. Problem rozumienia pojęcia „wykonalność” rozstrzygnięcia na gruncie instytucji ochrony tymczasowej w prawie administracyjnym

Zagadnieniem centralnym na gruncie instytucji ochrony tymczasowej w prawie administracyjnym, determinującym istotę oraz zakres tej ochrony, jest rozumienie pojęcia „wykonalność” rozstrzygnięcia. Terminem tym ustawodawca posługuje się bowiem, co do zasady, we wszystkich wskazanych wyżej przypadkach, które można zakwalifikować do instrumentów ochrony tymczasowej w postępowaniu administracyjnym oraz sądowoadministracyjnym¹⁶. Z zagadnieniem tym ściśle związany jest również problem, czy pojęcie „wykonalność” aktu lub czynności należy rozumieć w tożsamy sposób na gruncie postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego.

Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „wykonalność” aktu lub czynności organu administracji publicznej. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie

¹⁴ Zob. A. Krasuski, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2023 r. (sygn. akt II GPS 2/22)*, ZNSA 2024, nr 4; A. Cebera, *Dopuszczalność wstrzymania wykonania decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji. Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.11.2023 r., II GPS 2/22*, „Przegląd Sądowy” 2024, nr 11–12; J. Wegner, *Instytucja wstrzymania wykonania decyzji przed sądem administracyjnym – skuteczny środek prawny czy relikty przeszłości? – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.11.2022 r., II GPS 2/22*, „Glosa” 2024, nr 2; B. Adamiak, *Tożsamość sprawy sądowoadministracyjnej przesłanką wstrzymania aktu lub czynności. Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22*, OSP 2024, z. 7–8, poz. 61.

¹⁵ Zob. np. postanowienie NSA z 18 lipca 2023 r., III OZ 331/23, CBOSA oraz wyrok NSA z 18 marca 2025 r., III OSK 1590/22, CBOSA.

¹⁶ Zob. drugi akapit Wprowadzenia powyżej. Jeżeli chodzi o aktualne brzmienie art. 152 p.p.s.a., zob. uwagi w przypisie 28.

ukształtowały się w tym zakresie dwa poglądy. Zgodnie z pierwszym kierunkiem wykładni, wypracowanym przede wszystkim na gruncie art. 61 § 3 p.p.s.a. i bogato reprezentowanym w orzecznictwie, przez pojęcie „wykonanie” aktu administracyjnego należy rozumieć spowodowanie w sposób dobrowolny lub doprowadzenie w trybie egzekucji do takiego stanu rzeczy, który jest zgodny z rozstrzygnięciem zawartym w danym akcie. W świetle tego stanowiska instytucja tymczasowej ochrony sądowej odnosi się do takich aktów, które nakładają na adresata określone obowiązki bądź przyznają uprawnienia i mogą być realizowane dobrowolnie bądź przymusowo w drodze egzekucji. Akt administracyjny zostaje wykonany, gdy rzeczywisty stan stosunków społecznych odpowiadać będzie stanowi określonemu w nim jako powinny¹⁷. Zgodnie z drugim poglądem pojęcie „wykonalność” należy rozumieć szeroko – jako wywołanie ogółu skutków prawnych, które wynikają z danego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej¹⁸. Do skutków takich zalicza się również możliwość wydania, na skutek wejścia do obrotu prawnego zaskarżonej decyzji, innej decyzji administracyjnej¹⁹. To szerokie ujęcie wykonalności aktu administracyjnego koresponduje z pojęciem „moc wiążąca” aktu administracyjnego²⁰. Wstrzymanie wykonania aktu administracyjnego według tej koncepcji polega zatem na zawieszeniu skutków prawnych wywieranych przez ten akt²¹. W ramach tego kierunku wykładni wskazuje się w szczególności, że o możliwości przyznania ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. decyduje nie wyłącznie rodzaj aktu będącego przedmiotem skargi, ale to, czy w postępowaniu

¹⁷ Zamiast wielu zob. np. postanowienia NSA: z 25 maja 2009 r., II OZ 455/09; z 8 stycznia 2015 r., II OZ 1376/14; z 7 października 2015 r., I OZ 1144/15; z 30 marca 2016 r., I OZ 272/16; z 11 lipca 2018 r., II OSK 600/18; z 28 lipca 2022 r., II GZ 208/21 – wszystkie dostępne w CBOSA; uzasadnienie ww. uchwały NSA z 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22. Zob. też np. T. Woś, komentarz do art. 61, tezy 6–10, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, wyd. 6, Warszawa 2016.

¹⁸ Zamiast wielu zob. np. wyrok NSA z 29 lipca 2004 r., OSK 591/04, ONSAiWSA 2004, nr 2, poz. 32, CBOSA, z aprobowaną glosą Z. Kmiecika, OSP 2005, z. 4, poz. 50 oraz wyrok NSA z 25 stycznia 2006 r., II GSK 348/05, LEX nr 194410, CBOSA; postanowienia NSA: z 8 maja 2013 r., II OZ 270/13, CBOSA; z 20 grudnia 2018 r., II OZ 1239/18, ONSAiWSA 2020, nr 4, poz. 51, CBOSA; z 27 czerwca 2024 r., II OSK 1072/24, CBOSA. Należy dodać, że na mocy art. 1 pkt 41 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. poz. 658, dokonano zmiany art. 152 p.p.s.a.; powołano się wówczas na szerokie rozumienie pojęcia wykonalności aktu przyjęte m.in. w cytowanej wyżej glosie Z. Kmiecika do wyroku OSK 591/04 (zob. uzasadnienie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sejm VII kadencji, druk nr 1633). Dodać należy, że ze wspomnianej zmiany art. 152 p.p.s.a. nie należy, odwołując się do postulatu wykładni synonimicznej, wyprowadzać wniosku, że „wykonalność” na gruncie art. 61 § 3 p.p.s.a. nie może obejmować mocy wiążącej aktu administracyjnego. Do przeciwnych wniosków prowadzą bowiem rozważania natury systemowej i celowościowej oraz kontekst nowelizacji art. 152 p.p.s.a. Reguła wykładni synonimicznej nie ma charakteru bezwzględnego, w tym różnym zwrotom użytym w ustawie można przypisać podobne znaczenie, jeżeli wynika to z uzasadnionych powodów (zob. np. J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, s. 79–80; wyrok NSA z 4 grudnia 2024 r., II OSK 289/24, CBOSA).

¹⁹ Zob. np. J. Chlebny, *Ochrona tymczasowa...* s. 22.

²⁰ Zob. np. A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 263.

²¹ Zob. np. J.P. Tarno, komentarz do art. 61, teza 5, w: tenże, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2011.

sądowoadministracyjnym prowadzonym w granicach sprawy zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem administracyjnym, w wyniku wstrzymania wykonania tego aktu, nastąpi ochrona interesu prawnego strony²².

Wydaje się, że dobrym przykładem sporów wokół pojęcia „wykonalność” aktu administracyjnego w kontekście instytucji ochrony tymczasowej jest zagadnienie możliwości wstrzymania wykonania decyzji o warunkach zabudowy²³. Otóż na gruncie art. 61 § 3 p.p.s.a. wciąż zdaje się dominować pogląd o niedopuszczalności wstrzymania wykonania takiej decyzji. Wskazuje się w szczególności, że decyzja taka nie uprawnia do rozpoczęcia robót budowlanych, a ponadto nie podlega wykonaniu w drodze egzekucji²⁴. Podkreśla się również, że argumentem na rzecz wstrzymania wykonania decyzji o warunkach zabudowy nie jest możliwość wydania na jej podstawie w przyszłości stosownych zgód budowlanych²⁵. Z kolei na gruncie art. 152 k.p.a. zdaje się przeważać pogląd, że w ramach ochrony tymczasowej udzielanej w postępowaniu wznowieniowym możliwe jest wstrzymanie wykonania decyzji o warunkach zabudowy²⁶. Na poparcie tego stanowiska wskazuje się zwłaszcza następujące argumenty²⁷. Po pierwsze, w art. 152 k.p.a. brak jest zastrzeżenia, że chodzi o wstrzymanie wykonania decyzji, która podlega przymusowemu wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej. Po drugie, brak jest podstaw do odmiennej wykładni pojęcia „wykonanie” decyzji na gruncie art. 152 k.p.a. oraz art. 130 k.p.a., gdzie przyjmuje się szerokie ujęcie tego terminu, obejmujące wywołanie przez daną decyzję skutków prawnych przewidzianych w relewantnych normach prawa materialnego. Po trzecie, decyzja o warunkach zabudowy – jakkolwiek istotnie nie podlega wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej ani nie upoważnia do rozpoczęcia robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia – niewątpliwie przyznaje wnioskodawcy określone uprawnienia²⁸. Przede wszystkim chodzi tu o możliwość uzyskania pozwolenia na budowę, dokonania skutecznego zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych, przeprowadzenia legalizacji obiektu budowlanego oraz dokonania zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego²⁹. Co więcej, decyzja o warunkach zabudowy jest bezpośrednią podstawą legalności zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę albo zgłoszenia³⁰. Po czwarte, skutki prawne decyzji o warunkach zabudowy nie są zresztą ograniczone do szeroko pojętego procesu budowlanego, przykładowo bowiem decyzja ta może wpływać

²² Zob. np. ww. postanowienie NSA z 20 grudnia 2018 r., II OZ 1239/18.

²³ Art. 4 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 59 i nast. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.; dalej: u.p.z.p.

²⁴ Zamiast wielu zob. np. postanowienia NSA z 9 listopada 2023 r., II OSK 2252/23 oraz z 11 września 2024 r., II OSK 1638/24 – oba w CBOSA.

²⁵ Zob. np. ww. postanowienie NSA z 9 listopada 2023 r., II OSK 2252/23.

²⁶ Zamiast wielu zob. wyroki NSA: z 18 października 2017 r., II OSK 2716/16; z 13 marca 2024 r., II OSK 75/23; z 11 czerwca 2024 r., II OSK 889/23 – wszystkie w CBOSA.

²⁷ Zob. np. wyrok NSA z 18 listopada 2024 r., II OSK 24/24, LEX nr 3823475, CBOSA.

²⁸ Zob. np. wyrok NSA z 19 stycznia 2023 r., II OSK 108/20, LEX nr 3500333, CBOSA.

²⁹ Zob. art. 55 u.p.z.p. w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a/, art. 30 ust. 6 pkt 2, art. 48b ust. 2 pkt 1 oraz art. 71 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.; dalej: p.b.

³⁰ Zob. art. 59 ust. 3 u.p.z.p.

na treść operatu szacunkowego³¹. Z kolei decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, stanowiąca rodzaj decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu³², może determinować wydanie decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości³³.

Podobne rozbieżności co do rozumienia pojęcia „wykonalność” decyzji w kontekście ochrony tymczasowej występowały również na gruncie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Otóż przed wprowadzeniem w 2021 r. art. 86f ustawy ocenowej³⁴ w orzecznictwie dominował pogląd, że w odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie może być udzielona ochrona tymczasowa na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., albowiem decyzja ta nie nadaje się do wykonania z uwagi na jej charakter prawny³⁵. W szczególności podnoszono, że decyzja ta nie podlega egzekucji³⁶, nie wywiera skutków materialnych, w tym nie wymaga od jej adresata określonego zachowania się, nie wynikają z niej obowiązki lub uprawnienia, które może realizować jej adresat³⁷. Natomiast kwestia wykonalności de-

³¹ Zob. art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.; dalej: u.g.n.

³² Zob. art. 4 ust. 2 u.p.z.p.

³³ Zob. art. 112 u.g.n.

³⁴ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.; dalej: ustawa ocenowa. Przepis art. 86f ust. 1 ustawy ocenowej został dodany przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 784, i wszedł w życie 13 maja 2021 r. Przepis art. 86f został ponownie znówelizowany na mocy art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1890.

³⁵ Zamiast wielu zob. np. postanowienia NSA: z 23 sierpnia 2019 r., II OSK 2466/19; z 17 listopada 2017 r., II OZ 1417/17; z 17 lutego 2015 r., II OZ 108/15 – wszystkie w CBOSA; zob. też P. Daniel, *O możliwości wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 21. Za dopuszczalnością wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach opowiedziała się natomiast m.in. A. Kosieradzka-Federczyk, *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ich wykonalność i wykonanie. Analiza prawna*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 2, s. 65–66. Szerzej na temat aktualnych kontrowersji wobec możliwości wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zob. np. K. Książek, *Wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej w toku postępowania sądowo-administracyjnego*, ZNSA 2023, nr 4, s. 67 i nast.; M. Krenich, *Wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej przed i po nowelizacji z 30 marca 2021 r.*, „Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2023, nr 1, s. 27 i nast.; P. Korzeniowski, *Dopuszczalność wstrzymania decyzji środowiskowej na podstawie art. 61 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.)*, „Nieruchomości@Kwartalnik Ministerstwa Sprawiedliwości” 2023, nr 3, s. 9 i nast.; P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Głos do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2023 r.*, sygn. III OZ 331/23, „Prawo i Klimat” 2023, nr 4, s. 33 i nast.; S.B. Mirowski, *Zmiana postanowienia sądu w przedmiocie wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stosownie do regulacji ustawowej obowiązującej od 16.09.2023 r.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2024, nr 7–8, s. 205 i nast.; P. Daniel, *Ochrona tymczasowa w sprawach ochrony środowiska*, ZNSA 2025, nr 3, s. 57–68.

³⁶ Zob. jednak art. 86c ustawy ocenowej.

³⁷ Odnotować należy również pogląd, zgodnie z którym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie odmawiano co prawda waloru wykonalności, ale wykonalność tę wiązano z możliwością uzyskania zgód budowlanych na kolejnym etapie procesu inwestycyjnego. Tym samym ewentualne niebezpieczeństwo wywołania znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków może być wywołane dopiero przez tę decyzję, która kończy proces inwestycyjny (zob. postanowienie NSA z 6 grudnia 2016 r., II OZ 1343/16, LEX nr 2170926, CBOSA).

czyż o środowiskowych uwarunkowaniach nie budziła istotnych wątpliwości w aspekcie możliwości nadania takiej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności³⁸. W kontekście art. 86 ustawy ocenowej zwracano uwagę zwłaszcza na to, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach sprawia, że inwestor może ubiegać się o uzyskanie dalszych decyzji w procesie inwestycyjnym³⁹. Na tle tych spraw w orzecznictwie wyrażono pogląd o wykonaniu aktu administracyjnego „w znaczeniu szerokim, co należy utożsamiać z mocą prawną pozwalającą na wywoływanie wszystkich skutków związanych z (...) pozostawianiem [decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach] w obrocie prawnym i wywoływaniem skutków prawnych”⁴⁰.

Moim zdaniem więcej argumentów zdaje się przemawiać na rzecz tezy o zasadności szerokiego ujęcia wykonalności aktu administracyjnego na gruncie przepisów regulujących instrumenty ochrony tymczasowej. Przez wykonalność aktu administracyjnego należy zatem rozumieć ogół skutków prawnych, jakie w świetle relewantnych norm materialnego prawa administracyjnego dany akt wywiera bezpośrednio lub pośrednio dla adresatów tego aktu lub innych podmiotów. W tym aspekcie podzielić trzeba pogląd, że cechą wykonalności mają również takie akty, które nie wymagają podjęcia specjalnych czynności wykonawczych, bo ich skutki prawne wyzwalane są samoistnie. W zakres pojęcia „wykonalność” wchodzi więc także moc wiążąca (obowiązująca) aktu administracyjnego⁴¹. Pomijając referowanie dobrze znanych sporów doktrynalnych wokół pojęcia „wykonalność” aktu administracyjnego⁴², chciałbym zwrócić uwagę na kilka argumentów natury systemowej i funkcjonalnej.

Po pierwsze, skoro celem instytucji ochrony tymczasowej ma być m.in. zapewnienie skutecznego prawa do sądu administracyjnego (art. 45 w zw. z art. 184 Konstytucji RP), to brak jest podstaw do ograniczania zakresu zastosowania tej instytucji tylko do części spraw sądowoadministracyjnych, tj. tych, w których zapadają decyzje podlegające egzekucji administracyjnej. Skuteczne prawo do sądu administracyjnego przysługuje bowiem – *verba legis* art. 45 Konstytucji RP – „każdemu”, czyli m.in. każdej stronie postępowania administracyjnego, a nie tylko podmiotowi, wobec którego może być wszczęta egzekucja administracyjna. Ograniczenie możliwości zastosowania ochrony tymczasowej do aktów, co do których istnieje

³⁸ Zamiast wielu zob. np. wyrok NSA z 29 stycznia 2025 r., III OSK 2105/22, LEX nr 3822683, CBOSA.

³⁹ Zob. np. wyroki NSA: z 8 grudnia 2011 r., II OSK 2169/11, LEX nr 1152144; z 9 stycznia 2018 r., II OSK 2563/17, LEX nr 2463076 – oba w CBOSA.

⁴⁰ Wyrok NSA z 18 maja 2016 r., II OSK 1066/15, LEX nr 2108434, CBOSA.

⁴¹ Zob. np. W. Chróścielewski, komentarz do art. 152, teza 1, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019.

⁴² Zamiast wielu zob. np. ww. opracowania monograficzne autorstwa R. Sawuły, P. Daniela, A. Krasuskiego oraz A. Krawczyki, a także M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010 oraz J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963. Można dodać, że spór wokół wąskiego oraz szerokiego rozumienia pojęcia „wykonalność” orzeczeń, w tym na gruncie instytucji ochrony tymczasowej, od wielu lat toczy w nauce procesu cywilnego (zamiast wielu zob. np. M. Walasik, *Dopuszczalność wstrzymania skuteczności orzeczenia*, „Polski Proces Cywilny” 2011, nr 4, s. 123 i nast.).

możliwość wszczęcia egzekucji administracyjnej, tzn. aktów zawierających określone nakazy lub zakazy⁴³, prowadziłyby zresztą do odmowy udzielenia tej ochrony w odniesieniu do aktów administracyjnych pozbawiających stronę określonych uprawnień, a zatem w odniesieniu do istotnej części spraw dotyczących sankcji administracyjnych. Tego rodzaju decyzje nie zawierają przecież z reguły w osnowie żadnych nakazów lub zakazów skierowanych do strony, które mogłyby być realizowane w drodze egzekucji administracyjnej. Negatywne skutki dla strony wynikają bowiem z samej zmiany jej sytuacji prawnomaterialnej w następstwie wydania aktu administracyjnego. Ponadto wiele spraw administracyjnych, w tym przede wszystkim związanych z szeroko pojętym procesem inwestycyjno-budowlanym oraz ochroną środowiska, dotyczy postępowań, gdzie występują strony o spornych interesach. W takich przypadkach przyznanie w osnowie decyzji określonych uprawnień wnioskodawcy związane jest z możliwością negatywnego oddziaływania na prawa innych osób, np. właścicieli nieruchomości sąsiednich. To właśnie uczestnicy takich postępowań, legitymujący się tzw. prawem refleksowym, inicjują postępowania sądowe, których celem jest ocena legalności decyzji przyznającej uprawnienia. W takich sprawach prawa innych stron niż wnioskodawca, w świetle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP), również zasługują na skuteczną ochronę sądową, której nieodzownym elementem jest możliwość udzielania ochrony tymczasowej.

Po drugie, wąska koncepcja wykonalności zaskarżonego aktu lub czynności, przyjmowana nierzadko na gruncie art. 61 p.p.s.a., wydaje się nie do pogodzenia z regulacjami unijnymi oraz standardami wypracowanymi w ramach Rady Europy⁴⁴. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że wspomniana wyżej nowelizacja ustawy ocenowej z 2021 r., w ramach której w sposób jednoznaczny przesądzono o możliwości wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, była skutkiem realizacji zastrzeżeń zgłoszonych przez Komisję Europejską w uzasadnionej opinii z 8 marca 2019 r.⁴⁵ Kluczowe jest tutaj to, że Komisja, domagając się zmian w przepisach krajowych, odwołała się do potrzeby realizacji art. 11 dyrektywy ocenowej⁴⁶. W przepisie tym przewidziano m.in. prawo dostępu do procedury odwoławczej przed sądem dla osób mających wystarczający interes oraz określonych organizacji pozarządowych. Komisja zwróciła w szczególności uwagę, że narusza prawo do skutecznego wymiaru sprawiedliwości utrwalona praktyka sądów administracyjnych, zgodnie z którą „nie można ubiegać się o zastosowanie środka tymczasowego względem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,

⁴³ Zob. art. 1 i 2 w zw. z art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.

⁴⁴ Zob. np. J. Chlebny, W. Piątek, *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, ZNSA 2021, nr 1–2, s. 30–31.

⁴⁵ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX kadencji, druk nr 939.

⁴⁶ Zob. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.Urz. UE L 2012.26.1.

ponieważ jest to decyzja pośrednia, więc jej wykonanie zasadniczo nie stwarza niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków⁴⁷. W tym miejscu trzeba podkreślić, że prawo do skutecznego środka prawnego jest jednym z unijnych praw podstawowych, przewidzianym m.in. w art. 47 Karty praw podstawowych⁴⁸. Wobec tego przyjęte przez Komisję szerokie rozumienie skutecznej ochrony sądowej w aspekcie możliwości zastosowania środków tymczasowych na gruncie art. 61 p.p.s.a. należy odnieść do innych regulacji administracyjnoprawnych, które bezpośrednio lub pośrednio stanowią przejaw implementacji przepisów prawa unijnego⁴⁹. Na tym tle trudno również przyjąć, że art. 45 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji RP zapewniają stronom niższy standard ochrony, niż wynika to z art. 47 KPP. Jeżeli zaś chodzi o standardy wyznaczone w interesującej nas materii przez akty *soft law* przyjęte w ramach Rady Europy, należy się tu odwołać zwłaszcza do szerokiej definicji aktu administracyjnego zawartej w rekomendacji Komitetu Ministrów nr R (89) 8 z dnia 13 września 1989 r. w sprawie tymczasowej ochrony sądowej w sprawach administracyjnych⁵⁰. W świetle tej definicji akty administracyjne to wszelkie indywidualne środki lub decyzje podejmowane w ramach wykonywania władzy publicznej, które z uwagi na swoją naturę bezpośrednio wpływają na prawa, wolności lub interesy osób⁵¹. W tym kontekście trafnie zwraca się uwagę, że definicja ta odpowiada materialnemu pojęciu decyzji administracyjnej w prawie polskim⁵². Wymóg bezpo-

⁴⁷ Ww. druk nr 939. W tym kontekście brak jest podstaw, na zasadzie wnioskowania *a contrario* z art. 86f § 1 ustawy o ocenie, do przyjęcia na gruncie art. 61 § 3 p.p.s.a., że tzw. decyzja pośrednia w procesie inwestycyjnym *a limine* nie może być źródłem znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Wręcz przeciwnie, rozumowanie Komisji ma walor uniwersalny, wynikający z oparcia go na określonym, szerokim rozumieniu prawa do skutecznej ochrony w drodze sądowej. Dodać warto, że argument *a contrario* jest uznawany powszechnie w orzecznictwie i doktrynie za niepewny i zawodny (zamiast wielu zob. np. T. Kotarbiński, *Kurs logiki dla prawników*, Warszawa 1961, s. 165; T. Grzybowski, M. Zirk-Sadowski, *Argumentum a contrario*, PiP 2017, z. 11, s. 9; postanowienie NSA z 24 stycznia 2023 r., II OSK 1575/22, CBOSA oraz cyt. tam orzeczenia). W szczególności zastosowanie tego rozumowania prawniczego wymaga zawsze analizy systemowej, w tym zbadania kompletności oraz kontekstu danej regulacji, jak również analizy jej celów, a ponadto poddania wyniku tego rozumowania weryfikacji pod względem funkcjonalnym i logicznym.

⁴⁸ Dz.Urz. UE C 2016.202.390; dalej: KPP.

⁴⁹ Można dodać, że wspomniane stanowisko Komisji koresponduje z utrwalonym orzecznictwem TSUE, zgodnie z którym „pełna skuteczność prawa Unii wymaga, by sędzia rozpoznający spór, który podlega temu prawu, mógł zarządzić środki tymczasowe w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu” (zob. np. wyrok TS z 3 lipca 2025 r., C-646/23, POSTĘPOWANIE KARNE PRZECIWKO P.B. I R.S., LEX nr 3886663, EU:C:2025:519, pkt 91 oraz wyrok TS z 19 czerwca 1990 r., Factortame i in., C-213/89, EU:C:1990:257, pkt. 21 – 22).

⁵⁰ Recommendation No. R (89) 8 of the Committee of Ministers to Member States on Provisional Court Protection in Administrative Matters (Adopted by the Committee of Ministers on 13 September 1989 at the 428th meeting of the Ministers' Deputies), <https://rm.coe.int/16804f288f> [dostęp: 22.09.2025 r.]; dalej: Recommendation No. R (89) 8 lub rekomendacja nr R (89) 8.

⁵¹ „Without prejudice to the next sub-paragraph, the term «administrative act» means, in accordance with Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, any individual measure or decision which is taken in the exercise of public authority and which is of such a nature as directly to affect the rights, liberties or interests of persons” – Introduction, w: Recommendation No. R (89) 8.

⁵² Zob. P. Daniel, *Postępowanie...*, s. 41.

średniego wpływu na prawa, wolności i interesy osób z kolei w pełni koresponduje z rozumieniem interesu prawnego wypracowanym m.in. na gruncie art. 28 k.p.a.⁵³ O konieczności szerokiego rozumienia pojęcia „wykonalność” aktu lub czynności w przepisach prawa krajowego, świadczy również zasada III rekomendacji nr R (89) 8, gdzie wśród środków ochrony tymczasowej wymieniono m.in. zarządzenie całkowitego lub częściowego przywrócenia sytuacji, która istniała w momencie podjęcia aktu administracyjnego lub w dowolnym późniejszym czasie.

Po trzecie, za szerokim ujęciem pojęcia „wykonalność” aktu administracyjnego na gruncie wszystkich regulacji dotyczących ochrony tymczasowej w prawie administracyjnym przemawia też zasada zaufania do działań organów władzy publicznej (art. 2 Konstytucji RP oraz art. 8 § 1 k.p.a.). W świetle tej zasady trudno jest obronić niekonsekwencję, z jaką mamy do czynienia w sytuacji, w której ten sam akt administracyjny raz jest oceniany przez ten sam sąd jako nadający się do wykonania, np. na gruncie art. 108 k.p.a., a innym razem jako niemający cech wykonalności, np. na gruncie art. 61 p.p.s.a. Wąskie rozumienie pojęcia „wykonalność” na tle art. 61 p.p.s.a., w kontekście zasady zaufania, jest również niełatwe do pogodzenia z ogólną, szeroką koncepcją strony w postępowaniu administracyjnym (art. 28 k.p.a.).⁵⁴ Skoro bowiem danego uczestnika uznajemy za podmiot posiadający interes prawny w postępowaniu, np. w sprawie ustalenia warunków zabudowy, to ciężko jest następnie w sposób przekonujący wyjaśnić temu samemu uczestnikowi, że kwestionowana przez niego w skardze decyzja o warunkach zabudowy jest aktem administracyjnym, który w istocie nie może naruszyć jego prawnie chronionych interesów (jako że naruszenie tych interesów może nastąpić – wedle wąskiej koncepcji wykonalności aktu – dopiero na dalszym etapie procesu inwestycyjnego). Wadliwość wąskiego rozumienia wykonalności na gruncie art. 61 § 3 p.p.s.a. jest tym bardziej widoczna, jeżeli zważy się, że katalog stron na dalszych etapach procesu inwestycyjnego nie musi być tożsamy. Regułą jest wręcz to, że katalog ten na dalszych etapach inwestycji, cechujących się większą specjalizacją regulacji, jest węższy. Tylko przykładowo można tu wskazać na ograniczenia co do katalogu stron przewidziane w art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego oraz art. 185 Prawa ochrony środowiska⁵⁵.

⁵³ Zamiast wielu zob. np. wyrok NSA z 5 grudnia 2024 r., II OSK 826/22, LEX nr 3819892, CBOSA, w którym wskazano: „Interes prawny jest określany jako osobisty, konkretny i aktualny, prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Istnieje on więc wówczas, gdy istnieje związek o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu na gruncie administracyjnoprawnym”.

⁵⁴ Zob. np. wyrok NSA z 8 listopada 2022 r., II OSK 739/20, LEX nr 3458941, CBOSA.

⁵⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.; dalej: p.o.ś.; zob. np. wyrok NSA z 18 maja 2020 r., II OSK 2710/19, LEX nr 3058924, CBOSA, zgodnie z którym „treść art. 185 ust. 1 p.o.ś. wyraźnie ogranicza krąg stron postępowania w postępowaniu dotyczącym wydawania pozwoleń emisyjnych jedynie do prowadzącego instalację, której dotyczyć ma pozwolenie, oraz do podmiotów władających powierzchnią ziemi na obszarze ograniczonego użytkowania, jeśli został on utworzony w związku z eksploatacją instalacji. (...) [Przepis ten] jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 28 k.p.a., zatem jako wyjątek od ogólnych zasad procedury administracyjnej powinien być rozumiany ściśle”.

Kończąc wątek rozumienia pojęcia „wykonalność” aktu na gruncie instytucji ochrony tymczasowej w prawie administracyjnym, należy jeszcze wskazać, że przyjęcie szerokiego rozumienia tego pojęcia, tj. nieograniczonego do egzekwowalności aktu oraz bliskiego pojęciu „skuteczność”, nie przesądza jeszcze, że w danym przypadku instrument ochrony tymczasowej powinien być zastosowany. Spełnione muszą być bowiem inne, niż sam walor wykonalności aktu administracyjnego, przesłanki przewidziane w przepisach regulujących poszczególne instrumenty ochrony tymczasowej. Przykładowo: w świetle art. 152 oraz 159 k.p.a. wymagane jest ustalenie, że zachodzi prawdopodobieństwo uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania albo prawdopodobieństwo, że decyzja jest dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.⁵⁶ Wspomniany wymóg prawdopodobieństwa jest przy tym spełniony wówczas, gdy „okoliczności sprawy, ocenione w świetle relewantnych norm prawa materialnego i procesowego, a także zasad logiki i doświadczenia życiowego, (...) [prowadzą do wniosku,] że teza o możliwości uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania [lub stwierdzenia jej nieważności] jest bardziej wiarygodna niż teza przeciwna”⁵⁷. Jeżeli natomiast chodzi o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., to oprócz konieczności ustalenia, że w realiach danej sprawy zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, wskazać jeszcze należy m.in. na uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, wynikający m.in. z użycia zwrotu: „sąd może” wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania. Warto w tym aspekcie podkreślić, że uznaniowość (dyskrecjonalność) rozstrzygnięcia jest jedną z cech charakterystycznych tymczasowych środków ochrony prawnej⁵⁸.

III. Problem możliwości badania dopuszczalności skargi na etapie rozpoznawania wniosku o wstrzymanie zaskarżonego aktu lub czynności

W art. 61 § 3 p.p.s.a. wprost nie przewidziano, że udzielenie ochrony tymczasowej może nastąpić w sprawie, w której skarga jest dopuszczalna, tj. nie zachodzi żadna z przesłanek odrzucenia skargi wskazanych w art. 58 § 1 p.p.s.a. Wymóg taki jawi się jednak jako oczywisty, jeżeli zważy się, że wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej może być złożony w razie wniesienia skargi, a jego celem jest zapewnienie skuteczności rozstrzygnięcia co do istoty. W przypadku skargi niedopuszczalnej orzeczenie co do istoty

⁵⁶ W istocie chodzi tu o prawdopodobieństwo stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, gdyż w przypadku istnienia przesłanek orzeczenia o stwierdzeniu niezgodności z prawem (art. 156 § 2 w zw. z art. 158 § 2 k.p.a.) albo umorzenia postępowania na podstawie art. 158 § 3 k.p.a. odpada przyczyna udzielenia ochrony tymczasowej w postępowaniu nadzorczym w postaci uchylenia ryzyka powstania negatywnych skutków wykonania decyzji wydanej w warunkach nieważności.

⁵⁷ Zob. np. ww. wyrok NSA z 18 listopada 2024 r., II OSK 24/24.

⁵⁸ Zob. np. P. Leach, *Urgency at the European Court of Human Rights: New Directions and Future Prospects for the Interim Measures Mechanism?*, w: *Urgency and Human Rights. The Protective Potential and Legitimacy of Interim Measures*, red. E. Rieter, K. Zwaan, T.M.C. Asser Press, Springer-Verlag Berlin – Heidelberg 2021, s. 200; H.Thirlway *Provisional Measures: How “Provisional” Is “Provisional”?*, w: *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals*, red. F.M. Palombino, R. Virzo, G. Zarra, T.M.C. Asser Press, Springer-Verlag Berlin – Heidelberg 2021, s. 14; G. Le Floch, *op. cit.*, s. 20 i 51.

nie może zapaść, a zatem odpada podstawowa przyczyna ewentualnego udzielenia ochrony tymczasowej. Środki ochrony tymczasowej mają bowiem, ze swej istoty, charakter nie samodzielny, ale pomocniczy wobec postępowania głównego, a ich rzeczywistym celem jest zapewnienie skuteczności realizacji norm administracyjnego prawa materialnego istotnych z punktu widzenia kwestionowanych w skardze aktu lub czynności. W tym kontekście zachodzi zasadnicza różnica między postępowaniem w sprawie udzielania ochrony tymczasowej a postępowaniem w sprawie wymierzenia organowi grzywny za nieprzekazanie w terminie sądowi skargi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, uregulowanym w art. 55 p.p.s.a. Wniosek o wymierzenie grzywny organowi w związku z nieprzekazaniem w terminie skargi wraz z aktami sprawy wszczyna odrębne postępowanie sądowoadministracyjne (art. 63 p.p.s.a.), którego celem jest umożliwienie sądowi administracyjnemu w ogóle rozpoznania sprawy, bez względu na to, czy w sprawie powinno zapaść orzeczenie formalne, czy też powinien być wydany wyrok⁵⁹.

W praktyce powstał problem, czy kwestia dopuszczalności skargi może być badana jako wstępna przesłanka uzasadniająca oddalenie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Oczywiście zagadnienie to będzie z reguły dotyczyć przesłanek niedopuszczalności skargi z art. 58 § 1 pkt 1 i 6 p.p.s.a., na tle których dopuszczalność skargi może niekiedy budzić poważne spory interpretacyjne. W przypadku przesłanek niedopuszczalności skargi nienasuujących zwykle takich poważnych wątpliwości, jak np. zachowanie terminu do wniesienia skargi lub nieuzupełnienie braków formalnych skargi (art. 58 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a.), sąd najprawdopodobniej wyda postanowienie o odrzuceniu skargi, co z kolei uczyni zbędnym orzekanie o wstrzymaniu zaskarżonego aktu⁶⁰. Wydaje się, że standard orzeczniczy w tej kwestii wyznacza postanowienie NSA z 24 stycznia 2017 r., II OZ 1432/16⁶¹, wydane w sprawie skargi na zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury (chodziło o Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku). W uzasadnieniu do tego postanowienia NSA wskazał, że „badanie przesłanek dopuszczalności wstrzymania wykonania aktu lub czynności musi być poprzedzone badaniem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego. Złożenie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności odnosi skutek prawny w toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym jedynie wówczas, gdy postępowanie to zostało skutecznie wszczęte (...). Przed merytorycznym rozpoznaniem wniosku konieczne jest więc dokonanie oceny warunków dopuszczalności skargi, gdyż zaistnienie przesłanki uzasadniającej odrzucenie skargi (...) uniemożliwia udzielenie ochrony tymczasowej”. Co istotne, NSA zwrócił uwagę na potrzebę wstępnego badania niedopuszczalności skargi nie tylko z przyczyn przedmiotowych, tj. z uwagi na rodzaj zaskarżonego aktu, lecz także z przyczyn podmiotowych, tj. w kontekście ewentualnego braku legitymacji

⁵⁹ Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 16 kwietnia 2024 r., III OPS 1/23, ONSAiWSA 2024, nr 4, poz. 41, CBOSA.

⁶⁰ Z uwagi na pochodny charakter wniosku względem skargi oraz brak jego samodzielnego charakteru nie ma podstaw do wydawania w takim przypadku postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawie udzielenia ochrony tymczasowej.

⁶¹ CBOSA.

do wniesienia skargi⁶². Dodać równocześnie warto, że ocena prawna co do dopuszczalności skargi wyrażona w postępowaniu wпадkowym (pomocniczym) dotyczącym wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu nie ma, w aspekcie art. 170 p.p.s.a., charakteru wiążącego dla sądu orzekającego o skardze. Innymi słowy, ocena taka nie determinuje ostatecznego rozstrzygnięcia co do tego, czy skarga była dopuszczalna. Niezależnie od odmiennego przedmiotu rozstrzygnięcia, funkcji ochrony tymczasowej, jak również jej służebnego charakteru wobec postępowania głównego, trzeba jeszcze podkreślić, że oceny co do dopuszczalności skargi są formułowane w postępowaniu w sprawie środków tymczasowych nie na podstawie stanowczych ustaleń, ale na zasadzie uznania danych okoliczności za prawdopodobne⁶³. Kwestia dopuszczalności skargi podlega wiążącemu rozstrzygnięciu dopiero na etapie kontroli instancyjnej postanowienia o odrzuceniu skargi bądź w ramach zastosowania przez NSA art. 189 p.p.s.a. Czym innym jest natomiast ewentualne odwołanie się do argumentacji prawnej wyrażonej w orzeczeniu zapadłym w postępowaniu wпадkowym, lecz wówczas następuje to na zasadzie nie *ratione imperii*, ale *imperio rationis*⁶⁴. Instytucja ochrony tymczasowej nie może bowiem pozbawiać skarżącego uprawnień procesowych, jakie przysługują mu w odniesieniu do kontroli instancyjnej orzeczeń kończących postępowanie główne. Chodzi tu w szczególności o pełne i realne prawo do poddania tej kontroli wszelkich istotnych zagadnień prawnych co do dopuszczalności skargi zgodnie z zasadami przewidzianymi w prawie procesowym⁶⁵.

Prima facie wydaje się, że w pewnej opozycji do standardu wyznaczonego w postanowieniu NSA z 24 stycznia 2017 r., II OZ 1432/16 może stać pogląd wyrażony w uzasadnieniu postanowienia NSA z 20 listopada 2024 r., II GZ 134/23⁶⁶, dotyczącego ochrony tymczasowej w sprawie skargi na postanowienie Prezydenta RP o wyznaczeniu sędziego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego. Otóż w postanowieniu tym, oddalającym zażalenie Prezydenta RP na postanowienie o wstrzymaniu wykonalności zaskarżonego postanowienia, wskazano m.in., że „katalog przesłanek warunkujących wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia jest zamknięty, a przesłanki te nie są tożsame przesłankom oceny dopuszczalności skargi, czy też przesłankom merytorycznej oceny zasadności skargi, a co za tym idzie przesłankom oceny prawidłowości zaskarżonego aktu”. Całościowa analiza uzasadnienia tego postanowienia prowadzi jednak do wniosku, że NSA dokonał w istocie wstępnej, niewiążącej w sprawie głównej⁶⁷, oceny dopuszczalności skargi i odwołał się

⁶² W sprawie tej zapadły następnie jeszcze dwa postanowienia NSA: z 5 kwietnia 2017 r., II OZ 299/17, uchylające postanowienie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego zarządzenia oraz oddalające wniosek o wstrzymanie, a następnie postanowienie z 7 września 2017 r., II OSK 1790/17, oddalające skargi kasacyjne na postanowienie o odrzuceniu skargi – oba w CBOSA.

⁶³ Zob. np. C.A. Miles, *op. cit.*, s. XVII; G. Le Floch, *op. cit.*, s. 23.

⁶⁴ W tej części poważne zastrzeżenia może budzić odwołanie się do art. 170 p.p.s.a. w przywołanym wyżej postanowieniu NSA z 7 września 2017 r., II OSK 1790/17.

⁶⁵ W kontekście instytucji ochrony tymczasowej na konieczność zapewnienia pełnego standardu ochrony sądowej co do dopuszczalności skargi trafnie zwrócił uwagę m.in. Z. Kmiecik, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., II OZ 299/17*, OSP 2017, z. 9, poz. 81.

⁶⁶ CBOSA.

⁶⁷ Warto dodać, że wyrokiem z 28 lutego 2025 r., VI SA/Wa 8158/22 WSA w Warszawie uwzględnił skargę i uchylił zaskarżone postanowienie Prezydenta RP (orzeczenie nieprawomocne), CBOSA.

przy tym m.in. do orzeczeń TSUE dotyczących przeniesienia sędziego do orzekania w innym wydziale sądu⁶⁸ oraz braku wymogu pewności co do dopuszczalności środka prawnego w aspekcie udzielenia ochrony tymczasowej w sprawie dotyczącej się uprawnień wynikających z prawa unijnego⁶⁹.

Moim zdaniem pogląd o dopuszczalności wstępnej, niewiążącej w postępowaniu głównym, oceny dopuszczalności skargi w ramach rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej zasługuje w pełni na aprobatę. Niezależnie od silnych argumentów natury systemowej i funkcjonalnej związanych z istotą ochrony tymczasowej, w tym jej służebnym charakterem wobec orzeczenia co do istoty mającego zapaść w postępowaniu głównym, można jeszcze dodać argumenty natury konstytucyjnej, związane m.in. z potrzebą przestrzegania przez sądy administracyjne zasady zaufania do działań organów władzy publicznej (art. 2 Konstytucji RP), zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz zasady trójpodziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Po pierwsze, ewentualne udzielenie ochrony tymczasowej w sprawie, w której skarga podlegałaby następnie odrzuceniu, stanowi dla skarżącego tylko pozór udzielenia rzeczywistej ochrony prawnej. Z kolei dla stron o przeciwnych interesach oraz innych podmiotów zainteresowanych takie podejście trudno jest pogodzić z elementarną racjonalnością działań organów władzy publicznej, która stanowi istotny komponent demokratycznego państwa prawnego. Po drugie, udzielenie zabezpieczenia w sprawie, w której skarga jest niedopuszczalna, zwłaszcza z uwagi na brak drogi sądowej (art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.), godzi m.in. w art. 184 Konstytucji RP, który determinuje kognicję sądów administracyjnych. Sądy, w tym sądy administracyjne, nie zostały zwolnione obowiązku z przestrzegania zasady, że mogą działać na podstawie i w granicach prawa⁷⁰. Po trzecie, dopuszczenie do sytuacji, w której sąd administracyjny, gdy orzeka o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, zwolniony jest ze wstępnej oceny dopuszczalności skargi, rodzi poważne ryzyko nadużyć ze strony skarżących, których rzeczywistym celem nie musi być uzyskanie prawomocnego wyroku, ale może być jedynie uzyskanie tymczasowego rozstrzygnięcia, które będą mogli następnie instrumentalnie wykorzystać w sporach o charakterze politycznym. To z kolei stwarza znaczne ryzyko naruszenia zasady trójpodziału władz⁷¹ oraz niezależności sądów⁷².

⁶⁸ Zob. wyrok TS z 6 października 2021 r., C-487/19, *Postępowanie zainicjowane przez W.Ż.*, LEX nr 3231110, ECLI:EU:C:2021:798.

⁶⁹ Zob. wyrok TS z 13 marca 2007 r., C-432/05, *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern*, ECLI:EU:C:2007:163, zwłaszcza pkt 71–76.

⁷⁰ Zwrócił na to uwagę m.in. J. Chlebny, *Konsekwencje zasady trójpodziału władzy dla sędziów sądów administracyjnych*, ZNSA 2025, nr 2, s. 17.

⁷¹ Zob. postanowienie NSA z 7 sierpnia 2025 r., II GSK 627/25, CBOSA, gdzie trafnie wskazano: „Gwarancją konstytucyjnej zasady wynikającej z art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej jest zatem niewątpliwie zakaz kognicji sądów administracyjnych w sprawach nienależących do ich właściwości i przysługujące sądowi, na mocy art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., uprawnienie do odrzucenia skargi w przypadku, gdy sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego. W konsekwencji stwierdzić należało, że z uwagi na konstytucyjny podział władzy, sąd administracyjny nie może ingerować w prawa i funkcje polityczne wypełniane przez organ administracji rządowej”.

⁷² W nauce prawa wskazuje się, że „Źródło napięć w relacjach z pozostałymi władzami mogą stanowić sprawy niemieszczące się w tradycyjnym pojęciu kontroli wykonywania zadań administracji publicznej przez organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym albo mające *par excellence* wymiar

IV. Problem możliwości uwzględnienia interesu publicznego oraz dopuszczalności ważenia spornych interesów stron w ramach rozstrzygnięcia przez sąd o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu lub czynności

Na tle art. 61 § 3 p.p.s.a. w wielu orzeczeniach podkreślano, że „katalog przesłanek warunkujących wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia jest zamknięty”⁷³. Jedynymi przesłankami warunkującymi możliwość wstrzymania wykonania decyzji są bowiem niebezpieczeństwo wystąpienia znacznej szkody lub niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków⁷⁴. Z przywołanej tezy o zamkniętym katalogu przesłanek wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu w orzecznictwie wyprowadza się niekiedy wniosek, że „przesłanki związane z ochroną interesu publicznego (...) nie wchodzą w zakres przesłanek istotnych z punktu widzenia wykładni i stosowania art. 61 § 3 p.p.s.a.”⁷⁵. Niezależnie od tego w orzecznictwie i piśmiennictwie dostrzega się potrzebę uwzględniania również interesu publicznego w postępowaniu w sprawie udzielenia ochrony tymczasowej⁷⁶. Wskazuje się w szczególności, że „Sąd, rozpoznając wniosek, powinien brać pod uwagę następstwa wykonania decyzji nie tylko w kontekście sytuacji strony skarżącej, lecz również uwzględnić szeroko rozumiany interes publiczny. Częstokroć bowiem interes skarżącego w czasowym odroczeniu skutków wykonania zaskarżonego aktu koliduje z innymi wartościami zasługującymi na ochronę”⁷⁷. W ramach tego kierunku wykładni podnosi się również, że „Interes podmiotu w czasowym odroczeniu skutków wykonania zaskarżonego aktu może kolidować z innymi wartościami zasługującymi na ochronę – przykładowo zdrowie i życie, bezpieczeństwo publiczne, środowisko, mienie itp.”⁷⁸.

Teza, że sąd rozpoznający wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności ogranicza się do badania, czy wobec skarżącego zachodzi niebezpieczeństwo wystąpienia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, została też zakwestionowana m.in. w uzasadnieniu powołanej wcześniej uchwały składu siedmiu sędziów z 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22. Skład powiększony NSA, odwołując się m.in. do wspomnianej wyżej rekomendacji

polityczny” (J. Chlebny, *Konsekwencje...*, s. 16). W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na zasadnicze wątpliwości co do zakresu ochrony tymczasowej, jaka może być udzielona w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym – zob. np. Z. Kmiecik, *O kwalifikowanej formie nadużycia władzy (refleksje na temat korzystania przez Trybunał Konstytucyjny z instytucji ochrony tymczasowej)*, PiP 2025, z. 3, s. 3–25.

⁷³ Zamiast wielu zob. np. postanowienia NSA: z 13 sierpnia 2009 r., I OZ 779/09, LEX nr 552417; z 1 kwietnia 2022 r., I GSK 487/22, LEX nr 3329014; z 14 marca 2025 r., I OZ 125/25, LEX nr 3844960 – wszystkie w CBOSA.

⁷⁴ Tamże.

⁷⁵ Zob. np. postanowienie NSA z 19 grudnia 2023 r., II GZ 461/23, LEX nr 3650775, CBOSA.

⁷⁶ Zob. np. M. Celiński, *Interes publiczny a ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2025, nr 1, s. 31–46; W. Ryms, *op. cit.*, s. 54.

⁷⁷ Postanowienie NSA z 10 marca 2023 r., III OZ 101/23, LEX nr 3509225, CBOSA; Zamiast wielu zob. też np. postanowienia NSA: z 18 lipca 2023 r., III OZ 331/23, LEX nr 3591088, CBOSA; z 19 września 2024 r., II GSK 1703/24, LEX nr 3762599, CBOSA.

⁷⁸ Postanowienie NSA z 19 marca 2025 r., III FZ 47/25, CBOSA.

Komitetu Ministrów nr R (89) 8, a także do orzecznictwa NSA zapadłego na tle spraw dotyczących nakazania rozbioru obiektu budowlanego⁷⁹, wskazał na sprawy administracyjne, w których występuje kilka (lub kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt) stron, niejednokrotnie o wzajemnie sprzecznych interesach. W takich przypadkach konieczne jest rozważenie i wyważenie przez sąd interesów wszystkich stron postępowania przed ewentualnym zastosowaniem ochrony tymczasowej. Warto jednak równocześnie odnotować, że m.in. ta część uzasadnienia orzeczenia sądu powiększonego spotkała się z krytyką w zdaniu odrębnym zgłoszonym do przywołanej uchwały⁸⁰.

Uważam, że należy zdecydowanie przychylić się do stanowiska, zgodnie z którym sąd rozpoznający wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej ma obowiązki rozważenia, czy przeciwko udzieleniu tej ochrony w realiach danej sprawy nie przemawia interes publiczny. To samo dotyczy obowiązku wyważenia przez sąd spornych interesów stron występujących w danej sprawie. Po pierwsze, wskazane w art. 61 § 3 p.p.s.a. przesłanki wystąpienia niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków to przesłanki pozytywne uwzględnienia wniosku. Tylko w tym znaczeniu można mówić o tym, że mamy do czynienia z zamkniętym katalogiem przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej⁸¹. Po drugie, ustawodawca nie wskazał, chociażby przykładowo, przesłanek, które mogą przemawiać na rzecz odmowy udzielenia ochrony tymczasowej. Ocenę sądu w tej kwestii oparto na uznaniu sędziowskim, co wynika z użycia zwrotu „sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania”. Po trzecie, potrzeba uwzględniania interesu publicznego w ramach wykonywania dyskrecyjnej władzy sędziego, w kontekście instytucji ochrony tymczasowej, wynika już z celu tej ochrony, jakim jest zabezpieczenie skutecznej kontroli sądowej legalności aktów realizujących określone normy administracyjnego prawa materialnego. Z kolei w ramach tej kontroli sąd administracyjny jest zawsze zobowiązany do kompleksowej analizy wszystkich aspektów prawnych

⁷⁹ Zob. postanowienie NSA z 10 lutego 2006 r., II OZ 102/06, CBOSA; W. Ryms, *op. cit.*, s. 54.

⁸⁰ Chodzi tu o następujący fragment zdania odrębnego do uchwały II GPS 2/22: „Nawiasem mówiąc, argumentacja ta, poprzez odwołanie się do spornych interesów stron i ryzyka niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków prawnych innych niż wnioskodawca stron postępowania, zdaje się znacznie wykraczać poza dwie ustawowe przesłanki wstrzymania wykonania decyzji przewidziane w art. 61 § 3 p.p.s.a. Oczywiście na sądzie każdorazowo «spoczywa obowiązek rozważenia zarówno stanowiska skarżącego, jak i uczestników postępowania, którzy z mocy art. 12 p.p.s.a. – zrównani są ze stroną postępowania», co zauważono w uchwale. Trafnie też zwrócono uwagę, że «udzielenie ochrony tymczasowej może mieć miejsce jedynie w przypadku (...) dokonania przez sąd administracyjny oceny, że w przedmiotowej sprawie wykonanie zaskarżonego aktu lub czynności spowoduje poważną szkodę». Argument jednak dotyczący konieczności «wyważenia interesów wszystkich uczestników postępowania» wykracza poza przesłanki ustawowe, które mają uzasadniać wstrzymanie wykonania decyzji i prowadzi w istocie do podania w wątpliwość możliwości stosowania tej instytucji w sprawach dotyczących wielopodmiotowych stosunków administracyjnych. Wydaje się, że dla tak daleko idącego wniosku trudno znaleźć ustawową podstawę”.

⁸¹ Odmienne kwestię tę uregulowano w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368, gdzie katalog przesłanek pozytywnych miał charakter otwarty z uwagi na użycie zwrotu „zwłaszcza jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia skarżącemu znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków”.

danej sprawy, w tym powinien mieć na uwadze m.in. cel relewantnych norm administracyjnego prawa materialnego, które, ze swej istoty, zostały ustanowione w interesie publicznym⁸². W konsekwencji sąd administracyjny zobowiązany jest uwzględniać zagrożenia, jakie w realiach danej sprawy ewentualne wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu może nieść dla wartości chronionych konkretną regulacją administracyjną. Takie podejście uwzględnia zatem funkcję sądownictwa administracyjnego, która nie jest ograniczona do ochrony praw skarżącego, ale przede wszystkim ma na celu zapewnienie przestrzegania zasady praworządności w sferze prawa administracyjnego.

Sądy administracyjne w ramach orzekania powinny mieć na uwadze również podstawową zasadę konstytucyjną, jaką jest zasada dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), a także wartości wskazane m.in. w art. 5 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wydaje się, że z taką sytuacją będziemy mieć do czynienia nierzadko, m.in. w niektórych sprawach z zakresu ochrony środowiska. Przykładowo: postanowieniem z 13 października 2020 r., II OZ 773/20⁸³ NSA uchylił postanowienie WSA wstrzymujące wykonanie decyzji Ministra Klimatu cofającej bez odszkodowania pozwolenie zintegrowane. W uzasadnieniu tego postanowienia NSA wskazał, że w sprawie zostały co prawda wykazane przesłanki pozytywne wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji, lecz ocena wniosku była jednostronna, opierała się bowiem wyłącznie na sytuacji finansowej skarżącej. Zdaniem NSA Sąd pierwszej instancji nie wyważył natomiast w tej sprawie innych wartości, takich jak ochrona środowiska oraz zdrowia i życia ludzi, co jest konieczne w tego rodzaju sprawach.

Obowiązek wyważenia, w ramach instytucji ochrony tymczasowej, spornych interesów wszystkich stron postępowania, a nawet interesów osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ⁸⁴, ma uzasadnienie m.in. w konstytucyjnych zasadach równości, w tym równości ochrony praw majątkowych, a także w zasadzie proporcjonalności. W sprawach o spornych interesach udzielenie ochrony tymczasowej skarżącemu może bowiem godzić nie tylko w interes publiczny chroniony relewantnymi normami administracyjnego prawa materialnego, ale bezpośrednio w prawa konkretnych podmiotów zainteresowanych wynikiem postępowania. Przykładami takiego podejścia sądów administracyjnych mogą być postanowienia NSA z 16 kwietnia 2025 r., II OZ 520/25⁸⁵ oraz z 18 października 2016 r., I OZ 1041/16⁸⁶. W pierwszym z postanowień, dotyczącym wstrzymania wykonania pozwolenia na budowę, zwrócono uwagę na potrzebę uwzględnienia ryzyka, jakie ewentualne wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji niesie również dla inwestora oraz realizacji jego prawa do zabudowy nieruchomości. W drugim

⁸² Zamiast wielu zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, w: tenże, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022; T. Bąkowski, *O cechach prawa administracyjnego inaczej*, w: *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 30–40.

⁸³ Niepublikowane.

⁸⁴ Taką formułą posługuje się np. art. 7a § 1 k.p.a.

⁸⁵ CBOSA.

⁸⁶ CBOSA.

z przywołanych postanowień uchylono postanowienie wstrzymujące wykonanie decyzji zezwalającej na niezwłoczne zajęcie nieruchomości⁸⁷ i oddalono wniosek o wstrzymanie z argumentacją, że sąd „powinien uwzględniać interesy i stanowiska wszystkich uczestników postępowania, bowiem niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków (...) może zachodzić nie tylko po stronie wnoszącego skargę (wnioskodawcy), lecz także po stronie innych uczestników postępowania”, w tym podmiotu realizującego inwestycję w postaci linii wysokiego napięcia.

Powinność rozważenia, w ramach stosowania instytucji ochrony tymczasowej, sprzecznych interesów występujących w danym postępowaniu jest europejskim standardem zawartym m.in. w przywoływanej już wyżej rekomendacji Komitetu Ministrów nr R (89) 8 z dnia 13 września 1989 r. w sprawie tymczasowej ochrony sądowej w sprawach administracyjnych⁸⁸. Otóż według zasady II zdanie pierwsze tej rekomendacji sąd powinien wziąć pod uwagę wszystkie istotne czynniki oraz interesy⁸⁹. W punkcie 12 memorandum wyjaśniającego do tej rekomendacji⁹⁰ w kontekście przywołanej zasady wskazano w szczególności, że celem ochrony tymczasowej nie jest utrudnienie skuteczności działań administracji publicznej, ale zagwarantowanie przez sąd uczciwości (rzetelności, sprawiedliwości) w relacjach jednostki z administracją, a ponadto zwrócono uwagę, że społeczeństwo, adresat aktu, osoby trzecie mogą mieć bardzo różne i przeciwstawne interesy dotyczące natychmiastowego i pełnego wykonania aktu administracyjnego⁹¹. Na spoczywający na sądzie orzekającym w sprawie ochrony tymczasowej obowiązek wyważenia interesu skarżącego z interesem publicznym oraz interesem innych stron wskazano również wprost w przygotowanym pod auspicjami Rady Europy w 2018 r. opracowaniu w sprawie zasad prawa administracyjnego dotyczących relacji jednostek i władz publicznych⁹². Obowiązek ważenia spornych interesów w ramach

⁸⁷ Zob. art. 124 ust. 1a w zw. z art. 9 u.g.n.

⁸⁸ Zob. np. postanowienie NSA z 18 lutego 2014 r., II GZ 48/14, LEX nr 1569017, CBOSA.

⁸⁹ „In deciding whether the applicant should be granted provisional protection, the court shall take account of all relevant factors and interests” – Principle II, w: Recommendation No. R (89) 8.

⁹⁰ Tekst rekomendacji wraz z memorandum opublikowano m.in. w: Council of Europe, *The administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. A handbook*, Strasbourg 1996, <https://rm.coe.int/1680700263> [dostęp: 22.09.2025 r.], s. 447 i nast.

⁹¹ „12. The aim behind provisional court protection is not to hinder the efficiency of public authorities' actions, but rather to preserve the fairness which should prevail in relations between individuals and the administration. Guaranteeing such fairness is a matter for the courts. This is emphasised by the second principle which provides that, when called upon to decide on whether provisional protection is to be granted, the court shall take account of all relevant factors and interests. Society, the addressee of the act, third persons may have highly different and contrasted interests regarding the immediate and full enforcement of the administrative act” – tamże, s. 452.

⁹² Zob. Council of Europe, *The administration and you. A handbook. Principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities*, Strasbourg 2018, <https://rm.coe.int/the-administration-and-you/16808eb47e> [dostęp: 22.09.2025 r.] (dalej: Handbook 2018), s. 54: „In deciding whether or not to order provisional protection the court must weigh the interests of the individual in maintaining the pre-existing situation against the public interest and the interests of third parties in enforcing the administrative decision”.

rozpoznawania wniosków o udzielenie ochrony tymczasowej przyjmuje się także w orzecznictwie TSUE (przesłanka *balance of interests*)⁹³. Przywołanie przykładu postępowania przed TSUE wydaje się bardziej zasadne w aspekcie wykładni i zastosowania art. 61 § 3 p.p.s.a., jeżeli zważy się, że obowiązek ważenia spornych interesów w procedurze udzielania ochrony tymczasowej nie został wprost wskazany ani w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ani w regulaminie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości. Za źródło tego obowiązku uznaje się natomiast m.in. zasadę proporcjonalności⁹⁴.

V. Prawdopodobieństwo uwzględnienia skargi jako jedna z ewentualnych okoliczności istotnych dla udzielenia ochrony tymczasowej

W kontekście przywołanych już wielokrotnie standardów europejskich dotyczących ochrony tymczasowej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zawartych m.in. w rekomendacji Komitetu Ministrów nr R (89) 8 z 13 września 1989 r., warto jeszcze zwrócić uwagę na kwestię relacji między zasadnością skargi a istnieniem podstaw do udzielenia ochrony tymczasowej. W świetle bowiem zasady II *in fine* tej rekomendacji jedną z przesłanek, od których wystąpienia może być uzależnione udzielenie ochrony tymczasowej, jest wstępne, dokonane „na pierwszy rzut oka”, stwierdzenie przez sąd, że skarga na akt administracyjny jest zasadna⁹⁵. W memorandum wyjaśniającym do tej zasady przyjęto, że w przesłance tej chodzi o to, że na pierwszy rzut oka można stwierdzić wystąpienie poważnych argumentów prawnych przeciwko legalności zaskarżonego aktu⁹⁶. Podobnie w cytowanym wcześniej opracowaniu Handbook 2018 przyjęto, że jednym z czynników branych pod uwagę przy udzieleniu ochrony tymczasowej może być szansa na uwzględnienie skargi⁹⁷. Równocześnie należy jednak zwrócić uwagę, że w zasadzie III akapit trzeciej rekomendacji wskazano, że rozstrzygnięcie co do środków tymczasowych w żaden sposób nie przesądza o rozstrzygnięciu sądu co do istoty sprawy⁹⁸. Z kolei w punkcie

⁹³ Zamiast wielu zob. postanowienie TSUE z 8 kwietnia 2020 r., C-791/19 R, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX nr 2912706, ECLI:EU:C:2020:277, pkt 104; zob. np. B. Sasinowska, *Środki tymczasowe w postępowaniach z art. 226 i 230 TWE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 2, s. 21.

⁹⁴ Zob. np. D. Sinaniotis, *The Interim Protection of Individuals before the European and National Courts*, University College London 2005, https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1446695/1/Sinaniotis.Dimitrios_thesis.pdf [dostęp: 22.09.2025 r.], s. 50.

⁹⁵ „(...) if there is a prima-facie case against the validity of the act” – Principle II, w: Recommendation No. R (89) 8. Sam termin „prima-facie case” pochodzi z systemu *common law* i ma tam różne znaczenia, przy czym jedno z nich obejmuje właśnie wstępną ocenę, że roszczenie jest wiarygodne, która to ocena nie musi być jednak ostatecznie podzielona przez sąd na dalszym etapie procesu nawet wówczas, gdy strona przeciwna nie przedstawi nowych dowodów lub argumentów (zob. np. G.N. Herlitz, *The Meaning of the Term “Prima Facie”*, „Louisiana Law Review” 1994, t. 55, nr 2, s. 391–396).

⁹⁶ „(...) there are prima facie serious legal grounds against the administrative act” – Council of Europe, *The administration and you. Principles...*, s. 453.

⁹⁷ „(...) prospects of the appeal being successful (for example, by requiring the individual to establish a prima facie or well-founded case (...))” – Handbook 2018, s. 54.

⁹⁸ „Measures of provisional protection in no way prejudice the decision to be taken by the court seized of the challenge to the administrative act” – Principle III, w: Recommendation No. R (89) 8.

16 memorandum wyjaśniającym do rekomendacji przyjęto, że ochrona tymczasowa jest środkiem zabezpieczającym typu „wait-and-see”, sąd nie jest zobowiązany do wypowiadania się o legalności zaskarżonego aktu, a udzielenie tej ochrony nie przesądza w żaden sposób rozstrzygnięcia co do istoty⁹⁹. Również w opracowaniu Handbook 2018 zastrzeżono, że kwestia wymogu stwierdzenia szansy na uwzględnienie skargi nie może przesądzać o ostatecznym wyniku sprawy co istoty¹⁰⁰.

Problem oceny prawdopodobieństwa uwzględnienia skargi w kontekście zasadności zastosowania środków tymczasowych występuje również w postępowaniu przed TSUE. W szczególności, według art. 160 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, wnioskodawca ma obowiązek „uprawdopodobnić z faktycznego i prawnego punktu widzenia konieczność zastosowania środka”. Znaczenie tego przepisu wydaje się jednak lepiej oddawać wersja anglojęzyczna regulaminu, gdzie jest mowa o tym, że wniosek o zastosowanie środków tymczasowych powinien m.in. obejmować „the pleas of fact and law establishing a prima facie case for the interim measure applied for”. W tym kontekście w orzecznictwie TSUE jako jedną z przesłanek branych pod uwagę przy rozważaniu ochrony tymczasowej przyjmuje się wykazanie, że żądania w sporze głównym są na pierwszy rzut oka zasadne (przesłanka *prima facie case* lub *fumus boni iuris*)¹⁰¹. Według TSUE przesłanka ta „jest spełniona wówczas, gdy co najmniej jeden z zarzutów podniesionych przez stronę wnoszącą o zastosowanie środków tymczasowych w uzasadnieniu skargi wydaje się *prima facie* niepozbawiony poważnej podstawy”¹⁰². W piśmiennictwie wskazuje się przy tym, że niekiedy warunek ten ulega pewnemu osłabieniu, „przekształcając się w przesłankę *fumus non mali iuris*, tj. wnioskodawca musi wykazać, że zarzuty zawarte w skardze głównej nie są w sposób oczywisty bezzasadne”¹⁰³. Z punktu widzenia art. 61 § 3 p.p.s.a. szczególnie pomocne może być również odwołanie się do ochrony tymczasowej udzielanej przez Sąd na podstawie

⁹⁹ „As emerges from the third paragraph, provisional protection is a safeguard and a «wait-and-see» measure. A court ordering such protection is not called upon to pronounce itself on the legality or appropriateness of the administrative act; the measures which it orders do not in any way prejudice the decision to be taken subsequently on the challenge to the administrative act” – Council of Europe, *The administration and you. Principles...*, s. 453.

¹⁰⁰ „Relevant factors will include the degree of damage or loss suffered, the possibility of compensation for any damage or loss suffered and the prospects of the appeal being successful (for example, by requiring the individual to establish a prima facie or well-founded case without prejudging the outcome of the appeal)” – Handbook 2018, s. 54.

¹⁰¹ Zob. np. B. Sasinowska, *op. cit.*, s. 21. Przesłanka *fumus boni iuris* w praktyce unijnej jest również rozumiana jako domniemanie dostatecznej podstawy prawnej, które z kolei w przybliżeniu odpowiada wywodzonemu z systemu *common law* pojęciu „uprawdopodobnione roszczenie” – opinia rzecznika generalnego M. Bobeka przedstawiona 21 czerwca 2018 r. w sprawie C-337/17, *Feniks sp. z o.o. przeciwko Azteca Products & Services SL*, ECLI:EU:C:2018:487, pkt 84.

¹⁰² Postanowienie wiceprezes Trybunału z 21 maja 2021 r., C-121/21 R, *Republika Czeska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX nr 3175954, ECLI:EU:C:2021:420, pkt 35; zob. W. Postulski, komentarz do art. 278, pkt 5.6.1, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III* (art. 223–358), red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012, LEX.

¹⁰³ M. Kawczyńska, *Spór o kopalnię Turów, czyli stosowanie i efektywność środków tymczasowych w postępowaniach dotyczących naruszenia prawa unijnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 11, s. 29, LEX. Zob. też D. Sinaniotis, *op. cit.*, s. 37–39.

art. 278 TFUE oraz art. 279 TFUE w zw. z art. 256 ust. 1 TFUE w zw. z art. 104 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem. Dotyczy to zwłaszcza spraw, w których Sąd kontroluje legalność decyzji Komisji Europejskiej, np. nakładających administracyjne kary pieniężne na przedsiębiorców. Postępowania te wykazują bowiem wiele funkcjonalnych i strukturalnych podobieństw z typowymi sprawami sądowoadministracyjnymi. Na tle takich spraw wskazuje się, że „przesłanka *fumus boni iuris* jest spełniona, gdy przynajmniej jeden z zarzutów podniesionych przez skarżącego na poparcie żądania głównego na pierwszy rzut oka wydaje się istotny i w każdym razie nie bezpodstawny bądź jego postulaty nie mogą zostać oddalone bez przeprowadzenia szczegółowej oceny, której dokonanie zastrzeżone jest dla składu sądowego właściwego do rozstrzygnięcia w postępowaniu głównym”¹⁰⁴.

W art. 61 § 3 p.p.s.a. nie podano wprost możliwości brania przez sąd pod uwagę okoliczności, czy zarzuty skargi są uprawdopodobnione, ewentualnie czy skarga nie jest oczywiście bezzasadna. W tym kontekście w orzecznictwie podkreśla się¹⁰⁵, że „ustawodawca nie wiąże – choćby w najmniejszym stopniu – wystąpienia podstaw udzielenia ochrony tymczasowej z prawdopodobieństwem uwzględnienia skargi na decyzję. (...) sąd administracyjny rozpoznający wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji nie może, choćby wstępnie, badać, czy zaskarżona decyzja dotknięta jest wadą uzasadniającą jej uchylenie lub stwierdzenie nieważności”¹⁰⁶. Wskazuje się również, że „instytucja ochrony tymczasowej nie jest elementem składowym sądowej kontroli administracji, lecz instytucją procesową umożliwiającą wykonywanie tej kontroli na wypadek konieczności zastopowania następstw zaskarżonej decyzji”¹⁰⁷. W orzecznictwie akcentuje się też, że sąd w postępowaniu incydentalnym, jakim jest rozpatrzenie wniosku o wstrzymanie wykonania aktu, nie może dokonywać oceny zasadności skargi, albowiem „doszłoby wówczas do niedozwolonego przedsądu, czyli dokonania oceny legalności decyzji przed formalnym rozpatrzeniem skargi przez sąd”¹⁰⁸.

Jest okolicznością bezsporną, że rozstrzygnięcie w sprawie ochrony tymczasowej nie może być uzależnione od wyrażenia przez sąd stanowczej oceny do co zasadności lub bezzasadności skargi¹⁰⁹. Taka ocena może być bowiem sformułowana tylko w wyroku kończącym postępowanie. Moim zdaniem odrębną kwestią jest jednak to, czy sąd, oceniając wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej, jako jeden z argumentów przemawiających za odmową udzielenia takiej ochrony może wskazać na bardzo niskie prawdopodobieństwo uwzględnienia skargi. Wymaga

¹⁰⁴ Zob. np. postanowienie prezesa Sądu z 13 kwietnia 2011 r., T-393/10 R, *Westfälische Drahtindustrie GmbH przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2011:178, pkt 54.

¹⁰⁵ Zamiast wielu zob. np. uzasadnienie ww. uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 16 kwietnia 2007 r., I GPS 1/07 oraz postanowienie NSA z 6 kwietnia 2018 r., II GZ 44/18, LEX nr 2475306, CBOSA.

¹⁰⁶ Tamże.

¹⁰⁷ Tamże.

¹⁰⁸ Zamiast wielu zob. np. postanowienie NSA z 28 stycznia 2025 r., II OZ 918/24, CBOSA.

¹⁰⁹ W tym kontekście zgodzić należy się z poglądem, że rozpoznając wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu, sąd nie bada merytorycznej zasadności samej skargi (zob. H. Knysiak-Molczyk, *Wstrzymanie wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7–8, s. 138).

równocześnie podkreślenia, że tego rodzaju ocena ma charakter wstępny, jest wyrażona wyłącznie na potrzeby postępowania pomocniczego oraz nie ma mocy wiążącej na dalszych etapach postępowania¹¹⁰. Wynika to już z samej istoty ochrony tymczasowej, w tym charakterystycznego dla tej instytucji formułowania rozstrzygnięć w sprawie udzielenia takiej ochrony nie na podstawie stanowczych ustaleń, ale na zasadzie uznania danych okoliczności za prawdopodobne¹¹¹. Wydaje się, że oparcie rozstrzygnięcia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu lub czynności na zasadzie uznania sędziowskiego (*verba legis* art. 61 § 3 p.p.s.a. – „sąd może”) pozwala na przyjęcie takiej wykładni art. 61 § 3 p.p.s.a. W każdym razie większych wątpliwości nie powinien budzić przypadek oczywistej bezzasadności skargi. Taka wykładnia w pełni współgra z przywołanym wyżej standardem zawartym w rekomendacji nr R (89) 8 oraz ze standardami obowiązującymi przed trybunałami unijnymi. Odmowa wstrzymania zaskarżonego aktu w przypadku oczywistej bezzasadności skargi koresponduje również z zasadą, że środki tymczasowe nie mają samodzielnego charakteru, ale odgrywają rolę służebną wobec skargi, której celem jest przecież doprowadzenie do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego aktu z uwagi na jego niezgodność z prawem, w tym prawem materialnym. W tym kontekście ewentualne udzielenie ochrony tymczasowej w razie oczywistej bezzasadności skargi jawi się też jako sprzeczne z zasadą proporcjonalności¹¹². Dodatkowo można wskazać na argument z art. 247 p.p.s.a. Skoro ustawodawca dopuszcza odmowę prawa pomocy w razie oczywistej bezzasadności skargi, czyli dopuszcza w ogóle odmowę udzielenia ochrony sądowej, to wnioskuje *a maiori ad minus*, należy przyjąć, że tym bardziej możliwe jest nieudzielenie w takim przypadku ochrony tymczasowej, mającej zresztą, w świetle art. 61 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 16 k.p.a., charakter wyjątkowy. Jeżeli zaś chodzi o argument o niedopuszczalności dokonywania swoistego przedsądu na etapie orzekania w sprawie udzielenia ochrony tymczasowej, to można replikować, że element uprawdopodobnienia zasadności żądania głównego jest nie tylko przewidziany w rekomendacji nr R (89) 8, lecz także jest standardem na gruncie innych procedur sądowych. Poza przywołaną wyżej procedurą przed TSUE oraz Sądem można jedynie przykładowo

¹¹⁰ Oczywiście jest, że zakres prawomocności materialnej postanowienia w sprawie ochrony tymczasowej (art. 170 p.p.s.a.), z uwagi na odmiennosc przedmiotu rozstrzygnięcia oraz funkcję ochrony tymczasowej, musi być wykładany ściśle, tj. nie może być rozciągany na rozstrzygnięcie co do istoty. Odrębną natomiast kwestią jest to, czy sąd, wydając wyrok, podzieli w całości lub w części argumentację wskazującą na bezzasadność albo zasadność skargi zawartą w uzasadnieniu postanowienia w sprawie ochrony tymczasowej. Nastąpić to może jednak na zasadzie nie *ratione imperii*, lecz *imperio rationis*.

¹¹¹ Zob. np. C.A. Miles, *op. cit.*, s. XVII; G. Le Floch, *op. cit.*, s. 23.

¹¹² Warto zauważyć, że zasada proporcjonalności stanowi nie tylko element konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz ogólną zasadę prawa unijnego, lecz także ogólną zasadę prawa i postępowania administracyjnego (zob. np. G. Rzęsa, *Zastosowanie funkcji korygującej zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego do sankcyjnych decyzji związanych – na przykładzie postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu, w: Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Aleksandrze Wiktorowskiej*, red. J. Jagielski et al., Warszawa 2024, s. 162–165 i cyt. tam orzecznictwo i piśmiennictwo).

wspomnieć wymóg uprawdopodobnienia roszczenia w cywilnym postępowaniu zabezpieczającym¹¹³ oraz wymóg ustalenia przez sąd stosujący środki zapobiegawcze, że zebrane dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił przestępstwo¹¹⁴. W niektórych zresztą sprawach sądowoadministracyjnych nie da się uniknąć formułowania wstępnych ocen co do zasadności skargi w ramach rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej. Dzieje się tak wówczas, gdy przesłanki mające, zdaniem skarżącego, stanowić o niebezpieczeństwie wyrządzenia mu znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków pokrywają się w istocie z okolicznościami, które bezpośrednio wpływają na ocenę wystąpienia w sprawie określonych przesłanek prawnomaterialnych, mogących determinować zgodność z prawem zaskarżonej decyzji. Z tego rodzaju sytuacjami mamy do czynienia m.in. w sprawach zobowiązania cudzoziemca do powrotu, w których główna linia obrony strony skarżącej sprowadza się do twierdzenia, że zachodziły podstawy do udzielenia skarżącemu zgody na pobyt ze względów humanitarnych¹¹⁵. Wymóg uprawdopodobnienia zarzutów wobec aktu administracyjnego kwestionowanego w postępowaniach nadzwyczajnych przewidziano również w art. 152 k.p.a. oraz art. 159 k.p.a.¹¹⁶.

VI. Ochrona tymczasowa w postępowaniu wszczętym na skutek skargi o wznowienie postępowania

W świetle art. 284 p.p.s.a. „Wniesienie skargi o wznowienie postępowania nie tamuje wykonania zaskarżonego orzeczenia. W razie uprawdopodobnienia, że zgłaszającemu wniosek grozi niepowetowana szkoda, sąd może wstrzymać wykonanie orzeczenia. (...)”. Na tle tego przepisu kluczowe znaczenie wydaje się mieć kwestia relacji między wstrzymaniem wykonania zaskarżonego skargą o wznowienie postępowania orzeczenia sądu administracyjnego a wykonalnością aktu

¹¹³ Zob. art. 730¹ § 1 k.p.c. Uprawdopodobnienie odnosi się „zarówno do okoliczności faktycznych, na których opiera się roszczenie i które powinny być przedstawione, a ich istnienie prawdopodobne w świetle dowodów oferowanych przez uprawnionego, jak i do podstawy prawnej roszczenia, która powinna być również prawdopodobna w tym znaczeniu, że dochodzone roszczenie znajduje podstawę normatywną” – D. Zawistowski, komentarz do art. 730(1), teza 5, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Artykuły 730–1088*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, wyd. 2, Warszawa 2014, LEX.

¹¹⁴ Zob. art. 249 § 1 k.p.k. Na tle tego przepisu przyjmuje się, że „Oceny sędziowskie, mieszczące się w granicach argumentów oceniających materiał dowodowy dla potrzeb stosowania środka zapobiegawczego, nie wykraczające poza zakres orzekania, pozbawione uprzedzeń osobistych, nawet jeśli mają charakter kategoriyczny, nie uzasadniają wątpliwości co do bezstronności sędziego w rozumieniu przepisu art. 41 § 1 k.p.k.” – postanowienie SN z 17 sierpnia 2007 r., III KK 218/07, OSNwSK 2007, nr 1, poz. 1828, LEX nr 475402.

¹¹⁵ Zob. art. 348 w zw. z art. 356 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2025 r. poz. 1079; postanowienie NSA z 30 października 2024 r., II OSK 2157/24, (niepubl.) oraz postanowienie NSA z 6 kwietnia 2025 r., II OZ 523/25 (niepubl.). Również w sprawach dotyczących udzielenia ochrony międzynarodowej w ramach rozpoznania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zachodził niekiedy potrzeba dokonania wstępnej, niewiążącej w postępowaniu głównym, oceny wiarygodności strony skarżącej (zob. postanowienie NSA z 10 grudnia 2024 r., II OZ 702/24, (niepubl.).

¹¹⁶ W piśmiennictwie mówi się na tym tle o zjawisku „orzekania przed orzekaniem” (zob. W. Chróścielewski, *Komentarz do art. 152, teza 3, w: Kodeks postępowania...*, oraz cyt. tam literatura).

administracyjnego, którego legalności dotyczyło to orzeczenie. Już pobieżna analiza tego przepisu wskazuje, że jest on wzorowany na art. 414 k.p.c. (różnica dotyczy przede wszystkim braku w p.p.s.a. zastrzeżenia o możliwości uzależnienia wstrzymania wykonania od złożenia przez stronę przeciwną odpowiedniego zabezpieczenia)¹¹⁷. Tymczasem bezpośrednim źródłem ewentualnej niepowetowanej szkody dla stron postępowania sądowoadministracyjnego jest, w przypadku zaskarżenia wyroku oddalającego skargę, nie wyrok sądu, ale zaskarżony akt lub czynność organu administracji publicznej. Na tym tle w orzecznictwie wyrażono pogląd, że skoro złożenie skargi o wznowienie postępowania nie obala prawomocności zaskarżonego wyroku oddalającego skargę, który nadal pozostaje w obrocie prawnym, to sąd nie może orzekać o wstrzymaniu wykonania zaskarżonych aktów lub czynności na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a.¹¹⁸

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na sytuację, w której sąd w postępowaniu zwyczajnym wstrzymał wykonanie zaskarżonej decyzji, a następnie prawomocnym wyrokiem oddalił skargę. W takim układzie procesowym NSA w dwóch postanowieniach z 7 sierpnia 2024 r., II OZ 412/24 i II OZ 413/24¹¹⁹ uznał, że wstrzymanie wykonania zaskarżonego wyroku w oparciu o art. 284 p.p.s.a. będzie skutkować również wstrzymaniem wykonania zaskarżonej w postępowaniu zwyczajnym decyzji o nakazie rozbiórki. W uzasadnieniu tego stanowiska powołano się m.in. na potrzebę przyjęcia „znaczenia wykonalności *sensu largo*, jako wywoływania wszelkich skutków [prawnych] związanych z obowiązywaniem rozstrzygnięcia”, a także na art. 61 § 6 pkt 2 p.p.s.a. „Skutki udzielenia skarżącemu ochrony tymczasowej, zniesione wskutek uprawomocnienia się wyroku oddalającego skargę, restrytuują się zatem wobec przejściowej utraty prawomocności tego wyroku, którego wykonanie podlega wstrzymaniu na mocy art. 284 p.p.s.a.”¹²⁰.

Podzielając w całości argumentację zawartą w powyższych postanowieniach z 7 sierpnia 2024 r., warto się równocześnie zastanowić nad tym, czy dotychczasowy stanowczy pogląd orzecznictwa o niemożności zastosowania art. 61 § 3 p.p.s.a. w postępowaniu wznowieniowym jest zasadny. Moim zdaniem przekonującą argumentację

¹¹⁷ Na tle wykorzystania przez ustawodawcę art. 414 k.p.c. jako wzorca dla rozwiązań przyjętych w postępowaniu sądowoadministracyjnym warto zwrócić uwagę na trafny pogląd orzecznictwa, zgodnie którym: „Wykonalności orzeczeń sądu administracyjnego nie należy jednak rozumieć tak jak jest pojmowana wykonalność orzeczeń wydawanych w postępowaniu cywilnym, czyli jako możliwości wymuszenia zasadzonego w nich świadczenia w drodze egzekucji. Jeżeli wyrok sądu administracyjnego stanowi autorytatywną wypowiedź co do zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności, to w zakresie tego rozstrzygnięcia nie nadaje się on do wykonania w trybie egzekucyjnym. W odniesieniu do orzeczeń sądów administracyjnych, ich wykonanie należy rozumieć jako zastosowanie się organu administracji publicznej do oceny prawnej sądu administracyjnego. Skoro orzeczenia te mają powagę rzeczy osądzonej tylko w odniesieniu do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, to wywierane przez nie skutki zależą od treści zawartego w nich rozstrzygnięcia” – wyrok NSA z 1 września 2010 r., I OSK 920/10, LEX nr 745376, CBOSA.

¹¹⁸ Zob. np. postanowienia NSA: z 6 lutego 2024 r., II OZ 31/24, LEX nr 3692034; z 27 sierpnia 2021 r., II GSK 577/21, LEX nr 3214609; z 12 stycznia 2012 r., II OSK 2557/11, LEX nr 1104198; z 28 października 2010 r., II OSK 1337/10, LEX nr 743260; z 16 października 2009 r., I OSK 1293/09, LEX nr 573242; z 20 września 2007 r., II FSK 672/07, LEX nr 596570 – wszystkie w CBOSA.

¹¹⁹ CBOSA.

¹²⁰ Postanowienia NSA z 7 sierpnia 2024 r., II OZ 412/24 i II OZ 413/24.

w tej kwestii przedstawił R. Sawuła¹²¹. Według tego autora możliwość taką należy wyprowadzić m.in. z art. 276 p.p.s.a., która to regulacja przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji. Przeszkodą do takiego wnioskowania nie może być w szczególności art. 284 p.p.s.a., który dotyczy wstrzymania wykonania zaskarżonego orzeczenia sądu, a nie zaskarżonego aktu lub czynności. Dodać można, że wykładnia zaproponowana przez R. Sawułę uwzględnia również postulat skutecznej, realnej ochrony udzielanej przez sądy administracyjne¹²², której jednym z instrumentów jest skarga o wznowienie postępowania. Jednocześnie należy przyjąć, że okoliczność, że skarga na dany akt lub czynność została już prawomocnie oddalona, nakazuje ze szczególną powściągliwością podchodzić do oceny przesłanek wstrzymania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 3 w zw. z art. 276 p.p.s.a. Chodzi tu zwłaszcza o zasadę pewności obrotu prawnego, zasadę zaufania do działań organów wymiaru sprawiedliwości oraz potrzebę ochrony interesów osób działających w zaufaniu do prawomocnego wyroku sądu (art. 2 Konstytucji RP). Można zatem powiedzieć, że w takim przypadku mamy do czynienia ze swoistą podwójną wyjątkowością rozstrzygnięcia w sprawie udzielenia ochrony tymczasowej. Już bowiem w sądowym postępowaniu zwyczajnym zastosowanie ochrony tymczasowej jest wyjątkiem od zasady przewidzianej w art. 61 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 16 § 1 k.p.a.¹²³

VII. Zakończenie

W podsumowaniu powyższych uwag można sformułować następujące spostrzeżenia oraz wnioski.

Po pierwsze, środki ochrony tymczasowej ze swej natury mają charakter pomocniczy, służebny wobec postępowania głównego. Innymi słowy, środki te zostały przewidziane w celu zabezpieczenia skuteczności orzeczeń co do istoty, czyli orzeczeń realizujących, bezpośrednio lub pośrednio, relewantne normy prawa materialnego. Ponadto cechą charakterystyczną środków ochrony tymczasowej jest to, że rozstrzygnięcie w przedmiocie tych środków oparte jest na zasadzie uznaniowości (dyskrecjonalności). Z tej specyfiki środków tymczasowych wynikają określone wnioski co do zakresu okoliczności, które mogą być uwzględnione przez organ orzekający w sprawie ochrony tymczasowej.

Po drugie, opowiedzieć należy się za szerokim rozumieniem wykonalności aktu administracyjnego na gruncie wszystkich regulacji przewidujących ochronę tymczasową w postępowaniu administracyjnym oraz sądownoadministracyjnym. Przez wykonalność aktu administracyjnego należy zatem rozumieć ogół skutków prawnych, jakie w świetle relewantnych norm materialnego prawa administracyjnego dany akt wywiera dla adresatów tego aktu lub innych podmiotów. Takie rozumienie przesłanki wykonalności zapewnia spójność systemu prawa, w tym tożsame

¹²¹ R. Sawuła, *op. cit.*, s. 424–427.

¹²² Art. 45 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji RP.

¹²³ Zamiast wielu zob. np. postanowienie NSA z 16 stycznia 2025 r., II GZ 563/24, LEX nr 3819983, CBOSA.

rozumienie tego samego pojęcia na gruncie k.p.a. oraz p.p.s.a., realizację zasady zaufania do działań organów władzy publicznej, a także zgodność z normami konstytucyjnymi, unijnymi oraz standardami co do ochrony tymczasowej przyjmowanymi w ramach Rady Europy. W szczególności możliwość wstrzymania wykonania decyzji, które nie obejmują egzekwowalnych obowiązków, ale ze względu na swoją ostateczność wywołują negatywne skutki prawne w sferze interesów i praw adresatów, wynika z potrzeby zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej¹²⁴.

Po trzecie, udzielenie ochrony tymczasowej może nastąpić tylko w sprawie, w której skarga jest dopuszczalna, tj. nie zachodzi żadna z przesłanek odrzucenia skargi wskazanych w art. 58 § 1 p.p.s.a. Podzielić należy pogląd, że kwestia dopuszczalności skargi może być badana jako wstępna przesłanka uzasadniająca oddalenie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Stanowisko co do dopuszczalności skargi wyrażone w ramach rozpoznawania wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej ma jedynie charakter wstępny, bazuje na prawdopodobieństwie oraz nie wiąże na dalszym etapie postępowania.

Po czwarte, oparcie art. 61 § 3 p.p.s.a. na zasadzie dyskrecjonalnej władzy sądowniej, wynikającej z użycia zwrotu „sąd może”, sprawia, że sąd dysponuje szeroką sferą uznaniowości, gdy rozstrzyga o wniosku w sprawie udzielenia ochrony tymczasowej. Ta szeroka, uznaniowa formuła pozwala na zachowanie odpowiedniej elastyczności w orzekaniu w sprawie ochrony tymczasowej. W szczególności sąd jest uprawniony do uwzględnienia nie tylko przesłanki niebezpieczeństwa wyrażenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, ale powinien również wyważyć interes skarżącego z interesem publicznym oraz interesem innych stron lub osób trzecich. W ramach wykonywania władzy dyskrecjonalnej sąd jest też uprawniony do odmowy udzielenia ochrony tymczasowej – m.in. w razie oczywistej bezzasadności skargi.

Po piąte, nie można *a limine* wykluczyć zastosowania art. 61 § 3 p.p.s.a. w postępowaniu ze skargi o wznowienie postępowania (w ramach odpowiedniego stosowania art. 276 p.p.s.a.). Z uwagi jednak na funkcjonowanie w obrocie prawnym prawomocnego wyroku sądu administracyjnego dotyczącego legalności zaskarżonego aktu lub czynności zastosowanie w tym nadzwyczajnym postępowaniu ochrony tymczasowej powinno być ograniczone do sytuacji zupełnie wyjątkowych.

Bibliografia załącznikowa

- Adamiak B., *Tożsamość sprawy sądowoadministracyjnej przesłanką wstrzymania aktu lub czynności. Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2024, z. 7–8, poz. 61*
- Bąkowski T., *O cechach prawa administracyjnego inaczej*, w: *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019
- Cebera A., *Dopuszczalność wstrzymania wykonania decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji. Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.11.2023 r., II GPS 2/22, „Przegląd Sądowy” 2024, nr 11–12*

¹²⁴ Zob. np. J. Chlebny, W. Piątek, *op. cit.*, s. 31.

- Celiński M., *Interes publiczny a ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 1
- Chlebny J., *Konsekwencje zasady trójpodziału władzy dla sędziów sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 2
- Chlebny J., *Ochrona tymczasowa przed wydaleniem cudzoziemca*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 6
- Chlebny J., Piątek W., *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1–2
- Council of Europe, *The administration and you. A handbook. Principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities*, Strasbourg 2018, <https://rm.coe.int/the-administration-and-you/16808eb47e>
- Council of Europe, *The administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. A handbook*, Strasbourg 1996, <https://rm.coe.int/1680700263>
- Daniel P., *O możliwości wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1
- Daniel P., *Ochrona tymczasowa w przepisach p.p.s.a. w świetle prawa unijnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 5
- Daniel P., *Postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej przed polskim sądem administracyjnym w świetle standardów Rady Europy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 4
- Daniel P., *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013
- Daniel P., *Wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2023 r.*, sygn. III OZ 331/23, „Prawo i Klimat” 2023, nr 4
- Daniel P., *Ochrona tymczasowa w sprawach ochrony środowiska*, ZNSA 2025, nr 3
- Dobkowski J., *Standardy Rady Europy w zakresie tymczasowej ochrony prawnej udzielanej w sprawach administracyjnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2020, nr 4
- Le Floch G., *Requirements for the Issuance of Provisional Measures*, w: *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals*, red. F.M. Palombino, R. Virzo, G. Zarra, T.M.C. Asser Press, Springer-Verlag Berlin – Heidelberg 2021
- Grzybowski T., Zirk-Sadowski M., *Argumentum a contrario*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 11
- Herlitz G.N., *The Meaning of the Term “Prima Facie”*, „Louisiana Law Review” 1994, t. 55, nr 2
- Jagięła J., *Tymczasowa ochrona prawna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2007
- Jendrośka J., *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963
- Kawczyńska M., *Spór o kopalnię Turów, czyli stosowanie i efektywność środków tymczasowych w postępowaniach dotyczących naruszenia prawa unijnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 11
- Kmiecik Z., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r.*, II OZ 299/17, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, z. 9, poz. 87
- Kmiecik Z., *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 lipca 2004 r.*, OSK 591/04, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2005, z. 4, poz. 50
- Kmiecik Z., *O kwalifikowanej formie nadużycia władzy (refleksje na temat korzystania przez Trybunał Konstytucyjny z instytucji ochrony tymczasowej)*, „Państwo i Prawo” 2025, z. 3
- Kmiecik Z., *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5
- Kmiecik Z., rozdz. III, 5.3. *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, w: Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009, LEX
- Knysiak-Molczyk H., *Wstrzymanie wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7–8
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Artykuły 730–1088*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, wyd. 2, Warszawa 2014, LEX
- Korzeniowski P., *Dopuszczalność wstrzymania decyzji środowiskowej na podstawie art. 61 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.)*, „Nieruchomości@. Kwartalnik Ministerstwa Sprawiedliwości” 2023, nr 3

- Kosieradzka-Federczyk A., *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ich wykonalność i wykonanie. Analiza prawna*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 2
- Kotarbiński T., *Kurs logiki dla prawników*, Warszawa 1961
- Krasuski A., *Głosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2023 r.* (sygn. akt II GPS 2/22), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 4
- Krasuski A., *Ochrona tymczasowa aktu lub czynności w postępowaniu przed organem i sądem administracyjnym*, Warszawa 2025
- Krawczyk A., *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013
- Krenich M., *Wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji środowiskowej przed i po nowelizacji z 30 marca 2021 r.*, „Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2023, nr 1
- Książek K., *Wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej w toku postępowania sądowoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 4
- Leach P., *Urgency at the European Court of Human Rights: New Directions and Future Prospects for the Interim Measures Mechanism?*, w: *Urgency and Human Rights. The Protective Potential and Legitimacy of Interim Measures*, red. E. Rieter, K. Zwaan, T.M.C. Asser Press, Springer-Verlag Berlin – Heidelberg 2021
- Miles C.A., *Provisional Measures before International Courts and Tribunals*, Cambridge University Press 2017
- Mirowski S.B., *Zmiana postanowienia sądu w przedmiocie wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stosownie do regulacji ustawowej obowiązującej od 16.09.2023 r.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2024, nr 7–8
- Romańska M., *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010
- Ryms W., *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane). Konferencja sędziów NSA w Popowie, 20–22 października 2003 r.*, Warszawa, grudzień 2003
- Rzęsa G., *Zastosowanie funkcji korygującej zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego do sankcyjnych decyzji związanych – na przykładzie postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu*, w: *Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Aleksandrze Wiktorowskiej*, red. J. Jagielski et al., Warszawa 2024
- Sasinowska B., *Środki tymczasowe w postępowaniach z art. 226 i 230 TWE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 2
- Sawuła R., *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł–Rzeszów 2008
- Sinaniotis D., *The Interim Protection of Individuals before the European and National Courts*, University College London 2005, https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1446695/1/Sinaniotis.Dimitrios_thesis.pdf
- Szuma J., *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności*, w: J. Szuma, Ł. Cieślak, D. Bronowicki, *Postępowania wypadkowe*, Warszawa 2016
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2011
- Thirlway H., *Provisional Measures: How “Provisional” Is “Provisional”?*, w: *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals*, red. F.M. Palombino, R. Virzo, G. Zarra, T.M.C. Asser Press, Springer-Verlag Berlin – Heidelberg 2021
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223–358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012, LEX
- Walasik M., *Dopuszczalność wstrzymania skuteczności orzeczenia*, „Polski Proces Cywilny” 2011, nr 4
- Waligórski M., *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947
- Wegner J., *Instytucja wstrzymania wykonania decyzji przed sądem administracyjnym – skuteczny środek prawny czy relikt przeszłości?* – głosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.11.2022 r., II GPS 2/22, „Głosa” 2024, nr 2
- Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, wyd. 6, Warszawa 2016
- Wróblewski J., *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, w: J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022

Summary

of the article: **Interim injunction in administrative and administrative court proceedings (selected issues against the context of the case-law)**¹²⁵

The primary function of interim injunctions in administrative law is to ensure that decisions on the merits of the case, i.e., decisions that implement, directly or indirectly, the relevant norms of substantive law, are genuinely effective. Interim injunction measures are provided for in both the Code of Administrative Procedure and the Law on Proceedings before Administrative Courts. The purpose of this paper is to discuss a few selected problems against the context of the institution of interim injunction, which are reflected in the current case-law of the Supreme Administrative Court. The analysis of the said case-law allowed me to select the following issues: (1) the understanding of the concept of “enforceability” of decisions in the context of the institution of interim injunction; (2) the possibility of assessing whether a complaint in connection with the examination of a request for the stay of execution of a contested act or action is admissible; (3) the criteria to be taken into account by the court when assessing the merits of a request for the stay of execution of a contested act or action, including the admissibility of weighing conflicting interests (or perhaps the obligation to do so); (4) the admissibility of a preliminary assessment of the merits of a complaint in the context of the examination of a request for an interim injunction; (5) the possibility of the appropriate application of Article 61 § 3 of the Law on Proceedings Before Common Courts in resumption proceedings.

Keywords: interim injunction in administrative law, enforceability of an act or action, effective judicial protection

¹²⁵ This article is an expanded version of a paper delivered at the conference of judges of the General Administrative Chamber of the Supreme Administrative Court, held on 2-4 June 2025 in Tleń.

Autokontrola zaskarżonego skargą kasacyjną orzeczenia w trybie art. 179a p.p.s.a. – przesłanka nieważności postępowania

Streszczenie: Artykuł omawia jedną z przesłanek zastosowania autokontroli. Sąd pierwszej instancji może uchylić własny wyrok, jeżeli po wniesieniu skargi kasacyjnej stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania. Omawiana regulacja służy przyspieszeniu postępowania sądowego, bez angażowania Naczelnego Sądu Administracyjnego. Autor analizuje orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych, opisuje przykłady zastosowania autokontroli dotyczące poszczególnych przyczyn nieważności postępowania, a w podsumowaniu dokonuje oceny przydatności instytucji autokontroli, czy spełnia ona pokładane w niej oczekiwania.

Słowa kluczowe: autokontrola, orzeczenie autokontrolne, postępowanie sądownoadministracyjne, sąd pierwszej instancji, nieważność postępowania

1. Wstęp

Zgodnie z art. 179a p.p.s.a.¹ „Jeżeli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu wojewódzki sąd administracyjny stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, uchyła zaskarżony wyrok lub postanowienie rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Od wydanego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna”. Przytoczona regulacja, wprowadzająca wyjątek od zasady dewolutywności skargi kasacyjnej, jest podyktowana względami ekonomiki postępowania². Zasadniczą funkcją autokontroli jest przyspieszenie i usprawnienie postępowania sądownoadministracyjnego³.

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

² Zob. np. wyroki: WSA w Rzeszowie z 21 października 2015 r., II SA/Rz 1579/14, LEX nr 1936221; WSA we Wrocławiu z 11 stycznia 2016 r., I SA/Wr 1027/15, LEX nr 1968743; WSA w Warszawie z 21 stycznia 2016 r., IV SA/Wa 2312/14, LEX nr 2045685; WSA w Poznaniu z 16 marca 2016 r., I SA/Po 725/15, LEX nr 2021315; WSA w Szczecinie z 16 czerwca 2016 r., II SA/Sz 1383/15, LEX nr 2098407; WSA w Krakowie z 23 sierpnia 2016 r., II SA/Kr 150/16, LEX nr 2120582; WSA w Gliwicach z 5 października 2016 r., I SA/Gl 1233/15, LEX nr 2136279; WSA we Wrocławiu z 29 października 2019 r., I SA/Wr 1219/18, LEX nr 2750598; WSA w Poznaniu z 30 lipca 2020 r., I SA/Po 639/19, LEX nr 3040239; WSA w Warszawie z 22 lipca 2021 r., VIII SA/Wa 693/20, LEX nr 3311705; WSA w Łodzi z 10 lutego 2023 r., III SA/Łd 482/22, LEX nr 3503002; WSA w Rzeszowie z 8 marca 2023 r., II SA/Rz 730/22, LEX nr 3520900; WSA w Gliwicach z 22 lipca 2024 r., I SA/Gl 939/23, LEX nr 3743484.

³ Wyrok WSA w Łodzi z 5 września 2017 r., II SA/Łd 996/16, LEX nr 2381762.

Omawiane uprawnienie wojewódzkiego sądu administracyjnego zostało wprowadzone do p.p.s.a. ustawą nowelizującą⁴ z dniem 15 sierpnia 2015 r. Dziesięć lat obowiązywania tej instytucji skłania do analizy orzecznictwa sądów administracyjnych. Przedmiotem niniejszego opracowania są w szczególności przypadki zastosowania przez wojewódzkie sądy administracyjne przesłanek nieważności postępowania.

2. Autokontrola jako obowiązek sądu

Zasadnie wskazuje się, że ustalenie zaistnienia jednej z dwóch określonych w art. 179a p.p.s.a. przyczyn zobowiązuje sąd pierwszej instancji do uchylenia zaskarżonego wyroku i ponownego rozpoznania sprawy. Zastosowanie autokontroli stanowi obowiązek sądu, od którego ten nie powinien się uchylać⁵. Trafnie dostrzega się, że przemawia za tym użycie przez ustawodawcę kategorycznego zwrotu: „Jeżeli (...) stwierdzi, że (...), uchyla (...)”⁶. Przepis art. 179a p.p.s.a. sąd powinien stosować z urzędu, kiedy tylko dostrzeże ziszczenie się przesłanek w nim zawartych, a zatem autokontrola jest obligatoryjna w tym znaczeniu, że zastosowanie tego trybu jest obowiązkiem WSA⁷. Zauważa się również, że przepis art. 179a p.p.s.a. zawiera alternatywę rozłączną, skoro przesłanki zastosowania autokontroli są połączone spójnikiem „albo”. Są one więc od siebie niezależne. Dlatego wystarczy, aby ziszczała się jedna z nich, by przepis mógł być zastosowany⁸.

Wypada dostrzec, że w zakresie nieważności postępowania jako przesłanki zastosowania autokontroli treść przepisu art. 179a p.p.s.a. została sformułowana inaczej niż na gruncie postępowania zażaleniowego. W myśl art. 195 § 2 p.p.s.a. wojewódzki sąd administracyjny może uchylić zaskarżone postanowienie, „jeżeli zażalenie zarzuca nieważność postępowania (...)”. W związku z tym sformułowaniem w literaturze są prezentowane dwa stanowiska. Zgodnie z pierwszym z nich

⁴ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. poz. 658.

⁵ Wyrok NSA z 9 czerwca 2017 r., I OSK 564/16, LEX nr 2328703.

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 22 maja 2018 r., III SA/Wa 3073/15, LEX nr 2557404; zob. też w literaturze np.: B. Dauter, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 637; M. Bik, *Rozpoznanie zażalenia przez wojewódzki sąd administracyjny (art. 195 § 2 p.p.s.a.) – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 7–8, s. 95–96.

⁷ Wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27 lipca 2016 r.: II SA/Go 859/15, LEX nr 2104806; II SA/Go 43/16, LEX nr 2104749; II SA/Go 46/16, LEX nr 2104756.

⁸ Zob. np. wyroki: WSA w Krakowie z 12 listopada 2015 r., II SA/Kr 603/15, LEX nr 1939317; WSA we Wrocławiu z 2 marca 2016 r., II SA/Wr 438/15, LEX nr 2034312; WSA w Warszawie z 4 maja 2016 r., V SA/Wa 2559/15, LEX nr 2319261; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29 czerwca 2016 r., I SA/Go 515/15, LEX nr 2103866; WSA w Warszawie z 9 marca 2017 r., I SA/Wa 746/16, LEX nr 2321749; WSA w Krakowie z 6 grudnia 2017 r., II SA/Kr 20/17, LEX nr 2415088; WSA w Opolu z 22 lutego 2018 r., II SA/Op 419/17, LEX nr 2459985; WSA w Lublinie z 3 września 2019 r., III SA/Lu 196/18, LEX nr 2736889; WSA w Warszawie z 29 lipca 2021 r., III SA/Wa 569/20, LEX nr 3248717; WSA w Białymstoku z 3 sierpnia 2021 r., I SA/Bk 54/21, LEX nr 3224042 i z 24 marca 2023 r., I SA/Bk 394/22, LEX nr 3510300. Zob. też W. Piątek, A. Skoczylas, M. Wiącek, *Względna dewolutywność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowniczym*, ZNSA 2016, nr 3, s. 41.

zażalenie musi zawierać zarzut nieważności postępowania⁹. Zgodnie z drugim poglądem zauważona przez WSA nieważność postępowania uprawnia go do uchylenia postanowienia pomimo braku takiego zarzutu w zażaleniu, w szczególności z tego względu, że każdy sąd administracyjny ma obowiązek z urzędu uwzględnić nieważność postępowania¹⁰. Regulacja art. 179a p.p.s.a. nie stwarza takich wątpliwości interpretacyjnych, stanowi bowiem tylko o „stwierdzeniu” przez wojewódzki sąd administracyjny nieważności postępowania¹¹.

3. Przykłady zastosowania autokontroli z uwagi na nieważność postępowania

Enumeratywne wyliczenie przyczyn nieważności postępowania zawarto w przepisie art. 183 § 2 p.p.s.a. Zgodnie z nim „Nieważność postępowania zachodzi: 1) jeżeli droga sądowa była niedopuszczalna; 2) jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej, organu powołanego do jej reprezentowania lub przedstawiciela ustawowego, albo gdy pełnomocnik strony nie był należycie umocowany; 3) jeżeli w tej samej sprawie toczy się postępowanie wcześniej wszczęte przed sądem administracyjnym albo jeżeli sprawa taka została już prawomocnie osądzona; 4) jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy; 5) jeżeli strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw; 6) jeżeli wojewódzki sąd administracyjny orzekł w sprawie, w której jest właściwy Naczelny Sąd Administracyjny”. Przytoczone przyczyny dzieli się na te, w których sąd rozpoznał skargę pomimo braku przesłanek procesowych, a skarga podlegała odrzuceniu (art. 183 § 2 pkt 1, 2 i 3 p.p.s.a.), oraz na te spowodowane rażącymi wadami postępowania przed sądem pierwszej instancji (art. 183 § 2 pkt 4, 5 i 6 p.p.s.a.)¹².

Autokontrola z uwagi na brak przesłanek procesowych

Jeśli chodzi o grupę pierwszą (art. 183 § 2 pkt 1, 2 i 3 p.p.s.a.), przegląd orzecznictwa pozwala odnotować zastosowanie art. 179a p.p.s.a. we wszystkich powyżej wskazanych przypadkach.

W literaturze wskazuje się, że niedopuszczalność drogi sądowej (art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a.) może mieć miejsce z przyczyn przedmiotowych, gdy sprawa nie jest

⁹ B. Gruszczyński, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 614; S. Babiarz et al., *Doradca podatkowy przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 389.

¹⁰ Tak np.: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 531–532; H. Knysiak-Sudyka, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 1131; W. Piątek, *Rozpatrzenie zażalenia w postępowaniu cywilnym i sądownoadministracyjnym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 3, s. 129; M. Bik, *op. cit.*, s. 98–101.

¹¹ Zob. R. Bulejak, *Samokontrola sądowa w ramach skargi kasacyjnej – wybrane zagadnienia*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2016, nr 320 (3705), s. 30–31.

¹² B. Dauter, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, Warszawa 2024, s. 659; H. Knysiak-Sudyka, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *op. cit.*, s. 1099–1100.

objęta właściwością sądu administracyjnego, oraz z przyczyn podmiotowych, gdy podmiot wnoszący skargę nie jest legitymowany do wniesienia skargi danego rodzaju do sądu administracyjnego¹³. W orzecznictwie są przykłady zastosowania omawianej regulacji z przyczyn należących do pierwszej kategorii, związanych ze wskazanym w art. 3–5 p.p.s.a. zakresem kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne. Stwierdzenie po wpłynięciu skargi do sądu administracyjnego, że sprawa nie należy do jego właściwości lub że z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne, powinno skutkować jej odrzuceniem (art. 58 § 1 pkt 1 i 6 p.p.s.a.). Dostrzeżenie tego na etapie postępowania międzyinstancyjnego powinno przełożyć się na uchylenie przez WSA własnego wyroku z uwagi na wziętą z urzędu pod uwagę nieważność postępowania i na odrzucenie skargi. Tak w szczególności orzekł WSA w Krakowie w wyroku z 23 maja 2022 r., I SA/Kr 572/21. W rozpoznawanej sprawie skarżący zwrócili się do Prezesa ZUS o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz w dalszej kolejności wnieśli za pośrednictwem organu skargę do WSA na tę samą decyzję. Sąd wskazał, że „w art. 52 § 3 p.p.s.a. ustawodawca wprowadził wybór sposobu zaskarżenia, albo poprzez złożenie do organu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, albo wniesienie skargi do sądu administracyjnego. (...) decydując się na wniesienie w pierwszej kolejności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, [skarżący] zrezygnowali na tym etapie postępowania z uprawnienia do wniesienia skargi” do sądu. W tym stanie rzeczy, na podstawie 179a p.p.s.a., sąd uchylił zaskarżony wyrok w całości oraz odrzucił skargę jako niedopuszczalną na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.¹⁴

W tym miejscu należy odnotować, że w orzecznictwie można również spotkać zakwalifikowanie niedopuszczalności drogi sądowej do kategorii oczywiście usprawiedliwionych podstaw skargi kasacyjnej. Na powyższą przesłankę powołał się WSA w Krakowie w uzasadnieniu postanowienia z 16 lutego 2023 r., II SAB/Kr 198/22. W sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia w skardze kasacyjnej został sformułowany zarzut nieważności postępowania „po myśli art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 3 pkt 4 p.p.s.a. poprzez orzeczenie w sprawie, w stosunku do której nie zachodzi kognicja sądu administracyjnego i dopuszczalność drogi sądowej w ogóle”¹⁵. Wypada zauważyć, że również inne przyczyny nieważności postępowania mogą być potraktowane jako oczywiście usprawiedliwione, o ile skarżący sformułuje trafnie taki zarzut w skardze kasacyjnej.

W literaturze wskazuje się, że niedopuszczalność drogi sądowej nie obejmuje przypadku, w którym droga sądowa jest zamknięta na skutek niedochowania terminu wniesienia skargi określonego w art. 53 p.p.s.a.¹⁶ Konsekwentnie, w razie wnie-

¹³ B. Dauter, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, Warszawa 2024, s. 660.

¹⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 23 maja 2022 r., I SA/Kr 572/21, LEX nr 3348399. Jak wskazano w powołanym wyroku: „Prawo wyboru zostało pozostawione stronie, jednakże powyższe nie oznacza, że strona może wnieść zarówno wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak i skargę do sądu administracyjnego. Skargę do sądu administracyjnego wnosi strona, gdy nie korzysta ze złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy”.

¹⁵ Postanowienie WSA w Krakowie z 16 lutego 2023 r., II SAB/Kr 198/22, LEX nr 3511741.

¹⁶ B. Dauter, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, Warszawa 2024, s. 660.

sienia skargi kasacyjnej WSA nie ma podstaw do uchylenia z tej przyczyny swojego wyroku z powodu nieważności postępowania na podstawie art. 179a p.p.s.a. w zw. z art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a. Może natomiast do tego dojść na podstawie art. 179a p.p.s.a. w zw. z art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a. na skutek podniesienia w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia tego ostatniego przepisu. Do uchylenia orzeczenia w trybie autokontroli dojdzie na podstawie drugiej z przesłanek, tj. oczywiście usprawiedliwionej podstawy skargi kasacyjnej¹⁷.

Przykładem wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczenia na podstawie art. 179a p.p.s.a. w zw. z art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a. z uwagi na brak zdolności sądowej strony jest wydanie orzeczenia w stosunku do osoby zmarłej¹⁸. W przykładowych wyrokach obarczonych tą wadą nieważności sądowi nie można było postawić zarzutu nieprawidłowego postępowania, gdyż w dniu wyrokowania nie posiadał on wiedzy o śmierci uczestnika. Z uwagi na charakter wady pozostaje to oczywiście bez znaczenia dla wyeliminowania zaskarżonych orzeczeń z obrotu¹⁹. W szczególności w sprawie zakończonej wydaniem w trybie art. 179a p.p.s.a. wyrokiem WSA w Krakowie z 6 grudnia 2017 r., II SA/Kr 20/17, sąd dopiero po wydaniu zaskarżonego wyroku, na etapie doręczania uczestnikom postępowania odpisu skargi kasacyjnej, dowiedział się z informacji Poczty, że po wniesieniu skargi, a przed wydaniem wyroku zmarły dwie uczestniczki postępowania. „Sąd nie miał o tym wiedzy wcześniej, bowiem w toku postępowania sądowego przesyłki adresowane do (...) zmarłych osób były odbierane przez dorosłych domowników, co wynikało ze zwrotnych dowodów doręczenia”²⁰.

Do uchylenia zaskarżonego wyroku w trybie art. 179a p.p.s.a. upoważnia dopuszczenie do występowania w sprawie podmiotu, który nie ma zdolności procesowej. W jednej ze spraw sąd potraktował jako stronę upadłego, który w momencie ogłoszenia upadłości utracił zdolność do działania w swoim imieniu przed sądem (art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a.)²¹.

Do uchylenia zaskarżonego wyroku w trybie art. 179a p.p.s.a. dochodziło w wyniku stwierdzenia braku należytego umocowania pełnomocnika do reprezentowania strony przed sądem, który to fakt został przeoczony na etapie rozpoznania skargi i dostrzeżony dopiero na etapie skargi kasacyjnej²². W szczególności prze-

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

¹⁸ Wyroki: WSA we Wrocławiu z 2 marca 2016 r., II SA/Wr 438/15, LEX nr 2034312; WSA w Warszawie z 14 czerwca 2016 r., IV SA/Wa 2816/15, LEX nr 2159480; WSA w Warszawie z 14 maja 2019 r., IV SA/Wa 2051/18, LEX nr 2770468; WSA w Lublinie z 29 maja 2019 r., I SA/Lu 799/18, LEX nr 2694912; WSA w Poznaniu z 16 marca 2022 r., IV SA/Po 563/21, LEX nr 3332422.

¹⁹ Wyroki: WSA w Warszawie z 16 września 2016 r., I SA/Wa 2196/15, LEX nr 2331677; WSA w Krakowie z 6 grudnia 2017 r., II SA/Kr 20/17, LEX nr 2415088; WSA w Bydgoszczy z 20 października 2021 r., II SA/Bd 507/20, LEX nr 3274279.

²⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 6 grudnia 2017 r., II SA/Kr 20/17, LEX nr 2415088.

²¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 9 grudnia 2021 r., I SA/Rz 769/20, LEX nr 3336062.

²² Wyroki WSA w Lublinie: z 30 listopada 2016 r., II SA/Lu 780/15, LEX nr 2199034; z 26 października 2017 r.: I SA/Lu 236/17, LEX nr 2416663; I SA/Lu 237/17, LEX nr 2416664; wyrok WSA w Rzeszowie z 21 kwietnia 2022 r., I SA/Rz 806/21, LEX nr 3339191; wyrok WSA w Białymstoku z 28 kwietnia 2021 r., I SA/Bk 887/20, LEX nr 3171636.

oczenie polegało na niedostrzeżeniu, że pełnomocnictwo zostało udzielone do prowadzenia poszczególnych spraw – rozliczeń podatkowych za konkretne okresy, wśród których nie zostały wymienione rozliczenia za okres objęty rozpoznawaną sprawą²³. W sprawie rozstrzygniętej w trybie art. 179a p.p.s.a. przez WSA w Lublinie wyrokiem z 30 listopada 2016 r., II SA/Lu780/15 sąd ten wskazał, że w wyniku przeoczenia pominął w toku postępowania okoliczność, że pełnomocnictwo udzielone adwokatowi, upoważniające do reprezentowania strony w przedmiotowym postępowaniu sądowoadministracyjnym, obowiązywało wyłącznie do określonego dnia, tj. w terminie określonym w jego treści. Po upływie tego terminu przedmiotowe pełnomocnictwo wygaśło. Pomięcie tego faktu przez sąd i zawiadomienie o terminie rozprawy ww. adwokata w konsekwencji doprowadziło do pozbawienia strony możliwości obrony swych praw²⁴. W uzasadnieniu wyroku WSA w Białymstoku z 28 kwietnia 2021 r., I SA/Bk 887/20 wskazano, że w sprawie podejmowała za spółkę czynności procesowe osoba, która w ogóle pełnomocnikiem być nie mogła, w szczególności nie będąc jej pracownikiem (art. 35 § 2 p.p.s.a.)²⁵. W sprawie rozpoznanej wyrokiem WSA w Rzeszowie z 21 kwietnia 2022 r., I SA/Rz 806/21 wskazano, że podczas wydawania wyroku został przeoczony fakt, że skarżącego reprezentował doradca podatkowy, który nie mógł być pełnomocnikiem strony w sprawie nieobjętej katalogiem ustawowym²⁶.

Do zastosowania art. 179a p.p.s.a. w zw. z art. 183 § 2 pkt 3 p.p.s.a. doszło w sprawie, w której sąd rozstrzygnął sprawę merytorycznie, nie miał bowiem wiedzy, że skarga o tożsamej treści na ten sam akt została złożona przez tego samego skarżącego do innego wojewódzkiego sądu administracyjnego (z uwagi na zmianę siedziby skarżącej) i prawomocnie rozpoznana. W tym przypadku zgodnie z art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a. sąd powinien odrzucić skargę. Jej merytoryczne rozpoznanie skutkowało nieważnością postępowania²⁷.

Autokontrola z uwagi na oczywistą wadliwość postępowania

Również odnośnie do drugiej grupy przesłanek, związanych z rażącą wadliwością postępowania (art. 183 § 2 pkt 4, 5 i 6 p.p.s.a.), przegląd orzecznictwa pozwala

²³ Wyroki WSA w Lublinie z 26 października 2017 r.: I SA/Lu 236/17, LEX nr 2416663; I SA/Lu 237/17, LEX nr 2416664.

²⁴ Wyrok WSA w Lublinie z 30 listopada 2016 r., II SA/Lu 780/15, LEX nr 2199034.

²⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z 28 kwietnia 2021 r., I SA/Bk 887/20, LEX nr 3171636.

²⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z 21 kwietnia 2022 r., I SA/Rz 806/21, LEX nr 3339191. Zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, Dz.U. z 2021 r. poz. 2117, „Doradca podatkowy jest uprawniony do występowania w charakterze pełnomocnika w postępowaniu w zakresie sądowej kontroli decyzji, postanowień i innych aktów administracyjnych dotyczących spraw, o których mowa w ust. 1”. Ten zaś stanowi, że doradca podatkowy może być pełnomocnikiem „[w] postępowaniu przed organami administracji publicznej w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami”. W przytoczonym wyroku sprawa dotyczyła natomiast decyzji ZUS odmawiającej prawa do zwolnienia z opłacenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 18 lipca 2018 r., III SA/Wa 3623/16, LEX nr 2541310.

odnotować stosowanie przez wojewódzkie sądy administracyjne art. 179a p.p.s.a. Przeanalizowane orzecznictwo nie pozwoliło jedynie na przytoczenie przykładu zastosowania autokontroli z uwagi na naruszenie przez WSA właściwości rzeczowej NSA (art. 183 § 2 pkt 6 p.p.s.a.).

W orzecznictwie można spotkać przykłady zastosowania autokontroli w wyroku stwierdzenia nieważności, o której mowa w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a., zarówno z uwagi na sprzeczność z przepisami prawa składu orzekającego, jak i z racji rozpoznania sprawy z udziałem sędziego wyłączanego z mocy ustawy. Wyrokiem WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16 czerwca 2021 r., II SA/Go 662/20 uchylono zaskarżony skargą kasacyjną wyrok ze względu na podpisanie jego sentencji przez sędziego, który nie brał udziału w wydaniu wyroku, i jednocześnie niepodpisanie tegoż wyroku przez sędziego – członka składu orzekającego, który uczestniczył w jego wydaniu²⁸. Podobnie podstawą uchylenia zaskarżonego orzeczenia wyrokiem WSA w Poznaniu z 19 października 2016 r., III SA/Po 1120/15 było stwierdzenie, że sentencja zaskarżonego wyroku została podpisana przez dwóch sędziów spośród trzech – ustawowo wymaganych – członków składu orzekającego (art. 16 § 1 p.p.s.a.)²⁹. Wyrokiem WSA w Warszawie z 10 listopada 2017 r., I SA/Wa 1063/17 uchylono zaskarżony skargą kasacyjną wyrok, którym rozpoznano sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym w składzie trzyosobowym, tj. z naruszeniem art. 16 § 2 p.p.s.a.³⁰

Do uchylania w trybie autokontroli zaskarżonych wyroków dochodziło również w konsekwencji stwierdzenia sprzecznego z prawem składu sądu orzekającego, gdy skład orzekający w wyrokach zaskarżonych skargą kasacyjną został wyznaczony z pominięciem zasad wyznaczania składu sądu³¹. W szczególności w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z 29 marca 2022 r., I SA/Wa 912/21 podano, że skład został wyznaczony niezgodnie z protokołem losowania przeprowadzonego na podstawie § 28 ust. 1 oraz § 29 ust. 2 i 3 regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych³². W uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z 17 września 2021 r., I SA/Wa 1694/20 wskazano na dokonanie zmiany w składzie orzekającym w drodze wyznaczenia pomimo istnienia prawnego obowiązku wyznaczenia go poprzez losowanie na podstawie § 28 ust. 1 w zw. z § 29 ust. 5 ww. regulaminu³³.

W kwestii udziału w rozpoznaniu sprawy sędziego wyłączanego z mocy ustawy należy odnotować wydany w trybie art. 179a p.p.s.a. wyrok WSA w Kielcach z 13 czerwca 2024 r., I SA/Ke 559/23 w oparciu o ustalenie, że jeden z sędziów z trzyosobowego składu rozpoznającego sprawę po uchyleniu wyroku przez NSA i przekazaniu jej do ponownego rozpoznania podlegał wyłączeniu z mocy ustawy

²⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16 czerwca 2021 r., II SA/Go 662/20, LEX nr 3189419.

²⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 19 października 2016 r., III SA/Po 1120/15, LEX nr 2161188.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 10 listopada 2017 r., I SA/Wa 1063/17, LEX nr 2424237.

³¹ Wyrok WSA w Warszawie: z 29 marca 2022 r., I SA/Wa 912/21, LEX nr 3360662; z 17 września 2021 r., I SA/Wa 1694/20, LEX nr 3355066.

³² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, Dz.U. z 2024 r. poz. 779. Wyrok WSA w Warszawie z 29 marca 2022 r., I SA/Wa 912/21, LEX nr 3360662.

³³ Wyrok WSA w Warszawie z 17 września 2021 r., I SA/Wa 1694/20, LEX nr 3355066.

na podstawie art. 185 § 2 p.p.s.a.³⁴ W innych analizowanych sprawach rozpoznanych w trybie art. 179a p.p.s.a. członkiem składu orzekającego, który wydał zaskarżony skargą kasacyjną wyrok w sprawie ze skargi na decyzję wydaną w postępowaniu wznowieniowym, odmawiając uchylenia ostatecznej decyzji, był sędzia, który orzekał również w sprawie ze skargi na tę decyzję, a zatem podlegający wyłączeniu na podstawie art. 18 § 1 pkt 6a p.p.s.a.³⁵

Analiza orzecznictwa pozwala stwierdzić, że przesłanka nieważności postępowania z uwagi na pozbawienie strony możliwości obrony swych praw (art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a.) jest najczęściej występującą przyczyną uchylenia zaskarżonego orzeczenia w trybie art. 179a p.p.s.a.

W licznych wyrokach sądy wskazywały, że na etapie postępowania międzyinstancyjnego dostrzeżono, że o terminie rozprawy nie został zawiadomiony uczestnik postępowania, czego błędnie nie zauważono przy przeprowadzeniu rozprawy sądowej³⁶ lub okoliczności wskazujące, kto powinien być uczestnikiem postępowania, wyszły na jaw po wydaniu wyroku³⁷. W szczególności sądy podawały, że nie został uwzględniony uczestnik postępowania, który brał udział w postępowaniu administracyjnym, który z mocy art. 33 § 1 p.p.s.a. jest uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego na prawach strony. W konsekwencji nie były mu doręczane pisma w sprawie, a także nie został zawiadomiony o terminie posiedzenia (rozprawy), co skutkowało pozbawieniem go możliwości obrony swych praw³⁸. Podobnie uczestnik postępowania, o którym mowa w art. 33 § 1 p.p.s.a., którego powiadomiono o sprawie w dniu wydania wyroku, nie mógł zająć stanowiska, choćby przez złożenie odpowiedzi na skargę³⁹.

³⁴ Wyrok WSA w Kielcach z 13 czerwca 2024 r., I SA/Ke 559/23, LEX nr 3732894.

³⁵ Wyroki: WSA w Rzeszowie z 8 lutego 2022 r., I SA/Rz 464/21, LEX nr 3319889; WSA w Warszawie z 13 czerwca 2018 r., V SA/Wa 643/17, LEX nr 2550457; WSA w Rzeszowie z 17 października 2024 r., I SA/Rz 135/24, LEX nr 3780107; WSA w Szczecinie z 4 grudnia 2024 r., I SA/Sz 167/22, LEX nr 3790515.

³⁶ Np. wyroki: WSA w Rzeszowie z 6 grudnia 2023 r., II SA/Rz 1518/22, LEX nr 3645924; WSA w Lublinie z 13 grudnia 2018 r., II SA/Lu 404/18, LEX nr 2603008.

³⁷ Wyrok WSA w Kielcach z 19 września 2017 r., II SA/Ke 49/17, LEX nr 2388593. Przedmiotowa sprawa dotyczyła kontroli decyzji wydanej w postępowaniu nadzwyczajnym, w trybie wznowienia postępowania – decyzji o odmowie uchylenia ostatecznej decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej inwestorowi pozwolenia na budowę. Po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego uczestnik – inwestor sprzedał nieruchomości wraz z majątkowymi prawami do projektu budowlanego oraz projektu wykonawczego. Następnie organ wydał decyzję przenoszącą decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę na rzecz nowego właściciela nieruchomości. Sprzedaż nieruchomości oraz przeniesienie praw i obowiązków wynikających z decyzji skutkowało tym, że nowy właściciel, jako następca prawny poprzedniego inwestora, stał się uczestnikiem na prawach strony w rozumieniu art. 33 § 1 p.p.s.a. Wobec braku wiedzy sądu o powyższych okolicznościach uczestnik ten nie został zawiadomiony o rozprawie poprzedzającej wydanie wyroku.

³⁸ Wyroki: WSA w Rzeszowie z 6 grudnia 2023 r., II SA/Rz 1518/22, LEX nr 3645924; WSA w Warszawie z 27 października 2015 r., IV SA/Wa 158/15, LEX nr 2327314; WSA w Lublinie z 10 listopada 2015 r., II SA/Lu 843/14, LEX nr 1945153; WSA w Olsztynie z 18 grudnia 2018 r., II SA/Ol 565/18, LEX nr 2597018; WSA w Warszawie z 11 października 2019 r., IV SAB/Wa 102/19, LEX nr 2768904; WSA w Olsztynie z 25 maja 2021 r., II SA/Ol 847/20, LEX nr 3182502; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 lutego 2021 r., II SA/Go 290/20, LEX nr 3126550.

³⁹ Wyroki WSA w Lublinie z 28 października 2020 r.: I SA/Lu 249/20, LEX nr 3094018; I SA/Lu 250/20, LEX nr 3090502.

W kilku sprawach będących przedmiotem rozpoznania w trybie art. 179a p.p.s.a. wskazano, że uczestnik postępowania zmarł przed rozprawą poprzedzającą wydanie wyroku, a w rozprawie nie brali udziału jego spadkobiercy i przez to zostali oni pozbawieni możliwości obrony swych praw⁴⁰. Śmierć uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego i brak udziału jego następców w rozprawie, na której wydano wyrok, obligował WSA do uchylenia zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku z uwagi na pozbawienie spadkobierców – stron postępowania obrony ich praw, mimo że na dzień orzekania WSA nie miał wiedzy o śmierci uczestnika postępowania⁴¹, zwłaszcza gdy wezwania do tej osoby wracały awizowane, bez żadnej informacji o śmierci adresata⁴².

Kolejne przykłady autokontroli z uwagi na pozbawienie możliwości obrony praw można powiązać z prawidłowym doręczaniem korespondencji sądowej, w szczególności – choć nie tylko – doręczeniem stronie zawiadomienia o terminie rozprawy. W orzecznictwie sądów, które zastosowały autokontrolę z tego powodu, wskazywano na: skierowanie korespondencji na adres podany jako adres zamieszkania strony, podczas gdy w skardze wskazano odrębny adres do korespondencji⁴³; skierowanie korespondencji na nieaktualny adres strony – spółki, która dokonała odpowiedniego zgłoszenia w Krajowym Rejestrze Sądowym⁴⁴; skierowanie korespondencji na adres pełnomocnika nie w pełni identyfikujący miejsce doręczenia przesyłki⁴⁵; przeoczenie przez sąd, że przesyłka sądowa zawierająca zawiadomienie o terminie rozprawy była nieprawidłowo awizowana⁴⁶. Również jednak w tych przypadkach wadliwość nie zawsze jest możliwa do dostrzeżenia w chwili wydawania wyroku. W sprawie zakończonej wydanym w trybie art. 179a p.p.s.a. wyrokiem WSA we Wrocławiu z 12 grudnia 2016 r., I SA/Wr 1278/15 wskazano, że z adnotacji operatora pocztowego na zwróconej przesyłce zawierającej zawiadomienie o terminie rozprawy wynikało, że dokonano prawidłowego doręczenia w trybie art. 73 p.p.s.a., i dopiero po wydaniu wyroku domniemanie wynikające z tego przepisu zostało obalone⁴⁷.

Sytuację, w której sąd o terminie posiedzenia zawiadomił stronę, a nie umocowanego w sprawie pełnomocnika, również kwalifikuje się jako spełniającą podstawy

⁴⁰ Wyroki WSA w Warszawie: z 8 września 2016 r., IV SA/Wa 3253/15, LEX nr 2328999; z 23 stycznia 2019 r., I SA/Wa 793/17, LEX nr 2629545; z 28 stycznia 2021 r., I SA/Wa 2527/19, LEX nr 3165068; z 19 stycznia 2022 r., I SA/Wa 766/19, LEX nr 3352616.

⁴¹ Wyroki WSA w Warszawie: z 8 września 2016 r., IV SA/Wa 3253/15, LEX nr 2328999; z 28 stycznia 2021 r., I SA/Wa 2527/19, LEX nr 3165068; z 28 stycznia 2021 r., I SA/Wa 2542/19, LEX nr 3165086; z 19 stycznia 2022 r., I SA/Wa 766/19, LEX nr 3352616.

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z 8 września 2016 r., IV SA/Wa 3253/15, LEX nr 2328999.

⁴³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 1 sierpnia 2016 r., I SA/Wr 2292/14, LEX nr 2317569.

⁴⁴ Wyroki: WSA w Krakowie z 26 listopada 2015 r., II SA/Kr 1496/14, LEX nr 1953147; WSA w Gliwicach z 23 października 2023 r., II SA/Gl 4/23, LEX nr 3630199; WSA w Bydgoszczy z 27 listopada 2024 r., II SA/Bd 889/22, LEX nr 3832094.

⁴⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 12 listopada 2015 r., II SA/Kr 603/15, LEX nr 1939317. W tej sprawie nie zostało dopisane sformułowanie „Zespół Radców Prawnych (...)”, przy czym w budynku znajdują się pomieszczenia, w których usługi świadczą różne podmioty.

⁴⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z 23 stycznia 2019 r., III SA/Wr 689/17, LEX nr 2626658.

⁴⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 12 grudnia 2016 r., I SA/Wr 1278/15, LEX nr 2194210.

nieważności postępowania określonej w art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a., a zatem pozbawienie strony możliwości obrony swych praw⁴⁸. Także odwrotnie: kierowanie korespondencji w toku postępowania sądowego do adwokata, który nie był pełnomocnikiem strony⁴⁹, w szczególności był pełnomocnikiem strony przed organami administracji, a nie miał pełnomocnictwa do reprezentowania jej przed sądem, był pełnomocnikiem innej uczestniczki postępowania⁵⁰, oznaczało pozbawienie strony możliwości obrony jej praw, skutkujące uchynieniem wyroku w omawianym trybie⁵¹. W uzasadnieniu wyroku WSA w Krakowie z 22 października 2015 r., III SA/Kr 1271/14 sąd ten wskazał, że zachodzi nieważność postępowania w sprawie, w której dokonano zmiany osoby pełnomocnika z urzędu, o czym sąd został powiadomiony przed terminem rozprawy i pomimo to nie zawiadomił o terminie nowego pełnomocnika⁵².

Podobnie nieważność postępowania uzasadniająca autokontrolę zachodzi, gdy o terminie rozprawy przed WSA, po przeprowadzeniu której w tym dniu zapadł zaskarżony wyrok, zawiadomienie doręczono pełnomocnikowi stron, który zmarł przed terminem rozprawy⁵³. W innej ze spraw korespondencja skierowana do pełnomocnika strony, który zmarł, zawierająca zawiadomienie o terminie została zwrócona do sądu z adnotacją, że przesyłki nie podjęto w placówce pocztowej⁵⁴. W powyżej opisanych sprawach skarżący nie byli zawiadomieni o terminie rozprawy, gdyż sąd powziął wiedzę o śmierci pełnomocnika dopiero w momencie wniesienia wniosku o przywrócenie terminu do sporządzenia uzasadnienia wyroku. Skarżący nie byli też obecni na rozprawie⁵⁵.

Pozbawienie strony możliwości obrony swych praw (art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a.) wojewódzkie sądy administracyjne stwierdzały również wobec ustalenia wadliwego zawiadomienia strony o godzinie rozpoczęcia rozprawy poprzedzającej wydanie wyroku⁵⁶. W szczególności wskazanie stronom godziny późniejszej niż rzeczywistość wyznaczona spowodowało, że odbyła się ona bez ich udziału, co pozbawiło je w szczególności możliwości popierania przed sądem podniesionych w skardze zarzutów⁵⁷.

W uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 11 stycznia 2023 r., I SA/Po 243/22 sąd ten wskazał, że niedoręczenie organowi pisma strony skarżącej będącego uzupełnieniem skargi i zawierającego zarzuty skargi oznacza pozbawienie strony możliwości obrony swych praw. W szczególności organ został pozbawiony możliwości przedstawienia swojego stanowiska, jak też możliwości zastosowania autokontroli⁵⁸.

⁴⁸ Wyrok WSA w Kielcach z 27 października 2022 r., I SA/Ke 181/22, LEX nr 3429302; zob. też wyrok WSA w Łodzi z 10 lutego 2023 r., III SA/Łd 482/22, LEX nr 3503002.

⁴⁹ Wyroki: WSA w Gliwicach z 19 lipca 2018 r., IV SA/Gl 1062/17, LEX nr 2538071; WSA w Lubinie z 11 września 2018 r., II SA/Lu 773/17, LEX nr 2596821.

⁵⁰ Wyrok WSA w Lubinie z 11 września 2018 r., II SA/Lu 773/17, LEX nr 2596821.

⁵¹ Wyrok WSA w Szczecinie z 7 października 2021 r., II SA/Sz 390/20, LEX nr 3267141.

⁵² Wyrok WSA w Krakowie z 22 października 2015 r., III SA/Kr 1271/14, LEX nr 1831702.

⁵³ Wyrok WSA w Lublinie z 3 września 2019 r., III SA/Lu 196/18, LEX nr 2736889.

⁵⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 21 stycznia 2016 r., IV SA/Wa 2312/14, LEX nr 2045685.

⁵⁵ Wyroki: WSA w Warszawie z 21 stycznia 2016 r., IV SA/Wa 2312/14, LEX nr 2045685; WSA w Lublinie z 3 września 2019 r., III SA/Lu 196/18, LEX nr 2736889.

⁵⁶ Wyroki: WSA w Opolu z 22 lutego 2018 r., II SA/Op 419/17, LEX nr 2459985; WSA w Warszawie z 24 maja 2019 r., IV SA/Wa 1861/18, LEX nr 2770042.

⁵⁷ Wyrok WSA w Opolu z 22 lutego 2018 r., II SA/Op 419/17, LEX nr 2459985.

⁵⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 11 stycznia 2023 r., I SA/Po 243/22, LEX nr 3485968.

4. Podsumowanie

W literaturze trafnie zauważa się, że stwierdzenie nieważności postępowania prowadzi zawsze do uchylenia orzeczenia, niezależnie od wpływu uchybienia na wynik sprawy; w ten sposób zaznacza się tzw. autonomia skutków nieważności⁵⁹. Wpływa to także na sposób rozstrzygnięcia sprawy przez sąd drugiej instancji⁶⁰. W szczególności w razie stwierdzenia przez NSA przesłanek nieważności wymienionych w art. 183 § 2 pkt 4–6 p.p.s.a. jest on zobligowany na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. uchylić zaskarżone orzeczenie i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania. Nie może tym samym orzec reformatoryjnie na podstawie art. 188 p.p.s.a.⁶¹ Zastosowanie autokontroli w tych przypadkach niewątpliwie skraca drogę do merytorycznego rozstrzygnięcia skargi, bez angażowania NSA, który w zaistniałych okolicznościach nie mógłby zrobić nic więcej poza skasowaniem zaskarżonego orzeczenia. Przeanalizowane judykaty pozwalają stwierdzić, że wojewódzkie sądy administracyjne sięgają do instytucji autokontroli z art. 179a p.p.s.a. W orzecznictwie można odnotować niemalże wszystkie przyczyny nieważności postępowania, których stwierdzenie skutkowało zastosowaniem omawianej regulacji, przy czym najliczniej reprezentowane były przypadki z kategorii pozbawienia strony możliwości obrony swych praw. Pomimo ciężkości wady (nieważność postępowania) jej wystąpienie nie zawsze jest efektem błędu popełnionego przez sąd. Wśród przytoczonych powyżej przykładów jest wiele takich, za które WSA odpowiedzialności nie ponosi. Można również poczynić ogólną uwagę, że są to w większości wady oczywiste i w związku z tym brak jest potrzeby angażowania NSA w ich stwierdzenie, o ile zostaną dostrzeżone przez wojewódzki sąd administracyjny na etapie postępowania międzyinstancyjnego.

W nawiązaniu do uzasadnienia projektu ustawy wprowadzającej omawiane uregulowanie wypada stwierdzić, że spełnia ono pokładane w nim oczekiwania⁶². Zastosowanie autokontroli skutkuje skróceniem czasu postępowania bez angażowania NSA w sprawy, w których sąd ten mógłby jedynie albo uchylić zaskarżone skargą kasacyjną orzeczenie i odrzucić skargę (w przypadku stwierdzenia przyczyn z art. 183 § 2 pkt 1, 2 i 3 p.p.s.a.), albo uchylić zaskarżone orzeczenie i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu (w przypadku stwierdzenia przyczyn z art. 183 § 2 pkt 4, 5 p.p.s.a.) W 2015 r., w którym wprowadzono omawianą regulację, NSA załatwił 26,45% spraw ze skargi kasacyjnej w terminie do 12 miesięcy⁶³. W 2024 r. średni czas na rozpoznanie skargi

⁵⁹ W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 344–345; W. Piątek, A. Skoczylas, M. Wiącek, *op. cit.*, s. 41; zob. też W. Siedlecki, *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 1965, s. 111–112.

⁶⁰ Zob. W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 112, 129–137.

⁶¹ H. Knysiak-Sudyka, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *op. cit.*, s. 1107.

⁶² Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sejm VII kadencji, druk nr 1633. Wprowadzenie regulacji uzasadniano względami ekonomicznymi postępowania. Jej wprowadzenie i zastosowanie miały spowodować znaczne skrócenie czasu rozpoznawania skarg kasacyjnych, bez potrzeby angażowania NSA.

⁶³ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016, dostępna na stronie NSA, <https://www.nsa.gov.pl/dokumenty/sprawozdania-roczne/> [dostęp: 25.09.2025 r.].

kasacyjnej wynosił poniżej 19 miesięcy. W terminie do 12 miesięcy załatwiano 30,97% skarg kasacyjnych⁶⁴. Analiza orzeczeń wydanych w trybie art. 179a p.p.s.a. pozwala zauważyć, że często są one wydawane w terminie 3–4 miesięcy liczonym od daty wydania orzeczenia zaskarżonego skargą kasacyjną.

Bibliografia załącznikowa

- Babiarz S. et al., *Doradca podatkowy przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2009
- Bik M., *Rozpoznanie zażalenia przez wojewódzki sąd administracyjny (art. 195 § 2 p.p.s.a.) – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 7–8
- Bulejak R., *Samokontrola sądowa w ramach skargi kasacyjnej – wybrane zagadnienia*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2016, nr 320 (3705)
- Dauter B., Gruszczński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011
- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024
- Piątek W., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011
- Piątek W., *Rozpatrzenie zażalenia w postępowaniu cywilnym i sądowoadministracyjnym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 3
- Piątek W., Skoczyła A., Wiącek M., *Względna dewolutywność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 3
- Siedlecki W., *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 1965
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012
- Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016

Summary

of the article: **Self-review of a ruling challenged by virtue of a cassation appeal under Article 179a of the Law on Proceedings before Administrative Courts condition concerning the nullity of the proceedings**

The article discusses one of the grounds for the use of self-control by the court. A court of first instance may overturn its own ruling if, after a cassation appeal has been filed, it finds that the proceedings in the case are invalid. The regulation in question is intended to expedite court proceedings without involving the Supreme Administrative Court. The author analyses the case law of voivodeship administrative courts and presents examples of the use of self-control in relation to specific reasons for the nullity of proceedings. In the conclusion of the publication, the author assesses the usefulness of the institution of self-control and whether it met the expectations placed on it.

Keywords: self-review, self-check ruling, administrative court proceedings, court of first instance, nullity of proceedings

⁶⁴ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku, Warszawa 2025, dostępna na stronie NSA, <https://www.nsa.gov.pl/dokumenty/sprawozdania-roczne/> [dostęp: 25.09.2025 r.].

Mgr Natalia Biedzio

[Doktorantka Uniwersytetu w Białymstoku; asystentka prawna w Kancelarii
Radców Prawnych Bieluk i Partnerzy]
ORCID: 0009-0007-6972-5383]

Przyczyny powstawania sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej

Streszczenie: Niniejsze opracowanie poświęcone jest zagadnieniu powstawania sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej. Na wstępie autorka przedstawi, czym są spory kompetencyjne, a następnie podejmie próbę rozstrzygnięcia, z jakich przyczyn dochodzi do ich powstawania. Analizy są wynikiem przeprowadzonych badań naukowych nad orzecznictwem dostępnym w internetowych systemach informacji prawnej LEX i Legalis. Rozważania teoretyczne zostaną wzbogacone wybranymi przypadkami z praktyki orzeczniczej. Pozwoli to na lepsze zrozumienie mechanizmów prowadzących do powstawania sporów kompetencyjnych, w szczególności dzięki zaprezentowaniu różnych stanowisk organów administracji publicznej pozostających w sporze i podjętej przez nich argumentacji oraz sposobu rozstrzygania takich sporów przez Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Słowa kluczowe: spór kompetencyjny, jednostki samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej, powstawanie sporów kompetencyjnych

1. Wprowadzenie

Pojęcie „spór” nie zostało zdefiniowane w polskim systemie prawnym. W takiej sytuacji pomocna może okazać się wykładania językowa. Według definicji podanej w słowniku języka polskiego, pojęcie „spór” oznacza spieranie się z kimś, konflikt, polemikę, zatarg, kłótnię¹. W języku prawniczym „spór” jest pojmowany trochę inaczej, oznacza bowiem przedstawianie przez podmioty będące w sporze określonych argumentów, o których słuszności decyduje bezstronny organ². Wzmiankę o sporze można znaleźć w samej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³, jak i w aktach prawnych niższego rzędu, takich jak ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴ czy ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵. Na tle wyżej wskazanych ustaw wyróżnić można spory o właściwość oraz spory kompetencyjne – będące przedmiotem niniejszego opracowania. Spory nie

¹ Zob. hasło „spór” – *Wielki słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2018.

² A. Paduch, A. Skoczylas, w: *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2021, s. 202.

³ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.; dalej: k.p.a.

⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

zostały uregulowane na gruncie obowiązujących przepisów w sposób wyczerpujący, dlatego ich znaczenia należy poszukiwać w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz w poglądach przedstawicieli doktryny. Za spór kompetencyjny uważana jest taka sytuacja, w której przynajmniej dwa organy administracji publicznej – z jednej strony organy jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej strony organy administracji rządowej – uważają się za właściwe lub niewłaściwe do załatwienia określonej sprawy. Przeciwnie zaś jest w sporach o właściwość, gdzie w „konflikcie” pozostają organy administracji należące do tego samego segmentu administracyjnego⁶.

W kontekście występowania sporów między organami administracji publicznej kluczowy jest obowiązek wynikający z art. 19 k.p.a. Zobowiązuje on bowiem organy do przestrzegania przez nie swojej właściwości z urzędu⁷, co sprowadza się do powinności respektowania treści przepisów określających ich właściwość rzeczową i miejscową⁸. Jest to rezultat obowiązywania zasady praworządności w polskim systemie prawnym, co oznacza bezwzględny obowiązek działania organów na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów⁹. Powstanie wątpliwości co do właściwości organu administracji publicznej w konkretnej sprawie oznacza dla jednostki przede wszystkim brak rozstrzygnięcia konkretnej sprawy (brak podjęcia działań przez którykolwiek z organów administracji publicznej prowadzi do ich bezczynności) lub wydanie decyzji przez organ z naruszeniem przepisów o właściwości, co w zasadzie skutkuje nieważnością wydanej decyzji¹⁰. Powyższe sytuacje prowadzą do dwóch skrajnie różnych sytuacji, niekorzystnych przede wszystkim z punktu widzenia podmiotu zainteresowanego uzyskaniem określonego rozstrzygnięcia – może on bowiem uzyskać więcej niż jedną decyzję w sprawie albo nie uzyskać jej wcale¹¹. W literaturze przedmiotu zauważa się, że spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej stanowią problem w funkcjonowaniu systemu prawnego państwa¹². Spory takie są w szczególności sprzeczne z zasadą legalizmu oraz z zasadą demokratycznego państwa prawa¹³. W jednym z opracowań dotyczących problematyki występowania sporów w administracji publicznej zauważono również, że powyższe stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami organizacji organów administracji publicznej¹⁴, z czym nietrudno się

⁶ Zob. B. Adamiak, komentarz do art. 22, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 19, Warszawa 2024, Legalis/el.

⁷ K. Defecińska-Tomczak, *Przekazanie sprawy do organu właściwego a negatywne spory o właściwość*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 113.

⁸ A. Wróbel, komentarz do art. 19, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2024.

⁹ Zob. W. Sawczyn, komentarz do art. 6, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 8, Warszawa 2023, Legalis/el.

¹⁰ A. Paduch, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 202.

¹¹ Postanowienie NSA z 30 września 2005 r., II OW 39/05, LEX nr 603718.

¹² Zob. W. Chróścielewski, J.P. Tarno, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 8, Warszawa 2021, s. 337 wraz z przywołaną tam dalszą literaturą.

¹³ A. Paduch, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 202.

¹⁴ Zob. M. Kowalewski, *Spór o właściwość a spór kompetencyjny w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Administracyjne” 2021, nr 2(14), s. 24.

zgodzić – zostaje bowiem naruszona tutaj przede wszystkim zasada kompetencji, zgodnie z którą określone czynności władny jest podjąć tylko jeden podmiot. Niemniej zauważa się, że „we współczesnej administracji ze względu na rozmiary prawodawstwa oraz wzrost funkcji państwa i jego coraz szerszą ingerencję w poszczególne sfery życia społecznego powstawanie sporów kompetencyjnych jest nieuniknione”¹⁵.

Ustawodawca wprowadził mechanizm umożliwiający rozstrzygnięcie sporów w postępowaniu administracyjnym – sporów o właściwość oraz sporów kompetencyjnych (art. 22 k.p.a. i art. 4 p.p.s.a.). Jest to regulacja pozwalająca wskazać organ właściwy do załatwienia określonej sprawy administracyjnej, w sytuacji gdy organy te nie mogą dojść do porozumienia w zakresie swojej właściwości¹⁶. Jak twierdził Kamil Klonowski, co do zasady ustawodawca przyjął, że spory o właściwość rozstrzygane są przez podmioty ze sfery administracji publicznej¹⁷. Odmienne wygląda sytuacja w przypadku sporów kompetencyjnych, gdzie podmiotem właściwym do ich rozstrzygnięcia jest sąd administracyjny, a ściślej – Naczelny Sąd Administracyjny. Takie wyjaśnienie pozwala zrozumieć, dlaczego w piśmiennictwie spory o właściwość nazywane są sporami wewnętrznymi, natomiast spory kompetencyjne – zewnętrznymi.

W literaturze przedmiotu wskazywano na różnorodne przyczyny powstawania sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej. Z uwagi na rosnącą liczbę orzeczeń NSA w tym przedmiocie zasadne było sklasyfikowanie przyczyn powstawania sporów w oparciu o najnowsze orzecznictwo. Celem podjętej analizy jest nie tylko uporządkowanie tej problematyki, lecz także zrozumienie, jakie czynniki wpływają na powstawanie sporów kompetencyjnych. Zdaniem autorki niniejszego opracowania szczególną uwagę należy zwrócić na przepisy przejściowe oraz regulacje określające właściwość organów administracji publicznej. Wyniki analizy zostały szczegółowo przedstawione w częściach 2 i 3. Podczas badania przyczyn powstawania sporów kompetencyjnych nie można również pominąć roli organów administracji publicznej, które także odgrywają kluczową rolę w tym przedmiocie. Administracja publiczna opiera się bowiem na zasobach ludzkich, a zróżnicowanie kompetencji, doświadczenia oraz podejścia wpływa na trudności w stosowaniu prawa. Szczegółowe rozważania na ten temat znajdują się w części 4.

2. Sytuacje prowadzące do powstawania sporów kompetencyjnych z powodu niepełnego lub nieprecyzyjnego konstruowania przepisów przejściowych przez ustawodawcę

W polskim systemie prawnym obowiązuje zasada działania nowego prawa wprost, a więc milczenie ustawodawcy „należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego

¹⁵ A. Skoczylas, *Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA*, Warszawa 2008, LEX/el., rozdz. I, cz. 4 wraz z przywołaną tam dalszą literaturą.

¹⁶ Zob. T. Woś, komentarz do art. 4, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, LEX/el.

¹⁷ K. Klonowski, komentarz do art. 22, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, LEX/el.

działania nowego prawa”¹⁸. Do zdarzeń powstałych pod rządami dotychczas obowiązujących regulacji prawnych, które nadal trwają oraz wywołują określone skutki prawne, od momentu wejścia w życie nowej regulacji prawnej należy stosować przepisy przejściowe (zwane również przepisami intertemporalnymi)¹⁹. Zgodnie z § 30 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁰ „W przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych”. Obowiązek ustanawiania przepisów przejściowych wynika z zasad o randze konstytucyjnej, takich jak zasada poprawnej legislacji, zasada niedziałania prawa wstecz, zasada pewności prawa czy zasada ochrony praw nabytych²¹. Niemniej przepisy przejściowe nie zawsze są konstruowane w sposób należyty przez polskiego ustawodawcę. Prowadzić to może do powstawania luk w prawie, do których zapełnienia przyczynić się będzie musiała praktyka prawnicza²². Postępowanie takie może być sprzeczne z wolą ustawodawcy, ale również może być przesunięciem kompetencji na organy stosujące prawo²³.

Przeprowadzona analiza orzeczeń pozwoliła wysunąć wniosek, że spory kompetencyjne powstają najczęściej na tle zmiany stanu prawnego. Jednak zdaniem autorki zmiany legislacyjne polegające na ustaleniu innego niż dotąd organu właściwego do załatwienia sprawy nie są samoistną przyczyną powstawania sporów kompetencyjnych. Kluczowym czynnikiem jest sposób, w jaki polski ustawodawca konstruuje przepisy przejściowe. Często przepisy są nieprecyzyjne lub niepełne, przez co nie uwzględniają zdarzeń, które zaistniały lub mogłyby zaistnieć w praktyce organów administracji publicznej. Wybrane orzecznictwo, wskazane w dalszej części niniejszego opracowania, przedstawia właśnie takie sytuacje. Szczególnie wiele sporów kompetencyjnych²⁴ powstało na tle ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne²⁵, na mocy której uchylona została ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne²⁶. Niemniej w opracowaniu uwzględniono także orzeczenia dotyczące sporów kompetencyjnych powstałych na kanwie innych ustaw.

¹⁸ W. Zajac, *Przepisy przejściowe a zasada działania nowego prawa wprost*, <https://rcl.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/artukul4.pdf> [dostęp: 21 września 2025 r.].

¹⁹ *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, red. D. Szafrński, wyd. 2, Warszawa 2016, Legalis/el., § 30.

²⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

²¹ G. Wierczyński, *Komentarz do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 283), w: tenże, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2016, LEX/el., zał. § 30.

²² Zob. M.M. Dębska, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el., zał. § 30.

²³ Tamże.

²⁴ Tytułem przykładu: postanowienia NSA z: 9 kwietnia 2024 r., III OW 2/24, LEX nr 3706325; 8 lutego 2024 r., II GSK 2082/23, LEX nr 3699685; 27 czerwca 2023 r., III OW 213/22, LEX nr 3582120; 18 maja 2023 r., III OW 7/23, LEX nr 3563135; 10 stycznia 2023 r., III OW 27/22, LEX nr 3460468; 31 maja 2022 r., III OW 147/21, LEX nr 3363443.

²⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.; dalej: p.w. z 2017 r.

²⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.; dalej: p.w. z 2001 r.

Przykład 1

Spór kompetencyjny pomiędzy Starostą Nowotarskim a Dyrektorem Zarządu Zlewni w Nowym Sączu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie²⁷

Dnia 30 grudnia 2022 r. Starosta Nowotarski wystąpił z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między nim a Dyrektorem Zarządu Zlewni w Nowym Sączu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie²⁸. W piśmie organ domagał się, aby NSA wskazał organ właściwy do rozpatrzenia wniosku osoby fizycznej o sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej w decyzji. Decyzja ostateczna będąca przedmiotem sporu wydana została przez Starostę Nowotarskiego w dacie obowiązywania p.w. z 2001 r., wniosek zaś o sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej został złożony w dacie obowiązywania p.w. z 2017 r., która to ustawa weszła w życie 1 stycznia 2018 r. Nowa ustawa wprowadziła istotne zmiany w zakresie kompetencji organów do udzielania zgód wodnoprawnych. Pod rządami p.w. z 2001 r. organem właściwym do przyjęcia zgłoszenia był właściwy miejscowo starosta, wykonujący to zadanie jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Natomiast na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów organem właściwym w zakresie pozwoleń wodnoprawnych jest Dyrektor Zarządu Zlewni Wód Polskich. W przedstawionym stanie faktycznym i prawnym doszło zatem w istocie do sukcesji uprawnień z jednego organu administracji publicznej na drugi.

Starosta Nowotarski wskazał, że utracił kompetencje w zakresie pozwoleń wodnoprawnych i jego obowiązkiem było niezwłoczne przekazanie sprawy wszczętej i niezakończonych organom właściwym na podstawie art. 545 ust. 5 p.w. z 2017 r.²⁹ Zauważyć w tym miejscu należy, że Starosta Nowotarski niepoprawnie powołał podstawę prawną, gdyż na gruncie rozpatrywanej sprawy decyzja otrzymała przymiot ostateczności, a zatem toczące się postępowanie administracyjne zostało zakończone, w przywołanym zaś wyżej artykule mowa jest o sprawach niezakończonych, a więc będących w toku. Zdaniem Starosty Nowotarskiego podjęcie przez niego jakichkolwiek działań w przedmiocie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej naruszyłoby właściwość rzeczową, a w konsekwencji skutkowałoby wadliwością.

Dyrektor Zarządu Zlewni w Nowym Sączu zaprezentował zupełnie inne stanowisko. W odpowiedzi na wniosek zauważył, że na skutek uchylenia p.w. z 2001 r. kompetencje do wydawania pozwoleń wodnoprawnych przeszły na Dyrektora Zarządu Zlewni, natomiast żaden z artykułów ani przepisów przejściowych Prawa wodnego nie przekazał Dyrektorom Zarządów Zlewni spraw zakończonych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi wydanymi przez starostów. Zwrócił również uwagę, że ustalenie organu, do którego właściwości sprawy zostały przekazane, możliwe jest jedynie w sytuacji zniesienia organu. Na gruncie niniejszej sprawy nie doszło do likwidacji organu, który wydał decyzję, a postępowanie to ma na celu

²⁷ Postanowienie NSA z 18 maja 2023 r., III OW 7/23, LEX nr 3563135.

²⁸ Dalej: Dyrektor Zarządu Zlewni w Nowym Sączu.

²⁹ Zgodnie z art. 545 ust. 5 p.w. z 2017 r. „Organ, który po wejściu w życie ustawy utracą właściwość do wydawania pozwoleń wodnoprawnych, niezwłocznie przekazał sprawy wszczęte i niezakończone organom właściwym w sprawach pozwoleń wodnoprawnych”.

jedynie sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej. Takie sprostowanie jest czynnością formalną, a nie postępowaniem administracyjnym *sensu stricto* zmierzającym do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w drodze decyzji. Toteż wniosek wniesiony przez osobę fizyczną w niniejszej sprawie nie inicjuje postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia wodnoprawnego. Taka decyzja została już wydana i ma charakter ostateczny.

Do NSA należało więc wskazanie organu właściwego – z uwzględnieniem tego, czy kompetencja organu do sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w treści decyzji ostatecznej, wydanej na podstawie p.w. z 2001 r., powinna zostać ustalona na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów, czy też na podstawie przepisów z daty jej wydania. W sprawie brak było przepisów przejściowych, regulujących kwestie spraw zakończonych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi wydanymi przez starostów, w sytuacji gdy nastąpiła zmiana właściwości rzeczowej organów administracji publicznej na tle p.w. z 2017 r.

W ocenie NSA wybór organu właściwego w sprawie powinien nastąpić w oparciu o reguły ogólne wyznaczania właściwości organu administracji publicznej. Z art. 113 § 1 k.p.a.³⁰ wynika, że organ administracji może dokonać sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej, a więc ten organ, który został obdarzony, na mocy aktualnie obowiązujących przepisów, kompetencjami do wydawania pozwoleń wodnoprawnych. Sąd zauważył również, że nie można stracić z pola widzenia wynikającego z art. 19 k.p.a. obowiązku przestrzegania właściwości rzeczowej w każdym stadium postępowania administracyjnego, jak i skutków naruszenia właściwości przez organy administracji publicznej. W sytuacji zmiany przepisów dotyczących właściwości organów administracji publicznej po wydaniu decyzji ostatecznej właściwy do sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w treści decyzji ostatecznej jest organ administracji publicznej, będący w dacie wniesienia wniosku organem właściwym do orzekania w tej kategorii spraw. W tym stanie rzeczy NSA postanowił wskazać Dyrektora Zarządu Zlewni w Nowym Sączu jako organ właściwy w sprawie. Stanowisko zaprezentowane przez NSA pozostaje zgodne z utrwaloną linią orzecniczą³¹. Przyjęcie odmiennej wykładni prowadziłoby do sytuacji, w której strona musiałaby kierować wnioski do organów już pozbawionych kompetencji, co skutkowałoby naruszeniem przepisów o właściwości.

Przykład 2

Spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem Miasta Opola a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych³²

Prezydent Miasta Opola wystąpił do NSA z wnioskiem z 17 marca 2022 r. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między nim a Zakładem Ubezpieczeń

³⁰ Zgodnie z art. 113 § 1 k.p.a. „Organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach”.

³¹ Tak np.: wyrok NSA z 23 lipca 2015 r., II OSK 3064/13, LEX nr 1783957; postanowienie NSA z 18 grudnia 2018 r., II OW 103/18, LEX nr 2613001.

³² Postanowienie NSA z 15 grudnia 2022 r., I OW 99/22, LEX nr 3518390.

Spółecznych. Spór kompetencyjny dotyczył właściwości rzeczowej organu do rozpoznania wniosku osoby fizycznej o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o przyznanie świadczenia wychowawczego. Wniosek osoby fizycznej został złożony w styczniu 2022 r., ale dotyczył okresu od 1 stycznia 2021 r. do 31 maja 2022 r. Na podstawie art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw³³ Prezydent Miasta Opola stwierdził, że od 1 stycznia 2022 r. „Postępowanie w sprawie świadczenia wychowawczego prowadzi oraz świadczenie to wypłaca Zakład Ubezpieczeń Społecznych”. Zgodnie z ustawą zmieniającą, w zakresie świadczenia wychowawczego, które nie jest realizowane w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, sprawy, w których wnioski zostały złożone przed 1 stycznia 2022 r., są rozpoznawane na podstawie przepisów dotychczasowych. Ponadto Prezydent Miasta Opola zauważył, że zgodnie z art. 59 § 1 i 2 k.p.a., o przywróceniu terminu decyduje organ administracji publicznej właściwy do załatwienia sprawy administracyjnej w formie decyzji. Skoro zatem od 1 stycznia 2022 r. kompetentny do prowadzenia postępowania w sprawie świadczenia wychowawczego jest ZUS, to organ ten kompetentny jest do przywrócenia terminu.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych w odpowiedzi na pismo wskazał, że na mocy ustawy zmieniającej wnioski o świadczenia wychowawcze na okres świadczeniowy 2021/2022, złożone od 1 stycznia 2022 r., są przyjmowane i rozpatrywane przez ZUS, który wypłaca świadczenia na bieżąco. Wniosek osoby fizycznej dotyczył okresu od 1 stycznia 2021 r. do 31 maja 2022 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest kompetentny do rozstrzygania w zakresie przywrócenia terminu do złożenia wniosku w dacie, w której nie był organem właściwym do przyjmowania wniosków oraz ich rozpatrywania.

Zauważyć w tym miejscu należy, że z przepisów intertemporalnych zawartych w ustawie zmieniającej wynika jedynie, że odwołania, zażalenia, ponaglenia oraz skargi na bezczynność dotyczące wydanych rozstrzygnięć w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego są rozpatrywane na podstawie przepisów dotychczasowych. Z przepisów tych natomiast nie wynika wprost, który organ właściwy jest do rozpoznania wniosku złożonego przez osobę fizyczną w dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej, którego treść dotyczy okresu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej. Ustawodawca nie przewidział, że takie zdarzenie może nastąpić, w związku z czym przepisy intertemporalne okazały się niepełne, ponieważ nie wyczerpały kompletnego katalogu spraw, które mogłyby wystąpić na tle ustawy zmieniającej.

W celu rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego NSA odwołał się do uzasadnienia rządowego projektu ustawy zmieniającej³⁴ oraz potencjalnych intencji samego ustawodawcy. Zgodnie z tym uzasadnieniem intencją wprowadzonych rozwiązań w ustawie zmieniającej było m.in. dążenie do zmniejszenia kosztów związanych z przyznawaniem i przekazaniem uprawnionym środków pieniężnych

³³ Dz.U. poz. 1981; dalej: ustawa zmieniająca.

³⁴ Sejm IX kadencji, druk nr 1530.

przez oparcie się o Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a także znaczne odciążenie samorządu terytorialnego. Ponadto w uzasadnieniu wyraźnie podano, że „od dnia 1 stycznia 2022 r. ZUS będzie przyznawał świadczenie w tzw. nowych sprawach i wypłacał na bieżąco przyznawane przez siebie świadczenia wychowawcze”. Jak stwierdził NSA, przepisy intertemporalne ograniczają zakres spraw, do których należy stosować przepisy dotychczasowe, do spraw będących w toku i wskazują, że tylko do takich spraw organy dotychczasowe zachowują swą właściwość. Na tej podstawie przyjął, że właściwym organem w sprawie będzie Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Orzeczenie to uwidacznia istotny problem związany z jakością stanowionego prawa, szczególnie w zakresie przepisów przejściowych. W celu wypełnienia luki powstałej w przepisach prawa NSA rozstrzygnął spór kompetencyjny, kierując się uzasadnieniem ustawy zmieniającej oraz potencjalnymi motywami ustawodawcy. Co prawda, interpretacja przyjęta przez NSA odpowiada celom ustawy zmieniającej, niemniej nie można wykluczyć, że w przyszłości podobna praktyka może prowadzić do rozstrzygnięć nieodpowiadających rzeczywistym zamierzeniom prawodawcy.

3. Sytuacje prowadzące do powstawania sporów kompetencyjnych z powodu braku precyzji przepisów określających właściwość organu odwoławczego

W poprzedniej części zwrócono uwagę na niedoskonałość przepisów przejściowych, konstruowanych przez polskiego ustawodawcę wbrew zasadom techniki legislacyjnej. W ocenie autorki wskazane uchybienia stanowią jedną z głównych przyczyn powstawania sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej. Dalsza analiza orzecznictwa wskazuje, że oprócz zmian legislacyjnych, na niestabilność prawa wpływają również niejasne regulacje dotyczące wyznaczania organu wyższego stopnia w stosunku do organu rozstrzygającego sprawę administracyjną w pierwszej instancji. Nieprecyzyjnie sformułowane przepisy o właściwości organów odwoławczych prowadzą do rozbieżnych interpretacji w praktyce organów administracji publicznej. Brak klarownych regulacji w tym zakresie, zdaniem autorki, zwiększa ryzyko występowania sporów kompetencyjnych.

W tej materii za punkt wyjściowy należy uznać art. 17 k.p.a. Artykuł ten reguluje, które organy są organami wyższego stopnia w stosunku do organów rozstrzygających w postępowaniu administracyjnym³⁵: „Organami wyższego stopnia (...) są:

- 1) w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej;
- 2) w stosunku do wojewodów – właściwi w sprawie ministrowie;
- 3) w stosunku do organów administracji publicznej innych niż określone w pkt 1 i 2 – odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku – organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością;

³⁵ B. Adamiak, komentarz do art. 17, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*

4) w stosunku do organów organizacji społecznych – odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku – organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością”.

Powyższy przepis znajduje zastosowanie w przypadku braku szczególnych regulacji określających inny organ odwoławczy. Jeżeli jednak przepisy szczególne taki organ wskazują, art. 17 k.p.a. nie ma w ogóle zastosowania³⁶. Pojemność tej regulacji pozwala zastosować ją do jak najszerszego zakresu spraw administracyjnych toczących się przed organami administracji publicznej, których kompetencje zostały wprowadzone ustawami prawa materialnego. Jak wynika z analizy orzecznictwa, nie zawsze regulacja ta pozwala na tyle jasne jej zastosowanie, ażeby było wiadomo, który organ jest organem nadrzędnym w stosunku do organu kompetentnego do wydania rozstrzygnięcia w pierwszej instancji. Wydaje się, że również liczba aktów prawnych składających się na prawo administracyjne materialne powoduje, że zastosowanie odpowiedniej normy prawnej sprawia znaczne trudności organom administracji publicznej, w szczególności rozstrzygnięcie, czy w sprawie ma zastosowanie regulacja szczególna czy ogólna.

Warto zauważyć, że spory kompetencyjne na tle art. 17 k.p.a. pojawiły się już ponad 25 lat temu i dotyczyły właściwości instancyjnej samorządowych kolegiów odwoławczych i wojewodów jako organów wyższego stopnia wobec organów jednostek samorządu terytorialnego. Miało to miejsce wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa³⁷. Ich źródłem była niejednoznaczność znowelizowanego art. 17 pkt 1 k.p.a., szczególnie w kontekście rozróżnienia zadań własnych gmin, gdzie organem wyższego stopnia było SKO, oraz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w których organem właściwym był wojewoda. W praktyce pojawiły się wątpliwości co do zasadności przyjęcia, że SKO może pełnić funkcję organu wyższego stopnia również wobec organów jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania inne niż zadania własne³⁸. Powstała w ten sposób niejednoznaczność doprowadziła do istotnych rozbieżności w orzecznictwie i piśmiennictwie³⁹. W odpowiedzi na te rozbieżności ustawodawca przyjął ustawę z dnia 2 marca 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o administracji rządowej w województwie⁴⁰, która miała przeciwdziałać dalszym sporom i przywrócić spójność stosowania prawa w tym zakresie⁴¹.

³⁶ Postanowienie NSA z 20 kwietnia 2023 r., I OW 148/22, LEX nr 3557449.

³⁷ Dz.U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.

³⁸ Obszerną analizę powyższego problemu zaprezentował W. Chróścielewski, komentarz do art. 17, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, LEX/el.; zob. także B. Adamiak, *Uwagi o koncepcji właściwości instancyjnej w postępowaniu administracyjnym*, w: *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 24–25.

³⁹ W. Chróścielewski, komentarz do art. 17, *op. cit.*, wraz z przywołanymi tam dalszą literaturą i orzecznictwem.

⁴⁰ Dz.U. Nr 22, poz. 268.

⁴¹ https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art%2C7281%2C26-i-27-stycznia-2000r-.html?utm_source=chatgpt.com [dostęp: 21 września 2025 r.].

Przykład ten unaocznia problemy wynikające z nieprecyzyjnej legislacji oraz ich wpływ na powstawanie sporów kompetencyjnych. Trudności interpretacyjne związane ze stosowaniem art. 17 k.p.a. pozostają jednak aktualne, czego potwierdzeniem jest najnowsze orzecznictwo NSA dotyczące sporów kompetencyjnych.

Przykład 1

Spór kompetencyjny pomiędzy Wojewodą Śląskim a Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Katowicach⁴²

Wojewoda Śląski wystąpił z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego powstałego między nim a SKO w Katowicach. Spór kompetencyjny dotyczył organu właściwego do rozpoznania odwołania Gminy B. z 9 lutego 2022 r. od decyzji Przewodniczącego Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii⁴³ z 24 stycznia 2022 r. w sprawie nadpłaty należności wynikającej z rozliczenia części zmiennej składki rocznej za 2019 r. Przewodniczący ZGZM stwierdził w decyzji administracyjnej brak nadpłaty części zmiennej składki rocznej za 2019 r. dla Gminy B., wobec czego Gmina B. wniosła odwołanie od decyzji do SKO w Katowicach. Jako podstawę prawną wskazała art. 17 pkt 1 k.p.a. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach uznało się za niewłaściwe do rozpatrzenia odwołania. Jako podstawę prawną swojego twierdzenia wskazało art. 17 k.p.a., ale nie pkt 1, ale pkt 3. Ponadto organ przypomniał, że zgodnie z ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim⁴⁴ związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, wykonującym zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, posiadającym osobowość prawną. Na tej podstawie SKO w Katowicach wywiodło, że związek metropolitalny nie jest jednostką samorządu terytorialnego, a zatem nie może mieć zastosowania powołany przez Gminę B. art. 17 pkt 1 k.p.a. Przechodząc do dalszej analizy, SKO w Katowicach zauważyło, że nie ma organów nadrzędnych lub właściwych ministrów wykonujących kompetencje wobec związku metropolitalnego, a więc zastosowania nie znajdzie pierwsza część art. 17 pkt 3 k.p.a. Odpowiedzi należy zatem szukać w drugiej części wskazanej regulacji. Zgodnie zaś z art. 17 ust. 1 ustawy metropolitalnej „Nadzór nad działalnością związku metropolitalnego sprawują Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda śląski, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa”. Co więcej, SKO w Katowicach zwróciło uwagę na treść art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴⁵, zgodnie z którym „Wojewoda jest (...) przedstawicielem Rady Ministrów w województwie”. W związku z tym, w ocenie SKO w Katowicach, to Wojewoda Śląski jest organem wyższego stopnia właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji Przewodniczącego ZGZM.

W odpowiedzi Wojewoda Śląski wskazał, że SKO w Katowicach nie wzięło pod uwagę specyfiki postępowania w sprawie nadpłaty należności wynikającej

⁴² Postanowienie NSA z 24 czerwca 2022 r., I GW 4/22, LEX nr 3586739.

⁴³ Dalej: Przewodniczący ZGZM.

⁴⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 2578 ze zm.; dalej: ustawa metropolitalna.

⁴⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 190 ze zm.

z rozliczenia części zmiennej składki wnoszonej na rzecz związku metropolitalnego, a co za tym idzie – pominęło regulacje zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁶. Zgodnie z ustawą przepisy dotyczące jednostek samorządu terytorialnego stosuje się odpowiednio do związków metropolitalnych oraz związków gmin i powiatów. Toteż do składek stanowiących dochód związku metropolitalnego znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące środków publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym. Na mocy art. 61 ust. 3 pkt 4 u.f.p., organem odwoławczym od decyzji wydawanych w odniesieniu do należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego jest samorządowe kolegium odwoławcze. Powyższy przepis, na mocy art. 4 ust. 2 u.f.p., znajduje zatem odpowiednie zastosowanie do związków metropolitalnych. Nawet gdyby brak było powyższej regulacji szczególnej, właściwość SKO w Katowicach wynikałaby z art. 17 pkt 1 k.p.a., a nie z art. 17 pkt 3 k.p.a., ponieważ zakres pojęcia „organy jednostek samorządu terytorialnego” w rozumieniu k.p.a. jest szeroki. Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. „Ilekcioć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o: (...) organach jednostek samorządu terytorialnego – rozumie się przez to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze”. Co prawda związek metropolitalny nie został wprost wymieniony w powyższej regulacji, jednakże Wojewoda Śląski zauważył, że związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin, dlatego jego organy należy uznać za organy jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu Kodeksu.

Naczelny Sąd Administracyjny zgodził się z argumentacją Wojewody Śląskiego. Potwierdził, że do składek stanowiących dochód związku metropolitalnego istotnie znajdują zastosowanie przepisy dotyczące środków publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, o których mowa w art. 60 u.f.p. Jak uznał NSA, art. 61 ust. 3 pkt 4 w zw. z art. 4 ust. 2 u.f.p. należy ocenić jako podstawę działania SKO w Katowicach w przedmiotowej sprawie. Zwrócił również uwagę, że – jak trafnie wywodził Wojewoda Śląski – gdyby właściwość SKO w Katowicach nie wynikała z powyżej regulacji, to zastosowanie znalazłby art. 17 pkt 1 k.p.a., a nie art. 17 pkt 3 k.p.a., zakres bowiem pojęcia „organy jednostek samorządu terytorialnego” w rozumieniu k.p.a. jest szerszy niż na gruncie przepisów ustaw samorządowych. Pomimo że związek metropolitalny nie został wprost wymieniony w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., należy zgodzić się z poglądem, zgodnie z którym związek metropolitalny stanowi zrzeszenie gmin, dlatego jego organy należy uznać za organy jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. Na tej podstawie NSA stwierdził, że organem właściwym do rozpostrzenia odwołania Gminy B. od decyzji Przewodniczącego ZGZM jest SKO w Katowicach.

⁴⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.; dalej: u.f.p.

Orzeczenie to dobrze ukazuje mankamenty procesu legislacyjnego, zwłaszcza w zakresie spójności i przejrzystości obowiązujących regulacji. Przykład ten dowodzi, jak złożony i niejednoznaczny może być system prawny, a ustalenie właściwości organu wymaga wnikliwej analizy wzajemnych relacji pomiędzy różnymi aktami normatywnymi. Z tego względu, mimo że stanowisko NSA należy ocenić pozytywnie – trafnie uwzględniono w nim relacje pomiędzy przepisami k.p.a., u.f.p. oraz ustawy metropolitalnej – orzeczenie to jednocześnie obnaża, jak poważnym problemem pozostają nadmierna liczba przepisów oraz brak wystarczającej przejrzystości w określaniu kompetencji organów.

Przykład 2

Spór kompetencyjny pomiędzy Samorządowym Kolegium Odwoławczym a Ministrem Infrastruktury⁴⁷

Jednym z wielu sporów kompetencyjnych powstałych na tle p.w. z 2017 r. jest spór pomiędzy SKO⁴⁸ a Ministrem Infrastruktury. Spór dotyczył rozpatrzenia wniosku osoby fizycznej o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej Starosty⁴⁹ z czerwca 2021 r. stwierdzającej wygaśnięcie, z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2018 r., prawa trwałego zarządu ustanowionego na rzecz Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu na nieruchomości Skarbu Państwa. Wskazać w tym miejscu należy, że chociaż spór zaistniał na tle zmiany stanu prawnego, nie stanowiło to przyczyny powstania przedmiotowego sporu. Stanowiła ją natomiast nieprecyzyjność przepisu w p.w. z 2017 r., określającego organ wyższego stopnia, o czym szerzej będzie mowa poniżej.

W uzasadnieniu wniosku SKO przywołało art. 531 ust. 1 p.w. z 2017 r., na mocy którego „Trwały zarząd wód, gruntów pokrytych wodami oraz pozostałych nieruchomości, ustanowiony na rzecz regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz marszałków województw lub jednostek organizacyjnych samorządu województwa wykonujących zadania marszałków województw, (...) wygasa z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”. Stosownie do art. 531 ust. 2 i 3 p.w. z 2017 r., „Wygaśnięcie trwałego zarządu (...) potwierdza, w drodze decyzji, (...) właściwy starosta”. Od tej decyzji „przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej”. Natomiast zgodnie z art. 157 § 1 k.p.a. „Właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 [k.p.a.] jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ”. Na tej podstawie SKO wywiodło, że skoro w świetle art. 531 ust. 3 p.w. z 2017 r. stronie przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, to wyłączone jest stosowanie art. 17 pkt 1 k.p.a. dotyczącego właściwości organów. Organ wskazał przy tym, że ustawodawca działał racjonalnie, wprowadzając art. 531 ust. 3 p.w.

⁴⁷ Postanowienie NSA z 20 kwietnia 2023 r., I OW 148/22, LEX nr 3557449.

⁴⁸ Pełna nazwa organu została zanonimizowana.

⁴⁹ Jak wyżej.

z 2017 r. i łącząc w rękach tych samych organów kompetencje odwoławcze i nadzorcze w tożsamych sprawach.

Minister Infrastruktury nie zgodził się z argumentacją Kolegium. W odpowiedzi na wniosek zauważył, że art. 531 p.w. z 2017 r. ustanawia właściwość dwóch organów w sprawie potwierdzenia wygaśnięcia trwałego zarządu – starosty w pierwszej instancji i ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w drugiej instancji, przy czym przepis ten ustanowił kompetencję wyłącznie do rozpatrzenia odwołania od decyzji starosty. Jednocześnie kompetencja ta nie oznacza umocowania do rozpatrzenia sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej na podstawie wskazanej regulacji. W dalszej części pisma Minister Infrastruktury powołał się na stanowiska doktryny, że nie każdy organ pojmowany jako odwoławczy jest organem wyższego stopnia. Kompetencje odwoławcze i kompetencje nadzorcze skierowane do decyzji administracyjnych mają całkowicie inny cel i inny charakter, i choć pozostają najczęściej w ręku jednego organu, organ ten nie może dowolnie ich wybierać. Możliwa więc jest sytuacja, w której nie istnieje tożsamość organu odwoławczego i organu nadzoru.

Jak zauważył NSA, w sprawie zasadne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy przepis art. 531 ust. 3 p.w. z 2017 r. przewidujący, że odwołanie od decyzji starosty potwierdzającej wygaśnięcie trwałego zarządu przysługuje do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, stanowi przepis szczególny w rozumieniu art. 17 ust. 1 k.p.a. Sąd doszedł do wniosku, że nie można zgodzić się ze stanowiskiem, iż z treści art. 531 ust. 3 p.w. z 2017 r. wynika jedynie kompetencja do rozpatrzenia odwołania od decyzji starosty. Stosownie do art. 157 § 1 k.p.a. w razie kwestionowania decyzji innego organu niż minister lub samorządowe kolegium odwoławcze należy ustalić, jaki organ jest organem wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał kwestionowaną decyzję. To tutaj znajduje zastosowanie art. 17 k.p.a., określający, jaki organ jest organem wyższego stopnia. Zdaniem NSA, skoro z treści art. 531 ust. 3 p.w. z 2017 r. wynika kompetencja ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej do rozpatrzenia odwołania od decyzji starosty w zakresie potwierdzenia wygaśnięcia trwałego zarządu, to jest to regulacja szczególna w stosunku do art. 17 pkt 1 k.p.a. W ocenie NSA również niepożądanym zjawiskiem jest dwutorowość postępowań organu wyższego stopnia, w których dochodzi do weryfikacji decyzji przez dwa różne organy, odmiennie w postępowaniu zwykłym i odmiennie w trybie nadzwyczajnym. Wobec tego NSA doszedł do przekonania, że kompetencje odwoławcze i nadzorcze w tej samej kategorii spraw powinny należeć do tych samych organów⁵⁰. W tym stanie sprawy NSA uznał, że Minister Infrastruktury jest organem właściwym do rozpatrzenia wniosku osoby fizycznej o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej.

Warto nadmienić, że NSA nie dostrzegł zawartego w art. 17 pkt 1 k.p.a. i art. 127 § 2 k.p.a. rozróżnienia na organ wyższego stopnia i organ odwoławczy. Skoro przewidziano, że organem odwoławczym może być – na podstawie przepisu szczególnego – inny organ niż organ wyższego stopnia, to nie powinno się przechodzić nad

⁵⁰ Tak też uchwała NSA z 17 kwietnia 2012 r., II OPS 1/12, LEX nr 1142616.

tym faktem do porządku dziennego i wykluczać, że rolę organu odwoławczego będzie odgrywał inny organ niż organ wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 pkt 1 k.p.a. Wydaje się jednak, że ustawodawcy chodziło w przypadku regulacji z art. 127 § 2 k.p.a. o specjalne organy odwoławcze, jak np. Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa (orzekająca w sprawach tzw. uwłaszczenia jednostek samorządu terytorialnego). Natomiast w przypadkach takich jak wyżej – omawiany minister faktycznie powinien być uznany za organ wyższego stopnia, aby nie tworzyć dwubiegunowego orzecznictwa.

4. Sytuacje prowadzące do powstawania sporów kompetencyjnych z powodu dokonania przez organ błędnej oceny stanu faktycznego

Omówione dotychczas przyczyny powstawania sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej bez wątpienia należy uznać za powstałe z powodów leżących po stronie polskiego ustawodawcy. Nieprecyzyjne lub niewyczerpujące konstruowanie przepisów przejściowych czy brak precyzji przepisów określających właściwość organu odwoławczego należy uznać za działania niepożądane w polskim ustawodawstwie, prowadzące do wątpliwości w zakresie właściwości organów administracji publicznej do załatwienia określonej sprawy administracyjnej. Podczas analizy sporów kompetencyjnych nie można również pominąć roli organów administracji publicznej, które mają istotny wpływ na ich powstawanie, gdyż zróżnicowanie kompetencji oraz doświadczenia podmiotów wykonujących zadania administracji publicznej stanowi istotny czynnik utrudniający jednolite i prawidłowe stosowanie prawa.

W toku załatwiania sprawy administracyjnej organ administracji publicznej ma obowiązek prawidłowo ustalić stan faktyczny i prawny, a następnie dokonać prawidłowej subsumcji, w efekcie czego zostanie wydane rozstrzygnięcie⁵¹. Istotne znaczenie ma zasada prawdy obiektywnej, wyrażona w art. 7 k.p.a.⁵² Zasada ta jest realizowana głównie w ramach postępowania dowodowego i w przeciwieństwie do zasady prawdy formalnej zobowiązuje organ do przeprowadzania czynności dowodowych nie tylko na wniosek stron, lecz także z urzędu⁵³. Dotarcie przez organ do prawdy materialnej następuje dzięki zgromadzeniu odpowiedniego materiału dowodowego w sprawie, a następnie po dokonaniu jego oceny⁵⁴.

Niemniej w praktyce organy administracji publicznej nie zawsze wywiązują się z nałożonych na nie obowiązków w sposób prawidłowy. Działania lub zaniechania

⁵¹ Zob. D. Korzeniewski, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako wytyczne dla organów administracji publicznej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2023, nr 2(80), s. 201.

⁵² Zgodnie z art. 7 k.p.a. „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

⁵³ F. Elżanowski, komentarz do art. 7, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis/el.; D. Korzeniewski, *op. cit.*, s. 195.

⁵⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z 17 stycznia 2008 r., II SA/Bk 649/07, Legalis nr 102334.

organów mogą prowadzić do dokonania przez nie niewłaściwej oceny stanu faktycznego, co z kolei ma istotne konsekwencje dla dalszego przebiegu postępowania administracyjnego. Należyta kwalifikacja stanu faktycznego powinna bowiem determinować tryb postępowania w sprawie oraz organ właściwy do jego przeprowadzenia⁵⁵. Wobec tego niewłaściwa ocena stanu faktycznego może skutkować zastosowaniem niepoprawnej normy prawnej, w tym określającej właściwość organu. Takie sytuacje prowadzą do powstawania licznych sporów kompetencyjnych.

Przykład 1

Spór kompetencyjny pomiędzy Wójtem Gminy Michałowice a Dyrektorem Zarządu Zlewni w Krakowie Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie⁵⁶

Wójt Gminy Michałowice wystąpił do NSA z wnioskiem z 28 listopada 2022 r. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy nim a Dyrektorem Zarządu Zlewni w Krakowie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁵⁷. Spór kompetencyjny dotyczył rozpoznania wniosku osoby fizycznej z 15 września 2022 r. dotyczącego wybudowanego przepustu pod wjazdem na teren określonej działki, który spowodował szkodliwe oddziaływanie na grunty sąsiednie. Z uzasadnienia wniosku organu wynika, że Dyrektor Zarządu Zlewni w Krakowie 7 października 2022 r. przekazał Wójtowi Gminy Michałowice maila osoby fizycznej w sprawie wykonanego przepustu nad określoną działką, na której prowadzona była budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego z częścią usługową na podstawie wydanego pozwolenia na budowę. Po zapoznaniu się z treścią maila Wójt Gminy Michałowice uznał, że żądanie strony dotyczy wyjaśnienia, czy inwestor na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę na określonych działkach miał obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego lub dokonania zgłoszenia na wykonanie przepustu. Tym samym uznał się za niewłaściwy w sprawie, ponieważ takiego wyjaśnienia, jego zdaniem, powinien dokonać Dyrektor Zarządu Zlewni w Krakowie.

Dyrektor Zarządu Zlewni w Krakowie nie zgodził się ze stanowiskiem Wójta Gminy Michałowice. Zauważył, że istotą sprawy jest zmiana stosunków wodnych na działkach, powodująca blokadę odpływu wód opadowych i roztopowych, uniemożliwiających swobodny dojazd do posesji osoby fizycznej. W jego opinii w pobliżu przedmiotowych działek i ulic nie ma żadnych cieków wodnych i urządzeń wodnych będących własnością Wód Polskich. Ponadto to do organu wydającego decyzję zezwalającą na wykonanie obiektu budowlanego, czyli do Wójta Gminy Michałowice, należy ustalenie i wyegzekwowanie od strony ubiegającej się o wydanie decyzji niezbędnych dokumentów i decyzji. Dlatego w zakresie wyjaśnienia, „czy inwestor na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę na określonych działkach miał obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego lub dokonania zgłoszenia na wykonanie przepustu”, nie jest właściwy Dyrektor Zarządu Zlewni w Krakowie.

⁵⁵ Postanowienie NSA z 28 lutego 2020 r., II OW 155/19, LEX nr 3022111.

⁵⁶ Postanowienie NSA z 21 lutego 2023 r., III OW 222/22, LEX nr 3503756.

⁵⁷ Dalej: Dyrektor Zarządu Zlewni w Krakowie.

Zdaniem NSA należało rozstrzygnąć, czy wskazany wniosek osoby fizycznej powinien zostać rozpoznany w trybie art. 234⁵⁸ czy art. 191⁵⁹, oba tryby uregulowane w p.w. z 2017 r. Jak zauważył, odpowiedź powinna znajdować się w samym stanie faktycznym sprawy. Pod wjazdem na określonej działkę wybudowano przepust, który został posadowiony wyżej niż inny przepust, a to właśnie odbywa się ze szkodą dla gruntów wnioskodawcy. Przedmiot postępowania został więc zakreślony w odniesieniu do wybudowanego przepustu. W ocenie NSA, wbrew twierdzeniom Dyrektora Zarządu Zlewni w Krakowie, przepust ten należałoby zakwalifikować jako urządzenie wodne. W konsekwencji zastosowanie powinien znaleźć art. 191 p.w. z 2017 r., stanowiący *lex specialis* wobec art. 234 tejże ustawy. Regulacja ta przewiduje możliwość nałożenia obowiązku nie tylko przywrócenia funkcji urządzenia wodnego, lecz także wykonania urządzeń zapobiegających szkodom czy likwidacji szkód. Na tej podstawie NSA wskazał Dyrektora Zarządu Zlewni w Krakowie jako organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego dla przepustu objętego wnioskiem.

W omawianym przypadku błędna ocena stanu faktycznego doprowadziła do powstania sporu kompetencyjnego, który, jak się wydaje, nie miałby miejsca, gdyby Dyrektor Zarządu Zlewni w Krakowie dokładniej przeanalizował sytuację. Takie ustalenia są istotne dla prawidłowego określenia właściwości organu. Prawdopodobnie problem mógł wynikać również ze złożoności przepisów p.w. z 2017 r., które mogą sprawiać trudności interpretacyjne. Należy też pamiętać, że obszerność akt w sprawach dotyczących regulacji wodnych, choć w tej sprawie nie miała kluczowego znaczenia, często utrudnia ocenę sytuacji prawnej i faktycznej.

Przykład 2

Spór kompetencyjny pomiędzy Prezydenta Miasta a Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska⁶⁰

Prezydent Miasta⁶¹ wnioskiem z listopada 2019 r. wystąpił o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy nim a Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska⁶². Wniosek dotyczył wskazania organu właściwego do poprowadzenia postępowania z wniosku spółki z czerwca 2019 r. o wydanie decyzji ustalającej plan

⁵⁸ Zgodnie z art. 234 ust. 1 p.w. z 2017 r. „Właściciel gruntu, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej, nie może: 1) zmieniać kierunku i natężenia odpływu znajdujących się na jego gruncie wód opadowych lub roztopowych ani kierunku odpływu wód ze źródeł – ze szkodą dla gruntów sąsiednich; 2) odprowadzać wód oraz wprowadzać ścieków na grunty sąsiednie”.

⁵⁹ Zgodnie z art. 191 ust. 1 p.w. z 2017 r. „W przypadku nienależytego utrzymywania urządzenia wodnego, którego następstwem jest zmiana funkcji tego urządzenia lub szkodliwe oddziaływanie tego urządzenia na wody lub grunty, organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych na wykonywanie urządzeń wodnych z urzędu lub na wniosek, mając na uwadze, że korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, marnotrawstwa wody lub energii wody, a także nie może wyrządzać szkód, może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi tego urządzenia przywrócenie poprzedniej funkcji tego urządzenia, wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom lub likwidację szkód”.

⁶⁰ Postanowienie NSA z 28 lutego 2020 r., II OW 155/19, LEX nr 3022111.

⁶¹ Pełna nazwa organu została zanonimizowana.

⁶² Jak wyżej.

remediacji środowiska gruntowego określonej działki. Spółka w czerwcu 2019 r. wystąpiła do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania celem wydania decyzji ustalającej plan remediacji. W trakcie prowadzenia wykopów przez Spółkę zauważono wyciek z rury kanalizacyjnej. W wyniku uszkodzenia rury kanalizacyjnej powstała szkoda w środowisku gruntowym. W związku z tym podjęto środki zapobiegające rozprzestrzenianiu się zanieczyszczeń w środowisku gruntowo-wodnym i zanieczyszczony grunt wykopano. Spółka wykazała również, jakie substancje stwierdzono w gruncie, przy czym okazało się, że są to substancje wymienione w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi⁶³. Ponadto Spółka przedstawiła proponowany plan remediacji.

W opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z wniosku Spółki wynika, że działalnością stwarzającą zagrożenie dla środowiska poprzez zły stan techniczny rury kanalizacyjnej jest działalność polegająca na przesyłaniu ścieków kanalizacją sanitarną. Organ uznał zatem, że w powyższym stanie faktycznym zastosowanie znajdzie art. 362 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶⁴, zgodnie z którym „Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek (...) przywrócenia środowiska do stanu właściwego”.

Prezydent Miasta nie zgodził się ze wskazanym stanowiskiem, występując tym samym do NSA z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. W treści wniosku Prezydent Miasta powołał się na zupełnie inną regulację prawną mającą zastosowanie, jego zdaniem, w przedmiotowym stanie faktycznym. W jego opinii z treści wniosku Spółki bezspornie wynikało, że wniosek ten dotyczy zatwierdzenia planu remediacji stosownie do art. 1011 ust. 2 p.o.ś.⁶⁵ Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska powinien ustalić w postępowaniu wyjaśniającym, czy zanieczyszczenia kwalifikują się jako zanieczyszczenia współczesne czy historyczne. Zdaniem Prezydenta Miasta jest to o tyle ważne, że wniosek dotyczy dawnego terenu kolejowego, na którym stwierdzono znaczne przekroczenia niebezpiecznych substancji w glebie i ziemi. Wedle posiadanej przez niego wiedzy Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska bardzo dobrze o tym wiedział. Prezydent Miasta zarzucił mu, że organ przyjął z góry, że zanieczyszczenie powstało w wyniku uszkodzenia kanalizacji sanitarnej. Taki wniosek wydaje się sprzeczny z przedstawionymi przez wnioskodawcę wynikami badań. Uszkodzenie kanalizacji sanitarnej skutkowałoby zanieczyszczeniem o charakterze biologicznym, a nie – jak wynika z załącznika wniosku – zanieczyszczeniem wielopierścieniowymi węglowodorami aromatycznymi.

⁶³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1395 ze zm.; dalej: rozporządzenie Ministra Środowiska.

⁶⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.; dalej: p.o.ś.

⁶⁵ Zgodnie z art. 1011 ust. 2 p.o.ś. „Władający powierzchnią ziemi lub inny sprawca, obowiązany do przeprowadzenia remediacji historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, jest obowiązany do przedłożenia regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska wniosku o wydanie decyzji ustalającej plan remediacji, który zawiera projekt planu remediacji; do pisemnego wniosku dołącza się jego zapis w postaci elektronicznej na informatycznych nośnikach danych”.

W odpowiedzi na wniosek Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska stwierdził, że do zanieczyszczenia powierzchni ziemi doszło wskutek uszkodzenia rury kanalizacyjnej podczas wykonywanych prac ziemnych. Należało więc uznać, że sprawa dotyczyła spowodowania szkody w środowisku.

Naczelný Sąd Administracyjny uznał za wymagające ustalenia, czy na działce wystąpiło historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi w rozumieniu art. 3 ust. 5a p.o.ś., czy doszło do negatywnego oddziaływania na środowisko stosownie do art. 362 p.o.ś. Sąd dokonał więc kwalifikacji substancji zidentyfikowanych podczas badań skażonego gruntu w oparciu o przekazane mu akta sprawy i zauważył, że nie są one substancjami pochodzenia biologicznego, ale są wielopierścieniowymi węglowodorami aromatycznymi, których stężenie znacząco przekracza wartości dopuszczalne prawem, wymienione w rozporządzeniu Ministra Środowiska. Natomiast z wniosku o ustalenie planu remediacji przedłożonego przez Spółkę wyraźnie wynika, że wszystkie te substancje występują w gruncie pobranym na przedmiotowej działce w związku z awarią rury kanalizacyjnej. Na tej podstawie NSA uznał, że stwierdzone zanieczyszczenie powierzchni ziemi nie ma związku z awarią rury kanalizacyjnej (substancje biologiczne), lecz jest pozostałością po prowadzonej na tym terenie lub w jego sąsiedztwie działalności kolejowej. Okoliczności sprawy wskazują zatem, że może mieć tutaj miejsce historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi. Z tego względu NSA wyznaczył Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska jako organ właściwy do rozpoznania sprawy.

W przedstawionym przypadku Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, zamiast dokładnie przeanalizować charakter zanieczyszczeń, bezrefleksyjnie powiązał je z awarią kanalizacji sanitarnej, mimo że wyniki badań wskazywały na obecność substancji, które nie mają charakteru biologicznego i nie są typowe dla takich awarii. Na tym tle NSA wykazał się rzetelnym podejściem, przeanalizował bowiem dostępne dokumenty i wskazał, że zanieczyszczenie najprawdopodobniej ma charakter historyczny i wynika z wcześniejszego użytkowania terenu – działalności kolejowej. Cała sprawa pokazuje jednak, że przy odpowiedniej ocenie materiału dowodowego spór mógłby zostać rozwiązany na wczesnym etapie, bez angażowania do tego sądu. Tymczasem, jak się wydaje, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie wykorzystał w pełni materiału znajdującego się w aktach sprawy.

5. Podsumowanie

Niniejsze opracowanie miało na celu identyfikację przyczyn powstawania sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej. Analiza orzecznictwa NSA w tej materii pozwoliła wyłonić najczęstsze powody powstawania tych sporów. Z przeprowadzonych badań wynika, że niepełne lub nieprecyzyjne konstruowanie przepisów przejściowych lub brak precyzji przepisów określających właściwość organu odwoławczego oraz błędna ocena stanu faktycznego przez organy administracji publicznej mogą stanowić główne czynniki prowadzące do powstawania sporów. Rozważania teoretyczne autorki zostały poparte przykładami z orzecznictwa NSA, dzięki czemu możliwe stało się bardziej praktyczne spojrzenie na rolę instytucji rozstrzygania sporów kompetencyjnych oraz identyfikację

czynników prowadzących do ich powstawania. Takie praktyczne ujęcie pozwala autorce opracowania ocenić rolę instytucji rozstrzygania sporów kompetencyjnych w sposób pozytywny. Na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego tylko instytucja rozstrzygania sporów kompetencyjnych jest w stanie wiążąco rozstrzygnąć, który organ jest kompetentny do załatwienia określonej sprawy administracyjnej. W doktrynie podnosi się, że instytucja rozstrzygania sporów kompetencyjnych zmniejsza ryzyko załatwiania spraw bez podstawy prawnej przez organy administracji publicznej (zasada legalizmu) oraz zwiększa zaufanie uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej⁶⁶. Niemniej, jak słusznie zauważa się w piśmiennictwie, spory kompetencyjne powinny występować w demokratycznym państwie prawa bardzo rzadko, gdyż władza sądownicza i organy administracji publicznej nie mogą zastępować państwa w prawidłowym konstruowaniu przepisów prawnych⁶⁷. Z tym stanowiskiem nie sposób się nie zgodzić.

Bibliografia załącznikowa

- Adamiak B., *Uwagi o koncepcji właściwości instancyjnej w postępowaniu administracyjnym*, w: *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2022
- Chróścielewski W., Tarno J.P., Dańczak P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 8, Warszawa 2021
- Defecińska-Tomczak K., *Przekazanie sprawy do organu właściwego a negatywne spory o właściwość*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010
- Dębska M.M., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2024
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 8, Warszawa 2023, Legalis/el.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, LEX/el.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. 3, Warszawa 2023, LEX/el.
- Korzeniewski D., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako wytyczne dla organów administracji publicznej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2023, nr 2(80)
- Kowalewski M., *Spór o właściwość a spór kompetencyjny w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Administracyjne” 2021, nr 2(14)
- Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2021
- Skoczylas A., *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA*, Warszawa 2008, LEX/el.
- Wielki słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2018
- Wierczyński G., *Komentarz do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 283)*, w: G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2016, LEX/el.
- Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, LEX/el.
- Zajac W., *Przepisy przejściowe a zasada działania nowego prawa wprost*, <https://rcl.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/arttykul4.pdf>.
- Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, red. D. Szafrński, wyd. 2, Warszawa 2016, Legalis/el.

⁶⁶ A. Paduch, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 225.

⁶⁷ Tamże.

Summary

of the article: **Causes of competence disputes between local self-government authorities and government administration authorities**

This article addresses the issue of the emergence of jurisdictional disputes between local self-government bodies and government administration authorities. The author begins by explaining what jurisdictional disputes are and then attempts to identify the reasons behind their occurrence. The causes identified are based on scientific research of case law available in the Internet Legal Information Systems LEX and Legalis. The theoretical considerations will be supplemented with selected cases from judicial practice, which will provide a better understanding of the mechanisms leading to jurisdictional disputes. This will be particularly useful in presenting the different positions of the public administration bodies involved, their arguments, and how such disputes are resolved by the Supreme Administrative Court.

Keywords: competence dispute, local self-government authorities, government administration authorities, emergence of jurisdictional disputes.

ORZECZNICTWO

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Rozporządzenia (EWG) nr 3821/85 i (UE) nr 165/2014 – Obowiązek okresowego przeglądu tachografów – Odstępstwo – Artykuł 49 ust. 1 zdanie ostatnie i art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zasada działania wstecz względniejszej ustawy karnej – Sankcje administracyjne o charakterze karnym – Skarga kasacyjna – Nowa ustawa, która weszła w życie po wydaniu wyroku zaskarżonego skargą kasacyjną – Pojęcie „prawomocne orzeczenie o karze”

Wyrok TS z dnia 1 sierpnia 2025 r. sprawie C-544/23 *T.T., BAJI Trans s.r.o. przeciwko Národný inšpektorát práce*, ECLI:EU:C:2025:614

Wstęp

Komentowany wyrok dotyczy zagadnień prawnych związanych z wymierzeniem przez organ państwa członkowskiego administracyjnej kary (sankcji) pieniężnej za przewożenie betonu pojazdem, którego tachograf nie posiadał ważnego przeglądu okresowego, w szczególności: czy państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 Karty i czy Karta ma zastosowanie, gdy zgodnie z odnośnymi rozporządzeniami UE państwo nakłada na kierowcę pojazdu administracyjną karę (sankcję) pieniężną za naruszenie przez niego obowiązków ustanowionych w tych rozporządzeniach; czy owe kary (sankcje) mają charakter karny, a wobec tego czy ma do nich zastosowanie art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty, w sytuacji gdy ta kara (sankcja) została nałożona na podstawie przepisu, który po przyjęciu kary (sankcji) został zmieniony w ten sposób, że jest względniejszy dla osoby, na którą ową sankcję nałożono; czy najwyższy sąd administracyjny, do którego wniesiono skargę kasacyjną od orzeczenia sądowego, którym odrzucono skargę wniesioną na odnośną administracyjną karę pieniężną, jest co do zasady zobowiązany do zastosowania uregulowań krajowych względniejszych dla osoby, wobec której orzeczono karę, które to uregulowania weszły w życie po wydaniu tego orzeczenia sądowego; czy i jakie znaczenie w sprawie ma kwalifikacja takiego orzeczenia jako orzeczenia prawomocnego zgodnie z prawem krajowym?

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

„Decyzją administracyjną z dnia 8 grudnia 2016 r. T.T. został uznany za winnego naruszenia § 38 ust. 1 lit. a/ ppkt 1 ustawy nr 462/2007, ponieważ w dniu

4 listopada 2015 r. przewoził beton należącym do BAJI Trans pojazdem, którego tachograf nie posiadał ważnego przeglądu okresowego. (...) na T.T. nałożono karę pieniężną w wysokości 200 EUR” (pkt 30 wyroku).

„Orzeczeniem z dnia 27 marca 2019 r. Krajský súd v Bratislave (sąd okręgowy w Bratysławie) odrzucił skargę BAJI Trans jako niedopuszczalną, a skargę T.T. oddalił jako bezzasadną. Sąd ten stwierdził w szczególności, że obowiązek użytkowania tachografów w pojazdach używanych do przewozu drogowego został wprowadzony w art. 3 rozporządzenia nr 3821/85, a także w § 2 ust. 1 ustawy nr 461/2007 – z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w art. 3 i 13 rozporządzenia nr 561/2006. Wyjątki te nie obejmowały jednak pojazdów przeznaczonych do przewozu betonu” (pkt 33 wyroku).

T.T. i BAJI Trans wnieśli do Najvyšší súd Slovenskej republiky (sądu najwyższego Republiki Słowackiej), będącego sądem odsyłającym, skargę kasacyjną od tego orzeczenia. Skarżący podkreślili, że „rozporządzenie nr 561/2006 zostało zmienione rozporządzeniem 2020/1054. Na skutek tej zmiany, która nastąpiła po złożeniu przez nich skargi kasacyjnej, czyny popełnione w dniu 4 listopada 2015 r. przestały być czynami niezgodnymi z prawem. W związku z tym zmiana taka powinna zostać uwzględniona – zgodnie z art. 50 ust. 6 konstytucji Republiki Słowackiej” (pkt 34–35 wyroku).

„(...) sąd odsyłający wskazał, że zasadę retroaktywnego stosowania względniejszej ustawy karnej (*lex mitior*) zapisano w art. 49 Karty (...) [oraz] że artykuł ten można stosować jedynie wtedy, gdy spór w postępowaniu głównym dotyczy sytuacji, w której państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty” (pkt 37 wyroku).

„Ze względu na to, że ustawy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym przyjęto w celu wykonania rozporządzeń nr 3821/85 i nr 165/2014, w tym w celu wykonania wynikającego z tych rozporządzeń obowiązku ustanowienia przepisów dotyczących sankcji, sąd odsyłający skłania się ku stwierdzeniu, po pierwsze, że poprzez rozstrzygnięcie w sprawie winy T.T. i ukaranie go państwowa inspekcja pracy zastosowała prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty, a po drugie, że również on sam zastosuje to prawo, gdy wyda orzeczenie w sprawie rozpoznawanej przez siebie skargi kasacyjnej. Sąd ów chce jednak, by Trybunał potwierdził tę wykładnię” (pkt 38 wyroku).

W dalszej kolejności „sąd odsyłający uważa, że w celu spełnienia wymogów określonych w art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (...), zarówno organy administracyjne nakładające sankcje na jednostki, jak i sądy rozpoznające skargi o merytoryczne rozstrzygnięcie sporu wnoszone na decyzje administracyjne powinny być zobowiązane do stosowania zasady działania wstecz względniejszej ustawy karnej”. W ocenie Sądu „to samo rozumowanie odnosi się do art. 49 ust. 1 Karty”. Mimo to wymaga wyjaśnienia, czy „postanowienie to ma zastosowanie zarówno w ramach postępowania skutkującego sankcją administracyjną, jak i do postępowania sądowego mającego na celu kontrolę zgodności tej sankcji z prawem” (pkt 39 wyroku).

Wreszcie „sąd odsyłający zastanawia się, czy do niego – jako do sądu kasacyjnego – należy zastosowanie względniejszej ustawy karnej przyjętej po wydaniu orzeczenia sądowego, które uznaje się za prawomocne zgodnie z prawem krajowym, a od którego BAJI Trans i T.T. wnieśli skargę kasacyjną” (pkt 40 wyroku).

„Sąd odsyłający uważa, że nawet w braku stosownego wniosku musi uwzględnić podstawowe zasady wymierzania kar, w tym – zasadę działania wstecz względniejszej ustawy karnej” (pkt 42 wyroku).

„Sąd ten wskazuje jednak, po pierwsze, że w prawie słowackim skarga kasacyjna jest teoretycznie uważana za nadzwyczajny środek zaskarżenia (...), a po drugie, że jest on związany stanem prawnym istniejącym w chwili wydania owego orzeczenia” (pkt 43 wyroku).

„W tych okolicznościach Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (najwyższy sąd administracyjny Republiki Słowackiej) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

«1) Czy art. 51 ust. 1 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie stosuje prawo Unii, jeżeli zgodnie z prawem krajowym nakłada sankcję administracyjną za naruszenie obowiązku, w sytuacji gdy obowiązek ten wynika z prawa Unii i gdy państwa członkowskie są zobowiązane wymierzać karę za jego naruszenie, jak w przypadku art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 3821/85 i art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014?

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze – czy art. 49 ust. 1 [Karty] i przyjętą w nim zasadę *lex posterior mitius* należy interpretować w ten sposób, że znajduje on zastosowanie także do nakładania sankcji za delikty administracyjne w przypadku, w którym o winie i karze rozstrzyga najpierw nie organ sądowy, ale organ administracyjny, i że zasada ta ma następnie zastosowanie również do kontroli decyzji tego organu administracyjnego przez sąd administracyjny?

3) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie – czy art. 49 [Karty] i przyjętą w nim zasadę *lex posterior mitius* należy interpretować w ten sposób, że znajduje on zastosowanie w krajowym postępowaniu administracyjnym bądź w postępowaniu sądowym bez względu na ich etap?

4) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie trzecie – według jakich kryteriów ustala się ten etap? Konkretnie, czy art. 49 [Karty] i przyjętą w nim zasadę *lex posterior mitius* należy interpretować w ten sposób, że znajduje on zastosowanie w postępowaniu sądownoadministracyjnym w przedmiocie środka zaskarżenia, jakim jest skarga kasacyjna, a więc że sąd, którym jest Najvyšší správny súd Slovenskej republiky [najwyższy sąd administracyjny Republiki Słowackiej], rozpatrujący tę skargę kasacyjną w drugiej i ostatniej instancji, powinien uwzględnić zmianę przepisów prawnych na korzyść sprawcy deliktu administracyjnego, będącego przedmiotem postępowania przed organem administracyjnym, a nie sądem, do której to zmiany doszło dopiero po wydaniu poddawanego kontroli [sądu ostatniej instancji] orzeczenia sądu administracyjnego niższej instancji, które jest prawomocne?»” (pkt 45 wyroku).

Opinia rzecznika generalnego Jeana Richarda de la Toura,
ECLI:EU:C:2025:53

W ocenie rzecznika generalnego przez pierwsze pytanie prejudycjalne „sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 51 ust. 1 Karty należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu tego postanowienia,

po pierwsze, gdy przewiduje nałożenie sankcji administracyjnej za naruszenie obowiązków dotyczących wyposażenia pojazdów używanych do przewozu rzeczy w tachografy oraz okresowych przeglądów tachografów zgodnie z dyspozycją art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 3821/85 i art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014, a po drugie, gdy sprawuje kontrolę sądową w odniesieniu do tej sankcji” (pkt 36 opinii).

Zdaniem rzecznika generalnego „nie ma najmniejszej wątpliwości, że odpowiedź jest twierdząca” (pkt 37 opinii).

„W niniejszym przypadku zarówno rozporządzenie nr 3821/85, mające zastosowanie w dacie popełnienia wykroczenia, jak i uchylające je rozporządzenie nr 165/2014, nakładają wymóg wyposażenia pojazdów przewożących rzeczy w tachografy, a także wymóg okresowych przeglądów tych tachografów. Ponadto na mocy tych rozporządzeń, a mianowicie, odpowiednio, art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 3821/85 i art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014, państwa członkowskie są obowiązane do wprowadzenia sankcji za naruszenie przepisów tych rozporządzeń. Zatem jeżeli państwo członkowskie wypełnia ustanowiony w przepisie prawa Unii obowiązek ustanowienia sankcji za naruszenia wskazane w tym przepisie, stosuje ono prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty. W konsekwencji, nakładając grzywnę administracyjną taką jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, organy słowackie stosowały prawo Unii. To samo odnosi się do sądowej kontroli, jakiej została poddana ta grzywna” (pkt 42–43 opinii).

„Skoro zatem stosowanie przez sąd krajowy rozporządzeń nr 3821/85 i 165/2014 jest stosowaniem prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty, sąd ten przy sprawowaniu tej kontroli powinien spełniać wymogi wynikające z praw podstawowych zapisanych w Karcie” (pkt 44 opinii).

„Prawdą jest, że pytania prejudycjalne oparte są na ustaleniu, że słowacki ustawodawca obecnie uchylił obowiązek wyposażenia pojazdów przewożących beton towarowy w tachografy. Jednakże wprowadzając ów wyjątek, ustawodawca ten jedynie skorzystał z uprawnienia przyznanego mu zarówno przez art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 3821/85, jak i art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 165/2014. Otóż należy uznać, że państwo członkowskie korzystające z zakresu uznania czy swobody oceny, które stanowią integralną część systemu ustanowionego na mocy aktu prawa Unii, stosuje to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty” (pkt 45 opinii).

„Poprzez swoje drugie pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy zapisaną w art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty zasadę działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej należy interpretować w ten sposób, że ma ona zastosowanie zarówno w przypadku nakładania sankcji administracyjnych zgodnie z dyspozycją art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 3821/85 i art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014, jak i w przypadku sądowej kontroli tych sankcji” (pkt 48 opinii).

Rzecznik generalny wskazał w tym przedmiocie, że „Zgodnie z art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty zasada działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej (*lex mitior*) stanowi, że jeśli ustawa, która weszła w życie po popełnieniu czynu zabronionego pod groźbą kary, przewiduje karę łagodniejszą, ta właśnie kara ma zastosowanie” (pkt 49 opinii) oraz że „art. 49 ust. 1 Karty ma zastosowanie w sprawach karnych” (pkt 50 opinii). „Aby zatem ustalić, czy postanowienie to ma zastosowanie,

należy zbadać, czy środek taki jak rozpatrywana w postępowaniu głównym sankcja administracyjna ma charakter karny” (pkt 51 opinii). Rzecznik generalny przypomniał w tym względzie, że „istotne są trzy kryteria oceny karnego charakteru sankcji («kryteria z wyroku Engel»: kwalifikacja prawna czynu zabronionego w prawie krajowym; sam charakter czynu zabronionego; oraz charakter i stopień dolegliwości grożącej zainteresowanemu sankcji. Nawet bowiem w przypadku czynów, które nie są kwalifikowane jako «karalne» przez prawo krajowe, taki charakter może wynikać z samego charakteru danego czynu i stopnia dolegliwości grożącej za jego popełnienie sankcji” (pkt 52–53 opinii).

„Co się tyczy pierwszego kryterium, dotyczącego kwalifikacji czynu zabronionego w prawie krajowym, nie wydaje się, aby prawo słowackie traktowało popełniony przez T.T. czyn jako czyn karalny” (pkt 55 opinii).

„Jeśli chodzi o drugie kryterium, dotyczące samego charakteru czynu zabronionego, wymaga ono zbadania, czy rozpatrywany przepis realizuje w szczególności cel represyjny, co jest charakterystyczne dla sankcji o charakterze karnym w rozumieniu art. 49 Karty. W tym względzie Trybunał wyjaśnił już, że sama okoliczność, iż przepis ten realizuje również cel prewencyjny, nie może pozbawić go kwalifikacji «sankcji karnej». Z samej natury sankcji karnych wynika bowiem, że zmierzają one zarówno do represji, jak i do zapobiegania bezprawnym zachowaniom. Natomiast środek, który ogranicza się do naprawienia szkody wyrządzonej danym czynem zabronionym, nie ma charakteru karnego” (pkt 56 opinii).

„W niniejszym przypadku jest bezsporne, że poprzez wprowadzenie obowiązku instalowania tachografu w pewnych kategoriach pojazdów oraz poddawania go przeglądowi okresowemu przepisy Unii realizują cele polegające na poprawie zarówno warunków socjalnych pracowników, do których przepisy te mają zastosowanie, jak i bezpieczeństwa drogowego. Nie ulega wątpliwości, że celem sankcji, do wprowadzenia których zobligowane są państwa członkowskie, jest zwalczanie naruszeń tego obowiązku” (pkt 57 opinii).

„Jeśli chodzi o trzecie kryterium, a mianowicie stopień dolegliwości sankcji administracyjnej, z wyjaśnień udzielonych co do tej kwestii podczas rozprawy wynika, że stopień dolegliwości tej sankcji wydaje się znaczny” (pkt 59 opinii).

„Okoliczność, że rozpatrywane w postępowaniu głównym wykroczenie jest zagrożone karą grzywny, której kwota, według informacji udzielonych Trybunałowi podczas rozprawy, może sięgać 1660 EUR, świadczy o dolegliwym charakterze omawianej sankcji” (pkt 61 opinii).

W ocenie rzecznika „Wszystkie te okoliczności skłaniają (...) do wniosku, że dwa z kryteriów z wyroku Engel są spełnione oraz że sąd odsyłający będzie mógł stwierdzić, iż rozpatrywana w postępowaniu głównym sankcja ma charakter karny w rozumieniu art. 49 ust. 1 Karty. (...)” (pkt 62 opinii).

„W związku z tym wydaje mi się bardzo mało prawdopodobne, aby sąd odsyłający na podstawie informacji, którymi dysponuje, doszedł do wniosku, że rozpatrywana w postępowaniu głównym grzywna nie jest sankcją o charakterze karnym. Gdyby jednakże miał on dojść do takiego wniosku, art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty nie miałoby zastosowania. Należałoby wówczas ustalić, czy podobne

konsekwencje można wywodzić z ogólnej zasady prawa Unii, która rozciąga zasadę działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej na wszystkie sankcje administracyjne, bez konieczności ustalania ich karnego charakteru” (pkt 63 opinii). Zdaniem rzecznika generalnego odpowiedź jest przecząca (pkt 64 opinii).

Nie uważa on natomiast, że „zasadę działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej należy stosować jako ogólną zasadę prawa Unii do sankcji administracyjnych, które nie mają charakteru karnego. Rozciągnięcie takiej zasady na owe sankcje skutkowałoby bowiem tym, że uprzednia weryfikacja charakteru karnego danej sankcji do celów stosowania art. 49 ust. 1 Karty stałaby się zbędna, co byłoby sprzeczne z wolą autorów tego postanowienia, aby ograniczyć je do dziedziny prawa karnego. Poza tym nie wydaje mi się, aby takie rozciągnięcie mogło opierać się na wspólnych państwom członkowskim tradycjach konstytucyjnych” (pkt 66 opinii).

W przedmiocie zamiaru przyjęcia przez prawodawcę łagodniejszej ustawy karnej rzecznik generalny wskazał, że „Dodanie do art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006 lit. r/ na mocy rozporządzenia 2020/1054, który to przepis umożliwia państwom członkowskim wprowadzenie odstępstwa od obowiązku wyposażania pojazdów wykorzystywanych do dostarczania betonu towarowego w tachografy, oraz zawarta w § 2 ust. 2 ustawy nr 461/2007 definicja odstępstw sformułowana za pomocą ogólnego odesłania do art. 3 i art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 561/2006 świadczą bowiem o zmianie stanowiska prawodawcy Unii i słowackiego ustawodawcy co do konieczności nałożenia takiego obowiązku w odniesieniu do tej kategorii pojazdów oraz, w konsekwencji, co do karalności braku tachografu lub jego ważnego przeglądu w przypadku tej kategorii pojazdów. Wydaje się, że powodem tej zmiany stanowiska jest specyfika przewozu betonu towarowego, który to przewóz odbywa się na relatywnie niewielkich odległościach, w związku z czym użyteczność wymogu instalowania tachografu w pojazdach przewożących taki beton mogła być podawana w wątpliwość” (pkt 78 opinii).

„Skoro zatem zmiana przepisów umożliwia państwom członkowskim wyłączenie obowiązku wyposażenia w tachograf pojazdów wykorzystywanych do dostarczania betonu towarowego, można na tej podstawie wnioskować o zmianie postrzegania przez prawodawcę Unii – zaaprobowanej przez słowackiego prawodawcę, który skorzystał z tej możliwości – kwestii konieczności karania uchybień temu obowiązkowi w przypadku tej kategorii pojazdów. Ponieważ ta zamiana przepisów prowadzi do wyłączenia kierowców pojazdów wykorzystywanych do dostarczania betonu towarowego z kręgu osób, którym można postawić zarzut popełnienia wykroczenia, o którym mowa w § 38 ustawy nr 462/2007, zmiana ta nie odnosi się do zewnętrznej sytuacji faktycznej ani do czysto ekonomicznej i technicznej oceny niemającej związku z definicją znamion tego wykroczenia” (pkt 79 opinii).

„W tym względzie jest obojętne, że podstawa prawna wykroczenia, jaką stanowi ten art. 38, pozostaje niezmienną. Zmiana normatywna wynikająca z przyznania państwom członkowskim możliwości wprowadzenia odstępstw dla pewnych kategorii pojazdów jest bowiem zawarta w przepisie akcesoryjnym względem ustawy wprowadzającej karalność, który to przepis określa sytuacje faktyczne, w których wypełnione są znamiona wykroczenia. (...)” (pkt 80 opinii).

Zdaniem rzecznika generalnego „zapisaną w art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty zasadę działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej należy interpretować w ten sposób, iż ma ona zastosowanie zarówno w przypadku nakładania sankcji administracyjnych zgodnie z dyspozycją art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 3821/85 i art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014, jak i w przypadku ich sądowej kontroli, ponieważ sankcje te mają charakter karny, a nowa ustawa, uchylając obowiązek wyposażania pojazdów wykorzystywanych do dostarczania betonu towarowego w tachografy, odzwierciedla zmianę stanowiska prawodawcy co do niezbędności penalizacji uchybień temu obowiązkowi” (pkt 81 opinii).

W ocenie rzecznika generalnego „Poprzez swoje pytania trzecie i czwarte (...) sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału, aby ten orzekł, czy zapisana w art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty zasada działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej wymaga, aby sąd ten przy rozpoznawaniu wniesionej do niego skargi kasacyjnej uwzględnił łagodniejszą ustawę karną, która weszła w życie po wydaniu orzeczenia sądu administracyjnego niższej instancji, które uprawomocniło się zgodnie z prawem krajowym i jest przedmiotem tej skargi” (pkt 82 opinii).

„Sąd odsyłający chciałby zatem ustalić, czy zasadę tę należy stosować na wszystkich etapach postępowania sądowego, w tym na etapie skargi kasacyjnej, biorąc pod uwagę prawne odrębności tej fazy postępowania sądowego, w sytuacji gdy łagodniejsza ustawa weszła w życie podczas tej fazy. (...)” (pkt 83 opinii).

W przedmiocie znaczenia prawomocności orzeczenia sądowego dla stosowania zasady działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej rzecznik stwierdził, że „Chodzi tu o ustalenie, czy stosowanie zasady działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej można wykluczyć w postępowaniu kasacyjnym takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym z tego powodu, że postępowanie kasacyjne, mające za przedmiot kontrolę orzeczenia sądu administracyjnego niższej instancji, jest następstwem postępowania, w którym sąd ten wydał orzeczenie, które zgodnie z prawem słowackim stało się prawomocne” (pkt 88 opinii).

„Zasada działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej ma natomiast zastosowanie do chwili wydania prawomocnego wyroku. Kluczowe jest zatem ustalenie w każdym przypadku, czy zapadł taki wyrok” (pkt 91 opinii).

„Artykuł 49 ust. 1 Karty nie zawiera definicji «prawomocnego wyroku», ani nawet nie posługuje się tym pojęciem. Jednakże skoro pojęcie to jest kluczowe dla rozstrzygnięcia, czy zapisana w tym postanowieniu zasada działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej ma zastosowanie, oraz w interesie jednolitego stosowania tej zasady w Unii, należy ustalić pewne cechy charakterystyczne umożliwiające nakreślenie jego zakresu znaczeniowego. W tym celu można się posłużyć pojęciem «prawomocnego wyroku» zawartym w art. 50 Karty, w którym zapisana jest zasada *ne bis in idem*, oraz wyciągnąć wnioski z orzecznictwa ETPC dotyczącego tej zasady” (pkt 94 opinii).

W ocenie rzecznika generalnego „mimo że weryfikacji prawomocności orzeczenia sądowego należy dokonywać na podstawie prawa państwa członkowskiego, w którym je wydano, to prawomocności takiego orzeczenia do celów stosowania art. 49 ust. 1 Karty nie można stwierdzić, gdy orzeczenie to nie stało się niezaskarżalne

w takim znaczeniu, że nie można go wzruszyć w drodze środka odwoławczego, który może zostać wniesion[y] przez osobę skazaną w określonym terminie. O ile zatem punktem wyjścia tej weryfikacji powinno być prawo krajowe, o tyle nie można poprzestać wyłącznie na kwalifikacjach przyjętych w prawie krajowym, gdyż zagrażałoby to skutecznemu i jednolitemu stosowaniu zapisanej w tym postanowieniu zasady działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej. Jeżeli z analizy prawa krajowego wynika, że orzeczenie wydane przez sąd administracyjny może być zaskarżone do sądu wyższej instancji przez osobę skazaną w drodze środka odwoławczego w określonym terminie, moim zdaniem zasadę tę należałoby zastosować” (pkt 99 opinii).

„Podsumowując: do celów stosowania zasady działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej przez sprawę, która nie została prawomocnie osądzona, należy zatem rozumieć sprawę, w której nie zapadło orzeczenie, które stało się niezaskarżalne, to znaczy orzeczenie, w przypadku którego wyczerpano zwyczajne środki odwoławcze lub nie skorzystano z nich w przepisanych terminach” (pkt 100 opinii).

„Istotne dla celów stosowania zasady działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej jest zweryfikowanie, z pominięciem rozróżnień i kwalifikacji proceduralnych właściwych każdemu prawu krajowemu, czy wydane przez sąd administracyjny orzeczenie stało się niezaskarżalne, w tym znaczeniu, że nie można go już wzruszyć przed sądem wyższej instancji w drodze skorzystania przez osobę skazaną ze środka odwoławczego w określonym terminie. Orzeczenie sądowe, które zgodnie z prawem państwa członkowskiego nie jest niezaskarżalne, nie może bowiem stanowić przeszkody procesowej w stosowaniu tej zasady. Z wyłożonych wcześniej powodów w niniejszym przypadku nie można stwierdzić, że orzeczenie stało się niezaskarżalne. Wynika z tego, że wspomniana zasada znajduje w pełni zastosowanie” (pkt 104 opinii).

Następnie rzecznik generalny odniósł się do kwestii, czy odrębności prawne skargi kasacyjnej stanowią przeszkodę proceduralną dla stosowania zasady działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej. W tym względzie wskazał, że „Źródłem wątpliwości sądu odsyłającego co do stosowania wspomnianej zasady w sytuacji, gdy nowa ustawa wchodzi w życie po wniesieniu skargi kasacyjnej, są odrębności tego etapu postępowania sądowego. Inaczej niż sądy niższych instancji sąd kasacyjny jest bowiem sądem prawa, a nie sądem faktu. Istota sprawy została zatem prawomocnie osądzona przez sąd administracyjny i nie podlega już ponownemu badaniu przez sąd kasacyjny, którego rolą jest kontrolowanie, czy sąd niższej instancji prawidłowo zastosował normę prawną” (pkt 109 opinii).

„(...) Powstaje zatem zagadnienie, czy sąd kasacyjny, którego zadaniem jest kontrolowanie prawidłowości stosowania prawa przez sąd orzekający co do istoty, powinien, niezależnie od owych przyczyn temporalnych, uwzględnić tę nową ustawę, aby ewentualnie uchylić orzeczenie sądu orzekającego co do istoty oraz, stosownie do okoliczności, przekazać mu sprawę do ponownego rozpoznania” (pkt 111 opinii). Zdaniem rzecznika generalnego „na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco” (pkt 112 opinii).

„(...) zasadę działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej należy stosować w sytuacji, gdy ustawa taka wchodzi w życie przed wydaniem orzeczenia w wyniku

skargi kasacyjnej, w tym także w sytuacji, gdy sąd kasacyjny dokonuje kontroli ograniczonej do naruszeń prawa. Zatem sąd orzekający w ostatniej instancji ma obowiązek zastosowania łagodniejszej ustawy karnej niezależnie od tego, czy weszła ona w życie przed wydaniem orzeczenia sądu administracyjnego niższej instancji, które podlega jego kontroli, czy też po jego wydaniu” (pkt 116 opinii).

„Aby nadać pełne znaczenie zasadzie działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej, należy zneutralizować rozróżnienia proceduralne związane z poszczególnymi etapami postępowania sądowego, w trakcie których zasada ta ma znaleźć zastosowanie. Odrębności postępowań sądowoadministracyjnych charakterystyczne dla każdego państwa członkowskiego (takie jak prawomocność lub powaga rzeczy osądzonej wyroku wydanego przez sąd niższej instancji czy też skutek zawieszający skargi kasacyjnej bądź jego brak) nie powinny bowiem skutkować ograniczeniem temporalnego zakresu stosowania tej zasady do pewnych etapów postępowania sądowego, dopóki w sprawie rozpatrywanego czynu zabronionego nie zapadło orzeczenie, które stało się niezaskarżalne” (pkt 117 opinii).

„W szczególności należy dostosować kompetencje sądu kasacyjnego, tak aby umożliwić mu zastosowanie łagodniejszej ustawy karnej, która weszła w życie po wydaniu wyroku zaskarżonego skargą kasacyjną, której to ustawy sąd administracyjny niższej instancji nie mógł uwzględnić w dacie orzekania. Sąd kasacyjny powinien zatem mieć możliwość uwzględnienia skargi kasacyjnej, mimo że co do zasady nie można uznać, iż zaskarżony wyrok jest obciążony naruszeniem prawa z tego tylko powodu, że nie została zastosowana ustawa, która w dacie jego wydania jeszcze nie obowiązywała. Powinno to skutkować pominięciem przez ten sąd przepisów jego prawa krajowego, które mogłyby uniemożliwić mu wykonywanie jego kompetencji zgodnie z zasadą działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej, lub dokonaniem ich wykładni zgodnej z prawem Unii” (pkt 118 opinii).

„(...) ani kwalifikacja wyroku w prawie słowackim jako «prawomocnego», ani okoliczność, że skarga kasacyjna jest postrzegana w tym prawie jako nadzwyczajny środek odwoławczy, ani odrębności proceduralne skargi kasacyjnej nie powinny stać na przeszkodzie stosowaniu zapisanej w art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty zasady działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej, gdyż ograniczyłoby to nadmiernie zakres tej zasady” (pkt 121 opinii).

Rzecznik generalny proponuje, „aby na pytania prejudycjalne postawione przez Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (najwyższy sąd administracyjny Republiki Słowackiej) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

1) Artykuł 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że: państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu tego postanowienia, po pierwsze, gdy wprowadza na podstawie prawa Unii przepis nakładający sankcję administracyjną za naruszenie obowiązków odnoszących się do wyposażenia pojazdów używanych do przewozu rzeczy w tachografy i do okresowych przeglądów tachografów, a po drugie, gdy sprawuje sądową kontrolę w odniesieniu do tej sankcji.

2) Zasadę działania wstecz łagodniejszej ustawy karnej zapisaną w art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że:

– ma ona zastosowanie zarówno w przypadku nakładania sankcji administracyjnych, jak i w przypadku ich sądowej kontroli, ponieważ sankcje te mają charakter karny, a nowa ustawa, poprzez uchylenie obowiązku wyposażania pojazdów wykorzystywanych do dostarczania betonu towarowego w tachografy, odzwierciedla zmianę stanowiska prawodawcy co do niezbędności penalizacji uchybień temu obowiązkowi;

– zobowiązuje ona sąd krajowy do uwzględnienia, przy rozpatrywaniu wniesionej do niego skargi kasacyjnej, łagodniejszej ustawy karnej, która weszła w życie po wydaniu przez sąd administracyjny niższej instancji orzeczenia, które uprawnomocniło się zgodnie z prawem krajowym i jest przedmiotem tej skargi kasacyjnej, o ile orzeczenie to nie stało się niezaskarżalne, ponieważ może zostać zaskarżone w ramach skorzystania przez osobę skazaną ze środka odwoławczego w określonym terminie” (pkt 122 opinii).

Wyrok Trybunału (streszczenie)

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał stwierdził, że państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty i że Karta ta ma wobec tego zastosowanie, gdy po pierwsze, zgodnie z rozporządzeniem nr 3821/85 i z rozporządzeniem nr 165/2014, państwo to nakłada na kierowcę pojazdu sankcję administracyjną za naruszenie przez niego obowiązków ustanowionych w owych rozporządzeniach. Po drugie, jest tak również, gdy korzysta ono następnie z przyznanego mu w tym ostatnim rozporządzeniu uprawnienia do zwolnienia z wypełniania takich obowiązków w odniesieniu do niektórych pojazdów używanych do przewozu drogowego (pkt 58 wyroku).

Przed wszystkim bowiem w dniu popełnienia przez T.T. naruszenia „zarówno rozporządzenie nr 3821/85, jak i rozporządzenie nr 165/2014 ustanawiały – bez możliwości odstępstwa – zarówno obowiązek wyposażenia w tachografy pojazdów takich jak pojazd rozpatrywany w postępowaniu głównym, jak i okresowego przeglądu tych tachografów. Ponadto (...) [obydwa te rozporządzenia] zobowiązują (...) państwa członkowskie do nakładania sankcji za [ich] naruszanie (...)” (pkt 51 wyroku). Zatem poprzez przyjęcie uregulowań krajowych ustanawiających obowiązek użytkowania tachografu we wszystkich pojazdach używanych do przewozu drogowego i nałożenie sankcji administracyjnej na T.T. za nieprzestrzeganie obowiązków dotyczących okresowego przeglądu tachografu, w który ów pojazd powinien być wyposażony, organy słowackie zastosowały prawo Unii (pkt 52 wyroku).

Ponadto Trybunał wskazał, że „spór w postępowaniu głównym dotyczy, konkretnie, możliwości nałożenia na T.T. sankcji za popełnienie (...) [rozpatrywanego] naruszenia przed wejściem w życie rozporządzenia 2020/1054, podczas gdy na mocy owego rozporządzenia w związku (...) [ze wspomnianymi wcześniej uregulowaniami krajowymi] pojazdy do przewozu betonu towarowego są od tamtego czasu wyłączone, w prawie słowackim, z wymogu posiadania tachografu” (pkt 53

wyroku). Otóż taka zmiana mających zastosowanie uregulowań krajowych – które są przepisami przyjętymi w ramach uprawnień dyskrecjonalnych lub uprawnień w zakresie oceny – stanowiących integralną część systemu ustanowionego na mocy aktu prawa Unii, również jest stosowaniem prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty (pkt 56 wyroku).

W drugiej kolejności Trybunał orzekł, że „art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty (...) może (...) mieć zastosowanie do sankcji administracyjnej o charakterze karnym nałożonej na podstawie przepisu, który po przyjęciu owej sankcji został zmieniony w ten sposób, że jest względniejszy dla osoby, na którą ową sankcję nałożono, o ile zmiana ta odzwierciedla zmianę stanowiska co do kwalifikacji karnej czynów poświadczonych przez tę osobę lub co do grożącej za te czyny kary” (pkt 94 wyroku).

Aby dojść do tego wniosku, Trybunał przypomniał przede wszystkim, że stosowanie tego postanowienia zakłada zmianę regulacji prawnych w czasie i odzwierciedla zmianę stanowiska korzystną dla sprawcy czynu zabronionego (pkt 81 wyroku). „Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł już, że art. 7 EKPC nie gwarantuje stosowania z mocą wsteczną zmienionej regulacji, względniejszej dla sprawcy czynu zabronionego, jeżeli ową zmianę można uzasadnić jedynie zmianą okoliczności faktycznych po popełnieniu tego czynu i nie ma ona w związku z tym znaczenia dla oceny czynu zabronionego jako takiego” (pkt 82 wyroku).

„W niniejszej sprawie (...) na T.T. nałożono sankcję za prowadzenie (...) wykorzystanego do dostarczania betonu towarowego pojazdu, którego tachograf nie posiadał ważnego przeglądu okresowego” (pkt 83 wyroku).

Widać wyraźnie, że „przepisy prawa Unii dotyczące obowiązku wyposażenia niektórych pojazdów w tachografy i zapewnienia ich okresowego przeglądu zostały zmienione – po popełnieniu wykroczenia przez T.T. – w sposób, który mógłby być dla niego korzystny, gdyby organy słowackie zdecydowały, zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 165/2014, o zwolnieniu tego rodzaju pojazdów z wymogu posiadania tachografu” (pkt 88 wyroku). Otóż ustawodawca słowacki postanowił skorzystać z uprawnień przewidzianego w tym przepisie. Takie zniesienie w prawie słowackim obowiązku wyposażenia pojazdów przeznaczonych do przewozu betonu towarowego w tachografy wydaje się zatem odzwierciedlać zmianę stanowiska ustawodawcy słowackiego w kwestii woli zwalczania czynów takich jak te zarzucane T.T. (pkt 90–91 wyroku).

Wreszcie, ponieważ art. 49 Karty „ustanawia co najmniej te same gwarancje co gwarancje przewidziane w art. 7 EKPC, które (...) należy uznać za minimalny poziom ochrony”, Trybunał wskazuje, że „przesłanki, od których art. 49 ust. 1 Karty uzależnia ewentualne stosowanie zasady działania wstecz względniejszej ustawy karnej, (...) zapewniają – w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (...) – poziom ochrony ustanawiany przez tę zasadę, który nie uchybia poziomowi ochrony gwarantowanemu przez art. 7 EKPC zgodnie z wykładnią owego Trybunału” (pkt 92–93 wyroku).

W ostatniej kolejności Trybunał wyjaśnił, że zgodnie z art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty „sąd, do którego wniesiono skargę kasacyjną od orzeczenia sądowniego, w którym odrzucono skargę wniesioną na administracyjną karę pieniężną

mającą charakter karny i objętą zakresem stosowania prawa Unii, jest co do zasady zobowiązany do zastosowania uregulowań krajowych względniejszych dla osoby, wobec której orzeczono karę, które to uregulowania weszły w życie po wydaniu owego orzeczenia sądowego”, niezależnie od kwalifikacji takiego orzeczenia jako orzeczenia prawomocnego zgodnie z prawem krajowym (pkt 114 wyroku).

W tym względzie, po pierwsze, Trybunał przypominał, że zawarta w tym postanowieniu „zasada działania wstecz względniejszej ustawy karnej ma zastosowanie o tyle, o ile nie nastąpiło prawomocne orzeczenie o karze (...). Zasada ta oznacza bowiem, że poczynając od dnia, od którego przyjęto, że karanie lub aż tak surowe karanie określonego zachowania w danym porządku prawnym nie jest już konieczne, taka zmiana oceny powinna mieć zastosowanie natychmiast, do wszystkich postępowań karnych, które nie zakończyły się jeszcze prawomocnym orzeczeniem o karze. (...) owa wykładnia art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty nie uchybia poziomowi ochrony gwarantowanemu w art. 7 EKPC” (pkt 96–98 wyroku).

Po drugie, „o ile przepisy dotyczące postępowania karnego należą do kompetencji państw członkowskich w zakresie, w jakim Unia nie uregulowała tej dziedziny, o tyle państwa te nadal są zobowiązane, przy wykonywaniu owej kompetencji, do wypełniania obowiązków, które nakłada na nie prawo Unii, włącznie z prawami podstawowymi zapisanymi w Karcie (...). Tym samym, o ile oceny prawomocności orzeczenia o karze należy dokonać na podstawie prawa państwa członkowskiego, w którym ową karę orzeczono (...), o tyle nadal owemu pojęciu należy nadać w całej Unii, do celów stosowania art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty, autonomiczną i jednolitą wykładnię, ponieważ określa ono zakres prawa gwarantowanego w tym postanowieniu, a w związku z tym – zakres obowiązków, które owo postanowienie nakłada na państwa członkowskie” (pkt 99–100 wyroku).

Zatem „okoliczność, iż orzeczenie o karze uznaje się za prawomocne zgodnie z prawem krajowym, nie jest decydująca dla stosowania (...) [wspomnianego postanowienia] przez sąd, do którego wniesiono środek odwoławczy od orzeczenia o owej karze” (pkt 101 wyroku).

Trybunał stwierdził bowiem, że „Orzeczenia o karze nie można (...) uznać za prawomocne w rozumieniu art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty, jeżeli przysługuje od niego zwykły środek odwoławczy, a mianowicie każdy środek odwoławczy, który jest częścią normalnego przebiegu postępowania i który, sam w sobie, stanowi kolejny etap postępowania, z jakim każda racjonalnie rozumująca strona powinna się liczyć (...). Tak jest w przypadku, gdy osoba skazana lub publiczny organ ścigania mogą wnieść – w terminie określonym ustawą i bez konieczności uzasadniania tego nadzwyczajnymi okolicznościami (...) – środek odwoławczy w celu uzyskania uchylenia lub zmiany orzeczenia o skazaniu bądź nałożonej kary (...)” (pkt 102–103 wyroku).

Wobec tego, jeżeli osoba skazana lub publiczny organ ścigania mogą wnieść – w terminie określonym ustawą i bez konieczności uzasadniania tego nadzwyczajnymi okolicznościami – od orzeczenia sądowego skargę kasacyjną, „orzeczenie to stanie się prawomocne, do celów zastosowania art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty, dopiero wtedy, gdy strony wyczerpią ów środek prawny lub nie wniosą takiej skargi w terminie przewidzianym na jej wniesienie” (pkt 105 wyroku).

Toteż „art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty oznacza, że sąd kasacyjny jest co do zasady zobowiązany do zapewnienia sprawcy czynu zabronionego pod groźbą kary, którego ukaranie mieści się w granicach stosowania prawa Unii, możliwości skorzystania z względniejszych dla niego uregulowań karnych, nawet jeżeli uregulowania te weszły w życie po wydaniu orzeczenia sądowego będącego przedmiotem owej skargi kasacyjnej. Nie zmienia tego wniosku okoliczność, że zgodnie z prawem krajowym orzeczenie, od którego wniesiono skargę kasacyjną, można uchylić jedynie wtedy, gdy jest ono obciążone wadą prawną, ani okoliczność, że sąd kasacyjny jest zobowiązany orzec, biorąc pod uwagę stan rzeczy istniejący w dniu wydania tego orzeczenia. (...) każdy sąd powinien [bowiem] zapewnić sprawcy czynu zabronionego pod groźbą kary możliwość skorzystania z względniejszej dla niego ustawy karnej, o ile nie doszło wobec niego do prawomocnego orzeczenia o karze” (pkt 106–107 wyroku).

„W tym ostatnim względzie (...) jeżeli dokonanie wykładni przepisu krajowego, która byłaby zgodna z wymogami prawa Unii, nie jest możliwe, to zasada pierwszeństwa tego prawa wymaga, aby sąd krajowy, do którego należy w ramach jego właściwości stosowanie przepisów tego prawa, odstąpił od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego sprzecznych z bezpośrednio skutecznymi przepisami prawa Unii (...). Otóż art. 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty sformułowano jasno i precyzyjnie, a w związku z tym, że postanowienia tego nie obwarowano przy tym jakimkolwiek warunkiem, jest ono bezpośrednio skuteczne. Wobec tego, gdyby sąd odsyłający miał stwierdzić, że jego prawo krajowe nie pozwala mu w rozpatrywanym przezeń sporze na zastosowanie gwarancji wynikających z (...) [tego postanowienia] (...), byłby zobowiązany do zapewnienia, w ramach swoich kompetencji, ochrony, którą jednostki wywodzą z (...) [rzeczonego postanowienia], i do zagwarantowania [jego] pełnej skuteczności (...) poprzez odstąpienie, w razie potrzeby, od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego sprzecznych z tym postanowieniem” (pkt 111–113 wyroku).

Komentarz

Z komentowanego wyroku wynika, że państwo członkowskie nakładające na kierowcę pojazdu sankcję administracyjną zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 3821/85 i art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 165/2014 stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty; podobnie jest, gdy państwo to korzysta następnie z przyznanego mu w art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 165/2014 uprawnienia do zwolnienia z wypełniania takich obowiązków w odniesieniu do niektórych pojazdów używanych do przewozu drogowego.

Odnośnie do charakteru prawnego owych sankcji administracyjnych Trybunał przyjął, że mają one charakter karny, gdy tymczasem w prawie słowackim, podobnie jak w prawie polskim, kwalifikuje się te kary jako kary administracyjne, przy czym odpowiedzialność sprawcy za naruszenie odnośnych przepisów ustaw jest odpowiedzialnością obiektywną. W ocenie Trybunału określone w prawie słowackim sankcje administracyjne za naruszenie odnośnych rozporządzeń unijnych mają charakter karny, ponieważ spełniają dwa pozostałe kryteria z wyroku ETPC w sprawie *Engel*, a mianowicie – po pierwsze – administracyjne kary pieniężne, którymi skutkują naruszenia

obowiązków dotyczących wyposażenia pewnych rodzajów pojazdów w tachografy i okresowego przeglądu tych tachografów, wydają się realizować zarówno cele odstraszania od popełniania tych naruszeń, jak i represji za ich popełnianie, przy czym nie mają na celu naprawiania wyrządzonych tymi naruszeniami szkód; po drugie – stopień surowości grożącej kary należy oceniać w zależności od górnej granicy kary przewidzianej w odpowiednich przepisach (w rozważanej sprawie 1699 EUR), należy też uwzględnić, że według prawa słowackiego karze pieniężnej może towarzyszyć zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych przez okres dwóch lat, a samo naruszenie ma poważny charakter, co łącznie może wskazywać na represyjny charakter kary.

Według Trybunału tylko zakwalifikowanie odnośnych administracyjnych kar pieniężnych do sankcji o charakterze karnym skutkuje możliwością zastosowania przewidzianej w art. 49 ust. 1 Karty zasady *lex mitior*; w razie bowiem przyjęcia administracyjnego charakteru tych kar nie jest możliwe skorzystanie przez sąd państwa członkowskiego z ogólnej zasady prawa Unii, stanowiącej o retroaktywnym stosowaniu kary łagodniejszej. W tym miejscu wypada przypomnieć, że wskazana zasada jest przewidziana w art. 189c polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego.

Oдноśnie do zastosowania zasady *lex mitior* Trybunał stwierdził, że „Artykuł 49 ust. 1 zdanie ostatnie Karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że może on mieć zastosowanie do sankcji administracyjnej o charakterze karnym nałożonej na podstawie przepisu, który po przyjęciu owej sankcji został zmieniony w ten sposób, że jest względniejszy dla osoby, na którą ową sankcję nałożono, o ile zmiana ta odzwierciedla zmianę stanowiska co do kwalifikacji karnej czynów popełnionych przez tę osobę lub co do grożącej za te czyny kary”.

Odnosząc się do zastosowania tej zasady w postępowaniu przed sądem kasacyjnym, Trybunał stwierdził, że sąd ten „jest co do zasady zobowiązany do zapewnienia sprawcy czynu zabronionego pod groźbą kary, którego ukaranie mieści się w granicach stosowania prawa Unii, możliwości skorzystania z względniejszych dla niego uregulowań karnych, nawet jeżeli uregulowania te weszły w życie po wydaniu orzeczenia sądowego, które było przedmiotem owej skargi kasacyjnej” (pkt 106 wyroku). W zasadzie nie ma znaczenia, że „zgodnie z prawem krajowym orzeczenie, od którego wniesiono skargę kasacyjną, można uchylić jedynie wtedy, gdy jest ono obciążone wadą prawną, ani okoliczność, że sąd kasacyjny jest zobowiązany orzec, biorąc pod uwagę stan rzeczy istniejący w dniu wydania tego orzeczenia” (pkt 107 wyroku).

Wprawdzie wyrok dotyczy sankcji administracyjnych nakładanych przez państwa członkowskie na podstawie wspomnianych wyżej rozporządzeń, może on jednak mieć znaczenie dla orzecznictwa polskich sądów administracyjnych, które zasadniczo jako podstawę prawną administracyjnych kar pieniężnych wskazują stosowne przepisy ustawy o transporcie drogowym (art. 92a), a do powołanych rozporządzeń UE sięgają najczęściej, aby jedynie uzupełnić lub wesprzeć argumentację opartą na wykładni tej ustawy.

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

II. Europejski Trybunał Praw Człowieka

Art. 14 Konwencji – Zakaz dyskryminacji – Podstawy dyskryminacji – Odmowa przyznania świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na przysługujące danej osobie prawo do emerytury – Dyskryminacja w dostępie do świadczeń społecznych – Rozumienie pojęcia „jakakolwiek inna przyczyna” w zakresie świadczeń społecznych – Art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji – Rozbieżność w orzecznictwie sądów krajowych jako źródło naruszenia praw majątkowych, chronionych na podstawie art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji – Niedopuszczalność skargi do Trybunału

Decyzja ETPC (Seksja I) z dnia 17 lipca 2025 r. w sprawie *Krystyna Dudek przeciwko Polsce* (skarga nr 29204/21)

I. Okoliczności faktyczne

W 2014 r. skarżąca uzyskała prawo do emerytury w minimalnej wysokości, a od 2018 r. sprawowała opiekę nad mężem legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W 2019 r. złożyła wniosek o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹. Organy administracji pierwszej i drugiej instancji odmówiły skarżącej przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, wskazały bowiem, że przysługujące jej prawo do emerytury, bez względu na wysokość, wyklucza możliwość przyznania takiego świadczenia.

Decyzja organu drugiej instancji została poddana kontroli sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, wyrokiem z 9 stycznia 2020 r., IV SA/Wr 445/19², oddalił skargę, uznawszy, że rozstrzygnięcie organu jest zgodne z prawem.

Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z 30 listopada 2020 r., I OSK 1334/20³, oddalił skargę kasacyjną skarżącej, wskazując, że Sąd pierwszej instancji trafnie wywiódł, iż art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a/ u.ś.r. wyklucza możliwość przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie posiadającej prawo do emerytury. W uzasadnieniu wyroku NSA dostrzegł istnienie rozbieżnego orzecznictwa w tym przedmiocie i wyjaśnił, dlaczego nie podziela stanowiska zawartego w judykatach powołanych przez skarżącą w skardze kasacyjnej, zgodnie z którym możliwy jest wybór świadczenia (pielęgnacyjnego lub emerytalnego) lub wypłata obu świadczeń do wysokości wyższego z nich.

¹ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm.; dalej: u.ś.r.

² Lex nr 3010895, CBOSA.

³ Lex nr 3124376, CBOSA.

II. Skarga do Trybunału

Skarga została oparta na zarzutach naruszenia art. 8 i art. 14 Konwencji⁴ oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji⁵. Skarżąca zarzuciła, że przysługujące jej prawo do równego traktowania zostało naruszone, gdyż odmówiono jej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego tylko z tego względu, iż posiada prawo do emerytury. Wskazała również na niedopuszczalny stan niepewności prawnej wynikający z rozbieżnego orzecznictwa sądów krajowych dotyczącego sytuacji prawnej osób mających status emeryta lub rencisty, które domagały się przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad osobą niepełnosprawną.

III. Stanowisko Trybunału

Trybunał orzekł, na podstawie art. 35 ust. 3 i 4 EKPC, że skarga jest niedopuszczalna ze względu na brak zgodności *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji, których naruszenie zarzucono w skardze.

W pierwszej kolejności Trybunał rozważył kwestię, czy odmienne traktowanie osób ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne w zależności od tego, czy posiadają prawo do emerytury, stanowi dyskryminację w rozumieniu art. 14 EKPC. Trybunał wyjaśnił, że nie każde odmienne traktowanie prowadzi do naruszenia Konwencji, lecz tylko takie, którego źródłem jest możliwa do zidentyfikowania cecha lub status danego podmiotu. Trybunał odwołał się w tym zakresie do argumentacji przedstawionej w sprawie *Springett i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*⁶. W wydanej w tej sprawie decyzji podkreślono, że nabycie (lub nie) prawa do świadczenia społecznego nie dotyczy statusu osobistego w rozumieniu art. 14 Konwencji, a więc nie może stanowić podstawy dyskryminacji. W przeciwieństwie do przesłanek, takich jak płeć, rasa czy kolor skóry, nie jest to indywidualna cecha wrodzona. W odróżnieniu zaś od religii lub przekonań politycznych lub innych, a nawet miejsca zamieszkania, prawo do świadczeń socjalnych nie wiąże się z osobistymi przekonaniami czy wyborami. W konsekwencji Trybunał uznał, że nabycie prawa do emerytury nie stanowi „innej przyczyny”, która uzasadniałaby zastosowanie w rozpoznawanej sprawie art. 14 Konwencji.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji Trybunał zwrócił uwagę, że prawo krajowe wprost wykluczyło możliwość uzyskania przez skarżącą świadczenia pielęgnacyjnego, a w związku z tym nie posiadała ona mienia w rozumieniu tego przepisu. Trybunał podkreślił, że art. 1 Protokołu Nr 1 nie tworzy prawa do nabywania własności ani do uzyskiwania określonych korzyści, a ochrona wynikająca z tego przepisu dotyczy wyłącznie istniejącego mienia

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

⁵ Protokół Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175.

⁶ Decyzja z 27 kwietnia 2010 r., skarga nr 34726/04 i 2 inne, HUDOC.

oraz, w pewnych okolicznościach, „uzasadnionego oczekiwania” nabycia mienia. Dla uznania „uzasadnionego oczekiwania” nabycia mienia konieczne jest wykazanie istnienia prawa, które może być dochodzone i które nie może ograniczać się do roszczenia hipotetycznego, lecz musi stanowić wystarczająco ugruntowany, materialny interes majątkowy w świetle prawa krajowego⁷. W związku z tym Trybunał uznał, że skoro skarżąca nie spełniła zawartych w prawie krajowym przesłanek nabycia prawa do świadczenia socjalnego (pielęgnacyjnego), to nie mogło dojść do naruszenia prawa własności w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji. Trybunał dodał również, że nie można mówić o „uzasadnionym oczekiwaniu” nabycia mienia w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji, w sytuacji gdy istnieje spór co do właściwej interpretacji i zastosowania prawa krajowego, a skargi strony w tym przedmiocie nie były uwzględniane przez sądy krajowe⁸. Biorąc pod uwagę rozbieżności w orzecznictwie krajowym dotyczącym uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego, ETPC stwierdził, że nie można uznać, iż skarżąca miała „uzasadnione oczekiwania” co do jego otrzymania. Trybunał zaznaczył, że skarżąca nie mogła powoływać się na rozbieżne orzecznictwo jako źródło naruszenia jej prawa własności lub „uzasadnionych oczekiwań”, jeżeli w okolicznościach sprawy nie mogła ona twierdzić, że miała takie prawo lub oczekiwania. Trybunał dodał, że nawet zakładając, że skarżąca miała „uzasadnione oczekiwania” nabycia mienia – świadczenia pielęgnacyjnego, to jednak Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający sprawę skarżącej wyraźnie ustosunkował się do podniesionej przez nią kwestii rozbieżnego orzecznictwa i podał powody, dla których nie podzielił powołanej przez nią linii orzeczniczej⁹.

IV. Znaczenie wyroku dla orzecznictwa polskich sądów administracyjnych

W omawianej decyzji Trybunał utrwalił dotychczasowe orzecznictwo w przedmiocie zakazu dyskryminacji z art. 14 Konwencji. Katalog podstaw dyskryminacji ujęty w tym przepisie nie jest wyczerpujący – poza płcią, rasą, kolorem skóry, językiem, religią, przekonaniami politycznymi lub innymi, pochodzeniem narodowym lub społecznym, przynależnością do mniejszości narodowej, majątkiem czy urodzeniem, wymieniono w nim dyskryminację z jakiegokolwiek innej przyczyny. Trybunał uznał, że posiadanie prawa do emerytury nie może stanowić „innej przyczyny”, o której mowa w art. 14 EKPC. Nie jest to ani cecha osobista, wrodzona czy nieodłączna danej osoby, tak jak płeć, rasa, kolor skóry, ani jej osobisty wybór czy

⁷ Zob. wyrok Wielkiej Izby z 13 grudnia 2016 r. w sprawie *Béláné Nagy przeciwko Węgrom*, skarga nr 53080/13, § 74–79, HUDOC.

⁸ Trybunał powołał się w tym zakresie na swoje dotychczasowe orzecznictwo, m.in. w sprawach: *Domenec Aradilla i Rodríguez González przeciwko Hiszpanii*, skargi nr 32667/19 i 30807/20, § 81, 19 stycznia 2023, HUDOC; *Valverde Digon przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 22386/19, § 49, 26 stycznia 2023 r., HUDOC; *Petrescu i inni przeciwko Rumunii* (decyzja), skargi nr 31390/18 i 9 innych, § 70–72, 7 marca 2023 r., HUDOC.

⁹ Wyrok NSA z 30 listopada 2020 r, I OSK 1334/20, CBOSA.

przekonanie, jak religia czy przekonania polityczne. Decyzja ETPC może mieć więc znaczenie w sprawach dotyczących świadczeń społecznych w związku z zarzutami dyskryminującego traktowania, gdyż wyznacza sposób wykładni „innej przyczyny” jako podstawy dyskryminacji, wyłączając z zakresu tego pojęcia status prawny wynikający z posiadania określonego uprawnienia do świadczenia (np. emerytury).

Warto dodać, że przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a/ u.ś.r. był przedmiotem oceny zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 26 czerwca 2019 r., SK 2/17¹¹ orzekł o niezgodności tego przepisu z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji „w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy”. Następnie przepis ten zmieniono ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym¹². W świetle jego obecnego brzmienia (obowiązującego od 1 stycznia 2024 r.) posiadanie prawa do emerytury lub renty¹³ nie jest już podstawą do odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Jednocześnie, na mocy przepisów powołanej ustawy o świadczeniu wspierającym, świadczenie pielęgnacyjne przysługuje obecnie jedynie osobom, które sprawują opiekę nad osobami niepełnosprawnymi w wieku do ukończenia 18. roku życia¹⁴. Po osiągnięciu pełnoletności osoba niepełnosprawna (a nie jej opiekun, jak w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego) będzie mogła ubiegać się o nowy rodzaj wsparcia, tj. świadczenie wspierające¹⁵.

W prezentowanym orzeczeniu Trybunał poruszył również istotną dla praktyki sądów administracyjnych kwestię zakresu przedmiotowego ochrony prawa własności na podstawie art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji oraz standardów tej ochrony. Po pierwsze, Trybunał podtrzymał stanowisko, zgodnie z którym pojęcie własności w rozumieniu tego przepisu obejmuje istniejącą własność oraz uzasadnione oczekiwanie jej nabycia. Z tym ostatnim mamy do czynienia w sytuacji, gdy oczekiwanie nabycia własności jest oparte na przepisach prawa krajowego. Nie można natomiast mówić o uzasadnionym oczekiwaniu, gdy strona nie spełnia przesłanek nabycia roszczenia i roszczenie to nie może być dochodzone przed sądami krajowymi. Po drugie, Trybunał zwrócił uwagę na gwarancje proceduralne, które uznaje za element materialnego prawa własności¹⁶, w tym na przewidywalność orzecznictwa

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

¹¹ OTK ZU-A 2019, poz. 36.

¹² Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym, Dz.U. poz. 1429 ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniu wspierającym.

¹³ A także innych świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a/ u.ś.r. (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2023 r.), tj.: renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym.

¹⁴ Zob. art. 17 ust. 1 u.ś.r. w brzmieniu od 1 stycznia 2024 r.

¹⁵ Zob. art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniu wspierającym.

¹⁶ A. Wróbel, komentarz do art. 1 Protokołu nr 1, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19–59 oraz do Protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 543.

sądów krajowych w tej materii. W przeciwieństwie do art. 6 EKPC, art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji nie precyzuje standardów proceduralnych w sprawach dotyczących ochrony prawa własności, aczkolwiek standardy te można wywieść z orzecznictwa ETPC¹⁷. W omawianej decyzji Trybunał przywołał wyrok w sprawie *Aliyeva i inni przeciwko Azerbejdżanowi*¹⁸, w którym podkreślono szczególną rolę sądu najwyższego w krajowym systemie sądownictwa, jaką jest stanie na straży jednolitości orzecznictwa. W wyroku tym Trybunał uznał, że jeżeli w najwyższym krajowym organie sądowym dochodzi do kolizji praktyk, sąd ten sam staje się źródłem niepewności prawa, podważając tym samym zasadę pewności prawa i osłabiając zaufanie opinii publicznej do systemu sądowego¹⁹. Zarówno w omawianej decyzji, jak i w powołanej sprawie *Aliyeva i inni przeciwko Azerbejdżanowi* Trybunał zwrócił szczególną uwagę na sposób uzasadniania orzeczeń w razie występowania rozbieżności. W wyroku w sprawie *Aliyeva* Trybunał stwierdził naruszenie art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji, wskazując, że sąd krajowy (najwyższej instancji) milczał i nie odniósł się do kwestii rozbieżności w orzecznictwie, mimo że strona powołała się na odmienne wyroki w podobnych sprawach²⁰. W omawianej decyzji Trybunał podkreślił, że w uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie skarżącej NSA odniósł się wprost do problemu istnienia rozbieżności w orzecznictwie w sprawach dotyczących odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego z uwagi na przysługujące danej osobie prawo do emerytury i odpowiednio uzasadnił przyjęcie interpretacji niekorzystnej dla skarżącej. Niewątpliwie jednolitość orzecznictwa jest wartością warunkującą pewność prawa i zaufanie obywateli do sądownictwa, jednak – co potwierdza ETPC w komentowanej decyzji – rozbieżność orzecznictwa nie musi sama w sobie stanowić źródła naruszenia praw jednostki.

Wybór i opracowanie: Inesa Wyrębkowska
(Kancelaria Prezesa NSA)

¹⁷ Tamże, s. 542.

¹⁸ *Aliyeva i inni przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 66249/16 i 6 innych, 21 września 2021 r., HUDOC.

¹⁹ Tamże, § 133 i powołane tam orzecznictwo.

²⁰ Tamże, § 132.

III. Sąd Najwyższy

1. Postanowienie SN z dnia 28 maja 2025 r. (sygn. akt I CSK 262/25)

Dysponowanie przez właściciela nieruchomości zezwoleniami organów administracyjnych na prowadzenie wykonywanej działalności nie pozbawia właściciela nieruchomości sąsiedniej możliwości dochodzenia roszczenia negatoryjnego opartego na art. 144 k.c. Autonomiczny charakter określonej w art. 144 k.c. miary dopuszczalnych zakłóceń korzystania z nieruchomości sąsiednich nie wyklucza uwzględniania norm o charakterze administracyjnym przy ustalaniu kryteriów wyznaczających tę miarę, a kryteriami tymi są społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości i stosunki miejscowe. Oba te kryteria odnoszą się zarówno do nieruchomości wyjściowej, jak i nieruchomości dotkniętej imisjami.

Stan faktyczny i prawny:

„Pozwem (...) skierowanym przeciwko S.K., powodowie – J.K. i A.S. – wnieśli o nakazanie pozwanemu przywrócenia stanu zgodnego z prawem i zaprzestania dalszego dokonywania naruszeń w postaci imisji o charakterze odorowym na terenie nieruchomości stanowiących własność powodów (...) poprzez zobowiązanie pozwanego do sprecyzowanych w treści pozwu działań i zaniechań związanych z jego działalnością rolniczo-wytwórczą w zakresie hodowli tuczników (...). W ramach żądania ewentualnego powodowie domagali się (...) odszkodowania za szkodę polegającą na zmniejszeniu rynkowej wartości nieruchomości (...) stanowiących własność powodów (...). Jednocześnie powodowie wnieśli o zasądzenie na rzecz każdego z [nich] (...) zadośćuczynienia za krzywdę wywołaną (...) [naruszeniem dóbr osobistych, takich jak] nietykalność mieszkania, prawo do spokojnego zamieszkiwania oraz swobodnego wypoczywania na terenie własnej posesji.

(...) W wyniku rozpoznania sprawy Sąd Okręgowy w Ł. wyrokiem (...) zobowiązał S.K. do przywrócenia stanu zgodnego ze prawem i zaprzestania dalszego dokonywania naruszeń prawa własności nieruchomości położonej w miejscowości G., gmina R., (...) stanowiącej własność J.K. i A.S., poprzez wykonanie sprecyzowanych w sentencji orzeczenia prac oraz przestrzegania dookreślonych zasad (...). Ponadto zasądził na rzecz każdego z powodów zadośćuczynienie.

Pozwany zaskarżył wyrok Sądu pierwszej instancji apelacją, która nie została uwzględniona przez Sąd Apelacyjny, w którego ocenie co do zasady „dochodzone przez powodów roszczenie negatoryjne (art. 144 k.c.), było usprawiedliwione. Jak zważył Sąd drugiej instancji, wieloletnie zakłócenie odpoczynku poprzez nieskrępowane korzystanie z domu mieszkalnego stanowiącego ich centrum życiowe świadczyło o takim stopniu krzywdy powodów, który uzasadniał przyznanie im zadośćuczynienia (art. 448 k.c.)”.

Pozwany zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną, jednak i ten środek zaskarżenia nie miał uzasadnionych podstaw. W efekcie Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi do rozpoznania.

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

(...) Zgodnie z art. 144 k.c. do ustalenia, czy dochodzi do przekroczenia przeciętnej miary (w rozumieniu tego przepisu) niezbędna jest ocena, czy działanie lub zaniechanie zakłóca korzystanie z nieruchomości ponad przeciętną miarę wynikającą nie tylko ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości, ale także ze stosunków miejscowych.

W orzecznictwie zostało już wyjaśnione, że określenie „stosunki miejscowe” odnosi się do miejsca, jak i czasu (...), oznacza zaś zbiór nieokreślonych ilościowo desygnatów składających się na pojęcie charakteryzujące ocenę zakłóceń w danych konkretnych okolicznościach, czy zakłócenia te uważane są powszechnie za zwykłe, czy bardzo uciążliwe, czy mają charakter masowy, w jaki sposób odczuwane i jak oddziałują na nieruchomości sąsiednie, czy chodzi o okolicę przemysłową, rolniczą, czy aglomerację miejską. Ocena zakłócenia przy uwzględnieniu „stosunków miejscowych” powinna zapewnić powiązanie jej z konkretną, w danym miejscu i czasie, rzeczywistością i powinna zagwarantować, że nie będzie ona miała charakteru abstrakcyjnego, oderwanego od realiów.

Tak samo ocena „przeciętnej miary” w rozumieniu art. 144 k.c. również musi być dokonana na podstawie obiektywnych warunków panujących w środowisku osób zamieszkujących na danym terenie, a nie na podstawie subiektywnych odczuć osób, których przestrzeń w miejscu zamieszkania w następstwie realizacji dalszych inwestycji uległaby ograniczeniu (...).

Rozstrzygnięcie sprawy na gruncie art. 144 k.c. wymaga prawidłowego wyważenia sprzecznych interesów i zastosowania nakazów i zakazów, które okażą się wystarczające dla zredukowania uciążliwości do poziomu dopuszczalnej granicy (...). Nie są objęte zakazem zakłócenia, z którymi każdy inny właściciel powinien się liczyć w konkretnych warunkach, ponieważ nie jest możliwe wyeliminowanie wszelkich uciążliwości stwarzanych przez życie w określonym środowisku, okolicy i stosunkach. Dopiero przekroczenie miary tych „normalnych” zakłóceń jest objęte hipotezą art. 144 k.c. (...).

Dysponowanie przez właściciela nieruchomości zezwoleniami organów administracyjnych na prowadzenie wykonywanej działalności nie pozbawia właściciela nieruchomości sąsiedniej możliwości dochodzenia roszczenia negatoryjnego opartego na art. 144 k.c. (...). Autonomiczny charakter określonej w art. 144 k.c. miary dopuszczalnych zakłóceń korzystania z nieruchomości sąsiednich nie wyklucza uwzględniania norm o charakterze administracyjnym przy ustalaniu kryteriów wyznaczających tę miarę, a kryteriami tymi są społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości i stosunki miejscowe. Oba te kryteria odnoszą się zarówno do nieruchomości wyjściowej, jak i nieruchomości dotkniętej immisjami (...). (...)

2. Postanowienie SN z dnia 30 maja 2025 r. (sygn. akt I CSK 1794/24)

W sytuacji, gdy skuteczne dochodzenie roszczenia o wydanie nieruchomości przejętej w ramach aktów nacjonalizacyjnych zależy od uprzedniej decyzji administracyjnej, eliminującej z obrotu prawnego ostateczną decyzję

orzekającą o przejściu własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub stwierdzającą, że nieruchomość nie podlegała działaniu regulacji nacjonalizacyjnych wywołujących skutek *ex lege*, wystąpienie z wnioskiem o wydanie takiej decyzji mieści się w kręgu czynności przerywających bieg zasiedzenia tej nieruchomości. Wystąpienie ze stosownym wnioskiem należy kwalifikować jako czynność przedsięwziętą bezpośrednio – w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 w związku z art. 175 k.c. – w celu dochodzenia przez właściciela swego prawa, gdyż właściciel nie dysponował inną drogą, umożliwiającą dochodzenie zwrotu znacjonalizowanej nieruchomości, jeżeli doszło do wpisu Skarbu Państwa w księdze wieczystej, którego samodzielnią podstawę stanowiło zaświadczenie Wojewódzkiego Urzędu Ziemskiego stwierdzające, że nieruchomość ziemska jest przeznaczona na cele reformy rolnej. Nie można wymagać, aby właściciel tylko w celu wywołania skutków wynikających z art. 123 § 1 pkt 1 w związku z art. 175 k.c., wytaczał przezornie powództwo np. o wydanie nieruchomości przeciwko jej posiadaczowi samoistnemu, legitymującemu się decyzją stwierdzającą nabycie przezeń własności nieruchomości z ewentualnym wnioskiem o zawieszenie tego postępowania do czasu rozpatrzenia wniosku w trybie administracyjnym.

Stan faktyczny i prawny:

„Postanowieniem (...) Sąd Okręgowy w L. zmienił postanowienie Sądu Rejonowego w R.P. (...) i oddalił wniosek o stwierdzenie zasiedzenia prawa własności nieruchomości, położonej w (...), stanowiącej działkę ewidencyjną (...) o powierzchni (...), dla której Sąd Rejonowy (...) prowadzi księgę wieczystą o numerze (...)”.

Wnioskodawczyni zaskarżyła wyrok Sądu Okręgowego skargą kasacyjną. Po przeprowadzeniu przedsądu Sąd Najwyższy stwierdził, że brak jest podstaw do merytorycznego rozpoznania skargi, i w efekcie odmówił przyjęcia jej do rozpoznania.

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

(...) Zdaniem wnioskodawczyni w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., tj. konieczność ustalenia, czy złożenie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji obejmującej tytuł do nieruchomości jest czynnością, o której mowa w art. 123 § 1 pkt 1 k.c. powodującą przerwanie biegu przedawnienia. Zachodzić ma również potrzeba wykładni art. 123 § 1 pkt 1 w związku z art. 175 k.c. wywołujących rozbieżności w orzecznictwie w zakresie ustalenia, czy złożenie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji obejmującej tytuł do nieruchomości jest czynnością zmierzającą bezpośrednio do odzyskania władztwa nad nieruchomością, powodującą przerwanie biegu.

Sformułowane przez skarżącą wątpliwości mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy dopiero po zakwestionowaniu oceny Sądu Okręgowego dotyczącej uzyskania posiadania nieruchomości w złej wierze. Skarżąca nie objęła zarzutami kasacyjnymi kwestii zawieszenia biegu zasiedzenia, zgodnie zaś ze stanowiskiem zaprezentowanym w zaskarżonym orzeczeniu zawieszenie to trwało

do 1 października 1990 r. Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania w sposób nieuprawniony opiera się więc w istocie na założeniu skuteczności zarzutu naruszenia art. 172 w związku z art. 7 k.c. i art. 234 k.p.c., z którym to zarzutem argumentacja wniosku nie została powiązana. W braku kwestionowania przez skarżącą zawieszenia biegu zasiedzenia do daty przyjętej przez Sąd Okręgowy ewentualna ocena czynności zdatnych do przerwania biegu zasiedzenia miałyby znaczenie tylko w razie podważenia stanowiska dotyczącego złej wiary i 30-letniego terminu zasiedzenia. Zwłaszcza jeśli uwzględnić, że z faktów przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia wynika, iż 6 lipca 2012 r. następcy byłych właścicieli wnieśli pozew o uzgodnienie treści ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym dotyczący m.in. nieruchomości będącej przedmiotem postępowania, a zdatność tej czynności do przerwania biegu zasiedzenia nie jest przez skarżącą kwestionowana.

Wbrew zapatrywaniu skarżącej w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje stanowisko, zgodnie z którym w sytuacji, gdy skuteczne dochodzenie roszczenia o wydanie nieruchomości przejętej w ramach aktów nacjonalizacyjnych zależy od uprzedniej decyzji administracyjnej, eliminującej z obrotu prawnego ostateczną decyzję orzekającą o przejściu własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub stwierdzającą, że nieruchomość nie podlegała działaniu regulacji nacjonalizacyjnych wywołujących skutek *ex lege*, wystąpienie z wnioskiem o wydanie takiej decyzji mieści się w kręgu czynności przerywających bieg zasiedzenia tej nieruchomości. Wyjaśniono również, że wystąpienie ze stosownym wnioskiem należy kwalifikować jako czynność przedsięwziętą bezpośrednio – w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 w związku z art. 175 k.c. – w celu dochodzenia przez właściciela swego prawa, gdyż właściciel nie dysponował inną drogą, umożliwiającą dochodzenie zwrotu znacjonalizowanej nieruchomości, jeżeli doszło do wpisu Skarbu Państwa w księdze wieczystej, którego samodzielną podstawę stanowiło zaświadczenie Wojewódzkiego Urzędu Ziemskiego stwierdzające, że nieruchomość ziemską jest przeznaczona na cele reformy rolnej. Ponadto podkreślono, że nie można wymagać, aby właściciel tylko w celu wywołania skutków wynikających z art. 123 § 1 pkt 1 w związku z art. 175 k.c., wytaczał przezornie powództwo np. o wydanie nieruchomości przeciwko jej posiadaczowi samoistnemu, legitymującemu się decyzją stwierdzającą nabycie przezeń własności nieruchomości z ewentualnym wnioskiem o zawieszenie tego postępowania do czasu rozpatrzenia wniosku w trybie administracyjnym (...). Warunkiem otwarcia drogi do wystąpienia przez następców właścicieli znacjonalizowanego, a następnie skomunalizowanego majątku z roszczeniem windykacyjnym jest uruchomienie postępowania administracyjnego w celu wzruszenia tytułu prawnego Skarbu Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego (...).

Skarżąca nie przedstawiła we wniosku argumentacji ani nie podważa w zarzutach kasacyjnych oceny, że wniosek z 27 lipca 2001 r. o wydanie decyzji stwierdzającej, że (...) położony w (...) nie podlegał pod działanie przepisu art. 2 ust. 1 pkt e/ Dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r., inicjujący postępowania administracyjne zakończone uwzględniającą wniosek decyzją Wojewody (...) z 9

czerwca 2009 r., zmierzał do uzyskania decyzji Ministra Administracji i Cyfryzacji z 24 marca 2015 r., stwierdzającej nieważność decyzji Wojewody (...) z 10 maja 1997 r., dotyczącej nabycia własności nieruchomości przez skarżącą. Z motywów decyzji z 24 marca 2015 r. wynika przy tym jednoznacznie, że to właśnie treść decyzji z 9 czerwca 2009 r. stanowiła przesłankę tego rozstrzygnięcia. (...)

Wybór i opracowanie: *dr Michalina Szpyrka*
(Polska Akademia Nauk)

IV. Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne

A. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

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

Powstanie obowiązku podatkowego na podstawie art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2018 r. poz. 644 ze zm.), w odniesieniu do nabycia niezgłoszonych do opodatkowania własności rzeczy lub praw majątkowych w drodze dziedziczenia na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu, nie nakłada na podatnika tego podatku obowiązku złożenia zeznania podatkowego, o którym mowa w art. 17a ust. 1 tej ustawy, i niezłożenie takiego zeznania w terminie nie wypełnia przesłanki z art. 68 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.).

Rozpoznając skargę kasacyjną Dyrektora Izby Administracji Skarbowej od wyroku WSA w Łodzi z 17 sierpnia 2023 r., I SA/Łd 408/23, w sprawie dotyczącej podatku od spadków i darowizn, Naczelny Sąd Administracyjny, postanowieniem z 5 marca 2025 r., III FSK 1588/23, wystąpił do składu siedmiu sędziów NSA – na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. – o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: Czy powstanie obowiązku podatkowego na podstawie art. 6 ust. 4 ustawy o podatku od spadków i darowizn, przy nabyciu własności rzeczy lub praw majątkowych w drodze dziedziczenia, rodzi dla podatnika tego podatku obowiązek złożenia zeznania podatkowego, o którym mowa w art. 17a ust. 1 tej ustawy, i czy niezłożenie takiego zeznania w terminie wypełnia przesłankę z art. 68 § 2 pkt 1 Ordynacji podatkowej?

Z uzasadnienia:

(...) dla bytu prawnego zobowiązań powstających z chwilą doręczenia decyzji ustalającej kluczowe znaczenie ma instytucja obowiązku podatkowego, która została wprowadzona w art. 4 o.p. Pojęciu obowiązku podatkowego prawodawca nadał definicję legalną, zgodnie z którą jest to wynikająca z ustaw podatkowych nieskonkretyzowana powinność przymusowego świadczenia pieniężnego w związku z zaistnieniem zdarzenia określonego w tych ustawach. Normatywne przekształcenie obowiązku podatkowego stanowi podstawę do przyjęcia zobowiązania podatkowego, którym stosownie do art. 5 o.p. jest wynikające z obowiązku podatkowego zobowiązanie podatnika do zapłacenia na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu albo gminy podatku w wysokości, w terminie oraz w miejscu określonych w przepisach prawa podatkowego. W myśl art. 68 § 1 i 2 o.p. przekształcenie obowiązku podatkowego w konkretne zobowiązanie podatkowe może nastąpić tylko w określonym ustawą czasie. Ustawowy termin dla realizacji kompetencji organu

do wydania decyzji ustalającej rozpoczyna (...) bieg z chwilą powstania obowiązku podatkowego.

Zgodnie z art. 68 § 1 o.p. zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w art. 21 § 1 pkt 2, nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. W myśl art. 68 § 2 o.p., jeżeli podatnik nie złożył deklaracji w terminie przewidzianym w przepisach prawa podatkowego (pkt 1) lub w złożonej deklaracji podatkowej nie ujawnił wszystkich danych niezbędnych do ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego (pkt 2), zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w § 1, nie powstaje, pod warunkiem że decyzja ustalająca wysokość tego zobowiązania została doręczona po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. Przyjęcie właściwego ustawowego terminu dla realizacji kompetencji organu do wydania decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego – 3 lata bądź 5 lat – powinno być zatem konsekwencją ustalenia, czy w analizowanym przypadku występował obowiązek złożenia zeznania podatkowego.

(...) W ustawie o podatku od spadków i darowizn zdarzeniem wywołującym obowiązek podatkowy jest nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych (art. 1 ust. 1 pkt 1–6 i ust. 2 u.p.s.d.), między innymi z tytułu dziedziczenia. Na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. obowiązek podatkowy powstaje – przy nabyciu w drodze dziedziczenia – z chwilą przyjęcia spadku. W myśl art. 17a ust. 1 u.p.s.d. podatnicy podatku są obowiązani złożyć, w terminie miesiąca od dnia powstania obowiązku podatkowego, właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego zeznanie podatkowe o nabyciu rzeczy lub praw majątkowych według ustalonego wzoru. W ww. artykule zawarto wymóg dołączenia do zeznania podatkowego dokumentów mających wpływ na określenie podstawy opodatkowania, co znajduje odzwierciedlenie w wydanym na podstawie art. 17a ust. 4 u.p.s.d. rozporządzeniu MF [rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie zeznania podatkowego składanego przez podatników podatku od spadków i darowizn, Dz.U. poz. 2068], określając[ym] wzór zeznania podatkowego, a także szczegółowy zakres zawartych w nim danych. (...) treść formularza zeznania podatkowego o nabyciu rzeczy lub praw majątkowych określona w akcie wykonawczym nie reguluje momentu powstania obowiązku podatkowego w podatku od spadk[ów] i darowizn, a w konsekwencji obowiązku złożenia zeznania podatkowego. Elementy te zostały uregulowane wyłącznie w ustawie. Przepisy ustawy znajdują zastosowanie np. w przypadku nabycia własności rzeczy i praw majątkowych w drodze dziedziczenia.

(...) W art. 6 ust. 4 u.p.s.d. została wprowadzona szczególna regulacja w zakresie momentu powstania obowiązku podatkowego w podatku od spadków i darowizn. Nastąpiło w niej wskazanie tych dodatkowych sytuacji, w których powstaje obowiązek podatkowy, wówczas gdy nabycie nie zostało zgłoszone do opodatkowania. Niezależnie od tego, czy w tym przypadku wskazuje się na tzw. odnowienie obowiązku podatkowego, czy też posługuje się pojęciem ponownego powstania obowiązku podatkowego, chodzi o szczególne sytuacje, stanowiące *de facto* uzupełnienie do tych momentów powstania obowiązku podatkowego, które zostały

zawarte w art. 6 ust. 1 u.p.s.d. Wskazana relacja uzupełnienia, gdy chodzi o określenie chwili powstania obowiązku podatkowego, ma znaczenie także dla sposobu wykładni kluczowego dla sprawy przepisu, tj. art. 6 ust. 4 u.p.s.d.

Zgodnie z art. 6 ust. 4 zdanie pierwsze u.p.s.d., jeżeli nabycie niezgłoszone do opodatkowania stwierdzono następnie pismem, obowiązek podatkowy powstaje z chwilą sporządzenia pisma; jeżeli pismem takim jest orzeczenie sądu, obowiązek podatkowy powstaje z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia. W sytuacji zatem, gdy nabycie nie zostało zgłoszone do opodatkowania, a następnie zostało stwierdzone pismem, prawodawca wprost wskazuje, że obowiązek podatkowy powstaje z chwilą sporządzenia pisma. W tym przypadku prawodawca posługuje się dość ogólnym sformułowaniem odnoszącym się do chwili sporządzenia pisma. Natomiast gdy pismem tym jest orzeczenie sądu, prawodawca przesądził, że obowiązek podatkowy powstaje z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia. Moment uprawomocnienia się orzeczenia jest zatem kwalifikowany jako ponowny moment powstania obowiązku podatkowego, gdy nabycie nie zostało zgłoszone do opodatkowania. (...) uprawomocnienie się orzeczenia nie tylko aktualizuje ponowny moment powstania obowiązku podatkowego w podatku od spadków i darowizn, ale jednocześnie wypełnia tę sytuację, gdy nabycie niezgłoszone do opodatkowania zostało stwierdzone pismem będącym orzeczeniem sądu.

Nieprzypadkowo prawodawca w art. 6 ust. 4 zdanie drugie u.p.s.d. określa sytuację, gdy nabycie nie zostało zgłoszone do opodatkowania, a podatnik powołuje się przed organem podatkowym na fakt nabycia. Wówczas obowiązek podatkowy powstaje ponownie z tą chwilą, kiedy podatnik powołuje się na ten fakt przed organem podatkowym.

Stosując rozwiązania zawarte w art. 6 ust. 4 u.p.s.d., należy przestrzegać zasad wprowadzonych przez prawodawcę, gdy nabycie zostało stwierdzone pismem lub pismem będącym orzeczeniem sądu bądź gdy podatnik powołuje się na fakt nabycia przed organem podatkowym. Nie można traktować „rozłącznie” podstawy ponownego powstania obowiązku podatkowego z art. 6 ust. 4 zdanie drugie u.p.s.d. bez uwzględnienia konsekwencji zastosowania art. 6 ust. 4 zdanie pierwsze u.p.s.d. (...).

(...) w normatywnej konstrukcji art. 6 ust. 4 u.p.s.d. prawodawca nakazuje wyodrębnić trzy zakresy ponownego powstania obowiązku podatkowego. Po pierwsze, jeżeli nabycie niezgłoszone do opodatkowania stwierdzono następnie pismem, obowiązek podatkowy powstaje w chwili sporządzenia tego pisma. Po drugie, jeżeli niezgłoszone do opodatkowania pismo jest orzeczeniem sądu, obowiązek podatkowy powstaje z chwilą uprawomocnienia się tego orzeczenia. Po trzecie, w sytuacji gdy nabycie nie zostało zgłoszone do opodatkowania, decydującym momentem dla powstania obowiązku podatkowego jest chwila powołania się przez podatnika przed organem podatkowym na fakt nabycia. (...)

(...) art. 6 ust. 4 u.p.s.d. nie ma charakteru samoistnego, nie kreuje całościowej i odrębnej od innych regulacji czasu powstania obowiązku podatkowego w podatku od spadków. Mamy tu bowiem do czynienia z tym samym podatnikiem i tym samym przedmiotem opodatkowania, tym samym obowiązkiem podatkowym. Przepis ten określa odnowiony, czy też ponowny moment powstania obowiązku podatkowego.

Nie jest to więc ani „całościowa”, ani „odrębna” regulacja prawna powstania obowiązku podatkowego. Wynikające z niego odnowienie obowiązku podatkowego polega na tym, że powinność świadczenia pieniężnego, o której mowa w art. 4 o.p., powstaje wskutek zaistnienia innego zdarzenia, określonego w przepisach, niż zdarzenie, które wcześniej taki obowiązek kreowało.

Ponowne powstanie obowiązku podatkowego na podstawie art. 6 ust. 4 u.p.s.d. nie powoduje powstania obowiązku złożenia zeznania podatkowego na podstawie art. 17a u.p.s.d. Analiza art. 6 ust. 4 u.p.s.d. wskazuje, że aby powstał (odnowiony) obowiązek podatkowy, a zatem by doszło w zasadzie do zmiany zdarzenia, z jakim ustawa wiąże powstanie obowiązku podatkowego (art. 4 o.p.), konieczne jest zaistnienie dwóch przesłanek: niezgłoszenie nabycia do opodatkowania (a zatem niezłożenie zeznania podatkowego) oraz stwierdzenie nabycia pismem (w przypadku dziedziczenia może to być notarialny akt poświadczenia dziedziczenia) lub orzeczeniem sądowym (stwierdzenie nabycia spadku). W związku z tym powstanie obowiązku podatkowego na podstawie art. 6 ust. 4 u.p.s.d. jest okolicznością następującą wobec braku złożenia zeznania przez podatnika. Celem art. 6 ust. 4 u.p.s.d. jest reakcja na zaistniałą już sytuację, gdy podatnik nie składa zeznania podatkowego. Omawiana regulacja, biorąc pod uwagę skutek w postaci ponownego powstania obowiązku podatkowego, umożliwia organowi podatkowemu ustalenie zobowiązania podatkowego ze względu właśnie na fakt, że podatnik, nie składając zeznania, sprawił, że organ podatkowy nie posiadał informacji o powstaniu obowiązku podatkowego (pierwotnego). Stwierdzenie pismem lub orzeczeniem sądowym nabycia podlegającego opodatkowaniu zastępuje zeznanie podatkowe.

Sytuacja, gdy podatnik sam deklaruje nabycie określonych składników majątkowych, np. w drodze dziedziczenia, i określa ich wartość rynkową, ułatwia organom podatkowym wymiar należności podatkowych. Nie jest to jednak argument za przyjęciem odmiennej wykładni. Zwrócić należy uwagę, że na podstawie art. 84 § 1 o.p. stwierdzenie postanowieniem sądu nabycia spadku jest zdarzeniem prawnym, o którym sądy są zobowiązane informować właściwe organy podatkowe. Jeśli podatnik nie współdziała z organem podatkowym, nie składając zeznania podatkowego, to wówczas ustalenie nabytych składników majątkowych i ich wartości powinno zostać dokonane przez organ podatkowy zgodnie z regułami procedury podatkowej. Nie znajduje uzasadnienia twierdzenie, że organ podatkowy nie ma możliwości działania, gdyż – wiedząc o tym, iż wobec określonej osoby powstał obowiązek podatkowy z uwagi na stwierdzenie pismem (orzeczeniem sądu) – organ podatkowy może podjąć czynności w celu ustalenia nabytych składników i ich wartości. W przypadku niezłożenia zeznania to do organu podatkowego należy wyjaśnienie stanu faktycznego i zebranie dowodów. Celem prawodawcy było umożliwienie organowi działania, gdy podatnik jest bierny i nie składa zeznania, by zapobiec sytuacji, gdy organ dowiaduje się o powstaniu obowiązku podatkowego już po upływie terminu do wydania decyzji ustalającej. Nie ma natomiast podstaw do stwierdzenia, że celem tym było nałożenie ponownie obowiązku w postaci złożenia zeznania, jak też wydłużenie terminu przedawnienia. To właśnie brak zeznania jest przesłanką zastosowania art. 6 ust. 4 u.p.s.d., a w sytuacji, gdy podatnik zeznanie składa, regulacja ta nie znajduje zastosowania.

Zastosowanie tej dyrektywy interpretacyjnej „racjonalnego ustawodawcy” nakazuje uznać, że wprowadzenie określonej regulacji nie powinno powodować odmiennych skutków niż zamierzone przez prawodawcę. Nie można zaakceptować więc sytuacji, w której art. 6 ust. 4 u.p.s.d. odczytywany w związku z innymi przepisami (art. 17a ust. 1 u.p.s.d.) miałby nakładać w sposób niezamierzony ponowny obowiązek złożenia deklaracji, w szczególności mając na względzie, że to niespełnienie obowiązku z art. 17a ust. 1 u.p.s.d. jest przesłanką zastosowania art. 6 ust. 4 u.p.s.d. (...)

2. Wyrok NSA z dnia 13 marca 2025 r. (sygn. akt II OSK 2127/24)

Teza: Nie stwarza domniemania zachowania procedury doręczenia zastępczego z art. 44 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) oświadczenie operatora pocztowego, w jakich dniach doszło do awizowania przesyłki, w sytuacji gdy na zwrotnym poświadczeniu odbioru decyzji brak jest informacji, w jakich dniach była ona awizowana.

Rozstrzygnięcie:

Naczelny Sąd Administracyjny (...) po rozpoznaniu (...) skargi kasacyjnej M.O. od wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 14 marca 2024 r., sygn. akt II SA/Rz 1785/23, w sprawie ze skargi M.O. na postanowienie Wojewody (...) w przedmiocie stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia odwołania

(...) uchyła zaskarżony wyrok oraz zaskarżone postanowienie (...).

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

(...) Decyzją z 1 marca 2023 r. Prezydent Miasta (...) zatwierdził projekt budowlany i udzielił P. (...) pozwolenia na budowę (...).

W dniu 17 kwietnia 2023 r. M.O. nadała w placówce operatora pocztowego odwołanie od ww. decyzji organu pierwszej instancji.

(...) Wojewoda (...), działając na podstawie art. 134 k.p.a. (...), stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania. (...) podniósł, że decyzja organu pierwszej instancji została prawidłowo wysłana na adres zamieszkania skarżącej, niemniej wobec jej niepodjęcia przez adresata, 30 marca 2023 r. przesyłkę pocztową zwrócono nadawcy. Świadczy o tym adnotacja doręczyciela dokonana na zwrotnym potwierdzeniu odbioru znajdującym się w aktach administracyjnych. Z informacji uzyskanych od Poczty Polskiej SA wynika natomiast, że przesyłka ta została dwukrotnie awizowana – 15 i 23 marca 2023 r., a zawiadomienia o awizowaniu zostały terminowo doręczone skarżącej. Skoro skutek doręczenia skarżącej decyzji organu pierwszej instancji nastąpił 29 marca 2023 r., to czternastodniowy termin przewidziany na wniesienie odwołania upłynął 12 kwietnia 2023 r. Wobec powyższego odwołanie z 17 kwietnia 2023 r. uznać należało za wniesione z uchybieniem terminu. Wojewoda zaznaczył również, że na zwrotnym potwierdzeniu odbioru decyzji Prezydenta znajdującym się w aktach sprawy widnieje adnotacja, że 4 kwietnia

2023 r. pełnomocnik M.O. odebrał tę decyzję osobiście. (...) Wojewoda podkreślił jednak, że ponowne późniejsze doręczenie decyzji nie czyni nieskutecznym wcześniejszego doręczenia decyzji w trybie art. 44 § 4 k.p.a., gdyż bezskuteczny upływ terminu awizacji prowadzi do ziszczenia się fikcji doręczenia.

(...) WSA w Rzeszowie stwierdził, że (...) Wojewoda słusznie przyjął, iż skutek doręczenia skarżącej decyzji Prezydenta nastąpił 29 marca 2023 r. (...)

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła skarżąca. (...)

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

(...) zastosowanie instytucji doręczenia zastępczego wymaga kumulatywnego spełnienia czterech przesłanek. Pierwszą z nich jest niemożność doręczenia pisma w sposób określony w art. 42 i w art. 43 k.p.a. Drugą jest pozostawienie pisma na przechowanie przez okres 14 dni w placówce pocztowej danego operatora pocztowego, w przypadku doręczania pisma przez operatora pocztowego, albo też w urzędzie właściwej gminy (miasta), w przypadku doręczania pisma przez pracownika urzędu gminy (miasta), upoważnioną osobę lub organ. Trzecią przesłanką jest zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie 7 dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia, odpowiednio w placówce pocztowej albo w urzędzie właściwej gminy (miasta). Czwartą przesłanką jest, w przypadku niepodjęcia przez adresata przesyłki we wskazanym terminie, pozostawienie powtórnego zawiadomienia o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż 14 dni od daty pierwszego zawiadomienia.

(...) skuteczność tego sposobu doręczania pism, zgodnie z art. 44 k.p.a., uzależniona została od bezwzględnego zachowania wymogów określonych w tym przepisie. Dlatego też zasady i procedury odnoszące się do stosowania instytucji doręczenia zastępczego powinny być przestrzegane ściśle. Uchybienie któremukolwiek z elementów procedury doręczenia zastępczego powoduje, iż nie można skutecznie powołać się na domniemanie doręczenia. Innymi słowy: zastosowanie domniemania, o którym mowa w art. 44 § 4 k.p.a., jest dopuszczalne wyłącznie w razie stwierdzenia ponad wszelką wątpliwość, iż operator pocztowy dochował warunków wskazanych w art. 44 § 1–3 k.p.a.

W tej sytuacji brak na przesyłce zwróconej do organu informacji, w jakich dniach przesyłka ta była awizowana (...), nie może być wystarczające do przyjęcia, że spełnione zostały przesłanki doręczenia zastępczego z art. 44 k.p.a.

(...) skarżąca kasacyjnie konsekwentnie kwestionowała dokonanie doręczenia w trybie art. 44 § 4 k.p.a., a przez to poprawnie wypełniony druk zwrotnego potwierdzenia odbioru był dowodem niezbędnym do ustalenia, czy spełnione zostały przesłanki doręczenia zastępczego. Prawidłowo wypełniony druk potwierdza bowiem skuteczność takiego doręczenia (por. wyrok NSA z 2 sierpnia 2022 r., I FSK 1101/18). Tymczasem w aktach niniejszej sprawy brak jest tego druku. Wynika z nich (...), że prawdopodobnie został on wydany pełnomocnikowi skarżącej kasacyjnie (...) 4 kwietnia 2023 r. – w siedzibie organu pierwszej instancji, wraz kopertą zawierającą decyzję Prezydenta (...). W tej sytuacji – ustalając datę doręczenia ww. decyzji skarżącej i stwierdzając uchybienie terminu do wniesienia odwołania – Wojewoda oparł się wyłącznie na piśmie Poczty Polskiej (...). Pismo

to stanowiło odpowiedź na wątpliwości Wojewody odnośnie [do] zachowania wymogów doręczenia zastępczego ww. decyzji, a wynika z niego, iż próbę doręczenia przesyłki zawierającej decyzję z 1 marca 2023 r. podjęto 15 marca 2023 r. i w tym samym dniu awizowano do odbioru z powodu nieobecności adresata. W dniu 23 marca 2023 r. przesyłkę awizowano powtórnie i ostatecznie 30 marca 2023 r. zwrócono do nadawcy jako niepodjętą w terminie. W piśmie Poczty wskazano również, że „w sprawie potwierdzono, że zawiadomienia są terminowo doręczane do skrzynki oddawczej adresata”.

(...) stwierdzenie (...), że awizowanie przesyłki z decyzją organu pierwszej instancji miało miejsce w konkretnych dniach – gdy w aktach sprawy nie ma śladu, że podjęto w tym zakresie właściwe czynności – jest niewystarczające do przyjęcia, że awizowanie przesyłki spełniało wymogi określone w art. 44 k.p.a. (...) proste oświadczenie operatora pocztowego, jakoby w określonych dniach doszło do awizowania przesyłki, nie stworzyło domniemania zachowania procedury doręczenia zastępczego. Takie oświadczenie operatora pocztowego nie zastępuje bowiem dowodu z koperty ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru (co do którego przyjmuje się, że nosi cechy dokumentu urzędowego – por. postanowienie NSA z 21 września 2022 r., II OZ 510/22). Mocy dowodowej nawet porównywalnej z dokumentem urzędowym nie ma również znajdujący się w aktach sprawy wydruk z portalu internetowego operatora pocztowego (zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 31 lipca 2017 r., II SA/Kr 682/17; postanowienie NSA z 22 września 2017 r., I GZ 196/17). (...) na portalu internetowym operatora pocztowego, gdzie możliwe jest śledzenie przesyłek, znajduje się adnotacja, że wyświetlane informacje mają jedynie charakter poglądowy, co także podważa pełną wiarygodność informacji tam wskazanych.

(...) Sąd pierwszej instancji błędnie (...) uznał, że „pierwsze” doręczenie decyzji z 1 marca 2023 r. w tzw. trybie zastępczym było skuteczne (...). (...) warunkiem wydania postanowienia o stwierdzeniu uchybienia terminu jest w pierwszej kolejności bezsporne ustalenie daty, w której organ skutecznie doręczył stronie decyzję (...). Bieg terminu do wniesienia odwołania rozpoczyna się bowiem dopiero wtedy, gdy doręczenie było prawidłowe. (...) w rozpoznawanej sprawie należało dojść do przekonania, że prawidłowość doręczenia stronie decyzji organu pierwszej instancji w trybie zastępczym budziła uzasadnione wątpliwości. W tej sytuacji organ odwoławczy powinien przyjąć, że do doręczenia tej decyzji doszło z chwilą jej wydania pełnomocnikowi strony w dniu 4 kwietnia 2023 r. w siedzibie organu pierwszej instancji. To zaś oznaczało, że termin na wniesienie odwołania został zachowany. (...)

3. Postanowienie NSA z dnia 7 sierpnia 2025 r. (sygn. akt II GSK 706/25)

Tezy: 1. Możliwość rozstrzygania przez organy administracji z wykorzystaniem instytucji autokontroli [o której mowa w art. 54 § 3 p.p.s.a.] jest ograniczona do określonych form działania administracji publicznej, bowiem nie mogą one tej instytucji zastosować do działań, które ze swej istoty nie mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego,

a zatem nie należą do żadnej z form działalności administracji publicznej z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., w których to sprawach sądy administracyjne mogą orzekać.

2. Zaskarżonego uchylenia kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów – wydanego na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. – nie sposób uznać za akt lub czynność, o których mowa w przepisie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ani tym bardziej za decyzję administracyjną, skoro [samo] udzielenie kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów nie odpowiada żadnej z pozostałych, wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a., form działania organów administracji publicznej podlegających zaskarżeniu w ramach postępowania sądowoadministracyjnego.

3. W drodze postępowania sądowoadministracyjnego nie może być dopuszczalna kontrola działań, których przedmiot i treść nie należą do zakresu działalności administracji publicznej, zaś ich charakter determinuje obowiązek zakwalifikowania ich jako akt[ów] realizacji systemu władzy politycznej, gdyż badanie legalności zaskarżonego uchylenia kontrasygnaty stanowiłoby nadmierną ingerencję władzy sądowniczej w działalność polityczną organów państwowych.

Rozstrzygnięcie:

Naczelny Sąd Administracyjny (...) po rozpoznaniu (...) skarg kasacyjnych: 1. K.W. 2. Prezesa Rady Ministrów od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 stycznia 2025 r., sygn. akt VI SA/Wa 3570/24, o odrzuceniu skargi K.W. na uchylenie kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 września 2024 r. wobec postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 sierpnia 2024 r. (...) w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego postanawia: oddalić skargi kasacyjne.

Z uzasadnienia:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z 7 stycznia 2025 r., VI SA/Wa 3570/24, po rozpoznaniu skargi K.W. na uchylenie kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 września 2024 r. wobec postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 sierpnia 2024 r. w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego (...) odrzucił skargę (...).

Skargi kasacyjne od powyższego postanowienia WSA zostały wywiedzione zarówno przez Prezesa Rady Ministrów, jak i przez K.W. (...)

(...) zaskarżonemu postanowieniu zarzucono naruszenie:

1. przepisów postępowania, które to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

(...) art. 58 § 1 pkt 1, art. 1, art. 2 i art. 3 § 1 i § 2 pkt 4 p.p.s.a. w zw. z art. 184 i art. 144 ust. 2 Konstytucji (...) oraz art. 15 § 3 i art. 13 § 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (...) przez odrzucenie skargi z uwagi na uznanie, że sprawa kontroli aktu uchylenia kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta (...) oraz odmowy udzielenia kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (...) nie należy do kompetencji sądów administracyjnych (...);

2. przepisów prawa materialnego poprzez:

1) błędną wykładnię art. 144 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 15 § 3 w zw. z art. 13 § 3 ustawy o SN w zakresie charakteru aktu kontrasygnaty (...), który jest aktem w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., i w konsekwencji błędnego przyjęcia, że akt uchylenia kontrasygnaty (...) i odmowa udzielenia kontrasygnaty (...) nie podlega kognicji sądów administracyjnych, gdyż nie stanowi sprawy administracyjnej;

2) niewłaściwe zastosowanie art. 54 § 3 p.p.s.a. polegające na uznaniu, że przepis ten nie znajduje zastosowania do aktu uchylenia kontrasygnaty (...) i odmowy udzielenia kontrasygnaty (...).

(...) Drugą ze skarg kasacyjnych w rozpoznawanej sprawie złożył K.W., zaskarżając postanowienie WSA w Warszawie w całości oraz wnosząc o jego uchylenie w całości, rozpoznanie skargi i stwierdzenie nieważności bądź uchylenie wydanego przez Prezesa Rady Ministrów (...) „Uchylenia kontrasygnaty” (...). Ewentualnie skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia. (...)

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

(...) Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (...). Aby akt lub czynność podlegały kontroli sądu administracyjnego, muszą spełniać następujące warunki: 1) nie mogą mieć formy decyzji lub postanowienia wydanego w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym, ale muszą mieć charakter władczy, 2) muszą mieć charakter publicznoprawny, 3) muszą być skierowane do indywidualnego podmiotu, 4) muszą dotyczyć jego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

(...) zaskarżonego uchylenia kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów – wydanego na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. – nie sposób uznać za akt lub czynność, o których mowa w przepisie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ani tym bardziej za decyzję administracyjną – jak alternatywnie wskazywał w zarzucie skargi kasacyjnej K.W. (...). Nie można bowiem za decyzje administracyjne uznawać aktów wydawanych w ob-szarze, który nie został uregulowany poprzez materialne prawo administracyjne, a także podejmowanych poza zakresem regulowanym przepisami o postępowaniu administracyjnym. Sąd pierwszej instancji wyraził w tej kwestii prawidłowe stanowisko, iż braki te w oczywisty sposób wykluczają przypisanie charakteru decyzji zaskarżonemu działaniu Prezesa Rady Ministrów.

(...) skarżący kasacyjnie K.W. stwierdził, że pismu temu Prezes Rady Ministrów nadał zewnętrzne oznaki formy działania administracji, bowiem jako podstawę prawną jego wydania powołano art. 54 § 3 p.p.s.a., stanowiący o autokontrolnym uchyleniu poprzedzającej go kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wobec postanowienia Prezydenta RP z dnia 17 sierpnia 2024 r. na skutek uwzględnienia w całości wniesionej na nią skargi. (...) okoliczność, iż Prezes Rady Ministrów nadał wydanemu pismu „zewnętrzne oznaki formy działania administracji”, o której mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a., nie oznacza, że tryb takiego działania autokontrolnego

faktycznie mu przysługiwał. Rolą sądu jest właśnie ocena, czy podjęte działanie organu leżało w granicach przepisów prawa regulujących procedurę przed sądami administracyjnymi, a zatem czy wydający akt mógł zastosować przepis art. 54 § 3 p.p.s.a., który jest przewidziany jako uprawnienie do samokontroli dotychczas podjętego działania organu administracji, które faktycznie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. (...) [Za] argument przemawiający za stanowiskiem przyjętym przez skarżącego kasacyjnie nie może również zostać uznany fakt, iż uchylenie kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów zawiera pouczenie o możliwości zaskarżenia go do sądu administracyjnego. Okoliczności te (...) nie mogą zostać uznane ani za decydujące o dopuszczalności drogi sądowej przed sądami administracyjnymi, ani też za automatycznie legalizujące zastosowany tryb uchylenia kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów.

(...) skarżący kasacyjnie (...) nie wzięli pod uwagę znaczenia oraz możliwości stosowania kluczowej regulacji, jaką jest art. 54 § 3 p.p.s.a. Przepis ten stanowi, że organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. (...) Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Kluczowe w tej kwestii zagadnienie wymagające wyjaśnienia odnosi się do możliwości skorzystania w rozpoznawanej sprawie z trybu autokontrolnego. Jeśli chodzi o formy działania, które zostały objęte art. 54 § 3 p.p.s.a., to należy wskazać na działania lub bezczynność, o których mowa w art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a. (...) zakresem samokontroli (autokontroli) mogą być objęte wszystkie formy działania administracji publicznej, które stosownie do art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a. mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego (zob. M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, s. 418 oraz przywołany tam wyrok NSA z 23 listopada 2010 r., I GSK 587/10 (...)). Taka interpretacja komentowanego przepisu nakazuje zatem – przy dokonywaniu kontroli zaskarżonego uchylenia kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów – by w pierwszej kolejności zbadać dopuszczalność poddania kognicji sądów administracyjnych działania pierwotnie podjętego przez organ, które zainicjowało wniesienie na nie skargi do sądu administracyjnego, a następnie wskutek jej uwzględnia w całości, wydanie w ramach autokontroli uchylenia kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. (...) dla uznania prawidłowości zastosowanego przez organ trybu autokontrolnego konieczny był do spełnienia warunków, zgodnie z którym kontrolowany przez niego akt mógł podlegać ocenie co do jego prawidłowości i zgodności z prawem w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W przypadku udzielenia negatywnej odpowiedzi na powyższe pytanie należy bezspornie uznać, że działanie wydane w ramach autokontroli nie mogłoby zostać w ogóle podjęte we wskazanym w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi trybie (art. 54 § 3 p.p.s.a.), bowiem już kontrolowane działanie nie podlegało kontroli sądowoadministracyjnej.

(...) kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów – składanej w oparciu o przepis art. 144 ust. 2 Konstytucji RP – nie można zakwalifikować jako aktu lub czynności

z art. 3 § 2 pkt p.p.s.a., a w konsekwencji niemożliwe jest również skontrolowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym – wydanego w trybie autokontroli tego działania – uchylenia kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

(...) stosownie do treści art. 144 ust. 2 Konstytucji RP akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność. (...) instytucja kontrasygnaty aktów głowy państwa związana jest z systemem parlamentarno-gabinetowym (zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, (...) [Kraków] 1998, s. 147). (...) kontrasygnata jest instytucją konstytucyjną (zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 140), a więc ustawa zwykła nie może określać trybu jej uchylenia lub zmiany.

(...) dopiero podpis Prezesa Rady Ministrów czyni akt urzędowy głowy państwa wywołującym odpowiedni skutek w systemie prawnym. Do tego czasu możemy mówić jedynie o projekcie takiego aktu, który nie wywiera żadnego skutku prawnego (K. Kozłowski, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 708).

(...) kontrasygnata jest konstrukcją, która służy wzięciu przez Prezesa Rady Ministrów – który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem – odpowiedzialności politycznej za akt Prezydenta, który nie odpowiada parlamentarnie za swoją decyzję (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06 (...)), co oczywiście nie zwalnia jednak Prezydenta od ponoszenia za nią odpowiedzialności konstytucyjnej (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 188–189).

(...) uchylenie kontrasygnaty – wydane w wyniku zastosowania przez Prezesa Rady Ministrów autokontroli do podjętego przez niego wcześniej działania kontrasygnaty postanowienia Prezydenta RP z dnia 17 sierpnia 2024 r. – jest wyrażeniem stanowiska natury *stricte* politycznej. (...) Konstytucja RP wprost wskazuje na wymóg uzyskania podpisu Prezesa Rady Ministrów pod aktami urzędowymi Prezydenta – z wyłączeniem określonym dla prerogatyw prezydenckich (por. art. 144 ust. 2 w zw. z ust. 3 Konstytucji RP). Model współpodpisywania aktów jest gwarantem odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, a tym samym kontrasygnowanie przez Premiera aktów Prezydenta ze swej istoty nie może być rozumiane jako jego działanie w sprawie z zakresu administracji publicznej, której kontrolę powinien przeprowadzić sąd administracyjny.

(...) Zaakceptowanie dopuszczalności wniesienia skargi na działanie polegające na kontrasygnacie, czy też na uchyleniu kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów powodowałoby poniekąd otwarcie podmiotom możliwości kwestionowania działań Premiera, podejmowanych w związku z wykonywaną przez niego władzą wykonawczą, mającą na celu przyjęcie odpowiedzialności politycznej przed Sejmem za akty urzędowe Prezydenta RP, a zatem działań o charakterze *stricte* politycznym. (...) w drodze postępowania sądowoadministracyjnego nie może być dopuszczalna kontrola działań, których przedmiot i treść nie należą do zakresu działalności administracji publicznej, zaś ich charakter determinuje obowiązek zakwalifikowania ich jako akt[ów] realizacji systemu władzy politycznej.

(...) jednym z głównych argumentów przemawiających za brakiem dopuszczalności skarżenia uchylenia przez Prezesa Rady Ministrów kontrasygnaty – będącej oczywistą konsekwencją samokontroli Premiera nad udzieloną wcześniej kontrasygnatą wobec postanowienia Prezydenta RP wydanego w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego – jest obowiązujący trójpodział władzy. Przepis art. 10 ust. 1 Konstytucji RP zakłada, że ustroj państwa opiera się na zasadzie podziału i równowagi władzy pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Zasadą jest zatem brak ingerencji władzy sądowniczej we władzę wykonawczą czy ustawodawczą i odwrotnie. Orzekanie przez sąd administracyjny o prawidłowości uchylenia kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów w sposób wyraźny naruszałoby zasadę trójpodziału władzy i stanowiłoby ingerencję władzy sądowniczej w realizowanie funkcji politycznych Prezydenta RP i Premiera, czyli w materię zarezerwowaną dla władzy wykonawczej państwa. Gwarancją konstytucyjnej zasady wynikającej z art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej jest zatem niewątpliwie zakaz kognicji sądów administracyjnych w sprawach nienależących do ich właściwości i przysługujące sądowi, na mocy art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., uprawnienie do odrzucenia skargi w przypadku, gdy sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego. (...) z uwagi na konstytucyjny podział władzy sąd administracyjny nie może ingerować w prawa i funkcje polityczne wypełniane przez organ administracji rządowej. Podpis Prezesa Rady Ministrów lub jego uchylenie, mając ten skutek, że zgodnie z art. 144 ust. 2 Konstytucji RP, działanie to wpływa na ważność wydanego przez Prezydenta RP aktu urzędowego, nie może zatem podlegać kognicji sądów administracyjnych, które w myśl art. 10 ust. 1 Konstytucji powinny powstrzymać się od ingerencji i dorożumianego w ten sposób wpływu na władzę czy to wykonawczą, czy też ustawodawczą.

(...) sprawy niemieszczące się w tradycyjnym pojęciu kontroli wykonywania zadań administracji publicznej przez organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym albo mające *par excellence* wymiar polityczny mogą stanowić źródło napięć w relacjach władzy sądowniczej z pozostałymi władzami (zob. J. Chlebny, *Konsekwencje zasady trójpodziału władzy dla sędziów sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 2 (...), s. 16–17). Ponadto o nadmiernym przenikaniu i wpływie władzy sądowej na władzę wykonawczą – pomimo konstytucyjnego rozdzielenia tych władz – w sytuacji dopuszczenia kognicji sądów administracyjnych w rozpoznawanej sprawie, mogłaby również świadczyć treść art. 146 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym w sprawach skarg na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, sądowi przysługuje kompetencja do uznania w wyroku uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Zaakceptowanie drogi sądowej w omawianej materii sprawy mogłoby zatem doprowadzić do sytuacji, w której wyrok sądu uznający uprawnienie lub obowiązek wynikający z przepisów prawa zastąpiłby rozstrzygnięcie organu.

(...) możliwość rozstrzygania przez organy administracji z wykorzystaniem instytucji autokontroli jest ograniczona dla określonych form działania administracji publicznej, bowiem nie mogą one tej instytucji zastosować do działań, które ze swej istoty nie mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego,

a zatem nie należą do żadnej z form działalności administracji publicznej z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., w których to sprawach sądy administracyjne mogą orzekać.

(...) działania, polegające na uchyleniu złożonego wcześniej podpisu Prezesa Rady Ministrów pod aktem urzędowym Prezydenta RP, nie można zakwalifikować jako aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co jest oczywistą konsekwencją braku spełniania przez pierwotnie udzieloną kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów warunków statuujących to działanie jako akt lub czynność z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Prawidłowo przy tym zauważył Sąd pierwszej instancji, że działanie to nie posiada cech rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej ani w znaczeniu procesowym, ani materialnym. (...) w świetle regulacji norm konstytucyjnych – w tym zwłaszcza art. 144 ust. 2 Konstytucji RP – podpis Prezesa Rady Ministrów, a zatem udzielenie kontrasygnaty, stanowi jedynie wyrażenie aprobującego stanowiska wobec aktu urzędowego Prezydenta RP, a więc jest przejawem realizacji ściśle określonej w ustawie zasadniczej kompetencji przyznanej Prezesowi Rady Ministrów.

(...) skarżący złożył skargę właśnie na uchylenie kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, a zatem na działanie podejmowane poza kontrolą sądów administracyjnych, bowiem wszelkie formy wyrażania politycznego współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej oraz Prezesa Rady Ministrów, czego przejawem jest właśnie składanie podpisu – lub odmowa jego udzielenia – pod aktami urzędowymi głowy państwa, wykraczają poza sferę dopuszczalnej kognicji sądów administracyjnych. Rola kontrasygnowania takich aktów, czy też odmowy udzielenia im kontrasygnaty – jako instytucji konstytucyjnej – sprowadza się do przyjęcia, a przy odmowie – do braku przyjęcia, przez Prezesa Rady Ministrów odpowiedzialności politycznej przed Sejmem, co już ze swej natury wyklucza możliwość uznania takiego działania za akt lub czynność będącą rozstrzygnięciem władczym organu, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Tym samym działanie takie nie mogło podlegać właściwości sądu administracyjnego, czego konsekwencją musiało być odrzucenie wniesionej skargi, a co prawidłowo uczynił Sąd pierwszej instancji.

(...) badanie legalności zaskarżonego uchylenia kontrasygnaty stanowiłoby nadmierną ingerencję władzy sądowniczej w działalność polityczną organów państwowych. (...) ingerencja władzy sądowniczej w sferę kompetencji przynależnych pozostałym władzom nie jest możliwa bez legitymacji konstytucyjnej (zob. R. Piotrowski, *Znaczenie trójpodziału władzy dla wymiaru sprawiedliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 2 (...), s. 119).

(...) znaczna część argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu skargi kassacyjnej Prezesa Rady Ministrów została poświęcona dopuszczalności drogi sądowej w zakresie oceny przez sąd administracyjny legalności postanowienia Prezydenta RP oraz temu, że podmiot ten może pełnić rolę organu w ujęciu funkcjonalnym. Wyjaśnić trzeba, że rozpoznawana sprawa nie dotyczyła oceny prawidłowości postanowienia WSA wydanego w sprawie skargi na postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 sierpnia 2024 r., zaś rozstrzygnięcie NSA w tym przedmiocie zapadło 22 lipca 2025 r. w sprawie prowadzonej pod sygn. akt II GSK 251/25. Tym samym bez znaczenia dla rozstrzygnięcia w niniejszym

postępowaniu były wywody skarżącego kasacyjnie Prezesa Rady Ministrów odnoszące się do tej tematyki. Wbrew stanowisku wyrażonemu w tej skardze kasacyjnej nie można było również uznać swego rodzaju automatyzmu rozumowania, które opierało się na tym, iż skoro wskazany akt Prezydenta RP jest aktem w myśl art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., zaś dla swej skuteczności wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, to należało przyjąć, że kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów, jako element istotny dla tego aktu, również powinna być rozpatrywana w takim samym rozumieniu, tzn. jako akt z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wydany przez organ administracji w ujęciu funkcjonalnym. (...)

B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych

1. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2024 r. (sygn. akt II SA/Gl 178/24)

Teza: Wykładnia literalna art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2023 r. poz. 1993 ze zm.), wykluczająca przyznanie umieszczonemu w pieczy zastępczej dziecku świadczeń z funduszu alimentacyjnego, narusza wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równości.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi R.K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej (...) w przedmiocie odmowy przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego

uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta (...).

Z uzasadnienia:

(...) Prezydent Miasta (...) nie przyznał małoletnim (...) świadczenia z funduszu alimentacyjnego (...). Decyzja ta skierowana została do R.K. będącej przedstawicielem ustawowym wskazanych dzieci (...). W uzasadnieniu podniesiono, że wyżej wymieniona wystąpiła z wnioskiem o przyznanie przedmiotowych świadczeń (...), z kolei mocą postanowienia Sądu Rejonowego (...) ustanowiono ją opiekunem prawnym dla obojga wspomnianych dzieci. (...) innymi postanowieniami tego samego Sądu (...) została ustanowiona dla każdego z nich rodziną zastępczą, co wyklucza uwzględnienie jej żądania z uwagi na treść art. 10 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy (...).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

(...) Organy obydwu instancji zgodnie przyjęły, że w takiej sytuacji wnioskowane świadczenie nie mogło zostać przyznane z uwagi na treść art. 10 ust. 2 pkt 1

ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, zgodnie z którym świadczenie z funduszu alimentacyjnego nie przysługuje, jeżeli osoba uprawniona została umieszczona w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie lub w pieczy zastępczej. W orzecznictwie sądów administracyjnych, jak również w literaturze akcentuje się, że powyższe uregulowanie określa w sposób jednoznaczny bezwzględnie obowiązującą przesłankę negatywną, której wystąpienie wyklucza możliwość pobierania spornych świadczeń, czyli – innymi słowy – obliguje organ administracyjny do pozbawienia lub nieprzyznania prawa do ich pobierania z chwilą umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, przy czym przyjmuje się, iż istotna jest data faktycznego umieszczenia w takiej pieczy, a nie data orzeczenia sądowego w tej sprawie (*vide* E. Tomaszewska, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, uwagi do art. 10, LEX 2019). (...) Powołane unormowanie wyklucza (...) w sposób generalny przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego na dzieci umieszczone w pieczy zastępczej – bez względu na to, o jaką formę tej pieczy chodzi, ani też kto ją wykonuje – i nie przewiduje od tego wyłączenia żadnych odstępstw, a w szczególności nie różnicuje pieczy zastępczej niepowiązanej z opieką prawną od tej, która jest wykonywana przez osobę będącą opiekunem prawnym (*vide* wyroki WSA: w Gorzowie Wielkopolskim z 11 marca 2020 r., II SA/Go 48/20 (...); w Warszawie z 3 sierpnia 2021 r., I SA/Wa 1477/20 (...) oraz w Białymstoku z 24 lutego 2022 r., II SA/Bk 868/21 (...)).

(...) stanowisko takie odwołuje się do bezpośredniego brzmienia przywołanego przepisu, jednakże pomija inne unormowania prawne, które w tym zakresie mają znaczenie.

(...) zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Z kolei po myśli ust. 2 przywołanego przepisu Konstytucji RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Przywołane unormowanie ma istotne znaczenie dla rozpoznawanej sprawy, albowiem Konwencja o prawach dziecka z 20 listopada 1989 r. została opublikowana w Dz.U. (...).

Zgodnie z treścią art. 2 ust. [1] przywoływanej Konwencji Państwa-Strony w granicach swojej jurysdykcji będą respektowały i gwarantowały prawa zawarte w niniejszej konwencji wobec każdego dziecka, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, niezależnie od rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych, statusu majątkowego, niepełnosprawności, cenzusu urodzenia lub jakiegokolwiek innego tego dziecka albo jego rodziców bądź opiekuna prawnego. Po myśli natomiast art. 3 ust. 2 tego aktu Państwa-Strony działają na rzecz zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra, biorąc pod uwagę prawa i obowiązki jego rodziców, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie za nie odpowiedzialnych, i w tym celu będą podejmowały wszelkie właściwe kroki ustawodawcze oraz administracyjne. Dodatkowo według art. 18 ust. 2 przedmiotowej Konwencji w celu zagwarantowania i popierania praw zawartych w niniejszej

konwencji Państwa-Strony będą okazywały odpowiednią pomoc rodzicom oraz opiekunom prawnym w wykonywaniu przez nich obowiązków związanych z wychowywaniem dzieci oraz zapewnią rozwój instytucji, zakładów i usług w zakresie opieki nad dziećmi. Dopełnieniem przywołanych regulacji jest art. 27 ust. 3 wskazanego aktu, po myśli którego Państwa-Strony, zgodnie z warunkami krajowymi oraz odpowiednio do swych środków, będą podejmowały właściwe kroki dla wspomagania rodziców lub innych osób odpowiedzialnych za dziecko w realizacji tego prawa oraz będą udzielały, w razie potrzeby, pomocy materialnej oraz innych programów pomocy, szczególnie w zakresie żywności, odzieży i mieszkań.

(...) [Zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji], jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. (...) stosownie do postanowień art. 20 Karty praw podstawowych, a zatem aktu będącego częścią składową Traktatu z Lizbony (...) – wszyscy są równi wobec prawa. Z kolei według art. 24 ust. 2 przywoływanej Karty we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, zarówno podejmowanych przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka. Według natomiast art. 34 ust. 3 przywoływanej tu Karty, w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.

Po trzecie wreszcie Konstytucja RP w art. 32 ust. 1 stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Czwartym elementem, który należy mieć w polu widzenia, to unormowania zamieszczone w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. W preambule do tej ustawy stanowi się, że dostarczanie środków utrzymania osobom, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, a w szczególności dzieciom, jest w pierwszej kolejności obowiązkiem wskazanym w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym członków ich rodziny, konstytucyjna zasada pomocniczości nakłada na państwo obowiązek wspierania jedynie tych osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb i nie otrzymują należytego wsparcia od osób należących do kręgu zobowiązanych wobec nich do alimentacji. Wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania alimentów należy łączyć z działaniami zmierzającymi do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji. Zgodnie natomiast z treścią art. 9 pkt 1 wskazanej ustawy świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują osobie uprawnionej do ukończenia przez nią 18. roku życia albo – w przypadku gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej – do ukończenia przez nią 25. roku życia, albo – w przypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności – bezterminowo. Po myśli art. 2 pkt 11 tej ustawy osobą uprawnioną jest osoba uprawniona do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna.

Piątym i zarazem ostatnim elementem, który należy mieć w polu widzenia, to postanowienia art. 38 ustawy z dnia 11 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej. Zgodnie z tym przepisem kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu obowiązany do finansowania pobytu dziecka w pieczy zastępczej, po zasięgnięciu opinii asystenta rodziny, a w przypadku gdy rodzinie dziecka nie został przydzielony asystent rodziny – po zasięgnięciu opinii podmiotu organizującego pracę z rodziną, może dochodzić na rzecz dziecka przebywającego w pieczy zastępczej świadczeń alimentacyjnych, a po myśli ust. 2 tego przepisu kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu obowiązany do finansowania pobytu dziecka w pieczy zastępczej jest obowiązany dochodzić świadczeń alimentacyjnych, w przypadku gdy od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej upłynął rok.

(...) w przypadku ubiegania się o zaliczkę alimentacyjną osobą uprawnioną jest dziecko. Okoliczność ta ma kluczowe znaczenie, ponieważ w ustawie o świadczeniach rodzinnych stosownie do postanowień art. 4 pkt 1 osobą uprawnioną do otrzymania świadczeń rodzinnych jest rodzic, a nie dziecko. Tym samym w przypadku obu wymienionych aktów normatywnych spotykamy się z innymi beneficjentami podejmowanych rozstrzygnięć. Oznacza to zarazem, że regulacji z jednej ustawy nie można przenosić na drugą ustawę. Tym samym unormowania zamieszczone[go] w art. 7 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych nie można w analogiczny sposób traktować jak zamieszczonego w art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Brzmienie tych przepisów jest tożsame, jednakże w polu widzenia należy mieć to, że adresatem świadczeń normowanych wskazanymi ustawami jest inny podmiot, i okoliczność ta musi być brana pod uwagę.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym uwagi są postanowienia ustawy o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej. (...) mocą postanowień art. 38 tej ustawy organizator rodzinnej pieczy zastępczej i kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie są w pierw uprawnieni, a następnie zobowiązani do podejmowania działań zmierzających do uzyskania przez dzieci przebywające w pieczy zastępczej alimentów od osób zobowiązanych. Wprowadzenie do porządku prawnego tej regulacji wynika z dbałości o środki finansowe dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. Zatem można uznać, że dziecko przebywające w pieczy zastępczej jest uprawnione do otrzymania alimentów od osób zobowiązanych. Niewywiązywanie się przez osobę zobowiązaną i spełnianie dodatkowych wymogów wskazanych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów uprawnia osobę uprawnioną do ubiegania się o przyznanie świadczenia alimentacyjnego. Występujące zróżnicowanie sytuacji prawnej dziecka przebywającego w rodzinie naturalnej oraz w pieczy zastępczej nie jest do zaakceptowania. Brak zgody na takie unormowanie wynika w pierwszej kolejności z postanowień art. 32 ust. 1 Konstytucji RP i przewidzianej w ni[m] zasady równości. Można także do tego dodać naruszenie postanowień art. 30 przywołanego aktu, a mianowicie przewidzianej w nim zasady respektowania godności człowieka, w tym także dziecka.

Przedstawiona powyżej sytuacja w ocenie składu orzekającego uprawniałaby do zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym

zgodności postanowień art. 10 ust. 2 (...) ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów z postanowieniami Konstytucji RP. Występujące wątpliwości co do prawidłowości składu powyższego Trybunału oraz postanowienia art. 91 Konstytucji RP odnoszące się do hierarchii źródeł prawa w Polsce skłoniły skład orzekający do uznania, że w przypadku sprzeczności między ratyfikowaną umową międzynarodową a przepisem zamieszczonym w ustawie pierwszeństwo ma ratyfikowana umowa międzynarodowa. W tym kontekście odwołać należy się do postanowień Konwencji o prawach dziecka, a w szczególności przywołanych powyżej art. 3 ust. 2, art. 18 ust. 2 i art. 27 ust. 3 (...). (...) W tym kontekście dostrzec należy postanowienia art. 20, art. 24 i art. 34 ust. 2 Karty praw podstawowych (...).

(...) w rozpoznawanej sprawie zastosowanie mają postanowienia art. 91 Konstytucji RP i uprawniają one do podjęcia rozstrzygnięcia w oparciu o postanowienia ratyfikowanej umowy międzynarodowej (Konwencji o prawach dziecka), jak również umowy konstytuującej organizację międzynarodową ratyfikowaną w prawem przewidziany sposób (Kart[y] praw podstawowych Unii Europejskiej). W szczególności naruszona została zasada równości, ponieważ brak jest podstaw dla różnicowania sytuacji prawnej dziecka uprawnionego do alimentów, w przypadku gdy osoba zobowiązana do ich uiszczania nie wywiązuje się z ciążącego na niej obowiązku.

Przedstawione rozważania skłaniają do uznania, że stanowisko prezentowane w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych (...) nie miało w polu widzenia postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych w prawem przewidziany sposób, jak również pomijało unormowania zamieszczone w ustawie o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej. (...)

2. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2025 r. (sygn. akt I SA/Wr 734/24)

Teza: Przepis art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 2805 ze zm.) zawiera normę pozwalającą na ustalenie momentu powstania przychodu polskiego podatnika CIT z tytułu podwyższenia kapitału zakładowego zagranicznej osoby prawnej z udziałem tegoż podatnika zarówno w sytuacji, kiedy podwyższenie kapitału finansowane z zysku tej osoby podlega rejestracji, jak i w sytuacji odmiennej.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi P. SA (...) na interpretację indywidualną Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (...) w przedmiocie podatku dochodowego od osób prawnych oddala skargę w całości.

Z uzasadnienia:

(...) Spółka złożyła wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej, który dotyczył możliwości i momentu powstania przychodu z tytułu podwyższenia kapitału zakładowego w jej spółce zależnej z siedzibą na terenie Turcji. (...)

Po stronie spółki powstała wątpliwość co do zasadności i sposobu obliczenia wysokości przychodu z zysków kapitałowych, o którym mowa w art. 7b ust. 1 pkt 1 lit. f/ ustawy o CIT [ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 2023 r. poz. 2805 ze zm.; dalej: ustawa o CIT lub u.p.d.o.p.].

(...) Zdaniem spółki (...) z uwagi na przeprowadzenie transakcji podwyższenia kapitału zakładowego na terytorium Turcji, nie powstanie u niej (jako współnika podmiotu tureckiego w związku z przekazaniem zysku przez ten podmiot na jego kapitał zakładowy) przychód z zysków kapitałowych, o którym mowa w art. 7b ust. 1 pkt 1 lit. f/ ustawy o CIT. Gdyby stanowisko strony w tym zakresie było nieprawidłowe, wówczas jest ona zdania, że nie będzie zobligowana do rozpoznania przychodu z zysków kapitałowych z uwagi na niemożność ustalenia momentu powstania obowiązku podatkowego i w konsekwencji niemożność obliczenia podstawy opodatkowania w Polsce. (...)

(...) DKIS w zaskarżonej interpretacji indywidualnej uznał, że stanowisko strony, które przedstawiono we wniosku, jest nieprawidłowe. (...)

(...) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

(...) należy przywołać treść art. 7b ust. 1 pkt 1 lit. f/ u.p.d.o.p. Zgodnie z jego brzmieniem za przychody z zysków kapitałowych uważa się przychody z udziału w zyskach osób prawnych, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1 pkt 4b, stanowiące przychody faktycznie uzyskane z tego udziału, w tym równowartość zysku osoby prawnej oraz spółki, o której mowa w art. 1 ust. 3, przeznaczonego na podwyższenie jej kapitału zakładowego, równowartość nadwyżki bilansowej spółdzielni przeznaczonej na podwyższenie funduszu udziałowego oraz równowartość kwot przekazanych na ten kapitał (fundusz) z innych kapitałów (funduszy) takiej osoby prawnej lub spółki.

Z kolei – zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p. – przychodami, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4 oraz art. 14, są w szczególności otrzymane wartości pieniężne, w tym również różnice kursowe. Użycie zwrotu „w szczególności” wskazuje zatem na brak zamkniętego katalogu zdarzeń rodzących obowiązek rozpoznania przychodu podatkowego. W treści ustawy o CIT brak jest definicji przychodu, jednakże, na podstawie norm zawartych w art. 12 u.p.d.o.p., można go zdefiniować jako wszelkie trwałe, bezzwrotne i definitywne przysporzenie majątkowe w postaci środków pieniężnych, dóbr majątkowych oraz świadczeń w naturze, niezależnie od tytułu prawnego ich uzyskania przez podatnika. Z kolei w art. 12 ust. 4 u.p.d.o.p. ustanowiono enumeratywny katalog przysporzeń, których nie zalicza się do przychodów majątkowych, jednakże nie ma on zastosowania w przedmiotowej sprawie.

(...) należy wskazać na art. 3 ust. 1 u.p.d.o.p., zgodnie z którym podatnicy mający siedzibę lub zarząd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podlegają obowiązkowi podatkowemu od całości swoich dochodów, bez względu na miejsce ich osiągania. Z kolei art. 7 ust. 1 u.p.d.o.p. stanowi, iż przedmiotem opodatkowania podatkiem dochodowym jest dochód stanowiący sumę dochodu osiągniętego z zysków kapitałowych oraz dochodu osiągniętego z innych źródeł przychodów. W przypadkach, o których mowa w art. 21, art. 22 i art. 24b, przedmiotem opodatkowania jest przychód. Ponadto na podstawie art. 7 ust. 3 pkt 1–3 u.p.d.o.p. przy

ustalaniu dochodu, o którym mowa w ust. 1, stanowiącego podstawę opodatkowania nie uwzględnia się: 1) przychodów ze źródeł przychodów położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub za granicą, jeżeli dochody z tych źródeł nie podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym albo są wolne od podatku, 2) przychodów wymienionych w art. 21, art. 22 i art. 24b (...), 3) kosztów uzyskania przychodów, o których mowa w pkt 1 i 2 (...).

Istotne znaczenie ma również art. 20 ust. 1 u.p.d.o.p., bowiem zgodnie z jego treścią, jeżeli podatnicy, o których mowa w art. 3 ust. 1, osiągają również dochody (przychody) poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i dochody te podlegają w obcym państwie opodatkowaniu, a nie zachodzą okoliczności wymienione w art. 17 ust. 1 pkt 3, w rozliczeniu za rok podatkowy dochody (przychody) te łączy się z dochodami (przychodami) osiąganymi na terytorium RP. W tym wypadku od podatku obliczonego od łącznej sumy dochodów odlicza się kwotę równą podatkowi zapłaconemu w obcym państwie. Kwota odliczenia nie może jednak przekroczyć tej części podatku obliczonego przed dokonaniem odliczenia, która proporcjonalnie przypada na dochód uzyskany w obcym państwie.

Jak natomiast stanowi przepis art. 17 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.p., wolne od podatku są dochody osiągane poza terytorium RP przez podatników określonych w art. 3 ust. 1, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, tak stanowi.

(...) z treści umowy między Rządem RP a Rządem Republiki Tureckiej w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatku od dochodów i majątku, sporządzonej w Warszawie 3 listopada 1993 r. (...) nie wynika, aby dochody (przychody) z tytułu udziału w zyskach spółki tureckiej, osiągane przez polskiego rezydenta będącego współnikiem takiej spółki, były zwolnione z opodatkowania w Polsce.

(...) przychody z zysków kapitałowych stanowią przychody z udziału w zyskach osób prawnych, stanowiących przychody faktycznie uzyskane z tego udziału, przeznaczonych na podwyższenie kapitału zakładowego. (...) ustawodawca nie zawarł normatywnego zawężenia jedynie do sytuacji podwyższenia kapitału zakładowego odbywającego się wyłącznie na terytorium Polski i w oparciu o polskie przepisy (to jest ustawy (...)) – Kodeks spółek handlowych (...)). To oznacza, że w podanym opisie skarżąca będzie zatem zobowiązana do rozpoznania przychodu i uiszczenia stosownego podatku w związku z przeznaczeniem zysku jej tureckiej spółki na podwyższenie jej kapitału zakładowego.

(...) brak odrębnego i szczegółowego uregulowania w ustawie o CIT kwestii momentu powstania analizowanego przychodu w relacjach transgranicznych w sposób tak precyzyjny, jak uczyniono to w odniesieniu do podwyższenia kapitału w polskiej spółce z udziałem innej polskiej spółki, uwzględniając przy tym właściwe reguły podwyższenia ustalone w k.s.h., nie może być podstawą do stwierdzenia, że w związku z przeznaczeniem zysku zagranicznej spółki na podwyższenie jej kapitału zakładowego nie powstanie po stronie polskiej spółki, będącej jej współnikiem, żaden przychód, jeśli reguły dokonania takiego podwyższenia okażą się istotnie odmienne od tych, które obowiązują w polskim porządku prawnym. (...)

DKIS trafnie zwrócił uwagę na sposób tworzenia norm prawa, które muszą mieć charakter abstrakcyjny i nie powinny być kazuistyczne. Brak przepisów analogicznych do art. 26 ustawy o CIT w odniesieniu do przychodów polskich spółek kapitałowych z tytułu podwyższenia kapitału w spółkach zagranicznych, w których posiadają one udziały, nie może implikować wniosków o braku opodatkowania tego typu przychodów. Taki sposób interpretacji jest nieuprawniony, ponieważ w praktyce oznaczałby on domniemanie zwolnienia podatkowego w tym zakresie w zasadzie w każdej sytuacji, gdy przepisy obowiązujące w państwie siedziby spółki zależnej przewidują inne rozwiązania w tej kwestii niż k.s.h. Z uwagi na wielość możliwych rozwiązań prawnych w tym względzie nie jest możliwe uregulowanie tych kwestii w polskiej ustawie o CIT w sposób tak precyzyjny, jak uczyniono to w odniesieniu do przychodów z zysków kapitałowych w związku z przeznaczeniem zysku polskich spółek na podwyższenie ich kapitału zakładowego, i dlatego ustawodawca polski nie próbował tego nawet zrobić.

(...) w art. 26 ust. 2 u.p.d.o.p. określono termin poboru podatku przez płatnika w przypadku przeznaczenia dochodu na podwyższenie kapitału zakładowego osób prawnych mających siedzibę lub zarząd na terytorium RP. W przypadku braku wymogu rejestracji podwyższenia kapitału zakładowego czternastodniowy termin liczony jest od dnia podjęcia przez walne zgromadzenie uchwały o podwyższeniu tego kapitału. W sytuacji podwyższania kapitału zakładowego przez „krajowe” osoby prawne ustawodawca wiąże powstanie obowiązku podatkowego z dniem podjęcia uchwały o podwyższeniu kapitału zakładowego. W ocenie Sądu z regulacji art. 26 ust. 2 ustawy o CIT da się wywieść normę dotyczącą ustalenia momentu powstania przychodu w związku z podwyższeniem kapitału zakładowego przez zagraniczne osoby prawne z udziałem polskich podatników CIT, w sytuacji kiedy podwyższenie nie podlega rejestracji, a jedynie podaniu do wiadomości innych uczestników obrotu informacji o jego uchwaleniu poprzez zamieszczenie w odpowiednim publikatorze. Tym samym odkodowanie właściwej normy prawnej z wykorzystaniem tego przepisu nie polega na stosowaniu go przez analogię (*legis*), lecz – w zakresie odnoszącym się do tego typu okoliczności, jak w niniejszej sprawie – *mutatis mutandis* wprost. Błędne stanowisko spółki spowodowane jest zasadniczo utożsamieniem treści normy prawnej, którą trzeba przy wykorzystaniu treści tego przepisu dopiero odkodować, z samym przepisem i całą jego treścią. Tymczasem – w świetle przytoczonych wyżej przepisów – przychód z analizowanego tytułu powstaje wtedy, kiedy pojawia się po stronie polskiego podatnika CIT konkretne przysporzenie, mające (...) źródło w konkretnym zdarzeniu prawnym, w wyniku którego dochodzi do skutku podwyższenie kapitału finansowane z zysku zagranicznej spółki, w której ma on swoje udziały. (...) jest to konsekwencją nieograniczonego obowiązku podatkowego po stronie polskiego podatnika CIT, będącego udziałowcem (wspólnikiem) zagranicznej spółki, w której dochodzi do finansowania podwyższenia jej kapitału zakładowego z wypracowanego przez nią zysku. Jeżeli tylko moment ten jest normatywnie uchwytny, a tak jest w okolicznościach podanych przez stronę (przy braku wymogu jego rejestracji będzie to podjęcie uchwały o podwyższeniu), to nie ma już istotnego znaczenia okoliczność, że kazuistyka

przepisu art. 26 ust. 2 ustawy o CIT jest modelowo dostosowana do sytuacji, kiedy to polski podatnik CIT osiąga przychód przez objęcie nowych udziałów na skutek podwyższenia kapitału zakładowego z zysku polskiej spółki, będącej również podatnikiem CIT, w której jest on współnikiem, uwzględniający przy tym zarówno warunki skuteczności tego podwyższenia, wynikające z odnośnych regulacji k.s.h., jak (...) [i] obowiązków płatnika, których realizacji w odniesieniu do współników będących polskimi rezydentami można oczekiwać wyłącznie od spółek posiadających siedzibę w Polsce, których kapitał jest tak podwyższany. W tym kontekście, dokonując rekonstrukcji normy prawnopodatkowej właściwej dla sytuacji takiej, jak przedstawiona w opisie faktycznym / zdarzeniu przyszłym, należy pominąć te fragmenty przepisu art. 26 ust. 2 ustawy o CIT, które w oczywisty sposób nie mogą mieć do niej zastosowania i które w istocie nie mają wpływu na konstrukcję zobowiązania podatkowego strony. W sprawie dotyczy to kwestii realizacji zobowiązania podatkowego za pośrednictwem płatnika, w którego roli zagraniczna spółka córka z udziałem polskiego podatnika CIT niewątpliwie nie wystąpi, a także tych zdarzeń, warunkujących skuteczność podwyższenia jej kapitału z wypracowanego przez nią zysku, których właściwe prawo obce (tutaj: tureckie) nie przewiduje (jak uprawnienie się postanowienia sądu rejestrowego o wpisie podwyższenia kapitału zakładowego). Następnie odnieść się należy do konkretnego zdarzenia, które jest wystarczające – w świetle właściwego prawa obcego – do skutecznego podwyższenia kapitału zagranicznej spółki z jej dochodu. Tym zaś – zgodnie z podanym we wniosku opisem – jest podjęcie w tureckiej spółce uchwały o podwyższeniu jej kapitału z osiągniętego przez nią zysku.

(...) moment ustalenia przychodu można precyzyjnie ustalić, kierując się brzmieniem art. 26 ust. 2 u.p.d.o.p. i wywodząc z niego normę odnoszącą się wprost do prze[d]stawionego przez wnioskodawcę opisu, którego okoliczności wypełniają jej hipotezę. (...) w związku z przeznaczeniem zysku spółki zagranicznej na podwyższenie jej kapitału zakładowego – przychód po stronie skarżącej powstanie w momencie podjęcia uchwały o podwyższeniu kapitału zakładowego z zysku za rok 2021. W sytuacji braku w prawie tureckim obowiązku rejestracji tego zdarzenia w ramach odpowiedniej procedury sądowej, co wynika z kolei z zaprezentowanego przez stronę opisu okoliczności faktycznych / zdarzenia przyszłego, konstatacja DKIS w tym zakresie, jest – w ocenie Sądu – w pełni uzasadniona. (...)

3. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2025 r. (sygn. akt I SA/Wr 593/24)

Teza: Analizując „uzasadnione przyczyny” potencjalnego odstępstwa od cen istniejących na rynku nabycia pojazdu (art. 104 ust. 8 i ust. 9 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, Dz.U. z 2020 r. poz. 722 ze zm.), nie ustala się średniej ceny samochodu na rynku nabycia, ale granice (widełki) cenowe podobnych pojazdów, aby ustalić, czy cena nabycia (deklarowana podstawa opodatkowania) mieści się przedziale cenowym występującym w rzeczywistości na rynku państwa nabycia pojazdu.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi A.G. na decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (...) w przedmiocie podatku akcyzowego z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego

(...) uchyla w całości zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Naczelnika Urzędu Skarbowego (...).

Z uzasadnienia:

(...) Skarżący zakupił na terenie Kanady używany pojazd (...). (...) faktura zakupu zawiera zapis, że przedmiotem zakupu jest pojazd uszkodzony – powypadkowy. Zagraniczny dowód rejestracyjny określał przedmiotowy pojazd jako samochód pickup (rodzaj nadwozia). (...) Przedmiotowy pojazd (po naprawie) (...) przeszedł pozytywne badania techniczne (...). Został zakwalifikowany jako pojazd ciężarowy.

(...) NUS wezwał stronę do określenia przyczyny znacznej różnicy pomiędzy podstawą opodatkowania podatkiem akcyzowym a średnią wartością pojazdu. (...) strona poinformowała, że pojazd nabyła w stanie uszkodzonym, popierając to dokumentacją fotograficzną. (...)

NUS (...) określił stronie wysokość zobowiązania w podatku akcyzowym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego (...).

Od decyzji tej strona wniosła odwołanie.

DIAS (...) uchylił decyzję NUS i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

NUS po ponownym rozpatrzeniu sprawy (...) określił stronie zobowiązanie podatkowe w podatku akcyzowym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego (...).

Od decyzji organu pierwszej instancji strona wniosła odwołanie. (...)

DIAS (...) utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

(...) Organ odwoławczy przyjął, że nabyty wewnątrzwspólnotowo przez podatnika samochód (...) został konstrukcyjnie zaprojektowany, zabudowany i wyposażony przez producenta tak, aby jego zasadniczą funkcją był przewóz osób, jako samochód osobowy (osobowo-towarowy). (...)

(...) według DIAS, NUS prawidłowo stwierdził, że pojazd (...) należy zataryfikować do kodu 8703 Nomenklatury Scalonej – pojazdy samochodowe i pozostałe pojazdy mechaniczne, przeznaczone zasadniczo do przewozu osób. (...)

Odnosząc się do podstawy opodatkowania, wyliczonej zgodnie z treścią art. 104 ust. 6 u.p.a. w oparciu o ostateczną decyzję podatkową (...) Głównego Urzędu Celnego w Oldenburgu (...), na którą składa się wartość celna towaru (...) oraz cło (...), wyjaśnił, iż organ pierwszej instancji stwierdził, że kwota ta znacznie odbiega od średnich wartości rynkowych takich samych pojazdów (...) wyprodukowanych w 2018 r. i tym samym wyposażeniu.

Dalej przedstawił, że z uwagi na rozbieżność między wartością wskazaną w ostatecznej decyzji podatkowej a wynikającą z notowań w bazach organ pierwszej instancji powołał biegłego do wydania opinii o średniej wartości rynkowej samochodu. Wartość rynkowa nieuszkodzonego pojazdu ustalona przez rzeczoznawcę

wynosi (...). W związku z tym występuje istotna różnica w wysokości, tj. 80%, pomiędzy kwotą wynikającą z ostatecznej decyzji podatkowej wydanej przez urząd celny [w] Oldenburgu.

DIAS wyjaśnił, że NUS, ustalając wartość przedmiotowego pojazdu, wziął pod uwagę uwarunkowania rynku kanadyjskiego w zakresie cen samochodów uszkodzonych. Pozwoliło to na ustalenie, że wartość nabytego samochodu istotnie, bez uzasadnionej przyczyny odbiega od średniej wartości rynkowej, o czym mowa w art. 104 ust. 8 u.p.a. (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

(...) Kwestie sporne dotyczą tego, czy organ podatkowy prawidłowo dokonał klasyfikacji nabytego wewnątrzwspólnotowo samochodu do kodu CN 8703, a nie do kodu CN 8704, o co wносиła [strona] skarżąca, oraz czy prawidłowo określił podstawę opodatkowania i kwotę zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym, ustalając wartość rynkową nabytego przez skarżącego samochodu marki (...).

(...) zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.a. do celów poboru akcyzy stosuje się klasyfikację w układzie odpowiadającym Nomenklaturze Scalonej (CN) zgodną z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (...).

(...) sporny samochód był zasadniczo przeznaczony do przewozu osób i podlega zakwalifikowaniu do pozycji CN 8703. O zakwalifikowaniu danego pojazdu do pozycji Nomenklatury Scalonej decydujące znaczenie mają cechy projektowe pojazdu. Na mocy art. 3 ust. 1 u.p.a. do celów poboru akcyzy i oznaczenia wyrobów akcyzowych znakami akcyzy stosuje się klasyfikację w układzie odpowiadającym Nomenklaturze Scalonej (CN) zgodną z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2658/87, natomiast stosownie do postanowień ww. rozporządzenia klasyfikacji dokonuje się w oparciu o Ogólne Reguły Interpretacji Nomenklatury Scalonej (ORINS) według kolejności ich występowania.

Rozpoznanie kontrolowanej sprawy wymagało odniesienia się do dwóch pozycji CN: 1) pozycji CN 8703, obejmującej pojazdy samochodowe i pozostałe pojazdy mechaniczne przeznaczone zasadniczo do przewozu osób (inne niż te objęte pozycją 8702), włącznie z samochodami osobowo-towarowymi (kombi) oraz samochodami wyścigowymi, i 2) pozycji CN 8704, obejmującej pojazdy mechaniczne do transportu towarów.

Klasyfikacja do tych pozycji została oparta na kryterium zasadniczego przeznaczenia pojazdu, tj. albo do przewozu osób (pozycja CN 8703), albo do transportu towaru (pozycja CN 8704), co wymagało ustalenia zasadniczego przeznaczenia pojazdu. Z tego też względu konieczne było porównanie cech projektowych pojazdu nadanych przez producenta z cechami, jakimi charakteryzował się ten pojazd w momencie nabycia wewnątrzwspólnotowego, i uwzględnieni[e] ewentualnych zmian, jakie zostały dokonane w tym pojeździe. Dodatkowo z uwagi na fakt, że każdy towar może być zaklasyfikowany tylko do jednej pozycji CN, należało ustalić, która z funkcji ma charakter dominujący (zob. wyrok NSA z 6 października 2017 r., I GSK 821/17 (...)).

(...) istotne znaczenie ma wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 grudnia 2007 r., *Van Landeghem*, C-486/06, EU:C:2007:762, w którym wyrażono pogląd, że w interesie

pewności prawa i ułatwienia kontroli decydującego kryterium dla klasyfikacji taryfowej towarów należy poszukiwać zasadniczo w ich obiektywnych cechach i właściwościach, takich jak określone w pozycjach CN oraz uwagach do sekcji lub działów (pkt 23 wyroku), przeznaczenie towaru może stanowić obiektywne kryterium klasyfikacji, jeżeli jest ono właściwe temu towarowi, co należy ocenić według obiektywnych cech i właściwości tego towaru (pkt 24 wyroku). TSUE stwierdził w pkt 27 wyroku, że zgodnie z brzmieniem pozycji 8703, tj. pojazdy samochodowe i pozostałe pojazdy mechaniczne przeznaczone zasadniczo do przewozu osób, główne przeznaczenie tych pojazdów jest decydujące dla klasyfikacji. Z użytego wyrazu „przeznaczony” wynika, a znajduje to poparcie w orzecznictwie przywołanym w pkt 24 wyroku, że główne przeznaczenie pojazdu jest decydujące, jeżeli jest ono jemu właściwe. Przeznaczenie to określa ogólny wygląd i ogół cech tych pojazdów nadający im ich zasadnicze przeznaczenie.

(...) dowodami służącymi za podstawę zaklasyfikowania samochodów jako samochod[ów] osobow[y]ch i jednocześnie mogącymi stanowić przeciwdowody dla świadectwa homologacji tego pojazdu mają być dowody opisujące ogólny wygląd pojazdu samochodowego, podające cechy projektowe świadczące o charakterze pojazdu, charakteryzujące pojazd, opisujące jego konstrukcję i wyposażenie, które będą pomocne przy określeniu przeznaczenia pojazdu (por. wyrok WSA w Gliwicach z 24 maja 2024 r., III SA/GI 38/24 (...)).

Dokonując porównania wskazanych w zaskarżonej decyzji cech projektowych zawartych w Notach wyjaśniających do Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów – zamieszczonych w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawie wyjaśnień do Taryfy Celnej (...) – pojazdów klasyfikowanych do wskazanych pozycji (CN 8703 / CN 8704) z ustaleniami, jakie miały miejsce w sprawie, należy stwierdzić, że organy wykazały, że przedmiotowy pojazd był przeznaczony zasadniczo do przewozu osób, co by uzasadniało jego klasyfikację do pozycji CN 8703. (...)

Ponadto, jak wskazał Europejski Trybunał Sprawiedliwości w [ww.] wyroku z 6 grudnia 2007 r. (...): „(...) decydującego kryterium dla klasyfikacji taryfowej towarów należy poszukiwać zasadniczo w ich obiektywnych cechach i właściwościach, takich jak określone w pozycjach CN oraz uwagach do sekcji lub działów, przeznaczenie towaru może stanowić obiektywne kryterium klasyfikacji, jeżeli jest ono właściwe temu towarowi, co należy ocenić według obiektywnych cech i właściwości tego towaru”.

Na bazie Nomenklatury Scalonej wydawane są Noty Wyjaśniające, które wspomagają prawidłową klasyfikację. Noty wyjaśniające nie stanowią zatem źródła prawa, ale w myśl orzecznictwa TSUE oraz sądów krajowych podczas klasyfikowania towarów stanowią wskazówki, które przyczyniają się w istotny sposób do interpretacji zakresu poszczególnych pozycji CN. Dlatego też powinny być stosowane i są uwzględniane przy klasyfikacji towarowej dokonywanej przez organy administracji i sądy. (...) podczas dokonywania takiej klasyfikacji, dokonując interpretacji poszczególnych pozycji CN, należy się nimi posługiwać.

Organy obu instancji zasadnie oparły się zatem na Notach Wyjaśniających do Systemu Zharmonizowanego dotyczących pozycji CN 8703 i CN 8704. (...)

(...) organy podatkowe trafnie przyjęły, że powyższe dane pozwalają stwierdzić, iż samochód (...) jest pojazdem wielofunkcyjnym – przeznaczonym głównie do przewozu osób – typu pickup, dla klasyfikacji którego kluczowe są parametry długości, wynikające z Noty wyjaśniającej Komisji Europejskiej do Nomenklatury Scalonej. Z Not Wyjaśniających do CN obowiązujących od 31 marca 2007 r. (Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący Not wyjaśniających do CN: 2007/C 74/01, opublikowany w dniu 31 marca 2007 r. w Dz.Urz. UE serii C Nr 74) wynika, że w zakresie pozycji CN 8703 obejmuje ona (...) «pojazdy wielofunkcyjne», takie jak pojazdy mechaniczne, które mogą przewozić zarówno osoby, jak i towary. Wskazano na pojazdy typu pickup: „Ten typ pojazdu posiada zazwyczaj więcej niż jeden rząd siedzeń i tworzą go dwie oddzielne przestrzenie, mianowicie zamknięta kabina do przewozu osób i otwarta lub zakryta powierzchnia do transportu towarów. Jednakże takie pojazdy mają być klasyfikowane do pozycji 8704, jeżeli maksymalna wewnętrzna długość podłogi powierzchni do transportu towarów jest większa niż 50% długości rozstawu osi pojazdu lub jeżeli posiadają one więcej niż dwie osie” (...).

(...) długość przestrzeni ładunkowej z zamkniętą burtą jest mniejsza niż 50% rozstawu osi pojazdu. Ww. nota wyjaśniająca wskazuje zatem, że sporny pojazd ma zasadnicze przeznaczenie do przewozu osób, co potwierdza prawidłowość klasyfikacji tego pojazdu do kodu CN 8703.

(...) zarówno informacje wynikające z oględzin pojazdu, jak i z danych katalogowych ww. pojazdu potwierdzają, że maksymalna wewnętrzna długość podłogi powierzchni do transportu towarów jest mniejsza niż 50% długości rozstawu osi pojazdu (...). Powyższe wyklucza zaklasyfikowanie pojazdu do kodu CN 8704.

(...) w przypadku gdy pojazd, oprócz siedzeń do przewozu osób wraz z pasami bezpieczeństwa w pierwszym rzędzie, posiada również siedzenia wraz z pasami bezpieczeństwa w drugim rzędzie, w łącznej liczbie nie większej niż dla 9 osób, to wówczas taki pojazd powinien być klasyfikowany jako samochód osobowy. Z ww. Not Wyjaśniających wynika bowiem, że istotne dla klasyfikacji pojazdu jest to, w jakim miejscu jest zamontowany panel/przegroda. W przypadku samochodów ciężarowych powinno to mieć miejsce – inaczej niż w pojeździe spornym w niniejszej sprawie – za pierwszym rzędem dla kierowcy i pasażera (por. wyroki NSA: z 10 lutego 2021 r., I GSK 1828/20; z 10 października 2023 r., I FSK 278/23 i I FSK 204/23; z 12 grudnia 2023 r. I FSK 205/23 (...)).

(...) zarejestrowanie pojazdu jako samochodu ciężarowego nie przesądza o jego klasyfikacji dla celów podatku akcyzowego. (...) pojazd może być zarejestrowany i uznawany za ciężarowy zgodnie z przepisami o ruchu drogowym i o homologacji i jednocześnie może być, dla celów poboru akcyzy, zakwalifikowany jako samochód osobowy, zgodnie z przepisami ustawy o podatku akcyzowym.

Zarejestrowanie pojazdu nie stoi bowiem na przeszkodzie (...) prawidłowe[mu] określeni[u] przez organ podatkowy zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego. Dokument rejestracyjny z prawnopodatkowego punktu widzenia ma znaczenie uzupełniające. W tym względzie zasadnicze znaczenie ma dokonana klasyfikacja na podstawie CN. NSA w ww. wyroku z 6 października 2017 r., I GSK 821/17

zwrócił uwagę, że prawo podatkowe wykazuje w znacznym stopniu autonomiczność, co w praktyce oznacza, że uznanie pojazdu według przepisów o ruchu drogowym za samochód ciężarowy nie wyklucza automatycznie uznania tego pojazdu za samochód osobowy w rozumieniu przepisów u.p.a. Jest to wynikiem dualizmu pojęciowego występującego w prawie oraz faktu skorzystania przez ustawodawcę podatkowego z możliwości utworzenia własnej legalnej definicji pojęcia „samochód osobowy”. (...) definicje w prawie podatkowym należy odkodować, tak jak wynika to z ich literalnego brzmienia, bez stosowania zabiegów interpretacyjnych, skoro w swej istocie wyznaczają one sposób rozumienia i stosowania pojęć ustawowych (por. B. Brzeziński, *Wykładnia prawa podatkowego*, Gdańsk 2013, s. 69). (...) skoro ustawodawca, definiując pojęcie „samochód osobowy”, posłużył się sformułowaniem „zasadniczo przeznaczony”, to niedookreślone zdefiniowanie samochodu osobowego ma na celu objęcie podatkiem akcyzowym jak najszerszego katalogu pojazdów samochodowych. Ponadto w art. 2 pkt 40 i 42 p.r.d. wyjaśniono, że samochód osobowy to pojazd samochodowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą oraz ich bagażu, natomiast samochód ciężarowy to pojazd samochodowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu ładunków, a co za tym idzie – określenie to obejmuje również samochody ciężarowo-osobowe przeznaczone konstrukcyjnie do przewozu ładunków i osób w liczbie od 4 do 9 łącznie z kierowcą. Dokonując porównania definicji samochodu osobowego w rozumieniu przepisów regulujących podatek akcyzowy oraz w rozumieniu Prawa o ruchu drogowym, można dojść do wniosku, że właśnie dzięki wprowadzonej w u.p.a. definicji samochodu osobowego ustawodawca podatkowy objął jej zakresem samochody osobowe w rozumieniu przepisów Prawa o ruchu drogowym, a także pewne pojazdy w rozumieniu tej ustawy klasyfikowane do samochodów ciężarowych. Przyjęcie w u.p.a. innego rozwiązania mogłoby spowodować, że pewne kategorie samochodów, chociaż ich zasadniczym przeznaczeniem jest przewóz osób (np. samochody ciężarowo-osobowe), zostałyby wyłączone z opodatkowania podatkiem akcyzowym.

(...) świadectwo homologacji nie stanowi żadnego „prejudykatu” w sprawie zakwalifikowania pojazdu samochodowego jako wyrobu akcyzowego. Świadectwo homologacji jest niewątpliwie dokumentem urzędowym, o którym mowa art. 194 § 1 o.p. Ma zwiększoną moc dowodową. Korzysta z dwójakiego rodzaju domniemania: prawdziwości (autentyczności) oraz zgodności z prawdą twierdzeń w nim zawartych (wiarygodności). Organ podatkowy nie może zatem odrzucić istnienia faktu stwierdzonego w dokumencie urzędowym. Może natomiast te domniemania podważyć, jako że przepis art. 194 § 3 o.p. stanowi, że jest dopuszczalne przeprowadzenie dowodu przeciwko dokumentom urzędowym. Nie wymaga przy tym, aby ten przeciwdowód (przeciwdowody) był również dokumentem urzędowym. W konsekwencji o znaczeniu dokumentu urzędowego dla wyniku postępowania rozstrzyga organ podatkowy według zasad określonych w art. 122 i art. 187 § 1 o.p. (tak NSA w ww. wyroku z 6 października 2017 r., I GSK 821/17).

(...) Trybunał Sprawiedliwości w przywołanym wyroku z 6 grudnia 2007 r. w sprawie C-486/06 podkreślił (pkt 25 wyroku), że zgodnie z orzecznictwem

Trybunału noty wyjaśniające opracowane w odniesieniu do CN przez Komisję, a w odniesieniu do HS przez WCO, w znaczący sposób przyczyniają się do interpretacji poszczególnych pozycji, jednakże nie są prawnie wiążące ((...) wyrok w sprawie *B.A.S. Trucks*, pkt 28). Ponadto nawet jeżeli opinie WCO dotyczące klasyfikacji towaru w ramach HS nie mają mocy wiążącej, to stanowią dla klasyfikacji tego towaru w CN wskazówki, które przyczyniają się w istotny sposób do interpretacji zakresu poszczególnych pozycji CN ((...) wyrok w sprawie *Kawasaki Motors Europe*, pkt 36).

(...) skoro kwestionowane noty wyjaśniające nie zawierają norm prawnych i nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, to nie sposób uznać zarzutu strony za zasadny.

(...) Ustawodawca wprowadził dodatkową zasadę określania podstawy opodatkowania nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego – jeżeli pojazd jest przywożony z państwa innego niż członkowskie UE, a następnie po jego dopuszczeniu do obrotu w innym państwie członkowskim jest przemieszczany do Polski. W takiej sytuacji, stosownie do treści art. 104 ust. 6 u.p.a., podstawą opodatkowania jest wartość celna powiększona o należne cło oraz dodatkowo prowizję, koszty transportu i ubezpieczenia, jeżeli nie zostały uwzględnione w cenie, ale zostały już poniesione do miejsca, w którym nastąpiło objęcie towaru procedurą celną.

Ustawa przewiduje procedurę weryfikacji podanej przez podatnika podstawy opodatkowania. Zgodnie z art. 104 ust. 8 u.p.a., jeżeli wysokość podstawy opodatkowania (...) bez uzasadnionej przyczyny znacznie odbiega od średniej wartości rynkowej tego samochodu osobowego, organ podatkowy wzywa podatnika do zmiany wysokości podstawy opodatkowania lub wskazania przyczyn uzasadniających podanie jej wysokości w kwocie znacznie odbiegającej od średniej wartości rynkowej samochodu osobowego. Według regulacji zawartej w art. 104 ust. 9 u.p.a. w razie nieudzielenia odpowiedzi, niedokonania zmiany wysokości podstawy opodatkowania lub niewskazania przyczyn, które uzasadniają podanie jej wysokości znacznie odbiegającej od średniej wartości rynkowej samochodu osobowego, organ podatkowy lub organ kontroli skarbowej określi wysokość podstawy opodatkowania.

(...) opisana wyżej procedura weryfikacyjna ma zastosowanie także w przypadku, o którym mowa w art. 104 ust. 6 u.p.a. – to znaczy także wtedy, gdy samochód osobowy został zaimportowany z państwa trzeciego i dopuszczony do obrotu w innym niż Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej (w sprawie – w Niemczech).

(...) organ uprawniony jest do samodzielnego określenia wysokości podstawy opodatkowania tylko w razie nieudzielenia odpowiedzi, niedokonania zmiany wysokości podstawy opodatkowania lub niewskazania przyczyn – mimo wezwania – które uzasadniają podanie jej wysokości znacznie odbiegającej od średniej wartości rynkowej samochodu osobowego. Zasadą jest bowiem, że podstawa opodatkowania koreluje z kwotą, jaką podatnik jest obowiązany zapłacić (po ewentualnym przeliczeniu na złote ceny wyrażonej w walucie obcej – art. 104 ust. 11 u.p.a.), a wyjątkiem od tej zasady jest określenie podstawy opodatkowania przez organ.

Procedura weryfikacyjna określona w art. 104 ust. 8, ust. 9 i ust. 11 u.p.a., jako ustanawiająca wyjątek od zasady ogólnego samoobliczenia podstawy opodatkowania,

musi być interpretowana ściśle i wdrażana tylko wyjątkowo – gdy podana cena nabycia (podstawa opodatkowania) bez uzasadnionej przyczyny znacznie odbiega od wartości rynkowej samochodu na rynku nabycia pojazdu (por. wyrok NSA z 22 maja 2024 r., I FSK 329/24 (...)).

Przytoczone wcześniej przepisy u.p.a. stoją zatem na przeszkodzie dokonywaniu korekty podanej przez podatnika podstawy opodatkowania wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu osobowego w przypadku wskazania przez podatnika „przyczyn, które uzasadniają podanie jej wysokości znacznie odbiegającej od średniej wartości rynkowej samochodu osobowego”.

Podatnik na wezwanie organu wskazał, że przyczynami uzasadniającymi znaczne odbieganie ceny zakupu samochodu od średniej wartości rynkowej na rynku krajowym jest fakt nabycia samochodu w Kanadzie oraz to, że samochód był uszkodzony. Strona w odwołaniu od zaskarżonej decyzji wskazała, że ceny samochodów używanych, uszkodzonych na rynku kanadyjskim są znacznie niższe niż ceny w Europie (w szczególności były zaniżone w okresie rozpoczęcia pandemii, biorąc pod uwagę załamanie rynku i panikę sprzedających na rynku samochodowym).

(...) jest powszechnie wiadome (i łatwe do sprawdzenia), że ceny samochodów używanych, a w szczególności samochodów uszkodzonych, na rynku amerykańskim oraz kanadyjskim są znacznie niższe niż w Europie. Ta specyfika rynku w sposób oczywisty należy do „uzasadnionych przyczyn”, dla których cena samochodu zakupionego w USA czy w Kanadzie może znacząco odbiegać od ceny takiego samego samochodu na rynku krajowym. Dopóki cena ta mieści się w granicach cenowych właściwych dla rynku kanadyjskiego, można mówić o „uzasadnionej przyczynie” w rozumieniu art. 104 ust. 8 u.p.a.

(...) cena transakcyjna, którą nabywca (podatnik) był zobowiązany zapłacić amerykańskiemu sprzedawcy, dlatego jest niska i odbiega od cen na rynku polskim, że w USA samochody danej klasy mają takie właśnie ceny. Gdyby natomiast organ wykazał, że wskazana cena całkowicie odbiega od cen amerykańskich (w tamtym czasie, dla takich samochodów), to trudno byłoby mówić o istnieniu „uzasadnionej przyczyny”, która pozwalałaby na jej przyjęcie jako podstawy opodatkowania (wyrok NSA z 11 października 2017 r., I GSK 837/17 oraz powołane w jego uzasadnieniu orzecznictwo). (...) tezy wskazywanych orzeczeń sądowych dotyczą również samochodów nabywanych na rynku kanadyjskim. Pogląd ten czyni poziomem odniesienia dla deklarowanej przez podatnika wartości także wartość podobnych pojazdów na rynku zakupu (w kontrolowanej sprawie – na rynku kanadyjskim) – w sytuacji gdy specyfika tego rynku jest taka, że typowo możliwy jest na nim zakup uszkodzonego pojazdu po cenie stosunkowo niskiej (znacznie niższej od cen panujących na polskim rynku lokalnym). Dotyczy to niewątpliwie przypadków nabycia samochodów uszkodzonych na aukcjach aut powypadkowych w Kanadzie (...). (...) jest to rynek w znacznej mierze aukcyjny, którego cechą jest stosowanie różnych systemów aukcyjnych, a także niepewność nabywcy co do ostatecznego stanu jak i ceny pojazdu, co działa w dwie strony, albowiem nabywca może zyskać, jak i stracić na zakupie. Wynika to z faktu, że szczegółowy stan pojazdu nie jest ostatecznie wiadomy nabywcy do momentu jego objęcia w posiadanie, portale aukcyjne

podają jedynie informacje dotyczące przyczyn szkody (uszkodzenie mechaniczne, pożar, zalanie), ogólnego wskazania stref uszkodzenia pojazdu oraz ogólną informację dotyczącą działania stanu napędowego i jezdnego.

(...) organy powinny w postępowaniu podatkowym ustalić jako poziom odniesienia dla deklarowanej przez podatnika wartości samochodu także wartość podobnych pojazdów na rynku zakupu – na rynku kanadyjskim – rynku aukcyjnym, uszkodzonych samochodów powypadkowych, w dacie zakupu, tj. w 2020 r. Specyfika tego rynku jest taka, że typowo możliwy jest na nim zakup uszkodzonego pojazdu po cenie stosunkowo niskiej (znacznie niższej od cen panujących na polskim rynku lokalnym). Organy powinny zatem zweryfikować, czy wartość zadeklarowana jest wartością prawdziwą w państwie sprzedaży, czego jednak w ocenie Sądu w sprawie nie dokonały w prawidłowy sposób.

(...) z akt sprawy nie wynika, aby organy dokonał[y] sprawdzenia cen sprzedaży podobnych pojazdów z 2020 r. Nie ustalono cen sprzedaży w 2020 r. samochodów tej samej marki, tego samego modelu, rocznika oraz z tym samym wyposażeniem i o przybliżonym stanie technicznym, uwzględniając rodzaj i rozmiar uszkodzeń spornego samochodu (...), w kraju zakupu tego samochodu, tj. w Kanadzie.

Organy powołały się na ceny sprzedaży dwóch samochodów na rynku kanadyjskim. (...) próba składająca się z dwóch samochodów jest jednak zbyt mała, by na jej podstawie można było wyciągnąć wnioski co do poziomu cen pojazdów podobnych do spornego pojazdu na rynku Kanady. (...)

(...) Ponadto organy wadliwie powołały się na ceny sprzedaży z aukcji z 2023 r. i z 2024 r. zamiast na ceny sprzedaży z aukcji z 2020 r. Szczególnie w sytuacji gdy strona powołała się na okoliczność, że w 2020 r. rozpoczęła się pandemia Covid-19, z czym wiązał[y] się panika i załamanie na rynku samochodów używanych i spadek ich cen sprzedaży.

(...) analiza, o której mowa w sprawie, dokonywana na podstawie art. 104 ust. 8 i 9 u.p.a., nie powinna dotyczyć – jak wadliwie przyjęły organy – średnich cen pojazdów podobnych w Kanadzie, lecz cen samochodów podobnych, możliwych do uzyskania w dacie zakupu na rynku kanadyjskim, na aukcji samochodów powypadkowych.

(...) należy zbadać, czy wysokość podstawy opodatkowania z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego zadeklarowana przez stronę mieści się w granicach cenowych właściwych dla rynku kanadyjskiego. Faktem notoryjnym jest, że ceny samochodów używanych na rynku państw członkowskich UE lub państw trzecich są, bywają niższe niż w Polsce, a są znacznie niższe, jeżeli brać pod uwagę rynek amerykański (USA) i kanadyjski. Specyfika rynku nabycia w sposób oczywisty należy do „uzasadnionych przyczyn”, dla których cena samochodu zakupionego za granicą może znacząco odbiegać od ceny takiego samego samochodu na rynku krajowym. Dopóki cena nabycia mieści się w granicach cenowych właściwych dla specyfiki rynku państwa członkowskiego lub trzeciego, można mówić o „uzasadnionej przyczynie”, o której mowa w art. 104 ust. 8 u.p.a. Strona ma zatem prawo wykazania, że cena transakcyjna, którą nabywca (podatnik) był zobowiązany zapłacić sprzedawcy pojazdu, jest z uzasadnionych przyczyn niska

i przez to może odbiegać od cen na rynku polskim, albowiem w państwie zakupu samochody danej marki, modelu, rocznika mają takie właśnie ceny (zob. wyrok NSA z 22 maja 2024 r., I FSK 329/24 (...)). (...)

(...) organ powinien przede wszystkim ustalić, czy cena wskazywana przez stronę jest adekwatna do ceny takich pojazdów na rynku Kanady (w dacie nabycia), a nie na rynku polskim. Trzeba podkreślić, że badając „uzasadnione przyczyny” ewentualnego odstępstwa od cen na rynku nabycia, nie ustala się średniej ceny samochodu na rynku nabycia, ale ustala się rozpiętość, granice cenowe podobnych pojazdów, aby ustalić, czy cena nabycia (deklarowana podstawa opodatkowania) mieści się [w] przedziale cenowym występującym normalnie na rynku państwa nabycia pojazdu (...). W ramach tej wstępnej weryfikacji należy więc sobie odpowiedzieć na pytanie, czy samochody o tak niskiej cenie, jak przyjęta na deklaracji podatkowej, standardowo, zwyczajnie występują na rynku nabycia (wtedy sprawa kończy się aprobatą deklaracji podatkowej w czynnościach sprawdzających), czy może tak niska cena na rynku nabycia jest mało prawdopodobna lub nieprawdopodobna, wtedy trzeba uruchomić procedurę weryfikacyjną w ramach postępowania podatkowego.

Strona nie ma powinności nabywania jak najdroższych pojazdów. Strona nie ma powinności nabywania samochodu wedle jego uśrednionej ceny. Strona ma prawo nabywać na rynku kanadyjskim pojazdy jak najtańsze z występujących na tym rynku, dla tego modelu, marki i stopnia zużycia lub uszkodzeń. (...) na potrzeby wstępnego etapu weryfikacji należy ustalić, na jakim poziomie kształtują się normalne, niskie poziomy cenowe podobnych pojazdów na rynku nabycia, a następnie ustalić, czy cena nabycia tego konkretnego pojazdu mieści się w tych normalnych strefach niskich przedziałów cenowych pojazdu. Jeżeli okaże się, że cena spornego pojazdu odbiega od normalnych granic dla niskich przedziałów cenowych pojazdu na rynku nabycia, to podatnik powinien wskazać, jakie są uzasadnione przyczyny takiego stanu rzeczy, a więc co uzasadnia tę nienormalnie niską cenę pojazdu na rynku nabycia. Dopiero cena odbiegająca całkowicie od cen na rynku nabycia pojazdu, a więc nieprawdopodobnie i bez żadnych racjonalnych powodów zbyt niska – przy uwzględnieniu realiów tego rynku – może uzasadniać weryfikację wartości celnej w Polsce (por. wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2024 r., III SA/Wa 155/24 (...)).

Reasumując: organy nie rozważyły należycie cen pojazdów podobnych w 2020 [r.] na rynku kanadyjskim jako możliwej „uzasadnionej przyczyny” różnicy między ceną rynkową pojazdu w Polsce a ceną zadeklarowaną przez skarżącego, w wyniku czego przekroczyły granice swobodnej oceny dowodów i nie ustaliły stanu faktycznego w sprawie w ważnym jego aspekcie. (...)

4. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 lutego 2025 r. (sygn. akt I SA/Gl 1082/24)

Teza: Jeżeli wierzyciel uznał, że wystąpiła okoliczność wypełniająca podstawę zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej wymieniona w art. 33 § 2 pkt 1–5 u.p.e.a. (np. błędcodezobowiązaniego) prowadzącadoumórzepostępowaniaegzekucyjnego,

to potwierdził tym samym, iż spowodował niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego, co stanowi określoną w art. 64c § 3 pkt 2 u.p.e.a. podstawę odpowiedzialności wierzyciela za koszty egzekucyjne.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi Prezydenta Miasta K. – Zarząd Dróg Miasta K. na postanowienie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (...) w przedmiocie obciążenia kosztami egzekucyjnymi
oddala skargę.

Z uzasadnienia:

(...) Prezydent (...) po rozpoznaniu wniesionego przez R.R. (...) zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej prowadzonej w oparciu o wystawiony przez niego tytuł wykonawczy (...) orzekł o: 1) „uznaniu zarzutu błędu, co do zobowiązanego, w stosunku do należności głównej”, 2) oddaleniu zarzutu nieistnienia obowiązku w stosunku do powstałych kosztów upomnienia.

Postanowienie wierzyciela stało się ostateczne (...).

Naczelnik (...) umorzył postępowanie egzekucyjne prowadzone z wniosku Prezydenta. Następnie (...) obciążył Prezydenta jako wierzyciela kosztami egzekucyjnymi (...). (...) Organ egzekucyjny wyjaśnił, że skoro – jak się okazało – na zobowiązanym nie spoczywał obowiązek (...) poniesienia dochodzonej opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania, to winę za niezgodne z prawem wszczęcie postępowania egzekucyjnego ponosi wierzyciel. Uznanie przez wierzyciela zarzutu błędu co do zobowiązanego czyni prowadzone postępowanie egzekucyjne niedopuszczalnym od samego początku. Oceny tej nie zmienia stanowisko wierzyciela, że uznanie zarzutu nie dotyczy kosztów upomnienia. Koszty upomnienia są należne od zobowiązanego, a nie od podmiotu, do którego skierowano upomnienie.

W zażaleniu (...) Prezydent podniósł, że kosztami egzekucyjnymi powstałymi w trakcie tego postępowania powinien zostać obciążony zobowiązany. Wierzyciel wskazał, że nie wystąpiła żadna z okoliczności wymienionych w art. 64c § 3 pkt 1–2 u.p.e.a. uzasadniających obciążenie go kosztami postępowania. W szczególności wskazano, że zobowiązany nie zadośćuczynił wymogowi zgłoszenia zbycia pojazdu, co wynikało z art. 78 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (...). Na skutek zaniechań zobowiązanego, kierując upomnienie, a następnie wystawiając tytuł wykonawczy, wierzyciel nie miał wiedzy o tym, iż zobowiązany nie był już właścicielem pojazdu, w związku z którego parkowaniem (...) powstał dochodzony obowiązek. Dodatkowo wskazano, że koszty upomnienia obciążają zobowiązanego i jako należne wierzycielowi powinny zostać ściągnięte w postępowaniu prowadzonym w oparciu o wystawiony przez niego tytuł wykonawczy.

Dyrektor (...) utrzymał w mocy postanowienie organu egzekucyjnego. (...)

Prezydent (...) wniósł skargę do tutejszego Sądu (...). (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

(...) Spór w sprawie dotyczy tego, czy uwzględnienie przez wierzyciela zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej, opartego (...) [na] podstaw[ie] z art. 33 § 2 pkt 3 u.p.e.a. (błąd co do zobowiązanego), prowadzące do umorzenia postępowania egzekucyjnego, jest równoznaczne z wystąpieniem przesłanki obciążenia wierzyciela kosztami egzekucyjnymi jako podmiotu, który spowodował niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej.

(...) Stanowisko wierzyciela (...) sprowadzić można do wskazania, że postępował on rzetelnie, dążąc do wyjaśnienia sprawy, wobec czego nie ponosi winy we wszczęciu postępowania egzekucyjnego, co najmniej do etapu zakończenia postępowania upominawczego. Organ, którego postanowienie zaskarżono, twierdzi natomiast, że to wierzyciel sam stwierdził, iż egzekucja administracyjna prowadzona w oparciu o wystawiony przez niego tytuł wykonawczy nie powinna być skierowana przeciw zobowiązanemu. Organ odwoławczy stanął na stanowisku, że odpowiedzialność za wszczęcie i prowadzenie postępowania egzekucyjnego ponosi wierzyciel na zasadzie ryzyka.

(...) na koszty egzekucyjne składa się opłata manipulacyjna, opłata egzekucyjna, opłata za czynności egzekucyjne i wydatki egzekucyjne (art. 64c § 1 u.p.e.a.).

W art. 64c § 2 zdanie pierwsze u.p.e.a. wyrażona jest ogólna reguła obciążenia zobowiązanego kosztami egzekucyjnymi. Reguła ta dotyczy również kosztów upomnienia pobieranych przez organ egzekucyjny na rzecz wierzyciela. Koszty te podlegają ściągnięciu w trybie określonym dla kosztów egzekucyjnych (art. 15 § 2 zdanie pierwsze i trzecie u.p.e.a.). Koszty doręczenia z perspektywy zobowiązanego stanowią element całości należności akcesoryjnych związanych z szeroko rozumianym administracyjnym postępowaniem egzekucyjnym obejmującym etap czynność przedegzekucyjnych podejmowanych przez wierzyciela, jak też etap właściwego postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez organ egzekucyjny.

W myśl art. 64c § 3 u.p.e.a. wierzyciel obowiązany jest pokryć koszty egzekucyjne, jeżeli: 1) nie mogą być wyegzekwowane od zobowiązanego; 2) spowodował niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej; 3) organ egzekucyjny nie przystąpił do egzekucji administracyjnej na podstawie art. 29 § 2 pkt 1 i 3.

(...) Użyty w art. 64c § 3 pkt 2 u.p.e.a. zwrot „jeżeli spowodował” rozumieć należy jako wystąpienie stanu będącego następstwem zachowania wierzyciela. Stanem tym będzie „niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie”, czyli sytuacja gdy w świetle obowiązujących przepisów brak było podstaw do uruchomienia bądź kontynuowania egzekucji administracyjnej wobec konkretnego oznaczonego podmiotu. Jak wyjaśnił NSA w wyroku z 19 września 2023 r., III FSK 2429/21, „[n]iezgodność z prawem”, o której mowa w art. 64c § 3 u.p.e.a., należy odnosić nie tylko do samych czynności postępowania egzekucyjnego, ale także [do] podstawy prawnej egzekucji (...).

Wierzyciel ponosić będzie odpowiedzialność za koszty egzekucyjne, o jakiej mowa w art. 64c § 2 pkt 2 u.p.e.a., w razie wystąpienia obiektywnego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zachowaniem wierzyciela a nieuprawnionym wszczęciem egzekucji administracyjnej albo jej niezasadnym kontynuowaniem. Dla obciążenia wierzyciela obowiązkiem pokrycia kosztów egzekucyjnych nie jest istotne, czy zachowanie prowadzące do niezgodnego z prawem wszczęcia

lub prowadzenia egzekucji było przez wierzyciela zawinione, czy też nie. Z treści art. 64c § 2 pkt 2 u.p.e.a., a także innych przepisów administracyjnego postępowania egzekucyjnego nie można wyprowadzić wniosku, że uregulowana w tym przepisie odpowiedzialność wierzyciela oparta jest (...) [na] kryterium zawinienia (por. wyrok WSA w Gliwicach z 17 października 2024 r., I SA/Gl 402/24).

(...) chwila wszczęcia egzekucji administracyjnej określana jest na podstawie art. 26 § 5 u.p.e.a. Stan niezgodności z prawem egzekucji administracyjnej powinien być zatem oceniany na moment jej wszczęcia. Jeżeli nie dojdzie do wszczęcia egzekucji administracyjnej, to wierzyciel nie będzie ponosić odpowiedzialności za koszty egzekucyjne, bowiem w art. 64c § 2 pkt 2 u.p.e.a. wyraźnie jest mowa o wszczęciu egzekucji administracyjnej, a nie postępowania egzekucyjnego (art. 26 § 1 u.p.e.a.). Odpowiedzialność wierzyciela za koszty egzekucyjne w toku egzekucji administracyjnej związana może być też z zachowaniami stanowiącymi naruszenie zasady współpracy podmiotów czynnych egzekucji administracyjnej (art. 7a u.p.e.a.), w tym z uchybieniem obowiązkom wymienionym w art. 32aa u.p.e.a.

(...) Przedmiotem postępowania egzekucyjnego w administracji jest dochodzony obowiązek, a celem – doprowadzenie do jego wykonania. Niezgodne z prawem będzie prowadzenie działań egzekucyjnych (czynności egzekucyjnych i przedegzekucyjnych) wobec podmiotu, na którym nie spoczywał obowiązek stanowiący przedmiot postępowania. Sprzeczne z obowiązującą w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zasadą niezbędności jest prowadzenie działań zmierzających do zastosowania środków przymusu wobec osoby, na której nie ciążył dochodzony obowiązek.

Środek prawny w postaci zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej służy ochronie zobowiązanego przed prowadzeniem wobec niego egzekucji niezgodnej z prawem materialnym (por. A. Cudak, *Zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2022, s. 155). Stwierdzenie przez wierzyciela, że zarzut wniesiony przez zobowiązanego zasługuje na uwzględnienie, jest równoważny z tym, że egzekucja administracyjna została wszczęta lub była prowadzona niezgodnie z przepisami prawa (por. P. Przybysz, *Zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej*, w: *Aktualne problemy egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2022, s. 108). Jak wynika z art. 34 § 2 pkt 2 lit. a/ i b/ u.p.e.a., wierzyciel, rozpoznając zarzut, może uznać zarzut za zasługujący na uwzględnienie w całości albo w części (w pozostałym zakresie oddalając zarzut).

Zarzut błędu co do zobowiązanego ze swej istoty nie jest stopniowalny. Podmiot wskazany jako zobowiązany w tytule wykonawczym mającym za przedmiot skonkretyzowany obowiązek albo jest podmiotem, który nie wykonał w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym (art. 1a pkt 20 u.p.e.a.), albo nim nie jest. Ujmując inaczej: w odniesieniu do tego samego obowiązku stanowiącego przedmiot egzekucji o jednorodnej podstawie prawnej nie można być zobowiązanym w części, a w części nim nie być.

Uwzględnienie przez wierzyciela zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej opartego (...) [na] podstaw[ie] wymienion[ej] w art. 33 § 2 pkt 3 u.p.e.a. – błąd co do osoby zobowiązanego – jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że podmiot wymieniony w tytule wykonawczym nie miał statusu zobowiązanego w rozumieniu

art. 1a pkt 20 u.p.e.a. Konsekwencjami procesowymi powyższego są: po pierwsze umorzenie postępowania egzekucyjnego w całości (art. 34 § 4 pkt 3 lit. a/ u.p.e.a. w zw. z art. 33 § 2 pkt 3 tej ustawy); po drugie stwierdzenie, że egzekucja została wszczęta lub była prowadzona niezgodnie z przepisami prawa. Uwzględniając zarzut błędu co do zobowiązanego wierzyciel potwierdza, że podmiot wskazany w tytule wykonawczym nie był zobowiązanym, a skoro nie był zobowiązanym, to egzekucja administracyjna (również w szerokim rozumieniu obejmującym działania wierzyciela) nie powinna była się przeciw niemu toczyć.

Wynik rozpoznania zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej ma bezpośrednie przełożenie na badanie podstaw do odpowiedzialności wierzyciela za koszty egzekucyjne. Pozwala on na ustalenie, czy ziszcza się przesłanka, o jakiej mowa w art. 64c § 3 pkt 2 u.p.e.a. Jeżeli bowiem wierzyciel uznał, że wystąpiła okoliczność wypełniająca podstawę zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej wymieniona w art. 33 § 2 pkt 1–5 u.p.e.a. (np. błąd co do zobowiązanego) prowadząca do umorzenia postępowania egzekucyjnego, to potwierdził tym samym, iż spowodował niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie postępowania egzekucyjnego. Wadliwy okazał się bowiem wniesiony przez niego wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego wobec podmiotu określonego w tytule wykonawczym. Uprawnione jest wówczas przyjęcie, że to wierzyciel spowodował niezgodnym z prawem działaniem powstanie kosztów egzekucyjnych, z zastrzeżeniem przypadków uregulowanych w art. 34b u.p.e.a. Dopełnienie czynności, o jakich mowa w art. 26 § 1 u.p.e.a., stanowi jedno z początkowych ogniw łańcucha zdarzeń procesowych prowadzących do uruchomienia egzekucji skierowanej wobec podmiotu wskazanego w tytule wykonawczym, bez którego nie doszłoby do uruchomienia egzekucji.

(...) w obrębie administracyjnego postępowania egzekucyjnego obowiązuje jedna definicja zobowiązanego wyrażona w art. 1a pkt 20 u.p.e.a. Odnosi się ona zarówno do etapu działań przedegzekucyjnych (np. upomnienia), jak też do właściwego postępowania egzekucyjnego. Za zobowiązanego należy uważać tego, na kogo prawo materialne pozwala nałożyć obowiązek podlegający egzekucji administracyjnej (por. M. Romańska, *Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające w administracji*, Warszawa 2021, s. 121). Rozważaniom teoretycznym można pozostawić wyróżnienie pojęć „zobowiązany w znaczeniu formalnym” oraz „zobowiązany w znaczeniu materialnym”.

Wymienienie konkretnej osoby fizycznej bądź jednostki organizacyjnej jako zobowiązanego w upomnieniu czy w tytule wykonawczym nie czyni z niej samodzielnie zobowiązanego w rozumieniu art. 1a pkt 20 u.p.e.a. Jeżeli dany podmiot nie był tym, który nie wykonał w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym, to w rzeczywistości nie przysługiwał mu atrybut zobowiązanego. Weryfikacja poprawności traktowania danego podmiotu jako zobowiązanego może nastąpić w ramach środków prawnych przysługujących uczestnikom postępowania egzekucyjnego.

(...) jeżeli dany podmiot nie był zobowiązanym, to nie mogły go obciążać koszty upomnienia (art. 15 § 2 u.p.e.a.). Jeżeli natomiast nie mogły takiego podmiotu obciążać koszty upomnienia, to nie mogły być dochodzone wraz z kosztami egzekucyjnymi. W przypadku gdy koszty takie zostały ściągnięte przez organ egzekucyjny, to powinny

zostać zwrócone zobowiązanemu wraz z kosztami egzekucyjnymi odpowiednio do art. 64cd § 1 u.p.e.a. Skoro koszty upomnienia dochodzone są w trybie określonym dla kosztów egzekucyjnych, to również w trybie właściwym dla tych ostatnich powinny zostać zwrócone zobowiązanemu (art. 64cd § 2 u.p.e.a.). Wierzyciel nie może tym samym domagać się ich odzyskania i w tym celu kontynuowania postępowania egzekucyjnego. (...) wierzyciel ponosi ryzyko uruchomienia postępowania egzekucyjnego, które okazało się wszczęte albo prowadzone niezgodnie z przepisami prawa.

(...) przyjęte przez wierzyciela rozstrzygnięcie jest wewnętrznie sprzeczne (...). W punkcie pierwszym sentencji wierzyciel stwierdził, że podmiot wskazany w tytule wykonawczym nie jest zobowiązanym, podczas gdy z punktu drugiego wynika, że jednak był zobowiązanym i z tego powodu powinny zostać pobrane koszty egzekucyjne.

(...) Zagadnienie obowiązku poniesienia przez zobowiązanego kosztów egzekucyjnych nie stanowi materii zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej. Wierzyciel w postanowieniu zapadłym w trybie art. 33 i art. 34 u.p.e.a. nie mógł wprost w sentencji odnieść się do kwestii istnienia obowiązku akcesoryjnego, jakim jest obowiązek zapłaty kosztów upomnienia.

(...) koszty egzekucyjne powstają z mocy prawa jako przysługująca wierzycielowi należność związana z działaniami poprzedzającymi wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Konsekwencje stwierdzenia, że postępowanie egzekucyjne nie powinno w ogóle być wszczęte (np. z uwagi na błąd co do zobowiązanego; nieistnienie obowiązku), oddziałują na obowiązek poniesienia kosztów upomnienia. Umorzenie postępowania egzekucyjnego z uwagi na uwzględnienie zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej (art. 33 § 2 pkt 1–5 w zw. z art. 34 § 4 pkt 2 lit. a/ u.p.e.a.) prowadzi do ustania bytu prawnego kosztów upomnienia. Przedstawiony tok rozumowania można również odwrócić, gdyż uznanie zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej za niezasadny, przy spełnieniu wymogów z art. 15 u.p.e.a., potwierdza pośrednio słuszność obciążenia zobowiązanego kosztami egzekucyjnymi. Na tym tle dostrzec należy szczególną regulację art. 34b u.p.e.a., zgodnie z którym nie umarza się postępowania egzekucyjnego z przyczyny, o której mowa w art. 33 § 2 pkt 5 tej ustawy, zaistniałej po wszczęciu tego postępowania, jeżeli koszty egzekucyjne powstałe przed dniem zaistnienia tej przyczyny oraz koszty upomnienia nie zostały wyegzekwowane, zapłacone lub umorzone.

(...) bez znaczenia dla obciążenia wierzyciela kosztami egzekucyjnymi były zaniechania zobowiązanego w wykonaniu obowiązków ustawowych dotyczących zgłaszania zbycia pojazdu, jak też brak oczekiwanej odpowiedzi na etapie poprzedzającym sporządzenie i wniesienie tytułu wykonawczego. (...) Wierzyciel jeszcze przed wystawieniem tytułu wykonawczego dysponował informacją o zbyciu przez zobowiązanego pojazdu przed dniem nieopłaconego parkowania. Wierzyciel mógł zatem zainicjować czynności wyjaśniające organu rejestrowego. (...)

Wybór: sędziowie NSA:

Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień
(Naczelny Sąd Administracyjny)

Opracowanie: *dr hab. Marcin Wiącek prof. UW*
(Uniwersytet Warszawski)

V. GLOSY

Prof. dr hab. Aleksander Lipiński

[Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie;

ORCID: 0000-0002-9947-0007]

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2025 r. (sygn. akt II GSK 2421/24)

Streszczenie: Z wyjątkiem węgla kamiennego przeróbka wydobytej kopaliny nie jest objęta rozwiązaniami Prawa geologicznego i górniczego. W konsekwencji obiekty służące do przeróbki innych kopalin (np. kruszywa) nie wchodzą w skład zakładu górniczego i nie mogą być objęte planem jego ruchu. W omawianej sprawie decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań, a w ślad za nią koncesja na wydobywanie kopaliny przewidywały zakaz przeróbki. Koncesja może określić „inne wymagania” objętej nią działalności, co w omawianej sytuacji może jednak dotyczyć wyłącznie wydobywania kopaliny. Nie może ona więc wprowadzić zakazu przeróbki już wydobytej kopaliny. Organy nadzoru górniczego oraz sądy administracyjne przyjęły natomiast, że naruszenie zakazu przeróbki skutkowało bezpośrednim zagrożeniem dla środowiska. W rezultacie nakaz wstrzymania ruchu zakładu górniczego został oceniony jako zgodny z prawem. Stanowisko to należy jednak z wielu przyczyn ocenić jako błędne i kolidujące z ustawową definicją zakładu górniczego.

Słowa klucze: zakład górniczy, przeróbka wydobytego kruszywa, nadzór górniczy

Tezy:

1. Działalność polegająca na przeróbce wydobywanej kopaliny naruszająca decyzję koncesyjną oraz decyzję środowiskową aktualizuje również przesłankę określoną w art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze w zakresie odnoszącym się do bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa środowiska.

2. Niezgodne z zatwierdzonym planem ruchu odkrywkowego zakładu górniczego usytuowanie w granicach zakładu górniczego urządzeń do przeróbki wydobywanego kruszywa naturalnego prowadzi do braku rozpoznawania przez przedsiębiorcę zagrożenia związanego z ruchem zakładu górniczego oraz braku podejmowania środków zmierzających do zapobiegania i usuwania tych zagrożeń.

1. Okoliczności sprawy

Stan faktyczny stanowiący podstawę głosowanego wyroku¹ zdaje się dość prosty. Koncesja na wydobywanie kruszywa przez spółkę poprzedzona była

¹ Dostępny w CBOSA.

decyzją w sprawie środowiskowych uwarunkowań (dalej: decyzja środowiskowa). Nie wiadomo wprawdzie, jaka była wielkość powierzchni obszaru górniczego, co ma znaczenie z punktu widzenia wymagań dotyczących trybu podejmowania decyzji środowiskowej. Jeżeli wynosi ona 25 ha lub więcej, niezbędna jest ocena oddziaływania na środowisko; jeżeli jest mniejsza – ocena ta nie ma charakteru obowiązkowego (§ 2 ust. 1 pkt 26 oraz § 3 ust. 1 pkt 39 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko² w zw. z art. 59 i art. 63 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³). Inaczej mówiąc: nie wiadomo, czy ocena oddziaływania na środowisko w ogóle była wymagana. Wiadomo również, że decyzja środowiskowa przewidywała wydobywanie kopaliny bez dokonywania jej przeróbki, a koncesja nakładała obowiązek przestrzegania wymagań decyzji środowiskowej. Jak wynika z protokołu kontroli dokonanej przez organ nadzoru górniczego, na terenie zakładu górniczego spółki znajdowały się: przesiewacz, przenośniki taśmowe, kruszarka z płuczką, a więc mobilne urządzenia do uszlachetniania kruszywa poprzez rozdzielanie jego frakcji. Organy nadzoru górniczego obu instancji przyjęły, że prowadzenie przeróbki wydobytej kopaliny niezgodnie z koncesją oraz decyzją środowiskową uzasadnia ocenę, że zaistniało bezpośrednie zagrożenie w rozumieniu art. 171 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁴. Przepis ten przewiduje, że „w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska” organ nadzoru górniczego „może w całości lub w części wstrzymać ruch tego zakładu lub jego urządzeń, określając warunki wznowienia ruchu tego zakładu lub urządzeń”. Z uzasadnienia wyroku Sądu pierwszej instancji wynika, że treścią decyzji organu nadzoru górniczego było „wstrzymanie ruchu obiektów związanych z przeróbką kopaliny, zlokalizowanych w zakładzie górniczym, do czasu uregulowania stanu formalno-prawnego związanego z budową i użytkowaniem tych obiektów”⁵. W konsekwencji organy nadzoru górniczego dokonały oceny stanowiącej tezę pierwszą głosowanego wyroku. Zgodność jej z prawem podzieliły sądy administracyjne obu instancji.

2. Zadania organów nadzoru górniczego

Podstawowym zadaniem organów nadzoru górniczego jest sprawowanie nadzoru i kontroli nad ruchem zakładu górniczego, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, bezpieczeństwa pożarowego, ratownictwa górniczego, gospodarki złożami kopaliny w procesie ich wydobywania, ochrony środowiska i gospodarki złożem, w tym według kryterium wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków określonych w odrębnych przepisach lub na ich podstawie,

² Dz.U. poz. 1839 ze zm.

³ Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.; dalej: u.o.o.ś.

⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 1290 ze zm.; dalej: p.g.g.

⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 10 czerwca 2024 r., II SA/GI 352/24, CBOSA.

zapobiegania szkodom, budowy i likwidacji zakładu górniczego, w tym rekultywacji gruntów po działalności górniczej (art. 168 ust. 1 p.g.g.). „W odniesieniu do projektowania i wykonywania robót budowlanych oraz utrzymywania obiektów budowlanych na terenie zakładu górniczego organy nadzoru górniczego wykonują zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego” (art. 168 ust. 2 p.g.g.).

Powszechnie wiadomo, że wydobywanie kopalin cechuje się licznymi zagrożeniami, które nie są znane innym rodzajom działalności. Sposobami ograniczania związanych z tym ryzyk są m.in. rozbudowany system nadzoru oraz określone prawem wymagania w zakresie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Z punktu widzenia trafności głosowanego wyroku kluczowe znaczenie ma natomiast pojęcie „zakład górniczy”. Co prawda było ono znane historycznym rozwiązaniom prawnym, aczkolwiek zdefiniowane zostało dopiero w (już nieobowiązującej) ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁶. Był nim „wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących przedsiębiorcy do bezpośredniego wydobywania kopaliny ze złoża, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane oraz technologicznie związane z nimi obiekty i urządzenia przeróbcze” (art. 6 pkt 7). Bezsprzecznie obiekty i urządzenia służące do przeróbki wydobytej kopaliny stanowiły element zakładu górniczego, jednak tylko wówczas, gdy pozostawały w technologicznym związku z wydobywaniem kopaliny.

3. Przeróbka kopaliny w Prawie geologicznym i górniczym z 1994 r.

W dotychczasowym stanie prawnym problematyka funkcjonowania urządzeń służących do przeróbki kruszywa była już przedmiotem oceny sądów administracyjnych. Przykładem może być spór dotyczący przeróbki kruszywa wykonywanej w nieczynnym wyrobisku, do którego transportem samochodowym przewożono urobek z oddalonego o kilkanaście kilometrów zakładu górniczego. Zdaniem WSA „Brak ważnego planu ruchu zakładu górniczego stanowi naruszenie przepisów Prawa geologiczne i górniczego, jednakże (...) okoliczność ta nie zwalniała organów od obowiązku wykazania, że brak ten spowodował powstanie bezpośredniego zagrożenia, o którym mowa w art. 113 ust. 1 pkt 2, zważywszy na fakt, iż Kopalnia «B» zaprzestała prowadzenia działalności wydobywczej. Oznacza to, że obiekty i urządzenia bezpośrednio związane z wydobywaniem, jak również samo wyrobisko, były nieczynne, toteż zagrożenia związane bezpośrednio z wydobywaniem kopaliny w Kopalni «B» oraz jej transportem do zakładu przeróbki drogą technologiczną nie występowały. Okoliczność ta powinna była być poddana ocenie co do istnienia stanu bezpośredniego zagrożenia, którego skutkiem było wstrzymanie ruchu zakładu przeróbczego tym bardziej, iż w tym okresie zakład ten nie był związany z wydobywaniem bazaltu w Kopalni «B»”⁷. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że „otaczarnia

⁶ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 27, poz. 96.

⁷ Nieprawomocny wyrok WSA w Gliwicach z 7 marca 2005 r., II SA/Ka 1702/03, CBOSA. Zob. także nieprawomocny wyrok WSA w Gliwicach z 14 lutego 2005 r., II SA/Ka 1092/03, CBOSA.

nie służy bezpośrednio wydobywaniu kopalin ze złoża ani nie jest technologicznie związana z procesem wydobywczym. Proces wydobywania kopalin nie jest w żaden sposób uzależniony od funkcjonowania otaczarni. To prawda, że w powołanym przepisie jest mowa o obiektach i urządzeniach przeróbczych, jednakże bez wątpienia chodzi tylko o takie obiekty, które są technologicznie związane z zespołem środków służących bezpośrednio do wydobywania kopalin ze złoża. Zgodzić się należy w pełni ze stwierdzeniem zawartym w decyzji (...) [organu nadzoru górniczego drugiej instancji], że «Celem i zadaniem przeróbki kopalin jest uzyskanie ze zróżnicowanego jakościowo urobku produktów o cechach określonych normami technicznymi lub innymi ustaleniami odbiorców, a w efekcie tej przeróbki otrzymuje się produkty finalne, które znajdują różne zastosowanie, np. służą do produkcji masy bitumicznej». Dobrym wskazaniem (...) jest przytoczenie definicji zawartej w Wielkiej Encyklopedii Powszechnej PWN, która definiuje «Przeróbkę mechaniczną kopalin» jako zespół procesów prowadzonych w zakładzie górniczym (kopalni) w celu wzbogacenia wartości wydobywanej kopaliny i dostosowania jej do potrzeb użytkowników; przeróbka mechaniczna kopalin odbywa się środkami mechanicznymi, głównie przez klasyfikowanie ziarnowe i wzbogacanie urobku bez zmiany jego struktury chemicznej i mineralnej. Ważne jest to, że mimo procesów przeróbczych (...) kopalina w dalszym ciągu jest samoistnym efektem produkcji⁸. Warto przypomnieć, że wyroki te zapadły pod rządami stanu prawnego, w którym przeróbka kopaliny poddana była rygorom Prawa geologicznego i górniczego tylko wówczas, gdy pozostawała w technologicznym związku z wydobywaniem.

4. Zmiany wynikające z nowego stanu prawnego

Z dniem 1 stycznia 2012 r., tj. wraz z wejściem w życie wspomnianej ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, definicja pojęcia „zakład górniczy” uległa zmianie. Obecnie jest nim „wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobywaniem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje” (art. 6 ust. 1 pkt 18 p.g.g.) Z łatwością można dostrzec, że kluczowa z punktu widzenia tematu zmiana polega na tym, że obiekty służące do przeróbki wydobytej kopaliny wchodziły w skład zakładu górniczego tylko wówczas, gdy kopalina jest węgiel kamienny wydobyty metodą podziemną, a przeróbka polega na przygotowaniu go do sprzedaży i pozostaje w technologicznym związku z wydobywaniem. Inaczej mówiąc: brak takiego technologicznego powiązania oznacza, że przeróbka wspomnianej kopaliny nie będzie podlegać wymaganiom dotyczącym

⁸ Wyrok NSA z 21 listopada 2013 r., II GSK 1183/12, CBOSA.

ruchu zakładu górniczego. Przykładem może być sytuacja polegająca na wydobywaniu węgla przez przedsiębiorcę nieposiadającego zakładu przerobczego, który zleca przeróbkę kopaliny innemu podmiotowi, posiadającemu niezbędne do tego obiekty i urządzenia. Pamiętać wreszcie należy, że objęcie rygorami dotyczącymi zakładu górniczego przeróbki wydobytego węgla kamiennego ma charakter wyjątkowy. Nie ma natomiast wątpliwości, że rozwiązania o charakterze wyjątkowym muszą być interpretowane w sposób ścisły. Nie wolno interpretować ich rozszerzająco. W konsekwencji zasadą jest również to, że funkcjonowanie zakładu przerobczego (z wyjątkiem dotyczącym węgla kamiennego) nie jest objęte zadaniami organów nadzoru górniczego⁹.

5. Brak podstaw do objęcia przeróbki kruszywa wymaganiami Prawa geologicznego i górniczego

Koncesja, oprócz wymagań przewidzianych ustawą (art. 30 ust. 1 p.g.g.), może określać inne wymagania dotyczące wykonywania objętej nią działalności, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska (art. 30 ust. 2 p.g.g.). Odniesienie tego rozwiązania do wydobywania kopalin oznacza, że „inne wymagania” mogą dotyczyć wyłącznie działalności stanowiącej przedmiot koncesji (np. w zakresie wydobywania kopaliny), a nie np. przeróbki już wydobytej kopaliny.

Przeróbka wykraczająca poza zakres art. 6 ust. 1 pkt 18 p.g.g. nie jest przedmiotem Prawa geologicznego i górniczego. Nie sposób więc zakładać, że jej prowadzenie, nawet na terenie zakładu górniczego, narusza jakiegokolwiek wymagania tego prawa. Oznacza to również, że organ nadzoru górniczego nie miał prawa kontroli służących do tego obiektów i urządzeń. Nie wchodziły one bowiem w skład zakładu górniczego. Wiąże się z tym pytanie, czy w granicach zakładu górniczego mogą być zlokalizowane obiekty (urządzenia), które nie mieszczą się w hipotezie art. 6 ust. 1 pkt 18 p.g.g., a jeżeli tak, to czy nadzór i kontrolę nad nimi sprawują organy nadzoru górniczego. Źródłem wątpliwości jest art. 168 ust. 2 p.g.g., w którym jest mowa o zadaniach organów nadzoru górniczego w stosunku do robót budowlanych i obiektów budowlanych „na terenie zakładu górniczego”. Czy chodzi tu o wszystkie roboty budowlane i obiekty budowlane na terenie zakładu górniczego, w tym niedotyczące jego obiektów budowlanych? Prawa budowlanego¹⁰ nie stosuje się do wyrobisk górniczych (art. 2 ust. 1 p.b.). Nie narusza ono również „przepisów odrębnych, a w szczególności: (...) prawa geologicznego i górniczego – w odniesieniu do obiektów budowlanych zakładów górniczych” (art. 2 ust. 2 pkt 1 p.b.). Brak jest podstaw, by zakładać, że zakres przedmiotowy tego wyłączenia uległ rozszerzeniu z mocy art. 168 ust. 2 p.g.g. Powstaje też pytanie, czy wspomniany przesiewacz, jako obiekt o charakterze mobilnym, był obiektem budowlanym (urządzeniem technicznym) w rozumieniu

⁹ Zob. H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 1, Wrocław 2013, s. 92 i nast.; A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019, s. 166.

¹⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.; dalej: p.b.

art. 3 pkt 3 p.b., a więc budowlą. Analiza głosowanego wyroku (oraz utrzymanego nim wyroku Sądu pierwszej instancji) prowadzi do wniosku, że okoliczność ta nie została wyjaśniona, natomiast zdaniem NSA nie miała znaczenia dla sprawy.

Nie ma więc wątpliwości, że od 1 stycznia 2012 r. przeróbka wydobytego kruszywa, bez względu na to, na czym polega i gdzie się odbywa, nie jest objęta regulacją Prawa geologicznego i górniczego. Korepondują z tym wymagania określone przez przepisy wykonawcze:

- dotyczące planów ruchu zakładów górniczych; całkowicie pomijają one problem przeróbki wydobytej kopaliny (w tym nawet przygotowania węgla kamiennego do sprzedaży¹¹);

- określające szczegółowe zasady prowadzenia ruchu w zakładach górniczych odkrywkowych¹² oraz w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi¹³, które całkowicie pomijają problem przeróbki; dotyczące podziemnych zakładów górniczych¹⁴, które zawierają co prawda rozwiązania dotyczące wymagań bezpieczeństwa obiektów i urządzeń służących do przygotowywania wydobytego węgla kamiennego do sprzedaży, ale w istocie przeważnie powielają one wymagania o charakterze powszechnie obowiązującym.

Prawodawca wyszedł zatem z założenia, że w odniesieniu do kopalin innych niż węgiel kamienny wydobyty metodą podziemną wystarczające jest objęcie przeróbki wydobytej kopaliny powszechnie obowiązującymi rygorami bezpieczeństwa, zwłaszcza kształtowanymi Kodeksem pracy¹⁵ oraz wydanymi na jego podstawie aktami wykonawczymi.

Żaden przepis prawa nie wyklucza możliwości zlokalizowania na terenie zakładu górniczego obiektów (urządzeń), które nie służą działalności określonej w art. 6 ust. 1 pkt 18 p.g.g. Brak jest natomiast podstaw do objęcia ich zadaniami organów nadzoru górniczego. Banalnym przykładem mogą być chociażby obiekty kultu religijnego.

6. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego

Lektura głosowanego wyroku prowadzi do następujących wniosków:

- wspomniany przesiewacz kruszywa i związane z nim urządzenia zaliczone zostały do urządzeń zakładu górniczego;

¹¹ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych, Dz.U. poz. 2293 ze zm.

¹² Zob. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego, Dz.U. poz. 1008 ze zm.

¹³ Zob. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi, Dz.U. poz. 812.

¹⁴ Zob. rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych, Dz.U. z 2017 r. poz. 1118 ze zm.

¹⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.

- przedsiębiorca przez dopuszczenie do usytuowania wspomnianego przesiewacza w granicach zakładu górniczego uchybił obowiązkowi rozpoznawania zagrożeń związanych z ruchem zakładu górniczego oraz podejmowania środków zmierzających do zapobiegania i usuwania tych zagrożeń (art. 117 ust. 1 pkt 1 p.g.g.), a w konsekwencji

- doszło do bezpośredniego zagrożenia dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska (art. 171 ust. 1 pkt 2 p.g.g.).

Oceny te rażąco kolidują z ustawową definicją terminu „zakład górniczy”. Organy nadzoru górniczego nie podjęły nawet próby wykazania, na czym polegało wspomniane zagrożenie. To ostatnie pojęcie jest niezwykle ocenne i nieodookreślone; można je traktować jako synonim wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia szkody, wypadku, awarii lub innego niekorzystnego zjawiska. Trafne jest stanowisko NSA, że „zagrożenie musi być realne, a nie hipotetyczne i mogące się zdarzyć w przyszłości. Bezpośredni charakter zagrożenia nie może jednak być utożsamiany z pewnością wystąpienia niepożądanego skutku, gdyż takie rozumienie przesłanek warunkujących zastosowanie przytoczonego przepisu sparaliżowałoby możliwość zastosowania środka przewidzianego w przywołanym przepisie”¹⁶. Rzecz jasna, szczegóły mogą być przedmiotem rozbieżnych ocen. Jest natomiast oczywiste, że jeżeli organ administracji publicznej powołuje się na przesłankę nieodookreśloną, musi wykazać jej istotę oraz istnienie. W głosowanym wyroku NSA przyjął natomiast, że naruszenie koncesji oraz decyzji środowiskowej oznacza, że zaistniała przesłanka „zagrożenia” w rozumieniu art. 171 ust. 1 pkt 2 p.g.g. Innymi słowy: NSA wyszedł z założenia, że samo naruszenie określonego zakazu (ograniczenia) skutkuje powstaniem zagrożenia uzasadniającym nakaz wstrzymania ruchu zakładu górniczego. Co ciekawe, Sąd pierwszej instancji powołał się na wspomniany wyrok z 22 września 2016 r., II GSK 807/15, wyrażając pogląd zaaprobowany w głosowanym wyroku, czyli całkowicie odmienny od wcześniejszego stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Podstawowym zadaniem organów nadzoru górniczego jest kontrola i nadzór nad ruchem zakładów górniczych (art. 168 ust. 1 pkt 1 p.g.g.). W powiązaniu z art. 6 ust. 1 pkt 18 p.g.g. prowadzi to do wniosku, że zadania te (co do zasady) nie obejmują przeróbki wydobytej kopaliny. Niezbędną przesłanką decyzji podejmowanej na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 p.g.g. jest natomiast wykazanie, że zaistniało bezpośrednio zagrożenie dla zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska. Z uzasadnienia głosowanego wyroku nie wynika, które z tych wartości były zagrożone oraz w jaki sposób. Dopiero wykazanie takiego zagrożenia pozwala na podjęcie decyzji nakazującej wstrzymanie ruchu zakładu górniczego lub jego urządzeń. Organ nadzoru górniczego, wstrzymując ruch obiektów związanych w przeróbką kopaliny, zapewne uznał je za wchodzące w skład zakładu górniczego. W świetle art. 6 ust. 1 pkt 18 p.g.g. oznacza to rażące naruszenie prawa.

¹⁶ Wyrok NSA z 22 września 2016 r., II GSK 807/15, CBOSA.

Decyzja podejmowana na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 p.g.g. ma charakter uznaniowy. Zaistnienie określonych tam przesłanek nie zobowiązuje do orzeczenia nakazu wstrzymania ruchu zakładu górniczego lub jego urządzeń. Jeżeli organ nadzoru górniczego orzeka taki nakaz, kierując się zasadą proporcjonalności, musi wyjaśnić przyczyny takiego rozstrzygnięcia. Uzasadnienia głosowanego wyroku oraz wyroku Sądu pierwszej instancji nie zawierają w tej mierze jakichkolwiek informacji. Można więc przypuszczać, że zaskarżona decyzja nie zawierała w tej materii jakichkolwiek ustaleń. Inaczej mówiąc: nakaz wstrzymania ruchu obiektów związanych z przeróbką kopaliny wydany został bez podstawy prawnej.

7. Wnioski

Skoro przeróbka kruszywa nie jest przedmiotem Prawa geologicznego i górniczego, to w konsekwencji jej zakaz nie mógł stanowić warunku koncesyjnego w rozumieniu art. 30 ust. 2 p.g.g., wedle którego koncesja może określać inne (niż przewidziane w ust. 1) wymagania dotyczące wykonywania objętej nią działalności, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Takie dodatkowe wymagania mogą odnosić się wyłącznie do przedmiotu koncesji, jakim w omawianej sprawie było wydobywanie kopaliny. Orzekając na wspomnianej podstawie prawnej, organ koncesyjny nałożył na przedsiębiorcę obowiązek stosowania się do ograniczeń przewidzianych decyzją środowiskową. Zakaz przeróbki wydobytego kruszywa wynikał z tej ostatniej decyzji. Brak dostępu do szczegółów sprawy nie pozwala natomiast na ustalenie, czy decyzja środowiskowa była poprzedzona oceną oddziaływania na środowisko. Dla przedsięwzięć zaliczonych do „mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko” ocena ta nie ma bowiem charakteru obowiązkowego. Nie da się więc wykluczyć, że stanowisko NSA co do przeróbki dokonywanej bez wspomnianej oceny nie znajduje uzasadnienia.

Działalność prowadzona z naruszeniem wymagań decyzji środowiskowej niewątpliwie jest deliktem administracyjnym. W obowiązującym stanie prawnym taka decyzja ma charakter „samowykonalny”; jeżeli przedsięwzięcie jest realizowane, określone nią obowiązki mogą być egzekwowane, nawet jeżeli pominięto je w zezwoleniu na realizację przedsięwzięcia (art. 86c u.o.o.ś). Rozwiązanie to wprowadzono wprawdzie dopiero w 2015 r., ale nie da się wykluczyć możliwości zastosowania go w omawianym stanie faktycznym.

Zapewne zmiana granic zakładu górniczego i usytuowanie przesiewacza poza nimi wykluczyłyby jakiekolwiek działania organu nadzoru górniczego. Odpowiedź na pytanie, kto i na jakiej podstawie prawnej mógłby natomiast orzec nakaz usunięcia wspomnianego przesiewacza, wykracza poza ramy glosy.

Uzasadniona jest zatem ocena, że głosowany wyrok rażąco rozmija się z prawem.

Bibliografia załącznikowa

- Lipiński A., *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019
Schwarz Hubert, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, t. 1, Wrocław 2013

Summary

of the **Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 20 March 2025**
(Case no. II GSK 2421/24)

With the exception of hard coal, the processing of extracted minerals is not covered by the provisions of the Geological and Mining Act. Consequently, facilities used for the processing of other minerals (e.g., aggregates) are not part of a mining plant and cannot be included in its operation plan. In the case in question, the decision on environmental conditions, followed by the license for mineral extraction, provided for a ban on processing. The license may specify “other requirements” for the activity covered by it, which in this situation may, however, only concern the extraction of minerals. Therefore, it cannot prohibit the processing of minerals that have already been extracted. The mining supervisory authorities and administrative courts, on the other hand, accepted that the violation of such processing ban caused a direct threat to the environment. As a result, the order to suspend the operation of the mining plant was deemed lawful. However, for many reasons, this position should be considered erroneous and inconsistent with the statutory definition of a mining plant.

Keywords: mining plant, processing of extracted aggregate, mining supervision

Mgr Jakub Cheba

[Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie;
ORCID: 0009-0009-8632-6338]

Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lipca 2025 r. (sygn. akt II GSK 251/25)

Streszczenie: Autor niniejszej glosy poddaje analizie stanowisko zawarte w tezie komentowanego postanowienia, zgodnie z którym Prezydent RP w zakresie wydawanego przez niego postanowienia w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia Izby Cywilnej Sądu Najwyższego działa jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. W ocenie NSA takie określenie charakteru funkcji głowy państwa po- ciąga za sobą możliwość kontroli sądowej merytorycznej treści wydawanych przez niego aktów urzędowych. Stanowisko to jest kontynuacją precedensowej linii orzeczniczej mającej na celu próbę umiejscowienia urzędu Prezydenta RP w szeroko rozumianym spektrum administracji publicznej i określenia jego właściwego w tym zakresie statusu. Autor glosy zwraca również uwagę na konsekwencję procesową wynikającą z nowo zrewidowanych granic władztwa sądowoadministracyjnego, tj. możliwość cofnięcia skargi.

Słowa kluczowe: prerogatywa, postanowienie, Prezydent RP, organ administracji publicznej, prawo do sądu, władztwo sądowoadministracyjne

Teza:

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Prezydent RP, chociaż nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu ustrojowym, to wydawane przez niego akty, takie jak postanowienia, mogą – wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji – stanowić akt z zakresu administracji publicznej, gdy Prezydent RP, w ramach wydania danego aktu, działa jak organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym.

Wybrane orzeczenie zasługuje na komentarz z tego względu, że stanowi kolejne już precedensowe rozszerzenie linii orzeczniczej prowadzącej do zrewidowania dotychczasowych poglądów dyskursu krytyczno-polemicznego co do charakteru prawnego i pozycji ustrojowej organu, jakim jest Prezydent RP, szczególnie w aspekcie organizacji i systematyki szeroko rozumianej administracji publicznej. Nakreśla ono na nowo, w sposób szczególny granice władztwa sądowoadministracyjnego, zwłaszcza jeżeli chodzi o element funkcjonalny składający się na całość uprawnień głowy państwa w zakresie wydawanych przez niego aktów urzędowych, a mianowicie postanowień.

Na wstępie wymaga podkreślenia fakt, że kwestia zakwalifikowania Prezydenta RP jako organu administracji publicznej jest zarzewiem konfliktu wśród przedstawicieli nauk prawnoadministracyjnych, a nakreślenie istoty tego sporu

wyduje się konieczne w celu zrozumienia szerszego kontekstu i doniosłości, jaką autor glosy przypisuje komentowanemu judykatu. W obrębie tego konfliktu można wyróżnić dwa przeciwstawne stanowiska: opowiadające się za przyznaniem Prezydentowi RP pozycji podmiotowej w ramach struktury organów administracji publicznej, z uwzględnieniem jednak zakresu przyznanych mu kompetencji (aspekt funkcjonalny), a także kwalifikujące ten urząd poza tą strukturą, uznające go – jeżeli chodzi o usytuowanie ustrojowe – za wymykający się klasycznej siatce definicyjnej, właściwej sposobowi zorganizowania administracji publicznej w Polsce¹.

W aktualnym stanie piśmiennictwa zdecydowanie dominujący wydaje się pogląd odmawiający urzędowi Prezydenta RP charakteru organu administracji publicznej. Zdaniem Jana Zimmermanna przemawia za tym fakt, że gama uprawnień z zakresu administrowania przyznanych Prezydentowi RP jest znikoma, ale poza elementem ilościowym pojawia się wymiar jakościowy tychże, według autora tego stanowiska można bowiem uznać, że są one raczej specjalnymi prerogatywami właściwymi charakterowi urzędu – najwyższego przedstawiciela państwa – niż czynnościami podobnymi do tych podejmowanych przez klasycznie rozumiany organ administracyjny, co w pewnej mierze zdaje się uwzględniać aspekt funkcjonalny².

Również Jacek Jagielski zasadniczo odmawia Prezydentowi RP charakteru organu administracji publicznej, aczkolwiek w swoich rozważaniach skupia się on głównie na kwestii usytuowania tego urzędu w strukturze ustrojowej państwa³, a więc na aspekcie organizacyjnym. W jego ocenie nie sposób umiejscowić Prezydenta RP w żadnym segmencie administracji publicznej⁴. Założenie, że Prezydent wchodzi w skład administracji rządowej, której zakres regulowany jest przez art. 146 ust. 3 Konstytucji RP⁵, powodowałoby konieczność podporządkowania tego urzędu kierownictwu Rady Ministrów, co w sposób jaskrawy stałoby w sprzeczności z ustalonym konstytucyjnie podziałem wewnętrznym w ramach władzy wykonawczej wynikającym z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, natomiast włączenie go w krąg podmiotów państwowej administracji pozarządowej uruchomiłoby jego odpowiedzialność przed Sejmem (ewentualnie konieczność nadzoru nad jego działalnością przez Radę Ministrów), co stanowiłoby niedopuszczalne rozszerzenie odpowiedzialności Prezydenta w odniesieniu do jej zakresu wynikającego z art. 145 Konstytucji RP⁶.

Szczególne, konstytucyjne umiejscowienie urzędu Prezydenta i zakres przyznanych mu kompetencji, których nie można zakwalifikować jako sprowadzających się

¹ A. Jakubowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, PiP 2023, z. 2, s. 3.

² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 222.

³ J. Jagielski, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 212 i nast.

⁴ J. Jagielski, *W sprawie pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie administracji publicznej i wykonywania funkcji administracji*, w: *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA numer specjalny, październik 2021, s. 229.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

⁶ J. Jagielski, *W sprawie pozycji Prezydenta...*, s. 230.

do klasycznie rozumianego administrowania państwem, powodują, że konieczne jest uznanie poglądu opowiadającego się za wyłączeniem Prezydenta spod zakresu pojęciowego organu administracji publicznej⁷. Zgodnie z treścią art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej (...) czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Zastrzeżenia te powodują, że na zasadzie prostego zarachowania nie jest możliwe zaliczenie kompetencji głowy państwa tylko do tych z zakresu władzy wykonawczej. Prezydent, reprezentując majestat państwa, swoim działaniem często balansuje na granicy zasady trójpodziału władz, a wręcz przenika między ich dosyć wyraźnie zarysowanymi w art. 10 Konstytucji RP granicami⁸.

Odnotować należy, że organizacyjny aspekt tego zagadnienia zdaje się w literaturze przedmiotu, przynajmniej ilościowo, przesadzony. Do entuzjastów takiego ujęcia zaliczyć należy Maksymiliana Cherkę i Marka Wierzbowskiego, którzy zwracają uwagę m.in. na źródło kompetencji nadanych Prezydentowi w Konstytucji RP, a także na umiejscowienie opisu tego urzędu w oddzielnym jej rozdziale, przez co uznają go za urząd różniący się od centralnych organów administracji państwowej zarówno w warstwie sprawowania przez niego władzy wykonawczej, jak i w płaszczyźnie ceremonialnie rozumianej i sprawowanej funkcji głowy państwa⁹.

Istnieją również poglądy pozostające w opozycji do głównego nurtu, przemawiające za zaklasyfikowaniem Prezydenta jako organu administracji publicznej. Głównym argumentem na rzecz tego stanowiska miałyby być uznanie go, przez pryzmat art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, za organ władzy wykonawczej, a także przyznanie mu na poziomie konstytucyjnym i ustawowym pewnego rodzaju uprawnień tożsamyh z uprawnieniami organu administracyjnego¹⁰. Stanowisko to nie wydaje się jednak do końca przekonujące. Nie kładzie ono wystarczającego nacisku na funkcjonalne i teleologiczne aspekty uprawnień Prezydenta, a zwłaszcza na fakt, że organizacyjnie jego rola wykracza poza chociażby specyficzne administrowanie z zastosowaniem przysługujących mu uprawnień (głównie w formie prerogatyw).

Odnosząc się do problemu funkcjonalnego zakwalifikowania urzędu Prezydenta RP jako organu administracji publicznej, należy zwrócić uwagę na treść i zakres jego uprawnień, a także na brzemienność ich skutków w sferze praw i obowiązków jednostek, których merytorycznie dotyczą podejmowane działania. To właśnie ten aspekt został szczególnie wyeksponowany przez Naczelny Sąd Administracyjny w głosowanym postanowieniu.

⁷ J. Jagielski, w: *Prawo administracyjne...*, s. 212.

⁸ Tamże, s. 213.

⁹ M. Cherka, M. Wierzbowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 246.

¹⁰ Zob. np. P. Ruczkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej*, w: *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 284 i nast.

Po pierwsze, NSA dokonał analizy źródła uprawnienia Prezydenta do powołania przewodniczącego zgromadzenia sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Źródłem tym bowiem był art. 15 § 3 w zw. z art. 13 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym¹¹. Doprowadziło to najwyższą instancję sądownoadministracyjną do słusznej konkluzji, że wyżej wspomniana kompetencja Prezydenta nie ma charakteru prerogatywnego, gdyż nie mieści się w zakresie dyspozycji art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. Wspomniany przepis ustawy zasadniczej, jako określający wyjątek od generalnej zasady kontrasygnowania przez Prezesa Rady Ministrów aktów urzędowych Prezydenta, nie podlega wykładni rozszerzającej i nie można tym samym w drodze analogii uznać – jak zrobił to Sąd pierwszej instancji – że uprawnienie to ma charakter osobistej, autonomicznej i dyskrejonalnej czynności głowy państwa mającej źródło w przepisach Konstytucji RP¹².

Po drugie, konieczne było właściwe odkodowanie charakteru normy wynikającej ze stosownych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym. Naczelny Sąd Administracyjny istotnie rozróżnił charakter kompetencji Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów, będącej przejawem władztwa państwowego, charakterystycznego dla tego urzędu, reprezentującej jego majestat, autonomiczność i partycypację w trójpodziale władzy. Cechy te przesądzały o nieistnieniu tzw. podmiotowego prawa do służby sędziowskiej, przez co wyłączały tego rodzaju akty urzędowe spod kognicji sądów administracyjnych¹³. Jednak na kanwie niniejszego układu podmiotowo-przedmiotowego sytuacja była zgoła odmienna. Mamy tutaj do czynienia z kompetencjami z zakresu tzw. administrowania na podstawie kryteriów ustawowych. Sąd pierwszej instancji popełnił niejako błąd metodologiczny polegający na niesłusznym odwołaniu się do orzecznictwa dotyczącego powoływania sędziów przez Prezydenta, w celu uzasadnienia zajętą przez niego stanowiska o niedopuszczalności kontroli merytorycznej postanowienia głowy państwa zasadniczo w zupełnie innej sprawie – wyznaczenia przewodniczącego Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Na marginesie rozważań należy zwrócić uwagę, że o braku pełnej dowolności, a tym samym autonomiczności w wyborze sędziego Sądu Najwyższego przez Prezydenta świadczy warunkowość jego wybrania przez głowę państwa, co przejawia się w tym, że Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego dokonującemu wyboru Prezesa Sądu Najwyższego przewodniczy on w momencie, gdy nie może tego dokonać sam Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Wobec powyższego w pełni należy podzielić stanowisko NSA, że przedmiotowe postanowienie wydane przez Prezydenta RP spełnia wszelkie wymogi aktu z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.¹⁴, ponieważ: ma charakter władczy, a zarazem nie ma charakteru decyzji

¹¹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2024 r. poz. 622.

¹² Zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU-A 2006, nr 3, poz. 32. W przywołanym orzeczeniu TK stwierdził, że „brak jest podstaw do uznania, że uprawnienia Prezydenta wykonywane na podstawie art. 144 ust. 3 Konstytucji mogą być rozszerzane drogą ustawową na zasadzie «dalszego ciągu» aktu zwolnionego z kontrasygnaty, czy na zasadzie kompetencji analogicznych”.

¹³ Zob. np. postanowienia NSA: z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17, LEX nr 2441401; z 16 października 2012 r., I OSK 1870/12, LEX nr 1325006.

¹⁴ 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.

lub postanowienia, te bowiem są zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a., został wydany w sprawie indywidualnej (aczkolwiek kandydata wyłoniono spośród pewnego gremium), ma charakter publicznoprawny (gdyż odnosi się do funkcji publicznej) i dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa, co oznacza, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji, a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność¹⁵. Kumulatywne spełnienie wszystkich wyżej wymienionych cech powoduje, że ta aktywność Prezydenta będącego organem władzy wykonawczej, a więc elementem władztwa państwowego, jest w istocie władczym kształtowaniem praw i obowiązków, a tym samym mieści się w zakresie działania organu administracji publicznej¹⁶.

Przyjęcie przez Naczelną Sąd Administracyjny charakteru funkcjonalnego działalności Prezydenta RP w zakresie wyznaczenia przewodniczącego Izby Cywilnej Sądu Najwyższego pozostaje zgodne z szerszym kontekstem systemowym, odnoszącym się do podstawowych zasad konstytucyjnych, jakimi są: zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Nie do pogodzenia z nimi byłby fakt, że podmioty wnoszące skargę na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a., legitymujące się interesem prawnym, pojmowanym jako istnienie związku między sferą ich indywidualnych praw i obowiązków a zaskarżonym aktem lub czynnością, zostałyby pozbawione możliwości merytorycznej kontroli ich treści¹⁷. Powyższe argumenty są powieleniem zasadniczych motywów zaprezentowanych w tzw. nurcie orzeczeń dotyczących stwierdzenia daty przejścia sędziego w stan spoczynku, które w odniesieniu do analizowanego zagadnienia mają charakter pionierski i rewolucyjny. W postanowieniu NSA z 25 kwietnia 2019 r., II GZ 62/19¹⁸ Sąd ten stwierdził, że „przyjęta w ustawie o Sądzie Najwyższym zmiana organu w zakresie potwierdzania faktu przejścia w stan spoczynku lub przeniesienia do tego stanu nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji prawno-ustrojowej sędziego przez pozbawienie tej osoby prawa zaskarżania aktów Prezydenta RP związanych z przejściem w stan spoczynku. Z tego więc powodu Prezydent RP na gruncie ustawy o Sądzie Najwyższym musi być traktowany jak organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. (...) Przyjęcie innej interpretacji obowiązujących przepisów prowadziłoby do naruszenia zasad wynikających z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, bo *de facto* sędzia Sądu Najwyższego zostałby pozbawiony możliwości sądowego kwestionowania działań mających wpływ na zakres jego praw i obowiązków, wynikających ze stosunku prawnego łączącego ten podmiot z państwem”¹⁹.

¹⁵ Postanowienie NSA z 11 maja 2021 r., III OSK 3265/21, LEX nr 3174692.

¹⁶ *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1097. Podobnie: wyrok TK z 29 listopada 2007 r., SK 43/06, OTK ZU-A 2007, nr 10, poz. 130.

¹⁷ A. Kabat, komentarz do art. 50, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2024, LEX/el.

¹⁸ Postanowienie NSA z 25 kwietnia 2019 r., II GZ 62/19, LEX nr 2673937.

¹⁹ Tamże. Wydaje się, że w tym kierunku będzie kształtować się dalsza linia orzecnicza, czego przykładem jest wyrok NSA z 30 września 2020 r., II GSK 295/20, LEX nr 3088562.

Z powodzeniem argumenty te znajdują zastosowanie w odniesieniu do komentowanej sprawy pomimo odmienności stanu faktycznego.

Z przyjętego w rozpoznawanej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny poglądu o funkcjonalnym charakterze urzędu Prezydenta RP wyłania się kolejny doniosły praktycznie aspekt procesowy. Jeżeli przedmiotowe postanowienie uznano za akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., to Sąd pierwszej instancji nie miał podstaw do odrzucenia skargi wniesionej na to postanowienie i uznania, że sprawa nie podlega kognicji sądów administracyjnych, a tym samym cofnięcie skargi przez skarżących na kanwie niniejszej sprawy należało uznać za dopuszczalne, co skutkowało umorzeniem postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Zgodnie z dyspozycją art. 60 p.p.s.a. „Skarżący może cofnąć skargę. Cofnięcie skargi wiąże sąd. Jednakże sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności”. Stosownie zaś do art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. cofnięcie skargi skutkuje umorzeniem postępowania. Tytułem wzmianki należy podzielić stanowisko Sądu w zakresie, w jakim uznaje dopuszczalność cofnięcia skargi, rozumianego jako rezygnację podmiotu z dalszego żądania udzielenia ochrony prawnej poprzez merytoryczną kontrolę postanowienia Prezydenta. Argument wspomniany przez skarżących, dotyczący rzekomego wycofania udzielonej przez Prezesa Rady Ministrów kontrasygnaty w trybie tzw. autokontroli opartej na dyspozycji art. 54 § 3 p.p.s.a., będący w ich przekonaniu podstawą do upadku mocy obowiązującej postanowienia Prezydenta, nie znajduje uzasadnienia na gruncie ani przepisów ustrojowych, ani przepisów regulujących postępowanie sądowoadministracyjne. Kontrasygnata jest instytucją uregulowaną w art. 144 ust. 2 Konstytucji RP mającą charakter czysto techniczny, tzn. nadający moc obowiązującą aktowi urzędowemu Prezydenta, bez jednoczesnej ingerencji w jego treść merytoryczną, a także woluntarystyczny – będący przejawem woli osoby składającej podpis (tutaj Prezesa Rady Ministrów), co już tylko z tego powodu nie daje możliwości jej merytorycznej kontroli według kryteriów właściwych sprawie sądowoadministracyjnej. Samo zaś złożenie podpisu premiera pod aktem urzędowym Prezydenta RP nie oddziałuje bezpośrednio na sferę uprawnień i obowiązków podmiotu, którego akt ten dotyczy, gdyż zakres odpowiedzialności Prezesa Rady Ministrów ogranicza się do sfery stosunków natury politycznej²⁰. Powyższe świadczy, że w tym konkretnym układzie okoliczności podmiotowo-przedmiotowych nie sposób uznać Prezesa Rady Ministrów za organ administrujący, a tym samym korzystający z możliwości zaoferowanych w dyspozycji art. 54 § 3 p.p.s.a. Cofnięcie skargi zdaniem autora glosy było jednak dopuszczalne z powodu niewystąpienia żadnej z negatywnych przesłanek przewidzianych w art. 60 p.p.s.a. Konkludując: nie sposób uznać, że postanowienie Prezydenta RP utraciło moc prawną z powodu cofnięcia przez Prezesa Rady Ministrów udzielonej wcześniej kontrasygnaty. Opowiedzenie się za odmiennym poglądem, w ocenie autora glosy, mogłoby doprowadzić do próby nieudolnej legitymizacji analizowanego działania premiera, które nie znajduje uzasadnienia

²⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2012, s. 170 i nast.

w jakimkolwiek przepisie prawa, co godziłoby m.in. w zasadę legalizmu, powodowałoby niestabilność obrotu prawnego, a także burzyłoby równowagę i rozkład odpowiedzialności w zakresie szeroko rozumianej egzekutywy.

Z całokształtu rozważań NSA wydaje się wybrzmiewać teza postawiona przez Jacka Jagielskiego, jakoby generalne podejście judykatury do przyjętych przez nią kryteriów oceny Prezydenta RP jako organu administracyjnego w znaczeniu funkcjonalnym, charakteryzujące się zasadniczo odmową poddania wydawanych przez niego aktów kontroli sądowoadministracyjnej, jest niezadowolająca²¹. Na taki stan rzeczy składa się przede wszystkim niezrozumiałe znaczenie, jakie judykatura nadaje argumentacji podmiotowej w odniesieniu do tego urzędu, która – jak się zdaje – sprowadza się do nadużywania tezy o pozycji Prezydenta jako głowy państwa, oddającej jego majestat, suwerenność i niepodzielność. Często argumentuje się w orzecznictwie, jakoby wykonywanie prerogatyw przez Prezydenta RP pozostawało w jego nieograniczonej i niczym nieskrępowanej, autorytatywnej wręcz gestii, co budzi istotne zastrzeżenia w odniesieniu do zasady demokratycznego państwa prawnego ujętej w art. 2 Konstytucji RP. Pomijana jest natomiast warstwa merytoryczna aktu urzędowego, którego dokładna analiza mogłaby prowadzić do wniosku, że jako zawierający wszystkie elementy właściwe np. decyzji administracyjnej mógłby podlegać kontroli sądowej.

Uwzględniając powyższe uwagi, a także najnowszą linię orzecniczą rewidującą pozycję Prezydenta RP jako organu administracji w ujęciu funkcjonalnym, należy opowiedzieć się za potraktowaniem go jako elementu szeroko rozumianej administracji publicznej o szczególnym statusie²². Specyficzny status ustrojowy tego urzędu powinien być oceniany wspólnie z merytoryczną treścią wydawanych przez niego aktów urzędowych. Jeżeli oddziałują one bezpośrednio na sferę uprawnień i obowiązków jednostki, a zarazem wynikają z przepisów prawa materialnego administracyjnego²³ i odpowiadają konstrukcyjnie aktowi administracyjnemu (decyzji czy postanowieniu), to zasadniczo nie powinno być przeszkód do poddania takiego aktu kontroli sądowoadministracyjnej²⁴. Pokreślenia wymaga, że sytuacja taka dotyczyć będzie wyłącznie aktów urzędowych, jakimi są postanowienia Prezydenta RP – jako zasadniczo odnoszące się do sytuacji prawnej konkretnej jednostki i niezawierające norm ogólnych i abstrakcyjnych. Jeszcze raz podkreślić należy, że ocena dopuszczalności włączenia aktu urzędowego Prezydenta RP w reżim kontroli administracyjnej, która za główne przyjmuje argumenty odwołujące się do organizacyjnych aspektów podmiotu je wydającego, nie zaś do merytorycznej ich treści, zdaniem autora glosy wydaje się nosić znamiona błędu metodologicznego²⁵.

²¹ J. Jagielski, *W sprawie pozycji Prezydenta...*, s. 239–240.

²² Tak A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 27.

²³ D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 62. Autor odrzuca możliwość zaskarżenia postanowień Prezydenta RP, jeżeli zostały one wydane na podstawie upoważnienia konstytucyjnego.

²⁴ Tak P. Czarny, komentarz do art. 126, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2023, LEX/el.

²⁵ Wydaje się, że takie stanowisko przyjmuje Jacek Jagielski; zob. tenże, *W sprawie pozycji Prezydenta...*, s. 238.

Wszelkie te uwagi zdaje się akcentować glosowane postanowienie. Już tylko z tych względów zasługuje na aprobatę. Dodatkowo stanowi ono kolejny krok ku stabilizacji linii orzeczniczej, która przyczyni się do zredefiniowania pozycji ustrojowej Prezydenta RP i tym samym dokona – tak pożądanej z punktu widzenia przede wszystkim doktryny – systematyki przysługujących mu kompetencji. Dotychczasowe poglądy, zwłaszcza piśmiennictwa, należy uznać za niezadowalające, odstają one bowiem od nowoczesnego rozumienia istoty urzędu najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż określają go bardziej jako substytut monarchy, w którego zasięgu możliwości leży wydawanie ostatecznych merytorycznie decyzji prerogatywnych, których chociażby próba podważenia mogłaby godzić w majestat państwa²⁶.

Bibliografia załącznikowa

- Cherka M., Wierzbowski M., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011
- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2024, LEX/el.
- Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013
- Jagielski J., *W sprawie pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie administracji publicznej i wykonywania funkcji administracji*, w: *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” numer specjalny, październik 2021
- Jakubowski A., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, „Państwo i Prawo” 2023, z. 2
- Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2023, LEX/el.
- Prawo administracyjne, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020
- Ruczkowski P., *Prezydent Rzeczypospolitej*, w: *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2012.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

Summary

of the Gloss to the decision of the Supreme Administrative Court of 22 July 2025 (Case no. II GSK 251/25)

The author of this commentary analyzes the position contained in the thesis of the commented decision, according to which the President of the Republic of Poland, in issuing a decision appointing the chairman of the Civil Chamber of the Supreme Court, acts as a public administration body in a functional sense. In the opinion of the Supreme Administrative Court, this definition of the office of the head of state allows for judicial review of the substantive content of official acts issued by him. This position is a continuation of the precedent-setting line of case law attempting to place the office of the President of the Republic

²⁶ Uchwała NSA z 9 listopada 1998 r., OPS 4/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 6, CBOSA.

of Poland within the broadly understood spectrum of public administration and to define its proper status in this respect. The author of the commentary also draws attention to the procedural consequences resulting from the newly revised boundaries of administrative court jurisdiction, namely the possibility of withdrawing a complaint.

Keywords: prerogative, resolution, President of the Republic of Poland, public administration body, right to a court, judicial and administrative authority

KRONIKA

Kalendarium sądownictwa administracyjnego (lipiec–sierpień 2025 r.)

I. WYDARZENIA

4 lipca

Warszawa. Na zaproszenie dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA wziął udział w uroczystości zakończenia roku akademickiego 2024/2025, podczas której zostały wręczone dyplomy ukończenia studiów.

9 lipca

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny powołał sędziów WSA: Cezarego Kozińskiego na urząd prezesa WSA w Łodzi i Pawła Dańczaka na urząd wiceprezesa WSA w Łodzi. Kadencja nowo powołanego prezesa rozpocznie się 12 lipca 2025 r., a wiceprezesa – 16 lipca 2025 r.

31 lipca

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny wziął udział w uroczystości wręczenia aktów powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Akt powołania z rąk Prezydenta RP na stanowisko sędziego NSA otrzymał Dariusz Marian Zalewski.

Warszawa. Na zaproszenie prezydenta miasta stołecznego Warszawy Rafała Trzaskowskiego oraz powstańców warszawskich Prezes NSA Jacek Chlebny i Szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki wzięli udział w apelu poległych i mszy świętej polowej na placu Krasińskich, odprawionej w intencji poległych powstańców, ich dowódców oraz ludności cywilnej Warszawy, a także złożyli wieniec pod pomnikiem Powstania Warszawskiego.

Warszawa. Szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki oraz zastępca przewodniczącego Wydziału Informacji Sądowej sędzia NSA Iwona Bogucka wzięli udział w uroczystości upamiętniającej bohaterów Batalionu Armii Krajowej „Kiliński” oraz złożyli wieniec pod pomnikiem Batalionu AK „Kiliński” na placu Powstańców Warszawy. Z okazji uroczystości upamiętniających 81. rocznicę wybuchu powstania warszawskiego w gmachu Naczelnego Sądu Administracyjnego otwarto wystawę pt. „Walki powstańcze w Śródmieściu 1944”.

1 sierpnia

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny oraz Szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki, z okazji 81. rocznicy wybuchu powstania warszawskiego, wzięli udział w uroczystości złożenia wieńców pod pomnikiem Polskiego Państwa Podziemnego i Armii Krajowej.

Warszawa. Na cmentarzu wojzkowym na Powązkach pod pomnikiem Gloria Victis o godz. 17.00 odbyły się uroczystości „Godzina W”, w których uczestniczył Prezes NSA Jacek Chlebny.

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny oraz Szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki wzięli udział w uroczystościach zorganizowanych na cmentarzu Powstańców Warszawy pod pomnikiem Polegli Niepokonani.

Warszawa. Marcin Bełczewski-Dyzio – zastępca szefa Kancelarii Prezesa NSA, w imieniu Prezesa NSA, złożył wieniec pod tablicą upamiętniającą podpisanie przez płk. Antoniego Chruściela pseud. „Monter” rozkazu rozpoczęcia powstania warszawskiego.

6 sierpnia

Warszawa. Odbyły się uroczystości związane z zaprzysiężeniem nowo wybranego Prezydenta RP Karola Nawrockiego. Prezes NSA Jacek Chlebny wziął udział w posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego, podczas którego Karol Nawrocki złożył przysięgę i objął urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Następnie Prezes NSA uczestniczył w uroczystości inwestytury Prezydenta RP na Wielkiego Mistrza Orderu Orła Białego i Orderu Odrodzenia Polski, która odbyła się w Zamku Królewskim, oraz w uroczystości przejęcia zwierzchnictwa Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi RP, która odbyła się na placu marsz. Józefa Piłsudskiego w Warszawie.

15 sierpnia

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny wziął udział w uroczystościach związanych ze Świętem Wojska Polskiego w 105. rocznicę Bitwy Warszawskiej. Uczestniczył we mszy świętej odprawionej w intencji Ojczyzny w katedrze polowej Wojska Polskiego oraz obserwował defiladę wojskową, która odbyła się na Wybrzeżu Gdańskim w Warszawie.

20 sierpnia

Warszawa. Odbyła się uroczystość 81. rocznicy zdobycia gmachu PAST-y przez powstańców warszawskich przy ul. Zielnej 39 w Warszawie. W imieniu Prezesa NSA udział w uroczystości wziął Szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki, który złożył wieniec pod tablicą upamiętniającą żołnierzy Batalionu AK „Kiliński”.

II. WIZYTY ZAGRANICZNE / WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA**7 lipca**

Warszawa. Wizytę w Naczelnym Sądzie Administracyjnym złożyła delegacja Rady Stanu Republiki Francuskiej, której przewodniczył wiceprezes Rady Stanu

Didier-Roland Tabuteau. Towarzyszyli mu radcowie stanu: Martine de Boisdeffre – przewodnicząca Sekcji Badań, Prognoz i Współpracy w Radzie Stanu i Yves Gounin – odpowiedzialny za kontakty międzynarodowe francuskiej Rady Stanu, a także członek Rady Stanu Florian Roussel. Wiceprezes Rady Stanu Didier-Roland Tabuteau przedstawił wykład dla sędziów NSA pt. „Rada Stanu Francji i działania publiczne”. Po wykładzie odbyło się polsko-francuskie seminarium dotyczące funkcjonowania i bieżących problemów sądownictwa administracyjnego w obu państwach. Podczas seminarium omówiono zagadnienia dotyczące m.in. konstytucyjnej kontroli aktów administracji wykonywanej przez sędziego administracyjnego, a także wolności wypowiedzi sędziów. Referaty francuskie i polskie zaprezentowali odpowiednio: wiceprezes Rady Stanu Didier-Roland Tabuteau i Prezes NSA Jacek Chlebny, radca stanu Florian Roussel i sędzia NSA Anna Dumas – prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie oraz radca stanu Yves Gounin i sędzia NSA Małgorzata Miron – przewodnicząca Wydziału II Izby Ogólnoadministracyjnej NSA.

III. SEMINARIA, KONFERENCJE, SPOTKANIA, WYKŁADY

3–4 lipca

Kijów. Kasacyjny Sąd Administracyjny w Sądzie Najwyższym Ukrainy zorganizował VIII Międzynarodową Konferencję Naukowo-Praktyczną „Sądownictwo administracyjne w Ukrainie. Problemy teorii i praktyki. 20. rocznica przyjęcia Kodeksu postępowania administracyjnego Ukrainy. Doświadczenie i perspektywy sądownictwa administracyjnego w zapewnieniu ochrony praw i wolności jednostki w społeczeństwie demokratycznym”. W konferencji uczestniczył, w imieniu Prezesa NSA, Wojciech Sawczyn – członek Biura Orzecznictwa NSA, który przedstawił wykład pt. „Doświadczenia i perspektywy sądownictwa administracyjnego w zakresie zapewnienia niezależności i bezstronności sędziów sądów administracyjnych w erze transformacji cyfrowej – aktualne trendy w rozwoju sądownictwa z perspektywy polskiej”.

IV. SĘDZIOWIE

8 lipca

Warszawa. Zmarł sędzia NSA w stanie spoczynku Edmund Łój.

W 1963 r. ukończył studia prawnicze na Wydziale Prawa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i rozpoczął aplikację sądową w okręgu bydgoskim. Po złożeniu w 1965 r. egzaminu sędziowskiego i po mianowaniu asesorem sądowym zaczął pracować w Sądzie Powiatowym we Włocławku. W październiku 1967 r. został powołany na stanowisko sędziego tego Sądu, a następnie (w czerwcu 1968 r.) przeniesiony na stanowisko sędziego Sądu Powiatowego w Chełmnie z jednoczesnym powierzeniem funkcji prezesa Sądu. W lutym 1977 r. został przeniesiony do Sądu Rejonowego w Inowrocławiu i powołany na prezesa Sądu, w lutym 1979 r.

zaś objął urząd sędziego Sądu Wojewódzkiego w Bydgoszczy oraz stanowisko wiceprezesa Sądu, na którym pozostawał do końca marca 1990 r. Jako przedstawiciel Zgromadzenia Sędziów Sądu Wojewódzkiego w Bydgoszczy zasiadał w składzie Sądu Dyscyplinarnego w kadencji 1994–1998.

W latach 1995–1998 był delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości, gdzie sprawował obowiązki wicedyrektora Departamentu Spraw Rodzinnych i Nieletnich oraz naczelnika Wydziału Zakładów dla Nieletnich i Ośrodków Diagnostycznych w tym Departamencie.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 26 kwietnia 1999 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Obowiązki służbowe podjął 12 maja tego samego roku. Od listopada 2001 r. powierzono mu funkcję naczelnika Wydziału III w Biurze Orzecznictwa NSA. Orzekał również w ramach delegacji w Ośrodku Zamiejscowym NSA w Bydgoszczy.

Po wejściu w życie w styczniu 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego rozstrzygał sprawy w Izbie Finansowej oraz piastował funkcję naczelnika Wydziału III Biura Orzecznictwa NSA.

Po przejściu z dniem 5 lutego 2010 r. w stan spoczynku przewodniczył przez ponad 12 lat Radzie Bibliotecznej NSA, a także poświęcał się działalności społecznej na rzecz sądownictwa administracyjnego.

19 lipca

Warszawa. W stan spoczynku przeszedł sędzia NSA Bogusław Dauter.

W 1978 r. ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Po odbyciu aplikacji sądowej oraz złożeniu egzaminu sędziowskiego, w październiku 1981 r. został mianowany asesorem sądowym w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Siedlcach. W lipcu 1983 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Sądu Rejonowego w Łukowie. Od marca 1984 r. orzekał w ramach delegacji w Sądzie Wojewódzkim w Siedlcach, w maju 1986 r. zaś został powołany na stanowisko sędziego tego Sądu. Od października 1986 r. pełnił funkcję wiceprezesa, a od lipca 1988 r. – funkcję prezesa Sądu Wojewódzkiego w Siedlcach.

W latach 1990–1995 sprawował funkcję wojewódzkiego komisarza wyborczego w województwie siedleckim, wchodził też w skład Wojewódzkiej Komisji Wyborczej w Siedlcach w wyborach prezydenckich w 1990 r. W 1991 r. w wyborach parlamentarnych przewodniczył Okręgowej Komisji Wyborczej w Siedlcach. W 1998 r. podjął obowiązki zastępcy Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w Warszawie.

Od 24 marca 1994 r. do 14 grudnia 1995 r. był członkiem Krajowej Rady Sądownictwa.

Od 15 sierpnia 1995 r. do 31 stycznia 1996 r. zajmował stanowisko podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 3 czerwca 1996 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Po wejściu w życie w styczniu 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego służbę sędziowską pełnił w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie, w którym piastował także funkcję przewodniczącego Wydziału III oraz wiceprezesa Sądu. Od 1 września 2005 r. po przeniesieniu do NSA rozstrzygał sprawy w Izbie Finansowej.

W latach 2011–2014 był członkiem Państwowej Komisji Wyborczej.

Prowadził działalność szkoleniowo-dydaktyczną. Jest autorem licznych publikacji z zakresu postępowania sądowoadministracyjnego, postępowania podatkowego i materialnego prawa podatkowego.

Odnaczony Srebrnym Krzyżem Zasługi oraz Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski.

21 lipca

Warszawa. W stan spoczynku przeszedł sędzia NSA Mirosław Trzecki.

W 1984 r. ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu. Po odbyciu aplikacji sądowej oraz złożeniu egzaminu sędziowskiego został w dniu 30 września 1986 r. mianowany asesorem sądowym w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Bydgoszczy. Czynności służbowe wykonywał w Sądzie Rejonowym w Mogilnie. W marcu 1988 r. został powołany na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w tymże Sądzie, gdzie w styczniu 1989 r. powierzono mu także funkcję przewodniczącego Wydziału Cywilnego, którą sprawował do 14 października 1998 r.

W latach 1998–2000 orzekał w ramach delegacji w Sądzie Wojewódzkim (późniejszym Okręgowym) w Bydgoszczy. Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 20 kwietnia 2000 r. został nominowany na urząd sędziego Sądu Okręgowego w Bydgoszczy, który objął 25 maja 2000 r. Od 1 grudnia 2004 r. pełnił funkcję zastępcy przewodniczącego II Wydziału Cywilnego Odwoławczego.

Był członkiem Okręgowej Komisji Wyborczej w Bydgoszczy do przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu (lata: 2001, 2005 i 2007), wyborów Prezydenta RP (lata: 2000 i 2005) i do Parlamentu Europejskiego (2004 r.). W 2004 r. i w 2007 r. pełnił funkcję zastępcy Komisarza Wyborczego, natomiast w latach: 1998, 2002 i 2006, był przewodniczącym Powiatowej Komisji Wyborczej w Mogilnie.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 5 października 2007 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. Do wykonywania obowiązków służbowych przystąpił 16 października 2007 r. Rozpoznawał sprawy w Wydziale II. Z dniem 1 stycznia 2011 r. powierzono mu pełnienie obowiązków przewodniczącego tego Wydziału, od 1 marca 2011 r. zaś został powołany na stanowisko wiceprezesa Sądu, na którym pozostawał do 10 lutego 2016 r. W latach 2008–2015 był wielokrotnie delegowany do orzekania w Izbie Gospodarczej NSA.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 28 stycznia 2016 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, który objął 11 lutego tego samego roku. Rozstrzygał sprawy w Izbie Gospodarczej.

W czasie aktywności zawodowej ukończył m.in. studia podyplomowe na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego w zakresie prawa europejskiego. Prowadził działalność szkoleniową.

2 sierpnia

Warszawa. W stan spoczynku przeszła sędzia NSA Ewa Kwiecińska.

W 1985 r. ukończyła studia prawnicze na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie i w tym samym roku rozpoczęła aktywność zawodową. Po odbyciu aplikacji

prokuratorskiej i złożeniu w listopadzie 1993 r. egzaminu prokuratorskiego pracowała od 1 grudnia 1993 r. w Prokuraturze Rejonowej dla Dzielnicy Warszawa-Ochota. Od 23 czerwca 1995 r. została delegowana do wykonywania czynności służbowych w Prokuraturze Wojewódzkiej w Warszawie. W dniu 1 lutego 1997 r. została powołana na stanowisko prokuratora Prokuratury Wojewódzkiej (późniejszej Okręgowej) w Warszawie, na którym pozostawała do końca września 1999 r. Oprócz aplikacji prokuratorskiej odbyła także aplikację radcowską zakończoną zdaniem egzaminu w październiku 1994 r. W październiku 1999 r. uzyskała wpis na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie. Jako radca prawny w okresie od 14 października 1999 r. do 17 sierpnia 2004 r. była zatrudniona w Urzędzie Gminy Warszawa-Włochy oraz w Urzędzie Dzielnicy Ochota Gminy Warszawa Centrum.

Na mocy postanowienia Prezydenta RP z dnia 31 lipca 2004 r. została powołana na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Do wykonywania obowiązków służbowych przystąpiła 23 sierpnia 2004 r. Rozpoznawała sprawy w Wydziale II. Od 19 kwietnia 2006 r. do 23 maja 2016 r. piastowała funkcję zastępcy przewodniczącego tego Wydziału. Od 22 stycznia 2008 r. do 24 stycznia 2011 r. wchodziła w skład Kolegium Sądu. W latach 2007–2017 była wielokrotnie delegowana do orzekania w Izbie Ogólnoadministracyjnej NSA.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 29 listopada 2023 r. otrzymała nominację na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, który objęła 6 grudnia tego samego roku. Rozstrzygała sprawy w Wydziale III Izby Ogólnoadministracyjnej.

W czasie aktywności zawodowej ukończyła Studia Podyplomowe Prawa Międzynarodowego i Służby Zagranicznej zorganizowane przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (2021 r.).

7 sierpnia

Warszawa. W stan spoczynku przeszła sędzia WSA Jolanta Augustyniak-Pęczkowska.

Po ukończeniu studiów prawnych w 1993 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego odbyła aplikację sądową w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Warszawie. Egzamin sędziowski złożyła w 1996 r. W następnym roku zdała również egzamin radcowski i na mocy uchwały Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie z dnia 5 listopada 1997 r. uzyskała wpis na listę radców prawnych. Z dniem 15 grudnia 2006 r. została mianowana asesorem sądowym w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie. Czynności orzecznicze wykonywała w Wydziale VII.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 27 marca 2009 r. otrzymała nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Służbę sędziowską pełniła w Wydziale VII.

19 sierpnia

Poznań. W stan spoczynku przeszła sędzia WSA Marzenna Kosewska.

Studia prawnicze ukończyła w czerwcu 1984 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego i w tym samym roku rozpoczęła aktywność

zawodową. W marcu 1988 r. zdała egzamin sędziowski. Po mianowaniu asesorem sądowym wykonywała od 27 grudnia 1990 r. czynności orzecznicze w Sądzie Rejonowym w Poznaniu. Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 14 grudnia 1992 r. została powołana na urząd sędziego w tymże Sądzie. Obowiązki służbowe podjęła 8 marca 1993 r.

W 2000 r. na okres kilku miesięcy była delegowana do pracy w Departamencie Sądów i Notariatu Ministerstwa Sprawiedliwości, od 15 lipca 2001 r. zaś sprawowała w ramach delegacji obowiązki sędziego w Sądzie Okręgowym w Poznaniu. Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 4 marca 2003 r. została powołana na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w Poznaniu. Do pełnienia służby sędziowskiej przystąpiła 20 marca 2003 r.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 31 lipca 2004 r. otrzymała nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który objęła 17 sierpnia tego samego roku. Rozstrzygała sprawy w Wydziale III. W latach 2010–2012 orzekała także w ramach delegacji w Izbie Gospodarczej NSA.

Opracowanie:

Maria Poszwińska, Małgorzata Szyszkowska

(Kancelaria Prezesa NSA)

Marta Szustkiewicz

(Biuro Orzecznictwa NSA)

BIBLIOGRAFIA

Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego (lipiec–sierpień 2025 r.)

KSIĄŻKI

- Dauter Bogusław, Drachal Janusz, Niezgódka-Medek Małgorzata, *Wzory pism i orzeczeń w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, wyd. 9, Warszawa 2025
- Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w sferze zadań samorządu terytorialnego. Kontekst przedmiotowo-funkcjonalny, red. Katarzyna Małysa-Sulińska, Tomasz Podlejski, Mirosław Stec, Warszawa 2025
- Fundacja rodzinna w praktyce. Stanowiska organów podatkowych i sądów administracyjnych, red. Mariusz Stefaniak; autorzy: Karolina Durbacz, Adam Formanowicz, Maciej Kaczmarek, Agnieszka Szczotkowska, Warszawa 2025
- Kmiecik Zbigniew R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, wyd. 7, Warszawa 2025
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. Wojciech Chróścielewski, Agnieszka Krawczyk; autorzy: Jacek Chlebny, Wojciech Chróścielewski, Paweł Dańczak, Agnieszka Krawczyk, Jarosław Sułkowski, Warszawa 2025
- Metodyka pracy pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych, red. Hanna Knysiak-Sudyka; autorzy: Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus, Hanna Knysiak-Sudyka, Warszawa 2025
- Postępowanie podatkowe. Zarys systemu, red. Antoni Hanusz; autorzy: Krzysztof Cień, Antoni Hanusz, Andrzej Niezgoda, Paweł Szczęśniak, Tomasz Woźniak, Warszawa 2025
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. Roman Hauser, Marek Wierzbowski, Rafał Stankiewicz; autorzy: Maksymilian Cherka, Janusz Drachal, Piotr Gołaszewski, Marek Grzywacz, Maria Jagielska, Jacek Jagielski, Piotr Pietrasz, Grzegorz Rząsa, Paweł Wajda, Aleksandra Wiktorowska, Karolina Wojciechowska, Katarzyna Zalaszińska, wyd. 9, Warszawa 2025
- Ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Komentarz, red. Mirosław Karpiuk, Justyna Kurek-Sobieraj; autorzy: Mirosław Karpiuk, Jarosław Kostrubiec, Justyna Kurek-Sobieraj, Aleksandra Nowosad, Kazimierz J. Pawelec, Kamil Sikora, Dominik Sobieraj, Igor Tuleya, Dominik Tyrawa, Warszawa 2025

ARTYKUŁY

- Banaś Artur, *Czy złożenie po raz pierwszy deklaracji jest dopuszczalne podczas trwającego postępowania podatkowego?*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 7
- Bojarski Adam, *Opłata od reklamowania napojów alkoholowych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2025, nr 2
- Bryła Jakub, *Wpływ współdziałania organów administracji publicznej na zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, w: *Dwuinstancyjność...*
- Gabryel Mateusz, *Prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na potrzeby postępowania administracyjnego z uwzględnieniem znaczenia (nowej) zasady efektywności na gruncie Prawa zamówień publicznych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2025, nr 1
- Górny Witold, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jako środek prawny od decyzji o skreśleniu obiektu z rejestru zabytków*, w: *Dwuinstancyjność...*
- Haak Henryk, *Zmiana nazwiska dziecka w trybie administracyjnym – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 2025, nr 2
- Janiak Piotr, *O potrzebie modyfikacji rozstrzygnięć organu odwoławczego w administracyjnym postępowaniu ogólnym*, w: *Dwuinstancyjność...*
- Jaśkowska Małgorzata, *Moralne a prawne determinanty dochodzenia do prawdy w administracyjnym modelu stosowania prawa*, „Studia Prawnoustrojowe” 2025, nr 68
- Jędrzejko Dominik, *Zgoda na wydanie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej z pominięciem ograniczeń demograficznych oraz geograficznych*, „Palestra” 2025, nr 5
- Kiedrzynek Michał, *Szczególne zasady postępowania w sprawach dotyczących opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego*, w: *Dwuinstancyjność...*
- Kierznowski Łukasz, *Procedury nadawania stopni naukowych – czy jesteśmy w punkcie zwrotnym?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2025, z. 2
- Kłosowiak Miłosz, *Dwuinstancyjność postępowania podatkowego przed organami jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Dwuinstancyjność...*
- Krasuski Andrzej, Kwiatkowska Kinga, *Zastosowanie sztucznej inteligencji w stadium wstępnym postępowania sądowoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 4
- Maj Elżbieta A., *Dwuinstancyjność postępowania w systemie zabezpieczenia społecznego*, w: *Dwuinstancyjność...*
- Mazur-Tokarz Anna, *Postępowanie odwoławcze w sprawie ustalenia poziomu potrzeby wsparcia prowadzone przed sądem powszechnym*, w: *Dwuinstancyjność...*
- Misiejko Adrian, *Procedura zmiany granic gminy – perspektywa wykorzystania kontroli sądowej*, w: *Dwuinstancyjność...*
- Olszanowski Jan, *Przedmiot nadzoru administracyjnego nad sądownictwem – propozycja reinterpretacji instytucji*, „Forum Prawnicze” 2025, nr 2
- Olszanowski Jan, Ostrowski Piotr, *Oczywista (bez)zasadność skargi i skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 4

- Piątek Wojciech, *Nieporozumienia wokół zasady jawności postępowania sądowo-administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2025, z. 8
- Pietrasz Piotr, *Czy ustawodawca, nowelizując ustawę o doręczeniach elektronicznych, zapomniał o postępowaniu sądowo-administracyjnym?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 4
- Radzikowski Krzysztof, *Niepewna przyszłość prawa karnego skarbowego (na rozdrożu między powszechnym prawem karnym a sankcją administracyjną)*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2024, nr 4
- Róg-Dyrda Joanna, *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym przed Komisją Nadzoru Finansowego*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2025, nr 2
- Skoczylas Andrzej, *Węzłowe zagadnienia uzasadnień uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 4
- Smaga Marcin, *Sprzeciw od decyzji z perspektywy ekonomicznej analizy prawa*, w: *Dwuinstancyjność...*
- Sobol Michał, *Hybrydowość postępowania dotyczącego rozgraniczenia nieruchomości i problemy z niej wynikające*, w: *Dwuinstancyjność...*
- Sojda Krzysztof, *Ustalenie okresu, za który jest wymierzana administracyjna kara pieniężna za umieszczenie tablic lub urządzeń reklamowych niezgodnie z przepisami uchwały krajowej*, „Samorząd Terytorialny” 2025, nr 2
- Stolarski Przemysław, *Charakter odestania z art. 70c Ordynacji podatkowej jako element warunkujący sposób liczenia czasu na zawiadomienie o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 8
- Trzcińska Diana, Jaworski Jacek, *Specyfika postępowania w sprawie indywidualnej oceny oddziaływania na środowisko w relacji do uregulowań Kodeksu postępowania administracyjnego (rozważania ogólne)*, „Studia Prawnoustrojowe” 2025, nr 68
- Wegner Joanna, *Prawo do non-use w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2025, z. 6
- Wicher Mateusz, *Wydanie decyzji w trybie kasatoryjnym a zakaz reformationis in peius*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 8
- Wilbrandt-Gotowicz Martyna, *Doręczenia elektroniczne po 1.01.2025 r. w działalności samorządowych kolegiów odwoławczych jako organów wyższego stopnia*, w: *Dwuinstancyjność...*
- Wszolek Przemysław, Sapeta Joanna, *Perspektywa kolegalności w jurysdykcji administracyjnej w sprawach samorządowych*, w: *Dwuinstancyjność...*
- Zero Daniel, *Postpandemiczne postępowanie administracyjne*, w: *Dwuinstancyjność...*
- Ziółkowska Agnieszka, *Weryfikacja ostatecznych decyzji dotyczących stypendium dla studentów z niepełnosprawnością w trybach nadzwyczajnych z perspektywy najczęstszych przyczyn uzasadniających ich uruchomienie*, „Ius Novum” 2025, nr 2
- Żelazna Agnieszka, *Oплата zmienna za pobór wód przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zaopatrujące gospodarstwa domowe – na przykładzie wyroku NSA*, „Nieruchomości” 2025, nr 7
- Żelazna Agnieszka, *Uprawnienie do zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego – na przykładzie orzeczenia NSA*, „Nieruchomości” 2025, nr 8

GLOSZY

- Adamiak Barbara, Glosa do wyroku NSA z 5.03.2025, II OSK 647/24 [dot. braku zdolności prawnej strony jako przesłanki rażącego naruszenia praw], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 4
- Cholewski Paweł, Glosa do postanowienia NSA z 21.11.2023, II GZ 427/23 [dot. odrzucenia wadliwej skargi kasacyjnej w kontekście wniosku o przywrócenie terminu do jej prawidłowego złożenia], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 4
- Duliniec Sara, Radzikowska Anna, Glosa do postanowienia NSA z 25.10.2023, III OZ 522/23 [dot. przeżyć psychicznych strony w kontekście przywrócenia terminu w postępowaniu sądowoadministracyjnym], „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2025, nr 1
- Gacek Paweł, Glosa do postanowienia WSA w Opolu z 28.05.2024, I SA/Op 425/24 [dot. błędnego pouczenia w decyzji o prawie do złożenia środka zaskarżenia – art. 112 k.p.a.], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 4
- Gnych-Pietrzak Wiktor, Glosa do wyroku NSA z 24.05.2022, III FSK 590/21 [dot. sposobu zaliczania powierzchni do powierzchni użytkowej będącej podstawą opodatkowania dla budynków lub ich części], „Glosa” 2025, nr 2
- Gnych-Pietrzak Wiktor, Glosa do uchwały NSA z 20.03.2023, III FPS 3/22 [dot. udokumentowania otrzymania środków pieniężnych dowodem przekazania], „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 2
- Jabłoński Mariusz, Glosa do wyroku NSA z 18.05.2020, I OSK 4150/18 [dot. oceny zasadności stanowiska NSA w odniesieniu do sposobu kwalifikacji treści anonimu jako informacji niestanowiącej informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej], „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2025, nr 3
- Jagoda Joanna, Glosa do wyroku NSA z 25.06.2024, III OSK 752/24 [dot. dokonania istotnego potwierdzenia przez NSA, że uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie ustalenia diet dla radnych jest aktem prawa miejscowego], „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2025, nr 3
- Kotulski Mariusz, Glosa do wyroku NSA z 18.04.2024, II OSK 576/23 [dot. dopuszczalności kontroli uzgodnienia w ramach indywidualnej skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 4
- Maszewski Łukasz, Glosa do uchwały NSA z 6.12.2021, I FPS 2/21 [dot. podpisu w piśmie doręczanym elektronicznie w postępowaniu sądowoadministracyjnym i administracyjnym], „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2025, nr 5
- Olszewski Artur, Glosa do wyroku NSA z 15.10.2024, III OSK 4953/21 [dot. nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego rady gminy], „Państwo i Prawo” 2025, z. 7
- Rogowski Łukasz, Glosa do wyroku WSA w Szczecinie z 17.07.2024, I SA/Sz 245/24 [dot. granic decyzji kasacyjnej w postępowaniu odwoławczym], „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 7
- Rulka Marcin, Glosa do postanowienia NSA z 26.07.2023, III OSK 1365/23 [dot. uprawnień nadzorczych wojewody w zakresie uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum odwoławczego], „Samorząd Terytorialny” 2025, nr 2

- Rzasa Grzegorz, Glosa do wyroku NSA z 18.10.2024, III OSK 405/23 [dot. naruszenia stosunków wodnych – problemy intertemporalne], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 4
- Rzetelska-Gil Agnieszka, Glosa do wyroku NSA z 27.09.2023, III OSK 1817/22 [dot. posiadania udziałów w spółce z o.o. przez małżonka osoby pełniące funkcje publiczne], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 4
- Stelmasiak Jerzy, Godlewski Tomasz, Glosa do wyroku NSA z 12.12.2024, III OSK 4825/21 [dot. racjonalności wariantu realizacji przedsięwzięcia], „Glosa” 2025, nr 2
- Taracha Adam, Glosa do wyroku WSA w Łodzi z 22.11.2023, II SAB/Łd 98/23 [dot. nagrania z kamery nasobnej policjanta jako informacji publicznej], „Glosa” 2025, nr 2
- Urbański Andrzej, Glosa do wyroku NSA z 10.10.2023, II GSK 690/23 [dot. przesłanek nieskazitelnego charakteru i dawania rękojmi należytego wykonywania zawodu w ramach procedury wpisu na listę adwokatów w kontekście wszczęcia postępowania karnego i przedstawienia kandydatowi zarzutów], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 4

Opracowała *Marta Jaszczykowska*

