

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ZESZYTY NAUKOWE

Sądownictwa

Administracyjnego

dwumiesięcznik

rok XXI nr 1 (118)/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 Babiarczy, prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski,
prof. dr hab. Jacek Chlebny, mgr Irena Chojnacka, prof. dr hab. Roman Hauser,
dr Andrzej Kisielewicz, sędzia NSA Małgorzata Korycińska, prof. dr hab. Piotr Korzeniowski,
prof. dr hab. Wojciech Piątek, sędzia NSA Jan Rudowski, sędzia NSA Jerzy Siegień,
prof. dr hab. Andrzej Skoczylas, dr hab. Marcin Wiącek, sędzia NSA Maria Wiśniewska,
prof. dr hab. Zbigniew Witkowski, prof. dr hab. Andrzej Wróbel,
prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski

MIĘDZYNARODOWI CZŁONKOWIE

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

*

redaktor tematyczny dr Anna Chmielarz-Grochal
redaktor językowy mgr Justyna Woldańska
redaktor statystyczny dr Michał Szwast

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.szawłowska@wolterskluwer.com

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

SPIS TREŚCI

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

STUDIA I ARTYKUŁY

<i>Dr Piotr Kobylski (Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego; radca prawny)</i> Ewolucja funkcjonalności GAAR (General Anti-Avoidance Rule) w strukturze systemu podatkowego	7
Summary	19
<i>Dr Mateusz Kaczocha (adiunkt, Akademia Nauk Stosowanych Stefana Batorego w Skierniewicach)</i> Obligatoryjne umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego a bezzasadność żądania strony	20
Summary	30
<i>Mgr Michał Celiński (doktorant w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu w Białymstoku)</i> Interes publiczny a ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym	31
Summary	46
<i>Mgr Filip Prusik-Serbinowski (Główny Urząd Nadzoru Budowlanego)</i> Zasada dyspozycyjności w polskiej procedurze administracyjnej na przykładzie wniosku o umorzenie postępowania oraz cofnięcia odwołania	47
Summary	58

ORZECZNICTWO

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wybór i opracowanie: prof. Andrzej Wróbel, dr Piotr Wróbel) Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Artykuły 20 i 21 TFUE – Artykuły 7 i 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Obywatel Unii, który podczas korzystania z tego prawa i pobytu w innym państwie członkowskim uzyskał zgodnie z prawem zmianę imienia i tożsamości płciowej – Obowiązek uznania przez państwo członkowskie pochodzenia tej zmiany imienia i tożsamości płciowej i wpisania jej w akcie urodzenia – Uregulowanie krajowe niezezwalające na takie uznanie i taki wpis, wymuszające na zainteresowanym wszczęcie nowego postępowania o charakterze sądowym w sprawie zmiany tożsamości płciowej w państwie członkowskim pochodzenia – Wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej Wyrok TS z dnia 4 października 2024 r. w sprawie C-4/23 [Mirin], ECLI:EU:C:2024:845	59
II. Europejski Trybunał Praw Człowieka (wybór i opracowanie: Inesa Wyrębkowska) Artykuł 8 Konwencji – Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego – Naruszenie art. 8 Konwencji przez niewypełnienie pozytywnego obowiązku prawnego uznania i prawnej ochrony związków osób tej samej płci – Odmowa wpisania do rejestru stanu cywilnego aktu małżeństwa osób tej samej płci zawartego za granicą – Odmowa zastosowania ulgi podatkowej w zakresie podatku od spadków i darowizn przewidzianej dla członków najbliższej rodziny darczyńcy – Brak możliwości łącznego	

opodatkowania się podatkiem dochodowym od osób fizycznych – Odmowa objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym przewidzianym dla członków rodziny osoby ubezpieczonej Wyrok ETPC (Seksja Pierwsza) z dnia 19 września 2024 r. w sprawie <i>Formela i inni przeciwko Polsce</i> (skarga nr 58828/12 i cztery inne)	72
III. Sąd Najwyższy (wybór i opracowanie: <i>dr Michalina Szpyrka</i>) Wyrok SN z dnia 19 marca 2024 r. (sygn. akt III PSKP 21/23) [dot. dopuszczalności drogi sądowej w sprawach dotyczących stosunku służbowego]	78
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 28 października 2024 r. (sygn. akt II FPS 2/24) [dot. organu właściwego do nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji ustalającej zobowiązanie w PIT]	86
2. Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2024 r. (sygn. akt I OSK 643/23) [dot. odmowy wydania zaświadczenia o nieprzejęciu nieruchomości na własność Skarbu Państwa]	91
B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych	
1. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2024 r. (sygn. akt III SA/Wa 301/24) [dot. odmowy wszczęcia postępowania z wniosku o udzielenie interpretacji podatkowej]	94
2. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2024 r. (sygn. akt III SA/Wa 682/24) [dot. przystępowania fundacji rodzinnej do zagranicznych spółek]	97
3. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 czerwca 2024 r. (sygn. akt I SA/Wr 449/23) [dot. wykreślenia podatnika z rejestru VAT]	104
4. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 sierpnia 2024 r. (sygn. akt I SA/Bk 264/24) [dot. związania oceną prawną zawartą w orzeczeniu sądu administracyjnego]	111
V. Głosy	
<i>Prof. dr hab. Wojciech Piątek (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)</i> Głos do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2024 r. (sygn. akt II OSK 2096/22) [dot. interpretacji art. 53a ust. 1 Prawa budowlanego; wszczęcie postępowań wyłącznie z urzędu osłabia ochronę osób trzecich będących właścicielami nieruchomości, narażonych na bezprawne działania inwestora]	116
Summary	128
<i>Dr hab. Mateusz Błachucki (profesor Instytutu Nauk Prawnych PAN)</i> Głos do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2023 r. (sygn. akt II GSK 719/20) [dot. niedopuszczalności zmiany zezwolenia aptecznego na podstawie art. 155 k.p.a. w przypadku zmiany stanu prawnego]	129
Summary	137

KRONIKA

Kalendarium sądownictwa administracyjnego (listopad–grudzień 2024 r.) (opracowanie: <i>Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska</i>)	139
---	-----

BIBLIOGRAFIA

Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego (listopad–grudzień 2024 r.) (opracowała <i>Marta Jaszczukowa</i>)	143
Lista recenzentów współpracujących w 2024 r. z Redakcją „Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego”	148
Skorowidz „Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego” za 2024 r. (opracowała <i>Maria Poszwińska</i>) (wkładka)	

TABLE OF CONTENTS

STUDIES AND PAPERS

Dr Piotr Kobylski (Kazimierz Pulaski University of Radom; Legal Adviser)

Evolution of the GAAR (General Anti-Avoidance Rule) functionality in the structure of the tax system	7
Summary	19

Dr Mateusz Kaczocha (Assistant Professor, Stefan Batory Academy of Applied Sciences in Skierniewice)

Mandatory discontinuance of general administrative proceedings and groundlessness of a party's claim	20
Summary	30

Mgr Michał Celiński (Ph.D. student at the Department of Law and Administrative Procedure, University of Białystok)

Public interest and interim protection in administrative court proceedings	31
Summary	46

Mgr Filip Prusik-Serbinowski (General Office of Construction Supervision)

The principle of disposition in Polish administrative procedure on the example of a motion for discontinuance of proceedings and a withdrawal of an appeal	47
Summary	58

CASE LAW

I. The Court of Justice of the European Union (selected and compiled by: <i>Prof. Andrzej Wróbel, Dr Piotr Wróbel</i>)	
Reference for a preliminary ruling – Citizenship of the Union – Articles 20 and 21 TFEU – Articles 7 and 45 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union – Right to move and reside freely within the territory of the Member States – Union citizen who has lawfully acquired, during the exercise of that right and his residence in another Member State, a change of his first name and gender identity – Obligation on the part of that Member State to recognise and enter in the birth certificate that change of first name and gender identity – National legislation which does not permit such recognition and entry, obliging the party concerned to bring new judicial proceedings for a change of gender identity in the Member State of origin – Effect of the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union	
Judgment of the Court of Justice of 4 October 2024 in Case C-4/23 [<i>Mirin</i>], ECLI:EU:C:2024:845	59
II. European Court of Human Rights (selected and compiled by: <i>Inesa Wyrębkowska</i>)	
Article 8 of the Convention – Right to respect for private and family life – Violation of Article 8 of the Convention by failing to comply with the positive legal obligation to recognise and legally protect same-sex unions – Refusal to enter in the register of civil status a certificate of a same-sex marriage contracted abroad – Refusal to apply the inheritance and gift tax relief provided for members of the donor's immediate family – No possibility of joint taxation on personal income tax – Refusal to apply health insurance coverage guaranteed to members of the insured person's family	
Judgment of the ECtHR (First Section) of 19 September 2024 in the case of <i>Formela and Others v Poland</i> (Application no. 58828/12 and four others), ECLI:CE:ECHR:2024:0919JUD005882812	72

III. Supreme Court (selected and compiled by: <i>Dr Michalina Szpyrka</i>) Judgment of the Supreme Court of 19 March 2024 (Case no. III PSKP 21/23) [concerning the admissibility of judicial assistance in cases concerning the employment relationship]	78
IV. Supreme Administrative Court and voivodeship administrative courts (selected by: judges of the Supreme Administrative Court: <i>Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski,</i> <i>Jerzy Siegień</i> ; compiled by: <i>Dr hab. Marcin Wiącek, Professor at the University of Warsaw</i>)	
A. Case law of the Supreme Administrative Court	
1. Resolution of a panel of seven judges of the Supreme Administrative Court of 28 October 2024 (Case no. II FPS 2/24) [concerning the body competent to make a decision establishing a PIT liability immediately enforceable]	86
2. Judgment of the Supreme Administrative Court of 18 July 2024 (Case no. I OSK 643/23) [concerning refusal to issue a certificate on non-transfer of real estate to the State Treasury]	91
B. Case law of voivodeship administrative courts	
1. Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of 26 April 2024 (Case no. III SA/Wa 301/24) [concerning refusal to initiate proceedings upon a petition for tax interpretation]	94
2. Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of 23 May 2024 (Case no. III SA/Wa 682/24) [concerning accession of a family foundation to foreign companies]	97
3. Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Wrocław of 21 June 2024 (Case no. I SA/Wr 449/23) [concerning removal of a taxpayer from the VAT register]	104
4. Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Białystok of 28 August 2024 (Case no. I SA/Bk 264/24) [concerning the binding nature of the legal assessment contained in an administrative court ruling]	111
V. Glosses <i>Prof. dr hab. Wojciech Piątek (Adam Mickiewicz University in Poznań)</i> Gloss on the the judgment of the Supreme Administrative Court of 18 January 2024 (Case no. II OSK 2096/22) [concerning the interpretation of Article 53a(1) of the Construction Law; the initiation of proceedings ex officio only weakens the protection of third parties, owners of real property, who are exposed to unlawful actions on the investor's part]	116
Summary	128
<i>Dr hab. Mateusz Błachucki (Professor at the Institute of Law Studies, Polish Academy of Sciences)</i> Gloss on the judgment of the Supreme Administrative Court of 18 April 2023 (Case no. II GSK 719/20) [concerning the inadmissibility of changes to a pharmacy licence under Article 155 of the Code of Administrative Procedure in the event of a change in the legal status]	129
Summary	137

CHRONICLES

Calendar of administrative judiciary (November-December 2024) (compiled by: <i>Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska</i>)	139
---	-----

REFERENCES

List of publications on administrative and administrative court proceedings (November-December 2024) (compiled by <i>Marta Jaszczukowa</i>)	143
List of reviewers collaborating in 2024 with the Editorial Board of "Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego"	148
Index of "Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" for 2024 (compiled by <i>Maria Poszwińska</i>) (insert)	

Dr Piotr Kobylski

[Doktor nauk społecznych w dyscyplinie naukowej – nauki prawne, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego; radca prawny w Sieć Badawcza Łukasiewicz – Instytucie Technologii Eksploatacji;
OID: <https://orcid.org/0000-0002-0345-904X>]

Ewolucja funkcjonalności GAAR (*General Anti-Avoidance Rule*) w strukturze systemu podatkowego

Streszczenie: Niniejsze opracowanie poświęcone jest zagadnieniu klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Jest ona wciąż przedmiotem zainteresowania zarówno polskiego ustawodawcy – czego przejawem jest jej implementacja, jak i OECD – czego przykładem jest *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*. Problemem nadal jest posługiwanie się w tym zakresie klauzulami generalnymi i pojęciami niedookreślonymi. Wprawdzie efektywna klauzula z natury będzie charakteryzować się pewną dozą ogólności przepisów, musi jednak być na tym tle klarowna w odbiorze, by nie odznaczała się uznaniowością w jej stosowaniu. Celem niniejszego opracowania jest ocena tytułowej instytucji z perspektywy jej funkcjonalności na przestrzeni ostatnich lat. Autor uwzględnia praktykę orzecniczą oraz krajową jurysprudencję oraz wykazuje na przykładzie GAAR efekty zmian w strukturze systemu podatkowego.

Słowa kluczowe: klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania, korzyść podatkowa, sztuczność, fundacja rodzinna

1. Wstęp

Niniejsze opracowanie poświęcone jest zagadnieniu klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania – *General Anti-Avoidance Rule* (GAAR). Tytułem wstępu warto zauważyć, że kwestia klauzuli przeciwko obejściu prawa podatkowego była przedmiotem sporu konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny uznał, że klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania jest możliwa do zastosowania wyłącznie w przypadku, kiedy będzie respektowała „konieczne wymogi konstytucyjne, związane

z poszanowaniem praw i wolności podatników¹. Ta reguła swoistego zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy w prawa podatnika wynika wprost z przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP². Można wręcz wywieść z tego nakaz precyzyjnego formułowania treści, zakresu oraz przesłanek interwencji w prawa podmiotowe podatnika³. Niniejszy obszar badawczy doczekał się także dość obszernych analiz w literaturze przedmiotu⁴. Tytułowa klauzula wciąż pozostaje przedmiotem zainteresowania zarówno polskiego ustawodawcy – czego przejawem jest jej implementacja, jak i OECD – czego przykładem jest *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*⁵. Problemem nadal jest posługiwanie się w tym zakresie klauzulami generalnymi i pojęciami nieodokreślonymi. Wprawdzie efektywna klauzula z natury będzie charakteryzować się pewną dozą ogólności przepisów, musi jednak być na tym tle klarowna w odbiorze, by nie odznaczała się uznaniowością w jej stosowaniu. Należy opowiedzieć się za takim rozwiązaniem legislacyjnym, które zagwarantuje, że organ, który zmierza do ujawnienia unikania opodatkowania, udowodni, jaki jest cel oraz istota określonego przepisu. W przeciwnym razie regulacja stanie się zagrożeniem dla obrotu gospodarczego bądź będzie po prostu pozorna. Jak trafnie zauważył dekadę temu M. Stefaniak, „wzrost ryzyka podatkowego związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej, jaki będzie związany z powyższym, z pewnością nie wpłynie pozytywnie na klimat inwestycyjny w Polsce”⁶. Kolejne zmiany, które służą dostosowywaniu krajowych przepisów do wymogów prawa Unii Europejskiej, mogą stać się jednak pretekstem do pozbawienia wolności w wyborze opodatkowania. Tendencja do ograniczania stosowania optymalizacji podatkowej do absolutnego minimum stała się faktem, czego ustawodawca nie ukrywa przy postępującym poszerzaniu zakresu pojęcia unikania opodatkowania, co najlepiej ilustrują przepisy poświęcone GAAR (zmiany w art. 119a § 1 oraz art. 119c Ordynacji podatkowej⁷), wprowadzone z dniem 1 stycznia 2019 r.⁸

¹ Wyrokiem z 11 maja 2004 r., K 4/03, Dz.U. Nr 122, poz. 1288, TK uznał obowiązującą wówczas klauzulę wyrażoną w art. 24b § 1 Ordynacji podatkowej za niezgodną z ustawą zasadniczą.

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

³ A. Gomułowicz, *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania, czyli – Ave Caesar morituri te salutant*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 10, s. 19.

⁴ M.in. R. Mastalski, *Prawo podatkowe a gospodarka*, RPEiS 2005, z. 3, s. 5–17; H. Filipczyk, *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013, s. 21–63; A. Olesińska, *Klauzula ogólna przeciwko unikaniu opodatkowania*, Toruń 2013; A. Bartosiewicz, „Agresywna optymalizacja podatkowa” a odpowiedzialność karna skarbową, „Przegląd Podatkowy” 2017, nr 9, s. 29–35; M. Münnich, *Nieostre zwroty ocenne w polskim prawie podatkowym*, Lublin 2017, s. 164–174; A. Ladziński, A. Olesińska, *Przepisy o przeciwdziałaniu unikaniu opodatkowania – ogólna klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania*, w: *Nowe narzędzia kontrolne, dokumentacyjne i informatyczne w prawie podatkowym. Poprawa efektywności systemu podatkowego*, red. B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, Warszawa 2018.

⁵ Dokument opracowany przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*).

⁶ M. Stefaniak, *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania – czy jest zagrożeniem dla podatników*, „Przegląd Podatkowy” 2014, nr 12, s. 17.

⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.; dalej: o.p. Kolejnym przykładem jest uchylene od 1 stycznia 2019 r. art. 119b § 1 pkt 1 o.p., który to przepis przewidywał próg korzyści w wysokości 100 000 zł jako warunek stosowania klauzuli.

⁸ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz

Celem niniejszego opracowania jest ocena tytułowej instytucji z perspektywy jej funkcjonalności na przestrzeni ostatnich lat. Autor uwzględnia praktykę orzeczniczą i krajową jurysprudencję oraz wykazuje na przykładzie GAAR efekty zmian w treści i strukturze systemu podatkowego. W celu realizacji zamierzeń autora będzie wykorzystana przede wszystkim metoda dogmatyczna jako zasadnicza metoda badawcza w naukach prawnych.

2. Ustawowe przesłanki zastosowania GAAR

W punkcie wyjścia należy zaznaczyć, że klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania została wprowadzona do krajowego porządku prawnego 15 lipca 2016 r.⁹ Projektodawca przyjął, że „jest potrzebna dla zapewnienia równego traktowania podatników i realizacji konstytucyjnej zasady równości opodatkowania nie tylko na płaszczyźnie stanowienia, ale także na płaszczyźnie stosowania prawa. Nie można akceptować sytuacji, w której o istnieniu i wysokości opodatkowania decyduje zastosowana formuła prawna, a nie treść realnego zdarzenia gospodarczego”¹⁰. Dla rozwiania wszelkich wątpliwości w tym zakresie powołano Radę do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania, która jako niezależny organ uzasadniający zastosowanie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania podjęła uchwały nr 3/2019, 4/2019 oraz 5/2019 w zakresie jej wykorzystania¹¹. Ustawodawca po blisko trzech latach stosowania tytułowej klauzuli dokonał w niej w 2019 r. znaczących zmian – zlikwidowano limit 100 000 zł korzyści podatkowej, powyżej którego organy podatkowe mogą ją zastosować. Ponadto poszerzono jej zakres, by mogła objąć jeszcze większą liczbę transakcji gospodarczych, a także wprowadzono procedurę cofnięcia skutków unikania opodatkowania. Finałnie zgodnie z art. 119a § 1 o.p. „Czynność nie skutkuje osiągnięciem korzyści podatkowej, jeżeli osiągnięcie tej korzyści, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu, było głównym lub jednym z głównych celów jej dokonania, a sposób działania był sztuczny”. Przy spełnieniu kumulatywnie tych trzech przesłanek nie jest możliwe osiągnięcie

niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2193. Ustawodawca oprócz regulacji wprowadzającej GAAR wdrożył zmiany „zakresu pojęciowego czynności odpowiedniej poprzez uznanie, że czynnością odpowiednią może być również zaniechanie działania (art. 119a § 3 o.p.); poszerzenie katalogu metod przeciwdziałania unikaniu opodatkowania poprzez dodanie, iż skutek podatkowy może być określony na podstawie stanu prawnego, jaki zaistniałby, gdyby dany przepis ustawy nie miał zastosowania (art. 119a § 6 o.p.)” – A. Ladziński, *Zmiany w ogólnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania – powrót do przeszłości*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 1, s. 22.

⁹ Na mocy ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 846.

¹⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk nr 367, s. 18, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F958680528E8C3FC1257F86003475BD/%24File/367.pdf> (dostęp: 6.01.2025 r.).

¹¹ Szerzej: K. Czerwińska-Sabała, *Kwestie intertemporalne związane z zastosowaniem klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania na przykładzie uchwał Rady do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania z dnia 18 grudnia 2019 r.*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 3, s. 18–20.

korzyści podatkowej¹². Przed zmianami z 2019 r. można było zastosować GAAR, jeśli czynność miała na celu przede wszystkim osiągnięcie korzyści podatkowej, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem i celem przepisu ustawy podatkowej, w przypadku gdy sposób działania był sztuczny. W rezultacie obecnie nie trzeba ustalać, że podatnik dopuszczał się owej czynności zasadniczo z zamiarem osiągnięcia korzyści. Samo pojęcie korzyści podatkowej¹³ zostało zapożyczzone z zalecenia Komisji Europejskiej 2012/772/UE z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie agresywnego planowania podatkowego¹⁴. Punkt 4.2 tego aktu definiuje korzyść podatkową jako następstwo unikania opodatkowania, natomiast jego pkt 4.7 formułuje ogólne pojęcie korzyści podatkowej i wymienia przypadki zaliczające się do niej. Jak trafnie zauważa A. Ladziński¹⁵, Komisja Europejska postuluje z kolei, by korzyść podatkową rozumieć jako różnicę między podatkiem, osiągniętym z dokonanych przez podatnika czynności, a podatkiem, który podatnik powinien uzyskać w wyniku poprawnie zrealizowanych czynności.

Generalnie struktura tytułowej klauzuli została zdeterminowana treścią przepisu art. 6 dyrektywy Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiającej przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego¹⁶ oraz przepisu art. 7 ust. 1 konwencji wielostronnej implementującej środki traktatowego prawa podatkowego mające na celu zapobieganie erozji podstawy opodatkowania i przenoszeniu zysku¹⁷. „Sprzeczność z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu” kładzie nacisk na obiektywność w ocenie naruszenia normy z art. 119a § 1 o.p. Konieczne staje się zatem ustalenie okoliczności faktycznych, które wskazywałyby, że osiągnięta korzyść podatkowa jest *contra legem*. Enigmatyczne pozostają jednak czynności sprzeczne z przedmiotem ustawy¹⁸.

¹² Jak zauważa Szef KAS, GAAR nie znajdzie choćby zastosowania w przypadku stwierdzenia przesłanki sztuczności, ponieważ „przesłanka sztucznego sposobu działania musi występować łącznie z pozostałymi przesłankami warunkującymi zastosowanie generalnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania”, Opinia zabezpieczająca Szefa KAS z 30 kwietnia 2020 r. w zakresie planowanego połączenia transgranicznego, DKP2.8011.20.2019.

¹³ Na mocy przepisu art. 3 pkt 18 o.p. korzyścią podatkową jest: „a) niepowstanie zobowiązania podatkowego, odsunięcie w czasie powstania zobowiązania podatkowego lub obniżenie jego wysokości, b) powstanie lub zawyżenie straty podatkowej, c) powstanie nadpłaty lub prawa do zwrotu podatku albo zawyżenie kwoty nadpłaty lub zwrotu podatku, d) brak obowiązku pobrania podatku przez płatnika, jeżeli wynika on z okoliczności wskazanych w lit. a)”. Zob. więcej na temat momentu uzyskania korzyści podatkowej: A. Tałasiewicz, M. Ruzik, *Zagadnienie intertemporalnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania*, ZNSA 2022, nr 4, s. 62–75.

¹⁴ Dz.Urz. UE L 2012.338.41.

¹⁵ A. Ladziński, *Korzyść podatkowa w rozumieniu przepisów o GAAR – analiza problemu na przykładzie opinii Rady do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania*, „Przegląd Podatkowy” 2022, nr 2, s. 16.

¹⁶ Dz.Urz. UE L 2016.193.1 ze zm. (*Anti-Tax Avoidance Directive*).

¹⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1369 (*Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting*).

¹⁸ H. Filipczyk, „Sprzeczność z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu” jako kluczową przesłankę unikania opodatkowania, „Przegląd Podatkowy” 2020, nr 3, s. 34–35; zob. także wyroki TS: z 14 grudnia 2000 r., C-110/99, *Emsland-Stärke GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2000:695; z 21 lutego 2006 r., C-255/02, *Halifax plc, Leeds Permanent Development*

Nieracjonalne jest posługiwanie się tak ogólnymi zwrotami w sytuacji, gdy przedmiot i cel ustawy podatkowej pozostają nierzadko również dość ogólne. Dla ukazania stopnia złożoności tego zagadnienia warto tylko przypomnieć, że aby ustalić cel ustawy, konieczne jest np. nie tylko zestawienie treści przepisu ze sferą stosunków społecznych, których dotyczy, lecz także ujęcie go wraz z pozostałymi przepisami prawnymi, tak by uzyskać obraz spójnego porządku prawnego¹⁹. Przesłanka poświęcona „celom dokonania czynności” spotkała się w piśmiennictwie²⁰ z dość ostrą krytyką, podkreślono bowiem polityczną presję profiskalną OECD. Niewątpliwie użycie zwrotu normatywnego „jeden z głównych celów”, by zrelatywizować poziom nadużycia prawa podatkowego, wydaje się sztucznie poszerzać kryteria osiągnięcia korzyści podatkowej. To zrozumiałe, że podatnik chcący uniknąć opodatkowania będzie kierować się na ogół przesłankami natury ekonomicznej. Ostatnią przesłankę – „sztuczności” – ustawodawca wyjaśnił przez sformułowanie następujących kryteriów oceny sztucznego sposobu działania: „Sposób działania nie jest sztuczny, jeżeli na podstawie istniejących okoliczności należy przyjąć, że podmiot działający rozsądnie i kierujący się zgodnymi z prawem celami zastosowałby ten sposób działania w dominującej mierze z uzasadnionych przyczyn ekonomicznych. Do przyczyn, o których mowa w zdaniu pierwszym, nie zalicza się celu osiągnięcia korzyści podatkowej sprzecznej z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu” (art. 119c § 1 o.p.). O silnej relacji z elementami ekonomicznymi świadczy chociażby kwestia ustalenia wymiaru podatku dochodowego, gdy należy odnieść się do różnicy pomiędzy osiągniętymi przychodami a poniesionymi kosztami. Wprawdzie utwierdza to w przekonaniu, że przesłanki ekonomiczne w dominującej mierze uznaje się za główny motyw osiągnięcia korzyści podatkowej²¹, nie zmienia to jednak faktu, że zarazem można przyjąć, że czynność została dokonana bez względu na uzasadnienie ekonomiczne. W wyniku zastosowania klauzuli wydaje się decyzję uchylającą skutki podatkowe czynności służącej unikaniu opodatkowania²². Klauzula GAAR znajduje zastosowanie do osób fizycznych, osób prawnych, a także do jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Z jej działania wyłączone są jedynie podmioty posiadające opinię zabezpieczającą oraz w pewnej mierze interpretacje indywidualne przepisów prawa podatkowego²³.

Services Ltd i County Wide Property Investments Ltd przeciwko Commissioners of Customs & Excise, ECLI:EU:C:2006:121.

¹⁹ M. Kondej, *Sprzeczność korzyści podatkowej z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu jako samodzielna przesłanka stosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 12, s. 30.

²⁰ Zob. B. Kuźniacki, *Dekodowanie hipotezy GAAR: przesłanki intencji i sprzeczności oraz relacje między nimi (I)*, „Przegląd Podatkowy” 2020, nr 6, s. 24–29.

²¹ M. Stefaniak, *Cel dokonania czynności oraz sztuczny sposób działania jako odrębne przesłanki stosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania*, „Przegląd Podatkowy” 2020, nr 5, s. 30.

²² A. Gomułowicz, D. Maczyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2016, s. 429–431.

²³ Nie wydaje się ich w przypadku uzasadnionego przypuszczenia, że mogą stanowić unikanie opodatkowania, poza tym nie chronią przy zastosowaniu GAAR w przyszłości w zakresie zdarzenia objętego interpretacją; A. Pęczyk-Fotel, S. Pilarczyk, M. Wielec, *„Pięć lat klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania w Polsce” – raport CRIDO*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 11, s. 7. Klauzula nie odnosi się do VAT oraz opłat i niepodatkowych należności budżetowych.

3. Przypuszczenie unikania opodatkowania

Na tle powyższych rozważań warto pochylić się nad instytucjami ochrony prawnej w zakresie zastosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. W kontekście roli zasygnalizowanych już interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego²⁴ generalnie trzeba zwrócić uwagę na ich charakter niewładczy – informują wszak o obowiązującym stanie prawnym. To jednostronne działanie administracji podatkowej, które w żadnym razie nie rozstrzyga sprawy w zakresie realizacji praw i obowiązków podatnika. Dopiero w momencie zastosowania się podatnika do treści wydanej interpretacji zostaje wykreowana ochrona prawna²⁵. Poza tym w postępowaniu w przedmiocie wydania indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego brak jest podstaw do zastosowania przepisów prawa materialnego odnoszących się do danego podatku, ponieważ dokonuje się wyłącznie oceny zgodności z prawem wykładni przepisów prawa podatkowego²⁶. Tym samym na gruncie stwierdzenia wystąpienia uzasadnionego przypuszczenia, że w sprawie może być wydana decyzja na podstawie art. 119a o.p., przyjęty został pogląd, że nie trzeba spełniać wszystkich przesłanek warunkujących zastosowanie GAAR²⁷. Omawiana regulacja stanowi o czynnościach, które mogą zostać uznane za sprzeczne w danych okolicznościach z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu. Kluczowe zatem są okoliczności występujące przy danej czynności, a nie jedynie treść przepisu. Wystarczy, że organ podatkowy wykaże, że działanie podatnika opisane we wniosku o wydanie interpretacji podejmowane jest co do zasady w celu osiągnięcia korzyści podatkowej. W przypadku chociażby przepisu art. 14b § 5b o.p. należy stwierdzić, że formułuje on zaadresowany do organu interpretacyjnego zakaz wydania interpretacji indywidualnej w razie przypuszczenia, że elementy stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego mogą być np. przedmiotem decyzji wydanej z zastosowaniem art. 119a o.p., nie wspomina jednak o elementach podmiotowych. W związku z tym bez znaczenia pozostaje fakt, że korzyść podatkowa będzie przypisana m.in. podmiotowi występującemu z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej. Jak wskazuje A. Hanusz²⁸, obowiązek uprawdopodobnienia następuje wtedy, kiedy dokładne przeprowadzenie postępowania dowodowego, czyli takie, które daje pewność co do istnienia faktów prawotwórczych, jest niecelowe lub nierealne w danym przypadku. „Oznacza to, że na gruncie

²⁴ Zgodnie z przepisem art. 14b § 1 o.p. „Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, na wniosek za-interesowanego, wydaje, w jego indywidualnej sprawie, interpretację przepisów prawa podatkowego (interpretację indywidualną)”.

²⁵ Na mocy przepisu art. 14k i art. 14m o.p.; zob. wyrok TK z 25 września 2014 r. K 49/12, OTK ZU-A 2014, nr 8, poz. 94; uchwała NSA z 7 lipca 2014 r. II FPS 1/14, LEX nr 1478812.

²⁶ R. Mastalski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 1 grudnia 2011 r. sygn. akt I FSK 1565/11*, OSP 2012, z. 12, s. 119.

²⁷ Zob. wyroki WSA: w Gdańsku z 12 kwietnia 2017 r., I SA/Gd 322/17, LEX nr 2287092; w Łodzi z 26 kwietnia 2017 r., I SA/Łd 146/17, LEX nr 2297039; w Bydgoszczy z 16 maja 2017 r., I SA/Bd 249/17, LEX nr 2315136; w Poznaniu z 27 kwietnia 2018 r., I SA/Po 180/18, LEX nr 2505269; wyroki NSA: z 16 lutego 2021 r., II FSK 2608/18, LEX nr 3212223; z 25 listopada 2021 r., II FSK 670/19, LEX nr 3288842; z 5 kwietnia 2023 r., II FSK 1479/22, LEX nr 3612556.

²⁸ A. Hanusz, *Uprawdopodobnienie jako środek zastępczy dowodu*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 3, s. 47.

art. 119a i nast. istotnym elementem oceny prawnej działań podjętych przez podatnika jest ustalenie motywów, jakimi podatnik kierował się, dokonując czynności prawnej. W szczególności w razie zidentyfikowania, że jednym z celów podatnika mogło być uzyskanie korzyści podatkowej, należy ustalić relacje, w jakich pozostają te motywy względem innych motywów działania podatnika”²⁹. Na marginesie trzeba dodać, że ustalenie wartości korzyści podatkowej związanej z ewentualną niedozwoloną optymalizacją podatkową jest kompetencją organu podatkowego w trakcie postępowania podatkowego w przypadku unikania opodatkowania bądź przy postępowaniu związanym z wydaniem opinii zabezpieczającej. W związku z intencją ograniczenia skutków związanych z wejściem w życie GAAR wprowadzono instytucję opinii zabezpieczających³⁰, pozwalających podatnikom dowiedzieć się, jaki pogląd ma organ podatkowy w zakresie planowanych bądź podjętych już operacji gospodarczych, do których może mieć zastosowanie tytułowa klauzula. Na mocy art. 119y § 1 o.p. „Szef Krajowej Administracji Skarbowej wydaje opinię zabezpieczającą, jeżeli przedstawione we wniosku okoliczności wskazują, że do wskazanej we wniosku korzyści podatkowej wynikającej z czynności nie ma zastosowania przepis art. 119a § 1”. Szef KAS „odmawia wydania opinii zabezpieczającej, jeżeli przedstawione we wniosku okoliczności wskazują, że do wskazanej we wniosku korzyści podatkowej wynikającej z czynności może mieć zastosowanie art. 119a § 1 o.p.” (art. 119y § 2 o.p.). Warto dodać, że brak jest argumentów prawnych, by wystąpienie do Szefa KAS o wydanie opinii zabezpieczającej miało być poprzedzone uzyskaniem interpretacji indywidualnej w zakresie zastosowania GAAR. Ponadto opinie zabezpieczające, inaczej niż interpretacje przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach, nie są limitowane wykładnią jedynie przepisów prawa podatkowego, biorą bowiem także pod uwagę elementy gospodarcze planowanych działań, w tym korzyści ekonomiczne, a przede wszystkim podatkowe. Istotne jest, że ich przedmiotem nie jest ocena stanowiska wnioskodawcy, lecz ocena, czy w danych okolicznościach istnieją przesłanki zastosowania tytułowej klauzuli³¹. W rezultacie, jeśli podatnik uzyska stanowisko o zastosowaniu klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania w trybie opinii zabezpieczającej, to organ odmówi wszczęcia postępowania w sprawie wydania interpretacji indywidualnej na mocy przepisu art. 165a w zw. z art. 14h o.p.³² „Relacje pomiędzy opinią zabezpieczającą i interpretacją indywidualną są ukształtowane w taki sposób, że nie wydaje się interpretacji w zakresie tych elementów stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego, co do których istnieje uzasadnione przepuszczenie, że mogą być przedmiotem decyzji z zastosowaniem klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania”³³. Tym, co łączy obydwa postępowania, jest to, że co do zasady nie prowadzi się w nich postępowania dowodowego³⁴.

²⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 12 kwietnia 2017 r., I SA/Gd 322/17, LEX nr 2287092.

³⁰ Art. 119w–119zf o.p.

³¹ Wyroki NSA: z 20 lutego 2020 r., II FSK 1084/18, LEX nr 3010086; z 19 lutego 2020 r., II FSK 928/18, LEX nr 3038170.

³² Wyrok NSA z 6 sierpnia 2019 r., II FSK 2833/17, CBOSA.

³³ Zob. wyroki NSA: z 6 grudnia 2019 r., II FSK 922/18, LEX nr 2778218; z 31 sierpnia 2020 r., II FSK 1517/18, LEX nr 3063895.

³⁴ Wyrok WSA w Lublinie z 16 listopada 2018 r., I SA/Lu 613/18, LEX nr 2590642.

4. Zastosowanie (lub brak zastosowania) klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania na przykładzie fundacji rodzinnych

Punktem wyjścia niniejszego punktu opracowania jest opinia zabezpieczająca Szefa KAS dotycząca utworzenia fundacji rodzinnej i sprzedaży udziałów spółki akcyjnej³⁵. Organ podatkowy stwierdził, że podatek w stawce 15% byłby należny w momencie wypłaty świadczenia na rzecz beneficjenta fundacji. Z kolei sprzedaż akcji przez osobę fizyczną objęta byłaby 19% podatkiem dochodowym od osób fizycznych oraz 4% daniną solidarnościową od nadwyżki ponad 1 mln zł. W zaistniałym stanie faktycznym wnioskodawca wskazywał, że istotą jego zamiaru było zagwarantowanie skutecznej sukcesji majątku, zabezpieczenie interesu rodzinnego, również po śmierci fundatora, oraz związany z tym szereg czynności inwestycyjno-gospodarczych. Szef KAS przypominał w tym względzie, że zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy wprowadzającej instytucję fundacji rodzinnej „przesunięcie zapłaty podatku na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych do momentu przekazania lub postawienia do dyspozycji świadczenia lub mienia w związku z rozwiązaniem fundacji rodzinnej nie stanowi samo w sobie wyjątkowej preferencji, biorąc pod uwagę, że znane są już w prawie podatkowym rozwiązania zakładające płaćenie podatku wyłącznie od dystrybucji zysków, brak obowiązku płaćenia zaliczek, rozliczania kosztów czy amortyzacji”³⁶. Organ potwierdził przy tym pogląd wnioskodawcy o fundacji jako o formie zabezpieczenia sukcesorów fundatorów na przyszłość, a zarazem o tym, że jego celem jest także zrozumiała korzyść podatkowa. Co najistotniejsze, Szef KAS stwierdził, że wprowadzenie GAAR może być zastosowana jedynie w przypadku, kiedy działanie podatnika jest sztuczne i można mieć wątpliwości co do intencji podatnika, który zamierzał przenieść akcje spółki do fundacji pomimo ich sprzedaży, to jednak ostatecznie miało to mieć ekonomiczne uzasadnienie, nie tylko nastawione na osiągnięcie korzyści podatkowych. W rezultacie nie doszło do sztuczności, o jakiej mowa w art. 119c o.p., i organ KAS nie stwierdził, by działania fundatora spełniały przesłanki ustawowych kryteriów unikania opodatkowania. Co ważne, była to kolejna pozytywna opinia zabezpieczająca dla fundacji rodzinnych i ich beneficjentów³⁷. Oznacza to, że uzasadnione względy ekonomiczne, takie jak zabezpieczenie majątku, zagwarantowanie prostszej przyszłej sukcesji majątku rodzinnego czy gromadzenie mienia przez fundację

³⁵ Pismo z dnia 12 lutego 2024 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej DKP3.8082.8.2023. Opinia zabezpieczająca dotycząca utworzenia fundacji rodzinnej i sprzedaży udziałów spółki akcyjnej, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/dkp3-8082-8-2023-opinia-zabezpieczajaca-dotyczaca-185251449> (dostęp: 6.01.2025 r.).

³⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o fundacji rodzinnej, Sejm IX kadencji, druk nr 2798, s. 11–12, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/17118C9A9F6DE247C125890500329D3E/%24File/2798.pdf> (dostęp: 6.01.2025 r.).

³⁷ Pismo z dnia 21 grudnia 2023 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej DKP3.8082.5.2023. Opinia zabezpieczająca dotycząca utworzenia fundacji rodzinnej, wniesienia do niej mienia, prowadzenia przez nią działalności gospodarczej oraz otrzymania przez beneficjentów świadczeń od fundacji rodzinnej, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/dkp3-8082-5-2023-opinia-zabezpieczajaca-dotyczaca-185246734> (dostęp: 6.01.2025 r.).

rodziną i zarządzanie nim w interesie beneficjentów, nie mogą być traktowane w kategoriach preferencji podatkowych i w związku z tym GAAR nie ma do nich zastosowania. *A contrario*, wniesienie do fundacji rodzinnej nieruchomości jedynie w celu wniesienia jej następnie do spółki jako aportu w zamian za udziały w takiej spółce³⁸, przystępowanie przez fundacje rodzinne do zagranicznych podmiotów transparentnych podatkowo³⁹ czy wykorzystywanie fundacji rodzinnej do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie krótkoterminowego najmu lokali⁴⁰, inwestycji w waluty wirtualne⁴¹, a więc poza zakresem przepisu art. 5 ustawy o fundacji rodzinnej⁴², nakazuje stosowanie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

Powyższe mogłoby zatem dowodzić realizacji postulatu doktryny prawa podatkowego, by wprowadzić do systemu prawnego nie tylko regulacje pozwalające na funkcjonowanie fundacji prywatnych, lecz także właściwe regulacje podatkowe, które umożliwiłyby stworzenie odpowiedniego klimatu prawnego ułatwiającego sukcesję⁴³. Jednakże na przestrzeni krótkiego, bo zaledwie rocznego obowiązywania ustawy o fundacji rodzinnej projektodawca doszedł do wniosku, że agresywna optymalizacja podatkowa wymaga uszczelnienia regulacji dotyczących opodatkowania fundacji rodzinnych. Stąd propozycja⁴⁴ wprowadzenia opodatkowania sprzedaży majątku fundacji rodzinnej stawką podatkową w wysokości 19% przy sprzedaży przed upływem określonego terminu, opodatkowania dochodów fundacji rodzinnych osiąganych z udziałów w podmiotach transparentnych podatkowo, opodatkowania dochodów fundacji rodzinnych uzyskiwanych z tytułu najmu i dzierżawy czy objęcia fundacji rodzinnych regulacjami o zagranicznych jednostkach kontrolowanych. Poza tym projektodawca zamierza obciążyć beneficjentów fundacji rodzinnej daniną solidarnościową, a w skrajnych przypadkach prowadzenia niedozwolonej działalności gospodarczej przepisy pozwalałyby na rozwiązanie takiej fundacji rodzinnej.

³⁸ Odpowiedź na interpelację poselską nr 4862 w sprawie opodatkowania wkładów niepieniężnych wnoszonych do spółek przez fundacje rodzinne, <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTDA3HKH/%24FILE/i04862-o1.pdf> (dostęp: 26.10.2024 r.).

³⁹ Odpowiedź na interpelację poselską nr 4863 w sprawie przystępowania przez fundacje rodzinne do zagranicznych podmiotów transparentnych podatkowo, <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTDA3HKJ/%24FILE/i04863-o1.pdf> (dostęp: 26.10.2024 r.).

⁴⁰ Odpowiedź na interpelację poselską nr 4538 w sprawie świadczenia usług najmu krótkoterminowego przez fundacje rodzinne, <https://sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTD9EJ8K/%24FILE/i04538-o1.pdf> (dostęp: 26.10.2024 r.).

⁴¹ Odpowiedź na interpelację poselską nr 4891 w sprawie niedopuszczalności niektórych inwestycji fundacji rodzinnej, <https://www.sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTDA3HKL/%24FILE/i04891-o1.pdf> (dostęp: 26.10.2024 r.).

⁴² Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej, Dz.U. poz. 326 ze zm.

⁴³ Zob. A. Mariański, A. Żądło, *Opodatkowanie fundacji prywatnych*, „Przegląd Podatkowy” 2018, nr 8, s. 29.

⁴⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, nr projektu: UD116, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-podatku-dochodowym-od-osob-fizycznych-ustawy-o-podatku-dochodowym-od-osob-prawnych-oraz-niektorych-innych-ustaw6> (dostęp: 26.10.2024 r.).

5. Stanowisko krajowej judykatury wobec GAAR

Dokonanie przeglądu aktualnego orzecznictwa poświęconego klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania każe dojść do wniosku, że wprowadzie samo wystąpienie korzyści podatkowej nie przesądza o zastosowaniu GAAR⁴⁵, trudno jednak wywieść z tego jednoznacznie korzystny kierunek interpretacyjny dla podatników. Wątpliwości co do retroaktywnego działania istnieją i są dyskutowane od samego początku wejścia w życie klauzuli⁴⁶. Z tego względu aktualna stała się teza, że nie można zakwalifikować do *lex retro non agit* przypadku kompetencji stosowania przez organ podatkowy GAAR do czynności, o jakiej mowa w przepisie art. 119f § 1 o.p., która wystąpiła przed 15 lipca 2016 r., jeżeli korzyść podatkowa osiągnięta przez podatnika podatku dochodowego od osób prawnych pojawiła się w roku podatkowym rozpoczętym po przywołanej powyżej dacie. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „Takie rozumienie zastosowania zasady bezpośredniego działania prawa nowego, motywowane interesem publicznym i realizacją zasady powszechności opodatkowania, usprawiedliwia możliwość korzystania z przepisów dotyczących klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania w odniesieniu do czynności, które co prawda miały miejsce przed jej wejściem w życie, lecz których skutki trwają nadal po dniu 15 lipca 2016 r. Istotnego znaczenia nabierają w tym kontekście kwestie określenia odpowiednie[.] *vacatio legis*”⁴⁷. Innymi słowy, warunkiem zastosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania jest ustalenie momentu uzyskania korzyści podatkowej. Jest to o tyle istotne, że na tym tle pojawił się pogląd zupełnie przeciwny do stanowiska NSA, który z uwzględnieniem relacji pomiędzy pojęciami czynności i korzyści podatkowej zakładał, że klauzula GAAR nie może być stosowana do czynności podjętych i zakończonych przed 15 lipca 2016 r. Warto raz jeszcze przypomnieć, że 15 lipca 2016 r. powołaną ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw do Ordynacji podatkowej wprowadzono dział IIIa poświęcony przeciwdziałaniu unikaniu opodatkowania. Ostatecznie NSA na przykładzie podatku od nieruchomości wyjaśnił, że skoro podatek wyróżnia się rocznym okresem rozliczeniowym, a podatnik składa deklarację do 31 stycznia danego roku podatkowego, to momentem powstania korzyści podatkowej jest termin złożenia deklaracji. W ten sposób klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania może mieć także zastosowanie do stanów powstałych przed jej wejściem w życie, a organy podatkowe mają prawo podważać wszelkie czynności w duchu GAAR, jeśli osiągnięta została korzyść podatkowa.

⁴⁵ Wyrok NSA z 22 sierpnia 2023 r., III FSK 494/23, LEX nr 3644229.

⁴⁶ H. Filipczyk, *Reguła intertemporalna klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania w świetle standardów konstytucyjnych*, „Przegląd Podatkowy” 2016, nr 9, s. 8–20; B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Stosowanie regulacji GAAR do operacji dokonanych przed jej wejściem w życie. Czy walka o efektywność systemu podatkowego usprawiedliwia już wszystko?*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 3, s. 13–26.

⁴⁷ Wyrok NSA z 9 listopada 2023 r., II FSK 1637/23, LEX nr 3644588.

6. Podsumowanie

Powyższe rozważania skłaniają do następującej refleksji: wprowadzenie do otoczenia prawnego instrumentu zakładającego, że każda uzyskana korzyść podatkowa, jeśli nie znajdzie uzasadnienia ekonomicznego, będzie traktowana jako nieuzasadniona prawnie optymalizacja podatkowa i będzie dodatkowo opodatkowana, jest istotną zmianą w systemie podatkowym. Przywołana praktyka stosowania GAAR jest bez wątpienia przejawem gorliwego posługiwania się przyjętymi regułami językowymi, które w zasadniczy sposób wpływają na charakter podejmowanych decyzji w obrocie prawnym⁴⁸. W ocenie autora niniejszego opracowania trudno nawet zauważyć „specjalną ostrożność” organów podatkowych w ocenie spełnienia przesłanek warunkujących zastosowanie tytułowej klauzuli. Rzecz jasna, stosowanie GAAR powinno być stwierdzone w przypadkach niebudzących wątpliwości. Zaslugujący jednak co najmniej na polemikę kazus z retroaktywnością klauzuli dowodzi, że sięganie do wykładni prokonstytucyjnej i interpretowanie GAAR razem z przepisami ją wprowadzającymi nie prowadzi do rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika⁴⁹. Mimo to polski ustawodawca nie zamierza zrezygnować z przyjętej strategii dalszego uszczelniania systemu podatkowego, o czym świadczą zapowiadane zmiany legislacyjne dotyczące fundacji rodzinnych. Naturalnie może budzić sprzeciw takie podejście prawodawcy, co nie zmienia faktu, że wpisuje się ono w utrwaloną już koncepcję, że „każdemu z przepisów materialnego prawa podatkowego można, obiektywnie rzecz biorąc, przypisać tylko jedną funkcję. Celem funkcjonowania takiej regulacji pozostaje ustalenie, iż określone zdarzenie faktyczne objęte hipotezą danej regulacji niesie ze sobą pewne konsekwencje fiskalne. Inaczej mówiąc, rolą przepisu materialnego prawa podatkowego jest wskazanie, z jakimi skutkami podatkowymi powiązane jest zaistnienie danego stanu faktycznego. W takim ujęciu żadna korzyść podatkowa nie może być sprzeczna z celem przepisu ustawy podatkowej. Trudno bowiem czynić podatnikowi zarzut z tego, że korzysta on z określonej instytucji prawa podatkowego”⁵⁰. Naturalnie można uczynić z tego zarzut naruszenia praw podmiotowych podatnika nawet w ujęciu konstytucyjnym, ale – jak trafnie zauważa M. Münnich⁵¹ – do tego potrzebna jest skarga konstytucyjna wykazująca tego typu naruszenie na gruncie przepisów ustawy zasadniczej. Dotychczas Trybunał Konstytucyjny nie odnotował takiego rodzaju skargi.

⁴⁸ T. Piekiniak, *Charakter zobowiązania podatkowego powstającego w związku z wydawaniem przez Szefa KAS decyzji z zastosowaniem klauzuli przeciw unikaniu opodatkowania (GAAR)*, „Przegląd Podatkowy” 2023, nr 1, s. 49.

⁴⁹ Inaczej: W. Nykiel, M. Wilk, J. Wirski, *Dawne stany faktyczne a rozumienie przesłanki celu GAAR i sposób jej stosowania*, „Przegląd Podatkowy” 2023, nr 8, s. 57.

⁵⁰ M. Kondej, *Hipoteza normy klauzuli ogólnej przeciwko unikaniu opodatkowania*, „Praktyka Podatkowa” 2016, nr 1, s. 6.

⁵¹ M. Münnich, *Znaczenie publicznych praw podmiotowych podatnika w procesie stosowania przepisów podatkowych zawierających klauzule antyabuzywne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2024, nr 5, s. 93.

Bibliografia załącznikowa

- Bartosiewicz A., „Agresywna optymalizacja podatkowa” a odpowiedzialność karna skarbową, „Przegląd Podatkowy” 2017, nr 9
- Brzeziński B., Lasiński-Sulecki K., Morawski W., *Stosowanie regulacji GAAR do operacji dokonanych przed jej wejściem w życie. Czy walka o efektywność systemu podatkowego usprawiedliwia już wszystko?*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 3
- Czerwińska-Sabała K., *Kwestie intertemporalne związane z zastosowaniem klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania na przykładzie uchwał Rady do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania z dnia 18 grudnia 2019 r.*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 3
- Filipczyk H., *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013
- Filipczyk H., *Reguła intertemporalna klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania w świetle standardów konstytucyjnych*, „Przegląd Podatkowy” 2016, nr 9
- Filipczyk H., „Sprzeczność z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu” jako kluczowa przesłanka unikania opodatkowania, „Przegląd Podatkowy” 2020, nr 3
- Gomułowicz A., *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania, czyli – Ave Caesar morituri te salutant*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 10
- Gomułowicz A., Mączyński D., *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2016
- Hanusz A., *Uprawdopodobnienie jako środek zastępczy dowodu*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 3
- Kondej M., *Hipoteza normy klauzuli ogólnej przeciwko unikaniu opodatkowania*, „Praktyka Podatkowa” 2016, nr 1
- Kondej M., *Sprzeczność korzyści podatkowej z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu jako samodzielna przesłanka stosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 12
- Kuźniacki B., *Dekodowanie hipotezy GAAR: przesłanki intencji i sprzeczności oraz relacje między nimi (I)*, „Przegląd Podatkowy” 2020, nr 6
- Ladziński A., *Korzyść podatkowa w rozumieniu przepisów o GAAR – analiza problemu na przykładzie opinii Rady do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania*, „Przegląd Podatkowy” 2022, nr 2
- Ladziński A., *Zmiany w ogólnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania – powrót do przeszłości*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 1
- Ladziński A., Olesińska A., *Przepisy o przeciwdziałaniu unikaniu opodatkowania – ogólna klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania*, w: *Nowe narzędzia kontrolne, dokumentacyjne i informatyczne w prawie podatkowym. Poprawa efektywności systemu podatkowego*, red. B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, Warszawa 2018
- Mariański A., Żądło A., *Opodatkowanie fundacji prywatnych*, „Przegląd Podatkowy” 2018, nr 8
- Mastalski R., *Glosa do wyroku NSA z dnia 1 grudnia 2011 r. sygn. akt I FSK 1565/11*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2012, z. 12
- Mastalski R., *Prawo podatkowe a gospodarka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 3
- Münnich M., *Nieostre zwroty ocenne w polskim prawie podatkowym*, Lublin 2017
- Münnich M., *Znaczenie publicznych praw podmiotowych podatnika w procesie stosowania przepisów podatkowych zawierających klauzule antyabuzyjne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2024, nr 5
- Nykiel W., Wilk M., Wirski J., *Dawne stany faktyczne a rozumienie przesłanki celu GAAR i sposób jej stosowania*, „Przegląd Podatkowy” 2023, nr 8
- Olesińska A., *Klauzula ogólna przeciwko unikaniu opodatkowania*, Toruń 2013
- Pęczek-Fotel A., Pilarczyk S., Wielec M., „Pięć lat klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania w Polsce” – raport CRIDO, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 11
- Piekielnik T., *Charakter zobowiązania podatkowego powstającego w związku z wydawaniem przez Szefa KAS decyzji z zastosowaniem klauzuli przeciw unikaniu opodatkowania (GAAR)*, „Przegląd Podatkowy” 2023, nr 1
- Stefaniak M., *Cel dokonania czynności oraz sztuczny sposób działania jako odrębne przesłanki stosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania*, „Przegląd Podatkowy” 2020, nr 5
- Stefaniak M., *Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania – czy jest zagrożeniem dla podatników*, „Przegląd Podatkowy” 2014, nr 12
- Tałasiewicz A., Ruzik M., *Zagadnienie intertemporalnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 4

Summary

of the article: **Evolution of the GAAR (*General Anti-Avoidance Rule*) functionality in the structure of the tax system**

This paper is devoted to the issue of the General Anti-Avoidance Rule. It is still a subject of interest for the Polish national legislator – as evidenced by its implementation, as well as by the OECD – an example is the so-called *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*. The problem is still the use of general clauses and vague concepts in this area. Although an effective clause will, by its nature, be characterised by a certain degree of generality of provisions, it must be clear in its reception against this background so as not to be characterised by discretion in its application. The aim of this paper is to assess the title institution from the perspective of its functionality over the past few years. The author of this article, taking into account the case law practice and national jurisprudence, uses the example of GAAR to demonstrate the effects of changes in the structure of the tax system.

Keywords: anti-avoidance clause, tax advantage, artificiality, family foundation

Dr Mateusz Kaczocho

[Doktor nauk prawnych, adiunkt w Akademii Nauk Stosowanych Stefana Batorego w Skierniewicach;

OID: <https://orcid.org/0009-0009-7638-9730>]

Obligatoryjne umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego a bezzasadność żądania strony

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie relacji między obligatoryjnym umorzeniem postępowania administracyjnego a bezzasadnością żądania strony. Na podstawie analizy literatury dotyczącej postępowania administracyjnego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych wykazano, że sama bezzasadność żądania strony nie prowadzi do bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego. W takim przypadku nie powinna być wydawana decyzja o umorzeniu postępowania, tylko decyzja odmowna, która jest rozstrzygnięciem merytorycznym, a nie formalnym.

Słowa kluczowe: umorzenie postępowania administracyjnego, bezzasadność żądania strony, bezprzedmiotowość postępowania, decyzja administracyjna

1. Wstęp

W ogólnym postępowaniu administracyjnym¹ mogą niekiedy wystąpić trwałe i nieodwracalne przeszkody uniemożliwiające jego zakończenie rozstrzygnięciem merytorycznym. W takim przypadku następuje umorzenie postępowania administracyjnego. Oznacza ono, że w danej sprawie nie będzie kontynuowane wszczęte uprzednio postępowanie oraz że sprawa nie zostanie rozstrzygnięta co do istoty². Zostanie ona natomiast zakończona przez organ w inny sposób w rozumieniu art. 104 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³, tj. przez wydanie decyzji administracyjnej niemerytorycznej, która podlega zarówno kontroli instancyjnej⁴, jak i kontroli sądowoadministracyjnej.

Instytucja umorzenia postępowania administracyjnego na gruncie k.p.a. nie ma charakteru jednolitego. Obok kodeksowych podstaw formułujących obowiązek jej zastosowania (art. 105 § 1, art. 61 § 2, art. 98 § 2, art. 138 § 1 pkt 2 i 3) od nowelizacji Kodeksu z 1980 r. funkcjonuje także regulacja stwarzająca taką możliwość (art. 105 § 2 k.p.a.), oparta na zasadzie dyspozycyjności (rozporządzalności) postępowaniem⁵. Inaczej mówiąc: umorzenie postępowania administracyjnego może mieć charakter

¹ Dalej: postępowanie administracyjne.

² L. Żukowski, *Umorzenie postępowania*, w: L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 106.

³ Dz.U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.

⁴ Kontrola ta z natury rzeczy nie dotyczy postępowań administracyjnych jednoinstancyjnych.

⁵ Zob. G. Łaszczyca, *Umorzenie postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 4, *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz, Warszawa 2021, s. 762.

obligatoryjny albo fakultatywny. Obok tego wyróżnia się jeszcze umorzenie postępowania administracyjnego *ex lege*, które wprowadzić nie jest uregulowane w k.p.a., ale występuje w przepisach intertemporalnych ustawy nowelizującej k.p.a.⁶ oraz niekiedy w przepisach przejściowych ustaw materialnoprawnych⁷. Z uwagi na kontekst i założenie niniejszego opracowania – którym jest określenie relacji między obligatoryjnym umorzeniem postępowania administracyjnego a bezzasadnością żądania strony – nieco bliżej właśnie zostanie przedstawiona istota tego umorzenia.

2. Pojęcie obligatoryjnego umorzenia postępowania administracyjnego

Konstrukcja obligatoryjnego umorzenia postępowania administracyjnego została uregulowana przede wszystkim w art. 105 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem: „Gdy postępowanie administracyjne z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części”. Z tego wynika, że w przypadku spełnienia hipotezy ww. normy umorzenie postępowania administracyjnego, zarówno zwykłego, jak i nadzwyczajnego⁸ (w całości bądź w części), następuje w drodze związanej decyzji administracyjnej, która powinna spełniać wymogi formalne wynikające z art. 107 § 1 k.p.a. Wydanie takiej decyzji następuje z urzędu, a nie na wniosek strony. Innymi słowy, organ administracji publicznej ma obowiązek z urzędu badać w trakcie postępowania, czy nie zachodzi sytuacja wymagająca umorzenia postępowania zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a., i jeśli stwierdzi jej zaistnienie – umorzyć postępowanie⁹. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, że impulsem do tego badania będzie uprzedni wniosek strony, co nie zmienia tego, że organ działa tutaj na zasadzie oficjalności.

W art. 105 k.p.a. nie wymieniono natomiast rozstrzygnięć odzwierciedlających stanowisko organów administracji publicznej co do niezasadności żądań umorzenia postępowania i tym samym nie przewidziano formy decyzji administracyjnej we wskazanym zakresie¹⁰. Stąd też niedopuszczalne jest wydanie decyzji

⁶ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. poz. 1491, zgodnie z którym „Postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa”.

⁷ Zob. np. art. 202 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 ze zm.), który stanowi, że „Postępowania w sprawie przeniesienia pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, umarza się”.

⁸ Ustawodawca kodeksowy nie uregulował w sposób szczególny podstaw umorzenia postępowań prowadzonych w trybach nadzwyczajnych, a również te postępowania mogą stać się bezprzedmiotowe, stąd do nich znajduje zastosowanie art. 105 § 1 k.p.a.

⁹ H. Knysiak-Sudyka, *Czynności procesowe stron postępowania*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 3, *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2021, s. 253.

¹⁰ Zob. M. Pawełczyk, *Wybrane aspekty zawieszenia i umorzenia postępowania administracyjnego po nowelizacji k.p.a.*, w: *Analiza i ocena zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012, s. 205.

o odmowie umorzenia postępowania administracyjnego (zarówno obligatoryjnego, jak i fakultatywnego). W przeciwnym wypadku wydanie takiej decyzji nastąpiłoby bez podstawy prawnej, a co za tym idzie – stanowiłoby przesłankę stwierdzenia nieważności tej decyzji¹¹.

Co jeszcze istotne, ustawodawca nie określa kazuistycznie przesłanek obligatoryjnego umorzenia postępowania administracyjnego, lecz poprzestaje na sformułowaniu ogólnej przesłanki jego umorzenia w postaci wyrażenia „z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe”. Jest to zabieg celowy, gdyż niezwykle trudno byłoby w powyższej regulacji enumeratywnie wymienić wszystkie przypadki powodujące bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego. Przyczyny obiektywnej bezprzedmiotowości postępowania nie stanowią bowiem zamkniętego ani jednorodnego katalogu¹², o czym będzie mowa poniżej.

3. Bezprzedmiotowość a bezzasadność żądania strony

Bezprzedmiotowość to albo brak w ogóle sprawy administracyjnej, albo odpadnięcie jednego z elementów sprawy administracyjnej: pierwotne (przed wszczęciem postępowania) lub następne (w toku postępowania)¹³. Ponadto bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego może wynikać z przyczyn przedmiotowych i podmiotowych. Bezprzedmiotowość przedmiotowa występuje „zwłaszcza wtedy, kiedy zbędne jest orzekanie odnośnie [do] substratu sprawy administracyjnej, a więc wówczas, gdy przedmiot jej nie istnieje albo gdy był już objęty ostatecznym rozstrzygnięciem”¹⁴. Z kolei drugi typ bezprzedmiotowości może wystąpić w sytuacji braku strony postępowania mającej interes prawny w uzyskaniu rozstrzygnięcia (np. śmierć osoby fizycznej w toku postępowania, które dotyczyło uprawnień lub obowiązków o charakterze ściśle osobistym i niedziedzicznym; ustanie bytu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej, która była stroną postępowania administracyjnego)¹⁵.

Od bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego (i jej rodzajów) należy odróżnić bezzasadność żądania strony, aczkolwiek nie w każdym przypadku będzie to zadanie proste¹⁶. Bezzasadność żądania strony oznacza brak spełnienia przesłanek uwzględnienia jej wniosku (żądania). Innymi słowy, są wszystkie

¹¹ Zob. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

¹² Zob. Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2014, s. 136.

¹³ Zob. A. Skóra, *Komentarz do art. 105, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, s. 245.

¹⁴ Uzasadnienie wyroku NSA z 12 czerwca 2018 r., I OSK 2003/16, CBOSA.

¹⁵ Zob. M. Śliwa-Wajda, *Decyzje*, w: *Meritum. Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowo-administracyjne*, red. M. Wierzbowski, wyd. 2, Warszawa 2022, s. 217.

¹⁶ W doktrynie postępowania cywilnego wskazano, że na gruncie postępowania administracyjnego zdecydowanie ciężiej niż w procesie cywilnym jest dokonać ścisłej delimitacji pomiędzy rozstrzygnięciami merytorycznymi o negatywnej treści a zakończeniem postępowania z przyczyn procesowych. Pojęcie bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego, uzasadniające jego umorzenie, obejmuje bowiem szereg sytuacji, które na gruncie prawa procesowego cywilnego skutkowałyby oddaniem powództwa; zob. A. Olaś, *Umorzenie procesu cywilnego*, Warszawa 2016.

elementy sprawy administracyjnej, ale nie ma podstaw faktycznych do wydania pozytywnego rozstrzygnięcia dla strony, np. przyznającego jej określone uprawnienie czy ulgę. Jako że nie zachodzi tutaj bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, organ nie powinien wydawać decyzji o jego umorzeniu. Natomiast powinna zostać wydana – na podstawie przepisów ustawowych – decyzja odmowna, która jest negatywnym rozstrzygnięciem merytorycznym. Pogląd ten jest powszechnie aprobowany w doktrynie postępowania administracyjnego, gdzie wskazuje się, że inne skutki niż obiektywna bezprzedmiotowość postępowania pociąga za sobą brak podstaw faktycznych żądania, czyli brak rzeczywistego istnienia (spełnienia) przesłanek warunkujących przyznanie danego uprawnienia. Organ wydaje wtedy decyzję odmowną, będącą (podobnie jak decyzja uwzględniająca żądanie strony) decyzją merytoryczną¹⁷. Inaczej mówiąc: przypadki bezzasadności żądania strony nie stanowią podstawy do umorzenia postępowania, lecz uzasadniają wydanie decyzji odmownej¹⁸. Za niekwestionowaną uchodzi bowiem teza, że w sytuacji, gdy istnieje przedmiot sprawy, organ obowiązany jest podjąć rozstrzygnięcie co do jej istoty¹⁹.

Przywołane stanowiska nie budzą żadnych wątpliwości, gdy decyzja odmowna (negatywna) została przewidziana przez ustawodawcę w prawie materialnym²⁰, a niekiedy w prawie formalnym²¹, przy czym ustawodawca nie zawsze posługuje się *expressis verbis* wyrazami „odmawia, w drodze decyzji” czy „w drodze decyzji odmownej”, tylko niekiedy wskazuje, że organ wydaje decyzję w określonej sprawie²². Przyjąć wtedy należy, że takie unormowanie stanowi podstawę do wydania zarówno decyzji pozytywnej, jak i decyzji odmownej (negatywnej).

W praktyce problem pojawia się wówczas, gdy jest wyraźna podstawa prawna do wydania decyzji pozytywnej w określonej sprawie administracyjnej, natomiast w kwestii decyzji odmownej (negatywnej) prawodawca milczy²³. W tych bowiem

¹⁷ Zob. Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 136.

¹⁸ Zob. T. Kiełkowski, *Orzekanie niemerytoryczne w postępowaniu administracyjnym*, w: *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 296 i 297.

¹⁹ Z. Kmiecik, *Komentarz do art. 105*, w: Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.

²⁰ Zob. np. art. 175 ust. 3 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, Dz.U. z 2023 r. poz. 2110 ze zm., zgodnie z którym „Prezes Urzędu odmawia, w drodze decyzji administracyjnej, udzielenia zezwolenia, o którym mowa w art. 173 ust. 1, jeżeli: 1) udzielenie zezwolenia byłoby sprzeczne z wiążącymi umowami lub przepisami międzynarodowymi; 2) przedsiębiorcy cofnięto zezwolenie na ten sam rodzaj działalności w okresie ostatnich 5 lat przed złożeniem wniosku, z wyłączeniem przypadku cofnięcia zezwolenia, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 2, z przyczyn, o których mowa w ust. 4 pkt 2; 3) wnioskodawca nie spełnił wymagań określonych w ustawie”.

²¹ Zob. art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a., w świetle którego „Organ administracji publicznej, o którym mowa w art. 150, po przeprowadzeniu postępowania określonego w art. 149 § 2 wydaje decyzję, w której odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej, gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a, art. 145aa lub art. 145b”.

²² Np. art. 154 § 2 k.p.a., zgodnie z którym „W przypadkach określonych w [art. 154] § 1 właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylenia lub zmiany dotychczasowej decyzji”.

²³ Jest to widoczne zwłaszcza w przypadku decyzji uznaniowych, gdzie ustawodawca nadaje organowi fakultatywną kompetencję do przyznania, w drodze decyzji, prawa, przywileju itp., a jednocześnie często nie określa podstaw do wydania decyzji odmownej – zob. np. art. 18⁴ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. z 2023 r.

przypadkach – w razie niespełnienia przez wnioskodawcę przesłanek ustawowych przyznania określonego prawa – często następuje „ucieczka” organów administracji publicznej do umorzenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. z uwagi na brak wyraźnego upoważnienia do wydania decyzji odmownej. Rozwiązanie takie jest jednak wadliwe, gdyż hipoteza powołanej normy nie obejmuje sytuacji bezzasadności żądania strony, przy założeniu, że istnieje przedmiot sprawy. Innymi słowy, nie występuje tutaj bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, a co za tym idzie – nie ma podstawy do zastosowania obligatoryjnego umorzenia postępowania administracyjnego.

Toteż w takich sytuacjach należy przyjąć, że przepisy upoważniające organ administracji publicznej do przyznania, w drodze decyzji administracyjnej, prawa (przywileju, ulgi) stanowią – w razie braku wyraźnej podstawy prawnej do wydania decyzji odmownej – wystarczającą podstawę prawną (wyinterpretowaną z ww. przepisów) do wydania decyzji odmownej (negatywnej)²⁴. W tym ujęciu decyzję negatywną należy wydać, ilekroć został złożony wniosek o uczynienie użytku z kompetencji, a przesłanki faktyczne, od których zależy ona sama albo odnośne powinności i prawa (*nota bene* tu napotykamy dość istotną z punktu widzenia rozważanego problemu dystynkcję), nie zostały spełnione²⁵. Stanowisko takie wpisuje się w zasadę rozstrzygania merytorycznego w postępowaniu administracyjnym. Celem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest bowiem wiążące określenie w konkretnej sprawie – na podstawie norm prawa administracyjnego materialnego – sytuacji prawnej (praw lub obowiązków) imiennie oznaczonego adresata²⁶. Efektem tego powinno być wydanie przez organ rozstrzygnięcia merytorycznego – pozytywnego albo negatywnego. Umorzenie postępowania administracyjnego jawi się więc jako instytucja wyjątkowa²⁷, pozwalająca w sposób formalny zakończyć wszczęte postępowanie w tych sytuacjach, kiedy wydanie decyzji pozytywnej albo odmownej, czy w niektórych sprawach milczące załatwienie sprawy, będzie niemożliwe lub niedopuszczalne od strony formalno-prawnej. Inaczej mówiąc: zakończenie postępowania administracyjnego, w drodze

poz. 2151, zgodnie z którym „Na wniosek przedsiębiorcy, którego zezwolenie wygasło z przyczyn wymienionych w art. 18 ust. 12, organ zezwalający może wydać zezwolenie z określeniem terminu na wyprzedaż posiadanych, zinventaryzowanych zapasów napojów alkoholowych. Termin określony w zezwoleniu na wyprzedaż nie może być dłuższy niż 6 miesięcy od dnia wygaśnięcia zezwolenia”.

²⁴ Inaczej będzie w sprawach, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku lub kary administracyjnej; w takich przypadkach – jeśli nie ma podstaw faktycznych do nałożenia obowiązku lub kary – należy postępowanie administracyjne umorzyć, o ile przepisy prawa materialnego nie przewidują innego sposobu zakończenia sprawy; analogicznie w literaturze prawa administracyjnego podnosi się, że ustalenie, iż brakuje podstawy prawnej do nałożenia kary albo że do określonego naruszenia nie doszło, stanowi przesłankę umorzenia postępowania; zob. E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 241–242.

²⁵ Zob. T. Kiełkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, LEX.

²⁶ Z.R. Kmiecik, *Etap podjęcia rozstrzygnięcia*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 4, *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego...*, s. 747.

²⁷ Analogicznie NSA w wyroku z 15 lutego 2024 r., I OSK 2247/20, CBOSA, stwierdził, że „Umorzenie postępowania powinno być (...) traktowane jako wyjątek od ogólnej zasady merytorycznego załatwienia sprawy administracyjnej”.

związanej decyzji o jego umorzeniu, następuje tylko wówczas, gdy postępowanie to stało się bezprzedmiotowe i w rezultacie nie ma żadnych podstaw do zakończenia go w sposób merytoryczny.

Z kolei w judykaturze zarysowały się dwie, w dużej mierze przeciwstawne, linie orzecznicze w powyższym zakresie. Zgodnie z pierwszą i dominującą linią, korelującą z ww. stanowiskami, brak podstaw faktycznych do uwzględnienia żądania strony powinien skutkować wydaniem przez organ decyzji odmownej. Jak wskazał bowiem WSA w Warszawie w wyroku z 1 grudnia 2006 r., VII SA/Wa 1520/06²⁸, „Bezprzedmiotowości postępowania nie należy mylić z bezzasadnością żądania strony. Bezzasadność żądania strony oznacza brak przesłanek (...) uwzględnienia jej wniosku. W przeciwieństwie do bezprzedmiotowości postępowania, bezzasadność żądania strony musi być wykazana w decyzji załatwiającej sprawę co do jej istoty, a nie prowadzić do umorzenia postępowania”. W tym nurcie pozostaje także teza wyroku NSA z 25 maja 2011 r., I OSK 1091/10²⁹, zgodnie z którą „Nie można (...) uznać za zgodne z prawem umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. z tego powodu, że strona nie przedłożyła dowodów usuwających lub potwierdzających wątpliwości organu co do materialnoprawnych przesłanek zagadnienia należących do istoty wniosku”.

Druga linia orzecznicza zaś dopuszcza możliwość alternatywnego wydania decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego zamiast decyzji odmownej. Reprezentatywnym przykładem tego typu stanowiska jest fragment uzasadnienia wyroku NSA z 7 października 2010 r., I OSK 1673/09³⁰, w którym podkreślono, że „umorzenie postępowania, jak i odmowa zwrotu sprowadzają się do tego, że żądający zwrotu nieruchomości nie może jej otrzymać – porównaj wyrok NSA z dnia 16 lutego 2009 r. sygn. akt I OSK 383/08 (...). Dlatego też słusznie w zaskarżonym wyroku Sąd I instancji uznał, iż nie ma znaczenia w tej sprawie, czy konsekwencją zastosowania przepisu art. 229 ustawy winno być umorzenie postępowania administracyjnego czy też odmowa jego zwrotu, gdyż oba wskazane rozstrzygnięcia nie prowadzą do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości”. W ten nurt orzeczniczy wpisuje się także uzasadnienie wyroku WSA w Białymstoku z 9 lutego 2023 r., II SA/Bk 729/22³¹, w którym wskazano: „Na gruncie Prawa budowlanego postępowanie staje się, co do zasady, bezprzedmiotowe, jeżeli organy nadzoru budowlanego nie znajdują podstaw do nadania praw (...) wynikających z przepisów Prawa budowlanego”.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że ww. linie orzecznicze występują także w tej samej kategorii spraw administracyjnych³², co budzi poważne wątpliwości w kon-

²⁸ CBOSA.

²⁹ Lex nr 1080872.

³⁰ Lex nr 745124.

³¹ Lex nr 3501945.

³² Przykładem może być wspomniane orzecznictwo dotyczące sposobu zakończenia postępowania administracyjnego w razie wygaśnięcia roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Z jednej strony wskazuje się na umorzenie postępowania w takim przypadku (np. wyrok NSA z 7 lutego 2006 r., I OSK 409/05, Legalis nr 275917), z drugiej zaś na potrzebę wydania decyzji odmownej w takiej sytuacji (np. wyrok NSA z 4 kwietnia 2017 r., I OSK 2478/15, Legalis nr 1637904). Inną egzemplifikacją może być rozbieżna judykatura dotycząca odmowy uchylenia (zmiany) decyzji w trybie

tekście zasady pewności prawa, niekiedy też zwanej zasadą uprawnionych oczekiwań³³. Jednostka nie ma bowiem pewności, w drodze jakiej decyzji administracyjnej (o umorzeniu postępowania czy odmownej) organ załatwi jej sprawę w razie bezzasadności żądania.

Za zasadną należy uznać pierwszą linię orzecniczą, gdyż – jak już zostało podniesione – brak podstaw faktycznych do uwzględnienia żądania strony nie oznacza bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego. Stąd też wydanie – w takiej sytuacji – decyzji o umorzeniu postępowania, zamiast decyzji odmownej, prowadzi do wykładni rozszerzającej art. 105 § 1 k.p.a., czyli wyjątku od zasady, że postępowanie administracyjne powinno się kończyć rozstrzygnięciem merytorycznym. Tymczasem przepisów ustanawiających wyjątki – w świetle reguły *exceptiones non sunt extendendae* – nie wolno interpretować rozszerzająco. Tego typu praktykę należy zatem uznać za naruszenie prawa, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Dodatkowo nie można zgodzić się ze stanowiskiem, zgodnie z którym decyzja o umorzeniu postępowania i decyzja odmowna to w istocie takie same rozstrzygnięcia z uwagi na to, że ich wydanie nie prowadzi do przyznania uprawnienia czy ulgi. Pierwsza z nich – jak już zostało zasygnalizowane – jest rozstrzygnięciem formalnym, które ma podstawę prawną w art. 105 § 1 k.p.a., druga zaś jest rozstrzygnięciem merytorycznym zapadającym na podstawie normy prawnej zawartej przede wszystkim w prawie materialnym. Decyzje te są więc oparte na różnych podstawach prawnych. Kolejno trzeba wskazać, że o ile kwestia *res iudicata* jest niesporna w przypadku ostatecznych decyzji odmownych, o tyle w przypadku ostatecznych decyzji umarzających postępowanie administracyjne nie ma zgody – ani w judykaturze, ani w literaturze przedmiotu – co do tego, czy tworzą one stan *rei iudicatae*, czy też nie. Z jednej strony w doktrynie wskazuje się, że decyzja o umorzeniu postępowania korzysta z takiej samej stabilności jak decyzja merytoryczna³⁴, z drugiej zaś podnosi się, iż decyzja o umorzeniu postępowania – jako nieodnosząca się do prawa i obowiązków materialnych – nie tworzy *rei iudicatae*³⁵. Za uzasadnione należy generalnie uznać pierwsze stanowisko, gdyż w świetle art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a. za ostateczną decyzję uznaje się każdą decyzję (w tym umarzającą postępowanie), od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Niezależnie od powyższego postulować należałoby, aby ustawodawca, ustanawiając podstawy prawne do wydania decyzji pozytywnych, w przepisach prawa

nadzwyczajnym określonym w art. 155 k.p.a. Część orzecznictwa skłania się ku umorzeniu postępowania administracyjnego (np. wyrok NSA z 10 stycznia 1984 r., SA/Ka 660/83, OSPiKA 1986, z. 7–8, poz. 134 z głosem J. Borkowskiego), część natomiast wskazuje na konieczność wydania decyzji o odmowie uchylecia (zmiany) decyzji administracyjnej (np. wyrok WSA w Gdańsku z 29 listopada 2005 r., III SA/Gd 217/05, CBOSA).

³³ Zasada ta została wyrażona w art. 8 § 2 k.p.a., zgodnie z którym „Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”.

³⁴ Zob. G. Łaszczyca, *Umorzenie postępowania administracyjnego...*, s. 778.

³⁵ Zob. T. Kiełkowski, *Orzekanie niemerytoryczne...*, s. 296.

materialnego tworzył również wyraźne podstawy do wydania decyzji odmownych, co zniwelowałoby w istotnym stopniu problem zastępowania decyzji odmownych decyzjami o umorzeniu postępowania administracyjnego i powiązaną z nim kwestię rozbieżnego niekiedy orzecznictwa sądów administracyjnych w tym aspekcie. Innym, alternatywnym rozwiązaniem w tym zakresie mogłoby być wprowadzenie do k.p.a. ogólnego przepisu, zgodnie z którym organ administracji publicznej w przypadku nieuwzględnienia żądania strony wydawałby decyzję odmowną³⁶, chyba że przepisy szczególne stanowiłyby inaczej. Przepisy te niekiedy *expressis verbis* przewidują formę czynności materialno-technicznej na odmowę uwzględnienia żądania strony, wówczas nie można wydać odmownej decyzji administracyjnej, ponieważ nie ma ku temu podstawy prawnej³⁷.

4. Wyjątkowe umorzenie postępowania administracyjnego pomimo wystąpienia bezzasadności żądania strony

Od zasady, że w przypadku bezzasadności żądania strony organ wydaje decyzję administracyjną odmowną, występują jednak wyjątki, które – zgodnie ze wspomnianą już maksymą interpretacyjną *exceptiones non sunt extendendae* – muszą być interpretowane literalne, ściśle, bez możliwości stosowania wykładni rozszerzającej. Mogą być one dwojakiego rodzaju.

Po pierwsze, niekiedy przepisy prawa materialnego *expressis verbis* wskazują, że w sytuacji bezzasadności żądania strony organ umarza postępowanie administracyjne. Egzemplifikacją tutaj jest art. 214b ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁸, zgodnie z którym „Organ wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, jeżeli w terminie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia wzywana strona nie zgłosiła swych praw albo zgłosiwszy je, nie udowodniła ich w terminie kolejnych 3 miesięcy lub nie wskazała swego adresu”. W przypadku ziszczenia się hipotezy tej regulacji organ – mając na uwadze zasadę legalizmu – musi wydać decyzję o umorzeniu postępowania, mimo że zdecydowanie lepiej tutaj pasowałaby decyzja odmowna, zwłaszcza w sytuacji, gdy strona nie udowodniła swoich praw w powyższym terminie³⁹.

Po drugie, zdarza się, że w danej sprawie administracyjnej – obok bezzasadności żądania strony – występuje zarazem pierwotna bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego. Odnosi się to w szczególności do sytuacji, kiedy wniosek strony

³⁶ W literaturze podkreśla się, że takie rozwiązanie jest zasadne, jeżeli w zamyśle prawodawcy decyzja odmowna miałaby być standardową reakcją na bezzasadny wniosek o wydanie jakiegokolwiek decyzji kreującej prawa i obowiązki; zob. T. Kiełkowski, *Nabycie prawa*

³⁷ W przeciwnym razie decyzja administracyjna wydana byłaby bez podstawy prawnej.

³⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.

³⁹ Również w doktrynie postępowania administracyjnego wskazuje się na znaczną (nie zawsze prawidłową) swobodę ustawodawcy w zakresie konstruowania kompetencji organu do niemerytorycznego zakończenia postępowania lub określania podstaw umorzenia; zob. M. Kamiński, *Postępowania administracyjne szczególne. Zagadnienia ogólne*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021, s. 257.

dotyczy rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, która została już rozstrzygnięta decyzją ostateczną odmowną, co ujawniło się w toku postępowania wyjaśniającego. W takiej sytuacji organ administracji publicznej musi umorzyć postępowanie administracyjne, gdyż wydanie ponownej decyzji odmownej w tej samej sprawie stanowiłoby ciężkie (kwalifikowane) naruszenie prawa, tj. stanowiłoby podstawę do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.⁴⁰ Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, czego przykładem może być wyrok NSA z 19 czerwca 2000 r., I SA/Ka 2247/98⁴¹, w którym stwierdzono, że „dopóki orzeczenie rozstrzygające w sposób ostateczny daną sprawę funkcjonuje w obrocie prawnym, kolejne postępowanie dotyczące tej samej materii jest w oczywisty sposób bezprzedmiotowe nawet wtedy, gdy forma wydanego orzeczenia kończącego sprawę jest wadliwa. Dopiero bowiem eliminacja z obrotu prawnego w trybie prawem przewidzianym (...) takiego rozstrzygnięcia otworzyłaby możliwość ponownego rozstrzygnięcia tej samej sprawy”.

Poza tym przypadek bezprzedmiotowości postępowania będzie występował wtedy, gdy strona żąda rozstrzygnięcia co do samego prawa (co do zasady), a przepis dopuszcza jedynie przyznanie konkretnie określonego uprawnienia⁴². Tym samym postępowanie administracyjne też powinno zostać umorzone.

Jeszcze innym przykładem w tym zakresie może być postępowanie administracyjne, w trakcie którego stwierdzono brak podstawy materialnej do wydania decyzji. „W rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. sprawa administracyjna jest bowiem bezprzedmiotowa wtedy, gdy nie ma materialnoprawnych podstaw do władczej, w formie decyzji administracyjnej, ingerencji organu administracyjnego, co oznacza, że jakiegokolwiek rozstrzygnięcie organu – pozytywne czy negatywne – staje się prawnie niedopuszczalne”⁴³. W takim przypadku organ również musi wydać decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego, ponieważ nie ma podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej pozytywnej czy odmownej. Wydanie w takiej sytuacji decyzji merytorycznej, która stałaby się ostateczna, stanowiłoby podstawę do stwierdzenia jej nieważności (zob. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

5. Podsumowanie

W postępowaniu administracyjnym należy odróżnić bezprzedmiotowość tego postępowania od bezzasadności żądania strony. To pierwsze oznacza bowiem brak sprawy administracyjnej albo odpadnięcie jednego z jej koniecznych elementów, to drugie zaś – brak spełnienia przesłanek uwzględnienia wniosku (żądania) strony. W przypadku zaistnienia w postępowaniu administracyjnym jego

⁴⁰ Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco.

⁴¹ CBOSA.

⁴² Wyrok NSA z 7 września 1982 r., SA/Wr 363/82, ONSA 1982, z. 2, poz. 82, s. 101; zob. też B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2022, komentarz do art. 105.

⁴³ Wyrok WSA w Poznaniu z 1 lutego 2023 r., III SA/Po 977/22, Lex nr 3480858.

beprzedmiotowości organ administracji publicznej jest obowiązany umorzyć je w drodze decyzji administracyjnej. Z kolei w sytuacji gdy żądanie (wniosek) strony jest bezzasadne, organ powinien – co do zasady – wydać decyzję administracyjną merytoryczną – odmowną, nawet wówczas, kiedy przepisy prawa nie przewidują wyraźnej podstawy prawnej do wydania decyzji negatywnej, co pozostaje w zgodzie z zasadą rozstrzygania merytorycznego w postępowaniu administracyjnym. Niedopuszczalne jest w takiej sytuacji zastępowanie decyzji negatywnej decyzją o umorzeniu postępowania administracyjnego, gdyż nie mamy do czynienia z beprzedmiotowością postępowania, a co za tym idzie – nie jest spełniona hipoteza z art. 105 § 1 k.p.a. Ponadto decyzje te są oparte na różnych podstawach prawnych i mają inny charakter – odpowiednio: rozstrzygnięcia merytorycznego oraz rozstrzygnięcia formalnego.

Wyjątkowo organ umarza postępowanie administracyjne w sytuacji bezzasadności żądania strony, gdy przepisy szczególne zawarte w prawie administracyjnym materialnym *expressis verbis* wskazują, że w takim przypadku jest wydawana decyzja administracyjna umarzająca postępowanie, albo gdy bezzasadny wniosek strony dotyczy sprawy administracyjnej, która została już rozstrzygnięta decyzją ostateczną odmowną (ewentualnie milczącym załatwieniem sprawy), bądź też zachodzi inna przyczyna powodująca pierwotną beprzedmiotowość postępowania administracyjnego. W takich bowiem sytuacjach wydanie decyzji odmownej stanowiłoby podstawę do wszczęcia postępowania nadzwyczajnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji i w rezultacie zasadniczo do wydania decyzji stwierdzającej jej nieważność.

Bibliografia załącznikowa

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2022
- Kamiński M., *Postępowania administracyjne szczególne. Zagadnienia ogólne*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Warszawa 2021
- Kiełkowski T., *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, LEX
- Kiełkowski T., *Orzekanie niemerytoryczne w postępowaniu administracyjnym*, w: *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013
- Kmiecik Z., *Komentarz do art. 105*, w: Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023
- Kmiecik Z.R., *Etap podjęcia rozstrzygnięcia*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 4, *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz, Warszawa 2021
- Kmiecik Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, wyd. 3, Warszawa 2014
- Knysiak-Sudyka H., *Czynności procesowe stron postępowania*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 3, *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2021
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013
- Łaszczyca G., *Umorzenie postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 4, *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz, Warszawa 2021
- Olaś A., *Umorzenie procesu cywilnego*, Warszawa 2016

- Pawełczyk M., *Wybrane aspekty zawieszenia i umorzenia postępowania administracyjnego po nowelizacji k.p.a.*, w: *Analiza i ocena zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga Warszawa 2012
- Skóra A., *Komentarz do art. 105*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020
- Śliwa-Wajda M., *Decyzje*, w: *Meritum. Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, red. M. Wierzbowski, wyd. 2, Warszawa 2022
- Żukowski L., *Umorzenie postępowania*, w: L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004

Summary

of the article: **Mandatory discontinuance of general administrative proceedings and groundlessness of a party's claim**

The aim of this article is to present the relationship between the obligatory discontinuation of general administrative proceedings and the groundlessness of a party's request. Based on the analysis of the literature on administrative proceedings and the jurisprudence of administrative courts, it was shown that the mere groundlessness of a party's request does not lead to the groundlessness of the administrative proceedings. In such a case, there should be no decision to discontinue the proceedings, but only a negative decision, which is a substantive, not a formal one.

Keywords: Discontinuance of administrative proceedings, groundlessness of a party's request, groundlessness of the proceedings, administrative decision

Mgr Michał Celiński

[Doktorant w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego
Uniwersytetu w Białymstoku; asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie
Administracyjnym w Białymstoku;
OID: <https://orcid.org/0009-0003-5170-4198>]

Interes publiczny a ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Streszczenie: Przedmiotem zawartej w artykule analizy jest zagadnienie uwzględniania przez sąd administracyjny interesu publicznego przy rozstrzyganiu wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. Zjawisko to jest coraz częściej widoczne w judykaturze. Na wstępie autor przedstawia pokrótce klauzulę generalną interesu publicznego. Następnie wyjaśnia, że dostrzeżenie go w sprawie zawisłej przed sądem administracyjnym niekiedy stanowi potwierdzenie zasadności udzielenia skarżącemu ochrony tymczasowej, innym zaś razem jest niepisana przesłanką negatywną, skłaniającą sąd do odmowy udzielenia mu ochrony tymczasowej. Taka linia orzecznicza, wychodząca – zwłaszcza w drugim z ww. przypadków – poza literalne brzmienie art. 61 § 3 p.p.s.a., zasługuje na pełną aprobatę. Na dowód zaprezentowanych rozważań przedstawiono liczne orzeczenia, w których sądy administracyjne odwoływały się do klauzuli interesu publicznego. Wyodrębniono również wartości, które w wybranych orzeczeniach legły u podstaw nadania pierwszeństwa interesowi publicznemu.

Słowa kluczowe: ochrona tymczasowa, wstrzymanie wykonania aktu, postępowanie sądowoadministracyjne, interes publiczny

1. Wprowadzenie

Niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków – te dwie przesłanki na mocy art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ mogą stanowić dla sądu administracyjnego podstawę do udzielenia stronie skarżącej ochrony tymczasowej² na czas procesu przez wstrzymanie wykonania aktu

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

² Autor, poczynając od tytułu, wielokrotnie posługuje się określeniem „ochrona tymczasowa”. Wyjaśnić należy, że nie jest to pojęcie ustawowe, lecz doktrynalne, powoływane w licznych publikacjach z zakresu postępowania sądowoadministracyjnego. Dla przykładu wystarczy wskazać artykuł Z. Kmiecika, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2003, z. 5, s. 18–29 czy też publikacje P. Daniela: *Postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej przed polskim sądem administracyjnym w świetle standardów Rady Europy*, ZNSA 2010, nr 4, s. 36–48 oraz tenże, *Ochrona tymczasowa w przepisach p.p.s.a. w świetle prawa unijnego*, ZNSA 2011, nr 5, s. 26–43. Należy jednakże odnotować, że część autorów (w tym niekiedy drugi z ww.) w tytułach swoich opracowań trzymają się nomenklatury ustawowej – zob. P. Daniel, *Wniosek o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności przez sąd administracyjny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 2, s. 32–49, czy też monografia tego autora pt. *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, a także glosa J. Wegner, *Instytucja wstrzymania wykonania decyzji przed sądem administracyjnym – skuteczny środek prawny czy relikw przeszłości?* – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.11.2022 r., II GPS 2/22, „Glosa” 2024, nr 2, s. 76–84.

lub czynności podjętych przez organ administracji publicznej. Poza powyższymi przesłankami pozytywnymi ustawodawca przewidział również dwie przesłanki negatywne, tj. przepis szczególnie wyłączający możliwość zastosowania art. 61 § 3 p.p.s.a., a także sytuację, gdy przedmiotem oceny legalności są przepisy prawa miejscowego, które weszły w życie³. Czy aby jednak na pewno ten ustawowy katalog znajduje pełne odzwierciedlenie w judykaturze? Jej lektura prowadzi do wniosku, że sądy (zwłaszcza w nowszym orzecznictwie) coraz częściej odwołują się do niepisanej przesłanki negatywnej – interesu publicznego⁴. Pojęcie to nie jest zresztą całkiem obce instytucji wstrzymania wykonania decyzji w procedurze sądowoadministracyjnej, wszak pośrednio pojawia się w art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. przez odesłanie do instytucji rygoru natychmiastowej wykonalności⁵, która to z kolei związana jest z pojęciem interesu społecznego. Przedmiotem dalszych rozważań, poprzedzonych lekturą wielu orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz administracyjnych sądów wojewódzkich, będzie omówienie tego zagadnienia ze wskazaniem na pojawiające się problemy oraz wyszczególnieniem konkretnych rodzajów (kategorii) spraw, w których sądy administracyjne odmówiły wstrzymania wykonania aktu z powołaniem się – niekiedy wyłączenie – na nadrzędność interesu publicznego w konkretnej sprawie.

2. Pojęcie interesu publicznego

Rozważania dotyczące uwzględniania przez sąd administracyjny interesu publicznego przy ocenie zasadności udzielenia skarżącemu ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym należy rozpocząć od syntetycznej próby wyjaśnienia, czym jest interes publiczny. Nie wchodząc zatem w historycznoprawne przemyślenia na temat różnic pomiędzy interesem społecznym a interesem publicznym⁶, ich ewolucji na przestrzeni ostatnich dekad, a także wielorakich poglądów doktryny w tym zakresie⁷, dla dalszych refleksji wystarczy wskazać

³ W przedmiocie przesłanek zob. R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł – Rzeszów 2008, s. 353–360.

⁴ Niekiedy sądy posługują się takimi pojęciami, jak interes społeczny, dobro ogólne, interes ogółu, czy też dobro publiczne, które – pomijając dyskusje teoretycznoprawne – w ocenie autora na gruncie art. 61 § 3 p.p.s.a. należy zasadniczo traktować synonimicznie; zob. np. postanowienie WSA we Wrocławiu z 20 kwietnia 2016 r., II SA/Wr 67/16, a także postanowienia NSA z 18 stycznia 2024 r., II OZ 18/24 i II OZ 19/24 (część orzeczeń przytaczanych w niniejszym opracowaniu dostępnych jest w bazie CBOSA).

⁵ Przepis art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. upoważnia organ administracji publicznej do udzielenia ochrony tymczasowej jeszcze przed wniesieniem skargi, chyba że zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji lub postanowieniu rygoru natychmiastowej wykonalności (zob. art. 108 § 1 k.p.a.) albo gdy ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania.

⁶ A.P. Skoczylas i A. Gomułowicz wskazują, że w pewnym uproszczeniu w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie interesu społecznego jest utożsamiane z pojęciem interesu publicznego, a niekiedy nawet pojęcia te są stosowane zamiennie. Zob. A. Skoczylas, A. Gomułowicz, *Prawo administracyjne – aspekt orzeczniczy*, w: A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 135.

⁷ W tym aspekcie zob. P. Pękalski, *Od interesu społecznego do interesu publicznego w prawie administracyjnym*, w: *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2021, s. 469 i nast.; M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii*

za W. Jakimowiczem, że interes publiczny jest jednym z klasycznych pojęć narzędzi o niejednorodnym charakterze używanych w doktrynie prawa administracyjnego⁸, dlatego też nie znajduje uzasadnienia próba wprowadzenia sztywnej definicji ustawowej tego pojęcia. Jest ono bowiem nieostre i musi być każdorazowo konkretyzowane przez pryzmat nie tylko obowiązujących w danym czasie przepisów prawa, lecz także kontekstu sprawy, w którym jest używane, jak również sytuacji społecznej i politycznej, która – zwłaszcza w ostatnich latach – ulega dynamicznym zmianom⁹. Rozumienie interesu publicznego może zostać bowiem skorygowane na skutek różnych wydarzeń nie tylko w Polsce, ale – z uwagi na uwarunkowania międzynarodowe – także w Europie i na świecie. Dla przykładu można tu wymienić pandemię, wciąż aktualny kryzys migracyjny oraz agresję Rosji na Ukrainę, czy też unijną politykę energetyczną i klimatyczną, które to okoliczności silnie oddziałują na sytuację wewnętrzną w Polsce i tym samym mogą wpływać na ocenę, co w danej chwili stanowi o interesie ogółu polskiego społeczeństwa.

Również NSA w jednym z wyroków stwierdził, że pojęcie „interes publiczny” nie ma stałej treści, co wymaga każdorazowo dokonania oceny skutków rozstrzygnięć prawnych z punktu widzenia wartości, jakie kryć się mogą pod tym pojęciem¹⁰. W innym orzeczeniu wskazał, że ustalanie interesu publicznego „pozostaje w związku z całokształtem okoliczności towarzyszących danemu konkretnemu stanowi faktycznemu, każdej indywidualnie ocenianej sprawy i nie nadaje się do uniwersalnego unormowania prawnego, nie jest też możliwe trwałe ustalenie pierwszeństwa interesu bez odniesienia do konkretnej sprawy”¹¹. Na różne aspekty współczesnego rozumienia interesu publicznego zawarte w literaturze prawniczej zwrócił uwagę WSA w Bydgoszczy w wyroku z 18 czerwca 2008 r., II SA/Bd 111/08, wskazując m.in., że interpretacja pojęcia „interes społeczny” „nie stwarza większego zagrożenia niż inne pojęcia nieostre”, a także że „kategoria interesu społecznego jest pojęciem dynamicznym, stopniowalnym i zmiennym w czasie”, które „należy każdorazowo rozpatrywać na tle konkretnej sprawy”. Obecnie zaś „należy posługiwać się określeniem «interes publiczny»”, gdyż takim terminem posługuje się Konstytucja RP¹² (np. w art. 17 ust. 1)¹³.

Nie oznacza to jednak, że nauka prawa administracyjnego zupełnie odstąpiła od dokonania opisu tego pojęcia¹⁴. Przytaczany już W. Jakimowicz twierdzi,

prawa administracyjnego, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 47 i nast.; Z. Duniewska, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego. Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019, s. 87 i nast.

⁸ W. Jakimowicz, *Interes publiczny*, w: tenże, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 89.

⁹ Zob. P. Pękalski, *op. cit.*, s. 475; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 13.

¹⁰ Wyrok NSA z 26 września 2002 r., III SA 659/01.

¹¹ Wyrok NSA z 28 maja 2013 r., II FSK 1999/11.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

¹³ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 czerwca 2008 r., II SA/Bd 111/08.

¹⁴ M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 28–48; F. Longchamps, *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936, s. 32.

że „aktualnie interes publiczny ujmowany jest jako narzędzie kształtowania sytuacji jednostki i określany jako interes dający się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów traktowanych jako wspólny podmiot. To właśnie interes publiczny sprzyjać ma realizacji interesu indywidualnego, a nie odwrotnie – a w sytuacji sprzecznych interesów o tyle można obarczyć nowymi obowiązkami lub ograniczyć dotychczasowe prawa obywateli, o ile potrzebne to jest państwu lub samorządom terytorialnym do zapewnienia powodzenia celów ustalonych właśnie ze względu na tych obywateli. Chodzi zatem o ochronę interesu publicznego jako etapu realizacji interesu indywidualnego”¹⁵. Dodać można, że działania korzystne dla ogółu sprzyjają interesowi publicznemu, a działania osłabiające społeczeństwo jako całość będą z nim sprzeczne¹⁶.

W dążeniu do zrozumienia pojęcia „interes publiczny” pomocne mogą się okazać obszerne wywody poczynione przez NSA w wyroku z 28 maja 2013 r., II FSK 1999/11, odwołujące się do Konstytucji RP, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyroku tym Sąd wskazał, że „nadrzędny interes publiczny” „obejmuje co najmniej następujące elementy: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, utrzymanie porządku społecznego, cele polityki społecznej, ochronę usługobiorców, ochronę konsumentów, ochronę pracowników, w tym zabezpieczenie społeczne pracowników, dobrostan zwierząt, utrzymanie stanu równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, zapobieganie nadużyciom finansowym, zapobieganie nieuczciwej konkurencji, ochronę środowiska naturalnego i miejskiego, w tym zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi, ochronę wierzycieli, zabezpieczenie rzetelnego wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwo drogowe, ochronę praw własności intelektualnej, cele polityki kulturalnej, w tym zabezpieczenie swobody wyrażania różnych poglądów, w szczególności społecznych, kulturowych, religijnych i filozoficznych wartości społeczeństwa, potrzebę zapewnienia edukacji na wysokim poziomie, utrzymania zróżnicowania pracy oraz propagowanie języka narodowego, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego oraz politykę weterynaryjną”. Trafnie NSA podsumował, że „w odniesieniu do «interesu publicznego» istotną rolę odgrywają głównie te wartości, które w społecznej hierarchii można umiejscowić na najwyższym poziomie”¹⁷.

¹⁵ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 90–91 oraz cyt. tam J. Boć, *Przesłanki rozwoju ingerencji administracji*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 24. Zob. również: E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G*” 2016, t. 63, nr 2; J. Blicharz, *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, „*Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*” 2004, t. 40, s. 39; J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, w: *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, red. A. Błaś, „*Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*” 1997, t. 38, s. 127; A. Żurawik, *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, „*Europejski Przegląd Sądowy*” 2012, nr 12, s. 24.

¹⁶ P. Pękalski, *op. cit.*, s. 469–470.

¹⁷ Wyrok NSA z 28 maja 2013 r., II FSK 1999/11.

3. Interes publiczny jako kryterium oceny wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej

Ochrona tymczasowa na czas postępowania sądowoadministracyjnego może być udzielona w razie ziszczenia się dwóch przesłanek: niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Nie budzi wątpliwości, że interes publiczny sam w sobie nie mieści się w tym ustawowym katalogu. Nie został *expressis verbis* zamieszczony w treści art. 61 § 3 p.p.s.a., co zresztą dostrzegają również sądy administracyjne¹⁸. Niekiedy judykatura, powołując się na tę – można rzec – literalną wykładnię powyższego przepisu, podnosi, że relewantne są wyłącznie dwie wskazane powyżej przesłanki, a zatem kwestia tego, czy za odmową wstrzymania decyzji przemawia interes publiczny, nie jest przedmiotem oceny w postępowaniu w sprawie ochrony tymczasowej¹⁹. W tym miejscu na uwagę zasługuje pogląd zaprezentowany w postanowieniu NSA z 19 grudnia 2023 r., II GZ 461/23²⁰.

Autor niniejszego artykułu nie podziela powyższego stanowiska, przychylił się zaś do dominującej linii rozstrzygnięć sądów, które – orzekając na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. – wielokrotnie odwołują się do interesu publicznego i dokonują ważenia dobra wspólnego z dobrem jednostki. Warto przytoczyć wielokrotnie powtarzaną w judykaturze myśl, że podejmując decyzję w sprawie zastosowania bądź odmowy zastosowania ochrony tymczasowej, sąd administracyjny powinien wziąć pod uwagę nie tylko interes prawny skarżącego, czy też interesy prawne i stanowiska innych stron i uczestników postępowania, lecz także interes publiczny²¹. Sądy dostrzegają również, że realizacja interesu publicznego leży w bardzo konkretnym interesie wnioskodawcy, mimo że w jego subiektywnym odczuciu tak nie jest²² (co jest zresztą zbieżne z przytoczoną koncepcją, że interes publiczny sprzyjać ma realizacji interesu indywidualnego).

Zdarza się, że wzgląd na interes publiczny koreluje z przesłankami określonymi w art. 61 § 3 p.p.s.a., a powołanie się na niego stanowi wówczas niejako

¹⁸ Zob. np. postanowienie WSA w Lublinie z 25 stycznia 2018 r., I SA/Lu 925/17.

¹⁹ Postanowienia: NSA z 16 kwietnia 2024 r., III OZ 143/24; z 3 lutego 2015 r., II OSK 38/15; z 28 czerwca 2022 r., II GZ 139/22; WSA w Gliwicach z 29 stycznia 2024 r., II SA/Gl 1765/23; WSA w Łodzi z 17 października 2007 r., I SA/Łd 1132/07; WSA w Olsztynie z 3 października 2018 r., I SA/Ol 334/18; WSA we Wrocławiu z 1 grudnia 2016 r., IV SA/Wr 504/16; z 4 września 2018 r., IV SA/Wr 347/18; WSA w Kielcach z 4 sierpnia 2022 r., I SO/Ke 2/22; WSA w Gdańsku z 14 lipca 2022 r., II SA/Gd 509/22; WSA w Warszawie z 27 października 2016 r., V SA/Wa 73/16; z 29 marca 2007 r., III SA/Wa 414/07.

²⁰ W postanowieniu z 19 grudnia 2023 r., II GZ 461/23 NSA odrzucił pogląd o możliwości uwzględnienia interesu publicznego i stwierdził, że „Jeżeli ustawodawca uznaje, że instytucja ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym powinna zostać wyłączona lub ograniczona na tle aktów rozstrzygających określone kategorie spraw, powinien wprowadzić odpowiedni przepis szczególnie względem regulacji (...) art. 61 p.p.s.a. (...) Brak ustanowienia regulacji szczególnej skutkuje koniecznością stosowania regulacji ogólnej instytucji ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a tym samym również obowiązkiem uwzględnienia jedynie tych przesłanek, o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a.”.

²¹ Sądy często powołują się w tym aspekcie na postanowienie NSA z 12 czerwca 2008 r., II OZ 588/08.

²² Postanowienie WSA w Poznaniu z 14 listopada 2016 r., II SA/Po 733/16, w którym Sąd zaznaczył, że przebudowa linii elektroenergetycznej zabezpieczy interesy samych skarżących, którzy również z niej korzystają.

potwierdzenie i uzupełnienie rozważań Sądu, który uznał, że po stronie wnioskodawcy wystąpiło niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. W takich sytuacjach odwołanie się do omawianej klauzuli generalnej stanowi „jedynie” dodatkowy argument przemawiający za wstrzymaniem wykonania aktu²³.

W innych przypadkach sytuacja jest zgoła odmienna. Lektura judykatury prowadzi do wniosku, że interes publiczny traktowany jest często jako niepisana przesłanka, stanowiąca sama w sobie powód do nieuwzględnienia wniosku skarżącego. Niejednokrotnie stoi za tym argument, że udzielenie stronie ochrony tymczasowej nie może pozostawać w sprzeczności z celem decyzji²⁴, a wstrzymanie wykonania decyzji stanowiłoby działanie wbrew woli prawodawcy²⁵. Sądy odwołują się zatem do argumentacji celowościowo-funkcjonalnej, związanej z materialnoprawną podstawą wydania decyzji, a nawet szerzej – z *ratio legis* przyświecającej całej ustawie²⁶. Takie postawienie sprawy zasługuje na pełną aprobatę, albowiem częstokroć istnieje ryzyko, że wstrzymanie wykonania aktu podważyłoby sens normy prawnej, a ostatecznie uniemożliwiłoby realizację interesu publicznego, któremu *ad casum* należy przyznać pierwszeństwo przed interesem strony skarżącej²⁷.

Wynika z powyższego, że interes skarżącego w czasowym odroczeniu skutków wykonania zaskarżonego aktu może kolidować z innymi wartościami zasługującymi na ochronę. Jeżeli zmienimy nieco perspektywę, z której patrzymy na przesłanki z art. 61 § 3 p.p.s.a., możemy dojść do wniosku, że to właśnie wstrzymanie zaskarżonego aktu mogłoby doprowadzić do wystąpienia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków – nie wobec skarżącego, lecz w stosunku do wielorakich dóbr prawnie chronionych²⁸. Chodzi tu o takie wartości, jak zdrowie i życie, bezpieczeństwo publiczne, środowisko, mienie itp., o czym będzie

²³ Postanowienia: WSA w Warszawie z 24 sierpnia 2022 r., V SA/Wa 560/22; z 6 czerwca 2024 r., V SA/Wa 1098/24; z 15 marca 2024 r., V SA/Wa 390/24; WSA w Opolu z 21 lutego 2024 r., I SA/Op 343/23; WSA w Gliwicach z 9 stycznia 2023 r., III SA/Gl 916/22; z 18 czerwca 2007 r., I SA/Gl 290/07; z 20 marca 2023 r., III SA/Gl 821/22; z 16 maja 2023 r., III SA/Gl 207/23; z 13 czerwca 2022 r., III SA/Gl 1787/21; WSA w Olsztynie z 28 września 2022 r., I SA/Ol 389/22; NSA z 14 grudnia 2023 r., I OZ 595/23; z 7 marca 2023 r., III OZ 78/23.

²⁴ Postanowienia: NSA z 9 maja 2024 r., II GZ 180/24; z 19 czerwca 2024 r., II GZ 258/24; z 28 maja 2024 r., II GZ 233/24; WSA w Białymstoku z 10 sierpnia 2023 r., II SA/Bk 520/23; WSA w Gliwicach z 27 marca 2017 r., II SA/Gl 214/17; WSA w Gdańsku z 11 grudnia 2023 r., II SA/Gd 824/23.

²⁵ Postanowienia: WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16 maja 2023 r., II SA/Go 81/23; WSA we Wrocławiu z 8 czerwca 2022 r., II SA/Wr 196/22.

²⁶ Zob. postanowienia: WSA w Białymstoku z 13 czerwca 2024 r., II SA/Bk 338/24; WSA w Warszawie z 16 listopada 2022 r., I SA/Wa 2544/22; WSA w Gliwicach z 26 lutego 2024 r., II SA/Gl 32/24; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16 maja 2023 r., II SA/Go 81/23; NSA z 27 lutego 2024 r., II OZ 2572/23; z 4 października 2022 r., III OZ 584/22; z 10 listopada 2022 r., III OZ 679/22; z 15 listopada 2022 r., III OZ 682/22 i III OZ 690/22; z 21 lutego 2023 r., III OZ 65/23; z 4 kwietnia 2023 r., III OZ 160/23; z 1 czerwca 2023 r., III OZ 252/23.

²⁷ Postanowienia: NSA z 13 marca 2023 r., II OZ 138/23; z 3 marca 2023 r., II OZ 103/23 i II OZ 104/23; z 9 kwietnia 2024 r., II OZ 179/24; WSA w Warszawie z 6 czerwca 2023 r., VII SA/Wa 800/23.

²⁸ Wskazaną optykę przyjmują również sądy; zob. np. postanowienia: NSA z 27 lutego 2024 r., II OZ 92/24; z 6 czerwca 2022 r., II OZ 323/22; WSA we Wrocławiu z 20 września 2016 r., II SA/Wr 548/16; WSA w Warszawie z 26 października 2016 r., VII SA/Wa 1575/16; z 4 października 2023 r., VIII SA/Wa 475/23; WSA w Poznaniu z 15 marca 2023 r., II SA/Po 55/23.

szerzej mowa w dalszej części opracowania. Na ten aspekt zwrócił uwagę również R. Sawuła²⁹, który – powołując się na W. Rymsa³⁰ – stwierdził, że o ile w poprzednio obowiązującej ustawie o NSA³¹ niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków jednoznacznie wiązało się z osobą skarżącego, o tyle w art. 61 § 3 p.p.s.a. takiego podmiotowego skonkretyzowania nie powtórzono. Autor trafnie zauważył, że nie można wykluczyć, że skarżący, domagając się wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji, będzie wykazywał np. niebezpieczeństwo wyrządzenia szkody w mieniu społecznym. Zdaniem R. Sawuły ta kwestia jest szczególnie wyraźna, gdy skarżącym jest prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich, ewentualnie organizacja społeczna (po nowelizacji z dnia 24 września 2010 r.³² również Rzecznik Praw Dziecka)³³. Nie można także zapomnieć o wynikającej z art. 252 Prawa własności przemysłowej³⁴ legitymacji skargowej Prezesa Urzędu Patentowego, Prokuratora Generalnego RP oraz Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach z zakresu własności przemysłowej. W razie wniesienia skargi przez powyższe podmioty legitymowane istnieje stosunkowo wysokie prawdopodobieństwo, że w ewentualnym wniosku o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności zawierać się będzie argumentacja odnosząca się do interesu publicznego.

Oczywiście nie sposób uprzednio stwierdzić, że w każdym stanie faktycznym pierwszeństwo otrzyma interes publiczny, czego dowodem są dotychczasowe judykaty³⁵. Interes indywidualny nie tylko zasługuje na uwzględnienie, ale – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – może on być nawet wyeksponowany ponad interes publiczny³⁶. Niemniej jednak взгляд na dobro wspólne całego społeczeństwa powinien oznaczać bardziej restrykcyjną ocenę sytuacji strony ubiegającej się o uzyskanie ochrony tymczasowej. Gdyby uwzględnienie wniosku mogło spowodować chociażby potencjalne zagrożenie, zwłaszcza dla takich wartości, jak życie i zdrowie ludzi, wstrzymanie wykonania aktu powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami³⁷.

²⁹ R. Sawuła, *op. cit.*, s. 354.

³⁰ W. Ryms, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane)*, Warszawa 2003, s. 57.

³¹ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74 poz. 368 ze zm.

³² Art. 8 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 197, poz. 1307.

³³ Należy pamiętać, że podstawą legitymacji skargowej prokuratora jest ochrona obiektywnego porządku prawnego, w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich – ochrona wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych, a w przypadku Rzecznika Praw Dziecka – ochrona praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.) i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców.

³⁴ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej, Dz.U. z 2023 r. poz. 1170.

³⁵ Interes skarżącego przeważał np. w sprawach zawisłych przed: NSA z 6 kwietnia 2016 r., II OZ 256/16; WSA w Lublinie z 25 stycznia 2018 r., I SA/Lu 925/17; z 8 czerwca 2016 r., III SA/Lu 690/16; z 4 maja 2016 r., III SA/Lu 593/16; z 6 kwietnia 2016 r., III SA/Lu 1608/15.

³⁶ Wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05, Dz.U. Nr 49, poz. 358, pkt 5.3.4. *in fine*, w którym sąd konstytucyjny stwierdził, że dobro wspólne nie zawsze przeważa nad interesem indywidualnym.

³⁷ Zob. postanowienia: WSA w Gliwicach z 27 marca 2017 r., II SA/Gl 214/17; WSA w Warszawie z 4 maja 2023 r., VI SA/Wa 357/23; WSA w Gdańsku z 30 czerwca 2022 r., II SA/Gd 455/22; NSA z 20 października 2015 r., I OZ 1290/15; z 27 października 2015 r., I OZ 1368/15; z 1 kwietnia 2016 r., I OZ 275/16.

W toku analizy problematyki ważenia przez sąd administracyjny interesu publicznego i indywidualnego niejako mimowolnie nasuwa się skojarzenie z zasadą ogólną postępowania administracyjnego, wyrażoną w art. 7 k.p.a.³⁸, tj. zasadą uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Zaznaczenia wymaga, że sąd, rozpatrując wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej, nie dokonuje kontroli legalności żadnego władczego aktu organu administracji publicznej, lecz samodzielnie i bezpośrednio ocenia zasadność żądania skarżącego, opierając się wyłącznie na jego argumentacji, ewentualnie na znajdującym się w aktach sprawy materiale dowodowym. Uprawniony jest zatem wniosek o pewnego rodzaju analogii do dyrektywy z art. 7 k.p.a., albowiem (choć przy ocenie wniosku o udzielenie ochrony powyższy przepis nie znajduje zastosowania) sąd *de facto* stosuje taką samą (a przynajmniej zbliżoną³⁹) normę prawną, którą ma obowiązek urzeczywistniać organ w toku postępowania administracyjnego⁴⁰.

Istnieją takie kategorie spraw, w których wnioskodawcy będzie niezwykle trudno przekonać sąd o przewadze swojego interesu nad interesem publicznym. Taka sytuacja występuje chociażby w sprawach ze skarg na: decyzje w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na podstawie tzw. specustawy drogowej⁴¹, decyzje wydane przez organ nadzoru budowlanego na podstawie przepisów zawartych w rozdziale 6 („Utrzymanie obiektów budowlanych”) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴², decyzje mające na celu zastosowanie środków określonych w ustawie z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego⁴³, czy też decyzje o zezwoleniu na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, wydane na podstawie art. 124 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁴. Szczegółowe orzecznictwo w tym zakresie zostanie podane w dalszej części opracowania.

Podkreślenia wymaga, że skład sądu rozpoznający wniosek nie powinien przyjmować postawy biernej w ten sposób, że przeprowadzi ocenę występowania interesu publicznego dopiero na skutek zasygnalizowania tego aspektu przez organ lub uczestnika postępowania. Przeciwnie, podzielić należy pogląd zaprezentowany w jednym z orzeczeń, że sąd, rozpoznając wniosek o wstrzymanie

³⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.

³⁹ W art. 7 k.p.a. jest bowiem mowa o „słusznym” interesie obywateli. Więcej o właściwym rozumieniu dookreślenia „słuszny” zob. A. Wróbel, komentarz do art. 7, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, teza 4.

⁴⁰ Więcej o omawianej zasadzie zob. J. Wegner, komentarz do art. 7, w: Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 80–90.

⁴¹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 311. W tym zakresie zob. postanowienia: NSA z 18 grudnia 2014 r., II OZ 1356/14; z 31 stycznia 2013 r., II OZ 42/13; WSA w Bydgoszczy z 29 grudnia 2015 r., II SA/Bd 1348/15.

⁴² Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.

⁴³ Dz.U. z 2024 r. poz. 507.

⁴⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.; dalej: u.g.n.

wykonania zaskarżonej decyzji, poza analizą samego wniosku i zawartej w nim argumentacji pod kątem przesłanek wstrzymania z art. 61 § 3 p.p.s.a., powinien dokonać jednocześnie analizy akt sprawy (akt sądowych i akt administracyjnych) z uwzględnieniem interesu publicznego⁴⁵. Nie zasługuje na aprobatę restrykcyjna linia orzecznicza, zgodnie z którą „sąd administracyjny nie ma możliwości poszukiwania z urzędu faktów (argumentów) mających przemawiać na korzyść ubiegającego się o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji. Władny (i zobowiązany zarazem) w świetle art. 61 § 3 p.p.s.a. jest jedynie wyczerpująco ocenić te, które wskazała strona”⁴⁶. Jak już wskazano, sądy częstokroć dokonują jednak całościowej oceny sprawy⁴⁷, co wiąże się z analizą przedmiotu sprawy, a zatem z lekturą decyzji, innych wypadkowych rozstrzygnięć (np. w przedmiocie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności) oraz – w miarę potrzeby – z przeglądem pozostałych dokumentów znajdujących się w aktach administracyjnych, które mogą okazać się przydatne dla oceny zasadności wniosku. W jednym z orzeczeń wydanych na kanwie sprawy budowlanej o nałożenie obowiązku NSA uznał wręcz, że Sąd pierwszej instancji naruszył procedurę, gdyż nie przeprowadził analizy akt sprawy pod kątem interesu publicznego, polegającego na konieczności zapewnienia bezpieczeństwa dla życia i zdrowia osób zamieszkujących budynek, osób przebywających w jego otoczeniu oraz mienia. Sąd jednoznacznie stwierdził, że w okolicznościach sprawy istotne było to, aby przy ocenie wniosku wziąć pod uwagę zagrożenie, jakie stwarza wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji dla interesu publicznego⁴⁸.

Na uwagę zasługuje fakt, że sami wnioskodawcy nierzadko dostrzegają omawiany aspekt i wyprzedzając niejako ewentualne wątpliwości sądu, wskazują, że wstrzymanie wykonania decyzji nie kłóci się z interesem publicznym⁴⁹, będzie go zabezpieczać lub realizować⁵⁰, albo wręcz przeciwnie – domagając się udzielenia

⁴⁵ Postanowienia: NSA z 16 maja 2018 r., II OSK 1104/17; WSA w Warszawie z 18 czerwca 2024 r., IV SA/Wa 1301/24.

⁴⁶ Tak NSA w postanowieniu z 18 kwietnia 2008 r., II FZ 68/08. Zgodzić się należy jednak z B. Dauterem, że po wszczęciu postępowania na skutek złożonego wniosku zasada skargowości może w określonych sytuacjach doznać ograniczeń polegających na uwzględnieniu z urzędu okoliczności decydujących o wstrzymaniu bądź odmowie wstrzymania – zob. B. Dauter, komentarz do art. 61, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2024, s. 264. Szerzej na temat rozbieżnych linii orzeczniczych zob. I. Makaruk, *Wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane*, ZNSA 2016, nr 3, s. 77–88.

⁴⁷ Postanowienia: NSA z 16 maja 2018 r., II OZ 466/18; WSA w Gliwicach z 2023 r., II SA/GI 143/23.

⁴⁸ Postanowienia NSA z 6 lutego 2018 r.: II OZ 56/18, II OZ 59/18 i II OZ 61/18.

⁴⁹ Postanowienia: WSA w Warszawie z 22 stycznia 2019 r., VII SA/Wa 2003/18; z 28 czerwca 2017 r., V SA/Wa 1066/17; z 27 października 2016 r., V SA/Wa 1210/16; WSA w Gliwicach z 21 stycznia 2019 r., I SA/GI 23/19; WSA w Poznaniu z 27 sierpnia 2018 r., I SA/Po 601/18; WSA w Białymstoku z 18 lipca 2017 r., II SA/Bk 312/17; z 11 lipca 2017 r., II SA/Bk 459/17; WSA w Olsztynie z 8 czerwca 2016 r., I SA/OI 217/16.

⁵⁰ Postanowienia: WSA w Warszawie z 27 października 2016 r., V SA/Wa 73/16; WSA w Krakowie z 30 maja 2016 r., III SA/Kr 447/16; NSA z 26 września 2023 r., II OSK 1951/23; z 20 listopada 2020 r., II OZ 991/20.

ochrony tymczasowej, podnoszą, że to wykonanie decyzji pozostaje w sprzeczności z interesem publicznym⁵¹.

Interesującym zagadnieniem jest także związek postanowienia sądu administracyjnego w przedmiocie ochrony tymczasowej z nadaniem zaskarżonej decyzji (postanowieniu) rygoru natychmiastowej wykonalności przez organ na podstawie art. 108 k.p.a. lub też z sytuacją, gdy natychmiastowa wykonalność wynika z ustawy. Z uwagi na ograniczenia objętościowe publikacji niecelowe byłoby szerokie rozwijanie tej myśli, jednakże zasadna jest teza, że gdy decyzja jest natychmiast wykonalna, wstrzymanie wykonania powinna nastąpić jedynie wyjątkowo oraz w szczególnie uzasadnionych wypadkach⁵². Stwierdzenie to rzecz jasna nie obejmuje przypadków, gdy rygor został wydany ze względu na wyjątkowo ważny interes strony, wówczas bowiem sytuacja co do zasady zmienia się na korzyść wnioskodawcy.

Godzi się również zauważyć, że niekiedy interes publiczny jest w ocenie prawodawcy tak istotny, że wprost wyłączył on stosowanie art. 61 § 3 p.p.s.a., co występuje przede wszystkim na gruncie ustaw odnoszących się do realizacji inwestycji strategicznych, zwłaszcza w obszarze energetyki, choć nie tylko⁵³.

4. Rodzaje (katalog) spraw z prymatem interesu publicznego w orzecznictwie

Sądy administracyjne, orzekając na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., odwołują się do interesu publicznego w różnorodnych sprawach i interpretują to pojęcie w sposób bardzo

⁵¹ Postanowienia: WSA w Gdańsku z 17 lipca 2017 r., I SA/Gd 855/17; WSA we Wrocławiu z 28 października 2016 r., IV SA/Wr 466/16; WSA w Warszawie z 8 marca 2017 r., IV SA/Wa 52/17; z 21 czerwca 2016 r., V SA/Wa 76/16; z 11 maja 2016 r., V SA/Wa 641/16; z 29 lutego 2016 r., III SA/Wa 3280/15; z 6 czerwca 2024 r., V SA/Wa 1098/24; z 10 stycznia 2024 r., IV SA/Wa 2773/23; NSA z 25 czerwca 2024 r., IFZ 75/24.

⁵² Do takiego wniosku prowadzi również lektura orzecznictwa. Zob. postanowienia: NSA z 24 maja 2023 r., I OSK 899/23; z 23 sierpnia 2018 r., II OZ 800/18; z 8 listopada 2023 r., II OZ 635/23; WSA w Warszawie z 5 czerwca 2024 r., V SA/Wa 506/24; z 6 czerwca 2023 r., VII SA/Wa 800/23; z 5 marca 2024 r., V SA/Wa 2586/23; z 18 stycznia 2023 r., V SA/Wa 1072/22; WSA w Gdańsku z 19 maja 2023 r., II SA/Gd 407/23; z 21 września 2023 r., II SA/Gd 787/23.

⁵³ Zob. np. art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2024 r. poz. 1410 ze zm.); art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 274); art. 31j ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1747); art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. poz. 1113 ze zm.); art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1839); art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2024 r. poz. 1286); art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie Krajowego Centrum Przetwarzania Danych (Dz.U. poz. 1501); art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1199); art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 182 ze zm.).

szeroki: od życia i zdrowia ludzkiego, przez ochronę zabytków, po opracowywanie innowacji przemysłowych. Przegląd bogatej judykatury pozwala na wskazanie wielu interesujących przypadków, zarówno takich, gdzie interes publiczny sprzyjał wnioskodawcy, jak i takich, gdzie stanowił on powód do nieuwzględnienia wniosku. Spotkać się można nie tylko z ugruntowaną linią orzecniczą w danej kategorii spraw, lecz także z niepowtarzającymi się stanami faktycznymi. Często też wartości stanowiące o interesie publicznym nie zostały nazwane przez sąd po imieniu. Wówczas należało je odczytać i nazwać na podstawie wywodów sądu. Na uwagę zasługują następujące z nich:

1) bezpieczeństwo i porządek państwa, w ramach czego wyodrębnić można sprawy dotyczące m.in.:

a) wpisu na listę osób i podmiotów wspierających agresję Rosji na Ukrainę⁵⁴,
b) ustanowienia tymczasowego zarządu przymusowego w związku z agresją Rosji na Ukrainę⁵⁵,

c) wydania polecenia przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 7a i 7b ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁵⁶ w związku z agresją Rosji na Ukrainę⁵⁷,

d) zwolnienia ze służby funkcjonariusza policji⁵⁸,

e) wydalenia cudzoziemca z terytorium RP, zobowiązania do powrotu⁵⁹ lub cofnięcia zezwolenia na pobyt⁶⁰ (z uwagi na delikatną materię tego typu spraw orzecznictwo nie jest jednolite⁶¹);

2) bezpieczeństwo ruchu drogowego, w ramach czego wyodrębnić można sprawy dotyczące m.in.:

a) zatrzymania prawa jazdy⁶²,

b) skierowania na badania lekarskie⁶³,

c) cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami⁶⁴.

⁵⁴ Postanowienia: NSA z 4 października 2022 r., III OZ 584/22; z 9 maja 2023 r., III OZ 207/23; z 28 maja 2024 r., II GZ 241/24; z 9 maja 2024 r., II GZ 180/24; WSA w Warszawie z 12 marca 2024 r., I SA/Wa 320/24.

⁵⁵ Postanowienie WSA w Warszawie z 16 maja 2024 r., V SA/Wa 889/24.

⁵⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.

⁵⁷ Postanowienia: WSA w Warszawie z 9 stycznia 2023 r., I SA/Wa 2547/22; NSA z 10 marca 2023 r., III OZ 101/23.

⁵⁸ Postanowienie WSA w Szczecinie z 19 grudnia 2012 r., II SA/Sz 1285/12.

⁵⁹ Postanowienia: NSA z 23 października 2014 r., II OZ 1107/14; z 18 maja 2021 r., II OZ 310/21; WSA w Warszawie z 11 września 2023 r., IV SA/Wa 2460/23.

⁶⁰ Postanowienia WSA w Warszawie: z 26 lutego 2016 r., IV SA/Wa 3739/15; z 28 września 2022 r., IV SA/Wa 1826/22.

⁶¹ Postanowienia WSA w Warszawie: z 31 października 2023 r., IV SA/Wa 1858/23; z 12 czerwca 2023 r., VIII SA/Wa 337/23.

⁶² Postanowienia: WSA w Gliwicach z 27 marca 2017 r., II SA/Gl 214/17; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 października 2016 r., II SA/Go 736/16.

⁶³ Postanowienia: WSA w Rzeszowie z 7 marca 2016 r., II SA/Rz 1539/15; NSA z 13 stycznia 2016 r., I OZ 1786/15; z 15 lipca 2016 r., I OZ 760/16; z 19 stycznia 2017 r., I OZ 8/17.

⁶⁴ Postanowienia: WSA w Warszawie z 4 maja 2023 r., VI SA/Wa 357/23; WSA w Gliwicach z 6 lutego 2023 r., II SA/Gl 143/23; z 3 października 2022 r., II SA/Gl 1205/22; z 3 czerwca 2019 r., II SA/Gl 704/19; z 19 sierpnia 2021 r., II SA/Gl 631/21; z 21 lutego 2022 r., II SA/Gl 145/22; WSA w Poznaniu z 22 września 2022 r., III SA/Po 663/22; WSA w Krakowie z 21 lipca 2022 r., III SA/Kr 762/22; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 lipca 2022 r., II SA/Go 286/22; NSA z 19 czerwca 2024 r., II GZ 173/24.

Poza tymi dwiema kategoriami wymienić warto: 3) ochronę środowiska i przyrody oraz bezpieczeństwo ekologiczne⁶⁵, 4) dobrostan zwierząt⁶⁶, 5) realizację inwestycji celu publicznego (zwłaszcza na kanwie skarg na decyzje wydane na podstawie art. 124 ust. 1 i ust. 1a u.g.n.)⁶⁷, 6) ochronę stanu technicznego zabytku⁶⁸, 7) realizację inwestycji drogowych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁶⁹, 8) ochronę zbiorowych praw pacjentów⁷⁰, 9) ochronę bezpieczeństwa pacjentów (na kanwie skarg na decyzje o zawieszeniu lekarza w prawie wykonywania zawodu)⁷¹, 10) utrzymanie porządku i czystości w gminach⁷², 11) bezpieczeństwo przeciwpożarowe⁷³, 12) bezpieczeństwo mienia⁷⁴, 13) ochronę działalności Ochotniczej Straży Pożarnej, 14) bezpieczeństwo meteorologiczne⁷⁵, 15) ochronę działalności jednostki kultury⁷⁶, 16) bezpieczeństwo środków pieniężnych zgroma-

⁶⁵ Postanowienia: NSA z 16 maja 2018 r., II OZ 466/18; z 7 marca 2023 r., III OZ 78/23 i III OZ 79/23; z 15 maja 2014 r., II OSK 2270/13; WSA w Białymstoku z 13 czerwca 2024 r., II SA/Bk 338/24; z 10 sierpnia 2023 r., II SA/Bk 520/23; WSA we Wrocławiu z 20 września 2016 r., II SA/Wr 548/16; z 20 kwietnia 2016 r., II SA/Wr 67/16; WSA w Warszawie z 18 czerwca 2024 r., IV SA/Wa 1301/24; z 2 czerwca 2016 r., VII SA/Wa 943/16; z 17 maja 2022 r., IV SA/Wa 667/22; z 25 czerwca 2024 r., V SA/Wa 147/24; WSA w Poznaniu z 15 marca 2023 r., II SA/Po 55/23.

⁶⁶ Postanowienie WSA w Gdańsku z 11 grudnia 2023 r., II SA/Gd 824/23.

⁶⁷ Postanowienia: WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 sierpnia 2023 r., II SA/Go 453/23; z 16 maja 2023 r., II SA/Go 81/23; WSA w Poznaniu z 10 maja 2018 r., II SA/Po 247/18; z 14 listopada 2016 r., II SA/Po 733/16; WSA we Wrocławiu z 8 czerwca 2022 r., II SA/Wr 196/22; NSA z 7 czerwca 2022 r., I OZ 214/22; z 28 stycznia 2022 r., I OZ 7/22; z 11 października 2019 r., I OZ 946/19.

⁶⁸ Postanowienia: NSA z 9 kwietnia 2024 r., II OZ 179/24; z 14 listopada 2023 r., II OSK 2302/23; z 16 października 2019 r., II OZ 928/19; WSA w Warszawie z 6 czerwca 2023 r., VII SA/Wa 800/23; WSA we Wrocławiu z 23 czerwca 2021 r., IV SA/Wr 158/21. Odmienne: NSA w postanowieniu z 6 kwietnia 2016 r., II OZ 256/16.

⁶⁹ Postanowienia: NSA z 26 września 2023 r., II OSK 1951/23; z 12 marca 2024 r., II OZ 122/24; z 16 grudnia 2022 r., II OZ 756/22; z 20 marca 2019 r., II OZ 195/19; z 5 kwietnia 2016 r., II OSK 614/16; z 19 stycznia 2023 r., II OZ 5/23; z 31 stycznia 2013 r., II OZ 42/13; z 18 grudnia 2014 r., II OZ 1356/14; z 4 kwietnia 2019 r., II OSK 757/19; z 29 listopada 2023 r., II OZ 682/23; z 18 grudnia 2014 r., II OZ 1356/14; z 31 stycznia 2013 r., II OZ 42/13; WSA w Białymstoku z 29 marca 2022 r., II SA/Bk 206/22; WSA we Wrocławiu z 25 sierpnia 2022 r., II SA/Wr 345/22; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 stycznia 2022 r., II SA/Go 996/21; WSA w Gliwicach z 19 lutego 2018 r., II SA/Gl 43/18; z 20 kwietnia 2018 r., II SA/Gl 564/18; WSA w Lublinie z 20 kwietnia 2016 r., II SA/Lu 108/16; z 26 września 2018 r., II SA/Lu 735/18; WSA w Bydgoszczy z 29 grudnia 2015 r., II SA/Bd 1348/15; WSA w Olsztynie z 9 listopada 2022 r., II SA/Ol 729/22.

⁷⁰ Postanowienia WSA w Warszawie: z 5 czerwca 2024 r., V SA/Wa 506/24; z 11 kwietnia 2024 r., V SA/Wa 59/24.

⁷¹ Postanowienia WSA w Warszawie: z 21 kwietnia 2023 r., V SA/Wa 2439/22; z 29 marca 2022 r., V SA/Wa 4827/21; z 21 maja 2018 r., VII SA/Wa 944/18; z 27 czerwca 2017 r., VII SA/Wa 693/17.

⁷² Postanowienie WSA w Białymstoku z 13 czerwca 2024 r., II SA/Bk 338/24.

⁷³ Postanowienia: WSA w Warszawie z 18 czerwca 2024 r., IV SA/Wa 1301/24; WSA w Gdańsku z 30 czerwca 2022 r., II SA/Gd 455/22; NSA z 7 kwietnia 2022 r., II OZ 214/22.

⁷⁴ Postanowienia: NSA z 15 maja 2014 r., II OSK 2270/13; z 23 lutego 2023 r., III OZ 79/23; z 16 października 2019 r., II OZ 928/19; WSA we Wrocławiu z 20 września 2016 r., II SA/Wr 548/16; z 20 kwietnia 2016 r., II SA/Wr 67/16; WSA w Warszawie z 15 maja 2024 r., VII SA/Wa 370/24; z 2 czerwca 2016 r., VII SA/Wa 943/16; WSA w Gliwicach z 26 lutego 2024 r., II SA/Gl 32/24; z 27 maja 2024 r., II SA/Gl 367/24; WSA w Poznaniu z 15 marca 2023 r., II SA/Po 55/23.

⁷⁵ Postanowienie WSA w Warszawie z 24 sierpnia 2022 r., V SA/Wa 560/22.

⁷⁶ Postanowienie NSA z 5 października 2006 r., II GZ 125/06 (orzeczenie tezowane).

dzonych na rachunkach bankowych oraz zapewnienie zgodności z prawem działania banku (na kanwie skarg na decyzje Komisji Nadzoru Finansowego o ustanowieniu wobec banku kuratora)⁷⁷, 17) poprawę jakości i bezpieczeństwa drogi⁷⁸, 18) bezpieczeństwo energetyczne⁷⁹, 19) ważny interes gospodarczy państwa⁸⁰, 20) zapobieganie naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz ryzyku niezrealizowania uchwały budżetowej lub planu finansowego jednostki samorządu terytorialnego⁸¹, 21) opracowywanie innowacji przemysłowych⁸², 22) ochronę interesu Skarbu Państwa przez zapobieganie prawnemu sporowi natury odszkodowawczej⁸³, 23) bezpieczeństwo systemu opieki zdrowotnej⁸⁴, 24) zapobiegnięcie zmniejszeniu środków lub pozbawieniu jednostki samorządu terytorialnego (gminy) środków na realizację zadań publicznych (zwłaszcza na kanwie skarg na decyzje zobowiązujące do zwrotu dotacji celowej⁸⁵, ale również decyzje podatkowe⁸⁶), 25) zapobiegnięcie ograniczeniu działalności lub likwidacji placówki oświatowej (przedszkola lub szkoły), w tym prowadzonej przez podmiot prywatny (na kanwie skarg na decyzje zobowiązujące do zwrotu dotacji oświatowej)⁸⁷, 26) zapobiegnięcie ograniczeniu działalności lub likwidacji podmiotu realizującego zadania służące interesowi publicznemu⁸⁸, 27) realizację inwestycji na potrzeby mistrzostw UEFA EURO 2012⁸⁹.

Na odrębne wyszczególnienie i podkreślenie zasługuje prawnie chronione dobro, jakim jest życie lub zdrowie ludzi. Sądy przyjmują, że w interesie publicznym leży ochrona tej nadrzędnej wartości w następujących sprawach: 1) z zakresu prawa budowlanego (zwłaszcza w związku ze stwierdzeniem przez organ nadzoru budowlanego złego stanu technicznego⁹⁰, w tym także w przedmiocie nakazu

⁷⁷ Postanowienia: NSA z 30 czerwca 2020 r., II GSK 383/20; WSA w Warszawie z 30 czerwca 2022 r., VI SA/Wa 301/22; z 12 maja 2022 r., VI SA/Wa 1213/22.

⁷⁸ Postanowienie NSA z 5 października 2023 r., II OZ 546/23.

⁷⁹ Postanowienia: NSA z 18 lipca 2023 r., III OZ 331/23; z 28 stycznia 2022 r., I OZ 7/22; z 23 lutego 2023 r., III OZ 79/23; WSA w Poznaniu z 10 maja 2018 r., II SA/Po 247/18; z 14 listopada 2016 r., II SA/Po 733/16.

⁸⁰ Postanowienie NSA z 28 stycznia 2022 r., I OZ 7/22.

⁸¹ Postanowienie NSA z 14 grudnia 2023 r., I OZ 595/23.

⁸² Postanowienie WSA w Opolu z 21 lutego 2024 r., I SA/Op 343/23.

⁸³ Postanowienia: WSA w Lublinie z 20 listopada 2019 r., II SA/Lu 654/19; z 12 września 2018 r., II SA/Lu 737/18; WSA w Szczecinie z 17 stycznia 2019 r., II SA/Sz 1319/18.

⁸⁴ Postanowienie WSA w Warszawie z 21 grudnia 2004 r., III SA/Wa 604/04.

⁸⁵ Postanowienia: NSA z 20 sierpnia 2014 r., II GZ 440/14; z 28 października 2015 r., II GSK 2545/15; z 28 października 2015 r., II GSK 2545/15; WSA w Warszawie z 15 marca 2024 r., V SA/Wa 390/24; z 7 lipca 2023 r., V SA/Wa 606/23; z 7 sierpnia 2024 r., V SA/Wa 1213/24.

⁸⁶ Postanowienie WSA w Poznaniu z 18 grudnia 2015 r., I SA/Po 2201/15.

⁸⁷ Postanowienia: WSA w Warszawie z 6 czerwca 2024 r., V SA/Wa 1098/24; WSA w Gliwicach z 16 maja 2023 r., III SA/Gl 207/23; z 17 maja 2022 r., III SA/Gl 1788/21; z 10 maja 2022 r., III SA/Gl 1789/21; z 20 marca 2023 r., III SA/Gl 821/22; z 16 marca 2023 r., III SA/Gl 822/22; WSA we Wrocławiu z 30 listopada 2022 r., III SA/Wr 445/22; z 14 lipca 2022 r., III SA/Wr 274/22; z 8 lipca 2022 r., III SA/Wr 369/22.

⁸⁸ Postanowienie WSA w Olsztynie z 28 września 2022 r., I SA/Ol 389/22.

⁸⁹ Postanowienia: WSA w Warszawie z 21 marca 2013 r., IV SA/Wa 314/13; WSA w Gliwicach z 5 kwietnia 2024 r., III SA/Gl 1045/23; z 9 stycznia 2023 r., III SA/Gl 916/22.

⁹⁰ Postanowienia: NSA z 17 kwietnia 2024 r., II OZ 198/24; z 23 marca 2023 r., II OZ 138/23; z 3 marca 2023 r., II OZ 103/23; z 4 kwietnia 2024 r., II OSK 577/24; z 15 maja 2014 r., II OSK 2270/13; z 23 czerwca 2016 r., II OZ 665/16; z 13 kwietnia 2016 r., II OSK 729/16; z 27 lutego 2024 r., II OZ 92/24;

rozbiórki⁹¹, obowiązku opróżnienia budynku z osób⁹² lub przywrócenia poprzedniego sposobu użytkowania⁹³), 2) z zakresu gospodarki odpadami⁹⁴, w tym w związku z zagrożeniem epidemiologicznym⁹⁵, 3) w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie placówki całodobowej opieki⁹⁶, 4) z zakresu nadzoru sanitarnego⁹⁷, 5) o wymiarzenie kary pieniężnej za wprowadzenie do obrotu środków zastępczych⁹⁸, 6) w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki⁹⁹, 7) w przedmiocie zakazu udostępniania wyrobu budowlanego¹⁰⁰.

5. Podsumowanie

Sądy administracyjne przy ocenie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu powinny zawsze starannie wyważać interes publiczny i indywidualny i dawać pierwszeństwo temu, który *ad casum* na to zasługuje. W demokratycznym państwie prawa akcentuje się bowiem równowagę pomiędzy nimi, choć niewątpliwie wyważenie słusznego interesu w sprawie jest kwestią niezmiernie trudną, opartą na elementach ocennych¹⁰¹. W dążeniu do harmonizowania interesu publicznego i interesu indywidualnego pomocne mogłoby się okazać skorzystanie z przewidzianego na gruncie art. 61 § 3 p.p.s.a. wstrzymania wykonania aktu jedynie w części, jednakże wydaje się, że na przeszkodzie stoi zasada skargowości¹⁰².

Istnieją przy tym takie rodzaje spraw, w których realizacja interesu publicznego stanowi istotę i główny cel wydania decyzji administracyjnej. Wówczas sąd nie powinien ignorować woli prawodawcy, gdyż może to zniweczyć sens ustawy¹⁰³. Ponadto – jeżeli spojrzeć na to z innej perspektywy – skarżący, gdy interes publiczny zdaje się przeważać na niekorzyść jego własnego interesu, musi zaprezentować przed sądem szczególnie mocną argumentację, zwłaszcza że – przynajmniej w warstwie teoretycznoprawnej – interes publiczny sprzyja również realizacji jego

z 6 czerwca 2022 r., II OZ 323/22; z 18 stycznia 2024 r., II OZ 18/24 i II OZ 19/24; z 14 listopada 2023 r., II OSK 2302/23; z 16 maja 2018 r., II OSK 1104/17; z 16 maja 2018 r., II OZ 477/18; WSA w Warszawie z 4 października 2023 r., VIII SA/Wa 475/23; z 15 maja 2024 r., VII SA/Wa 370/24; WSA w Gliwicach z 26 lutego 2024 r., II SA/Gl 32/24; z 27 maja 2024 r., II SA/Gl 367/24.

⁹¹ Postanowienia: WSA we Wrocławiu z 20 września 2016 r., II SA/Wr 548/16; z 20 kwietnia 2016 r., II SA/Wr 67/16; WSA w Warszawie z 2 czerwca 2016 r., VII SA/Wa 943/16.

⁹² Postanowienie NSA z 6 lutego 2018 r., II OZ 56/18.

⁹³ Postanowienie NSA z 7 kwietnia 2022 r., II OZ 214/22.

⁹⁴ Postanowienia: WSA w Poznaniu z 15 marca 2023 r., II SA/Po 55/23; WSA w Warszawie z 17 maja 2022 r., IV SA/Wa 667/22.

⁹⁵ Postanowienie WSA w Gliwicach z 19 maja 2014 r., II SA/Gl 1891/13.

⁹⁶ Postanowienie NSA z 7 maja 2024 r., I OZ 204/24.

⁹⁷ Postanowienie WSA w Opolu z 3 grudnia 2021 r., II SA/Op 525/21.

⁹⁸ Postanowienia: WSA w Poznaniu z 21 kwietnia 2015 r., IV SA/Po 169/15; z 22 grudnia 2014 r., II SA/Po 967/14; NSA z 30 sierpnia 2013 r., II OZ 693/13.

⁹⁹ Postanowienie WSA w Warszawie z 2 lipca 2024 r., V SA/Wa 2709/23.

¹⁰⁰ Postanowienie WSA w Warszawie z 25 czerwca 2024 r., V SA/Wa 147/24.

¹⁰¹ Zob. wyrok NSA z 1 grudnia 2016 r., II OSK 1097/16.

¹⁰² B. Dauter, komentarz do art. 61, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, s. 264. Autor stwierdza, że nie jest również dopuszczalne wyjście poza granice wniosku, np. wstrzymanie zaskarżonego aktu w całości, gdy strona domaga się jego wstrzymania w części.

¹⁰³ Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16 maja 2023 r., II SA/Go 81/23.

interesu indywidualnego. Nie budzi też wątpliwości, że gdy sąd uwzględnia interes publiczny w opozycji do wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej, ma on obowiązek nie tylko wskazać, o jaki interes publiczny chodzi, lecz także uzasadnić, że jest on na tyle ważny i znaczący, że to właśnie jemu należy nadać prymat w konkretnej sprawie¹⁰⁴.

Bibliografia załącznikowa

- Blicharz J., *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. 40
- Boć J., *Przesłanki rozwoju ingerencji administracji*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004
- 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., *Wniosek o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności przez sąd administracyjny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 2
- Daniel P., *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013
- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2024
- Duniewska Z., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego. Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019
- Jakimowicz W., *Interes publiczny*, w: W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024
- Kmiecik Z., *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5
- Kmiecik Z., Wegner J., Wojtuń M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023
- Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2016, t. 63, nr 2
- Lang J., *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, w: *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji*, red. A. Błaś, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. 38
- Longchamps F., *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936
- Makaruk I., *Wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 3
- Pękański P., *Od interesu społecznego do interesu publicznego w prawie administracyjnym*, w: *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2021
- Ryms W., *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane)*, Warszawa 2003
- Sawuła R., *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł – Rzeszów 2008
- Skoczylas A., Gomułowicz A., *Prawo administracyjne – aspekt orzeczniczy*, w: A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*, Warszawa 2013

¹⁰⁴ Zob. na gruncie k.p.a. wyrok SN z 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93 oraz wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r., SA 820/81.

- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009
- Wegner J., *Instytucja wstrzymania wykonania decyzji przed sądem administracyjnym – skuteczny środek prawny czy relikw przeszłości? – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.11.2022 r., II GPS 2/22*, „Glosa” 2024, nr 2
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986
- Żurawik A., *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12

Summary

of the article: **Public interest and interim protection in administrative court proceedings**

The subject of the analysis contained in this article is the consideration of the public interest when deciding on applications to suspend the execution of an act on the basis of Article 61(3) p.p.s.a. This phenomenon is increasingly visible in the judiciary. The author briefly explains the general clause of public interest and indicates that seeing it in a case pending before an administrative court sometimes confirms the legitimacy of granting temporary protection to the applicant, while at other times it is an ‘unwritten’ negative prerequisite, inducing the court to refuse to provide temporary protection to the applicant. The author is of the opinion that such a line of jurisprudence, going – especially in the second of the above-mentioned cases – beyond the literal wording of Article 61 § 3 p.p.s.a., deserves full approval. As proof of their considerations, a very large number of judgments were presented in which administrative courts referred to the public interest clause. The values that underpinned the prioritisation of the public interest in selected judgments were also singled out.

Keywords: interim protection, suspension of execution of an act, administrative court proceedings, public interest

Mgr Filip Prusik-Serbinowski

[Pracownik administracji publicznej; współpracownik Katedry Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego;
OID: <https://orcid.org/0000-0003-0235-688X>]

Zasada dyspozycyjności w polskiej procedurze administracyjnej na przykładzie wniosku o umorzenie postępowania oraz cofnięcia odwołania

Streszczenie: Postępowanie administracyjne opiera się na zasadach skargowości i oficjalności. Pochodną zasady skargowości jest zasada dyspozycyjności, która zapewnia stronie możliwość rozporządzania przedmiotem postępowania i wnoszonymi środkami ochrony prawnej. Celem artykułu jest ocena stopnia realizacji tej zasady na przykładzie dwóch instytucji, w których znajduje ona swój wyraz, tj. wniosku o umorzenie postępowania oraz cofnięcia odwołania. Przeprowadzona analiza dogmatycznoprawna, uwzględniająca stanowiska doktryny i orzecznictwa, prowadzi do wniosku o znikomym stopniu realizacji zasady dyspozycyjności.

Słowa kluczowe: zasada skargowości, zasada oficjalności, zasada dyspozycyjności, umorzenie postępowania administracyjnego, cofnięcie odwołania

1. Zasada dyspozycyjności w polskiej procedurze administracyjnej

W polskiej procedurze administracyjnej współwystępują i przenikają się zasady oficjalności i skargowości. Oficjalność wiąże się ze specyfiką działań podejmowanych przez organy administracji publicznej, a w szczególności z możliwością (często obowiązkiem) kształtowania stosunków społecznych z użyciem władztwa administracyjnego z urzędu – bez inicjatywy jednostki, w tym wbrew jej woli. Przejawem tego jest możliwość wszczęcia postępowania z urzędu. Natomiast zasada skargowości występuje, gdy administracja może kształtować stosunki prawne wyłącznie na wniosek jednostki¹.

W doktrynie zauważono, że postępowania zmierzające do nałożenia obowiązku lub odebrania uprawnienia zazwyczaj wszczyna się z urzędu, natomiast postępowania, których przedmiotem jest nadanie uprawnienia – na wniosek strony². Jednakże o możliwości wszczęcia postępowania na zasadzie oficjalności lub skargowości w każdym konkretnym przypadku decydują przepisy prawa materialnego³.

¹ Por. A. Matan, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, wyd. 3, Warszawa 2010, LEX.

² B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 16, Warszawa 2019, s. 375.

³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Głosa do postanowienia NSA z dnia 3 grudnia 1987, SAB/Wr 8/87*, OSP 1990, z. 11–12, poz. 397, teza 1.

Pochodną⁴ zasady skargowości jest zasada dyspozycyjności, zwana także zasadą rozporządzalności. Zasada skargowości wyznacza granice zasady rozporządzalności w postępowaniu w danej sprawie. Zasada skargowości przejawia się tym, że to strona rozporządza swoim prawem zarówno co do wszczęcia postępowania, jak i co do rodzaju i zakresu żądania. Organ jest związany wolą strony, a zatem nie może zmienić jej żądania, jedynie powinien ją wezwać do sprecyzowania żądania w przypadku jego niejasności⁵. Z kolei już po wszczęciu postępowania strona może wpływać na jego tok m.in. przez żądanie zawieszenia postępowania lub cofnięcie żądania⁶. Zasada dyspozycyjności ma więc zapewniać stronie możliwość rozporządzania przedmiotem postępowania i procesowymi środkami ochrony prawnej w granicach, w jakich nie zagraża to interesowi społecznemu⁷.

Tak rozumianą zasadę dyspozycyjności przeciwstawić można zasadzie oficjalności, zgodnie z którą organ decyduje o wszczęciu postępowania, a w konsekwencji jest jego gospodarzem i nim rozporządza. Mimo że zasada dyspozycyjności w postępowaniu administracyjnym (w szczególności w porównaniu np. z postępowaniem cywilnym) obecna jest w mniejszym stopniu niż zasada oficjalności⁸, to nie można jej postrzegać jako wyjątku od tej ostatniej. Zasady te są równorzędne i ich skutki w określeniu pozycji jednostki wobec organu administracji publicznej muszą mieć tę samą rangę⁹.

Powyższe rozważania wstępne pozwalają na przejście do analizy dwóch przepisów, w których zasada dyspozycyjności znajduje wyraz. Analiza obejmie regulację wniosku o umorzenie postępowania oraz cofnięcia odwołania. Stanowią one kluczowe przejawy zasady dyspozycyjności, dotyczą bowiem bytu samego postępowania głównego¹⁰. Kolejne części artykułu wypełnia zatem dogmatycznoprawna, uwzględniająca poglądy doktryny i orzecznictwa, analiza wybranych regulacji. Jej wynik pozwoli na ocenę stopnia realizacji zasady dyspozycyjności oraz sformułowanie uwag krytycznych i wniosków *de lege ferenda*.

⁴ W doktrynie i orzecznictwie niejednokrotnie pojawiają się sformułowania sugerujące tożsamość zasad skargowości i dyspozycyjności, co jednak jest błędem. Zasada skargowości dotyczy głównie prawa do zainicjowania postępowania, a zasada dyspozycyjności – możliwości wpływu na przebieg postępowania i jego zakończenie. Szerzej: B. Adamiak, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2020, s. 167 i nast.

⁵ Zob. wyrok NSA z 25 października 2005 r., I OSK 185/05.

⁶ B. Adamiak, w: *System prawa administracyjnego...*, t. 9, s. 167 i nast.

⁷ J. Morky, *Odwolalność czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973, s. 115, cyt. za: Z.R. Kmieciak, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 195.

⁸ Zob. A. Gill, *Działanie zasady rozporządzalności na przykładzie fakultatywnego umorzenia ogólnego postępowania administracyjnego*, w: *Kryzys prawa administracyjnego?*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, t. 4, *Wykłady i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012, s. 217.

⁹ J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 listopada 1999 r., II SA/Kr 1191/99*, OSP 2000, z. 7–8, poz. 112.

¹⁰ Inne przepisy będące przejawem zasady dyspozycyjności dotyczą kwestii wypadkowych (jak art. 98 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.) czy też wyłącznie postępowania wznowieniowego (jak art. 147 zd. 2 k.p.a.).

2. Wniosek o umorzenie postępowania administracyjnego

Wniosek o umorzenie postępowania uregulowany został w art. 105 § 2 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym. Przepis ten stanowi podstawę tzw. fakultatywnego umorzenia postępowania. Przed jego analizą pod kątem realizacji zasady dyspozycyjności, poczynić należy kilka uwag o charakterze porządkującym.

Po pierwsze, podkreślić należy rozdzielność ww. przepisu i art. 105 § 1 k.p.a. Ten ostatni znajduje bowiem zastosowanie w przypadku bezprzedmiotowości postępowania. Ta zaś jest okolicznością o charakterze obiektywnym, a w przypadku jej wystąpienia organ ma obowiązek umorzyć postępowanie. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szersze omówienie pojęcia bezprzedmiotowości postępowania, natomiast istotne jest ustalenie, który z ww. przepisów znajduje zastosowanie w przypadku wniosku strony o umorzenie postępowania, które może być prowadzone wyłącznie na wniosek. W takiej sytuacji mówi się także o „cofnięciu wniosku”. Określenie to nie ma wprawdzie podstaw w przepisach k.p.a., jednak trafniej oddaje istotę omawianej sytuacji.

Wracając zatem do *meritum*: w przedmiotowej kwestii można zasadniczo wyróżnić dwa poglądy. Zgodnie z pierwszym z nich cofnięcie przez stronę wniosku potraktować należy jako wniosek o umorzenie postępowania i ocenić w świetle przesłanek wymienionych w art. 105 § 2 k.p.a.¹¹ Konsekwencją takiego stanowiska jest to, że umorzenie postępowania opartego na zasadzie skargowości w przypadku cofnięcia wniosku przez jedynego wnioskodawcę nadal zależeć będzie od oceny i uznania organu. Jak wskazuje A. Gill, „można zatem odnieść wrażenie, że w następstwie wniesienia podania postępowanie uniezależnia się w pewnym sensie od osoby, na której żądanie zostało wszczęte, a wnioskodawca traci do pewnego stopnia wpływ na postępowanie prowadzone w «jego» sprawie, gdyż sprzeciw innej osoby mającej status strony może w konsekwencji obligować organ do wydania decyzji, która utraciła dla wnioskodawcy swe gospodarcze uzasadnienie. Mogłoby na przykład dojść do nadania stronie uprawnienia wbrew jej woli”¹². Rezultat takiej wykładni art. 105 k.p.a. nie jest możliwy do zaakceptowania z punktu widzenia logicznego i aksjologicznego.

Przechodząc zatem do drugiego z poglądów, warto przywołać wyrok WSA w Gdańsku z 13 października 2010 r., II SA/Gd 586/10, w którym wskazano, że „w sytuacji, gdy jednostka posiada wyłączne uprawnienie do zainicjowania postępowania administracyjnego, tym bardziej służy jej uprawnienie do rezygnacji z jego dalszego prowadzenia”¹³. Taka rezygnacja pociąga za sobą skutek w postaci bezprzedmiotowości postępowania, ponieważ przedmiot postępowania, warunkujący

¹¹ Zob. wyroki: WSA w Poznaniu z 16 grudnia 2009 r., II SA/Po 652/09; WSA w Rzeszowie z 21 lutego 2012 r., II SA/Rz 1149/11.

¹² A. Gill, *op. cit.*, s. 222.

¹³ Wyrok WSA w Gdańsku z 13 października 2010 r., II SA/Gd 586/10, CBOSA.

istnienie stosunku materialnoprawnego, oznaczony we wniosku, przestaje istnieć. Oznacza to, że z chwilą wycofania wniosku odpada jeden z koniecznych elementów sprawy administracyjnej. W takiej sytuacji należy umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe, na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.¹⁴ Pogląd ten, dominujący obecnie w orzecznictwie i doktrynie, należy w pełni podzielić. Co do zakresu zastosowania art. 105 § 1 i 2 k.p.a. trafnie wypowiedział się M. Kotulski, który wskazał, że art. 105 § 2 k.p.a. ma zastosowanie wyłącznie do postępowań administracyjnych, które mogą być prowadzone także z urzędu, a do postępowań prowadzonych tylko na wniosek przepis ten ma zastosowanie jedynie wówczas, gdy wniosek o wszczęcie postępowanie złożony został przez więcej niż jeden podmiot, a sprzeciw pochodzi od jednego z pozostałych wnioskodawców¹⁵.

W kwestii relacji między omawianymi przepisami należy wskazać, że art. 105 § 1 k.p.a. ma pierwszeństwo przed art. 105 § 2 k.p.a. Przejawia się to m.in. w tym, że jeśli strona we wniosku o umorzenie postępowania powoła okoliczności świadczące o jego bezprzedmiotowości, to organ nie może orzekać na podstawie art. 105 § 2 k.p.a., lecz taki wniosek powinien potraktować jako materiał do rozpatrzenia z urzędu pod kątem ewentualnego zastosowania art. 105 § 1 k.p.a.¹⁶

Należy także zwrócić uwagę, że z art. 105 § 2 k.p.a. nie wynika wprost, co powinien zrobić organ w przypadku nieuwzględnienia wniosku strony o umorzenie postępowania. Jak wskazał NSA w wyroku z 5 sierpnia 2003 r., II SA/Po 112/03, „Stanowisko organu administracji publicznej w zakresie niezasadności wniosku o umorzenie postępowania administracyjnego powinno być wyrażone przez wydanie decyzji merytorycznej. Żaden przepis prawa, w tym art. 105 k.p.a., nie daje podstaw do wydania decyzji ani postanowienia o odmowie umorzenia postępowania”¹⁷. Powyższy pogląd jest zasadniczo podzielane w doktrynie¹⁸ i nowszym orzecznictwie sądowoadministracyjnym¹⁹.

O ile bezsporne jest, że niedopuszczalne jest wydanie decyzji o odmowie umorzenia postępowania, o tyle pojawiają się poglądy, że organ powinien wydać postanowienie w tym przedmiocie. Jak wskazuje G. Łaszczyca, w przypadku fakultatywnego umorzenia postępowania „każde «wystąpienie strony» o umorzenie postępowania wymaga podjęcia rozstrzygnięcia. Obowiązek taki wynika z samej istoty zasady dyspozycyjności, na której oparta jest konstrukcja umorzenia

¹⁴ Zob. wyroki NSA: z 26 września 2001 r., V SA 381/01; z 4 sierpnia 2011 r., I OSK 1397/10; z 14 września 2011 r., II OSK 1339/10; z 2 marca 2012 r., II OSK 2463/10; z 9 marca 2012 r., I OSK 394/11.

¹⁵ M. Kotulski, *Kilka uwag o sposobach zakończenia postępowania administracyjnego*, cz. 3, „Casus” 2008, nr 1, s. 38.

¹⁶ Z.R. Kmiecik, *Instancja i tryb postępowania administracyjnego a prawo strony do żądania jego umorzenia*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5, s. 62.

¹⁷ Wyrok NSA z 5 sierpnia 2003 r., II SA/Po 112/03, CBOSA.

¹⁸ Zob. K. Świderski, *Głosa do wyroku NSA z dnia 5 sierpnia 2003 r., II SA/Po 112/03*, „Casus” 2004, nr 2, s. 16 i nast.; M. Romańska, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knyśiak-Sudyka, wyd. 2, Warszawa 2019, s. 757.

¹⁹ Zob. wyroki WSA: w Gdańsku z 16 listopada 2006 r., II SA/Gd 141/06; z 15 kwietnia 2009 r., II SA/Gd 767/08; w Łodzi z 9 lutego 2007 r., II SA/Ld 1096/06; w Olsztynie z 10 lutego 2011 r., II SA/Ol 897/10; w Warszawie z 5 listopada 2015 r., VII SA/Wa 407/15; w Gliwicach z 2 czerwca 2016 r., IV SA/Gl 1173/15; w Białymstoku z 7 czerwca 2019 r., II SAB/Bk 24/19.

fakultatywnego. Skoro stronie postępowania, na żądanie której postępowanie zostało wszczęte, przysługuje wyraźne uprawnienie do wystąpienia o umorzenie postępowania, to odmowa jego realizacji musi mieć bezpośrednią postać procesową. Znaczenie zasady dyspozycyjności dla pozycji strony postępowania sprzeciwia się dopuszczalności ustosunkowania się przez organ administracji publicznej do tej kwestii dopiero w decyzji kończącej postępowanie (jednocześnie merytorycznej). Wydaje się, że właściwą formą odmowy fakultatywnego umorzenia postępowania jest postanowienie administracyjne jako akt dotyczący kwestii wynikłej w toku postępowania i nierozstrzygającej o istocie sprawy (art. 123 § 2). Kodeks nie przewiduje tu zażaleń. Strona będzie mogła je zaskarżyć dopiero w odwołaniu od decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty²⁰.

Odnosząc się do powyższego poglądu, należy stwierdzić, że punktem wyjścia do rozważań o tym, czy organ powinien wydać postanowienie o odmowie umorzenia postępowania, powinno być rozstrzygnięcie fundamentalnego sporu co do tego, czy art. 123 k.p.a. może stanowić samodzielną podstawę do wydania postanowienia. Wykracza to w sposób oczywisty poza ramy niniejszego opracowania, natomiast nie można się zgodzić z G. Łaszczycą, że o dopuszczalności i zasadności wydawania takiego postanowienia mogłaby decydować sama zasada dyspozycyjności, gdyż nie może ona przesądzać o istnieniu podstawy prawnej do wydania postanowienia administracyjnego. Niezależnie od powyższego, nawet gdyby uznać, że istnieje podstawa prawna do wydania postanowienia o odmowie umorzenia postępowania, to jego niewydanie byłoby uchybieniem niemającym wpływu na wynik sprawy²¹.

Podobnie brak odniesienia się do wniosku o umorzenie postępowania w decyzji stanowi naruszenie art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a., które jednak nie zawsze będzie miało wpływ na wynik sprawy²². Natomiast wydanie decyzji pomimo skutecznego „cofnięcia wniosku” jest równoznaczne z wydaniem jej w warunkach bezprzedmiotowości postępowania, co stanowi rażące naruszenie prawa²³.

Przechodząc do dalszej analizy art. 105 § 2 k.p.a., należy wskazać, że w przepisie tym wyraz znajduje zasada dyspozycyjności względnej²⁴, gdyż żądanie strony umorzenia postępowania podlega ocenie organu i to organ ostatecznie decyduje o zasadności jego uwzględnienia²⁵.

Z omawianego przepisu wyprowadzić można następujące warunki dopuszczalności umorzenia postępowania na wniosek strony²⁶:

1. postępowanie administracyjne zostało wszczęte na wniosek strony;
2. postępowanie administracyjne jest w toku;

²⁰ G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 228 i nast.

²¹ Zob. wyroki WSA w Warszawie z 17 grudnia 2008 r., VIII SA/Wa 354/08 i VIII SA/Wa 355/08.

²² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16 grudnia 2004 r., IV SA 251/03.

²³ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 6 listopada 2014 r., II SA/Kr 278/14.

²⁴ H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 138.

²⁵ Zob. np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 sierpnia 2010 r., II SA/Go 279/10.

²⁶ G. Łaszczyca, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002, s. 84–93.

3. o umorzenie postępowania wystąpiła strona, na której wniosek to postępowanie zostało wszczęte;

4. inne strony nie zgłaszają sprzeciwu²⁷;

5. umorzenie postępowania nie jest sprzeczne z interesem społecznym.

Przesłanki te muszą być spełnione łącznie. Szerszego umówienia wymaga ostatnia z nich. Interes społeczny jest klauzulą generalną o dużym stopniu ogólności²⁸. Określenie treści pojęcia interesu społecznego w sposób abstrakcyjny nie jest możliwe. Organ powinien zatem tego dokonać na gruncie każdej konkretnej sprawy²⁹. W ramach konkretyzacji tego pojęcia należy odwołać się do wartości wpływających z całokształtu systemu prawnego oraz uwarunkowań, jakie legły u podstaw użycia tego pojęcia przez ustawodawcę w danym akcie i przepisie prawnym³⁰.

W przypadku art. 105 § 2 k.p.a. klauzula interesu społecznego działa przeciw interesowi strony. Organ, jeżeli nie uwzględni żądania strony, ma zatem obowiązek wykazać, że skonkretyzowany interes społeczny sprzeciwia się umorzeniu postępowania³¹.

Choć nie wynika to wprost z omawianego przepisu, przyjąć należy, że interes społeczny będzie się sprzeciwiał umorzeniu postępowania zawsze, gdy mogłoby to doprowadzić do utrzymania stanu niezgodnego z prawem³², tj. np. umorzeniu postępowania nieważnościowego w stosunku do decyzji obciążonej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.³³ lub umorzeniu postępowania w sprawie samowoli budowlanej³⁴.

Zdaniem A. Wróbla spełnienie wszystkich przesłanek wynikających z art. 105 § 2 k.p.a. obliuguje organ do umorzenia postępowania³⁵. Z poglądem tym nie zgadza się większość przedstawicieli doktryny³⁶. Wskazać należy, że użyty w omawianym

²⁷ Oznacza to, że nie jest wymagana zgoda pozostałych stron, wymaga się jedynie braku ich sprzeciwu. Organ prowadzący postępowanie ma jednak obowiązek stworzyć stronom warunki do zgłoszenia sprzeciwu, tj. co najmniej poinformować je o wniosku o umorzenie postępowania i o możliwości wniesienia wobec niego sprzeciwu. Zob. tamże. s. 91.

²⁸ M. Mincer, *Pojęcia niedookreślone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1984, nr 708, s. 97.

²⁹ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 16 czerwca 2008 r., II SA/Bd 111/08.

³⁰ Zob. wyrok NSA z 20 listopada 1990 r., II SA 759/90; wyrok SN z 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93.

³¹ A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2020, s. 574.

³² Zob. wyrok NSA z 6 lutego 1995 r., II SA 1835/93.

³³ B. Adamiak i Z. R. Kmiecik całkowicie wykluczają dopuszczalność zastosowania art. 105 § 2 k.p.a. w postępowaniu nieważnościowym. Zob. B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, PiP 2001, z. 8, s. 29; Z.R. Kmiecik, *Instancja...*, s. 67.

³⁴ Obecnie, zgodnie z art. 53a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.), postępowania w sprawie samowoli budowlanej wszczyna się wyłącznie z urzędu, niemniej przed wejściem w życie tego przepisu w orzecznictwie dominował pogląd, że postępowanie w sprawie samowoli budowlanej może być wszczęte zarówno z urzędu, jak i na wniosek (np. wyrok NSA z 27 stycznia 2015 r., II OSK 1534/13).

³⁵ A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 574.

³⁶ Zob. A. Krawczyk, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróściewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 603; M. Romańska, w: *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 752; G. Łaszczyca, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*; Z.R. Kmiecik, *Instancja...*, s. 61–62.

przepisie zwrot „organ może” wprost przesądza, że umorzenie postępowania pozostawiono uznaniu organu, którym jednak dysponuje on dopiero w przypadku spełnienia wszystkich przesłanek dopuszczalności umorzenia postępowania. Niespełnienie którejkolwiek z nich oznacza niedopuszczalność umorzenia postępowania.

Zgodzić się należy natomiast z Z.R. Kmieciem³⁷, że rozstrzygając w sprawie umorzenia postępowania na żądanie strony, organ ma wyjątkowo szeroką, „podwójną” swobodę. Swoboda ta wynika z tego, że jedna z przesłanek dopuszczalności umorzenia postępowania ma charakter pojęcia nieostrego, oraz z mającego swoją podstawę w zwrocie „organ może” uznania administracyjnego. Wydaje się jednak, że jedynie wyjątkowo mogą wystąpić sytuacje, w których pomimo spełnienia wszystkich przesłanek pozytywnych organ znajdzie dostateczne podstawy do odmowy uwzględnienia żądania strony. Jak wskazuje A. Wróbel³⁸ w odniesieniu do podobnie skonstruowanego art. 98 § 1 k.p.a., przy braku sprzeciwu innych stron oraz zagrożenia dla interesu społecznego odmowa uwzględnienia żądania strony „musiałaby zostać uznana za przejaw bezinteresownej szykany ze strony organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie, a ustanowienie wymienionych w tym przepisie przesłanek byłoby najoczywiściej zbędne”. Wynika to m.in. z faktu, że to interes społeczny i słuszny interes stron stanowią podstawowe dyrektywy wyboru konsekwencji przy korzystaniu przez organ z uznania administracyjnego³⁹.

Podsumowując rozważania dotyczące wniosku o umorzenie postępowania, należy zwrócić uwagę na istotne rozróżnienie między żądaniem umorzenia postępowania a cofnięciem wniosku w przypadku postępowania wszczynanego wyłącznie na zasadzie skargowości. Są to dwie różne sytuacje. Tylko do pierwszej z nich zastosowanie znajdzie art. 105 § 2 k.p.a., druga zaś będzie oznaczała bezprzedmiotowość postępowania, a więc konieczność jego umorzenia na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.

W przypadku wniosku o umorzenie postępowania zasada dyspozycyjności realizowana jest w niewielkim stopniu. Należy bowiem zauważyć, że aby był on skuteczny, nie może spotkać się ze sprzeciwem pozostałych stron, a ponadto podlega ocenie organu, która przeprowadzana jest w warunkach „podwójnej” władzy dyskrecyjnej organu, przejawiającej się w wykładni klauzuli generalnej interesu społecznego oraz w podejmowaniu rozstrzygnięcia na gruncie uznania administracyjnego. Wydaje się jednak, że tak ograniczone zastosowanie zasady dyspozycyjności w tym przypadku jest uzasadnione, gdyż postępowania administracyjne, które mogą być wszczynane z urzędu, zasadniczo mają na celu realizację interesu publicznego, pozbawiony uzasadnienia zaś byłby obowiązek organu umorzenia postępowania wszczętego na żądanie strony, gdy organ następnie mógłby wszcząć postępowanie w tej samej sprawie z urzędu.

³⁷ Z.R. Kmieć, *Instancja...*, s. 62.

³⁸ A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 547.

³⁹ Wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r., SA 820/81.

3. Cofnięcie odwołania

W postępowaniu odwoławczym bezwzględnie obowiązuje zasada skargowości⁴⁰, a jego wszczęcie z urzędu (np. w wyniku rozpatrzenia odwołania wniesionego z uchybieniem terminowi lub obciążonego brakami formalnymi) stanowi rażące naruszenie prawa⁴¹. Rozważyć zatem należy, w jakim stopniu przekłada się to na obowiązywanie w postępowaniu odwoławczym zasady dyspozycyjności po jego prawidłowym wszczęciu⁴².

W pierwszej kolejności zaznaczyć należy, że nie jest całkowicie wykluczone stosowanie art. 105 § 2 k.p.a. w postępowaniu przed organem drugiej instancji, jednakże skutki spełnienia przesłanek wymienionych w tym przepisie dotyczyć będą postępowania w danej sprawie administracyjnej jako całości, nie zaś wyłącznie postępowania odwoławczego. W przypadku uwzględnienia wniosku strony o umorzenie postępowania, złożonego w toku postępowania odwoławczego, organ powinien uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie przed organem pierwszej instancji, na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.⁴³ Z kolei skuteczne cofnięcie odwołania powoduje bezprzedmiotowość postępowania odwoławczego i powinno prowadzić do jego umorzenia, na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.⁴⁴

W przypadku cofnięcia odwołania, inaczej niż w przypadku wniosku o umorzenie postępowania, doktryna i orzecznictwo zgodnie wskazują, że jego nieuwzględnienie powinno nastąpić przez wydanie niezaskarżalnego postanowienia⁴⁵. Jest to zaskakujące, jeśli wziąć pod uwagę, że pod kątem istnienia podstawy prawnej do wydania postanowienia administracyjnego art. 137 k.p.a. nie wnosi nic więcej niż art. 105 § 2 k.p.a. Jednakże również niewydanie postanowienia o nieuwzględnieniu cofnięcia odwołania będzie zazwyczaj stanowić uchybienie niemające wpływu na wynik sprawy⁴⁶.

Podobnie jak wniosek o umorzenie postępowania, konstrukcja cofnięcia odwołania opiera się na zasadzie rozporządzalności względnej, co oznacza, że strona ma prawo cofnąć odwołanie, ale skuteczność tej czynności podlega ocenie organu odwoławczego⁴⁷. To ograniczenie zasady dyspozycyjności uzasadniane jest tym,

⁴⁰ Zob. np. wyroki WSA we Wrocławiu: z 15 stycznia 2008 r., II SA/Wr 575/07; z 26 lutego 2014 r., II SA/Wr 892/12.

⁴¹ Zob. uchwałę NSA z 12 listopada 1998 r., OPS 11/98; wyrok NSA z 15 września 2000 r., III SA 417/00.

⁴² O zasadzie dyspozycyjności w kontekście samego wszczęcia postępowania odwoławczego zob. K. Celińska-Grzegorzczak, W. Piątek, *Kilka uwag o zasadzie dyspozycyjności w administracyjnym postępowaniu odwoławczym*, w: *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 505 i nast.

⁴³ Zob. G. Łaszczyca, A. Matan, *op. cit.*, s. 85.

⁴⁴ Wyrok NSA z 3 grudnia 1998 r., I SA 440/98.

⁴⁵ Zob. np. G. Łaszczyca, *Postanowienie...*, s. 295–296; wyrok NSA z 18 listopada 1996 r., I SA/Lu 55/96.

⁴⁶ Zob. wyrok WSA w Opolu z 20 kwietnia 2010 r., II SA/Op 455/09.

⁴⁷ Zob. wyroki WSA: w Krakowie z 22 sierpnia 2011 r., II SA/Kr 766/11; we Wrocławiu z 7 czerwca 2011 r., III SA/Wr 202/11; w Olsztynie z 1 października 2009 r., II SAB/Ol 35/09 i II SAB/Ol 36/09; z 6 października 2009 r., II SAB/Ol 34/09; z 20 października 2009 r., II SAB/Ol 33/09.

że odwołanie służy nie tylko ochronie praw podmiotowych jednostki, lecz także ochronie obiektywnego porządku prawnego⁴⁸.

Jak wynika z art. 137 k.p.a., weryfikacja przez organ odwoławczy czynności cofnięcia odwołania polega na ocenie zgodności zaskarżonej decyzji z prawem oraz interesem społecznym. Co istotne, zarówno niezgodność z prawem, jak i niezgodność z interesem społecznym samodzielnie stanowią podstawę do nieuwzględnienia cofnięcia odwołania⁴⁹. Ponadto nie jest konieczne stwierdzenie rażącego lub innego kwalifikowanego naruszenia prawa lub interesu społecznego – dla nieskuteczności cofnięcia odwołania wystarczy naruszenie zwykłe⁵⁰.

Porównując więc przesłanki skuteczności wniosku o umorzenie postępowania oraz cofnięcia odwołania, należy zauważyć, że w przypadku cofnięcia odwołania nie jest wymagany brak sprzeciwu pozostałych stron, natomiast wymagany jest brak sprzeczności decyzji administracyjnej z prawem. Ponadto w zakresie uwzględnienia cofnięcia odwołania organ nie dysponuje uznaniem administracyjnym – w razie spełnienia przesłanek dopuszczalności cofnięcia odwołania organ nie może go nie uwzględnić.

Z art. 137 k.p.a. wynika zatem obowiązek organu oceny zaskarżonej decyzji pod kątem legalności (zgodności z prawem) oraz celowości (zgodności z interesem społecznym)⁵¹.

Jak wskazuje Z.R. Kmiecik, „naruszenie prawa ma charakter zobiektywizowany i jest stosunkowo łatwo sprawdzalne. Decyzja narusza prawo wtedy, gdy jej rozstrzygnięcie nie mieści się wśród rozstrzygnięć dopuszczonych przez przepisy prawa materialnego w takim stanie faktycznym, jaki ma miejsce w danej sprawie. Niezgodność decyzji z prawem, wyczerpująca jedną z negatywnych przesłanek cofnięcia odwołania, może być skutkiem rozmaitych błędów organu prowadzącego postępowanie. Błędy te mogą mieć miejsce na dowolnym etapie procesu stosowania prawa, poczynając od etapu indywidualizowania sprawy administracyjnej (np. błędne ustalenie stanu faktycznego w postępowaniu dowodowym), poprzez fazę rekonstruowania wzorca normatywnego (np. niewłaściwa interpretacja lub ocena pojęcia niedookreślonego, błędna wykładnia przepisu), subsumpcję (np. przyjęcie niewłaściwego przepisu prawa, pominięcie przepisu), a kończąc na określaniu konsekwencji prawnych ustalonych faktów na podstawie przyjętej normy (np. przekroczenie granic uznania administracyjnego, nietrafne oznaczenie skutków prawnych)”⁵².

Jak już zauważono przy okazji analizy art. 105 § 2 k.p.a., naruszenie prawa będzie za sobą pociągało także naruszenie interesu społecznego. Może się jednak

⁴⁸ Zob. Z.R. Kmiecik, *Cofnięcie odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Annales UMCS. Sectio G. Ius” 2005–2006, t. 52–53, s. 43; wyrok WSA w Rzeszowie z 5 czerwca 2013 r., II SA/Rz 202/13.

⁴⁹ Wyrok NSA z 8 stycznia 2019 r., II OSK 446/18.

⁵⁰ G. Łaszczyca, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*; wyrok WSA w Warszawie z 2 czerwca 2008 r., VII SA/Wa 61/08.

⁵¹ Zob. wyroki: WSA w Warszawie z 21 czerwca 2018 r., VII SA/Wa 784/18; WSA w Krakowie z 18 marca 2011 r., II SA/Kr 182/11.

⁵² Z.R. Kmiecik, *Cofnięcie...*, s. 49. Zob. także Z. Cieślak, *Decyzja administracyjna a rażące naruszenie prawa*, „Glosa” 1995, nr 2, s. 4–5.

zdarzyć, że pomimo zgodności decyzji z prawem będzie ona naruszać interes społeczny. Dotyczy to w zasadzie wyłącznie decyzji opartych na uznaniu administracyjnym, ponieważ granicą uwzględnienia zarówno interesu społecznego jak i słusznego interesu strony jest kolizja z bezwzględnie obowiązującą normą prawną⁵³. Mogą bowiem występować sytuacje, w których organ pierwszej instancji nie naruszył zewnętrznych granic przysługującego mu uznania, ale organ odwoławczy inaczej ocenia celowość wydanego rozstrzygnięcia i sposób realizacji interesu społecznego lub innych wartości w danej sprawie administracyjnej.

Choć interes społeczny nie jest jedyną wartością, którą organ administracji publicznej bierze pod uwagę, gdy korzysta z uznania administracyjnego, w pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że art. 137 k.p.a. zobowiązuje organ odwoławczy do niemal tak samo wnikliwej i kompleksowej kontroli decyzji pierwszoinstancyjnej, jak by to miało miejsce przy merytorycznym rozpatrywaniu odwołań, ma on bowiem obowiązek zweryfikować zarówno legalność, jak i celowość decyzji⁵⁴.

Powyższe prowadzi do wniosku, że cofnięcie odwołania prawie w ogóle nie zmniejsza zakresu weryfikacji decyzji pierwszoinstancyjnej przez organ odwoławczy. Organ ten ma bowiem obowiązek rozpatrzyć odwołanie wbrew woli strony w przypadku zwykłego (a nie kwalifikowanego) naruszenia prawa, a nawet pomimo pełnej zgodności decyzji z prawem, jeśli w jego ocenie narusza ona interes społeczny.

Warto także zwrócić uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy w konstruowaniu przesłanek dopuszczalności cofnięcia odwołania oraz zakazu *reformationis in peius*. Otóż o ile dla niedopuszczalności cofnięcia odwołania wystarczy zwykłe naruszenie prawa lub interesu społecznego, o tyle wydanie decyzji na niekorzyść strony odwołującej się jest możliwe wyłącznie w przypadku naruszenia prawa lub interesu społecznego w stopniu rażącym⁵⁵. Wobec tego Z.R. Kmiecik stawia pytanie: „Skoro nierzające naruszenie prawa lub interesu społecznego i tak nie wystarcza, aby organ odwoławczy mógł zmienić decyzję na niekorzyść strony (...), to po co kontynuować postępowanie odwoławcze wbrew woli strony?”⁵⁶. Zauważyć należy, że strona wnosząca odwołanie ryzykuje nie tylko pogorszenie swojej sytuacji, lecz także to, że nie będzie mogła cofnąć odwołania⁵⁷.

⁵³ Zob. wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., P 57/07; wyrok NSA z 9 maja 2005 r., OSK 1746/04.

⁵⁴ Zob. Z.R. Kmiecik, *Cofnięcie...*, s. 49 i nast. i powołana tam literatura.

⁵⁵ Jak wskazują K. Celińska-Grzegorzcyk i W. Piątek, negatywne natężenie przesłanek uniemożliwiających cofnięcie odwołania jest daleko mniej doniosłe niż przesłanek umożliwiających odstąpienie od zakazu *reformationis in peius*. Zob. K. Celińska-Grzegorzcyk, W. Piątek, *op. cit.*, s. 507.

⁵⁶ Z.R. Kmiecik, *Cofnięcie...*, s. 51. W ramach odpowiedzi na to pytanie autor wskazuje: „Po pierwsze, sensu kontynuacji postępowania można dopatrywać się w możliwości zmiany decyzji na korzyść strony, mimo jej rezygnacji z ubiegania się o to. Po drugie, uzasadnieniem (...) przyjętego rozwiązania może być fakt, że stopień wadliwości zaskarżonej decyzji organ jest w stanie jednoznacznie ocenić dopiero po rozpoczęciu sprawy”. Pierwsza odpowiedź jest mało przekonująca, gdyż to strona potrafi najlepiej ocenić, jaka decyzja jest dla niej korzystna, natomiast druga odpowiedź uwiadamia jedynie wadliwość omawianej regulacji.

⁵⁷ A. Gołęba, w: *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 975.

Podsumowując: chociaż postępowanie odwoławcze jest bezwzględnie oparte na zasadzie skargowości, zasada rozporządzalności znajduje w nim zastosowanie w formie względnej. Wprawdzie – inaczej niż w przypadku wniosku o umorzenie postępowania – skuteczność cofnięcia odwołania nie jest uzależniona od stanowiska pozostałych stron ani od uznania organu, jednak przesłanka naruszenia prawa lub interesu społecznego implikuje szeroką ocenę zaskarżonej decyzji przez organ odwoławczy pomimo cofnięcia odwołania.

4. Wnioski

Przeprowadzona analiza art. 105 § 2 k.p.a. i art. 137 k.p.a. pozwala sformułować względem tych przepisów kilka uwag krytycznych oraz postulatów *de lege ferenda*.

Przesłanki zastosowania art. 105 § 2 k.p.a. zasadniczo należy ocenić jako sformułowane prawidłowo. Jedyną zmianą, jaką można by rozważyć w odniesieniu do tego przepisu, jest rezygnacja z wynikającej z niego „podwójnej dyskrecjonalności”. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której pomimo spełnienia wszystkich wymienionych w nim przesłanek organ znajduje argumenty przemawiające za nieuwzględnieniem wniosku o umorzenie postępowania. Pozostawienie decyzji w zakresie uwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania uznaniu organu, jeżeli wszystkie przesłanki ku temu zostały spełnione, wprowadza nadmierną niepewność.

Znacznie bardziej krytycznie trzeba się odnieść do regulacji art. 137 k.p.a. Za uważać należy, że chociaż postępowanie odwoławcze całkowicie opiera się na zasadzie skargowości, niemal w ogóle nie znajduje w nim zastosowania zasada rozporządzalności. Wniesione odwołanie niejako „odrywa się” od wnoszącej je strony. Cofnięcie odwołania nie ma bowiem niemal żadnego znaczenia z punktu widzenia tego, w jakim zakresie decyzja pierwszoinstancyjna będzie podlegać ocenie organu odwoławczego⁵⁸. Nawet zwykłe naruszenie prawa lub interesu społecznego spowoduje niedopuszczalność cofnięcia odwołania. Tymczasem, biorąc pod uwagę obowiązującą w postępowaniu odwoławczym zasadę skargowości, cofnięcie odwołania powinno być niedopuszczalne jedynie wtedy, gdy miałoby prowadzić do utrzymania w obrocie prawnym decyzji obarczonej wadą kwalifikowaną, tj. taką, która powinna skutkować wyeliminowaniem decyzji z obrotu prawnego pomimo jej niezaskarżenia w administracyjnym toku instancji. Chodzi tu więc o wady wymienione w art. 145–145b k.p.a. i art. 156 § 1 k.p.a.

Bibliografia załącznikowa

- Adamiak Barbara, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 8
Adamiak Barbara, Borkowski Janusz, *Głosa do postanowienia NSA z dnia 3 grudnia 1987 r.*, SAB/Wr 8/87, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1990, z. 11–12

⁵⁸ Rozwiązanie to nie tylko nadmiernie ogranicza uprawnienia strony, lecz także jest kłopotliwe dla samego organu, który na pytanie o zgodność decyzji z prawem i interesem społecznym będzie mógł odpowiedzieć dopiero po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego.

- Adamiak Barbara, Borkowski Janusz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 16, Warszawa 2019
- Borkowski Janusz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 listopada 1999 r., II SA/Kr 1191/99, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, z. 7–8*
- Celińska-Grzegorzczak Katarzyna, Piątek Wojciech, *Kilka uwag o zasadzie dyspozycyjności w administracyjnym postępowaniu odwoławczym*, w: *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. Andrzej Matan, Warszawa 2022
- Cieślak Zbigniew, *Decyzja administracyjna a rażące naruszenie prawa*, „Glosa” 1995, nr 2
- Gill Artur, *Działanie zasady rozporządzalności na przykładzie fakultatywnego umorzenia ogólnego postępowania administracyjnego*, w: *Kryzys prawa administracyjnego?*, red. Dariusz Ryszard Kijowski, Patrycja Joanna Suwaj, t. 4, *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. Dariusz Ryszard Kijowski, Joanna Radwanowicz-Wanczewska, Mirosław Wincenciak, Warszawa 2012
- Jaśkowska Małgorzata, Wilbrandt-Gotowicz Martyna, Wróbel Andrzej, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2020
- Kmiecik Zbigniew Romuald, *Cofnięcie odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 2005–2006, t. 52–53
- Kmiecik Zbigniew Romuald, *Instancja i tryb postępowania administracyjnego a prawo strony do żądania jego umorzenia*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5
- Kmiecik Zbigniew Romuald, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008
- Knysiak-Molczyk Hanna, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Wojciech Chróścielewski, Zbigniew Kmiecik, Warszawa 2019
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Hanna Knysiak-Sudyka, wyd. 2, Warszawa 2019
- Kotulski Mariusz, *Kilka uwag o sposobach zakończenia postępowania administracyjnego*, cz. 3, „Causus” 2008, nr 1
- Łaszczyca Grzegorz, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011
- Łaszczyca Grzegorz, Martysz Czesław, Matan Andrzej, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, wyd. 3, Warszawa 2010, LEX
- Łaszczyca Grzegorz, Matan Andrzej, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002
- Mincer Małgorzata, *Pojęcia nieo określone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1984, nr 708
- System prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2020
- Świdorski Krzysztof, *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 sierpnia 2003 r., II SA/Po 112/03, „Causus” 2004, nr 2*

Summary

of the article: **The principle of disposition in Polish administrative procedure on the example of a motion for discontinuance of the proceedings and a withdrawal of an appeal**

The Polish administrative procedure is based on the principle of accusatorial procedure and the *ex officio* principle. The derivative of the principle of accusatorial procedure is the principle of disposition which enables the party to dispose the matter of the proceeding and lodged legal remedies. The aim of the article is to assess the degree of implementation of this principle on the example of the motion for discontinuance of the procedure and the withdrawal of appeal. The dogmatic-legal analysis carried out, taking into account the positions of doctrine and case law, leads to the conclusion of a negligible implementation of the principle of disposition

Keywords: principle of accusatorial procedure, *ex officio* principle, principle of disposition, motion for discontinuance of procedure, withdrawal of appeal

ORZECZNICTWO

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Artykuły 20 i 21 TFUE – Artykuły 7 i 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Obywatel Unii, który podczas korzystania z tego prawa i pobytu w innym państwie członkowskim uzyskał zgodnie z prawem zmianę imienia i tożsamości płciowej – Obowiązek uznania przez państwo członkowskie pochodzenia tej zmiany imienia i tożsamości płciowej i wpisania jej w akcie urodzenia – Uregulowanie krajowe niezezwalające na takie uznanie i taki wpis, wymuszające na zainteresowanym wszczęcie nowego postępowania o charakterze sądowym w sprawie zmiany tożsamości płciowej w państwie członkowskim pochodzenia – Wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej

Wyrok TS z dnia 4 października 2024 r. w sprawie C-4/23 [*Mirin*],
ECLI:EU:C:2024:845

I. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

Powód posiadający obywatelstwo rumuńskie został zarejestrowany po urodzeniu 24 sierpnia 1992 r. jako kobieta. Po przeprowadzeniu się z rodzicami z Rumunii do Zjednoczonego Królestwa w 2008 r. nabył obywatelstwo brytyjskie w 2016 r.; odtąd posiada podwójne obywatelstwo – rumuńskie i brytyjskie. W 2017 r. powód zmienił imię oraz tytuł grzecznościowy z form żeńskich na męskie, zgodnie z procedurą *Deed Poll*. W 2020 r. uzyskał w Zjednoczonym Królestwie *Gender Identity Certificate* – zaświadczenie potwierdzające jego męską tożsamość płciową. W maju 2021 r., na podstawie dwóch dokumentów uzyskanych w Zjednoczonym Królestwie, a mianowicie *Deed Poll* oraz *Gender Identity Certificate*, powód zwrócił się do urzędu stanu cywilnego w Klużu (Rumunia) z wnioskiem o zamieszczenie w jego akcie urodzenia adnotacji o zmianie jego imienia, płci i osobistego kodu numerycznego, tak aby odzwierciedlał on płeć męską, oraz o wydanie

nowego aktu urodzenia zawierającego te nowe dane. Po odmownej decyzji urzędu wniósł powództwo z tymi samymi żadaniami przeciwko urzędowi stanu cywilnego w Klużu do sądu pierwszej instancji w Bukareszcie (Rumunia). Zdaniem powoda okoliczność, że miałby obowiązek uczestniczenia w nowym postępowaniu sądowym w Rumunii, mającym bezpośrednio na celu uzyskanie zatwierdzenia zmiany płci, narażałaby go na ryzyko uzyskania rozstrzygnięcia sprzecznego z tym przyjętym przez organy Zjednoczonego Królestwa. Z kolei pozwane organy rumuńskie argumentują, że powództwo zmierza do uzyskania uznania jego nowego społecznego statusu osobowego wynikającego ze zmian, które nastąpiły za granicą. Jednak zgodnie przepisami prawa krajowego adnotacje dotyczące zmian stanu cywilnego zamieszczane są w aktach urodzenia w przypadku zmiany płci na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Sąd powziął wątpliwość w przedmiocie zgodności przepisów krajowych z prawami powiązanymi z obywatelstwem Unii w zakresie, w jakim zobowiązują one osobę zainteresowaną do uczestniczenia w nowym postępowaniu sądowym w jednym z państw członkowskich, którego obywatelstwo posiada, nawet jeśli postępowanie w innym państwie członkowskim, którego obywatelstwo również posiada, zakończyło się pozytywnym dla niego wynikiem, niezależnie od charakteru postępowania prowadzonego w tym ostatnim państwie, w szczególności sądowego czy administracyjnego.

W tych okolicznościach Judecătoria Sectorului 6 Bucureşti (sąd pierwszej instancji dla rejonu 6 w Bukareszcie, Rumunia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy okoliczność, że w art. 43 lit. i/ i art. 57 ustawy [nr 119/1996] nie uznaje się zmian w adnotacjach dotyczących płci i imienia w aktach stanu cywilnego, dokonanych przez transpłciowego mężczyznę mającego podwójne obywatelstwo (rumuńskie i innego państwa członkowskiego) w innym państwie członkowskim w drodze postępowania w sprawie prawnego uznania płci, oraz wymaga się od obywatela rumuńskiego wszczęcia od początku odrębnego postępowania sądowego w Rumunii przeciwko miejscowemu urzędowi stanu cywilnego – które to postępowanie zostało uznane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za niejasne i nieprzewidywalne (wyrok ETPC z dnia 19 stycznia 2019 r. w sprawie *X i Y przeciwko Rumunii* (...)) i które może doprowadzić do rozstrzygnięcia sprzecznego z rozstrzygnięciem przyjętym przez inne państwo członkowskie – stoi na przeszkodzie korzystaniu z prawa do obywatelstwa Unii (art. 20 TFUE) lub prawa obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu (art. 21 TFUE i art. 45 Karty) w warunkach godności, równości wobec prawa i niedyskryminacji (art. 2 TUE, art. 18 TFUE i art. 1, 20 i 21 Karty) z poszanowaniem prawa do życia prywatnego i rodzinnego (art. 7 Karty)?

2) Czy wystąpienie Zjednoczonego Królestwa (...) z Unii ma wpływ na odpowiedź na powyższe pytanie, w szczególności (i) w przypadku gdy postępowanie w sprawie zmiany stanu cywilnego rozpoczęło się przed brexitem i zakończyło się w okresie przejściowym, oraz (ii) czy wpływ brexitu oznacza, że dana osoba może korzystać z praw związanych z obywatelstwem europejskim, w tym z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu jedynie na podstawie rumuńskich

dokumentów tożsamości lub dokumentów podróży, w których występuje ona jako kobieta i z imieniem żeńskim, wbrew uznanej już prawnie tożsamości płciowej?”

II. Opinia rzecznika generalnego

W ocenie rzecznika generalnego Jeana Richarda de la Toura, przedstawionej 7 maja 2024 r., „Sąd odsyłający zmierza (...) do ustalenia, po pierwsze, czy odmowa obywatelowi Unii uznania, w celu uaktualnienia jego aktu urodzenia, zmian jego tożsamości uzyskanych w państwie, w którym prawo Unii miało wówczas zastosowanie, była zasadna w świetle prawa Unii. Po drugie pragnie on, by Trybunał uściślił, jakie skutki powoduje wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii (pkt 33 opinii).

Rzecznik generalny odniósł się w pierwszej kolejności do kwestii „powiązania z prawem Unii sytuacji, w której obywatel Unii żąda wpisu jego tożsamości płciowej do jego aktu urodzenia”. W tym względzie podniósł, że „W obecnym stanie prawa Unii nie istnieją przepisy ani orzecznictwo regulujące kwestie dotyczące uaktualniania w państwie członkowskim urodzenia obywatela Unii danych zawartych w aktach stanu cywilnego, dotyczących płci lub tożsamości płciowej, na podstawie dokumentów sporządzonych lub orzeczeń wydanych w innym państwie członkowskim” (pkt 34 opinii).

„Po drugie, utrwalone orzecznictwo Trybunału w zakresie stanu cywilnego dotyczy jedynie nazwiska i imienia wpisanych do akt stanu cywilnego. Trybunał orzekł, że chociaż przepisy dotyczące zapisu tych elementów tożsamości danej osoby należą do kompetencji państw członkowskich, państwa te są jednak zobowiązane do wykonywania omawianej kompetencji zgodnie z prawem Unii, a w szczególności z postanowieniami traktatu FUE dotyczącymi przyznanej każdemu obywatelowi Unii swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich” (pkt 37 opinii).

„Po trzecie, Trybunał przypomniał, że «kwestie stanu cywilnego i wiążące się z nim normy dotyczące małżeństwa i pochodzenia dzieci, są materią należącą do kompetencji państw członkowskich i prawo Unii tej kompetencji nie narusza. Państwa członkowskie mają zatem swobodę w zakresie wprowadzenia w ich prawie krajowym małżeństwa dla osób tej samej płci, a także rodzicielstwa tych ostatnich. Jednakże każde państwo członkowskie powinno wykonywać tę kompetencję zgodnie z prawem Unii, a w szczególności zgodnie z postanowieniami traktatu FUE dotyczącymi swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich przyznanej każdemu obywatelowi Unii, uznając w tym celu stan cywilny ustalony w innym państwie członkowskim zgodnie z prawem tego państwa»” (pkt 38 opinii).

Zdaniem rzecznika generalnego „zgodnie z tym utrwalonym orzecznictwem, takie powiązanie z prawem Unii istnieje w przypadku osób, które są obywatelami państwa członkowskiego przebywającymi zgodnie z prawem na terytorium innego państwa członkowskiego. Stąd, każdy obywatel Unii znajdujący się w takiej sytuacji może powoływać się na związane z tym statusem prawa, w szczególności prawa

przewidziane w art. 21 ust. 1 TFUE, w stosownym przypadku również wobec swego państwa członkowskiego pochodzenia” (pkt 39 opinii).

W ocenie rzecznika generalnego „Sytuacja powoda jest zatem objęta zakresem stosowania prawa Unii” (pkt 42 opinii).

Następnie rzecznik odniósł się do kwestii, czy powyższa analiza może zostać zakwestionowana z uwagi na okoliczność, że wnioskodawca dochodzi swoich praw w Rumunii po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii, w szczególności do wpływu umowy o wystąpieniu (pkt 43–48 opinii).

W części zatytułowanej „W przedmiocie uznania w zakresie stanu cywilnego w państwie członkowskim zmian imienia i płci uzyskanych w innym państwie członkowskim” rzecznik zauważył „w pierwszej kolejności, że sąd odsyłający uważa za bezsporne, że dokumenty będące przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym, które nie są ani aktami stanu cywilnego, ani orzeczeniami sądowymi, są ważne i mogą wywoływać w zakresie stanu cywilnego takie same skutki dotyczące tożsamości powoda jak te uznane przez organy Zjednoczonego Królestwa, które wydały nowy paszport i prawo jazdy w następstwie oświadczenia o zmianie imienia i tytułu (*deed poll*)” (pkt 49 opinii).

„W drugiej kolejności, w odniesieniu do *żądania aktualizacji aktu urodzenia obywatela Unii*”, rzecznik odwołał się „do orzeczeń Trybunału w zakresie stanu cywilnego dotyczących wyłącznie odmowy uznania przez organy państwa członkowskiego nabytego imienia lub nazwiska w okolicznościach zbliżonych do tych w sprawie w postępowaniu głównym, przez obywatela tego państwa członkowskiego korzystającego ze przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i posiadającego również obywatelstwo innego państwa członkowskiego, przy czym imię lub nazwisko zostały określone zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym ostatnim państwie członkowskim” (pkt 50 opinii).

„W orzeczeniach tych, opartych na prawie do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z którego korzysta każdy obywatel Unii, Trybunał wypowiedział się za dostosowaniem aktów dotyczących stanu cywilnego w danym państwie członkowskim do nazwiska lub imienia nabytego w innym państwie członkowskim, czy to na podstawie przepisów dotyczących nadawania nazwiska, czy też w następstwie dobrowolnej zmiany” (pkt 54 opinii).

„Logiką leżącą u podstaw tego orzecznictwa jest logika automatycznego uznawania, w kontekście wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi i w celu zagwarantowania swobodnego przemieszczania się danej osoby w tych państwach, nazwiska lub imienia nabytego w innym państwie członkowskim, nie zaś aktu administracyjnego lub orzeczenia sądowego. Logika ta jest zatem odmienna od logiki uznawania skutków zagranicznego aktu lub orzeczenia zgodnie z metodami prawa prywatnego międzynarodowego, która uzasadniałaby opracowanie przepisów szczególnych na podstawach innych niż art. 21 TFUE” (pkt 55 opinii).

Następnie rzecznik zauważył, że „w przypadku wyboru nowego imienia [i] związanego z tym (...) późniejszego oświadczenia dotyczącego tożsamości płciowej, nie ma wątpliwości, że rozbieżność imion noszonych przez tę samą osobę

może stwarzać dla niej poważne niedogodności w sferze administracyjnej, zawodowej i prywatnej” (pkt 57 opinii).

„W konsekwencji, odmowa uznania przez organy państwa członkowskiego imienia nabytego w innym państwie, będącym wówczas członkiem Unii, stanowi ograniczenie swobód przyznanych każdemu obywatelowi Unii w art. 21 TFUE” (pkt 58 opinii).

„Ponadto, w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym, powiązanie uznania nowego imienia z uznaniem tożsamości płciowej nie jest zgodne z zasadą skuteczności i nie zapewnia ochrony praw, które powód wywodzi z prawa Unii, a w szczególności z art. 21 TFUE. Wreszcie, sąd odsyłający nie mógł uznać względów związanych z porządkiem publicznym lub równym traktowaniem jako podstawy odmowy zmiany imienia” (pkt 60 opinii).

„W związku z tym (...) brak jest jakiegokolwiek przeszkody, w odniesieniu do aktualizacji aktu urodzenia powoda, w oddzieleniu uznania zmiany imienia od uznania zmiany płci, nawet jeśli imię wydaje się (...) związane z płcią inną niż ta, z którą socjologicznie wiążemy płeć zarejestrowaną przy urodzeniu” (pkt 61 opinii).

Zdaniem rzecznika generalnego „zakres odpowiedzi Trybunału nie powinien być ograniczony do aktu urodzenia osoby, której sprawa dotyczy. Co do zasady zatem art. 21 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie udzielonej przez organy państwa członkowskiego odmowie wpisania do rejestru stanu cywilnego imienia nabytego przez obywatela tego państwa członkowskiego w innym państwie członkowskim, którego obywatelstwo również posiada, na podstawie przepisu prawa krajowego uzależniającego możliwość uzyskania takiego wpisu od uznania zmiany płci przez sąd tego pierwszego państwa członkowskiego” (pkt 64 opinii).

Następnie rzecznik generalny odniósł się do kwestii, czy orzecznictwo Trybunału „z zakresu stanu cywilnego dotyczące transgranicznych skutków uzyskania nazwiska w danym państwie członkowskim może zostać zastosowane we wszystkich aspektach” (pkt 65 opinii).

W tym względzie rzecznik podkreślił, „że chociaż w wyroku z dnia 26 czerwca 2018 r. *MB (Zmiana płci a emerytura)* Trybunał uściślił, że «prawo Unii nie wkracza w kompetencje państw członkowskich w zakresie stanu cywilnego osób oraz prawnego uznawania płci osoby», przedmiotem sprawy, w której zapadł ten wyrok, nie było prawne uznanie w państwie członkowskim tożsamości płciowej nabytej w innym państwie członkowskim” (pkt 66 opinii).

Zdaniem rzecznika generalnego „Należy (...) rozstrzygnąć, czy samo orzecznictwo Trybunału dotyczące uznawania z mocy prawa w państwie członkowskim zmiany elementu tożsamości obywatela Unii, a mianowicie jego nazwiska, w celu jego wpisania do jego akt stanu cywilnego w innym państwie członkowskim, może mieć zastosowanie, na takich samych warunkach, w przypadku wskazania płci w akcie urodzenia” (pkt 67 opinii).

„Na pierwszym etapie analizy, odpowiedź twierdząca, na takich samych warunkach jak w wyroku *Freitag*, może nasuwać się z trzech powodów” (pkt 68 opinii).

„Po pierwsze, w większości państw członkowskich wskazanie płci jest elementem konstytutywnym tożsamości danej osoby, podobnie jak nazwisko i imię. Imię jest

najczęściej związane z płcią wpisaną do aktu urodzenia, podobnie jak w niektórych przypadkach nazwisko” (pkt 69 opinii).

„Następnie, podstawy uznania nowego imienia lub nazwiska w celu ich rejestracji w aktach stanu cywilnego, a mianowicie wymogi wynikające z art. 21 TFUE i z prawa do poszanowania życia prywatnego, które podlega ochronie na podstawie art. 7 Karty oraz art. 8 EKPC, nakazują, by obywatel Unii nie mógł zostać pozbawiony istoty praw przysługujących mu w związku z posiadaniem przez niego jego statusu, i to we wszystkich aspektach jego tożsamości” (pkt 70 opinii).

„W tym względzie, w zakresie uznawania tożsamości płciowej, należy uwzględnić okoliczność, że przepisy państw członkowskich są obecnie mniej skonsolidowane niż te dotyczące zmiany nazwiska w momencie orzekania przez Trybunał. Niektóre państwa członkowskie przewidują procedurę samookreślenia, podczas gdy w innych, z uwagi na orzecznictwo ETPC, wymogi w zakresie dowodów zostały zmienione, a nawet zniesione” (pkt 76 opinii).

„W konsekwencji (...) wydaje się właściwe, w celu uniknięcia ryzyka nadużyć, by możliwe było powoływanie się na wymogi zamieszkania lub obywatelstwa służące weryfikacji istnienia ścisłych związków z państwem członkowskim, w którym miała miejsce taka zmiana” (pkt 78 opinii).

„Wskazanie płci w akcie urodzenia wywołuje szczególne skutki w zakresie statusu osobowego. Jakie konsekwencje należy ewentualnie z tego wyciągnąć w świetle najnowszych orzeczeń Trybunału dotyczących warunków, które muszą spełniać akty stanu cywilnego pochodzące z jednego państwa członkowskiego, by wywoływać skutki w innym państwie członkowskim, a mianowicie wyroków: *Coman i in.* i *Pancharevo*?” (pkt 83 opinii).

„Oświadczenie dotyczące tożsamości płciowej wywołuje skutki w dziedzinie stanu cywilnego, których nie wywołuje nazwisko. Prawdą jest, że zmiana nazwiska może kaskadowo zmienić nazwiska osób, którym zostało ono przekazane lub które je wybrały. Jednak dla porównania, oświadczenie o tożsamości płciowej nie może być analizowane jako wyrażenie woli ograniczające się do tożsamości danej osoby” (pkt 84 opinii).

„Oświadczenie to zmienia bowiem zarówno status osobowy, jak i status rodzinny zainteresowanej osoby. Można zatem powoływać się na nie przy wykonywaniu praw związanych z różnicą płci (małżeństwo, pochodzenie, emerytura, zdrowie, zawody sportowe, etc.)” (pkt 85 opinii).

Następnie rzecznik odniósł się do kwestii „skutków właściwych dla uznania i wpisania do rejestru stanu cywilnego oświadczenia o tożsamości płciowej”. Z wyroków *Coman i in.* i *Pancharevo* wywiódł, że „Trybunał zapewnił przestrzeganie zasady, zgodnie z którą prawo Unii nie narusza kompetencji państw członkowskich w zakresie rejestracji w aktach stanu cywilnego informacji, które skutkowałyby uznaniem instytucji małżeństwa między osobami tej samej płci lub więzi pochodzenia ustanowionej z dwojgiem rodziców tej samej płci. W tej ostatniej sytuacji wyraźnie przypomniano brak obowiązku państw członkowskich w zakresie stanu cywilnego” (pkt 87 opinii).

„(...) kwestia skutków uznania w jednym państwie członkowskim dokumentów lub orzeczeń dotyczących wskazania płci wydanych w innym państwie

członkowskim przedstawia się w innej perspektywie niż ta, którą zajmował się Trybunał w dziedzinie nazwiska” (pkt 88 opinii).

„(...) w świetle owych wyroków [*Coman i in.* i *Pancharevo*], rozwiązanie, które należy przyjąć w zakresie uznawania i wpisywania do rejestru stanu cywilnego zmiany płci w następstwie oświadczenia dotyczącego tożsamości płciowej nabytego w innym państwie członkowskim, oparte na podwójnym imperatywie – autonomii osobistej i swobody przemieszczania się obywateli Unii – musi, moim zdaniem, przewidywać pewne ograniczenia” (pkt 92 opinii).

„Rozwiązanie to polegałoby na ograniczeniu spoczywającego na państwach członkowskich obowiązku rejestrowania zmiany elementów tożsamości jednostki zgodnie z wybraną płcią *wyłącznie w jej akcie urodzenia* w przypadku, gdy może ona wywoływać skutki w zakresie innych aktów stanu cywilnego. Przedstawiona w sposób ogólny odpowiedź Trybunału udzielona sądowi odsyłającemu ograniczałaby skutki *w zakresie stanu cywilnego* zasad opartych na art. 21 TFUE *do elementów identyfikacji danej osoby*, które służą w szczególności jej przemieszczaniu się na terytorium Unii, a mianowicie do celów wydania dowodu tożsamości lub paszportu” (pkt 93 opinii).

„Wspomniane rozwiązanie skutkowałoby tym, że aktualizacja aktów stanu cywilnego dotyczących członków rodziny danej osoby nie byłaby obowiązkowa w świetle prawa Unii w zakresie, w jakim owa aktualizacja pociągałaby za sobą późniejsze uznanie w rejestrach stanu cywilnego małżeństwa osób tej samej płci lub filiacji ustalonych względem rodziców tej samej płci, którego nie można narzucić państwu członkowskiemu na podstawie prawa Unii” (pkt 94 opinii).

„Z takiego punktu widzenia środek łagodzący rozbieżności między aktami stanu cywilnego członków pary lub tej samej rodziny, oparty na art. 21 TFUE, już wskazany przez Trybunał, mógłby zostać dostosowany w tym sensie, że oświadczenie o tożsamości płciowej wywoływałoby skutki co do oświadczeń wywodzonych z już istniejących aktów cywilnych wyłącznie przy wydawaniu dowodu tożsamości, dokumentu pobytowego lub paszportu” (pkt 95 opinii).

„W konsekwencji (...) art. 21 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie odmowie uznania i wpisania przez właściwe organy państwa członkowskiego, bez przeprowadzania postępowania, *do aktu urodzenia* obywatela tego państwa jego tożsamości płciowej nabytej w innym państwie członkowskim, którego również posiada on obywatelstwo. Istnienie w prawie krajowym postępowania w sprawie zmiany płci nie może uzasadniać takiej odmowy” (pkt 99 opinii).

W świetle powyższych rozważań rzecznik generalny zaproponował, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne przedstawione przez Judecătoria Sectorului 6 Bucureşti (sąd pierwszej instancji dla rejonu 6 w Bukareszcie, Rumunia) w następujący sposób:

„1) Artykuł 21 TFUE oraz art. 7 i 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że: stoją one na przeszkodzie odmowie uznania i wpisania przez organy państwa członkowskiego do aktu urodzenia obywatela tego państwa członkowskiego imienia i tożsamości płciowej zadeklarowanych i nabytych zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim, którego

obywatelstwo również posiada. Istnienie postępowania sądowego lub administracyjnego w sprawie zmiany płci nie może stanowić przeszkody dla takiego automatycznego uznania. Prawo Unii nie narusza natomiast kompetencji państw członkowskich do uregulowania w ich prawie krajowym skutków tego uznania i tego wpisu do innych aktów stanu cywilnego ani w zakresie statusu osobowego, którym są objęte przepisy dotyczące małżeństwa i filiacji.

2) Okoliczność, że wniosek o uznanie i wpis do rejestru stanu cywilnego zmiany imienia lub płci uzyskanej w Zjednoczonym Królestwie został złożony w państwie członkowskim Unii w dacie, w której prawo Unii nie miało już zastosowania w Zjednoczonym Królestwie, pozostaje bez wpływu na udzieloną odpowiedź”.

III. Wyrok Trybunału

„Poprzez swoje pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 20 i art. 21 ust. 1 TFUE w związku z art. 7 i 45 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego niezezwalającemu na uznanie i wpisanie w akcie urodzenia obywatela tego państwa członkowskiego zmiany imienia i tożsamości płciowej uzyskanej zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim w trakcie korzystania ze swobody przemieszczania się i pobytu, co w konsekwencji wymusza na nim wszczęcie w tym pierwszym państwie członkowskim nowego postępowania o charakterze sądowym w sprawie zmiany tożsamości płciowej, które pomija tę zmianę uzyskaną już zgodnie z prawem w tym innym państwie członkowskim” (pkt 47 wyroku).

„Sąd odsyłający zmierza również do ustalenia, czy okoliczność, że państwo, w którym uzyskano zgodnie z prawem zmianę imienia i tożsamości płciowej, w niniejszym przypadku Zjednoczone Królestwo, nie jest już państwem członkowskim Unii, ma jakikolwiek wpływ na odpowiedź, jakiej należy udzielić na to pytanie” (pkt 48 wyroku).

„W tym ostatnim względzie należy na wstępie zauważyć, że (...) okoliczność, że Zjednoczone Królestwo nie jest już państwem członkowskim Unii, nie ma wpływu na odpowiedź, jakiej należy udzielić na pierwsze pytanie prejudycjalne, jako że sytuacja M.A.A. jest objęta zakresem stosowania art. 20 i art. 21 ust. 1 TFUE” (pkt 49 wyroku).

„W tych okolicznościach należy przypomnieć, że jako obywatelowi rumuńskiemu M.A.A. przysługuje na mocy art. 20 ust. 1 TFUE status obywatela Unii” (pkt 50 wyroku).

„Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału status obywatela Unii jest podstawowym statusem obywateli państw członkowskich (...)” (pkt 51 wyroku).

„Artykuł 20 ust. 2 oraz art. 21 i 22 TFUE wiążą szereg praw z tym statusem. Zgodnie z art. 20 ust. 2 lit. a/ i art. 21 ust. 1 TFUE obywatelstwo Unii nadaje w szczególności każdemu obywatelowi Unii podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktacie FUE i środków przyjętych w celu ich stosowania (...)” (pkt 52 wyroku).

„W obecnym stanie prawa Unii kwestie stanu cywilnego i wiążące się z nim normy dotyczące zmiany imienia i tożsamości płciowej danej osoby są materia należącą do kompetencji państw członkowskich i prawo Unii tej kompetencji nie narusza. Jednakże każde państwo członkowskie powinno wykonywać tę kompetencję zgodnie z prawem Unii, a w szczególności zgodnie z postanowieniami traktatu FUE dotyczącymi swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich przyznanej każdemu obywatelowi Unii, uznając w tym celu stan cywilny ustalony w innym państwie członkowskim zgodnie z prawem tego państwa (...)” (pkt 53 wyroku).

„W tym względzie, co się tyczy odmowy uznania przez organy państwa członkowskiego nazwiska obywatela tego państwa – który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i posiada również obywatelstwo innego państwa członkowskiego – w brzmieniu określonym w tym ostatnim państwie członkowskim, Trybunał orzekł, że taka odmowa może ograniczać wykonywanie ustanowionego w art. 21 TFUE prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Rozbieżność pomiędzy dwoma nazwiskami stosowanymi w odniesieniu do tej samej osoby może bowiem prowadzić do nieporozumień i niedogodności, ponieważ wiele czynności życia codziennego, zarówno w dziedzinie publicznej, jak i w dziedzinie prywatnej, wymaga przedstawienia dowodu własnej tożsamości (...)” (pkt 54 wyroku).

„Takie utrudnienie może również wynikać z odmowy uznania przez te organy zmiany tożsamości płciowej dokonanej na podstawie procedur przewidzianych w tym celu w państwie członkowskim, w którym obywatel Unii skorzystał ze swobody przemieszczania się i pobytu, niezależnie od tego, czy zmiana ta jest związana ze zmianą imienia, jak w niniejszym przypadku, czy też nie. Podobnie bowiem jak imię lub nazwisko, płeć definiuje tożsamość i status osobisty danej osoby. W związku z tym odmowa zmiany i uznania tożsamości płciowej uzyskanej przez obywatela państwa członkowskiego zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim może spowodować dla niego poważne niedogodności na płaszczyźnie administracyjnej, zawodowej i prywatnej w rozumieniu orzecznictwa Trybunału (...)” (pkt 55 wyroku).

„A zatem dla obywatela Unii, który – tak jak skarżący w postępowaniu głównym – skorzystał ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim i który podczas pobytu w tym państwie zmienił swoje imię i tożsamość płciową w ramach procedur przewidzianych w tym celu w tym innym państwie członkowskim, istnieje konkretne ryzyko, że z powodu noszenia dwóch odmiennych imion i przypisania mu dwóch różnych tożsamości płciowych będzie zmuszony rozwiewać wątpliwości co do swojej tożsamości oraz autentyczności przedstawianych przez niego dokumentów lub prawdziwości zawartych w nich danych, co jest okolicznością mogącą stanowić przeszkodę w wykonywaniu prawa wynikającego z art. 21 TFUE (...)” (pkt 56 wyroku).

„W rezultacie odmowa uznania i wpisania przez organy państwa członkowskiego właściwe w zakresie stanu cywilnego do rejestrów stanu cywilnego, a w szczególności do aktu urodzenia obywatela tego państwa członkowskiego, zmiany imienia

i tożsamości płciowej uzyskanej przez niego zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim na podstawie uregulowania krajowego, które nie zezwala na takie uznanie i taki wpis, co w konsekwencji wymusza na zainteresowanym wszczęcie nowego postępowania o charakterze sądowym w sprawie zmiany tożsamości płciowej w tym pierwszym państwie członkowskim, które pomija tę zmianę już dokonaną zgodnie z prawem w tym innym państwie członkowskim, może ograniczać wykonywanie prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich” (pkt 57 wyroku).

„Takie ograniczenie należy również stwierdzić w odniesieniu do prawa ustanowionego w art. 45 ust. 1 Karty. Prawo to jest bowiem tożsame z tym zapewnionym w art. 20 ust. 2 akapit pierwszy lit. a/ TFUE i jest wykonywane, zgodnie z art. 20 ust. 2 akapit drugi TFUE oraz art. 52 ust. 2 Karty, na warunkach i w granicach określonych przez traktaty i środki przyjęte w ich wykonaniu. W związku z tym wszelkie nieuzasadnione ograniczenia praw przewidzianych w art. 21 ust. 1 TFUE byłyby bezwzględnie sprzeczne z art. 45 ust. 1 Karty, ponieważ przewidziane w Karcie prawo każdego obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich odzwierciedla prawo przyznane w art. 21 ust. 1 TFUE (...)” (pkt 58 wyroku).

„Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uregulowanie krajowe, które jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym potencjalnie ogranicza wykonywanie tego prawa ustanowionego w art. 21 TFUE, może być uzasadnione jedynie wtedy, gdy jest oparte na obiektywnych względach i jest proporcjonalne do uzasadnionego celu realizowanego przez prawo krajowe (...)” (pkt 59 wyroku).

„W tym kontekście należy jeszcze przypomnieć, że według utrwalonego orzecznictwa uregulowanie krajowe stojące na przeszkodzie temu, aby osoba transpłciowa, z uwagi na brak uznania jej tożsamości płciowej, mogła spełnić warunek konieczny do skorzystania z prawa chronionego przez prawo Unii, należy uznać co do zasady za niezgodne z prawem Unii (...)” (pkt 60 wyroku).

„W niniejszej sprawie ani sąd odsyłający, ani rząd rumuński nie przedstawił informacji dotyczących celów realizowanych przez uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym, które nie zezwala na uznanie i wpisanie w akcie urodzenia zmiany imienia i tożsamości płciowej, uzyskanej zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim, i które tym samym wymusza na zainteresowanym wszczęcie przed sądami krajowymi nowego postępowania w sprawie zmiany tożsamości płciowej pomijającego uzyskanie tej zmiany zgodnie z prawem w tym innym państwie członkowskim” (pkt 61 wyroku).

„Ponadto nawet przy założeniu, że to uregulowanie krajowe realizuje zgodny z prawem cel, można je w każdym razie uznać za uzasadnione tylko wtedy, gdy jest zgodne z gwarantowanymi w Karcie prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał (...), a w szczególności z prawem do poszanowania życia prywatnego, o którym mowa w art. 7 Karty” (pkt 62 wyroku).

„W tej kwestii należy zauważyć, że jak wynika z wyjaśnień dotyczących Karty praw podstawowych (...), zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty prawa gwarantowane w jej art. 7 mają takie same znaczenie i zakres, jak prawa gwarantowane w art. 8 europejskiej

Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (...), przy czym to ostatnie postanowienie stanowi minimalny próg ochrony (...)" (pkt 63 wyroku).

„Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka art. 8 EKPC chroni tożsamość seksualną danej osoby jako element konstytutywny i jeden z najbardziej intymnych aspektów jej życia prywatnego. Postanowienie to obejmuje prawo każdej osoby do ustalenia szczegółów swojej tożsamości jako jednostki ludzkiej, co obejmuje prawo osób transseksualnych do samorealizacji i integralności fizycznej i psychicznej oraz do poszanowania i uznawania ich tożsamości seksualnej (...)" (pkt 64 wyroku).

„Ów art. 8 nakłada w tym celu na państwa, poza negatywnymi obowiązkami mającymi na celu ochronę osób transseksualnych przed arbitralną ingerencją władz publicznych, obowiązki pozytywne, co oznacza również wprowadzenie skutecznych i dostępnych procedur gwarantujących rzeczywiste poszanowanie ich prawa do tożsamości seksualnej. Ponadto z uwagi na szczególne znaczenie tego prawa państwom przysługuje jedynie ograniczony zakres uznania w tej dziedzinie (...)" (pkt 65 wyroku).

„Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika zatem, że na mocy wspomnianego art. 8 państwa są zobowiązane wprowadzić jasną i przewidywalną procedurę prawnego uznawania tożsamości płciowej, umożliwiającą zmianę płci, a zatem imienia i nazwiska lub osobistego kodu cyfrowego, w dokumentach urzędowych w sposób szybki, przejrzysty i dostępny (...)" (pkt 66 wyroku).

„Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził zaś w wyroku z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie *X i Y przeciwko Rumunii* ((...) § 157, 168), że procedurę przewidzianą w uregulowaniu krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym należy uznać za niezgodną z art. 8 EKPC w zakresie, w jakim procedura ta nie spełnia wymogów ustanowionych w tym postanowieniu w odniesieniu do rozpatrywania wniosku o zmianę tożsamości płciowej złożonego po raz pierwszy do sądu krajowego" (pkt 67 wyroku).

„Wspomniana procedura nie jest również w stanie stanowić skutecznego środka pozwalającego obywatelowi Unii, który podczas swojego pobytu w innym państwie członkowskim, a zatem w ramach korzystania z prawa zagwarantowanego w art. 21 TFUE i w art. 45 Karty, uzyskał już zgodnie z prawem zmianę imienia i tożsamości płciowej w ramach procedur przewidzianych w tym celu w tym państwie członkowskim, na skuteczne dochodzenie jego praw przyznanych w tych postanowieniach, odczytywanych w świetle art. 7 Karty, tym bardziej że ta sama procedura naraża tego obywatela na ryzyko, iż zakończy się ona wynikiem innym niż przyjęty przez organy państwa członkowskiego, które zgodnie z prawem zezwoliły na tę zmianę imienia i tożsamości płciowej" (pkt 68 wyroku).

„Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem, aby uregulowanie krajowe takie jak dotyczące wpisu do rejestrów stanu cywilnego zmiany imienia i tożsamości płciowej mogło zostać uznane za zgodne z prawem Unii, jest konieczne, by przepisy lub postępowanie krajowe umożliwiające złożenie wniosku o taki wpis nie czyniły niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania uprawnień przyznanych w art. 21 TFUE, a w szczególności prawa do uznania tej zmiany. Wykonywanie tego prawa może zaś

zostać podważone wskutek uprawnień dyskrecjonalnych przysługujących właściwym organom w ramach postępowania w sprawie uznania i wpisu imienia i tożsamości płciowej, któremu podlegają osoby, w sytuacji gdy zgodnie z prawem uzyskały zmianę tego imienia i tożsamości w innym państwie członkowskim. Istnienie takich uprawnień dyskrecjonalnych może prowadzić do rozbieżności między dwoma imionami oraz dwiema płciami przypisanymi tej samej osobie w odniesieniu do wykazania jej tożsamości, a także do poważnych niedogodności na płaszczyźnie administracyjnej, zawodowej i prywatnej, wspomnianych w pkt 54 i 55 niniejszego wyroku” (pkt 69 wyroku).

„W związku z tym uregulowanie krajowe, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które nie zezwala na wpisanie imienia i tożsamości płciowej, uzyskanych zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim, i które wymusza na zainteresowanym wszczęcie nowego postępowania o charakterze sądowym w sprawie zmiany tożsamości płciowej w państwie członkowskim pochodzenia, z pominięciem okoliczności, że dany obywatel Unii uzyskał już zgodnie z prawem zmianę imienia i tożsamości płciowej w państwie członkowskim miejsca zamieszkania i poddał się procedurom przewidzianym w tym celu w owym państwie, narusza wymogi wynikające z art. 21 TFUE” (pkt 70 wyroku).

„Z powyższych względów Trybunał (...) orzeka, co następuje:

Artykuł 20 i art. 21 ust. 1 TFUE w związku z art. 7 i 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że: stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego niezezwalającemu na uznanie i wpisanie w akcie urodzenia obywatela tego państwa członkowskiego zmiany imienia i tożsamości płciowej uzyskanej zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim w trakcie korzystania ze swobody przemieszczania się i pobytu, co w konsekwencji wymusza na nim wszczęcie w tym pierwszym państwie członkowskim nowego postępowania o charakterze sądowym w sprawie zmiany tożsamości płciowej, które pomija tę zmianę uzyskaną już zgodnie z prawem w tym innym państwie członkowskim.

W tym względzie bez znaczenia jest okoliczność, że wniosek o uznanie i wpis zmiany imienia i tożsamości płciowej został złożony w tym pierwszym państwie członkowskim w dniu, w którym wystąpienie z Unii Europejskiej drugiego państwa członkowskiego stało się już skuteczne”.

IV. Komentarz

W Polsce nie obowiązują przepisy o zasadach i trybie uzgodnienia tożsamości płciowej z płcią metrykalną. Uzgodnienie to jest możliwe w trybie powództwa o ustalenie (art. 189 k.p.c.), a zmiana płci tzw. metrykalnej następuje w formie orzeczenia sądu. Stan prawny w tej dziedzinie budzi jednak wiele zastrzeżeń co do jego zgodności ze standardami konstytucyjnymi i europejskimi. Osobnym zagadnieniem prawnym jest dopuszczalność uznawania w Polsce zmiany tożsamości płciowej uzyskanej za granicą w państwie trzecim lub w państwie członkowskim Unii Europejskiej. W orzecznictwie sądów administracyjnych problem ten jest redukowany do przesłanek tzw. transkrypcji, czyli przeniesienia treści zagranicznego aktu

stanu cywilnego do polskiego rejestru stanu cywilnego. Postępowanie w sprawie transkrypcji jest postępowaniem administracyjnym, które może – co ważne w kontekście komentowanego orzeczenia – zakończyć się decyzją o odmowie dokonania transkrypcji. Ponadto orzecznictwo sądowe wydaje się jednakowo traktować akty stanu cywilnego uzyskane w państwie trzecim i w państwie członkowskim Unii, wychodzi bowiem z dyskusyjnego założenia, że skoro kwestie stanu cywilnego, w tym zmiany imienia i tożsamości płciowej, są materią należącą do kompetencji państw członkowskich i prawo Unii tej kompetencji nie narusza, a ponadto kwestie te nie zostały zharmonizowane w prawie UE, a w rezultacie „Prawo Unii Europejskiej nie przewiduje bezwzględnego obowiązku uznania skutków zagranicznego aktu stanu cywilnego oraz jego przeniesienia do krajowego rejestru stanu cywilnego” (uchwała NSA z 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19, ONSAiWSA 2020, nr 2, poz. 11), to nie ma podstaw do zróżnicowanego traktowania aktów stanu cywilnego wydanych w państwie członkowskim UE i aktów wydanych w państwie trzecim.

Orzeczenie w sprawie *[Mirin]* nakazuje jednak ponowne przemyślenie tej koncepcji orzeczniczej dopuszczającej odmowę uznania (odmowa transkrypcji jest równoznaczna z odmową uznania) przez Polskę aktu stanu cywilnego o zmianie tożsamości płciowej i imienia uzyskanego zgodnie z prawem w państwie członkowskim UE w trakcie korzystania ze swobody przemieszczania się i pobytu i przyjęcie zgodnego z komentowanym orzeczeniem stanowiska, że przepis art. 107 Prawa o aktach stanu cywilnego w zakresie, w jakim upoważnia kierownika urzędu stanu cywilnego do odmowy dokonania transkrypcji wyłącznie na tej podstawie, że transkrypcja byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 3), jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej. Prawomocna odmowa transkrypcji „zagranicznego” aktu stanu cywilnego, takiego jak w sprawie *[Mirin]*, wymuszałaby bowiem na przemieszczającym się obywatelu polskim wszczęcie w Polsce postępowania w sprawie uzgodnienia tożsamości płci w trybie art. 189 k.p.c., co narusza – w świetle wyroku TS – art. 20 i art. 21 ust. 1 TFUE w związku z art. 7 i 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Na marginesie: w polskim porządku prawnym nie obowiązuje żadna, tym bardziej podstawowa, zasada, która uzasadniałaby odmowę dokonania transkrypcji aktu stanu cywilnego o zmianie imienia i tożsamości płciowej uzyskanej zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim w trakcie korzystania ze swobody przemieszczania się i pobytu. Przeciwnie, odmowa takiej transkrypcji naruszałaby, poza wymienionymi wyżej przepisami prawa UE, także niektóre zasady polskiego konstytucyjnego porządku prawnego (K.P. Sokołowski, *Odmowa wpisania do polskiego rejestru stanu cywilnego aktu małżeństwa osób tej samej płci. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2020 r., II OSK 1059/18*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2024, nr 5, poz. 40).

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

II. Europejski Trybunał Praw Człowieka

Artykuł 8 Konwencji – Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego – Naruszenie art. 8 Konwencji przez niewypełnienie pozytywnego obowiązku prawnego uznania i prawnej ochrony związków osób tej samej płci – Odmowa wpisania do rejestru stanu cywilnego aktu małżeństwa osób tej samej płci zawartego za granicą – Odmowa zastosowania ulgi podatkowej w zakresie podatku od spadków i darowizn przewidzianej dla członków najbliższej rodziny darczyńcy – Brak możliwości łącznego opodatkowania się podatkiem dochodowym od osób fizycznych – Odmowa objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym przewidzianym dla członków rodziny osoby ubezpieczonej

Wyrok ETPC (Sekcja Pierwsza) z dnia 19 września 2024 r. w sprawie *Formela i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 58828/12 i cztery inne)

I. Okoliczności faktyczne

Skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, oparte na zarzutach naruszenia art. 8 Konwencji¹, złożyły dwie pary osób tej samej płci.

W czerwcu 2009 r. pierwsza skarżąca otrzymała darowiznę od drugiej skarżącej (swojej partnerki). Organy administracji skarbowej ustaliły, że skarżąca jest zobowiązana do zapłaty podatku od tej darowizny i nie przysługuje jej ulga podatkowa przewidziana dla członków najbliższej rodziny darczyńcy. Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny, który utrzymał w mocy decyzje organów. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 20 marca 2012 r., II FSK 1704/10² utrzymał w mocy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

W kwietniu 2009 r. skarżące złożyły wspólne zeznanie podatkowe jako małżonkowie. Organy administracji skarbowej odmiennie ustaliły wysokość zobowiązania podatkowego skarżących i wyraziły pogląd, że skarżącym nie przysługuje prawo do łącznego opodatkowania się (które przysługuje małżonkom). Stanowisko organów podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokami z 20 marca 2012 r., II FSK 2083/10³ i II FSK 2082/10⁴ oddalił skargi kasacyjne skarżących.

W sierpniu 2009 r. druga skarżąca przebywała na urlopie w celu opieki nad chorą partnerką, pierwszą skarżącą, i złożyła wniosek o przyznanie świadczeń z tytułu opieki nad chorym małżonkiem. Wniosek nie został uwzględniony (ostateczny

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: Konwencja.

² Lex nr 1124342; wszystkie powołane wyroki są również dostępne w CBOSA.

³ Lex nr 1124341.

⁴ Lex nr 1124340.

wyrok został wydany przez Sąd Okręgowy w Gdańsku 3 września 2010 r.). Postanowieniem z 12 października 2011 r., Ts 15/11⁵ Trybunał Konstytucyjny odmówił rozpoznania skargi konstytucyjnej w tym przedmiocie, uznał bowiem, że sprawa dotyczy pominięcia ustawodawczego, a nie niezgodności przepisu z Konstytucją RP⁶.

W dniu 24 września 2012 r. druga skarżąca złożyła wniosek o objęcie przysługującym jej ubezpieczeniem zdrowotnym członka jej rodziny, tj. pierwszej skarżącej. Wniosek nie został uwzględniony. Organ administracji wskazał, że pierwsza skarżąca nie może być ubezpieczona jako członek rodziny drugiej skarżącej, ponieważ nie jest to dozwolone przez polskie prawo. Decyzja została poddana kontroli sądowo-administracyjnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę, gdyż uznał decyzję za legalną. Wyrokiem z 25 października 2016 r., II GSK 866/15⁷ Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od orzeczenia Sądu pierwszej instancji.

Skargi obejmowały ponadto odmowę rejestracji związków małżeńskich zawartych za granicą. W dniu 16 stycznia 2015 r. pierwsza i druga skarżąca zawarły związek małżeński w Wielkiej Brytanii. Następnie zwróciły się do Urzędu Stanu Cywilnego w Gdańsku o wpisanie tego aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji. W dniu 7 lipca 2015 r. Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego w Gdańsku oddalił wnioski, argumentując, że rejestracja małżeństwa osób tej samej płci byłaby sprzeczna z polskim porządkiem prawnym i stanowiłaby naruszenie art. 18 Konstytucji RP. Skarżące odwołały się, ale Wojewoda Pomorski utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Stanowisko organów podzieliły Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku i Naczelny Sąd Administracyjny (ten ostatni w wyroku z 28 lutego 2018 r., II OSK 1112/16⁸). W takich samych okolicznościach faktycznych i prawnych odmówiono drugiej parze skarżących wpisu aktu małżeństwa zawartego przez nie w Danii do polskiego rejestru stanu cywilnego.

II. Skarga do Trybunału

Skarżące, powołując się na art. 8 Konwencji, zarzuciły, że ich związki nie zostały w żaden sposób uznane i zarejestrowane w Polsce. Nie mogły zawrzeć prawnie uznanego związku. Polskie władze nie uznały też ich małżeństw zawartych za granicą. Nie przysługuje im również żadna ochrona prawna z tego tytułu.

III. Stanowisko Trybunału

Trybunał zbadał sprawę w świetle zasad określonych w wyroku Wielkiej Izby ETPC z 17 stycznia 2023 r. w sprawie *Fedotova i inni przeciwko Rosji*⁹, zgodnie z którymi państwa są zobowiązane do zapewnienia ram prawnych umożliwiających

⁵ Lex nr 1330842.

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

⁷ Lex nr 2168889.

⁸ Lex nr 2495844.

⁹ Wyrok ETPC (WI) z 17 stycznia 2023 r. w sprawie *Fedotova i inni przeciwko Rosji*, skargi nr: 40792/10, 30538/14 i 43439/14, HUDOC.

parom osób tej samej płci uznanie i ochronę ich związków. Zwrócił uwagę na wyrok ETPC z 12 grudnia 2023 r. w sprawie *Przybyszewska i inni przeciwko Polsce*¹⁰, w którym stwierdzono, że Polska nie wywiązała się z tego obowiązku i nie zapewniła ram prawnych przewidujących uznanie i ochronę związków osób tej samej płci, co stanowiło naruszenie art. 8 Konwencji.

Trybunał wskazał, że w celu oceny, czy obowiązek został spełniony w rozpoznawanej sprawie, zbadać należy, czy pozwane państwo właściwie wyważyło przeważający interes, na którym oparło swoje stanowisko, i interes skarżących. Zaznaczył, że polskie prawo nie zezwala na żadną formę prawnego uznania par osób tej samej płci, w odróżnieniu od bardzo dużej liczby państw członkowskich, które zobowiązały się do zmiany swojego prawa krajowego w celu zapewnienia osobom tej samej płci skutecznej ochrony ich życia prywatnego i rodzinnego. Podkreślił także, że konieczność zwrócenia się do sądów krajowych o ochronę podstawowych potrzeb osób pozostających w związku sama w sobie stanowi naruszenie ich prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

W ocenie Trybunału polskie władze, odmawiając rejestracji małżeństw skarżących w jakiegokolwiek formie i nie zapewniając ram prawnych umożliwiających im uznanie i ochronę ich związków, pozostawiły te osoby w próżni prawnej. Nie zadbały o spełnienie podstawowych potrzeb osób tej samej płci pozostających w trwałych związkach. Zdaniem ETPC żadna z przesłanek interesu publicznego przedstawionych przez polski rząd nie przeważa nad interesem skarżących (polski rząd powołał się m.in. na brak poparcia dla uznania i ochrony prawnej związków osób tej samej płci w społeczeństwie oraz jednoznaczne przepisy prawa i utrwalone orzecznictwo polskich sądów). Trybunał odwołał się w tym zakresie do argumentacji zawartej w wyroku w sprawie *Przybyszewska i inni przeciwko Polsce*¹¹.

Trybunał wyjaśnił, że art. 8, 12 i 14 Konwencji nie były dotychczas interpretowane jako nakładające na państwa strony Konwencji obowiązek zapewnienia możliwości zawarcia małżeństwa osobom tej samej płci. Zaznaczył, że państwa mają szeroki margines oceny w zakresie określenia dokładnego charakteru rozwiązań prawnych, które mają być dostępne dla par tej samej płci. Przy tworzeniu takich regulacji mogą być wzięte pod uwagę społeczne i kulturowe uwarunkowania danego państwa. Ochrona przyznana przez państwo parom tej samej płci powinna być jednak odpowiednia.

Trybunał doszedł do przekonania, że państwo polskie przekroczyło dopuszczalne granice swobodnego uznania w tym zakresie. Tym samym nie wywiązało się ze swojego pozytywnego obowiązku zapewnienia skarżącym ram prawnych przewidujących

¹⁰ Wyrok ETPC (Seksja Pierwsza) z 12 grudnia 2023 r. w sprawie *Przybyszewska i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 11454/17 i 9 innych, HUDOC.

¹¹ W wyroku *Przybyszewska i inni przeciwko Polsce* Trybunał stwierdził m.in., że „tradycje, stereotypy i dominujące postawy społeczne w danym kraju nie mogą same w sobie stanowić wystarczającego uzasadnienia dla odmiennego traktowania ze względu na orientację seksualną (...)”. Nie ma podstaw do przyjęcia, że przyznanie prawnego uznania i ochrony osobom tej samej płci w stabilnym i zaangażowanym związku „może samo w sobie zaszkodzić rodzinom utworzonym w tradycyjny sposób lub zagrozić ich przyszłości czy integralności. (...) zapewnienie praw parom tej samej płci nie pociąga za sobą osłabienia praw zapewnionych innym osobom lub innym parom” (por. § 118 i § 120 tego wyroku).

uznanie i ochronę prawną ich związków jednopłciowych. Zdaniem Trybunału stanowi to naruszenie prawa skarżących do poszanowania ich życia prywatnego i rodzinnego, określonego w art. 8 Konwencji.

Trybunał nie przyznał skarżącym odszkodowania, albowiem uznał za wystarczające do spełnienia celów postępowania samo stwierdzenie naruszenia przepisów Konwencji.

IV. Znaczenie wyroku dla orzecznictwa polskich sądów administracyjnych

Stanowisko Trybunału wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia jest zbieżne z wnioskami przedstawionymi we wcześniejszych orzeczeniach w tym przedmiocie, przede wszystkim w wyroku w sprawie *Przybyszewska i inni przeciwko Polsce*.

Trybunał zobowiązał Polskę do stworzenia odpowiednich ram prawnych pozwalających na prawne uznanie i prawną ochronę par tej samej płci. Stosownie do art. 46 ust. 1 Konwencji państwa strony Konwencji zobowiązane są do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami. Adresatem tego obowiązku jest „państwo”, a więc wszystkie jego organy i władze publiczne (w tym władza sądownicza), stosownie do ich kompetencji¹². Możliwość zastosowania konkretnych środków zmierzających do wykonania wyroku przez poszczególne władze różni się jednak w zależności od treści danego orzeczenia i jego charakteru¹³. Wobec tego, że wyrok *Formela i inni przeciwko Polsce* nakłada na polskie władze obowiązek stworzenia ram prawnych dla nieznaney do tej pory polskiemu prawu instytucji, do jego wykonania niezbędne są działania władzy ustawodawczej. Nie można zatem uznać, że wykonanie tego wyroku należy do władzy sądowniczej, jako że wykracza to poza jej kompetencje¹⁴. Zwrócił na to uwagę również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 czerwca 2021 r., II OSK 2608/19¹⁵, dotyczącym odmowy wpisania do rejestru stanu cywilnego aktu małżeństwa osób tej samej płci: „Sądowe akty prawotwórcze muszą mieć (...) swoje źródła w systemie prawa. Aktywizm sędziowski (...) [nie może naruszać] konstytucyj[n]e] zasad[y] trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji RP) i stać w sprzeczności z zakresem właściwości sądów administracyjnych wyrażonej w art. 184 Konstytucji RP”.

Pierwsze kroki zmierzające do wykonania wyroku zostały podjęte. Ministerstwo do Spraw Równości przygotowało projekty ustawy o rejestrowanych związkach partnerskich¹⁶ oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o rejestrowanych

¹² Por. L. Garlicki, *Rola sędziego krajowego w procesie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, w: *IX Seminarium Warszawskie. Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce?*, Warszawa 2016, s. 42.

¹³ Por. A. Chmielarz-Grochal, *Dostęp do sądu administracyjnego w wykonaniu wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, PiP 2024, z. 11, s. 6.

¹⁴ Por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 46.

¹⁵ Lex nr 3197834.

¹⁶ Opublikowany na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, numer z wykazu prac legislacyjnych UD87, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390651> (dostęp: 5.01.2025 r.); projekt ustawy nie został jeszcze skierowany do Sejmu, jest obecnie na etapie opiniowania.

związkach partnerskich¹⁷ (data utworzenia projektów: 18 października 2024 r.). Zgodnie z projektem ustawy o rejestrowanych związkach partnerskich: „Związek partnerski zostaje zawarty, gdy dwie osoby złożą przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego zgodne oświadczenia o zawarciu tego związku” (art. 2 ust. 1 projektu). „Osoby tej samej płci pozostające w małżeństwie zawartym ze sobą, zgodnie z prawem innego niż Rzeczpospolita Polska państwa, zawierają związek partnerski przez złożenie przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego zgodnych oświadczeń, aby to małżeństwo wywierało skutki prawne równoważne z zawarciem związku partnerskiego” (art. 2 ust. 2 projektu). W projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o rejestrowanych związkach partnerskich przewidziano zmiany kilkudziesięciu ustaw ze wszystkich gałęzi prawa w celu wprowadzenia do polskiego porządku prawnego tej nowej instytucji. Zmiany miałyby dotyczyć m.in.: ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, w której zaproponowano zwolnienie od tego podatku drugiej osoby w związku partnerskim (art. 19 pkt 2 projektu ustawy – Przepisy wprowadzające); ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w której zaproponowano objęcie możliwością łącznego opodatkowania się również osób w związku partnerskim (art. 35 pkt 2 lit. a/ projektu ustawy – Przepisy wprowadzające); ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w zakresie uznania za członka rodziny ubezpieczonego (który może zostać objęty ubezpieczeniem) także drugiej osoby w związku partnerskim (art. 116 pkt 2 lit. b/ projektu ustawy – Przepisy wprowadzające). Zaproponowano również zmiany ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego ma obejmować podstawy wyłączenia pracownika organu od udziału w postępowaniu (dodanie kolejnej podstawy wyłączenia, tj. w sprawach „swojej drugiej osoby w związku partnerskim oraz krewnych do drugiego stopnia tej osoby”) oraz prawo do odmowy zeznań w charakterze świadka (rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych o drugą osobę w związku partnerskim stron i krewnych pierwszego stopnia tych osób oraz rodzeństwa) (art. 4 projektu ustawy – Przepisy wprowadzające). W ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi proponowane zmiany dotyczą wprowadzenia nowej podstawy wyłączenia sędziego oraz rozszerzenia katalogu osób, które mogą być pełnomocnikami stron (art. 98 projektu ustawy – Przepisy wprowadzające). Zmiany zaproponowano też w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (art. 68 projektu ustawy – Przepisy wprowadzające), lecz ze względu na ich dużą liczbę nie jest możliwe szczególne ich tutaj omówienie.

W tym stanie rzeczy pozostaje oczekiwać na dalsze działania mające na celu wykonanie ciężących na Polsce zobowiązań międzynarodowych wynikających

¹⁷ Opublikowany na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, numer z wykazu prac legislacyjnych UD88, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390652> (dostęp: 5.01.2025 r.); projekt ustawy nie został jeszcze skierowany do Sejmu, jest obecnie na etapie opiniowania.

z Konwencji oraz wyroków Trybunału w sprawach *Przybyszewska i inni przeciwko Polsce* oraz *Formela i inni przeciwko Polsce*. Ważnym punktem odniesienia dla orzecznictwa polskich sądów administracyjnych w omawianym zakresie może być też orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które zostanie wydane w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 8 listopada 2023 r., II OSK 216/21¹⁸.

Wybór i opracowanie: *Inesa Wyrębkowska*
(Kancelaria Prezesa NSA)

¹⁸ Lex nr 3633872.

III. Sąd Najwyższy

Wyrok SN z dnia 19 marca 2024 r.
(sygn. akt III PSKP 21/23)

Sprawa dotycząca odwołania od zwolnienia ze służby i przywrócenia do służby funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej podlega kontroli w postępowaniu administracyjnym oraz należy do właściwości sądów administracyjnych, chyba że organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe (art. 199¹ Kodeksu postępowania cywilnego w związku z art. 184 oraz art. 276 ust. 2 i 6 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.).

Stan faktyczny i prawny:

Sąd drugiej instancji wyrokiem w sprawie z powództwa T.F. przeciwko Skarbowi Państwa – Izbie Administracji Skarbowej w L. – oddalił apelację powoda od wyroku Sądu pierwszej instancji oddalającego powództwo o ustalenie istnienia stosunku służbowego, przywrócenie do pracy i wynagrodzenie za pracę.

W sprawie ustalono, że powód od 2007 r. pozostawał w stosunku służbowym, ostatnio – od 15 do 28 lutego 2017 r. pełnił służbę w Urzędzie Celnym w Z. Pismem z 31 maja 2017 r., na podstawie art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948; dalej: przepisy wprowadzające ustawę o KAS), zaproponowano powodowi nowe warunki zatrudnienia w Izbie Administracji Skarbowej w L., w tym m.in. umowę o pracę na czas nieokreślony. Powód wyraził na to zgodę i od 1 czerwca 2017 r. świadczył pracę na podstawie umowy o pracę na stanowisku eksperta skarbowego w referacie w dziale postępowania celnego Delegatury w Z. Po okresie ponad dwóch lat pracy 3 września 2019 r. powód zwrócił się z wnioskiem do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w L. o przeniesienie go do pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej na podstawie art. 150 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615; dalej: ustawa o KAS). Pozwany nie wyraził na to zgody.

Sąd drugiej instancji stwierdził, że powód nie uchylił się od skutków złożonego oświadczenia woli w przedmiocie przyjętej propozycji pozwanego dotyczącej przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy, co skutkowało oddaleniem powództwa o ustalenie dalszego, nieprzerwanego istnienia między stronami stosunku służby. Powód nie wykazał, że jego oświadczenie w tym zakresie było dotknięte wadą, i nie uchylił się od skutków prawnych złożonego oświadczenia woli. W odpowiedzi na propozycję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w L. określającą dalsze zatrudnienie powoda na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony na stanowisku eksperta skarbowego, oświadczeniem z 1 czerwca 2017 r. powód przyjął propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia. Powód wniósł pozew z alternatywnym żądaniem przywrócenia do służby w Służbie Celno-Skarbowej znacznie po upływie terminu określonego w art. 264 § 1 Kodeksu pracy. W tym

stanie rzeczy, przy braku okoliczności uzasadniających przywrócenie terminu, w ocenie Sądu drugiej instancji brak było podstaw do badania zasadności i legalności czynności zmieniającej łączący strony stosunek służby w stosunek pracy. Upływ prawie dwóch lat od zaakceptowania przez powoda nowych warunków świadczenia pracy na podstawie umowy o pracę do wniesienia pozwu o ustalenie istnienia stosunku służby, ewentualnie o przywrócenie do Służby Celno-Skarbowej, przy niepodjęciu przez powoda w tym czasie czynności procesowych w celu przywrócenia stosunku służby, uzasadniał w ocenie Sądu drugiej instancji przyjęcie, że wniesienie pozwu w sprawie niniejszej nastąpiło z opóźnieniem nadmiernym i zawinionym przez powoda.

Pozwany zaskarżył wyrok Sądu drugiej instancji skargą kasacyjną. W wyniku merytorycznego rozpoznania sprawy Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i poprzedzający go wyrok Sądu pierwszej instancji i przekazał sprawę Sądowi Rejonowemu do ponownego rozpoznania.

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

(...) Roszczenie powoda zgłoszone w pozwie, akcentowane również w skardze kasacyjnej, dotyczyło przywrócenia do Służby Celno-Skarbowej w charakterze funkcjonariusza.

Sprawa dotycząca przywrócenia do takiej służby, co do zasady, nie jest objęta drogą sądową i kognicją sądu pracy.

W myśl art. 170 ust. 3 przepisów wprowadzających ustawę o KAS stosunki służbowe funkcjonariuszy, które wygasły z dniem 31 sierpnia 2017 r., gdy osoby te, w terminie do dnia 31 maja 2017 r., nie otrzymały pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, albo po upływie trzech miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, powinny być traktowane jak zwolnienie ze służby. Artykuł 170 ust. 2 tej ustawy nie normuje skutków prawnych oświadczenia funkcjonariusza o przyjęciu propozycji zatrudnienia (na podstawie umowy o pracę) w zakresie zakończenia stosunku służbowego. Nie ma jednak podstaw prawnych do ustalenia, że w takiej sytuacji doszło do konwersji stosunku służbowego w stosunek pracy (...), natomiast uzasadnione jest potraktowanie również takiego zdarzenia prawnego jak zwolnienia ze służby (*per analogiam* art. 170 ust. 3 cytowanej ustawy).

W myśl art. 184 ustawy o KAS w przypadku uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby (w trybie administracyjnoprawnym) kierownik jednostki organizacyjnej niezwłocznie wyznacza funkcjonariuszowi stanowisko służbowe zgodne z jego kwalifikacjami i dotychczasowym przebiegiem służby oraz określa termin podjęcia służby, miejsce pełnienia służby oraz stopień służbowy i uposażenie nie niższe od dotychczasowego.

Zgodnie z art. 276 ust. 2 ustawy o KAS, w przypadku wydania decyzji o zwolnieniu ze służby, funkcjonariusz może, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, złożyć odwołanie do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Stosownie do art. 276 ust. 5 i 6 tej ustawy do postępowań w sprawach, o których mowa

w ust. 1–3, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Od decyzji wydanej w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub wydanej w wyniku odwołania przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Relevantny art. 2 § 1 i § 3 k.p.c. określa, że do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy. Nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów.

Przedstawione wyżej przepisy wprowadzające ustawę o KAS oraz [przepisy] ustawy o KAS przekazały sprawy dotyczące odwołań od zwolnienia ze służby oraz przywrócenia do służby do właściwości sądów administracyjnych.

Kierując się treścią art. 199¹ k.p.c., sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe.

Ustalenia zaskarżonego wyroku nie wskazują, aby po zawarciu umowy o pracę 1 czerwca 2017 r. na stanowisku eksperta skarbowego powód występował z roszczeniami do sądów administracyjnych, a sądy te uznały się za niewłaściwe do rozpoznania sprawy.

W ocenie Sądu Najwyższego art. 199¹ k.p.c. znajduje zastosowanie tylko wówczas, jeżeli w konkretnej sprawie organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się za niewłaściwe. Nie jest wystarczające zajęcie stanowiska lub wyrażenie poglądu prawniczego przez sąd administracyjny w innej sprawie.

W tym kontekście nie można więc uznać, aby w przypadku powoda niewłaściwość sądu administracyjnego wynikała z uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 (ONSAiWSA 2019, nr 5, poz. 71), zwłaszcza w sytuacji, gdy zawarte w niej konstatacje zostały zakwestionowane w judykaturze Sądu Najwyższego.

We wskazanej wyżej uchwale stwierdzono, że przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenie, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 przepisów wprowadzających ustawę o KAS, dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas nieokreślony albo określony, nie wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że przekształcenie na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 przepisów wprowadzających ustawę o KAS stosunku służbowego w stosunek pracy dochodzi do skutku za zgodną wolą obu stron. Skoro w omawianym przypadku nie dochodzi do wygaśnięcia dotychczasowego stosunku służbowego w oparciu o art. 170 ust. 1 przepisów wprowadzających ustawę o KAS, to nie ma podstawy, aby przyjąć, że ma tu zastosowanie art. 170 ust. 3 tej ustawy, nakazujący traktowanie wygaśnięcia stosunku służbowego jak zwolnienia ze służby, którego należy dokonywać w formie decyzji (art. 276 ust. 2 ustawy o KAS). W konsekwencji uznać

więc należy, że w przypadku przekształcenia dotychczasowego stosunku służbowego nie ma w ustawie podstawy prawnej do wydania decyzji w przedmiocie stwierdzenia jego wygaśnięcia. Podobnie nie można wywieść obowiązku wydania decyzji kończącej stosunek służbowy dotychczasowego funkcjonariusza Służby Celnej, który przyjął propozycję zatrudnienia z art. 179 i 180 ustawy o KAS statuujących przesłanki zwolnienia funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej. Przepisy te bowiem nie znają przesłanki zwolnienia funkcjonariusza ze służby z powodu przyjęcia przez niego propozycji pracy, o której mowa, zawarte zaś w tym przepisie wyliczenie przesłanek zwolnienia celnika ze służby posiada charakter zamknięty. Naczelny Sąd Administracyjny powołał się na pogląd, że domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji możliwe jest do przyjęcia tylko w sytuacji, gdy przepisy prawa upoważniają organ administracji publicznej do załatwienia sprawy administracyjnej, lecz nie określają formy jej załatwienia. Jednocześnie zaznaczył, że pogląd o domniemaniu działania w formie decyzji administracyjnej, jeżeli ustawodawca nie sprecyzował prawnej formy działania administracji w danej sprawie, ma sens tylko wówczas, gdy przepisy prawa upoważniają organ administracji publicznej do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej w sposób władczy i jednostronny, lecz nie określają formy rozstrzygnięcia tej sprawy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego taka sytuacja nie ma miejsca w przypadku przekształcenia dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy, ponieważ art. 171 ust. 1 pkt 2 przepisów wprowadzających ustawę o KAS wyraźnie stanowi, że organ, decydując się w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza na zastosowanie tego rozwiązania, ma podjąć stosowne działanie w formie cywilnoprawnej, tzn. ma złożyć propozycję w drodze oświadczenia woli o konkretnej treści. Nie można zatem przyjąć, że w tym zakresie jego działanie ma charakter władczy i jednostronny.

Konstatacje zawarte w tej uchwale zostały zakwestionowane w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19 (OSNP 2020, nr 7, poz. 63), w której przyjęto, że strony stosunku służbowego, zawierając umowę o pracę (w wyniku przyjęcia propozycji zatrudnienia z art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających ustawę o KAS), jednocześnie przyjmują, że ulega zakończeniu dotychczasowy administracyjnoprawny stosunek służbowy funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej. Nie jest to jednak „przekształcenie”, w którym nowy stosunek pracy zastępuje poprzedni, czyli przykładowo jak w odnowieniu z art. 506 k.c., lecz sytuacja, w której poprzedni stosunek służby ulega zakończeniu i strony zawierają nowy (odrębny) stosunek prawny (stosunek pracy). Ta zmiana ma u podstaw ukształtowaną ustawą alternatywę, w której istnieje wybór między przyjęciem propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę a wygaśnięciem stosunku służbowego. Wybór zatrudnienia pracowniczego nie oznacza zatem, że stosunek służbowy nie kończy się. Ustanie w takiej sytuacji stosunku służbowego, wynikające (...) z uzgodnienia, że funkcjonariusz będzie zatrudniony jako pracownik, uzasadnia stwierdzenie, że dochodzi w istocie do zwolnienia z dotychczasowej służby.

Sąd Najwyższy (...) podziela pogląd, że w omawianej sytuacji nie następuje konwersja stosunku służbowego w stosunek pracy, ale dochodzi do ustania stosunku

służbowego (traktowanego jak zwolnienie ze służby – *per analogiam* art. 170 ust. 3 przepisów wprowadzających ustawę o KAS), a następnie do nawiązania stosunku pracy. O ile bowiem możliwe jest przekształcenie tego samego stosunku prawnego przez zmianę jego warunków i wtedy można mówić o jego kontynuacji na zmienionych warunkach, o tyle nie ma możliwości kontynuacji administracyjnoprawnego stosunku prawnego przez zastąpienie go stosunkiem cywilnoprawnym. Nie ma zatem racji Naczelny Sąd Administracyjny, że przekształcenie, o którym mowa w art. 171 ust. 1 pkt 2 przepisów wprowadzających ustawę o KAS, w znaczeniu prawnym oznacza, że dotychczasowy stosunek prawny ulega transpozycji w nowy oraz że stary stosunek prawny nie zostaje zakończony, lecz zmieniony, a więc nie ma potrzeby wydawania aktu administracyjnego lub podejmowania czynności, które jednoznacznie określałyby datę i przyczyny zakończenia poprzedniego stosunku prawnego. W powołanych w uzasadnieniu uchwały I OPS 1/19 przykładach przekształceń zawsze chodziło o przekształcenie tego samego rodzajowo stosunku prawnego – stosunku pracy. O tym stanowi art. 25¹ § 3 k.p., zgodnie z którym po upływie 33 miesięcy od dnia zawarcia umowy o pracę na czas określony – następuje jej przekształcenie w umowę na czas nieokreślony. Takie samo znaczenie ma art. XV § 1 ustawy z dnia 5 lipca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy, w myśl którego stosunek pracy pracowników mianowanych, podlegających ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 142), został przekształcony w stosunek pracy oparty na umowie o pracę na czas nieokreślony. Podobne rozwiązanie zostało zawarte w art. 145 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483), wedle którego stosunek pracy Szefa Służby Cywilnej i dyrektora generalnego urzędu przekształcał się z mocy prawa w stosunek pracy na podstawie powołania. W żadnym z tych przypadków nie nastąpiło przekształcenie stosunku służbowego funkcjonariusza służb mundurowych (stosunku administracyjnoprawnego) w stosunek pracy, a taki właśnie stosunek – stosunek służbowy (stosunek administracyjnoprawny) funkcjonariusza służb mundurowych powstały w drodze mianowania łączył i łączy funkcjonariusza z urzędem celno-skarbowym (...). Błędny jest zatem pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że w przypadku opisanym w art. 171 ust. 1 pkt 2 przepisów wprowadzających ustawę o KAS następuje przekształcenie stosunku pracy z mianowania w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę, który, jak się zdaje, leży u podstaw poglądu o dopuszczalności takiego przekształcenia.

Dodać należy, że pogląd przedstawiony w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19, został utrwalony w orzecznictwie. (...) W judykaturze nie wykluczono możliwości uzyskania odprawy pieniężnej również w przypadku przyjęcia propozycji, o jakiej mowa w art. 165 ust. 7 wskazanej wyżej ustawy, w związku z zakończeniem służby na podstawie art. 163 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (...) w związku ze stosowanym odpowiednio art. 170 ust. 1, 3 i 4 przepisów wprowadzających ustawę o KAS (...).

W związku z powyższym uprawniony jest wniosek, że po pierwsze, dochodzi do ustania stosunku służbowego traktowanego jak zwolnienie ze służby, po drugie, ustanie to jest skutkiem załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej

w sposób władczy i jednostronny, to jest przez nieprzedstawienie propozycji dalszej służby. Właśnie nieprzedstawienie propozycji dalszej służby jest wspólnym mianownikiem zwolnienia ze służby w każdym z przypadków określonych w przepisach wprowadzających ustawę o KAS (...).

Skoro pod instytucją „przekształcenia” stosunku służbowego ustawodawca *de facto* unormował jego ustanie, to oczywiste jest, że funkcjonariusz, którego taki skutek (ustanie służby) dotknął, musi być – na równych prawach – objęty przewidzianą dla tego skutku ochroną prawną. Wynikać ona może jedynie z art. 276 ust. 2–6 ustawy o KAS w związku z art. 170 ust. 3 przepisów wprowadzających ustawę o KAS, a nie z art. 277 ust. 2 ustawy o KAS. Sąd Najwyższy nie zgadza się z poglądem wyrażonym w uchwale I OPS 1/19, że w omawianym przypadku ma zastosowanie art. 277 ustawy o KAS. Owszem otwiera on drogę sądową (przed sądem pracy) w sporach o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 276 ust. 1 ustawy o KAS, jednakże art. 276 ust. 2–6 tej ustawy wykluczają z tej kategorii sprawę związaną z wygaśnięciem stosunku pracy. Stanowią one bowiem, że zwolnienie ze służby (a za takie uważa się także wygaśnięcie stosunku służbowego na skutek nieprzedstawienia propozycji dalszej służby) podlega kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym (i kontroli sądów administracyjnych).

Jak zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 czerwca 2008 r., II PZP 5/10 (OSNP 2010, nr 23–24, poz. 279), w orzecznictwie przyjmuje się, że brak w ustawie wyraźnego wskazania, iż określone indywidualne sprawy administracyjne są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej, nie przesądza o tym, że sprawa nie należy do kategorii spraw administracyjnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnej w postępowaniu unormowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Taki pogląd wyrażony został m.in. w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2009 r., II PZP 7/09 (OSNP 2010, nr 7–8, poz. 82), a także w uzasadnieniach: uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 1998 r., OPS 6/98 (ONSA 1999, nr 1, poz. 3) oraz uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 24/99 (ONSA 2000, nr 2, poz. 54), według których przepisy prawa materialnego przewidują formę załatwienia danej sprawy administracyjnej nie tylko w sposób bezpośredni, przez wyraźne wskazanie, że w sprawie wydawana jest decyzja administracyjna albo iż do rozpoznania sprawy stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego, ale także w sposób pośredni, np. przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracji do rozstrzygania sprawy (np. „zezwała”, „przydziela”, „potwierdza”, „wyraża zgodę”). W uzasadnieniu powołanej uchwały z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 24/99, podniesiono, że gdy ustawodawca nie określi wyraźnie, w jakiej formie prawnej sprawa powinna być załatwiona, rozstrzygające znaczenie ma charakter sprawy oraz treść przepisów będących podstawą działania organu administracji, do którego właściwości należy załatwienie sprawy. Jeżeli z tych przepisów wynika, że wymagane jest jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego

dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnego stosunku administracyjno-prawnego, to oznacza to, iż sprawa wymaga rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. Brak wyraźnego określenia prawnej formy załatwienia sprawy dotyczącej wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza nie przesądza więc o tym, że sprawa ta nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej.

Podsumowując: roszczenie o ustalenie stosunku służby czy o przywrócenie do służby w charakterze funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na poprzednich warunkach (a takie roszczenie sformułował powód) jest sprawą o ochronę stosunku służbowego oraz istotnych jego elementów, która podlega kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym oraz kontroli sądów administracyjnych. Nie jest więc sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c.

Artykuł 199¹ k.p.c. wyłącza możliwość odrzucenia pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1) w sprawach, w których organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się za niewłaściwe. Tylko uprzednie wydanie decyzji przez organ administracji publicznej lub stwierdzenie braku swej kognicji przez sąd administracyjny w konkretnej sprawie (art. 66 § 3 k.p.a. i art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.) otwiera zatem drogę sądową dla tych spraw, które zasadniczo do drogi sądowej nie należą. Tak samo organ administracji publicznej i sąd administracyjny nie mogą odmówić rozpatrzenia sprawy, jeżeli sąd powszechny uznał się za niewłaściwy (art. 66 § 4 k.p.a. i art. 58 § 4 p.p.s.a.). Z przyjętych rozwiązań wynika, że w razie sporu negatywnego, o właściwości do rozpoznania sprawy przesądza sąd lub organ, który jako pierwszy otrzymał podanie bądź pozew i wypowiedział się na temat swojej niewłaściwości (...).

W tym kontekście w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie wskazano okoliczności umożliwiających rozpoznanie sprawy o przywrócenie do służby przez sąd pracy.

Sąd Najwyższy bierze z urzędu po rozprawie nieważność postępowania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.), co nakazuje uwzględnienie art. 379 pkt 1 k.p.c. Na skutek stwierdzenia braku drogi sądowej odnośnie do roszczenia o przywrócenie do służby Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i poprzedzający go wyrok Sądu Rejonowego, znosząc postępowanie w adekwatnym zakresie i przekazując sprawę do rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

W czasie ponownego rozpoznania sprawy Sąd pierwszej instancji uwzględni to, że w okolicznościach sprawy na Dyrektora Izby Administracji Skarbowej może być nałożone zobowiązanie do wydania decyzji w przedmiocie stosunku służbowego skarżącego i roszczenia o przywrócenie do służby. W konsekwencji takiego orzeczenia Sądu Dyrektor Izby Administracji Skarbowej zobowiązany będzie rozważyć wszelkie okoliczności sprawy, a w szczególności te związane z posiadanymi kwalifikacjami i przebiegiem dotychczasowej służby skarżącego zgodnie z art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających ustawę o KAS, i dokonać rozstrzygnięcia w zakresie stosunku służbowego przez wydanie stosownej decyzji, a także poinformować stronę o możliwości odwołania do właściwego sądu administracyjnego.

Jeśli w czasie ponownego rozpoznania sprawy Sąd ustali, że powód jednak złożył skargę na bezczynność organu administracji skarbowej lub odwołał się

od niekorzystnej dla niego decyzji organu administracji skarbowej do sądu administracyjnego, wyjaśnienia wymagałoby, czy sądy administracyjne skutecznie uchylały się od jej rozstrzygnięcia, choć miały taki obowiązek. W takiej sytuacji strona nie powinna być pozbawiona ochrony prawnej w postaci prawa do procesu sądowego.

W sytuacji negatywnego odniesienia się sądów administracyjnych do kognicji w sprawach o przywrócenie do służby w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono pogląd, że funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej, przyjmujący w trybie art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających ustawę o KAS propozycję zatrudnienia na warunkach umowy o pracę, zachowuje możliwość domagania się przywrócenia do służby (...).

Wobec uchYLENIA zaskarżonego wyroku na skutek braku drogi sądowej (w wyniku dotychczasowych ustaleń zawartych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku) nie było uzasadnione odnoszenie się przez Sąd Najwyższy do pozostałych kwestii i bardzo licznych zarzutów skargi kasacyjnej. (...)

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

IV. Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne

A. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 28 października 2024 r. (sygn. akt II FPS 2/24)

W stanie prawnym obowiązującym od 1 marca 2017 r. organem podatkowym pierwszej instancji, w rozumieniu art. 239b § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.), nadającym rygor natychmiastowej wykonalności decyzji wydanej przez naczelnika urzędu celno-skarbowego, o której mowa w art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1947 ze zm.), jest właściwy dla strony naczelnik urzędu skarbowego.

Naczelny Sąd Administracyjny – rozpatrując skargę kasacyjną od wyroku WSA w Łodzi z dnia 18 stycznia 2024 r., sygn. akt I SA/Łd 858/23, w sprawie ze skargi na postanowienie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w przedmiocie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji ustalającej zobowiązanie w podatku dochodowym od osób fizycznych – postanowił, na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a., wystąpić do składu siedmiu sędziów NSA o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: Czy w stanie prawnym obowiązującym od 1 marca 2017 r. organem podatkowym pierwszej instancji, w rozumieniu art. 239b § 3 Ordynacji podatkowej, nadającym rygor natychmiastowej wykonalności decyzji wydanej przez naczelnika urzędu celno-skarbowego jest naczelnik urzędu celno-skarbowego czy naczelnik urzędu skarbowego właściwy dla kontrolowanego w dniu wydania decyzji, o której mowa w art. 83 ust. 4 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej?

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

(...) Domniemanie kompetencji organu narusza zasadę wyrażoną w art. 120 Ordynacji podatkowej. Z konstytucyjnej zasady legalności (art. 7 Konstytucji), jak również zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika bowiem, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego wprost nie wyraził (por. uchwałę TK z 10 maja 1994 r., W 7/94 (...)). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W świetle zasady prawidłowej legislacji, stanowiącej jeden ze standardów państwa prawnego, treść przepisów kompetencyjnych nie może być korygowana w drodze wykładni rozszerzającej czy zawężającej (por. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99 (...); por. również m.in. wyroki NSA

z 25 lipca 2014 r., II OSK 833/17 oraz z 20 lutego 2019 r., II OSK 833/17, a także uchwałą NSA z 5 grudnia 2016 r., II GPS 2/16).

(...) przesłanki nadawania rygoru nie są związane z samymi tylko motywami uzasadniającymi wydanie decyzji wymiarowej określonej treści, albowiem po wydaniu decyzji wymiarowej organ podatkowy pierwszej instancji, zgodnie z zasadą dewolutywności, traci uprawnienie do podejmowania czynności w sprawie przez siebie rozstrzygniętej. Za takim rozumieniem rzeczowej zasady w tym względzie przemawia również obszerność kompleksowych uregulowań dotyczących problematyki związanej z wykonaniem decyzji, a zamieszczonych w oddzielnym rozdziale. Podkreślają one wolę ustawodawcy nadania temu postępowaniu rangi postępowania odrębnego od postępowania wymiarowego, choć funkcjonalnie związanego z samą decyzją wymiarową (...) [inaczej] niż ma to miejsce w Kodeksie postępowania administracyjnego, gdzie rygor nadawany jest w treści decyzji, co w dalszym toku postępowania wymusza połączenie merytorycznego rozpatrywania odwołania z badaniem zasadności nadania rygoru natychmiastowej wykonalności). W uzasadnieniu przywołanego wyroku wskazano także na wydawanie oddzielnych, samoistnych rozstrzygnięć (postanowień) podlegających odrębnemu i pełnemu trybowi ich zaskarżania, w ramach postępowania przed organami podatkowymi oraz w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

(...) Zarzewie powstałych na tym gruncie sporów stanowiła przyjęta przez organy podatkowe praktyka polegająca na doręczaniu postanowień o nadaniu decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności bezpośrednio podatnikowi w sytuacji, gdy podatnik ten ustanowił już i zgłosił pełnomocnika w ramach postępowania wymiarowego, w ramach którego wydano decyzję objętą tym rygorem. Praktyka ta wynikała z odrębności postępowania w przedmiocie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Zgodnie bowiem z treścią art. 25 ust. 2 ówczesnie obowiązującej (tj. do 1 marca 2017 r.) ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (...) rygor natychmiastowej wykonalności decyzjom wydawanym przez organy kontroli skarbowej nadawał organ podatkowy właściwy dla kontrolowanego, a więc naczelnik urzędu skarbowego właściwy dla podatnika.

Wskazanie na odrębność postępowania w przedmiocie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności od tzw. postępowania wymiarowego stanowiło podstawę (...) przyjęcia, że postanowienie o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji naczelnika urzędu celno-skarbowego wydaje właściwy dla podatnika naczelnik urzędu skarbowego (por. m.in. wyroki NSA z 9 grudnia 2021 r., I FSK 1712/19 oraz z 11 stycznia 2024 r., II FSK 178/21 (...)).

(...) wskazać należy na podnoszoną w orzecznictwie dystynkcję zachodzącą między „odrębnością postępowania” a „odrębnością sprawy” (...).

Istotny bowiem dla ustalenia organu właściwego rzeczowo dla wydania postanowienia w przedmiocie nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności jest nie sam tylko niesamoistny charakter tego postanowienia (zależny od decyzji, (...) do której się odnosi), lecz przede wszystkim zakres kognicji samego organu, wyposażonego w ustawowo przyznane w tym względzie kompetencje. To przede wszystkim charakter tych kompetencji, nie zaś kwestia samej

tylko oceny w przedmiocie zależności określonych aktów stosowania prawa, przesądza o kompetencji danego organu jako właściwego rzeczowo do rozpoznania sprawy danego rodzaju.

(...) Wejście w życie ustawy o KAS (z dniem 1 marca 2017 r.) miało charakter systemowy i wiązało się z dokonaniem istotnych zmian w strukturze i organizacji organów skarbowych. Nastąpiło wówczas połączenie pionów administracji podatkowej, celnej i kontroli skarbowej oraz utworzono w ten sposób Krajową Administrację Skarbową. Przestały istnieć urzędy kontroli skarbowej, a większość ich zadań przejęły nowo utworzone urzędy celno-skarbowe. Ustawa o KAS normuje kompetencje naczelnika urzędu skarbowego i naczelnika urzędu celno-skarbowego w jednej ustawie, treść zaś obecnego art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS nie zawiera już takiego wyłączenia, jakie zawarte było w art. 5 ust. 1 pkt 1 *in fine* nieobowiązującej ustawy o urzędach i izbach skarbowych. Oznacza to, iż wyłączna kompetencja w przedmiocie samego już poboru podatku spoczywa na naczelniku urzędu skarbowego. Z mocy art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o KAS naczelnik urzędu skarbowego uzyskał więc wyłączną kompetencję wierzycielską. Powyższe pozostaje spójne z treścią z art. 33 ustawy o KAS, który pozbawia naczelnika urzędu celno-skarbowego jakichkolwiek zadań poborowych i wierzycielskich.

(...) z treści art. 13 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej wynika, że zarówno naczelnik urzędu skarbowego, jak i naczelnik urzędu celno-skarbowego są organami pierwszej instancji – co istotne – „stosownie do swojej właściwości”. Zgodnie z art. 15 Ordynacji podatkowej organy podatkowe z urzędu przestrzegają swojej właściwości rzeczowej i miejscowej (§ 1), a właściwość ta jest ustalana z uwzględnieniem również zakresu zadań i terytorialnego zasięgu działania organów podatkowych, określonych na podstawie odrębnych przepisów (§ 2). Natomiast w myśl art. 16 tej ustawy właściwość rzeczową organów podatkowych ustala się według przepisów określających zakres ich działania. W odniesieniu do zakresu działania naczelnika urzędu skarbowego oraz naczelnika urzędu celno-skarbowego przepisami tymi są przepisy ustawy o KAS.

W tym kontekście wskazać należy na ustawowe zadania naczelnika urzędu skarbowego wynikające z art. 28 ust. 1 ustawy o KAS w zestawieniu z określonymi w art. 33 ust. 1 tej ustawy zadaniami naczelnika urzędu celno-skarbowego, podkreślając przy tym, że wśród zadań powierzonych do realizacji naczelnikowi urzędu skarbowego znalazły się m.in.: pobór podatków, wykonywanie zadań wierzyciela należności pieniężnych oraz wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych (art. 28 ust. 1 pkt 1 i 3–4), które to zadania nie zostały wymienione w tej ustawie w odniesieniu do naczelnika urzędu celno-skarbowego. Na tym tle należy zwrócić uwagę, że:

- instytucja rygoru natychmiastowej wykonalności jest elementem szeroko rozumianego poboru podatków;

- ustanowienie wierzycielem organu podatkowego oznacza przeniesienie na ten organ nie tylko wszelkich praw w zakresie realizacji obowiązków wynikających z decyzji, lecz także wszelkich obowiązków związanych z doprowadzeniem do jej wykonania, w tym wydania postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznej;

– zastosowanie rygoru natychmiastowej wykonalności dla decyzji nieostatecznych ma bezpośredni związek z egzekucją administracyjną należności pieniężnych.

(...) za zasadnością powyższej argumentacji przemawiają również reguły wykładni teleologicznej.

Po pierwsze bowiem istotny w tym względzie pozostaje (...) związek postanowienia o nadaniu decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności z takimi instytucjami prawnymi, jak pobór podatków czy konstrukcja prawna wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym w sprawach z zakresu egzekucji zobowiązań podatkowych. Zastosowanie instytucji rygoru natychmiastowej wykonalności dla decyzji nieostatecznych ma też bezpośredni związek z egzekucją administracyjną należności pieniężnych. Zgodnie bowiem z art. 239a Ordynacji podatkowej decyzja nieostateczna, nakładająca na stronę obowiązek podlegający wykonaniu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nie podlega wykonaniu, chyba że decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Brak rygoru wykonalności decyzji nieostatecznej oznacza, że należność wynikająca z takiej decyzji nie może być dochodzona w drodze egzekucji. Przepis ten nie obejmuje dobrowolnego wykonania decyzji (por. W. Gurba, B. Dauter, w: S. Babiarz [i in.] (...), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. 12, Warszawa 2024, LEX/el., art. 239a).

Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności może być bowiem traktowane jako czynność zmierzająca do poboru podatku. (...)

(...) należy także zwrócić uwagę na stan prawny obowiązujący przed dniem 1 marca 2017 r., a więc sprzed reorganizacji aparatu skarbowego (...).

Tak jak w obecnym stanie prawnym istnieje ustanowiony na mocy ustawy o KAS dualizm w strukturze organów skarbowych, polegający na istnieniu, zasadniczo rzecz biorąc, dwojakiego rodzaju organów podatkowych pierwszej instancji (tj. naczelników urzędów skarbowych oraz naczelników urzędów celno-skarbowych), tak przed wejściem tej ustawy istniał również taki dualizm w strukturze skarbowości polegający na istnieniu, obok organów podatkowych (naczelników urzędów skarbowych), oddzielnej struktury organów kontroli skarbowej (dyrektorów urzędów kontroli skarbowej) działających na podstawie odrębnej ustawy o kontroli skarbowej.

(...) naczelnicy urzędów celno-skarbowych, jako pewnego rodzaju wyspecjalizowany segment skarbowości, przejęli w dużej mierze zadania realizowane dotychczas przez organy kontroli skarbowej. To bowiem ich specjalistyczny, a więc wąski w tym względzie zakres kompetencji stanowić powinien punkt wyjścia do roli, jaką organ ten (...) [odgrywał] w strukturze administracji skarbowej. Analogiczny był również procesowy schemat postępowania prowadzonego przez oba te organy. Ci pierwsi prowadzą obecnie postępowanie celno-skarbowe, które w określonych przypadkach przekształca się w postępowanie podatkowe kończące się wydaniem decyzji (art. 83 ustawy o KAS). Natomiast w przypadku organów kontroli skarbowej prowadziły one postępowanie kontrolne, które mogło również zakończyć się wydaniem decyzji (art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej).

W uchylonej (...) ustawie o kontroli skarbowej, bezpośrednio po uregulowaniach, w których przewidziano możliwość wydawania przez organy kontroli

skarbowej, po przeprowadzeniu postępowania kontrolnego, decyzji – gdy ustalenia dotyczą m.in. podatków, których ustalenie lub określenie należy do naczelników urzędów skarbowych (art. 24 ust. 1), zamieszczono w art. 25 przepisy normujące m.in. kwestię nadawania takim decyzjom klauzuli natychmiastowej wykonalności. (...)

Z przepisów tych wynikało, że decyzjom wydawanym przez organy kontroli skarbowej rygor natychmiastowej wykonalności nadawał właściwy naczelnik urzędu skarbowego.

Tego rodzaju rozwiązań prawnych – czy to z powodu „przeoczenia legislacyjnego”, czy świadomego ich pominięcia – nie zawarto w ustawie o KAS w odniesieniu do decyzji wydawanych przez naczelników urzędów celno-skarbowych po przekształceniu kontroli celno-podatkowej w postępowanie podatkowe (art. 83 ustawy o KAS).

Okoliczność ta oznacza, iż ustawodawca w sposób wyraźny nie dokonał zmiany kognicji organu właściwego w przedmiocie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 239b § 1 Ordynacji podatkowej.

(...) intencją ustawodawcy nie było dokonanie zmiany prawodawczej polegającej na odebraniu naczelnikowi urzędu skarbowego kompetencji nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznej, wydanej przez organ celno-skarbowy (*ratio legis*). (...)

Zakres kognicji obu wymienionych organów wskazuje (...) na bardziej ogólny charakter kompetencyjny naczelnika urzędu skarbowego oraz wyspecjalizowany do spraw z zakresu prawa celnego charakter zadań naczelnika urzędu celno-skarbowego skoncentrowanego (...) [także] na wykrywaniu przestępstw podatkowych w sprawach, w których rozmiar, złożoność i stopień oddziaływania występujących uchybień w sposób istotny może zagrażać bezpieczeństwu finansowemu państwa. To również naczelnik urzędu skarbowego, nie zaś naczelnik urzędu celno-skarbowego, jest organem egzekucyjnym w rozumieniu art. 19 ust. 1 u.p.e.a. To w końcu naczelnik urzędu skarbowego prowadzi, jak to zostało wyżej wskazane, ewidencję podatników i płatników (art. 28 ust. 1 pkt 6 ustawy o KAS) oraz wykonuje czynności z zakresu egzekucji [administracyjnej] i zabezpieczenia (...) należności pieniężnych (art. 28 ust. 1 pkt 4 ustawy o KAS). Nadanie rygoru decyzji nieostatecznej wymaga bowiem znajomości sytuacji ekonomicznej danego podatnika i bezpośrednio wiąże się z obowiązkiem jej niezwłocznego wykonania. Obie powyższe przestrzenie znajdują się w przedmiocie zainteresowania naczelnika urzędu skarbowego, który – w odróżnieniu od wyspecjalizowanego w obszarze należności celnych i wykrywania nadużyć podatkowych dużych rozmiarów naczelnika urzędu celno-skarbowego – jest organem posiadającym szerszą wiedzę co do okoliczności stanowiących podstawę (...) wyrażenia oceny w przedmiocie ziszczenia się przesłanek wydania postanowienia o nadaniu decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności.

Do wskazanych w art. 239b § 1 Ordynacji podatkowej przesłanek uzasadniających nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji ostatecznej należą (...) okoliczności, w ramach których: organ podatkowy posiada informacje, z których

wynika, że wobec strony toczy się postępowanie egzekucyjne w zakresie innych należności pieniężnych (pkt 1) lub strona nie posiada majątku o wartości odpowiadającej wysokości zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, na którym można ustanowić hipotekę przymusową lub zastaw skarbowy, które korzystałyby z pierwszeństwa zaspokojenia (pkt 2), lub strona dokonuje czynności polegających na zbywaniu majątku znacznej wartości (pkt 3), lub okres do upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego jest krótszy niż 3 miesiące (pkt 4).

Wskazane przesłanki są przede wszystkim związane z sytuacją majątkową strony postępowania, jej stosunkiem do wykonania nałożonego obowiązku oraz możliwościami wykonania tego obowiązku w drodze potencjalnej egzekucji. Nie są zaś bezpośrednio związane z treścią decyzji nakładającej obowiązek podlegający wykonaniu w drodze przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. To zatem kompetencje naczelnika urzędu skarbowego, nie zaś naczelnika urzędu celno-skarbowego, dają instrumenty i wiedzę co do określenia przesłanek nadania rygoru natychmiastowej wykonalności. To bowiem właśnie na podstawie danych operacjonalizowanych przez naczelnika urzędu skarbowego na mocy przyznanych mu kompetencji organ ten jest w stanie określić (także we współpracy z naczelnikiem urzędu celno-skarbowego, jeśli ten wydał wobec danego podatnika decyzję nieostateczną), czy na gruncie konkretnych okoliczności właściwych danemu podatnikowi uzasadnione jest nadanie decyzji tej rygoru natychmiastowej wykonalności, o (...) [czym] mowa w art. 239b § 1 Ordynacji podatkowej. Jeśli zatem naczelnik urzędu celno-skarbowego posiada w tym względzie stosowne informacje, uzasadniające nadanie przedmiotowego rygoru wydanej przez siebie decyzji, niezwłocznie zobowiązany jest przekazać je naczelnikowi urzędu skarbowego właściwemu dla danego podatnika celem rozważenia, w oparciu o pozostałe dane będące w posiadaniu lub kompetencji naczelnika urzędu skarbowego, zasadności nadania decyzji tej rygoru natychmiastowej wykonalności.

Nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie stanowi czynności z zakresu wymiaru daniny, jej ustalenia czy określenia. Zobowiązuje natomiast jej adresata do niezwłocznego jej wykonania pod rygorem wszczęcia postępowania egzekucyjnego w tym przedmiocie. Z jednej więc strony nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności stanowi czynność ściśle związaną z obowiązkiem wykonania decyzji i dochodzeniem należności przez wierzyciela publicznoprawnego. Z drugiej zaś nadanie decyzji takiego przymiotu możliwe jest tylko w drodze wyjątku i tylko w przypadku ziszczenia się ściśle określonych przesłanek, których ocena należy do kompetencji naczelnika urzędu skarbowego właściwego dla jej adresata. (...)

2. Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2024 r. (sygn. akt I OSK 643/23)

Teza: Zarządzenie wydane na podstawie art. 217 k.p.a. może potwierdzić fakt wydania innego zaświadczenia i jego treść, natomiast nie może dokonywać jego kwalifikacji jeśli chodzi o wywierane skutki czy status procesowy.

Rozstrzygnięcie:

Naczelny Sąd Administracyjny (...) po rozpoznaniu (...) skargi kasacyjnej E.K. od wyroku WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2022 r., sygn. akt I SA/Wa 749/21 w sprawie ze skargi E.K. na postanowienie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (...) w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia

– oddała skargę kasacyjną.

Z uzasadnienia:

(...) W skardze kasacyjnej skarżący wniósł o uchylenie w całości wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji (...).

Naczelny Sąd Administracyjny rozważył, co następuje:

(...) Skarżący wystąpił do organu pierwszej instancji o wydanie zaświadczenia dotyczącego dwóch kwestii. Zwrócił się o potwierdzenie, że dawna parcela leśna (...), obecnie stanowiąca działkę ewidencyjną (...), (...) wpisana do księgi wieczystej (...) jako własność Skarbu Państwa – w zarządzie Lasów Państwowych Nadleśnictwo D., nie została przejęta na własność Skarbu Państwa w trybie decyzji administracyjnej na podstawie: art. 37a lub art. 38 ustawy z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (...), art. 34 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich (...), art. 1 ust. 1 i art. 3 ust. 1 dekretu z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostającego po osobach przesiedlonych do ZSRR (...) w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministrów: Skarbu, Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Administracji Publicznej z dnia 15 lipca 1948 r. w sprawie trybu orzekania o przejściu na własność Państwa mienia pozostającego po osobach przesiedlonych do ZSRR (...), art. 3 ust. 1 dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o przejściu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego (...).

Ponadto zwrócił się o wydanie zaświadczenia, że zaświadczenie Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w P. z (...) kwietnia 1970 r. (...), stwierdzające, że wymienione w nim działki zostały przejęte na Skarb Państwa na podstawie orzeczenia PPRN w P. z (...) stycznia 1955 r., nie jest decyzją administracyjną, którą upaństwowiono parcelę leśną (...).

(...) dawna parcela leśna (...) obecnie ujawniona jest w księdze wieczystej (...) jako własność Skarbu Państwa, wpis zaś nastąpił pierwotnie na podstawie zaświadczenia z (...) kwietnia 1970 r. Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w P. (...), poświadczającego, że wymienione w nim działki zostały przejęte na własność Skarbu Państwa orzeczeniem z (...) stycznia 1955 r. (...) oraz na podstawie tego orzeczenia (...), wydanego na podstawie art. 1 i 3 dekretu z dnia 8 września 1947 r. (...).

Już z tego powodu nie było możliwe wydanie przez organy zaświadczenia o żądanej treści, kwestionującej podstawę przejęcia, skoro ujawnienie prawa Skarbu Państwa nastąpiło z powołaniem art. 1 i 3 dekretu z dnia 8 września 1947 r. W trybie zaświadczenia organ nie może wytworzyć dokumentu urzędowego, który stwierdzałby stan prawny sprzeczny ze stanem określonym na podstawie pozostającej w obrocie prawnym decyzji.

Zgodnie z art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a. (...) w drodze wydania zaświadczenia organ administracji potwierdza w sposób urzędowy określone fakty lub stan prawny. Ponieważ wydanie zaświadczenia następuje na wniosek strony, organ nie ma podstaw do modyfikacji jego treści i jeżeli nie jest w stanie poświadczyć żądanej okoliczności lub stanu prawnego w oparciu o posiadane rejestry, ewidencje bądź inne dane będące w jego posiadaniu, wydaje postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia o żądanej treści. Natomiast postępowanie wyjaśniające, o jakim mowa w art. 218 § 2 k.p.a., musi odnosić się do faktów i okoliczności wynikających z posiadanej przez organ ewidencji, rejestru czy zbioru danych innego rodzaju, bo nie ma podstaw do wydania zaświadczenia co do innych faktów lub okoliczności, które dopiero podlegałyby ustaleniu w toku czynności wyjaśniających organu w oparciu o inne środki dowodowe (zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1000–1001). (...)

Jak wynika natomiast z prawomocnego wyroku WSA w Warszawie z 3 czerwca 2016 r., I SA/Wa 462/16, sprawa stwierdzenia nieważności orzeczenia Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w P. z (...) stycznia 1955 r. (...), w części dotyczącej przejęcia na własność państwa dawnej parceli leśnej (...), została rozstrzygnięta ostateczną decyzją SKO w P. z (...) września 2008 r. (...) o odmowie stwierdzenia nieważności przedmiotowego orzeczenia PPRN z 1955 r. w zakresie objętym wnioskiem. Decyzja ta pozostaje w obrocie prawnym.

Zaświadczenie wydawane na podstawie art. 217 k.p.a. polega na urzędowym potwierdzeniu, przedmiotem takiego potwierdzenia może zaś być określony fakt (fakty) lub stan prawny. Zgodnie z art. 218 § 2 k.p.a. przed wydaniem zaświadczenia organ może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające. Przedmiotem takich czynności wyjaśniających jest ustalenie, czy fakt, którego potwierdzenia domaga się strona, ma miejsce lub czy stan prawny, którego potwierdzenia domaga się strona, został ukształtowany. Zaświadczeniem organ potwierdza zaistnienie określonego stanu faktycznego lub prawnego, a podstawą do tego są dane będące w jego posiadaniu. Przez wydanie zaświadczenia organ stwierdza, co mu jest wiadome, nie może zatem tworzyć nowej sytuacji prawnej. Zaświadczenie podlega w związku z powyższym ocenom w kategoriach prawdy co do faktów lub prawa i ma znaczenie dowodowe.

(...) skarżący domagał się potwierdzenia okoliczności negatywnej i wskazania, że przedmiotowa parcela nie została przejęta na własność Skarbu Państwa decyzją wydaną w oparciu o wyliczone akty prawne. Tak postawione żądanie nie mogło zostać uwzględnione. Organ może poświadczyć okoliczność faktyczną lub stan prawny, który zaistniał. Okoliczność, że jakiś akt prawny nie był podstawą wydania decyzji, może wynikać z zaświadczenia pośrednio, przez wskazanie jej podstawy prawnej. Podstawą do wydania zaświadczenia o negatywnej żądanej treści nie mogły też być ustalenia co do zawartości archiwów. Przedmiotem zaświadczenia dotyczącego zawartości archiwów może być potwierdzenie, że archiwa te zawierają pewien dokument lub że określonego, żadanego dokumentu nie odnaleziono. W tym drugim przypadku zaświadczenie również nie może jednak przybrać treści żądanej przez skarżącego, że w odniesieniu do danej działki nie została wydana

decyzja w oparciu o konkretną podstawę prawną, brak decyzji w archiwach nie daje jednak podstaw do przyjmowania wniosku, że decyzja taka nie była wydana, zaświadczenie dotyczyć może wyłącznie zawartości zasobów archiwalnych.

Wykracza poza zakres potwierdzenia stanu faktycznego lub prawnego w drodze zaświadczenia wniosek o potwierdzenie, że określone zaświadczenie nie jest decyzją administracyjną. Prawne znaczenie dokumentu urzędowego nie jest kwestią potwierdzenia stanu prawnego ani faktycznego, ale jego kwalifikacji prawnej ze względu na wywierane skutki, wyznaczone przepisami prawa materialnego i procesowego regulującymi wydanie takiego zaświadczenia. Zagadnieniem dogmatycznym i praktycznym jest przykładowo znalezienie granicy między zaświadczeniem a decyzją deklaracyjną. Kwalifikacja konkretnego zaświadczenia pod tym względem wykracza poza proste wydanie zaświadczenia na podstawie art. 217 k.p.a. W tej formie organ może potwierdzić fakt wydania zaświadczenia i jego treść, nie może jednak dokonać jego kwalifikacji, jeżeli chodzi o wywierane skutki czy status procesowy, który ewentualnie podlega ocenom w toku postępowań administracyjnych czy sądowych. (...)

B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych

1. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2024 r. (sygn. akt III SA/Wa 301/24)

Teza: W przypadku gdy wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej sprowadza się do pytania o stawkę podatkową, zastrzeżonego dla Wiążących Informacji Stawkowych, (...) organ ma obowiązek odmówić wszczęcia postępowania interpretacyjnego na podstawie art. 165a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383). Nabywca towaru lub usługi, pytając o stawkę podatkową dla świadczenia, z tytułu którego nie jest obowiązany do rozliczenia podatku należnego, nie posiada w postępowaniu interpretacyjnym statusu zainteresowanego, w tym również w kontekście treści art. 86 i art. 88 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2023 r. poz. 1570 ze zm.).

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (...), po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi J. SA (...) na postanowienie Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (...) w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wniosku o udzielenie interpretacji indywidualnej w zakresie podatku od towarów i usług – oddala skargę

Z uzasadnienia:

(...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:
(...) We wniosku (...) skarżąca zawarła opis stanu faktycznego, wskazując, iż (...) spółka nabyła od podmiotu będącego spółką z ograniczoną odpowiedzialnością (podmiot zarejestrowany w Polsce):
– program komputerowy (...), (...).

(...) sprzedający (...) wystawił fakturę (...), powiększając ją o stawkę 23% VAT (...). Faktura została w całości opłacona (...). (...) spółka popadła w wątpliwość, czy zastosowana w fakturze stawka 23% dla nabycia majątkowych praw autorskich do programu komputerowego jest stawką właściwą.

Spółka w świetle opisanego we wniosku stanu faktycznego zadała pytanie: „Jak[iej] staw[ce] podatku VAT – 8% czy 23% – podlega sprzedaż autorskich praw majątkowych do komponentu programistycznego i związanych z nim elementów?”.

Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, odmawiając wszczęcia postępowania (...), powołał się na zaistnienie negatywnej przesłanki uniemożliwiającej wydanie interpretacji indywidualnej, tj. brak możliwości uznania skarżącej za zainteresowaną w rozumieniu art. 14b § 1 o.p.

(...) Stosownie do art. 165a § 1 w zw. z art. 14h o.p., gdy wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej został wniesiony przez osobę niebędącą zainteresowanym lub z jakichkolwiek innych przyczyn postępowanie w sprawie wydania interpretacji nie może być wszczęte, organ wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. (...) w pojęciu „jakichkolwiek innych niż brak statusu zainteresowanego przyczyn braku możliwości wszczęcia postępowania” mieszczą się wszelkie inne niż brak statusu zainteresowanego okoliczności uniemożliwiające wydanie prawidłowej, w tym zawierającej niezbędne elementy przewidziane przez ustawodawcę dla tego rodzaju rozstrzygnięcia i spełniającej funkcje przypisane tej instytucji, (...) interpretacji indywidualnej. W szczególności taka przeszkoda dla wszczęcia postępowania w sprawie wydania interpretacji indywidualnej istnieje w sytuacji, gdy np.: przedmiotem wniosku jest interpretacja przepisów innych niż przepisy prawa podatkowego; przedmiotem wniosku jest interpretacja przepisów prawa podatkowego w sprawach pozostających poza zakresem przedmiotowym upoważnienia organu wydającego interpretacje indywidualne; wniosek dotyczy zagadnienia, unormowanego przepisami prawa podatkowego, którego rozwiązania nie może dostarczyć interpretacja indywidualna. Organ wydający interpretację przepisów prawa podatkowego nie może również prowadzić postępowania ani podejmować rozstrzygnięć zastrzeżonych dla innego trybu orzekania (por. wyrok NSA z 10 września 2013 r., II FSK 2612/11 (...)).

(...) przedmiot wniosku dotyczy sytuacji prawnopodatkowej innego podmiotu prawa – kontrahenta będącego spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, który dokonał sprzedaży autorskich praw majątkowych do komponentu programistycznego i związanych z nim elementów. To kontrahent dokonał sprzedaży na rzecz spółki z zastosowaniem określonej we wniosku stawki, spółka zaś nabyła to świadczenie. Innymi słowy, przedstawione wątpliwości nie dotyczyły sytuacji prawnopodatkowej spółki, a tym samym jej sfery odpowiedzialności podatkowej, ale [dotyczyły] skutków podatkowych (określenia stawki VAT) wykonania usługi przez kontrahenta spółki, tj. zastosowania odpowiedniej stawki do sprzedaży autorskich praw majątkowych do komponentu programistycznego. To, że wniosek dotyczy przepisów prawa podatkowego (w przedmiotowej sprawie określenia stawki podatku, jaką kontrahent powinien zastosować do świadczonej usługi, a nie prawa do odliczenia), nie oznacza, że każdy i w każdej sprawie jest podmiotem uprawnionym do otrzymania interpretacji indywidualnej, w której organ dokonałby

oceny przedstawionego stanowiska. W przedmiotowej sprawie bowiem organ dokonałby oceny zastosowania stawki dla podmiotu innego niż ten, który składał wnioszek o wydanie interpretacji indywidualnej.

(...) Stron[y], która wnosi o ustalenie zastosowania właściwej stawki przez kontrahenta, nie sposób uznać za „zainteresowanego” uprawnionego do otrzymania interpretacji indywidualnej.

(...) skarżąca nie występowała o wydanie Wiążącej Informacji Stawkowej, gdyż nie jest świadczącym usługi, jednocześnie zdecydowała się na skierowanie wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej. Strona argumentowała to koniecznością zweryfikowania prawidłowości wystawienia przez kontrahenta faktury (pod kątem zastosowania stawki podatku), albowiem wpływa ona na prawo do odliczenia.

(...) Z treści art. 86 ust. 1 u.p.t.u. wynika, że w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych, podatnikowi, o którym mowa w art. 15, przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, z zastrzeżeniem art. 114, art. 119 ust. 4, art. 120 ust. 17 i 19 oraz art. 124.

(...) prawo do odliczenia podatku naliczonego przysługuje tylko czynnym podatnikom podatku od towarów i usług w takim przypadku, gdy dokonywane zakupy mają związek z czynnościami opodatkowanymi. Odliczyć więc można podatek naliczony, który jest związany z transakcjami opodatkowanymi podatnika, tzn. których następstwem jest określenie podatku należnego. Wskazana norma prawna wyraża zasadę neutralności podatku od towarów i usług, w następstwie której podatnicy realizujący czynności zwolnione są w podobnej sytuacji jak ostateczny nabywca (konsument) towaru lub usługi, z wyjątkiem przypadków jednoznacznie wskazanych w ustawie o podatku od towarów i usług. Ustawa wyłącza zatem możliwość dokonywania odliczeń podatku naliczonego związanego z towarami i usługami, które nie są wykorzystywane do czynności opodatkowanych, czyli w przypadku ich wykorzystania do czynności zwolnionych od podatku oraz niepodlegających opodatkowaniu.

Odliczenie podatku (...) jest jedną z fundamentalnych zasad konstrukcji podatku od towarów, z której wynika prawo podatnika do odliczenia podatku zapłaconego w cenie przy nabyciu towarów i usług związanych z działalnością gospodarczą, z czynnościami opodatkowanymi. Podstawowa zasada wspólnego systemu VAT, jaką jest zasada neutralności podatku, jest rozumiana jako stosowanie podatku od towarów i usług na wszystkich etapach obrotu gospodarczego z równoczesnym prawem do potrącenia podatku zawartego w poprzedniej fazie obrotu. Wszelkie ograniczenia prawa do odliczenia podatku naliczonego wpływają na neutralność tego podatku i mogą wynikać jedynie z wyraźnej regulacji ustawowej.

Przepis art. 88 u.p.t.u., określa przypadki, w których nie przysługuje obniżenie kwoty lub zwrot różnicy podatku należnego. Analiza art. 88 u.p.t.u. prowadzi do wniosku, że w dyspozycji tego przepisu, jako przesłanki wyłączającej prawo nabywcy (podatnika) do odliczenia podatku naliczonego, nie ujęto przypadku, gdy podatek naliczony wynika z faktur dokumentujących nabycie towarów i usług, które podlegają opodatkowaniu inną niż przyjęta przez sprzedawcę stawką podatku od towarów i usług.

(...) kwestia prawa do odliczenia nie była przedmiotem wątpliwości skarżącej, dlatego też nie sposób było uznać (...) w realiach opisanego przez skarżącą stanu faktycznego [i] sprecyzowanego pytania odnośnie do zastosowania właściwej stawki przez kontrahenta (...) skarżąc[ej] za „zainteresowanego”.

Pytanie sformułowane przez skarżącą, jak również zajęte stanowisko nie dotyczyły prawa do odliczenia podatku, tylko tego, jak[iej] staw[ce] VAT – 8% czy 23% – podlega sprzedaż autorskich praw majątkowych do komponentu programistycznego i związanych z nim elementów. Zatem złożony wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej nie dotyczył „indywidualnej sprawy” skarżącej, lecz konsekwencji podatkowych występujących po stronie podmiotu, który zrealizował sprzedaż autorskich praw majątkowych do komponentu programistycznego i związanych z nim elementów.

(...) nawet gdyby uznać skarżącą za „zainteresowanego”, to mając na względzie przepisy, które odnoszą się do wydawania Wiążących Informacji Stawkowych (art. 42a–42i u.p.t.u.), należy zauważyć, że w ramach interpretacji indywidualnej nie można byłoby rozstrzygać, jak[iej] staw[ce] podatkow[ej] – 8% czy 23% – podlega sprzedaż autorskich praw majątkowych do komponentu programistycznego i związanych z nim elementów (...). Zagadnienie odnośnie do stosowania właściwej stawki podlega rozstrzygnięciu w innym trybie, tj. w ramach Wiążących Informacji Stawkowych. To decyzja (WIS) określa, jaka jest właściwa stawka podatku od towarów i usług dla danego towaru lub usługi, i wydaje się ją po przeprowadzeniu postępowania podatkowego (w tym dowodowego) – bada się towar lub usługę, aby je odpowiednio zaklasyfikować.

W takim zaś wypadku Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej musiałby i tak konsekwentnie odmówić wszczęcia postępowania (...). Pytanie o stawkę podatkową, rozstrzygane wyłącznie w ramach Wiążących Informacji Stawkowych, stanowi bowiem wymienioną w art. 165a § 1 o.p. inną przyczynę, z powodu której postępowanie nie może być wszczęte. Nie może bowiem dojść do sytuacji, w której organ interpretacyjny będzie wypowiadał się w kwestiach przedmiotowo zastrzeżonych dla innej procedury podatkowej.

(...) w przypadku gdy wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej sprowadza się do pytania o stawkę podatkową, zastrzeżonego dla Wiążących Informacji Stawkowych, (...) organ ma obowiązek odmówić wszczęcia postępowania interpretacyjnego na podstawie art. 165a § 1 o.p.

Ponadto nabywca towaru lub usługi, pytając o stawkę podatkową dla świadczenia, z tytułu którego nie jest obowiązany do rozliczenia podatku należnego, nie posiada w postępowaniu interpretacyjnym statusu zainteresowanego, w tym również w kontekście treści art. 86 i art. 88 u.p.t.u. (...)

2. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2024 r.
(sygn. akt III SA/Wa 682/24)

Teza: *Fundacja rodzinna w ramach dozwolonej działalności (art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej, Dz.U. z 2023 r. poz. 326 ze zm.)*

może przystępować i uczestniczyć jedynie w spółkach, które są podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych, a takim podmiotem nie jest transparentna spółka luksemburska.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi S. Fundacji rodzinnej (...) na interpretację indywidualną Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (...) w przedmiocie podatku dochodowego od osób prawnych

– oddala skargę.

Z uzasadnienia:

(...) do Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (...) wpłynął wniosek S. Fundacji rodzinnej (...) o wydanie interpretacji indywidualnej w przedmiocie podatku dochodowego od osób prawnych.

We wniosku przedstawiono następujący opis zdarzenia przyszłego. (...) Celem statutowym Fundacji jest gromadzenie mienia, zarządzanie nim w interesie beneficjentów oraz spełnianie świadczeń na ich rzecz. (...) Fundacja otrzyma od Fundatora mienie na pokrycie funduszu założycielskiego w postaci praw udziałowych w *special limited partnership* (*Société en commandite spéciale*) z siedzibą w Luksemburgu (...). Na chwilę składania przedmiotowego wniosku współnikiem spółki jest Fundator. Według prawa Luksemburga spółka nie posiada osobowości prawnej. Według prawa podatkowego Wielkiego Księstwa Luksemburg (...) podatnikami podatku dochodowego są wspólnicy, a nie sama spółka. Spółka nie jest podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych według przepisów Luksemburga. Spółka prowadzi obecnie działalność w zakresie wyłącznie inwestycji kapitałowych (...). (...) Spółka osiąga wyłącznie zyski z inwestycji kapitałowych, tj. nie prowadzi działalności gospodarczej ani nie jest współnikiem spółki osobowej niebędącej podatnikiem podatku dochodowego. (...)

(...) W związku z powyższym zadano następujące pytania:

1. Czy Fundacja będzie zwolniona z podatku dochodowego od osób prawnych w zakresie przychodów i dochodów z inwestycji kapitałowych spółki przypadających na nią na zasadzie art. 5 u.p.d.o.p. [ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych] jako współnika spółki?

2. Czy przystąpienie przez Fundację do spółki może być na podstawie art. 6 ust. 7 u.p.d.o.p. uznane za prowadzenie działalności gospodarczej fundacji rodzinnej wykraczającej poza zakres określony w art. 5 u.f.r. [ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. i fundacji rodzinnej]?

Zdaniem wnioskodawcy Fundacja będzie zwolniona z podatku dochodowego od osób prawnych w zakresie przychodów i dochodów z inwestycji kapitałowych spółki przypadających na nią na zasadzie art. 5 u.p.d.o.p. jako współnika spółki. Przystąpienie przez Fundację do spółki nie może być na podstawie art. 6 ust. 7 u.p.d.o.p. uznane za prowadzenie działalności gospodarczej fundacji rodzinnej wykraczającej poza zakres określony w art. 5 u.f.r. (...)

Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej (...) uznał stanowisko wnioskodawcy za nieprawidłowe. (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

(...) Spór (...) dotyczy tego, czy przystąpienie przez fundację rodzinną do transparentnej spółki luksemburskiej (SCSp) mieści się w obrębie dozwolonej działalności fundacji rodzinnych, o której mowa w art. 5 u.f.r., a w następstwie, czy dochód uzyskany z udziału w takim podmiocie może podlegać pod zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych uregulowane w art. 6 ust. 1 pkt 25 u.p.d.o.p.

(...) analogiczne zagadnienie było już przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych, a orzecznictwo to okazało się rozbieżne. (...) Sąd rozpoznający niniejszą sprawę podziela drugi z tych poglądów, tj. wykluczający stosowanie zwolnienia do dochodów fundacji rodzinnej pochodzących z udziału w transparentnej podatkowo spółce zagranicznej. W dalszej części uzasadnienia Sąd posłuży się argumentacją zawartą w wyroku tutejszego Sądu z 13 marca 2024 r., III SA/Wa 2753/23, traktując ją jako własną.

(...) fundacja rodzinna, jako osoba prawna, podlega zasadom opodatkowania dochodów osób prawnych na mocy art. 1 ust. 1 u.p.d.o.p. Natomiast na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 25 u.p.d.o.p. zwalnia się od podatku fundację rodzinną.

Fundacje rodzinne co do zasady zatem objęte są podmiotowym zwolnieniem od podatku dochodowego od osób prawnych. Od powyższego zwolnienia ustawa przewiduje jednak kilka wyjątków. (...) w myśl art. 6 ust. 7 u.p.d.o.p. zwolnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 25, nie ma zastosowania do działalności gospodarczej fundacji rodzinnej wykraczającej poza zakres określony w art. 5 ustawy o fundacji rodzinnej.

(...) na podstawie art. 5 ust. 1 u.f.r. fundacja taka może wykonywać działalność gospodarczą w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (...) tylko w zakresie: (...).

Przepis ust. 1 pkt 1 nie dotyczy praw wynikających z przystąpienia do podmiotów, o których mowa w ust. 1 pkt 3, i uczestnictwa w tych podmiotach oraz składników mienia, o których mowa w ust. 1 pkt 4 (art. 5 ust. 3 u.f.r.).

Zgodnie z powyższymi regulacjami w zakresie działalności prowadzonej przez fundację rodzinną poza dozwolonym zakresem, wskazanym w ww. art. 5 u.f.r., będzie ona podlegała opodatkowaniu zgodnie z przepisem art. 24r u.p.d.o.p. (...)

(...) fundacja rodzinna może przystępować [jedynie do tych spółek] i uczestniczyć jedynie w tych spółkach, które są podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych.

(...) stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 3 u.f.r. fundacja rodzinna może wykonywać działalność gospodarczą w rozumieniu art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców tylko w zakresie przystępowania do spółek handlowych, funduszy inwestycyjnych, spółdzielni oraz podmiotów o podobnym charakterze, mających swoją siedzibę w kraju albo za granicą, a także uczestnictwa w tych spółkach, funduszach, spółdzielniach oraz podmiotach.

Skarżąca uważa, że ustawodawca posługuje się pojęciem „podmiot” nieprzypadkowo i w ten sposób pozwolił fundacjom rodzinnym na dokonywanie inwestycji

w możliwie szerokim zakresie. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 3 u.f.r. interpretuje w ten sposób, że pojęcie „spółka handlowa” dotyczy spółek polskich i zagranicznych. Jej zdaniem: „Wystarczy zatem, aby spółka z siedzibą za granicą była regulowana przez prawo spółek państwa obcego, aby spółkę taką zaliczyć do «podmiotów o podobnym charakterze». Prawo obce musi zatem zawierać regulacje analogiczne jak k.s.h., w szczególności musi nazywać umowę wspólników jako spółkę, a nie jako zwykłą umowę”.

W ocenie organu, w świetle wskazanej wyżej regulacji dotyczącej dozwolonej działalności fundacji rodzinnej (art. 5 ust. 1 pkt 3 u.f.r.), istotne znaczenie ma nie tylko podobieństwo podmiotów pod względem ich struktury i prawnych podstaw funkcjonowania, ale także podobieństwo w kwestiach podatkowych. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej wskazuje, że spółki handlowe, do których może przystąpić fundacja rodzinna (z pominięciem spółki partnerskiej, w której partnerami mogą być wyłącznie osoby fizyczne), są podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych i podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych. Również spółka jawna, do której przystąpi fundacja rodzinna, staje się podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych, o czym stanowi art. 1 ust. 7 u.p.d.o.p., dodany ustawą o fundacji rodzinnej. Wobec tego organ stoi na stanowisku, że fundacja rodzinna może przystępować [jedynie do tych spółek] i uczestniczyć jedynie w tych spółkach, które są podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych.

(...) ustawodawca, wymieniając w art. 5 ust. 1 pkt 3 u.f.r. spółki handlowe, fundusze inwestycyjne, spółdzielnie, miał na myśli spółki handlowe, fundusze inwestycyjne, spółdzielnie mające siedzibę lub zarząd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast używając pojęcia „podmioty o podobnym charakterze”, miał na myśli spółki handlowe, fundusze inwestycyjne, spółdzielnie mające siedzibę lub zarząd poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a ze względu na swój charakter podobne do polskich spółek handlowych, funduszy inwestycyjnych lub spółdzielni. Błędne jest natomiast stanowisko skarżącej, że przez „podmioty o podobnym charakterze” należy rozumieć inne podmioty niż spółki handlowe, fundusze inwestycyjne czy spółdzielnie.

(...) skoro ustawodawca, formułując przepisy o fundacji rodzinnej odnoszące się do tzw. dozwolonej działalności, użył takich sformułowań, jak „tylko w zakresie przystępowania do spółek handlowych”, a następnie „a także uczestnictwa w tych spółkach”, zgodzić się należy z organem, który uznał, że przepis ten należy wyklądać w ten sposób, że odnosi się on tylko do spółek handlowych z siedzibą w kraju albo za granicą (osób prawnych). Domniemanie, że chodzi o jakiekolwiek spółki, jest nieuprawnione. Organ, interpretując ww. przepis, a w szczególności użyte przez ustawodawcę sformułowanie „podmiotowo podobnym charakterze”, opierał się na wskazaniu ustawodawcy, że chodzi nie o jakiekolwiek spółki, ale o spółki handlowe (podatników podatku dochodowego od osób prawnych, a nie o podmioty transparentne, w których podatnikami podatku dochodowego są wspólnicy).

Nie jest wystarczające, wbrew zarzutom skargi, to by spółka z siedzibą za granicą była regulowana przez prawo spółek państwa obcego, aby spółkę taką zaliczyć do „podmiotów o podobnym charakterze”. Za powyższym przemawia także

to, że ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 3 nie użył ogólnego sformułowania „spółka”, którym mogłaby zostać objęta ewentualnie także transparentna spółka luksemburska, ale użył bardziej precyzyjnego określenia „spółka handlowa”, dokonując tym samym zawężenia co do kręgu podmiotów objętych tym przepisem.

Za taką wykładnią przemawia także chronologia działań ustawodawczych w tym względzie, a mianowicie wprowadzenia do polskiego porządku prawnego fundacji rodzinnej oraz opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych spółek handlowych.

Spółki handlowe dzielą się na spółki kapitałowe oraz spółki osobowe. (...) Pierwotnie wszystkie spółki osobowe nie były podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych. Od 1 stycznia 2014 r. spółki komandytowo-akcyjne mające siedzibę lub zarząd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zostały objęte podatkiem dochodowym od osób prawnych (art. 1 ust. 3 pkt 1 u.p.d.o.p.). Od 1 stycznia 2021 r. spółki jawne mające siedzibę lub zarząd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z pewnymi wyjątkami, zostały podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych i tym samym utraciły swój status podmiotu transparentnego na gruncie systematyki podatków dochodowych (art. 1 ust. 3 pkt 1a u.p.d.o.p.). Spółki komandytowe mające siedzibę lub zarząd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zaś bez żadnych wyjątków zostały podatnikami tego podatku także od 1 stycznia 2021 r. (art. 1 ust. 3 pkt 1 u.p.d.o.p. w zmienionym brzmieniu). Przepisami ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych nie została objęta jedynie spółka partnerska, tj. spółka osobowa, utworzona przez wspólników (partnerów) w celu wykonywania wolnego zawodu w spółce prowadzącej przedsiębiorstwo pod własną firmą (art. 86 § 1 Kodeksu spółek handlowych), w której partnerami mogą być wyłącznie osoby fizyczne, uprawnione do wykonywania wolnych zawodów (art. 87 § 1 tej ustawy).

Podmiot, jakim jest fundacja rodzinna, nie występował wcześniej w polskim systemie prawnym. Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej weszła w życie 22 maja 2023 r., czyli już po 1 stycznia 2021 r., tj. w czasie, w którym część spółek jawnych oraz wszystkie spółki komandytowe i spółki komandytowo-akcyjne były już podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych. Tym samym, w momencie jej wejścia w życie i w konsekwencji zapoczątkowania istnienia w prawie polskim fundacji rodzinnej wszystkie spółki handlowe, z których fundacja rodzinna mogłaby czerpać zyski, były odrębnymi podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych. Co więcej, ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej zmienia także przepisy podatkowe. (...) art. 133 u.f.r. wprowadza zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych. W ocenie Sądu najważniejsza dla wykładni art. 5 ust. 3 u.f.r. w kontekście rozumienia pojęcia podmiotów o podobnym charakterze do spółek handlowych jest art. 133 pkt 1 lit. (...) [b/] u.f.r., stanowiący, że w art. 1 u.p.d.o.p. definiującym podatnika tego podatku dodaje się ust. 7 w brzmieniu: „Niezależnie od postanowień ust. 3 pkt 1a, przepisy ustawy mają zastosowanie do spółek jawnych mających siedzibę lub zarząd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, których wspólnikiem jest co najmniej jedna fundacja rodzinna”. Skoro już wcześniej spółka jawna mająca siedzibę lub zarząd

na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, której współnikami nie są wyłącznie osoby fizyczne, była podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych (o ile nie złożyła stosownych, określonych przepisami prawa, informacji), to wprowadzenie regulacji przewidującej, że posiadanie przez spółkę jawną współnika w postaci fundacji rodzinnej automatycznie czyni tę spółkę podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych, wskazuje na zamiar ustawodawcy, aby fundacje rodzinne były współnikami wyłącznie spółek podlegających opodatkowaniu takim podatkiem (nietransparentnych podatkowo). Ustawodawca zabezpieczył to rygiorem w postaci przepisu art. 6 ust. 7 u.p.d.o.p., zgodnie z którym zwolnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 25 (czyli zwolnienie podmiotowe dla fundacji rodzinnej), nie ma zastosowania do działalności gospodarczej fundacji rodzinnej wykraczającej poza zakres określony w art. 5 ustawy (...) o fundacji rodzinnej. Jest to zrozumiałe i racjonalne. W przeciwnym przypadku mogłoby być tak, że żaden podmiot nie płaciłby podatku dochodowego – spółka osobowa z uwagi na swoją transparentność, a fundacja rodzinna z uwagi na zwolnienie przedmiotowe.

(...) fakt opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych ostatnich spółek handlowych, których fundacja rodzinna mogłaby być współnikiem, nie jest prawnie irrelevantny. Przy założeniu racjonalności ustawodawcy, co jest objęte domniemaniem niemogącym być obalonym, czyli m.in. zakładając znajomość wszystkich unormowań przez ustawodawcę, trzeba stwierdzić, że odwołanie się w art. 5 u.f.r. do spółek handlowych trzeba postrzegać jako dotyczące jedynie tych, gdzie fundacja rodzinna może być współnikiem, więc także będących podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych.

Dodatkowym argumentem jest to, że przepisy przewidujące dla niektórych szczególnych podmiotów pewien przywilej, w tym dotyczące zwolnień podmiotowych, należy wyklądać ściśle, a nie rozszerzająco.

Zatem nie można przyjąć (...) że luksemburska spółka SCSp spełnia założenia art. 5 ust. 1 pkt 3 u.f.r., a tym samym Fundacja będzie zwolniona z podatku dochodowego od osób prawnych w zakresie przychodów i dochodów z inwestycji kapitałowych spółki przypadających na nią na zasadzie art. 5 u.p.d.o.p. jako współnika spółki.

W opisie zdarzenia przyszłego wskazano, że spółka, której udziałowcem stanie się Fundacja rodzinna, nie posiada osobowości prawnej i – w odróżnieniu od polskich spółek handlowych – nie jest podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych. Toteż podatnikami podatku dochodowego są wspólnicy spółki, a nie spółka. (...) brak jest podstaw do uznania, że spółka SCSp z siedzibą w Luksemburgu jest podmiotem o podobnym charakterze do spółek handlowych, funduszy inwestycyjnych czy spółdzielni, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 u.f.r. Spółkę tę dzieli bowiem od innych wskazanych w przepisie podmiotów powyższa podstawowa różnica, a mianowicie to, że spółka nie jest podatnikiem podatku dochodowego – podatnikami tego podatku są wspólnicy spółki, a nie spółka.

(...) spółki handlowe, do których może przystąpić fundacja rodzinna (z pominięciem spółki partnerskiej, w której partnerami mogą być wyłącznie osoby fizyczne), są podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych i podlegają

opodatkowaniu tym podatkiem. (...) również spółka jawna, do której przystąpi fundacja, staje się podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych, o czym stanowi dodany do ustawy art. 1 ust. 7 u.p.d.o.p. Powyższe nie dotyczy jednak spółki, do której ma przystąpić Fundacja rodzinna, której status transparentnej podatkowo nie ulega zmianie. Uzasadnia to twierdzenie, że podmiotu tego (transparentnej podatkowo luksemburskiej spółki SCSp) nie można uznać za „podmiot o podobnym charakterze” w rozumieniu przepisu art. 5 ust. 1 pkt 3 u.f.r.

Z (...) art. 1 ust. 3 u.p.d.o.p. wynika też, że podmiotem, do którego mają zastosowanie przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, może być m.in. spółka niemająca osobowości prawnej, mająca siedzibę lub zarząd w innym państwie, jeżeli zgodnie z przepisami prawa podatkowego tego innego państwa jest traktowana jak osoba prawna i podlega w tym państwie opodatkowaniu od całości swoich dochodów bez względu na miejsce ich osiągania.

(...) w analizowanej sprawie powyższe nie będzie miało zastosowania, ponieważ transparentna spółka luksemburska nie podlega opodatkowaniu od całości swoich dochodów bez względu na miejsce ich osiągania w państwie siedziby. Opodatkowaniu w związku z prowadzoną działalnością przez tę spółkę podlegają jej wspólnicy.

Stosownie do art. 5 u.p.d.o.p.:

1. Przychody z udziału w spółce niebędącej osobą prawną, ze wspólnej własności, wspólnego przedsięwzięcia, wspólnego posiadania lub wspólnego użytkowania rzeczy lub praw majątkowych łączy się z przychodami każdego wspólnika proporcjonalnie do posiadanego prawa do udziału w zysku (udziału). W przypadku braku przeciwnego dowodu przyjmuje się, że prawa do udziału w zysku (udziału) są równe.

1a. Przychody z zysków kapitałowych, przypisane wspólnikowi na podstawie ust. 1, zwiększają przychody wspólnika uzyskane z tego źródła.

2. Zasady wyrażone w ust. 1 i 1a stosuje się odpowiednio do rozliczania kosztów uzyskania przychodów, wydatków niestanowiących kosztów uzyskania przychodów, zwolnień i ulg podatkowych oraz obniżenia dochodu, podstawy opodatkowania lub podatku.

(...) w przypadku, kiedy Fundacja będzie otrzymywała przychody w związku z uczestnictwem w transparentnej spółce luksemburskiej SCSp, profil działalności tej spółki pozostaje bez znaczenia, gdyż – jak wskazano w opisie zdarzenia przyszłego – Fundacja będzie otrzymywać przychody w związku z uczestnictwem w transparentnej spółce luksemburskiej, a tylko pośrednio przychody te będą pochodzić z inwestycji kapitałowych spółki.

Co więcej, (...) w polskim porządku prawnym fundusze inwestycyjne mają formę spółek kapitałowych (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjnej albo spółki europejskiej – osób prawnych) lub spółki komandytowej albo spółki komandytowo-akcyjnej, w których jedynym komplementariuszem jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna albo spółka europejska, a tym samym podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych. Stąd też nie sposób uznać luksemburskiej spółki SCSp, będącej według oświadczenia wnioskodawcy

alternatywnym funduszem inwestycyjnym (AIF) według prawa Luksemburga, za podmiot o podobnym charakterze (w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 3 u.f.r.) do polskich funduszy inwestycyjnych. O tym, że wprowadzając nową instytucję fundacji rodzinnej, ustawodawca dbał o skorelowanie jej w przepisami podatkowymi, świadczy także ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, ustawy o obligacjach, ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw (...), która w art. 18 zawiera zmiany do art. 133 u.f.r., którym w związku z wejściem w życie ustawy o fundacji rodzinnej nowelizowano ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych.

Powyższe okoliczności przesądzają o tym, że transparentna spółka luksemburska nie może być uznana za podmiot o podobnym charakterze do spółek handlowych, w tym również funduszy inwestycyjnych, czy też spółdzielni, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o fundacji rodzinnej. Przystąpienie przez Fundację do opisanej we wniosku o wydanie interpretacji spółki będzie stanowiło prowadzenie działalności gospodarczej fundacji rodzinnej wykraczającej poza zakres określony w art. 5 ustawy (...) o fundacji rodzinnej, o którym mowa w art. 6 ust. 7 u.p.d.o.p. W konsekwencji, przychody Fundacji pochodzące z uczestnictwa w transparentnej spółce luksemburskiej nie mogą być zwolnione z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 25 u.p.d.o.p. (...)

3. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 czerwca 2024 r. (sygn. akt I SA/Wr 449/23)

Teza: W świetle brzmienia art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2022 r. poz. 921 ze zm.) warunkiem koniecznym i wystarczającym do wykreślenia podatnika z rejestru VAT w tym trybie jest uprzednie uzyskanie przez organ orzekający o wykreśleniu materiału dowodowego, z którego wynika, wymieniony w tym przepisie, zamiar wykorzystania działalności banków w rozumieniu art. 119zg pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.; dalej: o.p.) lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi w rozumieniu art. 119zg pkt 9 o.p.

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi P. sp. z o.o. z siedzibą w W. na czynność materialno-techniczną Naczelnika Urzędu Skarbowego (...) w przedmiocie wykreślenia podatnika z rejestru czynnych podatników VAT

(...) stwierdza bezskuteczność zaskarżonej czynności (...).

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

(...) Naczelnik Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego [dalej: NZUCS] (...) zwrócił się do NUS [Naczelnika Urzędu Skarbowego Wrocław-Śródmieście] (...) o rozważenie wykreślenia spółki z rejestru podatników VAT.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że (...) skierował do Prokuratury (...) za-
wiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu możliwości popełnienia przestępstw
oraz przestępstw skarbowych (...) poprzez działalność grupy przestępczej z wy-
korzystaniem spółki. Ponadto poinformowano, że Generalny Inspektor Informacji
Finansowej (...), w związku z podejrzeniem wykorzystywania przez ww. spółkę
sektora bankowego do wyłudzeń skarbowych, dokonał blokad jej rachunków ban-
kowych (...). Podano również, że informacje zebrane w toku analizy wskazują
na prowadzenie przez powyższą spółkę działań z zamiarem wykorzystania dzia-
łalności banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów
mających związek z wyłudzeniami skarbowymi w rozumieniu art. 119zg pkt 9 Or-
dynacji podatkowej i w związku z powyższym odnośnie do spółki spełniona została
przesłanka z art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy (...) o podatku od towarów i usług (...) w
zakresie wykreślenia z urzędu podatnika z rejestru jako podatnika VAT bez ko-
nieczności zawiadamiania go o tym.

W dniu (...) kwietnia 2023 r. NUS wykreślił spółkę z rejestru podatników VAT
na podstawie art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy o VAT. (...)

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

(...) zgodnie z art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy o VAT w brzmieniu obowiązującym
w chwili dokonania zaskarżonej czynności – naczelnik urzędu skarbowego wykreśla
z urzędu podatnika z rejestru jako podatnika VAT bez konieczności zawiadamiania
o tym podatnika, m.in. jeżeli posiadane informacje wskazują na prowadzenie przez
podatnika działań z zamiarem wykorzystania działalności banków w rozumieniu
art. 119zg pkt 1 Ordynacji podatkowej lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kre-
dytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi w rozumieniu
art. 119zg pkt 9 Ordynacji podatkowej. (...)

W przepisie art. 119zg pkt 6 o.p. definiuje się STIR jako system teleinforma-
tyczny izby rozliczeniowej spełniający minimalne wymagania dla systemów tele-
informatycznych określone w przepisach wydanych na podstawie art. 18 ustawy
z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących za-
dania publiczne. (...)

Stosownie do definicji zawartej w art. 119zg pkt 2 o.p. przez blokadę rachunku
podmiotu kwalifikowanego rozumie się czasowe uniemożliwienie dysponowania
środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku podmiotu kwalifikowanego
prowadzonym przez bank lub spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową i ko-
rzystania z tych środków.

Z kolei, jak stanowi art. 119zv § 1 o.p., Szef KAS (...) może zażądać blokady
rachunku podmiotu kwalifikowanego na okres nie dłuższy niż 72 godziny, jeżeli
posiadane informacje, w szczególności wyniki analizy ryzyka, o której mowa
w art. 119zn § 1, wskazują, że podmiot kwalifikowany może wykorzystywać dzia-
łalność banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów
mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub do czynności zmierzających
do wyłudzenia skarbowego, a blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego jest ko-
nieczna, aby temu przeciwdziałać. W powyższej analizie uwzględnia się wskaźnik
ryzyka, przez który – zgodnie z przepisem art. 119zg pkt 8 o.p. – rozumie się (...)

wskaźnik wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi.

Wskaźnik ryzyka ustala izba rozliczeniowa w STIR (...) nie rzadziej niż raz dziennie, opierając się na zautomatyzowanym przetwarzaniu, przy czym jest on ustalany w odniesieniu do podmiotu kwalifikowanego na podstawie opracowanych przez izbę rozliczeniową algorytmów, uwzględniających najlepsze praktyki sektora bankowego i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu ich działalności do przestępstw oraz przestępstw skarbowych (art. 119zn § 2 i § 3 o.p.).

Uwzględniając posiadane dane, w tym wskaźnik ryzyka oraz informacje i zestawienia, o których mowa w art. 119zq oraz art. 119zs o.p., Szef KAS dokonuje analizy ryzyka wykorzystywania działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi (art. 119zn § 1 o.p.). Mając na uwadze wyniki analizy tego ryzyka, gdy wskazują one, że podmiot kwalifikowany może wykorzystywać działalność banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub do czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego, a blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego jest konieczna, aby temu przeciwdziałać, Szef KAS może zażądać blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego na okres nie dłuższy niż 72 godziny, z możliwością jej przedłużenia w drodze postanowienia, na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 3 miesiące (art. 119zw § 1 o.p.).

(...) Kwestie związane ze wskazaniem przez instytucję obowiązaną podejrzaną transakcji oraz związane z tym kompetencje GIIF [Generalnego Inspektora Informacji Finansowej] i prokuratora regulują przepisy art. 86 u.p.p.p.f.t. [ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu] (...)

Jak stanowi art. 87 ust. 1 u.p.p.p.f.t., GIIF w przypadku uznania, że określona transakcja lub określone wartości majątkowe mogą mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, przekazuje instytucji obowiązanej, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, żądanie wstrzymania transakcji lub blokady rachunku (zdanie pierwsze). W żądaniu blokady rachunku Generalny Inspektor określa wartości majątkowe objęte żądaniem (zdanie drugie). Instytucja obowiązana wstrzymuje transakcję lub dokonuje blokady rachunku na okres nie dłuższy niż 96 godzin, licząc od momentu otrzymania żądania (ust. 2). Niezwłocznie po przekazaniu żądania, GIIF zawiadamia właściwego prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu przy odpowiednim stosowaniu przepisów art. 86 ust. 9–13 (ust. 3 zdanie pierwsze i drugie).

Zgodnie z dyspozycją art. 105 ust. 4 u.p.p.p.f.t. GIIF udostępnia posiadane informacje, w tym informacje finansowe oraz analizy finansowe, na pisemny i uzasadniony wniosek Szefa KAS, dyrektora izby administracji skarbowej lub naczelnika urzędu celno-skarbowego w zakresie ich ustawowych zadań.

W myśl przepisów art. 107 ust. 1 u.p.p.p.f.t. po otrzymaniu zawiadomienia, o którym mowa w art. 86 ust. 8, art. 87 ust. 3 lub art. 103 ust. 1, prokurator,

w terminie 30 dni od dnia otrzymania tego zawiadomienia, przekazuje GIIF informacje o: 1) wydaniu postanowienia w przedmiocie blokady rachunku lub wstrzymania transakcji; 2) zawieszeniu postępowania; 3) podjęciu zawieszonego postępowania; 4) wydaniu postanowienia o przedstawieniu zarzutu popełnienia przestępstwa. Informacje te zawierają sygnaturę akt sprawy oraz znak i datę zawiadomienia (ust. 2).

(...) kwestię charakteru prawnego (formy prawnej) rozstrzygnięcia w przedmiocie zastosowania dyspozycji art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy o VAT przesądza w uchwale NSA z 23 października 2023 r., I FPS 3/23 (...), zgodnie z którą wykreślenie podatnika z rejestru podatników czynnych podatku od towarów i usług w trybie art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy (...) o podatku od towarów i usług (...) następuje poprzez dokonanie czynności materialno-technicznej. (...) To zaś nakazuje za niezasadny uznać zarzut skargi dotyczący braku zachowania w tym zakresie przez organ podatkowy formy decyzji.

(...) Jak zaznaczył NSA w ww. uchwale, przesłanki wykreślenia podatnika z rejestru VAT na podstawie art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy o VAT nie są tożsame z przesłankami zastosowania blokady rachunku według art. 119zv § 1 o.p., gdyż do zastosowania blokady wystarczy posiadanie informacji wskazujących na możliwość wykorzystywania działalności banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi, a dla wykreślenia podatnika z rejestru VAT wymagane jest posiadanie informacji wskazujących na prowadzenie działań z zamiarem wykorzystywania działalności banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. Zatem treść art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy o VAT, wskazująca na konieczność wykazania przez organ prowadzenia przez podatnika działań z zamiarem wyłudzeń skarbowych, zawiera węższe ujęcie wykorzystywania instytucji finansowych do wyłudzeń skarbowych, niż to wynika z brzmienia art. 119zv § 1 o.p. W konsekwencji już tylko zastosowanie wykładni językowej art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy o VAT w zestawieniu z art. 119zv § 1 o.p. wskazuje, że sam fakt żądania przez Szefa KAS blokady rachunków podmiotu kwalifikowanego na 72 godziny i następnie przedłużenie tej blokady nie upoważnia do automatycznego wykreślenia (...) takiego podatnika z rejestru podatników na podstawie art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy o VAT (por. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 12 stycznia 2021 r., III SA/Wa 375/20). Organ orzekający na podstawie art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy o VAT – jak słusznie podkreślono w cytowanej uchwale – powinien zatem, w celu ustalenia przesłanek zastosowania tego przepisu, uzyskać od Szefa KAS materiał dowodowy, w oparciu o który wydano postanowienie dotyczące blokady rachunków bankowych, a nie opierać się tylko na treści wydanego postanowienia (...). Z kolei prawidłowość zastosowania przez organ podatkowy tej instytucji podlega kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne. (...) jeśli taki materiał dowodowy nie zostanie zgromadzony przed podjęciem czynności wykreślenia podatnika z rejestru VAT w omawianym trybie, to wówczas sposób działania organu orzekającego będzie właśnie automatyczny.

(...) przepis punktu 5 w art. 96 ust. 9 ustawy o VAT wprowadzono w życie z dniem 13 stycznia 2018 r. na mocy art. 8 pkt 1 lit. b/ w związku z art. 27 ustawy

z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (...). Zwrócono na to uwagę w wyroku NSA z 3 czerwca 2022 r., I FSK 299/22 (...). W orzeczeniu tym NSA odwołał się do uzasadnienia projektu tej ustawy, w którym wskazano m.in., że przepisy te są związane z możliwością przekazania organom podatkowym informacji o wynikach analizy ryzyka na podstawie działu IIIB o.p. Jeżeli analiza ryzyka wykaże, że podmiot może prowadzić lub prowadzi działania z zamiarem wykorzystania działalności banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi w rozumieniu działu IIIB o.p., wówczas urząd skarbowy nie będzie rejestrował takiego podmiotu albo wykreśli go z rejestru VAT. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał przy tym w wyżej powołanym wyroku, że projektowane przesłanki wykreślenia z rejestru VAT albo odmowy rejestracji dla celów VAT nie mają charakteru ocennego czy uznaniowego w tym sensie, że są oparte na wynikach konkretnych analiz prowadzonych na podstawie działu IIIB o.p. Nie chodzi więc, zdaniem NSA, o jakiekolwiek informacje, które mogłyby wskazywać na chęć prowadzenia nieuczciwej działalności. Chodzi natomiast o informacje pozyskane od właściwych organów, które opierają się na określonych algorytmach określania prawdopodobieństwa prowadzenia nieuczciwej działalności, działających w oparciu o konkretne kryteria oceny ryzyka. (...)

Trudno jednak zgodzić się z poglądem wyrażonym w akapicie szóstym punktu 6.3. ww. wyroku NSA z 3 czerwca 2022 r., że samo wykreślenie odbywa się (...) niejako automatycznie (przez właściwy organ podatkowy) na skutek stosownych działań czy to Szefa KAS, czy też upoważnionego organu, określonych w o.p. Tym samym – jak wskazał NSA w omawianym wyroku – ustawodawca nie pozostawił czynności wykreślenia uznaniu administracyjnemu ani też nie zobowiązał organu do udowodnienia zamiaru wyłudzenia skarbowego, a zatem wystarczy, że organ posiada informacje uzasadniające przypuszczenie, że podatnik bierze udział w oszustwach podatkowych. Pogląd ten jest bowiem odmienny od wniosków wyrażonych w powoływanej wyżej uchwale NSA i dlatego Sąd orzekający w niniejszej sprawie również go nie podziela.

Sąd (...) podziela natomiast stanowisko przedstawione w innym wyroku z 3 czerwca 2022 r., I FSK 400/22 (...), w którym NSA wskazał, że w ramach postępowania w zakresie blokady rachunku dobra wiara i dochowanie należytej staranności nie mają zasadniczego znaczenia, ponieważ taki wymóg nie wynika z art. 119zv § 1 o.p. Naczelny Sąd Administracyjny zastrzegł przy tym, że organ musi wykazać, że posiadane informacje wskazują na możliwość wykorzystania przez podmiot kwalifikowany działalności m.in. banków do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi. Organ zatem nie bada przebiegów psychicznych tego podmiotu (świadomości), ale ma obowiązek jedynie podania określonych informacji wskazujących na możliwość wykorzystania działalności banków do takich właśnie celów (por. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 30 czerwca 2020 r., III SA/Wa 1169/20 (...)). To z kolei, w kontekście stanowiska zaprezentowanego w ww. uchwale NSA, oznacza, że – w sytuacji braku informacji o zastosowaniu

blokady rachunku w trybie przepisów art. 119zv § 1 o.p. – ocena zaistnienia w odniesieniu do danego podmiotu zamiaru wykorzystania m.in. banków do wyłudzeń skarbowych musi być poprzedzona uprzednim uzyskaniem przez naczelnika urzędu skarbowego, właściwego w kwestii zastosowania art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy o VAT, konkretnych informacji bezpośrednio od organów ścigania, które taki zamiar w zakresie swoich kompetencji badają, w szczególności prokuratora, zwłaszcza gdy właściwy organ podatkowy zostaje powiadomiony przez inny organ KAS o tym, że postępowanie karne sprawdzające/przygotowawcze mogło zostać albo zostało już wszczęte.

(...) NUS przed podjęciem decyzji o wykreśleniu podatnika z rejestru VAT nie zadbał o zgromadzenie jakiegokolwiek materiału dowodowego (...). Płyne stąd logiczny wniosek, że – w chwili dokonywania zaskarżonej czynności – organ podatkowy opierał się na samym tylko zawiadomieniu otrzymanym od NZUCS (...). (...) Organ podatkowy nie tylko nie pozyskał od GIIF materiału, na podstawie którego zastosowano blokadę, mimo posiadanej możliwości (por. art. 105 ust. 4 u.p.p.p.f.t.), ani też nie wystąpił z konkretnym zapytaniem do Prokuratury (...), ale również brak jest w aktach jakichkolwiek śladów wskazujących na dokonanie przez NUS własnej analizy, na którą powoływał się w odpowiedzi na skargę (...). W szczególności nie sporządzono żadnych notatek służbowych lub wydruków raportów z czynności weryfikacyjnych przeprowadzonych w oparciu o dostępne organowi systemy informatyczne JPK VAT, VIES czy STIR, o dokonaniu których zapewniano w odpowiedzi na skargę.

Powyższych uchybień w procedowaniu NUS nie może sanować ze skutkiem *ex tunc* uzyskanie odpowiedzi od NZUCS z (...) maja 2023 r. (...) oraz z Prokuratury Regionalnej w W. z (...) kwietnia 2023 r. (...), które otrzymane zostały w związku z wystąpieniami NUS z (...) kwietnia 2023 r. (...). Potwierdza to logicznie i samorzutnie nasuwający się wniosek, że do momentu wykreślenia podatnika z rejestru VAT organ podatkowy nie weryfikował informacji wskazanych w piśmie NZUCS z (...) kwietnia 2023 r. Z kolei dowodów na działanie skarżącej z zamiarem wykorzystania instytucji finansowych do dokonywania wyłudzeń skarbowych NUS zaczął poszukiwać *ex post*, czyli dopiero po złożeniu przez spółkę wniosku o przywrócenie jej wpisu do rejestru czynnych podatników VAT. Sąd przy tym nie neguje *a limine* wniosków, że w chwili wykreślenia strony z rejestru VAT mogły zachodzić ku temu podstawy, zwłaszcza w świetle treści ww. odpowiedzi, uzyskanych od NZUCS i Prokuratury Regionalnej w W. (...) [Chodzi jednak o to], że – jak widać na tle niniejszej sprawy – uzyskanie tego typu informacji może nastąpić w ciągu paru dni i – niezależnie od okoliczności, że gromadzenie przez organ podatkowy odpowiedniego materiału dowodowego w tym zakresie było jego obowiązkiem – stwierdzić również należy, że obiektywnie nic nie stało na przeszkodzie temu, aby takie działania zrealizować przed podjęciem decyzji co do wykreślenia. Zwłaszcza że niezbędną i dostateczną ochronę interesów budżetu i innych uczestników obrotu gospodarczego w tym czasie zapewniałaby w sposób wystarczający zastosowana przez GIIF, a następnie – jak można wnioskować – także przez prokuratora, blokada rachunków bankowych spółki. Z kolei obowiązek odpowiedniej weryfikacji oraz

zgromadzenia materiału dowodowego, przemawiającego w sposób obiektywny za przyjęciem istnienia u podatnika inkryminowanego zamiaru, o którym mowa w art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy o VAT, na organie podatkowym bez wątpienia spoczywał, o czym w sposób jednoznaczny przesądziło w powoływanej uchwale NSA.

(...) przesłanki i cele zastosowania blokady rachunku bankowego, w oparciu o ww. przepisy o.p. oraz ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, nie są jednakowe. Nie oznacza to jednak, że w konkretnej sprawie ten sam stan faktyczny nie może wskazywać na możliwość popełnienia w zbiegu zarówno przestępstwa prania pieniędzy, jak i przestępstw określanych zbiorczym mianem wyłudzeń skarbowych. (...) [Chodzi o to], że NUS tej kwestii w ogóle nie przeanalizował (a przynajmniej nie wynika to wcale z akt sprawy), dając skarżącej powód do uzasadnionego przekonania, że była/jest to dla organu podatkowego kwestia obojętna lub nieistotna.

(...) Sąd w żadnym wypadku nie może zaakceptować zaprezentowanego sposobu działania NUS w przedmiotowej sprawie. Nie odpowiada on standardom prawa do dobrej administracji statuowanego w przepisach art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (...) w związku z jej art. 51 ust. 1, które znajdują zastosowanie w związku z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (...), zapewniającym m.in. państwo prawa i poszanowanie praw człowieka, a także art. 4 ust. 3 TUE, który statuuje zasadę lojalnej współpracy. Standardy te mają zastosowanie w ramach wspólnego (zharmonizowanego) systemu VAT. Równocześnie NUS w ten sam sposób naruszył zasadę państwa prawa i zasadę legalizmu, określone w art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (...). Wadliwy sposób procedowania organu podatkowego w niniejszej sprawie, oparty na cudzej – w ogóle niezwyfikowanej przez NUS przed podjęciem zaskarżonej czynności – ocenie (zawartej w zawiadomieniu NZUCS z (...) kwietnia 2023 r.), a przez to nieobiektywnej, dowolnej i arbitralnej, jawi się z pełną jaskrawością w obliczu skutków tak podjętej czynności. Oznaczała ona bowiem *de facto* wyeliminowanie spółki z uczestnictwa w obrocie gospodarczym, co skarżąca w sposób celny i obrazowy porównywała do efektów zastosowania „broni atomowej”. Tym samym doszło do naruszenia przez organ podatkowy ogólnych zasad procedowania, a zwłaszcza zasad: legalizmu (art. 120 o.p.), wzbudzania zaufania stron (art. 121 § 1 o.p.) oraz prawdy obiektywnej (art. 122 o.p.), mimo jego ograniczonej inicjatywy dowodowej, determinowanej uproszczonym charakterem postępowania w przedmiocie wykreślenia z rejestru podatników VAT, której realizacji jednakże NUS w ogóle zaniechał.

Tymczasem, jak wynika z zapytania skierowanego przez skarżącą do NZUCS z (...) czerwca 2023 r. oraz odpowiedzi z (...) czerwca 2023 r., udzielonej jej przez tenże organ (...), korespondencja z (...) kwietnia 2023 r. skierowana do NUS „została sporządzona w ramach szerokiego zakresu zadań przepisanych Naczelnikowi Urzędu Celno-Skarbowego na podstawie ww. przepisów [chodziło o przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (...)], ale poza czynnościami realizowanymi w toku kontroli celno-skarbowej i postępowania przygotowawczego”. W odpowiedzi NZUCS z (...) czerwca 2023 r. organ ten wyraźnie zaznaczył, że wykreślanie podmiotów z rejestru podatników VAT należy do wyłącznej właściwości naczelników urzędów skarbowych, którzy na podstawie

art. 28 ust. 1 pkt 6 ustawy o KAS prowadzą ewidencje podatników i płatników, wobec czego to NUS jest organem właściwym do udzielania odpowiedzi w zakresie wykreślenia spółki z rejestru podatników VAT. Warto przy tym podkreślić, że w przedmiotowym zapytaniu z (...) czerwca 2023 r. spółka wytknęła NZUCS, że zarzuty i założenia stanowiące podstawę wszczęcia przez ten organ kontroli celno-skarbowej w odniesieniu do zobowiązań podatnika za okres od września 2022 r. do października 2022 r. nie mogły przekładać się na bieżącą działalność spółki, którą NZUCS bezpodstawnie – jej zdaniem – ocenił jako prowadzoną z zamiarem, o którym mowa w art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy o VAT.

(...) Ze względu na to, że Sąd w dokonywaniu interpretacji nie może snuć domysłów na temat motywów, jakimi kierował się NUS, dokonując zaskarżonej czynności w trybie art. 96 ust. 9 pkt 5 ustawy o VAT, przed podjęciem której nie zadbał o zgromadzenie materiału dowodowego pozwalającego mu na jej dokonanie, podniesione zarzuty naruszenia norm prawa procesowego należało uznać za trafne. To oznacza, że odnoszenie się na obecnym etapie postępowania do zarzutów w zakresie naruszenia przepisów prawa materialnego uznać należy – co do zasady – za przedwcześnie. Należy jedynie wskazać, że z brzmienia ww. przepisu nie wynika, że warunkiem wykreślenia podatnika z rejestru VAT w tym trybie jest uprzednie dokonanie blokady rachunku bankowego przez Szefa KAS lub inny właściwy organ administracji skarbowej w oparciu o przepisy art. 119zv i nast. o.p. Organ orzekający o wykreśleniu musi jednak dysponować materiałem dowodowym, z którego wynika ów, inkryminowany w art. 96 ust. 9 pkt ustawy o VAT, zamiar. (...)

4. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 sierpnia 2024 r. (sygn. akt I SA/Bk 264/24)

Teza: Związanie oceną prawną, o którym mowa w art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935), wyklucza możliwość zwrócenia się przez organ interpretacyjny, ponownie rozpoznający sprawę, o wydanie opinii klauzulowej na podstawie art. 14b § 5c w związku z § 5b pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383), w sytuacji gdy sąd administracyjny prawomocnie przesądził, że w sprawie nie istnieje uzasadnione przypuszczenie, iż poszczególne elementy stanu faktycznego lub opisu zdarzenia przyszłego mogą stanowić nadużycie prawa, o którym mowa w art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2024 r. poz. 361).

Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi Gminy S. na postanowienie Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (...) w przedmiocie odmowy wydania interpretacji indywidualnej w zakresie podatku od towarów i usług

(...) uchyla zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające jego wydanie postanowienie Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (...).

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

W (...) 2018 r. do Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej [dalej: Dyrektor KIS] wpłynął wniosek Gminy S. o wydanie interpretacji indywidualnej dotyczącej podatku od towarów i usług (...). (...)

(...) W postanowieniu z (...) 2018 r. organ interpretacyjny stwierdził, że w jego opinii zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. (...), tj. nadużycie prawa w ramach transakcji, która pomimo spełnienia warunków formalnych ustanowionych w przepisach ustawy miała zasadniczo na celu osiągnięcie korzyści podatkowych, których przyznanie było sprzeczne z celem, któremu służą te przepisy. Wydane postanowienie organ oparł na opinii Szefa KAS [Krajowej Administracji Skarbowej] z (...) 2017 r. (...), przyjmując, że stany faktyczne przedstawione w przedmiotowym wniosku o wydanie interpretacji i wskazanej opinii są podobne.

Po rozpoznaniu skargi Gminy WSA w Białymstoku wyrokiem z 21 listopada 2018 r., I SA/Bk 580/18 (...) uchylił zaskarżone postanowienie.

W uzasadnieniu Sąd podniósł m.in., że nie można mówić o nadużyciu prawa w sytuacji, gdy uprawnienie podatnika do odliczenia podatku wynika wprost z przepisów prawa. (...)

Następnie NSA wyrokiem z 15 czerwca 2022 r., I FSK 253/19 oddalił skargę kasacyjną organu złożoną na powyższe orzeczenie. (...)

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Dyrektor KIS wydał (...) [w] 2022 r. postanowienie (...) w przedmiocie odmowy wydania interpretacji indywidualnej (...). Postanowienie to umotywowane zostało, poza przywołaniem uprzedniej argumentacji, opinią Szefa KAS z (...) 2022 r. (...), wydaną w niniejszej sprawie na podstawie art. 14b § 5b i 5c ustawy (...) – Ordynacja podatkowa (...).

(...) postanowieniem z (...) 2023 r. (...) Dyrektor KIS utrzymał powyższe postanowienie w mocy.

Skargę od powyższego postanowienia wniosła Gmina. (...)

Wyrokiem z 21 kwietnia 2023 r., I SA/Bk 97/23 WSA w Białymstoku uchylił zaskarżone postanowienie Dyrektora KIS. (...)

Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej organu NSA wyrokiem z 12 kwietnia 2024 r., I FSK 1192/23 uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Białymstoku.

(...) Naczelny Sąd Administracyjny podał, że kluczowym zagadnieniem była ocena, czy opinia Szefa KAS z (...) 2022 r. była wiążąca dla Dyrektora KIS. Zdaniem NSA Sąd pierwszej instancji przyjął, że również obecnie zaskarżone postanowienie Dyrektora KIS z (...) 2023 r. zostało wydane na podstawie opinii podobnej, a nie wydanej faktycznie na kanwie zawisłej sprawy, a zatem *de facto* przyjął odmienny stan faktyczny niż ten z akt sprawy. Ponadto WSA poza wskazaniem, że faktycznie uprzednio zapadł wyrok NSA na kanwie sprawy, nie odniósł się do niego szerzej, a także nie poczynił żadnych rozważań w zakresie potencjalnego związania organu wydanymi wyrokami sądów administracyjnych (...).

Naczelny Sąd Administracyjny zalecił, aby przy ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd pierwszej instancji przede wszystkim ustalił prawidłowy zakres związania wynikający z wyroków WSA w Białymstoku z 21 listopada 2018 r., I SA/Bk 580/18

i NSA z 15 czerwca 2022 r., I FSK 253/19, ustalił prawidłowy stan faktyczny uwzględniający okoliczność, że zaskarżone postanowienie oparte było na opinii Szefa KAS z (...) 2022 r. (...). Sąd powinien również ocenić, czy w niniejszym postępowaniu prowadzonym po wyrokach WSA w Białymstoku z 21 listopada 2018 r. i NSA z 15 czerwca 2022 r. dopuszczalne było zwrócenie się przez Dyrektora KIS do Szefa KAS o taką opinię, ocenić, czy opinia ta miała charakter wiążący (...). (...)

Rozpoznając sprawę ponownie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje:

(...) Z art. 153 p.p.s.a. wynika, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. W wyroku z 15 marca 2012 r., II OSK 2562/10 NSA stwierdził, że ocena prawna musi zostać w orzeczeniu wyrażona, co oznacza, że za przedmiot związania można uznać jedynie te elementy oceny odnoszącej się do przepisów prawa, które zostały zamieszczone w treści uzasadnienia orzeczenia. Muszą one mieć postać jednoznacznych twierdzeń, sformułowanych w sposób jasny, umożliwiający ustalenie treści związania bez potrzeby podejmowania skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych. W powołanym wyroku podkreślono, że z zakresu związania wyłączyć należy oceny wyrażone w sposób niejednoznaczny, jak też oceny przybierające postać pośrednich wniosków, jakie można wywieść z podanych w uzasadnieniu orzeczenia rozważań (por. A. Kabat, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021, art. 153). Co istotne, kwestie, które były już przedmiotem oceny sądu i co do których sąd nie dopatrył się uchybień w działaniu organu administracji, ponownie oceniane być nie mogą (por. T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, wyd. 6, Warszawa 2016, art. 153 i powołane tam orzecznictwo). (...) skoro nie budzi wątpliwości fakt, że ocena prawna, o której tu mowa, jest wiążąca tylko o tyle, o ile odnosi się do tych samych okoliczności faktycznych i prawnych, to konsekwentnie należy przyjąć, że traci ona moc wiążącą jedynie: 1) w razie zmiany ustawy, 2) w wypadku zmiany (już po wydaniu orzeczenia sądowego) istotnych okoliczności faktycznych sprawy, 3) po wzruszeniu tego orzeczenia w przewidzianym do tego trybie, a także 4) z uwagi na późniejsze podjęcie przez skład poszerzony NSA uchwały zawierającej ocenę prawną odmienną od wyrażonej we wcześniejszym wyroku sądu administracyjnego (por. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 30 czerwca 2008 r., I FPS 1/08). W przypadku wystąpienia którejś z wcześniej wymienionych okoliczności organ administracyjny, rozpatrując sprawę powtórnie, powinien postąpić tak, jak gdyby sprawa nie była przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia sądowego. Zmiany te, jeśli wystąpią po wydaniu wyroku przez sąd administracyjny, mogą również spowodować wszczęcie na wniosek strony lub z urzędu nowego postępowania administracyjnego w sprawie (por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2011, art. 153).

(...) organ interpretacyjny, wydając zaskarżone rozstrzygnięcie, związany był w zakresie przesądzonych przez sądy administracyjne okoliczności

prawnych – tj. oceny ustalonego stanu faktycznego i zastosowania w nim konkretnych przepisów prawa. (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 21 listopada 2018 r., I SA/Bk 580/18 stwierdził m.in., że nie można mówić o nadużyciu prawa w sytuacji, gdy uprawnienie podatnika do odliczenia podatku wynika wprost z przepisów prawa. (...) działania podjęte przez Gminę mają swoje uzasadnienie prawne, organizacyjne, praktyczne i ekonomiczne.

(...) NSA w orzeczeniu z 15 czerwca 2022 r., I FSK 253/19 zauważył, że w skardze kasacyjnej nie zakwestionowano skutecznie oceny WSA, że nie można mówić o nadużyciu prawa w sytuacji, gdy uprawnienie podatnika do odliczenia podatku wynika wprost z przepisów prawa; „nadużycie prawa” zawsze musi być związane z osiągnięciem korzyści podatkowej. Skład orzekający zważył, że skarżąca w sprawie niniejszej nie osiągnęłaby korzyści podatkowej. Jak ponadto zauważył NSA, Sąd pierwszej instancji jako dodatkowy argument wskazał na różnice występujące w elementach zdarzeń przyszłych – niniejszej sprawy oraz tej, w której wydano opinię Szefa KAS z (...) sierpnia 2017 r.

(...) Z art. 14b § 5b o.p. wynika, że odmawia się, w drodze postanowienia, wydania interpretacji indywidualnej w zakresie tych elementów stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego, co do których istnieje uzasadnione przypuszczenie, że mogą: 1) stanowić czynność lub element czynności określonej w art. 119a § 1 lub 2) być przedmiotem decyzji wydanej z zastosowaniem środków ograniczających umowne korzyści, lub 3) stanowić nadużycie prawa, o którym mowa w art. 5 ust. 5 u.p.t.u. Z kolei ust. 5c wskazuje, że organ uprawniony do wydania interpretacji indywidualnej zwraca się do Szefa KAS o opinię w zakresie, o którym mowa w § 5b, chyba że stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe odpowiadają zagadnieniu, które było przedmiotem uzyskanej uprzednio opinii Szefa KAS. Opinię Szefa KAS, której przedmiotem jest zagadnienie odpowiadające stanowi faktycznemu lub zdarzeniu przyszłemu przedstawionemu we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej, wraz z wnioskiem organu uprawnionego do wydania interpretacji indywidualnej o jej wydanie, po usunięciu danych identyfikujących wnioskodawcę oraz inne podmioty w nich wskazane, dołącza się do akt sprawy.

(...) główną przesłanką zwrócenia się przez organ interpretacyjny do Szefa KAS o wydanie opinii jest zaistnienie „uzasadnionego przypuszczenia”, iż dane elementy stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego mogą stanowić nadużycie prawa w rozumieniu przepisów u.p.t.u.

(...) Dyrektor KIS nie miał uprawnienia do zwrócenia się do Szefa KAS o wydanie opinii klauzulowej. Przytoczone wyżej twierdzenia sądów obu instancji w jasny sposób prowadzą do definitywnego wniosku, że okoliczności faktyczne (zdarzenie przyszłe) przedstawione we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej nie stanowią o nadużyciu prawa. Organ interpretacyjny, wydając zaskarżone postanowienie, które oparł na opinii Szefa KAS z (...) 2022 r. (...), nie uwzględnił zatem oceny prawnej wyrażonej przez WSA w Białymstoku oraz NSA w prawomocnych wyrokach, pomijając wiążące ustalenia tych sądów w zakresie braku istnienia nadużycia prawa w rozumieniu art. 5 ust. 5 u.p.t.u. Co prawda w obu tych orzeczeniach dopatrzeć można się stwierdzeń, że elementy zdarzenia przyszłego objętego opinią Szefa KAS z (...) 2017 r.

(...) nie są zbieżne z występującymi w przedmiotowej sprawie (przypomnieć wypada, że opinia ta nie została wydana na gruncie niniejszej sprawy, na co zwracał też uwagę NSA), jednak sam tylko ten fakt nie mógł stanowić podstawy zwrócenia się do Szefa KAS o wydanie opinii na podstawie art. 14b § 5c o.p. O ile bowiem sam stan faktyczny (zdarzenie przyszłe) nie odpowiadał zagadnieniu, które było przedmiotem powoływanej przez organ uprzednio opinii Szefa KAS (z (...) 2017 r.), (...) [o tyle] jednak w niniejszej sprawie zostało przesądzone, że nie zaistniały okoliczności uprawniające do zwrócenia się o wydanie opinii klauzulowej (z (...) 2022 r.).

(...) nawet jeśli Dyrektor KIS zwróciłby się o opinię do Szefa KAS, to nie znaczy, że stanowisko wyrażone w opinii zdeterminowałoby treść rozstrzygnięcia. (...) opinia Szefa KAS co do zasady nie ma charakteru wiążącego (chcąc uzyskać ten efekt, racjonalny ustawodawca posłużyłby się raczej pojęciem „zgoda”). Przepis art. 14h nie odsyła w sprawach dotyczących interpretacji indywidualnych do odpowiedniego stosowania art. 209 o.p. Brak tego odesłania wydaje się (...) znamieny (choć być może błędny). Oznacza bowiem, że – wobec ustawowego wyłączenia współdziałania – Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, wydając postanowienie w sprawie odmowy wydania interpretacji, powinien podjąć rozstrzygnięcie samodzielnie jako organ właściwy w zakresie interpretacji indywidualnych i odpowiednio je przy tym uzasadnić, kierując się opinią Szefa KAS wydaną w zakresie wskazanym w § 5b. (...) użycie przez ustawodawcę wyrażenia „zwraca się” oznacza nakaz zwrócenia się o taką opinię, ale ani nie normuje jej charakteru, ani nie wskazuje wyrażnie na jej wiążący dla organu interpretującego charakter. Związanie opinią Szefa KAS wydaną na podstawie art. 14b § 5c o.p. oznaczałoby jednak, że wystarczające byłoby odwołanie się w uzasadnieniu postanowienia odmawiającego wydania interpretacji do treści tej opinii, co czyniłoby iluzoryczną kontrolę sądowoadministracyjną postanowień w tym zakresie. (...) gdyby wolą ustawodawcy było, by w procesie wydawania interpretacji indywidualnych rolę rozstrzygającą pełnił Szef KAS, to (wzorem art. 119g o.p.) wprowadziłby w przepisach o.p. stosowną regulację umożliwiającą w okolicznościach opisanych w art. 14b § 5b pkt 1 o.p. przejęcie przez ten organ sprawy do dalszego prowadzenia i załatwienia jej we własnym zakresie (por. wyrok NSA z 18 października 2022 r., II FSK 323/20; wyrok WSA we Wrocławiu z 7 listopada 2023 r., I SA/Wr 215/23).

(...) związanie oceną prawną, o którym mowa w art. 153 [p.p.s.a.] (...), wyklucza możliwość zwrócenia się przez organ interpretacyjny, ponownie rozpoznający sprawę, o wydanie opinii klauzulowej na podstawie art. 14b § 5c w zw. z § 5b pkt 3 ustawy (...) – Ordynacja podatkowa (...), w sytuacji gdy sąd administracyjny prawomocnie przesądził, że w sprawie nie istnieje uzasadnione przypuszczenie, iż poszczególne elementy stanu faktycznego lub opisu zdarzenia przyszłego mogą stanowić nadużycie prawa, o którym mowa w art. 5 ust. 5 ustawy (...) o podatku od towarów i usług (...).

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. Wojciech Piątek

[Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
OID: <https://orcid.org/0000-0002-3494-1912>]

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2024 r. (sygn. akt II OSK 2096/22)

Streszczenie: Punktem wyjścia dla zapadłego orzeczenia oraz glosy jest postanowienie ustawodawcy zgodnie z którym postępowania w przedmiocie nadzoru budowlanego wszczynane są z urzędu. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że taka regulacja nie stoi na przeszkodzie możliwości wszczęcia postępowania administracyjnego na wniosek. W głosie do tego wyroku wskazane zostały zagrożenia związane z dokonywaniem tak daleko idącej wykładni, polegającej na tworzeniu prawa. Wolą ustawodawcy w sposób jasno wyrażoną w przepisie prawa było inicjowanie postępowania z zakresu nadzoru budowlanego z urzędu.

Słowa kluczowe: wszczęcie postępowania administracyjnego, prawo do procesu administracyjnego, interes prawny, zasada praworządności, wykładnia prawotwórcza

Tezy:

1. Przepis art. 53a ust. 1 Prawa budowlanego należy wyklądać w taki sposób, że konkretyzuje on uprawnienie i obowiązek wszczęcia przez organ nadzoru budowlanego postępowania legalizacyjnego lub naprawczego, gdy zachodzi taka potrzeba, jednak nie reguluje sytuacji, w której żąda wszczęcia tego rodzaju postępowania osoba mająca w tym interes prawny.

2. Odczytywanie art. 53a ust. 1 (art. 72a) Prawa budowlanego, jako przepisu dopuszczającego wszczęcie wymienionych w nim postępowań wyłącznie z urzędu, prowadzi do znaczącego osłabienia ochrony osób trzecich będących właścicielami nieruchomości, narażonych na naruszenia działaniami inwestora podejmowanymi niezgodnie z prawem.

Zagadnienia dotyczące wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu bądź na wniosek, rodzajów oraz granic wykładni, a także funkcji sądowej kontroli administracji publicznej, w tym relacji sądów administracyjnych z władzą ustawodawczą i wykonawczą, należą do węzłowych kwestii natury ustrojowej oraz procesowej. Debata o nich zarówno w ramach studiów prawniczych, jak i podczas krajowych oraz międzynarodowych konferencji naukowych. Wszystkie te kwestie pojawiły się w głosowanym wyroku, zapadłym na kanwie przepisu art. 53a ust. 1 p.b.¹,

¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.; dalej: p.b.

który stanowi, że procedury uregulowane w rozdziale 5b tej ustawy, zatytułowanym „Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy”, wszczyna się z urzędu. Naczelny Sąd Administracyjny po przeprowadzeniu długiego i skomplikowanego wywodu doszedł do wniosku, że przepis ten nie stoi na przeszkodzie wszczynaniu tych postępowań na wniosek. Stanowisko to nie może zasługiwać na aprobatę.

U źródeł postępowania administracyjnego w niniejszej sprawie znalazło się podanie osoby fizycznej skierowane do organu nadzoru budowlanego o przeprowadzenie kontroli obiektów budowlanych znajdujących się na wskazanej w piśmie działce. Nieprawidłowości miały polegać na samowoli budowlanej budynku inwentarskiego, wybudowanego w rażąco bliskiej odległości od granicy działki osoby zgłaszającej zaistniałe naruszenie, na utwardzeniu oraz wybetonowaniu znacznej części posesji sąsiedniej w sposób uniemożliwiający przepuszczanie wody opadowej, co doprowadziło do systematycznego podmywania i podtapiania nieruchomości wnioskodawcy, a ponadto na lokalizacji prawdopodobnie nieszczelnego zbiornika na nieczystości ciekłe, które przez to wnikają w głąb gruntu, stwarzając zagrożenie sanitarne, oraz spływają w kierunku sąsiedniej posesji.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (PINB) po przeprowadzonej kontroli powiadomił osobę zgłaszającą nieprawidłowości o dokonanych ustaleniach i o braku podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego. Argumentacja organu pierwszej instancji została częściowo podzielona przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (WINB)². Organ ten zakwalifikował pismo, które PINB skierował do wnioskodawcy, jako postanowienie wydane na podstawie art. 61a § 1 k.p.a.³ Utrzymując w mocy postanowienie PINB, organ drugiej instancji wyjaśnił, że z uwagi na brzmienie art. 53a § 1 p.b. niedopuszczalne jest wszczęcie i prowadzenie postępowania z zakresu nadzoru budowlanego na wniosek. Tok rozumowania WINB został podzielony przez sąd administracyjny pierwszej instancji w wyroku oddalającym skargę.

Odmienne stanowisko zajęą NSA w glosowanym wyroku, w którym uchylił zarówno zaskarżone orzeczenie, jak i postanowienia organów obu instancji. Zdaniem NSA przesądzenie poza postępowaniem administracyjnym o niezasadności podania wnioskodawcy pozbawiłoby go wszelkich praw procesowych, a zwłaszcza prawa do zaskarżenia w toku instancji, a następnie drogi postępowania przed sądem administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że Sąd pierwszej instancji nie wyjaśnił, jakie środki prawne w zaistniałym stanie faktycznym mogłyby

² W odniesieniu do zbiornika na nieczystości ciekłe WINB zobowiązał PINB do rozważenia konieczności wszczęcia z urzędu postępowania pod kątem zbadania, czy odpowiada on wymaganiom § 35 i 36 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.), a także w odniesieniu do remontu budynku stodoły bez wymaganego Prawem budowlanym zgłoszenia zamiaru jego wykonania. W pozostałym zakresie WINB zaakceptował ustalenia poczynione przez PINB co do braku stwierdzenia wykonywania robót budowlanych na działce sąsiedniej, a jednocześnie wyjaśnił, że zmiany stanu wody na gruncie pozostają w gestii właściwego organu samorządu gminnego.

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

służyć wnioskodawcy do wyegzekwowania wszczęcia z urzędu postępowania przez organ nadzoru budowlanego. W ocenie NSA wyrażona w art. 53a p.b. zasada oficjalności wszczęcia postępowania administracyjnego nie stanowi samodzielnej podstawy do odmowy zainicjowania postępowania legalizacyjnego bądź naprawczego, gdy z żądaniem jego przeprowadzenia występuje osoba powołująca się na swój interes prawny, stosownie do art. 28 k.p.a. Wykładnia art. 53a ust. 1 p.b., która ogranicza się do jego językowego znaczenia, pomijając kontekst systemowy i funkcjonalny tego przepisu, została uznana przez NSA za niedopuszczalną. Gdyby bowiem ustawodawca chciał wykluczyć możliwość uruchomienia procedur ujętych w rozdziale 5b p.b. na skutek interwencji podmiotu powołującego się na swój interes prawny, wówczas użyłby wyrażenia „wyłącznie”. Następnie NSA dokonał rozróżnienia zmian legislacyjnych na prawotwórcze oraz takie, które nie wprowadzają nowości normatywnej. Dodanie do Prawa budowlanego art. 53a nie stanowi takiej zmiany, która prowadziłaby do wykluczenia inicjowania postępowań naprawczych i legalizacyjnych wnioskami kierowanymi do organu nadzoru przez uprawnione podmioty, powołujące się na przysługującą im na gruncie tej ustawy ochronę przed robotami budowlanymi prowadzonymi z naruszeniem prawa. Artykuł 53a ust. 1 p.b. powinien być interpretowany nie tylko przez pryzmat założenia, że organy budowlane będą rzetelnie wszczynać i prowadzić postępowania nadzorcze. Według NSA należy uwzględnić również takie przypadki, w których nie podejmą one wymaganych działań w następstwie wniosków składanych przez podmioty mające interes prawny w tego typu sprawach. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na brak rozwiązań proceduralnych, które pozwoliłyby zainteresowanym podmiotom uruchomić kontrolę administracyjną i sądową w celu zweryfikowania, czy brak wszczęcia postępowania z urzędu był w danej sprawie uzasadniony faktycznie i prawnie.

Niewątpliwą wartością głosowanego wyroku jest poszukiwanie przez NSA takiego rezultatu wykładni art. 53a ust. 1 p.b., który chroniłby uprawnienia procesowe jednostek w zetknięciu z aparatem administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że jedną z pierwszorzędnych funkcji (jeśli nie kluczową) sądowej kontroli administracji jest ochrona praw jednostki⁴. Do jej realizacji powołany został sąd administracyjny będący podmiotem niezależnym od władzy wykonawczej w interpretacji przepisów prawa, władnym do wyeliminowania niezgodnego z prawem działania albo zaniechania organu administracji publicznej. Odpowiedzialność, jaka spoczywa na sądzie administracyjnym w kwestii zarówno ochrony praw jednostek, jak i działania administracji publicznej, nakazuje uwzględnianie w ramach wykładni nie tylko językowych, lecz także pozajęzykowych dyrektyw⁵.

⁴ Dla ochrony praw podmiotowych jednostki sądownictwo administracyjne jest instytucją prawną o podstawowym znaczeniu. Zob. B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Nicyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 16. Zob. też J.P. Tarno, *Funkcje sądownictwa administracyjnego*, w: J.P. Tarno i in., *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006, s. 25.

⁵ Szerzej na temat sięgania przez sądy administracyjne do pozajęzykowych dyrektyw interpretacyjnych zob. W. Piątek, *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, RPEiS 2012, z. 1, s. 21 i nast.

Trafne jest spostrzeżenie NSA, że zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie oznacza braku obowiązku przeprowadzenia wykładni kompleksowej. Co więcej, nawet jasny w swojej treści rezultat wykładni językowej nie powinien odwozić interpretatora od zastosowania pozajęzykowych dyrektyw wykładni⁶. Zgodzić się należy ze stanowiskiem NSA o możliwości odstępstwa od rezultatu wykładni językowej w ściśle określonych sytuacjach⁷. Pytanie, jakie powstaje, dotyczy granic takiej wykładni⁸, roli sądów administracyjnych w systemie trójpodziału władzy oraz tego, czy działanie każdorazowo nastawione na zapewnienie stronie jak największej liczby uprawnień procesowych rzeczywiście prowadzi do jej ochrony przed arbitralnością administracji publicznej. Innymi słowy, czy rozumowanie zmierzające do ciągłego poszerzania uprawnień jednostki rzeczywiście przyczynia się do zwiększenia stopnia jej ochrony względem aparatu państwa, jakie argumenty za nim przemawiają, a jakie się temu sprzeciwiają.

W niniejszej sprawie nie ulegało kwestii, że art. 53a został dodany do Prawa budowlanego w 2020 r.⁹ Intencją tej zmiany było usunięcie zaistniałych wątpliwości w orzecznictwie sądowym co do dopuszczalności wszczynania postępowań nadzorczych i legalizacyjnych z urzędu¹⁰. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano wprost, że uchwalenie art. 53a p.b. przesądza, że „postępowania w sprawie naruszeń Prawa budowlanego wszczynane są z urzędu (...). (...) rozstrzygnięcia podejmowane w ramach postępowań dotyczących naruszenia ustawy – Prawo budowlane mają charakter nakazów lub zakazów. Podstawą wszczęcia tych postępowań jest naruszenie przepisów prawa. Dlatego postępowania takie powinny być wszczynane z urzędu (organ ma obowiązek podjąć działania w przypadku stwierdzenia naruszenia Prawa budowlanego), a nie na wniosek”¹¹. Raz jeszcze należy powtórzyć wyraźną intencję projektodawców, która znajduje odzwierciedlenie w brzmieniu art. 53a ust. 1 p.b. odnośnie do wszczynania postępowań nadzorczych i legalizacyjnych z urzędu, a nie na wniosek. Głosowany wyrok pozostaje w sprzeczności zarówno z brzmieniem art. 53a ust. 1 p.b., jak i z wyrażonym jasno w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej celem, dla

⁶ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 349.

⁷ Jak jednak zauważył M. Zieliński, zastosowanie takiego zabiegu wymaga szczególnej ostrożności przejawiającej się w niezwykle starannej rekonstrukcji oraz ujawnieniu przywoływanych wartości. W określonych przypadkach, gdy np. jednoznaczny językowo przepis przyznaje jakimś podmiotom określone kompetencje, zabieg ten nie jest dopuszczalny. Szerzej zob. M. Zieliński, *Wybrane zagadnienia wykładni prawa*, PiP 2009, z. 6, s. 9. Zob. też W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 552–557.

⁸ Z. Duniewska trafnie zauważa, że w pewnym sensie każdy interpretator współtworzy prawo, co nie oznacza, że może on zastępować stanowiącego prawo. Zob. Z. Duniewska, *Kontrowersje wokół wykładni prawa – studium przypadku*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 4, s. 23.

⁹ Art. 1 pkt 42 lit. a/ ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 471 ze zm. Wszedł on w życie 19 września 2020 r.

¹⁰ O wątpliwościach tych wspomina NSA w głosowanym wyroku, wskazując, że dodanie do Prawa budowlanego art. 53a nie doprowadziło do ujednolicenia orzecznictwa. Zwracając uwagę na kontrowersje towarzyszące skutkom nowej regulacji, NSA pomniejszył albo wręcz wykluczył jakiekolwiek znaczenie nowelizacji Prawa budowlanego z dnia 13 lutego 2020 r.

¹¹ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 13 lutego 2020 r., Sejm IX kadencji, druk nr 121 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=121> (dostęp: 27.09.2024 r.).

którego został on do Prawa budowlanego dodany. Zapadły wyrok pozostaje niemal podręcznikowym przykładem prawotwórstwa sędziowskiego. Chociaż wskazanie precyzyjnej granicy pomiędzy interpretacją a tworzeniem prawa przez sądy nie jest możliwe¹², to jednak usuwanie dysfunkcji regulacji prawnej w toku działalności orzeczniczej sądów, gdy ustawodawca w sposób jasny i zrozumiały wyraził swoją wolę, jest wysoce kontrowersyjne¹³. Naczelny Sąd Administracyjny nie tyle odstąpił od reguły prymatu językowego sensu przepisu, ile odwrócił jego brzmienie. Z krótkiej regulacji proceduralnej stanowiącej o wszczynaniu z urzędu określonych postępowań NSA wywiódł normę prawną, że do ich zainicjowania może dochodzić także na wniosek. Nie jest to jedna z wersji znaczeniowych tego przepisu. Przepis ten nie brzmi wieloznacznie¹⁴. Z art. 53a ust. 1 p.b. nie sposób wywieść takiej normy, którą stworzył NSA w głosowanym wyroku.

Na aprobatę nie może zasługiwać poczynione przez NSA spostrzeżenie, że art. 53a ust. 1 p.b. nie stanowi o „wyłącznym” wszczynaniu postępowań z urzędu, co rzekomo ma przemawiać za dopuszczalnością rozpoczynania ich na wniosek. Ustawodawca, stanowiąc o inicjowaniu postępowań administracyjnych, nie posługuje się wyrazami typu „wyłącznie”, „jedynie”, „tylko”. Wskazane przez NSA w uzasadnieniu głosowanego wyroku przykłady użycia tych słów dotyczą innych sytuacji, gdy mowa jest o warunkach do podejmowania określonych czynności¹⁵, o uzyskaniu określonych uprawnień¹⁶, czy też o określeniu kręgu stron postępowania.¹⁷ Użycie przez ustawodawcę sformułowania, że do wszczęcia postępowania dochodzi z urzędu, oznacza, że zainicjowanie postępowania na wniosek nie jest dopuszczalne. Tak samo w sytuacji odwrotnej, jeżeli przepis stanowi o wszczęciu postępowania na wniosek, to zainicjowanie postępowania z urzędu nie jest możliwe. Komplikowanie tych prostych reguł interpretacyjnych w odniesieniu do prawa

¹² Sędzia nie może być wobec tego traktowany jako tylko i wyłącznie „usta ustawy”. Zob. A. Gomułowicz, *Sędzia sądu administracyjnego a prawotwórstwo sądowe – zasadnicze dylematy*, ZNSA 2007, nr 4, s. 18. Rola sędziego z reguły jest twórcza. Dyskusja dotyczy tego, czy tworzy on „prawo”, czy też „decyzje”, które uzasadnia, powołując się na prawo, które stosuje. Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa a prawotwórstwo*, PiP 1967, z. 6, s. 877.

¹³ Z. Kmiecik trafnie wyjaśnił, że przyjęcie odmiennego założenia podważałoby podległość sędziów Konstytucji i ustawom. Zob. Z. Kmiecik, *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, PiP 2006, z. 12, s. 33.

¹⁴ W wielu ustawach z zakresu prawa administracyjnego znajdują się podobnie brzmiące przepisy, które rozumiane są tak samo. Tytułem przykładu, art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.) stanowi, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o wstrzymaniu działalności posiadacza odpadów wszczynane jest z urzędu. Z rozważań doktrynalnych ani z orzecznictwa sądowego nie wynika, że do wszczęcia tego postępowania może także dojść na wniosek.

¹⁵ W tym kontekście art. 12 ust. 2 p.b. stanowi o tym, że samodzielne funkcje techniczne w budownictwie mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową.

¹⁶ W art. 32 ust. 4 p.b. mowa jest o tym, że pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto spełni ustanowione w tym przepisie wymagania.

¹⁷ Zgodnie z art. 40 ust. 3 p.b. stronami w postępowaniu o przeniesienie pozwolenia na budowę są wyłącznie dotychczasowy i nowy inwestor. Z kolei w myśl art. 59 ust. 7 p.b. stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor, a w przypadku inwestycji KZN – inwestor i Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości.

procesowego może prowadzić do niepotrzebnego zamętu w praktyce działania jednostek oraz administracji publicznej. Podmioty te będą zdezorientowane co do tego, kiedy do zainicjowania postępowania będzie mogło dojść na wniosek, a kiedy wyłącznie z urzędu¹⁸. Zapoznawszy się zresztą z argumentacją NSA, trudno uznać, że dodanie do art. 53a ust. 1 p.b. wyrazu „wyłącznie” cokolwiek by zmieniło w treści zapadłego wyroku. Twierdzenia NSA na temat konieczności zapewnienia stronie prawa do procesu administracyjnego oraz o braku nowości normatywnej w art. 53a ust. 1 p.b. najprawdopodobniej zachowałyby aktualność i nie wpłynęłyby na treść wyroku.

W mojej ocenie nie sposób przyjąć, że brzmienie art. 53a p.b. prowadzi do sprzeczności z fundamentalnymi wartościami konstytucyjnymi, do rażącej niesprawiedliwości, że niweczy cel instytucji prawnej albo prowadzi do niedorzecznych wniosków, czy wręcz stanowi błąd legislacyjny. Tego rodzaju poważne zarzuty nie są zgłaszane pod adresem art. 53a p.b. ani w doktrynie,¹⁹ ani w orzecznictwie sądowym²⁰. Przedstawionej powyżej argumentacji, która towarzyszyła dodaniu art. 53a do Prawa budowlanego, polegającej na dążeniu do ujednolicenia orzecznictwa sądowego, trudno odmówić przynajmniej racjonalności, jeżeli nie zasadności. Poza tym z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej wynika, że w związku z prowadzeniem postępowań administracyjnych na wniosek pojawiały się liczne trudności, np. w zakresie ustalania przez organ, czy wnioskodawca jest stroną, lub wycofywania wniosku przez stronę postępowania²¹. Z wyjaśnienia tego wynika, że organy nadzoru budowlanego angażowane były w prowadzenie postępowań administracyjnych, które nie zmierzały do rzeczywistej ochrony praw jednostek. Trudno wobec tego przyjąć, aby art. 53a p.b. był dziełem przypadku czy oczywistego (niezamierzonego) błędu popełnionego w trakcie procesu legislacyjnego. Jego dodanie do Prawa budowlanego stanowiło reakcję ustawodawcy na zidentyfikowaną w praktyce dysfunkcjonalność regulacji prawnej, skutkującą obciążeniem organów nadzoru budowlanego uwikłanych w rozstrzyganie kwestii proceduralnych czy to na tle postanowień o odmowie wszczęcia postępowania, czy to na tle ponagleń oraz skarg na bezczynność w zainicjowaniu postępowań. Innymi słowy, organy te – zamiast zajmować się rzeczywistymi przejawami naruszeń regulacji Prawa budowlanego – były zmuszone do angażowania uwagi w prowadzenie postępowań administracyjnych i sądowniczoadministracyjnych, które z celem

¹⁸ Ostateczne rozstrzygnięcie spoczywałoby w tej mierze na barkach sądów administracyjnych. Bez cienia ironii trzeba dodać, że niejednokrotnie byłyby to rozstrzygnięcia wzajemnie ze sobą sprzeczne w kilku kolejnych sprawach.

¹⁹ Z. Niewiadomski napisał wprost, że w art. 53a ust. 1 p.b. rozstrzygnięto kwestię wszczynania z urzędu postępowań, o których stanowi ten przepis. Zob. Z. Niewiadomski, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2024, s. 423. Tak samo zob. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2021, s. 776.

²⁰ Przedstawiony w głosowanym wyroku sposób wykładni art. 53a ust. 1 p.b. wydaje się ustępować orzecznictwu, w którym przyjmuje się, że z woli ustawodawcy postępowania legalizacyjne bądź nadzorcze wszczynane są z urzędu, a nie na wniosek. Zamiast wielu zob. wyrok NSA z 7 sierpnia 2024 r., II OSK 1447/23, CBOSA.

²¹ Cyt. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 13 lutego 2020 r., Sejm IX kadencji, nr druku 121.

ich działalności nie miały wiele wspólnego. Temu właśnie miało zapobiec dodanie do Prawa budowlanego art. 53a.

Trudno przyjąć, jakoby art. 53a ust. 1 p.b. nie zawierał nowości normatywnej. Jeżeli nawet uznać, że dodanie tego przepisu miało charakter doprecyzowujący i porządkujący istniejącą regulację prawną, to niezasadne jest uznanie, że nie ma on w sobie jakiegokolwiek nowości normatywnej. Każdej nowelizacji przysługuje domniemanie takiej nowości. Jego podważenie powinno zostać poparte stosowną argumentacją w uzasadnieniu zapadłego rozstrzygnięcia, ponieważ pociąga za sobą „możliwość wystąpienia wysoce negatywnych skutków”²². Gdyby przyjąć, że art. 53a ust. 1 p.b. ma wyłącznie charakter doprecyzowujący, to NSA tym bardziej powinien w swoim rozumowaniu to doprecyzowanie uwzględnić. Lektura uzasadnienia głosowanego wyroku skłania do wniosku, że Sąd ten, powołując się na brak nowości normatywnej art. 53a ust. 1 p.b., przy jednoczesnych wątpliwościach co do jego zgodności z Konstytucją²³, zdecydował się na zupełne pominięcie tego przepisu w procesie interpretacyjnym. Wątpliwości wyrażone przez NSA świadczą raczej o tym, że art. 53a ust. 1 p.b. nowość normatywną w sobie zawiera, tylko jest ona zdaniem tego Sądu niezgodna z przepisami Konstytucji.

Naczelný Sąd Administracyjny, zgłaszając tak istotne uwagi co do zgodności art. 53a ust. 1 p.b. ze wskazanymi w uzasadnieniu głosowanego wyroku przepisami Konstytucji, powinien był rozważyć wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego, a następnie zawieszenie postępowania na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a.²⁴ Innym rozwiązaniem z uwagi na rzeczywiste wątpliwości związane z aktualną obsadą TK²⁵ było wystąpienie na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. do NSA o podjęcie uchwały. W uzasadnieniu głosowanego wyroku NSA w precyzyjny sposób zidentyfikował istniejącą niejedność orzecznictwa dotyczącego wykładni art. 53a § 1 p.b. Fragmenty uzasadnienia, w których NSA przedstawia konkurujące ze sobą sposoby wykładni przepisów p.b. łącznie z sygnaturami konkretnych orzeczeń, przypominają wręcz treść uzasadnienia postanowienia o podjęciu uchwały konkretnej. Wydając głosowany wyrok, NSA wybrał jednak drogę kontynuacji i pogłębiania niejedności orzecznictwa²⁶. Niekorzystne skutki, a wręcz dramaturgię tego wyboru słychać

²² T. Grzybowski, *Zmiana tekstu prawnego a zmiana normatywna (w świetle sądowej wykładni prawa)*, PiP 2010, z. 4, s. 50.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja.

²⁴ 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.

²⁵ W doktrynie wskazuje się, że pozakonstytucyjny proces zmian ustrojowych skutkujący osłabieniem pozycji TK przyczynił się do wzmocnienia nadrzędnej pozycji Konstytucji w procesie wykładni prawa dokonywanej przez sądy. Zob. J. Podkowik, *O przyczynach, przejawach i skutkach rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw*, „Studia Prawnicze” 2022, nr 2, s. 127. Zob. także wyrok NSA z 17 października 2022 r., II GSK 1756/21, CBOSA.

²⁶ Tymczasem w doktrynie wskazuje się, że sądownictwo administracyjne i sprawowana przez nie sądowa kontrola administracji są podstawowym środkiem ujednolicającym stosowanie prawa w typie administracyjnym. Zob. L. Leszczyński, *Pewność i jednolitość stosowania prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 35.

w pytaniach stawianych przez pracowników organów administracji publicznej oraz podmioty indywidualne. Osoby te, pokazując dwa sprzeczne ze sobą wyroki NSA, pytają, jak mają postąpić w konkretnej sprawie. Dezorientacja miesza się wówczas z powątpiewaniem odnośnie do sensu istnienia sądowej kontroli administracji w obecnym kształcie. Jej rezultat w konkretnym przypadku nie powinien być zależny (wyłącznie) od tego, w jakim składzie orzekającym zapadnie rozstrzygnięcie. Pojmowanie niezawisłości sędziowskiej w kategoriach braku wywierania wpływu na sędziego zarówno ze strony czynników pozasądowych, jak i wewnątrzsądowych nie powinno zupełnie abstrahować od zachowania przynajmniej minimalnego poziomu jednolitości wyrażającego się w unikaniu przypadków, gdy w tożsamych sprawach zapadają sprzeczne ze sobą rozstrzygnięcia²⁷.

Akceptacja sposobu rozumowania NSA zaprezentowanego w głosowanym wyroku prowadziłyby do zanegowania sensu wszczynania postępowań administracyjnych z urzędu, skoro identyfikacja interesu prawnego podmiotu indywidualnego i tak mogłaby doprowadzić do wszczęcia postępowania na wniosek²⁸. Innymi słowy, podmioty indywidualne mogłyby wówczas decydować za organy administracji publicznej, kiedy powinno dojść do wszczęcia określonego postępowania, niezależnie od przemawiających za tym racji natury prawnej, faktycznej, czy też związanych z polityką administracyjną. W takim wypadku podmiot trzeci występowałby o wszczęcie postępowania, którego rozstrzygnięcie oddziaływałoby bezpośrednio na sytuację prawną innego podmiotu – adresata decyzji, na którego nakładany byłby obowiązek usunięcia określonych nieprawidłowości. Na sytuację prawną wnioskodawcy (podmiotu trzeciego) wydana decyzja oddziaływałaby jedynie pośrednio. W doktrynie zauważa się, że osoby, których praw lub obowiązków decyzja będzie dotyczyć jedynie pośrednio, z reguły mogą stać się stronami postępowania wtedy, gdy zostanie ono uruchomione na żądanie osoby, której sytuacji prawnej wydana decyzja będzie dotyczyła bezpośrednio. Same nie mogą występować z żądaniem wszczęcia postępowania²⁹. Uwaga ta jest dodatkowym wytłumaczeniem dla niedopuszczalności mieszania trybów wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu i na wniosek.

Podążając za tokiem myślowym zaprezentowanym w uzasadnieniu głosowanego wyroku: organy nadzoru budowlanego byłyby zobowiązane do zbadania, czy wnioskodawcy rzeczywiście przysługuje interes prawny, nawet jeżeli tylko występujący w ujęciu pośrednim³⁰. Rozstrzygnięcie w tej materii przybierałoby postać

²⁷ Na tle art. 53a p.b. z taką sytuacją mamy niestety do czynienia. Rozstrzygnięciem, w którym NSA pośzedł w zupełnie odmienną stronę, jest chociażby wyrok z 7 sierpnia 2024 r., II OSK 1447/23, CBOSA.

²⁸ Podstawowym sensem rozróżnienia wszczęcia postępowania z urzędu i na wniosek jest to, że w drugim wypadku dochodzi do jego zainicjowania na wniosek, a w pierwszym – z urzędu.

²⁹ Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 151.

³⁰ Pojęcie to w prawie administracyjnym nie ma powszechnie przyjmowanej definicji. Jego kształt dekodowany jest w realiach konkretnej sprawy. Niekiedy stopień jej skomplikowania jest tak wysoki, że dopiero NSA w podjętej uchwale przesądza, komu interes prawny przysługuje. Tytułem przykładu zob. uchwałę NSA z 30 czerwca 2022 r., I OPS 1/22, ONSAiWSA 2022, nr 5, poz. 64. Zob. też W. Jakimowicz, *O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 3, s. 9.

procesową, dzięki czemu umożliwiałoby podmiotom indywidualnym kontynuację tej ścieżki na polu wewnątrzadministracyjnym, a następnie przed sądem administracyjnym. Organy mogłyby wówczas zostać zasypane wieloma podaniami podmiotów indywidualnych w najróżniejszych sprawach. Znacznej intensyfikacji powinny wtedy ulec rozważania nad sposobami przeciwdziałania nadużyciom prawa w prawie administracyjnym. Formułowane propozycje *de lege lata* i *de lege ferenda* w prosty sposób mogłyby natrafiać na zarzuty niezgodności z prawem do procesu administracyjnego oraz prawem do sądu³¹. Po dzień dzisiejszy ta tematyka nie doczekała się szerszej i pogłębionej refleksji na gruncie prawa administracyjnego. Stopień jej trudności wynika z m.in. nierównorzędności stron stosunku administracyjnoprawnego³², a przez to konieczności ochrony (a nie ograniczania uprawnień procesowych) podmiotu indywidualnego w zetknięciu z podmiotem publicznym.

Nadal podążając za stanowiskiem przyjętym przez NSA w głosowanym wyroku: osobnego rozważenia wymagałyby ponadto przypadki, w których podmiot trzeci, nie mając własnego, indywidualnego interesu prawnego, zwraca się do organu nadzoru budowlanego z wnioskiem o podjęcie działania z urzędu, a następnie domaga się poinformowania o zakresie i efekcie finalnym wykonanych czynności. W sytuacji, w której do wszczęcia postępowania dochodzi z urzędu, o zainicjowaniu postępowania decyduje w sposób autonomiczny organ³³. Gdyby jednak kryterium decydującym miało być wystąpienie (pośredniego) interesu prawnego, to być może także w sytuacji jego braku u osoby wnioskodawcy organ powinien poszukiwać jego występowania u innych podmiotów w celu zapewnienia ochrony ich interesu prawnego³⁴. Takie stanowisko nie znajduje oparcia w treści prawa do procesu administracyjnego. Aczkolwiek gdyby doszło do zanegowania dyskrejonalnej decyzji organu odnośnie do wszczynania postępowań z urzędu na rzecz prymatu (szeroko rozumianego) interesu prawnego, to i z takimi pytaniami moglibyśmy w niedalekiej przyszłości mieć do czynienia.

Nie negując faktu, że prawo do procesu administracyjnego, a następnie do sądowej kontroli administracji publicznej, jest najdoskonalszą formą ochrony jednostki przed bezprawnym działaniem władzy publicznej, trzeba zauważyć, że nie ma ono charakteru nieograniczonego (absolutnego). Prawo do procesu administracyjnego przysługuje jedynie wówczas, gdy przepis prawa materialnego stwarza podstawę do jego autorytatywnej konkretyzacji wobec jednostki

³¹ Jak zauważył M. Hadel, przesądzenie, że istnieje możliwość nadużycia prawa do sądu, może doprowadzić do nieakceptowalnych rozstrzygnięć władzy ustawodawczej z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego. Zob. M. Hadel, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5, s. 53.

³² Szerzej zob. R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 195.

³³ Z.R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 259–260.

³⁴ Podstawą do rekonstrukcji takiego obowiązku mógłby być art. 61 § 4 k.p.a., który dotyczy wszakże ustalenia kręgu stron postępowania w sytuacji, w której już doszło do wszczęcia postępowania administracyjnego.

w formie decyzji³⁵. To od woli prawodawcy zależy, czy i w jaki sposób interes prawny jest chroniony³⁶. W doktrynie wskazuje się, że granice prawa do sądu zdeterminowane są wymaganiami określonymi w art. 45 ust. 1 Konstytucji, przy uwzględnieniu zbiegu wartości konstytucyjnych oraz procesowych mechanizmów gwarantujących realizację tego prawa³⁷. W art. 3 § 2 p.p.s.a. ustawodawca zamieścił katalog, skądinąd bardzo szeroki, aktów i czynności podlegających sądowej kontroli. Niemniej jednak nie ma on postaci klauzuli generalnej³⁸. Sposób realizacji prawa do procesu administracyjnego i prawa do sądu przybiera ramy wyznaczone mu przez ustawodawcę³⁹. Przyznanie jednostce prawa do procesu administracyjnego czy też do sądu w każdej sytuacji, w której by tego oczekiwała (w tym w realiach stanu prawnego niniejszej sprawy, która nie dotyczyła bezpośrednio praw i obowiązków wnioskodawcy), mogłoby doprowadzić do paraliżu działania instytucji państwowych, a niekoniecznie przełożyłoby się na zwiększenie poziomu ochrony prawnej, na którą warto spoglądać w sposób realistyczny, a nie wymaginywany⁴⁰. W doktrynie stawia się w związku z tym pytania o to, czy w konkretnych przypadkach prawo do sądu nie obejmuje zbyt szerokiego katalogu rozstrzygnięć⁴¹. W obrębie obowiązującej regulacji prawnej istnieją jednocześnie inne rozwiązania, których zadaniem jest ochrona jednostki przez niezgodnym (arbitralnym) działaniem władzy publicznej. Organy administracji na mocy art. 7 Konstytucji

³⁵ B. Adamiak, *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, w: *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Posuszný, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl – Rzeszów 2009, s. 31.

³⁶ W. Jakimowicz jako przykład rozwiązania prawnego, w którym podmiot interesu prawnego nie ma zapewnionej ochrony prawnej mimo legitymowania się nim, wskazuje art. 59 ust. 7 p.b., który za stronę postępowania w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie nakazuje uznawać wyłącznie inwestora. Zob. W. Jakimowicz, *O bezpośredniości...*, s. 28.

³⁷ Na konieczność ich wyważenia, z poszanowaniem kryterium proporcjonalności, zwracają uwagę P. Grzegorzczak i K. Weitz. Prawo to nie oznacza dostępu do sądu na zasadzie *actio popularis*. Uwarunkowane jest istnieniem relacji pomiędzy potencjalnym podmiotem uprawnienia i przedmiotem zamierzonego postępowania. Zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bolek, Warszawa 2016, s. 1104–1105, 1781–1782.

³⁸ Z takim rozwiązaniem mieliśmy do czynienia w odniesieniu do powstałego w 1922 r. Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Szerzej zob. D. Malec, *Kompetencje (właściwość) Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, w: *System prawa sądownictwa administracyjnego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, Warszawa 2023, s. 174.

³⁹ Zgodzić się należy z poglądem, że w razie wątpliwości konstytucyjne domniemanie przemawia za istnieniem prawa do sądu. Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*, PiP 1997, z. 11/12, s. 105. Zob. też A. Kabat, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 230.

⁴⁰ Pomijając wydolność aparatu administracyjnego oraz wymiaru sprawiedliwości, która jako taka nie może być usprawiedliwieniem dla ograniczenia prawa do procesu administracyjnego czy też prawa do sądu, zaangażowanie w liczne postępowania samo w sobie może skutkować odwiekaniem udzielenia tej ochrony, a ponadto może powodować dezorientację u osób nieobeznanych w systemie odwołań, skarg i sprzeciwów przysługujących w określonym momencie czasowym.

⁴¹ R. Hauser wyraził taką wątpliwość w odniesieniu do wnoszenia skarg na postępowanie wydawane w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym oraz w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym. Zob. R. Hauser, *Referat*, w: *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1999, s. 196.

oraz art. 6 k.p.a. mają obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa⁴². Oznacza to, że organy nadzoru budowlanego, także z inicjatywy jednostek, powinny reagować z urzędu na stwierdzone uchybienia regulacji Prawa budowlanego. Innymi słowy, w razie istnienia podstaw do uregulowania sytuacji prawnej jednostki przez wydanie decyzji na organie spoczywa obowiązek wszczęcia postępowania⁴³. Brak reakcji organu może być przedmiotem skargi w trybie art. 227 i nast. k.p.a.⁴⁴ Za usunięcie stanu niezgodnego z prawem odpowiedzialny jest prokurator⁴⁵, a za ochronę wolności i praw człowieka i obywatela – Rzecznik Praw Obywatelskich⁴⁶. Z podaniem o wszczęcie postępowania administracyjnego może ponadto wystąpić organizacja społeczna⁴⁷. Inna możliwość to zwrócenie się z wnioskiem do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, którego zadaniem jest m.in. przeprowadzanie kontroli działalności organów administracji nadzoru budowlanego⁴⁸. Co więcej, obok trybu administracyjnego istnieje również droga postępowania przed sądem cywilnym⁴⁹. Przyjmowanie niejako z góry, że te wszystkie mechanizmy mogą w praktyce nie zadziałać i dlatego konieczne jest zapewnienie trybu procesowego przed sądem administracyjnym, jest nie tylko wyrazem rezygnacji wobec prawidłowego działania organów władzy publicznej, lecz także próbą znalezienia rozwiązania poza obszarem, w którym zidentyfikowana została dysfunkcjonalność⁵⁰.

W realiach stanu faktycznego i prawnego, zaistniałych u podstaw wydania głosowanego wyroku, do PINB skierowane zostało podanie o załatwienie kilku spraw, które łącznie nie mieściły się w zakresie jego właściwości. Zmiana gospodarki

⁴² Jak zauważył J. Olszanowski, zasada praworządności pociąga za sobą m.in. dyrektywę czuwania przez organ nad interesem strony i innych osób biorących udział w postępowaniu także wówczas, gdy zostało ono wszczęte z urzędu. Zob. J. Olszanowski, *Zasada praworządności*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018, s. 281.

⁴³ Prawdą jest jednak, że konsekwencje niewszczęcia postępowania mogą mieć wówczas jedynie charakter porządkowo-dyscyplinarny. Zob. Z.R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 260.

⁴⁴ Trudno z góry wykluczać skuteczność tego mechanizmu, skoro został on powiązany z udziałem organu wyższego stopnia, który może w sposób obiektywny ocenić treść żądania wnioskodawcy.

⁴⁵ Wniosek prokuratora złożony na podstawie art. 182 k.p.a. jest wiążący dla organu i nie podlega ocenie co do jego zasadności.

⁴⁶ Zgodnie z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) podmiot ten może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargę do sądu administracyjnego i uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi.

⁴⁷ Odmowa jego zainicjowania przybiera formę postanowienia, na które z mocy art. 31 § 2 k.p.a. służy zażalenie.

⁴⁸ Zob. art. 84b ust. 1 p.b. Stosownie do art. 88 ust. 1 p.b. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

⁴⁹ Oprócz ogólnej regulacji art. 363 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.; dalej: k.c.), która stanowi o obowiązku naprawienia szkody, na wyróżnienie zasługuje art. 144 k.c. stanowiący o zakazie immisji.

⁵⁰ W mojej ocenie tryb procesowy przed sądem administracyjnym nie może stanowić automatycznego remedium na wszelkiego rodzaju dysfunkcjonalności w działaniu administracji publicznej, gdy nie łączą się one w bezpośredni sposób z ochroną praw i obowiązków jednostek, a ustawodawca wyraźnie wskazuje na dopuszczalność wszczęcia postępowania z urzędu, a nie na wniosek.

wodnej podlega weryfikacji przez organy samorządu gminnego⁵¹. Natomiast w odniesieniu do nieszczelności zbiornika na nieczystości ciekłe organ wyższego stopnia zobowiązał PINB do rozważenia konieczności wszczęcia z urzędu postępowania pod kątem weryfikacji warunków technicznych, jakim powinien on odpowiadać. Z podanych w uzasadnieniu głosowanego wyroku informacji trudno przyjąć, że w sprawie złożonego przez wnioskodawcę podania nic się nie wydarzyło poza przeprowadzeniem przez PINB kontroli na wskazanej nieruchomości. W praktyce pracownicy PINB przyznają, że przeprowadzanie takich kontroli zajmuje znaczną część ich czasu pracy. W zdecydowanej większości nie prowadzą one do identyfikacji nieprawidłowości skutkujących koniecznością wszczęcia postępowania nadzorczego.

Sądy administracyjne nie powinny w tak jaskrawy sposób, jak w głosowanym wyroku, korygować ustawodawcy. Dodanie do Prawa budowlanego art. 53a nie miało dla NSA jakiegokolwiek znaczenia. Nie oznacza to, że sądy administracyjne powinny poprzestawać na językowym rozumieniu danego przepisu. Wprost przeciwnie: coraz większy stopień skomplikowania regulacji prawa administracyjnego, a także obniżający się poziom legislacji powinny skłaniać sądy do kompleksowej wykładni uwzględniającej dyrektywy celowościowe i systemowe. Nie jest to wszakże równoznaczne z prawem sądów do zastępowania ustawodawcy⁵². Postulować należy, aby w zdecydowanie większym stopniu aniżeli obecnie sądy, w tym przede wszystkim NSA, dbały o jednolitość swojego orzecznictwa. Jej brak rodzi bardzo niekorzystne skutki dla jednostek i dla praktyki działania administracji publicznej.

Bibliografia załącznikowa

- Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003
- Adamiak B., *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, w: *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Pośluszy, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl – Rzeszów 2009
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11/12
- Duniewska Z., *Kontrowersje wokół wykładni prawa – studium przypadku*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 4
- Gomułowicz A., *Sędzia sądu administracyjnego a prawotwórstwo sądowe – zasadnicze dylematy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 4
- Grzegorzczak P., Weitz K., w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- Grzybowski T., *Zmiana tekstu prawnego a zmiana normatywna (w świetle sądowej wykładni prawa)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 4
- Hadel M., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5
- Hauser R., *Referat*, w: *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1999

⁵¹ Zob. art. 234 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.

⁵² O wiele bardziej pożądanym zjawiskiem jest zmiana regulacji prawnej pod wpływem orzecznictwa sądowego. Zob. R. Hauser, *Wpływ orzecznictwa NSA na tworzenie prawa*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Warszawa 2005, s. 207–221.

- Hauser R., *Stosunek administracyjnoprawny*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2009
- Hauser R., *Wpływ orzecznictwa NSA na tworzenie prawa*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005
- Jakimowicz W., *O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2022, nr 3
- Jakimowicz W., *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006
- Kabat A., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997
- Kmieciak Z., *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, „*Państwo i Prawo*” 2006, z. 12
- Kmieciak Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014
- Leszczyński L., *Pewność i jednolitość stosowania prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012
- Malec D., *Kompetencje (właściwość) Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, w: *System prawa sądownictwa administracyjnego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, Warszawa 2023
- Olszanowski J., *Zasada praworządności*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018
- Piątek W., *Wykładowia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2012, z. 1
- Podkowik J., *O przyczynach, przejawach i skutkach rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw*, „*Studia Prawnicze*” 2022, nr 2
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2024
- Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2021
- Tarno J.P., *Funkcje sądownictwa administracyjnego*, w: J.P. Tarno i in., *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa a prawotwórstwo*, „*Państwo i Prawo*” 1967, z. 6
- Zieliński M., *Wybrane zagadnienia wykładni prawa*, „*Państwo i Prawo*” 2009, z. 6
- Zieliński M., *Wykładowia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008

Summary

of the Gloss on the judgment of the Supreme Administrative Court of 18 January 2024 (Case no. II OSK 2096/22)

The starting point for the ruling and the gloss is the legislator's provision according to which building supervision proceedings are initiated ex officio. The Supreme Administrative Court took the view that such a regulation does not stand in the way of the possibility of initiating administrative proceedings upon request. In the gloss to this judgment, the risks associated with making such a far-reaching interpretation involving the creation of law were pointed out. It was the will of the legislator clearly expressed in the legal provision to initiate building supervision proceedings ex officio.

Keywords: initiation of administrative proceedings, right to administrative process, legal interest, rule of law, law-making interpretation

Dr hab. Mateusz Błachucki

[Profesor Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk;
OID: <https://orcid.org/0000-0001-5805-048X>]

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2023 r. (sygn. akt II GSK 719/20)

Streszczenie: Glosa poświęcona jest problemowi dopuszczalności zmiany decyzji administracyjnej stanowiącej zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Sądy administracyjne przyjmują, że podstawę prawną może stanowić tryb nadzwyczajny określony w art. 155 k.p.a. przewidziany do zmian niewadliwych ostatecznych decyzji administracyjnych. Ta linia orzecnicza nie wydaje się poprawna, gdyż dopuszcza zmianę ostatecznych decyzji administracyjnych, które mają charakter związany. Skutkuje to tym, że art. 155 k.p.a. zmienia się w surogat „trzeciej instancji” i może służyć do obchodzenia różnych obostrzeń ustawowych uzyskiwania zezwoleń aptecznych. Drugim zagadnieniem rozważanym w glosie jest dopuszczalność dokonania takiej zmiany w przypadku zmiany stanu prawnego. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie przyjął, że nowelizacja art. 99 ust. 4 ustawy – Prawo farmaceutyczne wyklucza taką zmianę, o ile zmieniona decyzja administracyjna wprowadzałaby postanowienia do decyzji, które byłyby sprzeczne ze znowelizowanym przepisem. Takie podejście Sądu stawia racjonalną barierę przed niebezpieczeństwem obchodzenia restrykcji ustawowych.

Słowa kluczowe: przeniesienie zezwolenia aptecznego, zmiana stanu prawnego, tryb nadzwyczajny, art. 155 k.p.a.

Tezy:

1. Przepisy ustawy nowelizującej [ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. poz. 1015)] nie nałożyły na (...) [podmioty prowadzące apteki ogólnodostępne] żadnych nowych obowiązków (...). (...) [Mogą one nadal] funkcjonować zgodnie z posiadanym zezwoleniem. (...) [Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej] podmioty posiadające te zezwolenia nie mają obowiązku dostosowywania swojej struktury podmiotowej do zmienionego przepisu art. 99 ust. 4 Prawa farmaceutycznego. Podmioty te mogą funkcjonować bez żadnych ograniczeń i utrudnień w granicach posiadanych zezwoleń. (...) [Jednakże] fakt, że pozwolono funkcjonować aptekom prowadzonym przez inne podmioty, które uzyskały zezwolenia pod rządami ustawy starej, nie oznacza, że podmioty te mogą się przekształcać w podmioty inne niż wymienione w art. 99 ust. 4 pkt 2 Prawa farmaceutycznego.

2. [Za podstawę prawną] do (...) [zmiany] decyzji w przedmiocie zmiany zezwolenia [na prowadzenie apteki] trzeba uznać art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego.

3. Brzmienie znowelizowanego przepisu art. 99 ust. 4 Prawa farmaceutycznego wyklucza dopuszczalność wydania decyzji o zmianie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej poprzez aprobowanie zmiany podmiotowej

uprawnionego w ten sposób, aby spółka z ograniczoną odpowiedzialnością mogła przystąpić do spółki jawnej prowadzącej aptekę jako jej wspólnik. Obowiązuje bowiem zasada, że apteka może być prowadzona przez farmaceutę lub spółkę osobową prawa handlowego, w której osobami w pełni odpowiedzialnymi za sprawy spółki są wyłącznie farmaceuci posiadający prawo wykonywania zawodu farmaceuty. [Sformułowanie Autora]

4. Zgodnie z zasadą bezpośredniego działania prawa (...) przepis [art. 99 ust. 4 Prawa farmaceutycznego powinien być] (...) stosowany do zmiany zezwoleń nowych (uzyskanych po 25 czerwca 2017 r.) i starych (uzyskanych przed 25 czerwca 2017 r., gdy wnioski o ich zmianę wpłynęły po 25 czerwca 2017 r.).

Wprowadzenie

Głosowane orzeczenie dotyczy problemu dopuszczalności zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej po nowelizacji przepisów określających zasady uzyskiwania takich zezwoleń dokonanej ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r.¹ Analiza koncentruje się wokół głównego wątku orzeczenia, tj. dopuszczalności zmiany zezwoleń aptecznych na podstawie art. 155 k.p.a.², oraz tego, czy przy takiej zmianie należy stosować przepisy sprzed nowelizacji, czy już te zmienione. Rozważenie tego zagadnienia jest zasadne z kilku powodów. Po pierwsze, analizowane orzeczenie jest kolejnym rozstrzygnięciem NSA dotyczącym tego zagadnienia³. Jednocześnie zauważalne jest pewne rozchwianie w orzecznictwie i dopiero w ostatnim czasie można zauważyć niejaką stabilizację, gdyż wcześniej można było spotkać orzeczenia prezentujące odmienne stanowisko⁴. Po drugie, w doktrynie dominuje dość negatywny stosunek do zarysowującej się linii orzeczniczej⁵. Wydaje się jednak, że takie podejście doktryny jest jednostronne, ignoruje bowiem zarówno cele regulacyjne Prawa farmaceutycznego⁶, jak i wcześniejszą praktykę orzeczniczą sądów administracyjnych i ustalenia doktrynalne w zakresie stosowania art. 155 k.p.a. Po trzecie, rozstrzygnięcie problemu zmian prawomocnych zezwoleń aptecznych ma niebagatelne znaczenie praktyczne nie tylko dla stron postępowań administracyjnych przed organami inspekcji farmaceutycznej, lecz także dla samych organów.

¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, Dz.U. poz. 1015; dalej: ustawa nowelizująca.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.

³ Zob. inne wyroki NSA z 18 kwietnia 2023 r.: II GSK 1387/19 i II GSK 1374/19, CBOSA.

⁴ Zob. wyroki NSA z 24 lutego 2022 r.: II GSK 384/20 i II GSK 477/20, CBOSA.

⁵ D. Pudzianowska, A. Rabięga-Przyłęcka, *Ustawa „Apteka dla aptekarza” a zmiana zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych wydanych przed jej wejściem w życie. Glosa aprobowująca do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 2022 r. (II GSK 384/20, II GSK 477/20)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2023, nr 3.

⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, Dz.U. z 2024 r. poz. 686; dalej: Prawo farmaceutyczne lub p.f.

Glosa skupia się wyłącznie na wskazanym zagadnieniu podstaw prawnych i zakresu dopuszczalności zmian zezwoleń aptecznych. Stanowi ona zwieńczenie aktualnego etapu badań autora nad problematyką sukcesji administracyjnoprawnej i przekształceń zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych⁷.

Przebieg sprawy

W październiku 2018 r. E.W. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka jawna z siedzibą w O. złożyła wniosek o dokonanie zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki w zakresie nazwy oraz adresu podmiotu prowadzącego aptekę z E. sp.j. z siedzibą w J.M. na E.W. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka jawna z siedzibą w O. Jako przyczynę wniosku wskazano konieczność zmiany w składzie osobowym wnioskującej spółki poprzez rozszerzenie jej składu osobowego o nowo utworzoną spółkę W. sp. z o.o., w której jedynym wspólnikiem i prezesem jest A.K. – magister farmacji (jeden ze wspólników wnioskodawcy). Strona poinformowała również, że po zmianie firmy numery NIP, REGON i KRS nie uległy zmianie.

Organ I instancji odmówił dokonania zmiany zezwolenia i wskazał, że dokonanie zmian zgodnie z wnioskiem pozostawałoby w rażącej sprzeczności z art. 99 ust. 4 pkt 2 p.f., gdyż rozszerzenie składu osobowego spółki jawnej o nowo utworzoną spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, nawet jeżeli jedynym wspólnikiem i udziałowcem tej spółki jest farmaceuta posiadający prawo wykonywania zawodu, nie spełnia wymagań określonych w Prawie farmaceutycznym.

Odwwołanie od powyższej decyzji wniosła spółka. Główny Inspektor Farmaceutyczny utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Skargę na tę decyzję wniosła spółka, która zarzuciła naruszenie szeregu przepisów z zakresu prawa materialnego i przepisów postępowania przez ich błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że zmiana wspólnika spółki jawnej posiadającej zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej poprzez uzyskanie statusu wspólnika przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością po dniu (...) czerwca 2017 r. stanowi przesłankę odmowy zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej w zakresie nazwy i siedziby podmiotu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę. Sąd wyjaśnił, że w aktualnym stanie prawnym (po 25 czerwca 2017 r.) do uzyskania zezwolenia

⁷ Niektóre zagadnienia wyłaniające się na tle spraw z zakresu sukcesji zezwoleń aptecznych autor przeanalizował w innych glosach, tj. kwestię współdziałania organów administracji publicznej (M. Błachucki, *Współdziałanie organów administracji publicznej a obowiązek dokonywania urzędowej interpretacji przepisów. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2022 r. (sygn. akt II GSK 1971/21)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2024, nr 4), wątek adekwatności mediacji w sprawach sukcesji zezwoleń (M. Błachucki, *Mediacja w sprawach, których przedmiotem jest przeniesienie uprawnienia na następcę prawnego uprawnionego. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2022 r. (sygn. akt II GSK 1756/21)*, „Glosa” 2024, nr 2) oraz kwestię franczyzy i innych relacji umownych w kontekście istnienia grup kapitałowych sieci aptecznych (M. Błachucki, *Franczyza i inne relacje umowne a wywieranie decydującego wpływu na innego przedsiębiorcę. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2022 r. (sygn. akt II GSK 2505/21)*, „Przegląd Sądowy” 2024, nr 7–8).

na prowadzenie apteki ogólnodostępnej konieczne jest, aby ubiegający się o nie podmiot spełniał wymogi określone w art. 99 ust. 4 p.f. W ocenie WSA w związku z powyższym przepisem oraz z uwzględnieniem treści art. 2 ustawy nowelizującej, w aktualnym stanie prawnym, nie tylko do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, lecz także do jego zmiany konieczne jest, aby ubiegający się o nie podmiot spełniał wymogi określone w art. 99 ust. 4 p.f. Sąd pierwszej instancji wskazał, że po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej wszelkie zmiany zezwolenia muszą być zgodne z Prawem farmaceutycznym w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą. Dlatego też nie jest możliwe dokonanie zmiany zezwolenia w sytuacji, gdy do grona wspólników spółki jawnej dołączył podmiot, który nie jest obecnie uprawniony do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej.

Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną, uznał, że analiza akt sprawy i uzasadnienia wyroku prowadzi do wniosku, że Sąd pierwszej instancji dokonał prawidłowej wykładni art. 99 ust. 4 p.f. W ocenie NSA istota sporu w rozpoznawanej sprawie sprowadza się do oceny, czy do wniosku skarżącej spółki o zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, wniesionego po wejściu w życie ustawy nowelizującej, mają zastosowanie przepisy obowiązujące po wejściu w życie ustawy nowelizującej, czyli po 25 czerwca 2017 r., czy przepisy obowiązujące przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, czyli przed 25 czerwca 2017 r.

Sąd przyjął, że przepisy Prawa farmaceutycznego nie zawierają wystarczającej podstawy prawnej do wydania decyzji w przedmiocie zmiany zezwolenia, gdyż art. 99 ust. 2 p.f., zgodnie z którym udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana, cofnięcie lub stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki należy do wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, jest przepisem kompetencyjnym, wobec tego za taką podstawę trzeba uznać art. 155 k.p.a., który dotyczy możliwości uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej, na podstawie której strona nabyła konkretne prawo. Przedmiotowa spółka jawna sprzed zmiany składu wspólników jest nadal tą samą spółką jawną po dołączeniu do niej nowego wspólnika w postaci spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Przez to spełniony jest pierwszy z warunków zastosowania przepisu art. 155 k.p.a. dotyczącego zmiany decyzji ostatecznej, czyli nabycie na mocy decyzji określonego prawa. Natomiast w ocenie NSA w stanie faktycznym sprawy nie są spełnione pozostałe przesłanki z art. 155 k.p.a., w tym nie została spełniona trzecia przesłanka z art. 155 k.p.a. w postaci interesu społecznego lub słusznego interesu strony.

Naczelny Sąd Administracyjny rozważył, czy w stanie faktycznym sprawy do zmiany zezwolenia mają w ogóle zastosowanie przepisy znowelizowanego art. 99 p.f., czy też przepis ten należy stosować jedynie do ubiegania się o uzyskanie zezwolenia. Sąd uznał, że znowelizowany przepis art. 99 ust. 4 p.f. określa wymagania podmiotowe, które warunkują istnienie prawa do uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, ale wziął też pod uwagę cel ustawy nowelizującej. Przyjęcie interpretacji, że postanowienia art. 99 ust. 4 p.f. stosowane są tylko przy wydawaniu zezwolenia, prowadziłoby do sytuacji, że zezwolenia

wydane do 25 czerwca 2017 r. nie podlegałyby już żadnej kontroli. Należy odróżnić ochronę praw nabytych od kwestii przestrzegania warunków określonych przepisami prawa, wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu. Otrzymanie zezwolenia na starych zasadach i posiadanie go po wejściu w życie nowych przepisów nie oznaczają, że podmiot ten nie musi spełniać warunków do wykonywania działalności określonej w zezwoleniu.

Analiza

Źródłem sporu prawnego była odmowa zmiany zezwolenia aptecznego polegającej na aktualizacji nazwy oraz adresu podmiotu prowadzącego aptekę. Ta aktualizacja polegała jednak w istocie na zmianie składu właścicielskiego podmiotu prowadzącego aptekę poprzez dołączenie do grona wspólników spółki jawnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W tym kontekście przypomnieć należy, że po uchwaleniu „Apteki dla aptekarza” i po kolejnych zmianach Prawa farmaceutycznego art. 99 ust. 4 tej ustawy w znowelizowanym brzmieniu wyklucza, aby jakakolwiek spółka prawa handlowego mogła przystąpić do spółki jawnej prowadzącej aptekę jako jej wspólnik. Istotą sporu było, czy organ, orzekając na podstawie art. 155 k.p.a., powinien brać pod uwagę aktualne brzmienie 99 ust. 4 p.f., czy też kształt tej normy z daty wydania pierwotnego zezwolenia. Zdaniem skarżącej, skoro zezwolenie zostało wydane na podstawie starego brzmienia przepisów, to również zmiana zezwolenia powinna nastąpić na ich podstawie, a nie być oceniana w świetle znowelizowanego brzmienia.

Sąd rozstrzygnął to zagadnienie, poprawnie odchodząc od wątpliwego prawnie i kontrowersyjnego poglądu spotykanego niekiedy w sprawach z zakresu sukcesji zezwoleń aptecznych⁸. Zgodnie z tym stanowiskiem nowa regulacja, która zachowuje bądź nawet nieznacznie zmienia normę stanowiącą podstawę wydania decyzji ostatecznej, nie jest przeszkodą do zmiany decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. po zmianie prawa, jeśli nie wpływa na tożsamość stosunku prawnego ukształtowanego zmienioną decyzją.

Odnosząc ten pogląd do zmian Prawa farmaceutycznego oraz samej sprawy, wskazać należy, że zmiany Prawa farmaceutycznego bynajmniej nie były nieznaczające. Zmieniały się istotnie warunki podmiotowe oraz przesłanki materialne uzyskiwania zezwoleń aptecznych. Zmniejszenie kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania zezwolenia aptecznego i wykluczenie zeń spółek prawa handlowego trudno uznać za nieznaczającą zmianę stanu prawnego. Niezmienne pozostało ukształtowanie sprzedaży detalicznej jako działalności reglamentowanej i regulowanej opartej na zezwoleniach. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że w sprawie nie mieliśmy do czynienia z żadną aktualizacją danych. Zmiana nazwy podmiotu zezwolenia aptecznego była konsekwencją wcześniejszej zmiany właścicielskiej samego podmiotu. W istocie zatem chodziło nie o „aktualizację” danych, ale o formalne potwierdzenie zmian właścielskich i wejścia do spółki będącej stroną zezwolenia spółki prawa handlowego.

⁸ Wyroki NSA z 24 lutego 2022 r.: II GSK 477/20 i II GSK 384/20, CBOSA.

Rozważając to zagadnienie, Sąd w pierw przeanalizował przepisy intertemporalne. Wskazał na normę intertemporalną ustawy nowelizującej, która określała, że zachowują ważność zezwolenia wydane przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Oznacza ona, że podmioty posiadające te zezwolenia nie mają obowiązku dostosowywania swojej struktury podmiotowej do zmienionego przepisu art. 99 ust. 4 p.f. Podmioty te mogą funkcjonować bez żadnych ograniczeń i utrudnień w granicach posiadanych zezwoleń. Powyższe oznacza zatem, jak słusznie przyjął NSA, że do zezwoleń uzyskanych pod rządami przepisów dotychczasowych, ale tylko w zakresie ich ważności, nie mają zastosowania przepisy wprowadzone ustawą nowelizującą, w tym przepis art. 99 ust. 4 p.f. W pełni należy podzielić pogląd Sądu, że brzmienie znowelizowanego przepisu art. 99 ust. 4 p.f. wyklucza dopuszczalność wydania decyzji o zmianie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej poprzez aprobowanie zmiany podmiotowej uprawnionego w ten sposób, aby spółka z ograniczoną odpowiedzialnością mogła przystąpić do spółki jawnej prowadzącej aptekę jako jej wspólnik. Obowiązuje bowiem zasada, że apteka może być prowadzona przez farmaceutę lub spółkę osobową prawa handlowego, w której osobami w pełni odpowiedzialnymi za sprawy spółki są wyłącznie farmaceuci posiadający prawo wykonywania zawodu farmaceuty. Trafnie bowiem zauważył NSA, że należy odróżnić ochronę praw nabytych od kwestii przestrzegania warunków określonych przepisami prawa, wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu. Otrzymanie zezwolenia na starych zasadach i posiadanie go po wejściu w życie nowych przepisów nie oznacza, że podmiot ten nie musi spełniać warunków wykonywania działalności określonej w zezwoleniu. Przepisem określającym te warunki jest m.in. art. 99 ust. 4 p.f. Ponadto organy udzielające zezwolenia uprawnione są do kontrolowania spełniania przez przedsiębiorcę określonych ustawowo warunków prowadzenia działalności nie tylko przed podjęciem tej działalności, lecz także w jej trakcie.

Stanowisko NSA w komentowanej sprawie wpisuje się w ugruntowaną linię orzeczniczą NSA odnoszącą się do kwestii intertemporalnych. Kluczowa w tym kontekście jest uchwała NSA z 2006 r., w której przyjęto, że „W sytuacjach, kiedy ustawodawca nie wypowiada się wyraźnie w kwestii przepisów przejściowych, należy przyjąć, że nowa ustawa ma z pewnością zastosowanie do zdarzeń prawnych powstałych po jej wejściu w życie, jak i do tych, które miały miejsce wcześniej, lecz trwają dalej – po wejściu w życie nowej ustawy”. W takiej sytuacji mamy do czynienia z retrospektywnością prawa, kiedy „przepisy nowego prawa regulują zdarzenia bądź stosunki prawne o charakterze «otwartym», ciągłym, takie, które nie znalazły jeszcze swojego zakończenia («stosunki w toku»), które rozpoczęły się, powstały pod rządami dawnego prawa i trwają dalej, po wejściu w życie przepisów nowej ustawy”⁹. Potwierdził to NSA w kolejnym wyroku, w którym wskazał, że „Od chwili wejścia w życie nowych norm prawnych należy je stosować do stosunków prawnych (zdarzeń, stanów rzeczy) danego rodzaju niezależnie od tego,

⁹ Uchwała NSA z 10 kwietnia 2006 r., I OPS 1/06, CBOSA.

czy dopiero powstaną, czy też powstały wcześniej przed wejściem w życie nowego prawa, lecz trwają nadal w czasie dokonywania zmiany prawa”¹⁰.

Taka interpretacja jest zgodna z podstawowymi zasadami intertemporalnego prawa administracyjnego. Najczęściej formułuje się trzy grupy zasad¹¹. Przy tym zgodzić się należy z konstatacją Sądu Najwyższego, że „W prawie administracyjnym brak jest (...) jednolitej oraz precyzyjnej regulacji prawa międzyczasowego, które określałoby precyzyjnie zasady, jakie należy stosować w przypadku zmiany przepisów prawa. Zasady te ustalane są w orzecznictwie i doktrynie prawa administracyjnego na bazie utrwalonych reguł intertemporalnych innych dziedzin prawa, w szczególności prawa cywilnego oraz prawa karnego”¹². Po pierwsze, jest to zasada *tempus regit actum* – stosowanie prawa dawnego do zdarzeń „momentalnych”. Jak dobrze ujął to WSA w Gliwicach, „Wyjściową zasadę dotyczącą rozstrzygania takiego rodzaju kwestii intertemporalnych stanowi zasada *tempus regit actum*, zalecająca oceniać skutki zdarzeń prawnych na podstawie przepisów obowiązujących w czasie, gdy zdarzenia te nastąpiły. Zasada ta znajduje zastosowanie do faktów przeszłych, «momentalnych». Do takiej sytuacji można zaliczyć okoliczność polegającą na zrealizowaniu określonego obiektu lub uzyskaniu ostatecznego pozwolenia na jego realizację. Wówczas reżim prawny właściwy dla takiego obiektu (w zakresie wyznaczonym przedmiotem regulacji prawnej) stanowią przepisy obowiązujące w dacie wykonania obiektu lub wydania pozwolenia na jego realizację”¹³. Ta zasada intertemporalna pozostaje w ścisłym związku z zasadą ochrony praw słusznie nabytych¹⁴. Po drugie, jest to zasada bezpośredniego stosowania prawa nowego do stanów „ciągłych”. Wyraża ją dobrze inny wyrok NSA, w którym wskazano, że „od chwili wejścia w życie nowych norm prawnych należy je stosować do stosunków prawnych (zdarzeń, stanów rzeczy) danego rodzaju niezależnie od tego, czy dopiero powstaną, czy też powstały wcześniej przed wejściem w życie nowego prawa, lecz trwają nadal w czasie dokonywania zmiany prawa”¹⁵. Takie normy o charakterze retrospektywnym wiążą się ze stosowaniem nowego prawa do powstałych pod rządami dawnego prawa i trwających nadal stosunków lub zdarzeń prawnych, ale nie wywołują skutków prawnych dla stosunków i sytuacji prawnych w zakresie, w jakim istniały one przed ich wejściem w życie¹⁶. Po trzecie, jest to zasada ograniczonego stosowania prawa nowego do zdarzeń przeszłych. Trafnie ją przedstawiono w wyroku NSA, zgodnie z którym „W przypadku wątpliwości, jakie przepisy mają zastosowanie, czy przepis dotychczasowy, czy też nowy, przyjmuje się, że przepis dotychczasowy ma zastosowanie, jeżeli pod jego rządem powstał (zmienił się albo wygasł) stosunek prawny, którego treść została bezpośrednio wyznaczona przez ten przepis. Jeżeli zatem w sprawie mamy

¹⁰ Wyrok NSA z 15 listopada 2018 r., II FSK 3141/16, CBOSA.

¹¹ Tak J. Mikołajewicz, A. Skoczyła, *Problem konstytucyjności prawa intertemporalnego w procesie jego administracyjnosądowego stosowania*, ZNSA 2015, nr 2, s. 46.

¹² Wyrok SN z 11 marca 2020 r., I CSK 566/18.

¹³ Wyrok WSA w Gliwicach z 3 kwietnia 2013 r., II SA/Gl 1154/12, CBOSA.

¹⁴ M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 551 i nast.

¹⁵ Wyrok NSA z 6 stycznia 2010 r., II GSK 266/09, CBOSA.

¹⁶ M. Kamiński, *op. cit.*, s. 295.

do czynienia ze zdarzeniem prawnym, które zaistniało jako zdarzenie zamknięte i zakończone pod rządami dawnego prawa, to skutki tego zdarzenia muszą być oceniane zgodnie z prawem obowiązującym w dacie jego zaistnienia”¹⁷.

Odnosząc wskazane zasady intertemporalnego prawa administracyjnego do analizowanego wyroku, wskazać należy, że Sąd postąpił w zgodzie z nimi. Zezwolenie apteczne, którego zmiana była przedmiotem sporu, zostało wydane przed wejściem w życie nowelizacji Prawa farmaceutycznego. W odniesieniu do tego zamkniętego i momentalnego zdarzenia, jakim było uzyskanie uprawnienia do prowadzenia apteki przez farmaceutę, mają zastosowanie przepisy dotychczasowe i w ich świetle można oceniać prawidłowość wydania i ważność zezwolenia aptecznego. Natomiast wykonywanie działalności na podstawie zezwolenia ma charakter ciągły, a więc w tym zakresie uprawniony z zezwolenia farmaceuta musi prowadzić swoją działalność w zgodzie ze znowelizowanymi przepisami. Z uwagi na ciągłość tego stanu i stosunku prawnego oraz jego trwanie po nowelizacji, wszelkie zmiany zezwolenia aptecznego należy oceniać konsekwentnie według nowych przepisów. Zezwolenie apteczne i decyzja je zmieniająca to decyzje administracyjne konstytutywne, które tworzą (a nie potwierdzają) prawa i obowiązki stron. Podkreśla się w orzecznictwie¹⁸ i doktrynie¹⁹, że zmiana decyzji w trybie art. 155 k.p.a. następuje ze skutkiem *ex nunc* – tj. najwcześniej od daty wejścia do obrotu decyzji zmieniającej decyzję ostateczną. Powoduje to, że zarówno decyzja pierwotna, jak i decyzja podjęta na podstawie art. 155 k.p.a. muszą być zgodne z przepisami materialnymi obowiązującymi w chwili wydawania tych decyzji.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że zmiany Prawa farmaceutycznego, które weszły w życie w 2017 r., miały charakter zmian istotnych. Wpływały one zauważalnie na podmiotowe prawo uzyskiwania zezwoleń aptecznych. Były one częścią większej reformy regulacji rynku aptecznego w Polsce ujętej w ramy programu „Apteka dla aptekarza”. Skutkiem tych zmian była w szczególności istotna modyfikacja art. 99 p.f. W takiej sytuacji wykluczona jest zmiana zezwolenia aptecznego na podstawie art. 155 k.p.a., która prowadzi do zmian podmiotowych niedopuszczalnych w świetle aktualnie obowiązujących przepisów administracyjnego prawa materialnego. Po pierwsze, z zasad intertemporalnego prawa administracyjnego wynika nakaz stosowania przepisów Prawa farmaceutycznego w nowym brzmieniu i brak było przepisów szczególnych, które wprowadzałyby regulację odmienną. Po drugie, aktualizuje się negatywna przesłanka zastosowania art. 155 k.p.a., tj. zmianie uległ stan prawny, w którym ma nastąpić zmiana ostatecznej decyzji administracyjnej. Decyzja podjęta na podstawie art. 155 k.p.a. byłaby zatem podjęta w nowej sprawie administracyjnej, a to wymaga wszczęcia postępowania na nowo w trybie zwykłym i uzyskania zezwolenia aptecznego zgodnie z przepisami Prawa farmaceutycznego. W komentowanym orzeczeniu NSA słusznie stanął na takim stanowisku.

¹⁷ Wyrok NSA z 19 maja 2021 r., II GSK 1421/18, CBOSA.

¹⁸ Wyroki NSA: z 25 lutego 2011 r., I OSK 607/10; z 15 lutego 2018 r., II OSK 992/16; z 14 lutego 2024 r., II OSK 1218/21 – CBOSA.

¹⁹ R. Sawuła, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 5, *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. B. Adamiak, Warszawa 2019, s. 749.

Wnioski

Interpretacja zaproponowana w komentowanym wyroku, wymagająca oceny zgodności wnioskowanej zmiany zezwolenia aptecznego z aktualnym stanem prawnym, jest racjonalną i uzasadnioną wykładnią językową, historyczną i systemową. Wcześniejsze próby stanowiły przejaw wadliwie rozumianej ochrony praw nabytych i rzekomo wolnościowej wykładni czerpiącej z Konstytucji RP²⁰. Praktyka ta prowadziła do tego, że strona mogła skutecznie żądać zmian zezwoleń, a organy inspekcji farmaceutycznej musiały czynić zadość wnioskowi, ignorując treść powszechnie obowiązujących przepisów prawnych *hic et nunc* oraz określony ustawą kształt rynku aptecznego w Polsce. Taka praktyka stała w jawnej sprzeczności z podstawowymi regułami intertemporalnego prawa administracyjnego oraz zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Z tego powodu korekta linii orzeczniczej wyznaczana przez komentowany wyrok jest ze wszelch miar słuszną i można wyrazić nadzieję, że będzie kontynuowana w kolejnych sprawach.

Bibliografia załącznikowa

- Błachucki M., *Franczyza i inne relacje umowne a wywieranie decydującego wpływu na innego przedsiębiorcę. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2022 r. (sygn. akt II GSK 2505/21)*, „Przegląd Sądowy” 2024, nr 7–8
- Błachucki M., *Mediacja w sprawach, których przedmiotem jest przeniesienie uprawnienia na następcę prawnego uprawnionego. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2022 r. (sygn. akt II GSK 1756/21)*, „Glosa” 2024, nr 2
- Błachucki M., *Współdziałanie organów administracji publicznej a obowiązek dokonywania urzędowej interpretacji przepisów. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2022 r. (sygn. akt II GSK 1971/21)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2024, nr 4
- Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011
- Mikołajewicz J., Skoczylas A., *Problem konstytucyjności prawa intertemporalnego w procesie jego administracyjnosądowego stosowania*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 2
- Pudzianowska D., Rabięga-Przyłęcka A., *Ustawa „Apteka dla aptekarza” a zmiana zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych wydanych przed jej wejściem w życie. Glosa aprobująca do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 2022 r. (II GSK 384/20, II GSK 477/20)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2023, nr 3
- Sawuła R., w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczycyca, A. Matan, t. 2, cz. 5, *Wearyfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. B. Adamiak, Warszawa 2019

Summary

of the **Gloss on the judgment of the Supreme Administrative Court of 18 April 2023 (Case no. II GSK 719/20)**

The gloss addresses the issue of the admissibility of amending an administrative decision granting a permit to operate a community pharmacy. The administrative courts have suggested that Article 155 of the Code of Administrative Procedure could provide a legal basis for such amendments, because it is intended for non-defective final administrative

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

decisions. However, this interpretation is deemed incorrect as it allows for the amendment of final administrative decisions, which are not discretionary. Such an interpretation effectively transforms Article 155 into a de facto “third instance,” potentially enabling the circumvention of statutory requirements for obtaining pharmacy licenses. The gloss also discusses the permissibility of amending administrative decisions in light of changes in the legal circumstances. The Supreme Administrative Court rightly concluded that amendments to Article 99(4) of the Pharmaceutical Law preclude such changes if the amended decision would introduce provisions contradicting the amended law. This judicial stance establishes a reasonable safeguard against the risk of bypassing statutory restrictions.

Keywords: transfer of pharmacy permit, franchise agreement, decisive influence, capital group

KRONIKA

Kalendarium sądownictwa administracyjnego (listopad–grudzień 2024 r.)

I. WYDARZENIA

8 listopada

Warszawa. Odbyło się posiedzenie Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP, podczas którego rozpatrzono opinię Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2025. W posiedzeniu udział wzięli: wiceprezes NSA Jerzy Siegień, zastępca Szefa Kancelarii Prezesa NSA Paweł Maszkiewicz oraz główna księgowa NSA Agnieszka Dziedzic.

11 listopada

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny wziął udział w Uroczystej Odprawie Wart dla uczczenia Narodowego Święta Niepodległości.

Kraków. Na zaproszenie Wojewody Małopolskiego Krzysztofa Kłęczara sędzia NSA Anna Dumas – Prezes WSA w Krakowie uczestniczyła w obchodach z okazji Narodowego Święta Niepodległości.

27 listopada

Warszawa. Na zaproszenie Głównego Inspektora Pracy Marcina Staneckiego Szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki wziął udział w uroczystości wręczenia nagród Głównego Inspektora Pracy. Uroczystość została zorganizowana w ramach obchodów 105. rocznicy utworzenia Państwowej Inspekcji Pracy.

28 listopada

Poznań. Sędzia NSA w st. spocz. Roman Hauser – Prezes NSA w latach 1992–2004 oraz 2010–2015 został przez Rektora Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu uhonorowany medalem *Homini Vere Academico*. Medal ten jest przyznawany jako wyraz uznania za dorobek naukowy i dydaktyczny. Z tej okazji Prezes NSA Jacek Chlebny wystosował list gratulacyjny, który odczytał sędzia NSA Andrzej Skoczył.

29 listopada

Warszawa. Sędzia NSA Marek Stojanowski – przewodniczący Wydziału I Izby Ogólnoadministracyjnej NSA, w imieniu Prezesa NSA, uczestniczył w uroczystości wręczenia aktów mianowania urzędnikom służby cywilnej i ich ślubowania.

3 grudnia

Warszawa. Odkondurowo się posiedzenie Rady Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego. W posiedzeniu wziął udział, w imieniu Prezesa NSA, sędzia NSA Marek Stojanowski – przewodniczący Wydziału I Izby Ogólnoadministracyjnej NSA.

11 grudnia

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny wziął udział w uroczystości wręczenia aktów powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Akt powołania z rąk Prezydenta RP na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego otrzymali: Elżbieta Czarny-Drożdżejko, Henryka Lewandowska-Kuraszkiewicz, Artur Kuś oraz Tomasz Smoleń.

12 grudnia

Warszawa. Odkondurowo się posiedzenie Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu RP, która rozpatrzyła ustawę budżetową na rok 2025. W posiedzeniu uczestniczyli: wiceprezes NSA Jerzy Siegień, zastępca Szefa Kancelarii Prezesa NSA Paweł Maszkiewicz oraz główna księgowa NSA Agnieszka Dziedzic.

17 grudnia

Katowice. Na Uniwersytecie Śląskim odbyła się uroczystość wręczenia Księgi Jubileuszowej Sędziemu NSA Profesorowi Ryszardowi Mikoszowi – byłemu Prezesowi WSA w Gliwicach. W uroczystości wziął udział, w imieniu Prezesa NSA, sędzia WSA Krzysztof Kandut – obecny Prezes WSA w Gliwicach, który odczytał list gratulacyjny Prezesa NSA.

19 grudnia

Warszawa. Na zaproszenie Dziekana Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie Mikołaja Pietrzaka sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA wziął udział w uroczystości ślubowania aplikantów adwokackich.

Warszawa. Odkondurowo się uroczyste wręczenie nagród w konkursie na najlepsze prace magisterskie dotyczące sądownictwa administracyjnego, ogłoszonym przez Naczelnego Sąd Administracyjny.

II. WIZYTY ZAGRANICZNE / WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

18–20 listopada

Getynga (Niemcy). Delegacja sędziów WSA w Poznaniu w składzie: Jakub Zieliński – Prezes Sądu, Tomasz Świsak – wiceprezes Sądu, Donata Starosta i Katarzyna Wolna-Kubicka, na zaproszenie Prezesa Wyższego Sądu Administracyjnego w Hanowerze Franka Hetta złożyła wizytę w siedzibie Sądu Administracyjnego w Getyndze oraz wzięła udział w konferencji i warsztatach dotyczących porównania polskiego i niemieckiego systemu rekrutacji sędziów sądów administracyjnych.

28–29 listopada

Paryż (Francja). Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych ACA-Europe zorganizowało seminarium pt. „Etyka a rekrutacja członków Najwyższych Sądów Administracyjnych i Rad Stanu”. W seminarium wzięli udział przedstawiciele rad stanu i najwyższych sądów administracyjnych państw członkowskich UE, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów z państw posiadających status gościa lub obserwatora w Stowarzyszeniu ACA-Europe. Polskie sądownictwo administracyjne reprezentował Prezes NSA Jacek Chlebny oraz sędzia NSA Anna Dumas – Prezes WSA w Krakowie.

2–4 grudnia

Luksemburg. Delegacja sędziów WSA w Warszawie w składzie: sędzia NSA Wojciech Mazur – Prezes Sądu, Alojzy Skrodzki – wiceprezes Sądu, Wojciech Kitka – dyrektor Sądu oraz 16 sędziów, wzięła udział w wizycie szkoleniowej w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Podczas wizyty sędziowie uczestniczyli m.in. w rozprawie dotyczącej sprawy C-713/23 z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez Naczelną Sąd Administracyjny.

12–13 grudnia

Warszawa. Odbędzie się międzynarodowa konferencja pt. „Ochrona międzynarodowa na rozdrożach” zorganizowana przez Naczelną Sąd Administracyjny i Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA).

Wykłady wygłosili m.in. Wiceprezes Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Ivana Jelić, były Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości UE Lars Bay Larsen oraz Prezes NSA Jacek Chlebny, który przedstawił temat „Pushbacki i prawo do azylu w czasach wojny hybrydowej – doświadczenia polskie”.

W konferencji uczestniczyli sędziowie NSA, WSA oraz sędziowie najwyższych i regionalnych sądów administracyjnych z Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Rumunii, Słowacji i Węgier, a także przedstawiciele EUAA, Agencji ONZ ds. Uchodźców (UNHCR), Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej FRONTEX oraz Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych ACA-Europe.

III. SEMINARIA, KONFERENCJE, SPOTKANIA, WYKŁADY

13–15 listopada

Polańczyk. Zarząd do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej zorganizował spotkanie konsultacyjne dotyczące zastosowania detencji administracyjnej wobec cudzoziemców, w którym wzięły udział sędzia WSA Agnieszka Wójcik – przewodnicząca Wydziału IV WSA w Warszawie oraz sędzia WSA Marzena Milewska-Karczevska.

18–19 listopada

Uniejów. Odbędzie się konferencja szkoleniowa dla asystentów sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych oraz

referendarzy sądowych wojewódzkich sądów administracyjnych. W konferencji uczestniczyli, jako prelegenci, przedstawiciele Naczelnego Sądu Administracyjnego: sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa, sędzia NSA Bogusław Dauter oraz sędzia NSA w st. spocz. Wojciech Chróścielewski.

21–22 listopada

Poznań. W konferencji podatkowej pt. „Prawo podatkowe w umowach międzynarodowych”, która odbyła się w siedzibie Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, udział wzięli sędziowie WSA w Poznaniu: Katarzyna Wolna-Kubicka i Waldemar Inerowicz, asesor sądowy Michał Ilski, starszy referendarz sądowy Violetta Mielcarek, starszy asystent sędziego Monika Łyczyńska i starszy asystent sędziego Magdalena Rossa-Śliwa.

28 listopada

Toruń. Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu zorganizował konferencję naukową pt. „Pozycja prawna dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji”, w której uczestniczyli sędzia WSA w Krakowie Mariusz Kotulski oraz – w charakterze wykładowcy – asesor sądowy WSA w Gliwicach Mikołaj Darmosz.

2 grudnia

Warszawa. Sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA wziął udział w ogólnopolskiej konferencji naukowej „90 lat aktu notarialnego w Polsce – 20 lat polskiego notariatu w UE. Doświadczenia i perspektywy”.

9–10 grudnia

Warszawa. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym odbyła się narada dyrektorów wojewódzkich sądów administracyjnych, podczas której omawiano m.in. kwestie związane z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych czy z zagrożeniami terrorystycznymi oraz bieżące zagadnienia dotyczące sądów administracyjnych.

10 grudnia

Warszawa. Odbyło się XV Warszawskie Seminarium Praw Człowieka „Rola Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka we wzmacnianiu instytucji demokratycznych”, zorganizowane w 75. rocznicę utworzenia Rady Europy oraz 65. rocznicę działalności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W seminarium uczestniczyli: Prezes NSA Jacek Chlebny, sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA oraz Anna Chmielarz-Grochal – główny specjalista – asystent sędziego.

Opracowanie: *Marta Szustkiewicz* (Biuro Orzecznictwa NSA)
Małgorzata Szyszkowska (Kancelaria Prezesa NSA)

BIBLIOGRAFIA

Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego (listopad–grudzień 2024 r.)

KSIAŻKI

- Kłopotcka-Jasińska Marta, *Konstytucyjny model ochrony sądowej w sprawach administracyjnych*, Wrocław 2024
- KPA. Kodeks postępowania administracyjnego [oraz ustawy towarzyszące], wyd. 14, Warszawa 2024
- KPA. PPSA. Kodeks postępowania administracyjnego. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wyd. 44, Warszawa 2024
- Pisma procesowe z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji z objaśnieniami i wzorami do pobrania*, red. Roman Hauser, Wojciech Sawczyn, Robert Talaga; autorzy: Michał Czerniak, Dagmara Dragan, Tomasz Grossmann, Michał Iłski, Marcin Kubiak, Maciej Mączyński, Jan Olszanowski, Andrzej Paduch, Wojciech Rost, Lucyna Staniszevska, Robert Talaga, Warszawa 2024
- Postępowanie administracyjne*, red. Hanna Knysiak-Sudyka; autorzy: Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus, Anna Gołęba, Kamil Klonowski, Hanna Knysiak-Sudyka, Warszawa 2024
- Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, red. Marek Wierzbowski, Rafał Stankiewicz; autorzy: Marcin Dyl, Filip Elżanowski, Piotr Gołaszewski, Marek Grzywacz, Jacek Piecha, Joanna Róg-Dyrda, Katarzyna Seroczyńska, Maciej M. Sokołowski, Rafał Stankiewicz, Ewa Stefańska, Magdalena Śliwa-Wajda, Paweł Wajda, Marek Wierzbowski, Karolina Wojciechowska, wyd. 4, Warszawa 2024
- Skarga do WSA. Skarga kasacyjna do NSA. Metodyka na egzamin zawodowy*, oprac. Wojciech Bednarczyk, Michał Karczmarczyk, Magdalena Olszewska, Warszawa 2024
- Skarga do WSA. Zasady konstruowania wraz ze wzorami zarzutów*, autorzy: Paweł Groński, Agata Rewerska, Piotr Świerczyński, Wojciech Glac, Radosław Dudek, Jakub Szczepkowski, wyd. 2, stan prawny na 1 stycznia 2025, Warszawa 2024
- Szyszkla Anna, *Przesłanki umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego*, Kielce 2024
- Wojdyłak-Sputowska Zofia, Sputowski Arkadiusz Jerzy, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Wzory pism dla wierzycieli należności pieniężnych [z suplementem elektronicznym]*, wyd. 2, Gdańsk 2024

ARTYKUŁY

- Baranowski Jakub, *Konstytucyjnie determinowany zakres właściwości regionalnych izb obrachunkowych nad uchwałami w sprawie budżetu obywatelskiego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 4
- Chlebny Jacek, Chrościelewski Wojciech, *Aktywność naukowa sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego a wymóg bezstronności*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 6
- Chmielarz-Grochal Anna, *Dostęp do sądu administracyjnego w wykonaniu wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2024, z. 11
- Czarnik Zbigniew, *Struktura postępowania w sprawie przyznania koncesji uprawniającej do nadawania programów telewizyjnych i radiowych*, „Ius Novum” 2024, nr 4
- Czerw Jarosław, *Rażące naruszenie prawa przy beczynności w udostępnianiu informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2024, nr 11
- Daniluk Dawid, *Wyznaczanie radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2024, nr 1
- Dobkowska Bogusława, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego – aktualne problemy prawne*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2024, nr 2
- Dobkowska Bogusława, Ziniewicz Monika, *Fakultatywne zawieszenie postępowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy a stan zaawansowania prac planistycznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 66
- Dubiński Łukasz, *Charakter prawny kompetencji do zwrócenia się do biegłego o wydanie opinii w toku postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2024, z. 3
- Firlus Jakub, *Selektywna redukcja administracyjnego toku instancji*, „Palestra” 2024, nr 10
- Golat Rafał, *Sprawy dotyczące nieruchomości – cywilne czy administracyjne?*, „Nieruchomości” 2024, nr 12
- Krawczyk Agnieszka, *Postępowania administracyjne szczególne (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo” 2024, z. 10
- Majer Tomasz Tadeusz, *Zaskarżalność rozstrzygnięcia o zwrocie zobowiązanemu kosztów egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2024, nr 2
- Majer Tomasz, Zięty Jakub Jan, *Brak organu uprawnionego do reprezentowania osoby prawnej lub braki w jego składzie jako przeszkoda formalna egzekucji administracyjnej*, „Rejent” 2024, nr 10
- Militz Małgorzata, Siennicki Tomasz, *Zabezpieczenie zobowiązań podatkowych jako instrument zawieszenia biegu terminu przedawnienia – teoria i praktyka organów podatkowych*, „Przegląd Podatkowy” 2024, nr 11
- Nad’ Pavol, *Sądownictwo administracyjne w Słowacji – droga do pełnej niezależności. Kilka uwag*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 6

- Plucińska-Filipowicz Alicja, Filipowicz Tomasz, Kosicki Artur, *Dopuszczalność zmiany lub uchYLENIA nakazu rozbiórki w trybie art. 155 KPA, „Nieruchomości”* 2024, nr 11
- Siermińska-Warczak Celina, *Problemy w zakresie orzekania o administracyjnej karze pieniężnej za brak zawiadomienia o zbyciu pojazdu po nowelizacji Prawa o ruchu drogowym, „Studia Prawnoustrojowe”* 2024, nr 66
- Sobota Marcin, *Utwadzanie powierzchni gruntu na działkach budowlanych w procesie inwestycyjnym w świetle orzecznictwa, „Przegląd Sądowy”* 2024, nr 11/12
- Stolarski Przemysław, *Biały, szary i czarny wywiad jako szczególne formy pozyskiwania informacji przez organy KAS, „Przegląd Podatkowy”* 2024, nr 12
- Sychowiec Jakub, *Prawne uwarunkowania zakresowej kontroli prerogatyw Prezydenta RP, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”* 2024, nr 6
- Sypniewski Dominik, *Ochrona środowiska w nadzorze prewencyjnym nad procesem budowlanym, „Palestra”* 2024, nr 11
- Szafrńska Weronika, *Zmiany w przepisach o karach pieniężnych za niepowiadomienie o zbyciu lub nabyciu pojazdu jako przykład niedopracowanej legislacji, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe”* 2024, nr 2
- Szyska Anna, *Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie ustawy SENT, „Przegląd Prawa Publicznego”* 2024, nr 11
- Trela Anna, *Sankcje za wyłączenie gruntów leśnych z produkcji w świetle doktryny i orzecznictwa – głos w dyskusji, „Studia Prawa Publicznego”* 2024, nr 3
- Wieczerzyńska Beata, *Akty typu soft law Prezesa UOKiK i ich wpływ na określenie sytuacji przedsiębiorcy w postępowaniu antymonopolowym, „Ius Novum”* 2024, nr 3
- Żelazna Agnieszka, *Wstrzymanie wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę z uwagi na zagrożenie degradacji terenu i środowiska – na przykładzie stanowiska NSA, „Nieruchomości”* 2024, nr 12
- Żezawski Arkadiusz, *Naczelnik urzędu skarbowego – najszerzej uprawniony administracyjny organ egzekucyjny, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius”* 2024, t. 71, nr 2
- Żmijewska Anna Magdalena, *Decyzja w przedmiocie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w podatku od nieruchomości, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”* 2024, nr 12

GLOSY

- Cebera Agata, *Glosa do uchwały NSA z 13.11.2023, II GPS 2/22 [dot. dopuszczalności wstrzymania wykonania decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji], „Przegląd Sądowy”* 2024, nr 11/12
- Cybulska Renata, *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z 4.07.2024, III SAB/GI 350/24 [dot. informacji publicznej w kontekście nadużycia prawa do informacji publicznej na przykładzie informacji uzyskiwanych w prywatnych celach], „Samorząd Terytorialny”* 2024, nr 11
- Dowgier Rafał, *Glosa do wyroku NSA z 11.07.2024, III FSK 1155/23 [dot. wygaśnięcia obowiązku podatkowego w podatku od środków transportowych], „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”* 2024, nr 11

- Dowgier Rafał, Glosa do wyroku WSA we Wrocławiu z 14.05.2024, I SA/Wr 949/23 [dot. opodatkowania gruntów poddanych procesowi rekultywacji], „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2024, nr 12
- Gacek Paweł, Glosa do wyroku NSA z 14.06.2024, III OSK 2244/22 [dot. odmowy przyjęcia pisma przez adresata w postępowaniu administracyjnym], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 6
- Krystek Jacek, Glosa do uchwały NSA z 7.11.2022, III OPS 1/22 [dot. instalacji emitujących promieniowanie elektromagnetyczne jako przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko], „Państwo i Prawo” 2024, z. 11
- Kupiec Mateusz, Glosa do wyroku NSA z 20.02.2024, III OSK 2700/22 [dot. przechowywania danych osobowych odrzuconych kandydatów do pracy po zakończeniu procesu rekrutacyjnego], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2024, z. 11
- Michna Mirosław, Chlewicki Maciej, Glosa do wyroku NSA z 20.08.2024, II FSK 595/24 [dot. kwestii, czy orzeczenie w sprawie ulgi badawczo-rozwojowej zostało potencjalnie wadliwie oparte na niewłaściwych przepisach], „Monitor Podatkowy” 2024, nr 4
- Mirowski Sławomir Bogusław, Glosa do postanowienia NSA z 10.04.2024, I OSK 499/24 [dot. kwestii przysługiwania marszałkowi województwa przymiotu strony w postępowaniu w sprawach dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej i ustalenia opłaty z tego tytułu], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 6
- Modrzejewski Artur K., Glosa do wyroku NSA z 2.06.2023, III OSK 2878/22 [dot. zagadnienia obejmowania gminnym systemem gospodarowania odpadami tylko nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, tzw. nieruchomości mieszanych], „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2024, nr 2
- Paduch Andrzej, Glosa do wyroku NSA z 15.07.2021, III OSK 5112/21 [dot. zasad ogólnych postępowania administracyjnego w kontekście sprawy ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej], „Forum Prawnicze” 2024, nr 3
- Perkowski Mateusz, Glosa do wyroku NSA z 7.02.2024, I GSK 1223/23 [dot. taryfy przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego], „Glosa” 2024, nr 4
- Romańska Marta, Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 10.04.2024, I OPS 1/23 [dot. legitymacji nabywcy roszczeń w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie art. 7 dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2024, nr 12
- Szczechowicz-Raś Adrianna, Glosa do wyroku WSA w Białymstoku z 14.07.2022, II SA/Bk 290/22 [dot. kwestii przyznania świadczenia pielęgnacyjnego osobie z kręgu podmiotów uprawnionych, w sytuacji gdy inna osoba uprawniona legitymuje się umową o dożywocie zawartą z osobą wymagającą opieki], „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2024, nr 10
- Wegner Joanna, Glosa do wyroku NSA z 22.02.2024, II FSK 714/21 [dot. wyzwań wielojęzycznego systemu prawnego], „Glosa” 2024, nr 4

- Węćlaś Katarzyna, Glosa do wyroku NSA z 11.05.2022, II OSK 1779/19 [dot. stanu faktycznego ustalonego przez organ administracji w kontekście weryfikacji decyzji w trybie nadzwyczajnym], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2024, nr 11
- Widerski Paweł, Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z 2.03.2021, III SA/Gl 627/20 [dot. pełnienia funkcji zarządcy sukcesyjnego jako przejaw braku pełnej gotowości do podjęcia zatrudnienia], „Rejent” 2024, nr 4
- Zawadka Mateusz, Glosa do wyroku NSA z 15.12.2022, II FSK 1151/20 [dot. opodatkowania dochodów osiągniętych za granicą podczas podróży służbowej], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2024, nr 11

Opracowała *Marta Jaszcukowa*

Lista recenzentów współpracujących w 2024 r. z Redakcją „Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego”

prof. dr hab. Barbara Adamiak
dr Stefan Babiarz
prof. dr hab. Andrzej Bator
sędzia NSA Jacek Brolik
prof. dr hab. Jacek Chlebny
prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski
sędzia NSA w st. spocz. Janusz Drachal
dr Anna Dumas
prof. dr hab. Andrzej Gomułowicz
prof. dr hab. Roman Hauser
prof. dr hab. Hubert Izdebski
prof. dr hab. Mariusz Jabłoński
dr Andrzej Kisielewicz
dr hab. Katarzyna Kopyściańska
prof. dr hab. Piotr Korzeniowski
prof. dr hab. Małgorzata Masternak-Kubiak
prof. dr hab. Ryszard Mikosz
prof. dr hab. Wojciech Piątek
dr hab. Piotr Pietrasz
sędzia NSA Jan Rudowski
prof. dr hab. Walerian Sanetra
dr hab. Wojciech Sawczyn
prof. dr hab. Robert Sawuła
sędzia NSA Jerzy Siegień
dr Michał Szwast
prof. dr hab. Jan Paweł Tarno
prof. dr hab. Joanna Wegner
dr hab. Marcin Wiącek
dr hab. Mirosław Wincenciak