

*Orzecznictwo
Naczelnego
Sądu
Administracyjnego
i wojewódzkich
sądów administracyjnych*

Nr 1 (124) • 2025

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	3
Wykaz orzeczeń	7
Zbiór orzeczeń	11



Wolters Kluwer

Warszawa 2025

ZBIÓR URZĘDOWY
łóczony na podstawie zarządzenia
Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Dobór materiału:
Kolegium redakcyjne sędziów
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Przewodniczący Kolegium Redakcyjnego Jacek Chlebny – Prezes NSA
Zastępcy Przewodniczącego Kolegium Redakcyjnego:

Roman Hauser – Redaktor Naczelny

Bartosz Wojciechowski

Członkowie Kolegium Redakcyjnego:

Tamara Dziełakowska

Joanna Kabat-Rembelska

Małgorzata Korycińska

Jan Rudowski

Jerzy Siegień

Krzysztof Winiarski



Na zlecenie Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

01–208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

www.wolterskluwer.pl

Dyrektor Działu Publikacji Periodycznych: Klaudia Szawłowska

klaudia.szawlowska@wolterskluwer.com

Skład i łamanie: A.P. GRAF Paweł Sieńko, Warszawa

Nakład: 300 egz.

ISSN 1732–8357

e-ISSN 3071-8627

Wykaz ważniejszych skrótów

- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.; *obecnie*: Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 30, poz. 168 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1267 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.; *obecnie*: Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.; *obecnie*: Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.)
- p.b. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 11 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.; *obecnie*: Dz.U. z 2023 r. poz. 725 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; *obecnie*: Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
- p.g.g. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 163, poz. 981 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 868 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 1064 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 1420 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.; *obecnie*: Dz.U. z 2024 r. poz. 1290)
- p.g.k. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.; *obecnie*: Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.)

- p.r.d. – ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz.602 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.;Dz.U. z 2022 r. poz. 988 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.;
- obecnie*
- : Dz.U. z 2024 r. poz. 1251)rozporządzenie – rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz.U. z 2003 r. Nr 32, poz. 262 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 2022;
- obecnie*
- : Dz.U. z 2024 r. poz. 502 ze zm.)
-
- w sprawie
-
- warunków
-
- technicznych
-
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.;
- obecnie*
- : Dz.U. z 2022 r. poz. 902)u.o.g.r.l. – ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 1326 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2409 ze zm.;
- obecnie*
- : Dz.U. z 2024 r. poz. 82)u.o.z. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.;
- obecnie*
- : Dz.U. z 2024 r. poz. 1292)u.p.d.o.f. – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 80, poz. 350 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 1426; Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 2805;
- obecnie*
- : Dz.U. z 2024 r. poz. 226 ze zm.)u.p.d.o.p. – ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. Nr 21, poz. 86 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 2343 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2587 ze zm.;
- obecnie*
- : Dz.U. z 2023 r. poz. 2805 ze zm.)u.p.o.l. – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.;Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.;
- obecnie*
- : Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.)u.p.s.d. – ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. Nr 45, poz. 207 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1813 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1774 ze zm.;
- obecnie*
- : Dz.U. z 2024 r. poz. 1837).u.p.t.u. – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.; Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 710 ze zm.; Dz.U. z 2017 r. poz. 1221 ze zm.; Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 931 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1570 ze zm.;
- obecnie*
- : Dz.U. z 2024 r. poz. 361 ze zm.)

u.p.z.p.	– ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz.717 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.; <i>obecnie</i> : Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.; <i>obecnie</i> : Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
ustawa	– ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. poz. 1716 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 1495 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 904 ze zm.; Dz.U. z 2024 r. poz. 386 ze zm.; <i>obecnie</i> : Dz.U. z 2025 r. poz. 6)
ustawa o emeryturach	– ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.; Dz.U. z 2023 r. poz. 1251 ze zm.; <i>obecnie</i> : Dz.U. z 2024 r. poz. 1631 ze zm.)
ustawa o kombatantach	– ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. Nr 17, poz. 75 ze zm.; Dz.U. z 2020 r. poz. 517 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 1858 ze zm.; <i>obecnie</i> : Dz.U. z 2022 r. poz. 2039)
ustawa o Rzeczniku	– ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. poz. 648 ze zm.; <i>obecnie</i> : Dz.U. z 2023 r. poz. 1668)
u.t.d.	– ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. Nr 125, poz.1371 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm.; Dz.U. z 2021 r. poz. 919 ze zm.; Dz.U. z 2022 r. poz. 2201 ze zm.; <i>obecnie</i> : Dz.U. z 2024 r. poz. 1539)
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

Wykaz orzeczeń

Uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego

<i>Sygnatura akt (data)</i>	<i>Pozycja zbioru</i>	<i>Przedmiot i podstawa prawna</i>	<i>Str.</i>
III FPS 2/24 (21 X 2024 r.)	1	Podatek od nieruchomości – od budynków mieszkalnych lub ich części przeznaczonych do najmu w ramach działalności gospodarczej art. 21 ust. 1 p.g.k.; art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a/ u.p.o.l.	11

Orzeczenia składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego

<i>Sygnatura akt (data)</i>	<i>Pozycja zbioru</i>	<i>Przedmiot i podstawa prawna</i>	<i>Str.</i>
II GPS 1/24 (2 XII 2024 r.)	2	Obciążenie wnoszącego skargę Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców kosztami postępowania sądowoadministracyjnego. Odmowa podjęcia uchwały art. 8 § 3, art. 239 § 1, art. 267 p.p.s.a.; art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku	29

Orzeczenia zwykłego składu sądu

<i>Sygnatura akt (data)</i>	<i>Pozycja zbioru</i>	<i>Przedmiot i podstawa prawna</i>	<i>Str.</i>
II SA/Bk 466/23 (29 VIII 2023 r.)	3	Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności a decyzja wydana w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym art.1 ust.1, art. 13 ust. 1 ustawy; art. 49f p.b.	41
III FSK 945/23 (13 III 2024 r.)	4	Podatek od nieruchomości; całość techniczno-budowlana i urządzenie budowlane art. 3 pkt 1, 3, 9, art. 3a pkt 3 p.b.; art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l.	53

II OSK 576/23 (18 IV 2024 r.)	5	Stwierdzenie nieważności zaskarżonego planu miejscowego a granice interesu prawnego skarżącego art. 17 pkt 6 u.p.z.p.; art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g.	75
I OSK 713/21 (12 VI 2024 r.)	6	Użytkownik górniczy a uznanie go za podmiot mający interes prawny w postępowaniu rozgraniczeniowym art. 244 § 1 i 2 k.c.; art. 17 p.g.g.	90
II GSK 417/24 (20 VI 2024 r.)	7	Zakres rekonstrukcji obowiązku weryfikacji przedsiębiorcy, któremu przekazano zlecenia przewozu osób w zakresie posiadania odpowiedniej licencji art. 5b ust. 1, art. 5d, art. 5e, art. 27b ust. 1 pkt 1 u.t.d.	100
II OSK 1196/23 (2 VII 2024 r.)	8	Zabytki wpisane do gminnej ewidencji zabytków a zalecenia pokontrolne zobowiązujące do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości art. 22 ust. 5 pkt 3, art. 40 ust. 1 u.o.z.	120
III OSK 2604/23 (12 VII 2024 r.)	9	Decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej jako forma tej odmowy w sytuacji nadużywania przez wnioskodawcę publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1, art. 13 ust. 1 u.d.i.p.	128
I FSK 527/24 (1 VIII 2024 r.)	10	Podstawa prawna wydania postanowienia odrzucającego skargę na wznowienie postępowania a podstawa prawna odrzucenia skargi o wznowienie postępowania art. 58 § 1 pkt 3 w zw. z art. 276, art. 280 p.p.s.a.	146
II FSK 534/24 (6 VIII 2024 r.)	11	Podatek dochodowy od osób fizycznych a uznanie wydatków na wykonanie urządzeń budowlanych związanych z budynkiem mieszkalnym za poniesione na własne cele mieszkaniowe art. 21 ust. 1 pkt 131 w zw. z art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. d/ u.p.d.o.f.	154
II OSK 1298/23 (7 VIII 2024)	12	Osoba, która nie brała udziału w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, a jej żądanie uchylenia decyzji o pozwoleniu na to użytkowanie art. 155 k.p.a.; art. 59 ust. 7 p.b.	165

II OSK 1637/23 (13 VIII 2024 r.)	13	Uprawnienie organu rozpatrującego wniosek o przeniesienie pozwolenia na budowę obejmującego budynek w zabudowie zagrodowej do zweryfikowania planowanej zabudowy nowego inwestora art. 40 ust. 1 pkt 1 p.b. w zw. z art. 6 k.p.a.	175
III OSK 647/23 (3 X 2024 r.)	14	„Emeryt” w ustawie o kombatanach jako podmiot, któremu prawo do emerytury ustalono według polskiego porządku prawnego art. 20 ust. 3 ustawy o kombatanach; art. 3 pkt 1, art. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach	185

Zbiór orzeczeń

1

Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego

**z dnia 21 października 2024 r.
(III FPS 2/24)**

Przewodniczący: sędzia NSA Jan Rudowski

Sędziowie NSA: Stanisław Bogucki, Paweł Borszowski (sprawozdawca), Sławomir Presnarowicz, Jolanta Sokołowska, Wojciech Stachurski, Krzysztof Winiarski (sprawozdawca)

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w Izbie Finansowej na posiedzeniu jawnym (...) z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 24 maja 2024 r., znak (...), o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.) uchwały mającej na celu wyjaśnienie: „Czy budynki mieszkalne lub ich części przeznaczone do najmu mającego służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców w ramach prowadzenia przez podatnika podatku od nieruchomości działalności gospodarczej, należy traktować jako budynki mieszkalne lub ich części, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.), czy jako budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ tej ustawy?”

podjął następującą uchwałę:

Budynki, sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków w rozumieniu art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.) jako mieszkalne,

przeznaczone do najmu, w ramach prowadzonej przez podatnika podatku od nieruchomości (wynajmującego) działalności gospodarczej, w takiej części, w jakiej służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców, należy traktować jako budynki mieszkalne lub ich części, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.).

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

1. Wnioskiem z 24 maja 2024 r. Prokurator Generalny na podstawie art. 3 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.) oraz art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej w następującym zakresie: „Czy budynki mieszkalne lub ich części przeznaczone do najmu mającego służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców w ramach prowadzenia przez podatnika podatku od nieruchomości działalności gospodarczej, należy traktować jako budynki mieszkalne lub ich części, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.; dalej: u.p.o.l.), czy jako budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ tej ustawy?”

W uzasadnieniu wniosku Prokurator Generalny wskazał, że zagadnienie wymagające wyjaśnienia odnosi się do kwalifikacji budynków mieszkalnych lub ich części stanowiących przedmiot własności podmiotów gospodarczych, a udostępnianych podmiotom trzecim w sposób zarobkowy w ramach wykonywania działalności gospodarczej we własnym imieniu w zależności od uznania ich zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej, jako kluczowego do ustalenia właściwej stawki podatku od nieruchomości przewidzianej w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Prokurator wskazał na utrzymującą się rozbieżność stanowisk i brak jasności co do normatywnego modelu ustalania i ponoszenia ciężarów podatkowych przez podmioty gospodarcze będące podatnikami podatku od nieruchomości w postaci budynków mieszkalnych lub ich części. Wskazał, że przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych przewidują różne stawki dla budynków i lokali mieszkalnych w zależności od tego, czy nastąpiło ich zajęcie na prowadzenie działalności gospodarczej. W sytuacji gdy lokal mieszkalny jest własnością przedsiębiorcy oddającego lokal w najem, a najemca zaspokaja w nim swoje potrzeby mieszkaniowe, rozważaniom podlega zarówno aspekt mieszkaniowy, jak i gospodarczy, albowiem najem

stanowi element działalności gospodarczej wynajmującego przedsiębiorcy – płatnika podatku do nieruchomości.

Prokurator Generalny przedstawił dwa występujące w tym zakresie nurty orzecznicze. Według pierwszej grupy orzeczeń prowadzenie przez wynajmującego działalności gospodarczej w oparciu o budynki i dzięki nim lub lokalom mieszkalnym przesądza, że lokale te pozostają zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, a brak realizacji przez wynajmującego w budynkach mieszkalnych lub ich częściach funkcji „stałego zamieszkiwania” w nim osób fizycznych dowodzi, że nastąpiło jego zajęcie na prowadzenie działalności gospodarczej, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. Przedsiębiorca wynajmujący budynek mieszkalny lub odpowiednio jego część na cele mieszkalne powinien opłacać podatek według stawek, których maksymalną wartość wyznacza art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l., gdyż jest to budynek mieszkalny, lub jego część, zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej (por. wyroki NSA z: 23 stycznia 2020 r., II FSK 1252/19; II FSK 2064/19; II FSK 1511/19; 15 września 2022 r., III FSK 975/21; 4 października 2022 r., III FSK 967/21; 25 lipca 2023 r., III FSK 123/23; 25 lipca 2023 r., III FSK 125/23 (wymienione wyroki oraz pozostałe orzeczenia sądów administracyjnych przywołane w niniejszym uzasadnieniu, publikowane są w CBOSA).

Według stanowisk prezentowanych w omawianej linii orzeczniczej prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie najmu lokali mieszkalnych przesądza, że lokale te pozostają zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Istotne przy tym pozostaje, że budynki mieszkalne, w których usytuowane są wynajmowane lokale mieszkalne, ujęte zostały w ewidencji środków trwałych oraz podlegają amortyzacji na gruncie podatku dochodowego. Stanowią one zatem element przedsiębiorstwa (wyrok NSA z 25 lipca 2023 r., III FSK 125/23). Fakt, że dany budynek został zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wynajmie mieszkań, nie sprawia, iż nie są one zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej (wyrok NSA z 4 października 2022 r., III FSK 967/21). Według Naczelnego Sądu Administracyjnego, decydujące znaczenie ma gospodarcze przeznaczenie budynku mieszkalnego (jego części) przez przedsiębiorcę do realizacji określonego rodzaju działalności, o czym przesądza w szczególności ujęcie go w prowadzonej przez przedsiębiorcę ewidencji środków trwałych, dokonywanie odpisów amortyzacyjnych czy zaliczanie do kosztów uzyskania przychodów wydatków dotyczących takiego budynku mieszkalnego / części budynku (wyroki NSA z 23 stycznia 2020 r., II FSK 1511/19 i II FSK 2064/19). W wyrokach tych Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił także uwagę, że stawki podatku przewidziane w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. nie zostały uzależnione od faktycznego (fizycznego) zajęcia budynku mieszkalnego lub jego części w celu prowadzenia w nich działalności gospodarczej.

Istotne jest natomiast, czy wykorzystywane są do realizacji gospodarczych celów przedsiębiorcy.

W odniesieniu do omawianego zagadnienia Prokurator zwrócił również uwagę na stanowisko przedstawione przez Ministra Finansów w piśmie z 12 stycznia 2023 r. stanowiącym odpowiedź na interpelację poselską w sprawie stawek podatku od nieruchomości od lokali w budynkach mieszkalnych wynajmowanych przez podatnika prowadzącego działalność gospodarczą (interpelacja nr 37882 Sejm RP IX kadencji), w świetle której znajdujący się w posiadaniu podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą budynek mieszkalny może zostać uznany za zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej, co uzasadnia zastosowanie stawki podatkowej przewidzianej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l., jeżeli stanowi element przedsiębiorstwa i jest wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej. Sama istota funkcji mieszkalnej budynku lub jego części nie wyłącza możliwości uznania, że budynek mieszkalny lub jego część zostały zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej.

Druga grupa orzeczeń przywołana przez Prokuratora prezentuje stanowisko odmienne, zgodnie z którym dla zastosowania w odniesieniu do budynków mieszkalnych lub ich części najwyższej stawki opodatkowania przewidzianej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. kluczowe znaczenie ma okoliczność faktyczna polegająca na ich fizycznym zajęciu na prowadzenie działalności gospodarczej. Tym samym według tej linii orzeczniczej, za zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. nie będą mogły być uznane te części budynku mieszkalnego, które są wykorzystywane (zajęte) na cele mieszkalne, przez co rozumie się trwałe (długotrwałe) zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych posiadacza lokalu nawet wówczas, gdy oddanie przez podatnika budynku mieszkalnego lub jego części do korzystania osobom trzecim dla realizacji funkcji mieszkalnej nastąpiło w ramach działalności gospodarczej tego podatnika, np. komercyjnego najmu (por. wyroki NSA z: 7 lutego 2024 r., III FSK 1473/22; 18 stycznia 2024 r., III FSK 3942/21; 12 lipca 2023 r., III FSK 250/23; 15 stycznia 2013 r., II FSK 933/11; wyrok WSA w Gliwicach z 29 stycznia 2024 r., I SA/GL 1431/23).

Prokurator zwrócił uwagę na wyrok z 12 lipca 2023 r., III FSK 250/23, w którym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał wprost, że nie podziela stanowiska zawartego w cytowanym wyżej wyroku z 23 stycznia 2020 r., II FSK 2064/19 i prezentowanej tam koncepcji powiązania kryterium „zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej”, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l., z okolicznością, że lokale mieszkalne „stanowią element przedsiębiorstwa skarżących i wykorzystywane są do prowadzenia działalności gospodarczej poprzez ich wynajem na cele mieszkaniowe, jako takie zaś muszą zostać uznane za zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej (...)”.

W wyroku tym wskazano także, że przesłanka zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej „ma w tym kontekście autonomiczny i zakresowo węższy charakter w stosunku do pojęcia „związany z prowadzeniem działalności gospodarczej” oraz stanowi okoliczność faktyczną, a nie prawną.

Zaprezentowane rozważania prowadzić miały do wniosku, że przez zwrot legislacyjny „zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej” należy rozumieć okoliczność faktyczną polegającą na rzeczywistym / fizycznym wykorzystywaniu (zajęciu) całości albo określonej części budynku mieszkalnego na prowadzenie działalności gospodarczej, tj. prowadzeniu w tej części budynku działalności gospodarczej w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l. Zdaniem NSA, za zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej nie będą mogły być uznane natomiast te części budynku mieszkalnego, które są wykorzystywane (zajęte) na cele mieszkalne, przez co należy rozumieć trwałe zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkaniowych posiadacza lokalu, nawet wówczas, gdy ich oddanie przez podatnika (np. dewelopera, spółdzielnię mieszkaniową, spółkę komunalną, podmiot działający w formule społecznej agencji najmu albo społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub innego właściciela będącego przedsiębiorcą) do korzystania osobom trzecim dla realizacji tej funkcji (zajęcie na cele mieszkalne) nastąpiło w ramach gospodarczej działalności podatnika (np. komercyjnego najmu). Istotne jest, by w budynku (lokalu) mieszkalnym realizowany był cel polegający na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych w przedstawionym wyżej rozumieniu. Bez znaczenia pozostaje natomiast okoliczność, czy funkcja ta (tzn. mieszkaniowa) realizowana jest przez podatnika, czy jego najemcę. Przeciwny pogląd nie tylko kłóci się z istotą regulacji dotyczących opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków i lokali mieszkalnych, lecz jest również trudny do zaakceptowania ze względów społecznych.

Prokurator Generalny wskazał, że Naczelny Sąd Administracyjny w powołanym wyroku zaaprobował zapatrywania prezentowane w prawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 22 lipca 2020 r., I SA/Sz 990/19 i w wyroku tego Sądu z 15 stycznia 2013 r., II FSK 933/11, a także zgodził się z tezą, po myśli której powtarzający się (w założeniu) krótkotrwałe odpłatny najem lokali mieszkalnych (na dobę lub kilka dni), niezwiązany z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych podatnika i jego rodziny lub osób trzecich, zbliżony jest w istocie do świadczenia usług hotelarskich (praktyka coraz bardziej popularna w kurortach oraz miejscowościach mających znaczenie turystyczne) i w związku z tym czynność taka skutkuje zajęciem lokalu (budynku) mieszkalnego na prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l.

Mając powyższe na uwadze, Prokurator Generalny oświadczył, że wskazane wątpliwości prawne oraz dostrzeżone rozbieżności w orzecznictwie sądów

administracyjnych w odniesieniu do przedstawionego zagadnienia uzasadniają wystąpienie do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie zagadnienia o treści wskazanej w petitum wniosku. Przedstawiony problem ma bowiem znaczenie dla jednolitości przyszłego orzecznictwa w podobnych sprawach.

Formułując stanowisko w sprawie, Prokurator zawniósł o rozstrzygnięcie zaistniałego zagadnienia w kierunku stwierdzenia, że budynki mieszkalne lub ich części przeznaczone do najmu mającego służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców w ramach prowadzenia przez podatnika podatku od nieruchomości działalności gospodarczej należy traktować jako budynki mieszkalne lub ich części, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l., jako budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Podkreślił przy tym, że podatek od nieruchomości jest podatkiem majątkowym ciążyącym na właścicielu, posiadaczu i użytkowniku wieczystym, w którym przedmiotem opodatkowania jest określony majątek nieruchomy. Wysokość obciążenia podatkowego zależy natomiast od stawek podatku, które pozostają w związku z celami, którym służy dana nieruchomość oraz rodzaju i sposobu wykorzystania tego majątku. Przyjęto przy tym, że wyższą stawkę podatku można ustalać w sytuacji, gdy majątek ten służy celom gospodarczym. Dodał również, że w świetle art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. zastosowanie wyższej maksymalnej stawki podatku nie jest uzależnione od rzeczywistego (fizycznego) zajęcia budynku mieszkalnego lub jego części na bezpośrednie wykonywanie w nim działalności gospodarczej. Za kluczowe w tym zakresie należałoby uznać kryterium wykorzystywania budynków mieszkalnych lub ich części do osiągnięcia gospodarczych celów przedsiębiorcy, albowiem w zakresie najmu nieruchomości, mających służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców, mieszkalny charakter przedmiotu najmu jest warunkiem nieodzownym do prowadzenia działalności gospodarczej w tym zakresie.

2. W piśmie z 8 października 2024 r. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 1668) w zw. art. 8 § 3 p.p.s.a. włączył się do postępowania, wnosząc o podjęcie uchwały następującej treści: „Budynki mieszkalne lub ich części przeznaczone do najmu mającego służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców w ramach prowadzenia przez podatnika podatku od nieruchomości działalności gospodarczej, należy traktować jako budynki mieszkalne lub ich części, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.).”

Według oceny Rzecznika MŚP z redakcji art. 1a ust. 1 pkt 3 i art. 5 ust. 1 pkt 2 lit a/ i b/ u.p.o.l. nie wynika, aby intencją ustawodawcy było objęcie powierzchni budynku (lokalu) mieszkalnego w rzeczywistości wykorzystywanego wyłącznie na cel mieszkaniowy podatkiem przewidzianym dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej tylko z tego powodu, że budynek (lokal) taki został wynajęty przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą, nawet gdy działalność polega na wynajmie lokali mieszkalnych. W opinii Rzecznika MŚP, budynki mieszkalne lub ich części należy opodatkować według stawek przewidzianych dla budynków mieszkalnych nawet wówczas, gdy są przedmiotem najmu. Budynek mieszkalny, bez względu na to, kto jest jego właścicielem (osoba fizyczna, przedsiębiorca), zawsze powinien być opodatkowany najniższymi stawkami podatku od nieruchomości. Dla zastosowania preferencyjnej stawki istotne jest, aby w budynku mieszkalnym był realizowany cel polegający na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Bez znaczenia natomiast pozostaje, czy funkcja mieszkaniowa realizowana jest przez podatnika (przedsiębiorcę), czy przez najemcę. Jedynie w przypadku prowadzenia (wykonywania) działalności gospodarczej w wynajmowanym budynku mieszkalnym lub jego części podatek powinien być naliczany według stawek właściwych dla budynków związanych z działalnością gospodarczą.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 8 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264) wystosował pismo z 14 października 2024 r., w którym wniósł o podjęcie uchwały następującej treści: „Budynki mieszkalne lub ich części przeznaczone do najmu mające służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców w ramach prowadzenia przez podatnika podatku od nieruchomości działalności gospodarczej, należy traktować jako budynki mieszkalne lub ich części, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.)”.

Zdaniem RPO, za „zajęcie na prowadzenie działalności gospodarczej” nie będą mogły być uznane te części budynku mieszkalnego, które są wykorzystywane (zajęte) na cele mieszkalne, przez co należy rozumieć trwałe zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkaniowych posiadacza lokalu nawet wówczas, gdy ich oddanie przez podatnika do korzystania osobom trzecim dla realizacji tej funkcji (zajęcie na cele mieszkalne) nastąpiło w ramach jego gospodarczej działalności np. komercyjnego najmu. Podstaw swojej argumentacji Rzecznik Praw Obywatelskich upatruje w wartościach konstytucyjnych. Wskazał przede wszystkim na konstytucyjny nakaz wspierania polityki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) oraz na pogląd doktryny, gdzie podkreśla się, że sposobem

sprzysiania przez państwo zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli jest popieranie działań zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Przez pojęcie własnego mieszkania należy rozumieć nie tylko mieszkanie będące przedmiotem własności obywatela, ale również mieszkanie stanowiące własność innej osoby, z którego obywatel może korzystać na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Popieranie przez państwo działań obywateli może przybrać różną postać – od tanich pożyczek i kredytów po różnego rodzaju ulgi i zwolnienia podatkowe (M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 75). Podkreślono przy tym, że wprawdzie regulacja umożliwiająca preferencyjne opodatkowanie budynków i lokali mieszkalnych podatkiem od nieruchomości stanowi przepis o charakterze szczególnym, niemniej wyznacza pewne ramy dla zasady niższego opodatkowania, od której przewidziano wyjątek w postaci możliwości zastosowania do budynków mieszkalnych lub ich części najwyższej stawki w podatku od nieruchomości, lecz wyłącznie wówczas, gdy są one „zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej”. Dlatego też sporny zwrot nie może podlegać wykładni rozszerzającej.

Zwracając uwagę na semantykę pojęcia „zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej”, Rzecznik uznał, że należy je rozumieć w sensie dosłownym – to co stwierdził prawodawca, jest tym, co chciał faktycznie powiedzieć (*idem dixit quam voluit*). Natomiast konsekwencją zastosowania wykładni językowej jest zakaz stosowania wykładni rozszerzającej wyjątków (*exceptiones non sunt extendendae*). Dopuszczenie zaś koncepcji tzw. pośredniego zajęcia budynków mieszkalnych lub ich części na prowadzenie działalności gospodarczej, którą forsują organy podatkowe oraz część sądów administracyjnych, narusza wyżej wymienioną zasadę. Prowadzi także w sposób nieuprawniony do zastosowania wyższej stawki podatku od nieruchomości wbrew literalnie odczytywanej treści przepisu zawartego w ustawie podatkowej oraz wbrew intencji ustawodawczej zakładającej możliwość korzystania z preferencyjnej stawki podatku dla budynków mieszkalnych, co z kolei wzbudza zastrzeżenia RPO z punktu widzenia art. 2 Konstytucji i ustanowionej w nim zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zastosowanie profiskalnej wykładni spornego zwrotu zawartego w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. nie powinno stawać się pułapką normatywną dla podatników. W szczególności w sytuacji, gdy mamy do czynienia z regulacją mającą na celu udzielenie wsparcia w realizacji potrzeb mieszkaniowych. Podatnicy nie powinni też ponosić negatywnych konsekwencji nieprecyzyjnej legislacji, a mianowicie tego, że ustawodawca w przepisach podatkowych nie unormował definicji zwrotu legislacyjnego „zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej”, które w praktyce okazało się niejednociele rozumiane.

Reasumując, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że w sytuacji gdy przedsiębiorca wynajmuje budynek mieszkalny lub jego część, kluczowe dla zastosowania stawki podatku od nieruchomości jest zbadanie rzeczywistego sposobu korzystania z nieruchomości. Z punktu widzenia podatku od nieruchomości opodatkowaniu podatkiem podlega nieruchomość, a nie działalność gospodarcza podatnika. Jeżeli nie budzi wątpliwości okoliczność, że nieruchomość wykorzystywana jest na cele mieszkalne rozumiane jako trwałe zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych posiadacza lokalu, niezależnie od tego, czy cel mieszkaniowy realizuje podatnik (przedsiębiorca), czy też najemca, należy uznać, że nie mamy do czynienia ze spełnieniem przesłanki „zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej” determinującej zastosowanie maksymalnej stawki w podatku od nieruchomości. Tym samym w takiej sytuacji możliwe jest opodatkowanie według stawki niższej, właściwej dla budynków mieszkalnych lub ich części.

Rozpatrując przedstawione zagadnienie, skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zważył, co następuje:

4. Wniosek Prokuratora Generalnego złożony został na podstawie 3 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze oraz art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. W pierwszej kolejności Naczelny Sąd Administracyjny ma zatem obowiązek rozważyć, czy zostały spełnione ustawowe przesłanki do podjęcia uchwały wyjaśniającej przedstawioną wątpliwość prawną. Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny „podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych”. Z kolei art. 264 § 2 p.p.s.a. określa krąg podmiotów legitymowanych do złożenia wniosku o podjęcie takiej uchwały, wśród których znajduje się także Prokurator Generalny. Uchwały podejmowane w tym trybie nazywane są uchwałami abstrakcyjnymi ze względu na ich ogólny charakter, oderwany od realiów i stanu faktycznego konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej. Uchwały podejmowane na podstawie wskazanego art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. mają istotne znaczenie dla funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, a ich podstawowym celem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów. Przedmiotem abstrakcyjnych uchwał mogą być zatem wyłącznie wątpliwości prawne, a ich zasadniczą przesłanką jest rozbieżność w orzecznictwie wynikająca z odmiennej wykładni tego samego stosowanego prawa (por. R. Hauser, A. Kabat, w: *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 2, s. 22; postanowienie siedmiu sędziów NSA z 3 marca 2014 r., sygn. akt II FPS 7/13).

Istota sporu dotyczy ustalenia właściwej stawki w podatku od nieruchomości, w sytuacji gdy mamy do czynienia z wynajmem przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą budynków mieszkalnych lub ich części, które

służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców. Analiza wniosku Prokuratora Generalnego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala stwierdzić, że zwrócenie się do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały w kwestii stawek podatku od nieruchomości w przypadku wynajmu przez przedsiębiorców budynków mieszkalnych lub ich części na cele mieszkalne potwierdza występowanie dwóch przeciwstawnych linii orzeczniczych.

W szeregu rozstrzygnięć Naczelny Sąd Administracyjny prezentował pogląd, w świetle którego wynajem lokali mieszkalnych przez przedsiębiorców na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych najemców obarczony winien zostać najwyższą stawką opodatkowania przewidzianą w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. Zauważyć przy tym należy, że stanowisko to dotyczyło w wielu przypadkach najmu lokali mieszkalnych na cele usługowe dla turystów, a także na inną działalność niepolegającą na realizacji potrzeb mieszkaniowych najemców (por. wyroki NSA z: 27 czerwca 2023 r., III FSK 2211/21; 4 lutego 2023 r., II FSK 716/18).

W praktyce judykacyjnej można odnotować i taką grupę wyroków, w świetle których dla interpretacji użytego w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. zwrotu legislacyjnego „zajęcie budynku lub jego części na prowadzenie działalności gospodarczej” irrelevantne znaczenie ma okoliczność, że sporna powierzchnia jest faktycznie wynajęta na cel mieszkaniowy (zamieszkują w niej najemcy). W świetle tej grupy poglądów decydujące znaczenie ma „gospodarcze przeznaczenie budynku mieszkalnego (jego części) przez przedsiębiorcę do realizacji określonego rodzaju działalności, o czym przesądza w szczególności ujęcie go w prowadzonej przez przedsiębiorcę ewidencji środków trwałych, dokonywanie odpisów amortyzacyjnych czy zaliczanie do kosztów uzyskania przychodów wydatków dotyczących takiego budynku mieszkalnego/części budynku” (por. wyroki NSA z: 15 września 2022 r., III FSK 975/21; 23 stycznia 2020 r., II FSK 2064/19, II FSK 2223/19, 1511/19). W pogląd prezentowany w tej grupie orzeczeń wpisuje się stanowisko Prokuratora Generalnego. Powyższe stanowisko podzielił też uprzednio Minister Finansów w odpowiedzi na interpelację nr 37882, stwierdzając, że znajdujący się w posiadaniu podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą budynek mieszkalny może zostać uznany za zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej, co uzasadnia zastosowanie maksymalnej stawki podatkowej, jeżeli stanowi element przedsiębiorstwa i jest wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej.

W judykaturze zarysował się i drugi pogląd, przeciwny do prezentowanego wyżej, zakładający, że dla zastosowania stawki maksymalnej w podatku od nieruchomości w przypadku budynków mieszkalnych lub ich części przesądzające i wyłączne znaczenie będzie miała okoliczność faktyczna ich „zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej” (por. wyroki NSA z: 15

stycznia 2013 r., II FSK 933/11; 12 lipca 2023 r., III FSK 250/23; 22 listopada 2023 r., III FSK 3831/21; 22 listopada 2023 r., III FSK 4264/21; 13 grudnia 2023 r., III FSK 1070/23; z 18 stycznia 2024 r., III FSK 3942/21; 7 lutego 2024 r., III FSK 1473/22, a także w prawomocnych wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2023 r., III SA/Wa 1401/23 oraz III SA/Wa 1402/23).

Powyższe uwagi potwierdzają istnienie rozbieżności orzeczniczych, które mogą wywołać zarówno wśród podatników, jak i organów podatkowych swoistą niepewność w kontekście interpretacji mających zastosowanie przepisów prawa podatkowego, co w konsekwencji uzasadnia rozstrzygnięcie tego problemu w formie uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

5.1. Kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia spornego problemu ma wyjaśnienie znaczenia użytego w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. zwrotu legislacyjnego „budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej”. Zauważyć wypada, że w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a/ u.p.o.l. ustawodawca przyjął dla budynków mieszkalnych lub ich części preferencyjną, niską stawkę opodatkowania. Wyjątkiem od tego rozwiązania jest opodatkowanie budynków mieszkalnych lub ich części „zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej”. Powierzchnie takie zostały opodatkowane maksymalną stawką, zrównaną z opodatkowaniem budynków lub ich części „związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej”. Nie ulega zatem wątpliwości, że skoro ustawodawca w różnych fragmentach ustawy podatkowej posłużył się różnymi zwrotami, tj. „związane z prowadzeniem działalności gospodarczej” i „zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej”, oznaczają one inne zakresowo pojęcie i nie mogą być ze sobą utożsamiane.

5.2. Punktem wyjścia powinno być zatem ustalenie znaczenia tychże zwrotów i wyjaśnienie różnic między nimi.

W art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. została wyrażona zasada, w świetle której za grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej uznane zostały grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z zastrzeżeniem ust. 2a. Zaliczenie ww. przedmiotów opodatkowania do kategorii „związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej” wiąże się z odniesieniem do nich najwyższych stawek opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

W wyroku z 24 lutego 2021 r., SK 39/19, Trybunał Konstytucyjny stwierdził natomiast, że „Art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170) rozumiany w ten sposób, że o związaniu gruntu, budynku lub budowli z prowadzeniem działalności gospodarczej decyduje wyłącznie posiadanie gruntu, budynku lub budowli

przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.” Po wydaniu tego wyroku jasne stało się, że sam fakt posiadania nieruchomości przez przedsiębiorcę, bez względu na jego status i formę organizacyjnoprawną (osoba fizyczna czy prawna), nie jest wystarczający do uznania związku tej nieruchomości z prowadzoną działalnością gospodarczą. Pojawił się natomiast problem doprecyzowania „związku” nieruchomości z prowadzeniem działalności gospodarczej. Tej kwestii Trybunał nie rozwinął, pozostawiając ją do rozstrzygnięcia sądom administracyjnym. W pierwszych orzeczeniach po wydaniu cyt. wyroku Trybunału Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że związek ten, oprócz samego posiadania nieruchomości przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą, powinien być oparty na faktycznym lub nawet potencjalnym wykorzystywaniu tej nieruchomości w działalności gospodarczej tego podmiotu. Grunty, budynki i budowle, które choćby pośrednio lub w ograniczonym zakresie służą prowadzeniu działalności gospodarczej, powinny być uznane za związane z tą działalnością. W ustaleniu istnienia związku nieruchomości z prowadzoną działalnością gospodarczą przydatne mogą być na przykład takie okoliczności jak: wprowadzenie nieruchomości do ewidencji środków trwałych, ujęcie wydatków na nabycie lub wytworzenie oraz utrzymanie w kosztach działalności gospodarczej. O istnieniu takiego związku może też świadczyć charakter rzeczy (np. budowli) wskazujący na jej gospodarcze przeznaczenie (wyroki NSA z 4 marca 2021 r., III FSK 895–898/21).

W wyroku NSA z 15 grudnia 2021 r., III FSK 4061/21, wskazano, że za związane z działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. można uznać nieruchomości stanowiące własność podatnika (znajdujące się w posiadaniu samoistnym albo użytkowaniu wieczystym), które są w posiadaniu przedsiębiorcy (innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą) oraz jednocześnie: (1) wchodzą w skład prowadzonego przez niego przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ kodeksu cywilnego, w szczególności gdy podatnik ujął te składniki majątkowe w prowadzonej ewidencji środków trwałych wartości niematerialnych i prawnych, bez względu na to, czy nieruchomość jest wykorzystywana na prowadzenie działalności gospodarczej lub (2) przedmiot działalności przedsiębiorcy obejmuje jedynie prowadzenie działalności gospodarczej, bez względu na to, czy nieruchomość jest wykorzystywana na prowadzenie działalności gospodarczej, lub (3) nieruchomości są funkcjonalnie powiązane z przedsiębiorstwem prowadzonym przez podmiot, w którego posiadaniu się znajdują, nawet jeżeli nie zostały uwzględnione w ewidencji środków trwałych wartości niematerialnych i prawnych, tzn. są faktycznie wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej

w znaczeniu zdefiniowanym w art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l. albo mogą być potencjalnie wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej w ww. rozumieniu, przez co należy rozumieć sytuację, w której przedsiębiorca podejmuje i realizuje zachowania kwalifikowane w obrębie przedmiotu opodatkowania jako czynności mające na celu przygotowanie, zachowanie lub zabezpieczenie nieruchomości do przyszłej (planowanej) działalności gospodarczej bądź do kontynuacji przerwanej działalności gospodarczej, związane z ponoszeniem wydatków rozliczanych w kosztach uzyskania przychodów prowadzonej działalności gospodarczej. Pogląd ten uzyskał powszechną aprobatę zarówno w judykaturze, jak i piśmiennictwie.

Dla porządku wypada jednak zaznaczyć, że przytoczony przepis art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. nie ma zastosowania do gruntów, budynków i budowli, które z uwagi na szczególne (preferowane) przeznaczenie przedmiotu opodatkowania ustawodawca w art. 1a ust. 2a tej ustawy wyłączył z definicji „związane z prowadzeniem działalności gospodarczej”. W myśl art. 1a ust. 2a pkt 1 u.p.o.l. (przepis dodany do ustawy z dniem 1 stycznia 2016 r.) do gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej nie zalicza się budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami. Przed datą 1 stycznia 2016 r. wyłączenie z definicji „gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej” uregulowane było wprost w art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. Przepis ten, w istotnej dla analizowanego problemu części, miał wówczas następującą treść: „grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej – grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami (...)”. Za budynki mieszkalne uważać należy co do zasady budynki sklasyfikowane w ten sposób w ewidencji gruntów i budynków (por. art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.).

5.3. Należy zatem stwierdzić, że art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., a po tej dacie art. 1a ust. 1 pkt 1 w związku z art. 1a ust. 2a pkt 1 u.p.o.l., nie pozwala na odnoszenie pojęcia „związane z działalnością gospodarczą” do budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami, nawet gdyby znajdowały się w posiadaniu przedsiębiorcy, którego aktywność dotyczy wyłącznie prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l. W konsekwencji dla zastosowania w takim przypadku do budynków mieszkalnych lub ich części najwyższej stawki opodatkowania przewidzianej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. przesądzające i wyłączne znaczenie będzie miała okoliczność ich „zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej”.

Przy określeniu zakresu wyrażenia „budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej” należy uwzględnić po pierwsze sytuację, że chodzi o budynki mieszkalne (tzn. tak sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków), po drugie zaś odniesienie tak określonego budynku do prowadzenia działalności gospodarczej. Dla zajęcia budynku mieszkalnego lub jego części na prowadzenie działalności gospodarczej trzeba zatem uwzględnić charakter czynności realizowanych zarówno w całym budynku lub jego części.

5.4. Ustalając zakres znaczeniowy normatywnego wyrażenia budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, należy z jednej strony uwzględnić składową tego zwrotu, a zatem odnoszącą się do zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej, z drugiej zaś tę składową, która wskazuje na budynek mieszkalny lub jego część. Oznacza to zatem, że przy ustalaniu zakresu możliwych sytuacji wchodzących w zakres tak określonego zwrotu normatywnego nie można poprzestać jedynie na sformułowaniu odnoszącym się do samej działalności gospodarczej, jej prowadzenia czy wykorzystywania na tę działalność, lecz w równym stopniu uwzględnić konsekwencje przyjęcia, że w danym stanie faktycznym mamy do czynienia z budynkiem mieszkalnym lub jego częścią. Stąd też wynika konieczność przyznania prymatu elementowi wykorzystania (wykorzystywania) danego budynku mieszkalnego lub jego części konkretnie na realizowanie potrzeb mieszkaniowych, stanowiące wyznacznik i jednocześnie granice zastosowania stawki podatkowej określonej w art. 5a ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l.

Zdaniem rozpatrującego niniejszą sprawę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy podzielić stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że odwołanie się do językowego znaczenia słowa „zająć”, od którego pochodzi imiesłów przymiotnikowy „zajętych”, pozwala uznać, iż zwrot ten oznacza „zapełnić sobą lub czymś jakąś przestrzeń lub powierzchnię”. Przesłanka „zajęcia na prowadzenie działalności” w stosunku do pojęcia „związany z prowadzeniem działalności gospodarczej” stanowi okoliczność faktyczną, a nie prawną. Bazując na językowym znaczeniu określenia „zajęty” (fizycznie zajmowany), zwrot ten należałoby rozumieć jako okoliczność faktyczną polegającą na rzeczywistym (fizycznym) wykorzystywaniu (zajęciu) całości lub części budynku mieszkalnego na prowadzenie działalności gospodarczej, tj. prowadzeniu w tej części budynku działalności gospodarczej w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l. Dlatego też, w sytuacji gdy mamy do czynienia z niebudzącym wątpliwości zajęciem budynku lub jego części na cel mieszkalny (okoliczność faktyczna potwierdzająca fizyczne zajęcie powierzchni polegające na jej zamieszkiwaniu przez najemców), nie można wysuwać dalej idącego wniosku, jakoby automatycznie prowadziło

to do zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej (tylko z racji pośredniego związku z tym, że podmiotem wynajmującym budynki mieszkalne lub ich części służące w istocie do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najemców jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą). Inaczej mówiąc, z zajęciem budynku lub jego części na prowadzenie działalności gospodarczej wynajmującego będziemy mieli do czynienia wówczas, gdy w obrębie (wewnątrz) jego powierzchni wykonywane są faktycznie działania wypełniające definicję działalności gospodarczej z art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l. w związku z art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.) lub nie jest realizowany cel mieszkaniowy, a budynek mieszkalny (jego część) pozostaje w dyspozycji przedsiębiorcy (podatnika podatku od nieruchomości), stanowiąc element jego strategii gospodarczej.

Za zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej nie będą mogły być uznane natomiast te części budynku mieszkalnego, które są wykorzystywane (zajęte) na cele mieszkalne, przez co należy rozumieć trwałe zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkaniowych posiadacza lokalu, nawet wówczas gdy ich oddanie przez podatnika (np. dewelopera, spółdzielnię mieszkaniową, spółkę komunalną, podmiot działający w formule społecznej agencji najmu albo społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub innego właściciela będącego przedsiębiorcą) do korzystania osobom trzecim dla realizacji tej funkcji (zajęcie na cele mieszkalne), nastąpiło w ramach gospodarczej działalności podatnika (np. komercyjnego najmu). Biorąc pod uwagę preferencyjne opodatkowanie lokali mieszkalnych, istotne jest to, by w budynku (lokalu) takim realizowany był cel polegający na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych w przedstawionym wyżej rozumieniu. Bez znaczenia pozostaje natomiast okoliczność, czy funkcja ta (tzn. mieszkaniowa) realizowana jest przez podatnika, czy jego najemcę. Ważne znaczenie ma natomiast wyjaśnienie, w jakich przypadkach sposób wykorzystywania lokali usytuowanych w budynkach, sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako mieszkalne, determinuje możliwość przyjęcia, że służą one „trwałemu zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych”. Oczywiście chodzi tu o lokale wynajmowane przez podatnika będącego przedsiębiorcą.

Należy zauważyć, że wyrażenie „trwałe zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych” czy też szerzej „realizowanie potrzeb mieszkaniowych” powinno uwzględniać uwarunkowania danego podmiotu, który staje się punktem odniesienia dla oceny realizowania z jego udziałem potrzeb mieszkaniowych. Chodzi zatem z jednej strony o potrzeby mieszkaniowe tego konkretnego podmiotu, a nie innych osób, niezależnie od istniejących relacji faktycznych, czy też powiązań prawnych. Z drugiej jednakże strony nie można przyjąć założenia, jakoby realizowanie potrzeb mieszkaniowych danego podmiotu winno

ogranaczać się wyłącznie do jednego budynku mieszkalnego czy też jego części. Przyjęcie takiego rezultatu wykładni, nakazującego przyjęcie jednego miejsca realizowania potrzeb mieszkaniowych, nie uwzględnia elementów dynamicznych wykładni i charakterystycznej dla prawa podatkowego relacji pomiędzy obrotem gospodarczym a prawem podatkowym, której konsekwencje należy ujmować także w ramach podatku od nieruchomości.

Z tych też względów, interpretując wyrażenie „trwałe zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych”, nie należy odwoływać się wyłącznie do cywilistycznego pojęcia miejsca zamieszkania osoby fizycznej. Artykuł 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.; dalej: k.c.) stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Niewątpliwie zamieszkanie osoby fizycznej w tym rozumieniu, tj. przebywanie w sensie fizycznym w określonej miejscowości i dodajmy – pod określonym adresem (*corpus*), oraz wola, zamiar stałego pobytu (*animus*), realizują przesłanki zastosowania stawek opodatkowania przewidzianych w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a/ u.p.o.l. Kontekst legislacyjny użytego w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. określenia „zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej”, wynikający z powiązania tego przepisu z art. 1a ust. 2a pkt 1 u.p.o.l. oraz art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.; dalej: p.g.k.) wymaga szerszego postrzegania pojęcia „zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych”. Konieczne zatem staje się uwzględnienie – w zakresie tego określenia – realizowania potrzeb mieszkaniowych danego podmiotu (osoby fizycznej) w odniesieniu do danego miejsca (budynku mieszkalnego lub jego części) z założeniem, że nie tylko to jedno miejsce może świadczyć o spełnieniu tego zakresu znaczeniowego. W pojęciu „trwałe realizowanie potrzeb mieszkaniowych” należy uwzględnić w szczególności: miejsce zamieszkania najemcy i jego rodziny (aspekt cywilistyczny), a nadto takie sytuacje, jak trwała realizacja w konkretnym lokalu mieszkalnym potrzeb mieszkaniowych przez pracownika najemcy w związku z wykonywaniem zatrudnienia poza miejscem zamieszkania albo wykonywaniem innej aktywności przez osobę faktycznie zajmującą lokal mieszkalny i realizującą tam funkcje mieszkalne, pod warunkiem że nie ma to charakteru sporadycznego / epizodycznego, a zatem od „przypadku do przypadku”. Tak należy rozumieć wyrażenie „trwałe”, co nie jest tożsame z określeniem „stałe”. W efekcie przez realizację potrzeb mieszkaniowych należy rozmieść rodzaj pobytu osoby fizycznej w lokalu znajdującym się w budynku sklasyfikowanym w tej części w ewidencji gruntów i budynków jako mieszkalny, jaki cechuje się zaspokajaniem codziennych potrzeb życiowych tej osoby w mieszkaniu faktycznie zajmowanym w celu zaspokojenia potrzeb domowych, tych

rodziny, zawodowych i innych w danym okresie, polegającym na nocowaniu, stołowaniu się i wypoczynku.

Jeżeli zatem charakter czynności wykonywanych faktycznie w budynku lub jego części wskazuje, że są realizowane przez najemcę lub inną osobę podstawowe potrzeby mieszkaniowe, w przedstawionym wyżej znaczeniu, taka sytuacja nie mieści się w zakresie pojęciowym zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. W konsekwencji uznać należy, że budynki mieszkalne lub ich części przeznaczone do najmu służącego realizacji podstawowych potrzeb mieszkaniowych danego podmiotu nie mieszczą się w sytuacji określonej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l.

W świetle powyższego Naczelny Sąd Administracyjny, orzekając w sprawie w składzie siedmiu sędziów, nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego i wpisujących się w nie poglądów orzecznich wiążących kryterium „zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej”, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l., z okolicznością, że lokale mieszkalne „stanowią element przedsiębiorstwa skarżących i wykorzystywane są do prowadzenia działalności gospodarczej poprzez ich wynajem na cele mieszkaniowe, jako zaś takie muszą zostać uznane za zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej (...)”. Wywód ten został powielony m.in. w wyroku NSA z 15 września 2022 r., III FSK 975/21. Naczelny Sąd Administracyjny w tym składzie aprobuje natomiast przeciwnie zapatrywania prezentowane w prawomocnym wyroku WSA w Szczecinie z 22 lipca 2020 r., I SA/Sz 990/19; w wyrokach NSA z: 15 stycznia 2013 r., II FSK 933/11, 12 lipca 2023 r., III FSK 250/23; 22 listopada 2023 r., III FSK 358/13, a także w literaturze (por. m.in. L. Etel, *Budynki mieszkalne zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2022, nr 8, s. 30 i nast.; A. Kałużny, *Pechowiec zapłaci [30] razy więcej – o wpływie stanowiska MF na opodatkowania mieszkań podatkiem od nieruchomości*, „Przegląd Podatkowy” 2023, nr 6, s. 9 i nast.), jak też w stanowisku Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Przeciwny pogląd nie tylko kłóci się z istotą regulacji dotyczących opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków i lokali mieszkalnych, z których wynika swoiste uprzywilejowanie opodatkowania takich właśnie powierzchni, lecz jest również trudny do zaakceptowania ze względów społecznych, wynikających z przyjętej przez ustawodawcę koncepcji preferencyjnego opodatkowania budynków (ich części), w których realizowane są cele mieszkalne w przedstawionym wyżej znaczeniu. Niewątpliwie bowiem obciążenie podatnika (wynajmującego) najwyższą stawką opodatkowania przełoży się na znaczny wzrost stawek czynszowych w stosunku do lokali mieszkalnych wynajmowanych przez podatnika nieprowadzącego działalności gospodarczej. W tym miejscu również należy przychylić się do stanowiska Rzecznika Praw

Obywatelskich, że taka wykładnia spornego zwrotu „zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej” ma swoje uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych. Konstytucyjny nakaz wspierania polityki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP) oznacza również sprzyjanie przez państwo zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (...) [przez] popieranie działań zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Przez pojęcie własnego mieszkania należy rozumieć nie tylko mieszkanie będące przedmiotem własności obywatela, ale również mieszkanie stanowiące własność innej osoby, z którego obywatel może korzystać na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Natomiast popieranie przez państwo działań obywateli może przybrać różną postać – od tanich pożyczek i kredytów po różnego rodzaju ulgi i zwolnienia podatkowe.

5.5. Realizacji podstawowych potrzeb mieszkaniowych najemcy (najemcy i jego rodziny) nie należy natomiast utożsamiać z zakwaterowaniem mającym najczęściej charakter krótkotrwały i niewiążący się z podstawową funkcją budynku wyznaczoną w ewidencji gruntów i budynków. Zgodzić należy się wobec tego z tezą prezentowaną w judykaturze, że powtarzający się (w założeniu) krótkotrwały odpłatny najem lokali mieszkalnych (na dobę lub kilka dni), niezwiązany z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych najemcy i jego rodziny, zbliżony jest w istocie do świadczenia usług hotelarskich (praktyka coraz bardziej popularna w kurortach oraz miejscowościach mających znaczenie turystyczne) i w związku z tym czynność taka skutkuje zajęciem lokalu (budynku) mieszkalnego na prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l. Można tu raczej mówić o rotacyjnym zakwaterowaniu, które nie stanowi realizacji podstawowych potrzeb mieszkaniowych.

Jeżeli mamy do czynienia z częścią budynku mieszkalnego zajętą na prowadzenie działalności gospodarczej, [to] bez znaczenia jest (...) sklasyfikowanie budynku w ewidencji gruntów i budynków jako mieszkalnego. Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że podobne stanowisko zostało przyjęte w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 27 kwietnia 2009 r., II FPS 1/09, dotyczącej budynków koszarowych lub ich części przeznaczonych na zakwaterowanie żołnierzy. Skoro budynek (jego część) sklasyfikowany w ewidencji gruntów i budynków jako mieszkalny nie jest zajęty na realizację trwałych potrzeb mieszkaniowych najemcy, okoliczność wynajęcia pomieszczenia mieszkalnego na zasadach komercyjnych przez przedsiębiorcę potwierdza, że została spełniona przesłanka zajęcia budynku mieszkalnego (jego części) na prowadzenie działalności gospodarczej, uzasadniająca zastosowanie stawki podatkowej w podatku od nieruchomości przewidzianej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b/ u.p.o.l.

Podobnie traktować należy sytuację, w której podatnik-przedsiębiorca wprawdzie wznosił budynek mieszkalny albo nabył budynek lub jego część,

jednak nie dokonuje sprzedaży lokali mieszkalnych ani ich nie wynajmuje na cele zgodne z przeznaczeniem (trwałe pustostany). Ze zjawiskiem takim często spotkać się można wówczas, gdy lokale mieszkalne nabywane są (lub realizowane) w celach inwestycyjnych jako forma długoterminowej lokaty środków finansowych w oczekiwaniu na wzrost cen (praktyka znana w działalności m.in. funduszy inwestycyjnych). Budynki takie lub ich części można kwalifikować do kategorii towaru mającego na celu zabezpieczenie na przyszłość źródła przychodów, którym jest działalność gospodarcza, a brak realizacji funkcji mieszkalnych ma charakter subiektywny, stanowiąc efekt decyzji gospodarczych podatnika, element jego strategii ekonomicznej.

6. W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, działając na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 i art. 264 § 1 i 2 p.p.s.a. podjął uchwałę o następującej treści: Budynki, sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków w rozumieniu art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.) jako mieszkalne, przeznaczone do najmu, w ramach prowadzonej przez podatnika podatku od nieruchomości (wynajmującego) działalności gospodarczej, w takiej części, w jakiej służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców, należy traktować jako budynki mieszkalne lub ich części, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.).

2

POSTANOWIENIE SKŁADU SIEDMIU SĘDZIÓW NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

**z dnia 2 grudnia 2024 r.
(II GPS 1/24)**

*Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Korycińska (współsprawozdawca)
Sędziowie NSA: Arkadiusz Cudak Grzegorz Czerwiński, Dariusz Dudra, Hanna Kamińska (sprawozdawca), Piotr Pietrasz, Tomasz Zborzyński*

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 2 grudnia 2024 r. na posiedzeniu jawnym w Izbie Gospodarczej wniosku Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z dnia 23 kwietnia 2024 r., nr (...) o podjęcie w składzie

siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 264 § 1 i 2 i art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 7, art. 1 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 1668; dalej: ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców) uchwały mającej na celu wyjaśnienie: „Czy w świetle art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wniósł skargę w trybie art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców w zw. z art. 8 § 3 p.p.s.a. może zostać obciążony kosztami postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego tą skargą?”

postanawia:

odmówić podjęcia uchwały.

Z uzasadnienia

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wnioskiem z 23 kwietnia 2024 r., działając na podstawie art. 264 § 1 i 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) oraz art. 9 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 1668; dalej: ustawa o Rzeczniku), zwrócił się o podjęcie przez Naczelną Sąd Administracyjny uchwały mającej na celu wyjaśnienie: „Czy w świetle art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wniósł skargę w trybie art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku w związku z art. 8 § 3 p.p.s.a. może zostać obciążony kosztami postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego tą skargą?”.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej: Rzecznik) w motywach wniosku wskazał na wystąpienie rozbieżności w wykładni przepisów art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku oraz art. 8 § 3 p.p.s.a., w orzeczeniach traktujących o kosztach postępowania w sprawach wywołanych skargą Rzecznika do sądu administracyjnego.

W ocenie Rzecznika zwolnienie, o którym mowa w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. powinno mieć zastosowanie do wszystkich adresatów norm prawnych, uprawionych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego uznanych przez prowadzącą za podmioty podobne, w tym także do Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Zdaniem Wnioskodawcy z analizy orzeczeń sądów administracyjnych orzekających o kosztach postępowań sądowych wywołanych wniesieniem skargi przez Rzecznika wynika, iż w tej mierze ukształtowały się dwie rozbieżne linie orzecznicze.

W pierwszej linii orzeczniczej przedstawiono pogląd, stosownie do którego sądy administracyjne na podstawie art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku oraz art. 8 § 3 p.p.s.a. zwalniały Rzecznika z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych (przykładowo wyroki WSA z: 21 października 2021 r., sygn. akt I SA/Sz 708/21; 21 stycznia 2022 r., sygn. akt I SA/Kr 1207/21; 16 marca 2022 r., sygn. akt I SA/Kr 1528/21, a także postanowienia NSA z 5 sierpnia 2020 r., sygn. akt I GZ 164/20; 24 lutego 2022 r., sygn. akt II GSK 600/21; 23 listopada 2023 r., sygn. akt II FZ 111/23). Początkowo składy orzekające WSA i NSA uznawały Rzecznika za podmiot *ex lege* zwolniony z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych. Wskazywano, że podmiot ten działa na prawach prokuratora, a tym samym – tak jak do prokuratora – znajduje zastosowanie art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

W późniejszym okresie zaprezentowany został pogląd uzupełniony o perspektywę *ratio legis*. W uzasadnieniu postanowienia NSA z 23 listopada 2023 r., sygn. akt II FZ 111/23, wyjaśniono, że cel działania Rzecznika jest zbliżony do celów działania podmiotów wymienionych w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a., a ponadto w postępowaniu sądowoadministracyjnym i administracyjnym przysługują mu prawa takie same jak prokuratorowi. Wobec tego, skoro zgodnie z art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka nie mają obowiązku uiszczania kosztów sądowych, to Rzecznik również nie podlega takiemu obowiązkowi.

W drugiej linii orzeczniczej składy orzekające prezentowały pogląd odmienny. Sądy obciążyły Rzecznika kosztami postępowania zainicjowanego jego skargą (tak postanowienia NSA z: 15 czerwca 2023 r., sygn. akt II GZ 161/23; 22 lutego 2024 r., sygn. akt II GZ 26/24, II GZ 27/24, II GZ 28/24, II GZ 29/24; 7 marca 2024 r., sygn. akt II GZ 48/24, GZ 49/24, GZ 51/24, II GZ 59/24, II GZ 60/24; 21 marca 2024 r., sygn. akt II GZ 92/24, GZ 71/24; 4 kwietnia 2024 r., sygn. akt II OZ 166/24). Wskazywano, że brak zwolnienia Rzecznika z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych wynika z reguł wykładni art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a., który ma charakter szczególny. Jako właściwą dla jego interpretacji należy przyjąć wykładnię zawężającą, a nie rozszerzającą. Tym samym dla uznania wskazanego nim podmiotu jako zwolnionego od kosztów sądowych wymagane jest, by przepis wprost ten podmiot wskazywał. Rzecznik nie został jednak wymieniony w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. jako zwolniony od kosztów sądowych, stąd też zwolnienie mu nie przysługuje. W uzasadnieniu postanowienia NSA z 4 kwietnia 2024 r., sygn. akt II OZ 166/24, Sąd

rozwinął ww. pogląd, wyjaśniając relację między przepisami ustawy o Rzeczniku a p.p.s.a. Określone w art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku uprawnienia do działania na prawach prokuratora nie stanowią wystarczającej podstawy do uznania, że Rzecznik jest objęty zakresem art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Analogicznie jak w art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku zostały uregulowane w art. 8 § 1 i § 2 p.p.s.a. uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jednak mimo to podmioty te zostały wymienione w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. jako zwolnione od kosztów sądowych. Takiego uregulowania w stosunku do Rzecznika natomiast brak.

Rzecznik opowiedział się za przyjęciem stanowiska prezentowanego w pierwszej linii orzeczniczej, argumentując że zgodnie z art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. zwolnienie z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych dotyczące prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka wynika z funkcji tych organów w demokratycznym państwie prawnym związanych z ochroną praworządności. Podmioty te wstępują do spraw z uwagi na konieczność ochrony szeroko pojętego interesu społecznego i tym ich zwolnienie od ponoszenia kosztów należy uzasadniać (tak: J. Olszanowski, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. P. Szustakiewicz, A. Skoczylas, wyd. 2, Warszawa 2023, art. 239, SIP Legalis, dostęp: 22.04.2024); B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VII, art. 239, LEX/el. 2021). Zdaniem wnioskodawcy analiza przepisów ustawy o Rzeczniku wskazuje, że pełni on analogiczną rolę oraz posiada takie same uprawnienia, jak wyżej wymienione podmioty, w zakresie działań podejmowanych przez niego na rzecz małych i średnich przedsiębiorców. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 tej ustawy Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców stoi na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszných interesów przedsiębiorców. Stosownie zaś do przepisu art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku, może on wnosić skargi i skargi kasacyjne do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi. W ocenie Rzecznika, skoro posiada on uprawnienie do działania w postępowaniu sądowoadministracyjnym na prawach przysługujących prokuratorowi, to w stosunku do niego przepisy o prokuratorze należy stosować wprost. Zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych, o którym mowa w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a, w zakresie, w jakim Rzecznik uczestniczy w postępowaniu na prawach prokuratora, obejmuje także Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i w konsekwencji jest on zwolniony od kosztów sądowych.

Wnioskodawca zauważył także, że w ustawie o Rzeczniku nie wskazano wprawdzie, jaki status posiada Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Jednak w postanowieniu WSA w Warszawie z 5 marca 2020 r., sygn. akt VII SAB/Wa 244/19, LEX nr 2809342, przyjęto że Rzecznik jest samodzielnym organem ochrony prawa. Jest to jednoosobowy organ państwowy prawnie umocowany do działania w imieniu państwa, przy czym umocowanie to ma rangę ustawową. Całokształt kompetencji Rzecznika świadczy o tym, że nie jest on organem decydującym. Przepisy ustawy nie przyznają mu prawa władczego rozstrzygania spraw w drodze decyzji wiążących inne podmioty. W orzeczeniu tym Sąd wskazał, że w nauce prawa administracyjnego obok organów decydujących wyróżnia się organy pomocnicze, do których zalicza się organy opiniodawczo-doradcze i organy kontrolne. Organы pomocnicze nie są uznawane za organy administracji publicznej *sensu stricto*. Rzecznik pod względem zakresu kompetencji bliższy jest organom ochrony prawa, takim jak Rzecznik Praw Obywatelskich albo Rzecznik Praw Dziecka, niż innym organom państwa, z tą różnicą, że podstaw prawnych ustanowienia Rzecznika nie zawarto w Konstytucji RP. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców jest więc pozakonstytucyjnym organem ochrony prawa (zob. wyrok WSA w Łodzi z 7 września 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 344/22).

Argumentując, Wnioskodawca podniósł także, że szczególna pozycja Rzecznika w systemie organów ochrony prawa w Polsce wynika nadto z treści przepisów art. 1 ust. 2a i ust. 2b ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058), które nakładają na Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązek współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka (w sprawach dzieci) oraz z Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców (w sprawach mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców). Tym sposobem ustawodawca «zrównuje» Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (*quasi-Ombudsmana*) z Rzecznikiem Praw Dziecka (ombudsmanem wyspecjalizowanym), co wyklucza traktowanie Rzecznika wyłącznie w kategoriach organu administracji. Wszystkie trzy wymienione organy zaś pozwala uznać za najważniejszych rzeczników praw, a dziedziny ich zadań i kompetencji za trzy najważniejsze obszary ochrony praw i wolności (P. Lissoń, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: obudsman czy organ administracji rządowej?*, RPEiS 2018, z. 4, s. 68).

W ocenie Rzecznika powyższe argumenty pozwalają na stwierdzenie, że jest on podmiotem pełniącym istotną funkcję publiczną o statusie podobnym do innych organów ochrony prawa w Polsce takich, jak Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka. Jednocześnie wnioskodawca zaznaczył, że za nieporównywalną z pozycją Rzecznika uznaje się pozycję np. Rzecznika Finansowego, o którym mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu

reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1809 ze zm.), Rzecznika Praw Pacjenta, o którym mowa w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2023 r. poz. 1545 ze zm.) oraz Rzecznika Praw Pasażera Kolei, o którym mowa w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. transporcie kolejowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1786 ze zm.). W odniesieniu do tych organów sądy administracyjne nie stosują art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a., uznając, że nie obejmuje ich przewidziane w tym przepisie zwolnienie z kosztów sądowych (por. np. wyrok NSA z 12 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 977/18; wyrok WSA w Warszawie z 14 października 2022 r., sygn. akt VI SA/Wa 1859/22).

Przy czym Wnioskodawca szczególnie podkreślił, że uregulowanie zawarte w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. dotyczy określonej kategorii podmiotów i wynika z funkcji, jaką pełnią. Podmioty te wstępują do spraw z uwagi na określony cel, którym jest ochrona interesu publicznego i tym należy uzasadniać ich zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych. Z treści przepisów ustawy o Rzeczniku jasno wynika, że pełni on taką samą rolę („stoi na straży praw”) oraz posiada analogiczne uprawnienia („wnosi skargi do sądu administracyjnego na prawach przysługujących prokuratorowi”) jak Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka, w zakresie działań podejmowanych na rzecz mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Skoro zatem cel działania Rzecznika jest podobny do celu działania tych podmiotów, należy – zdaniem wnioskodawcy – uznać że również Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców jest objęty zakresem zwolnienia od ponoszenia kosztów sądowych z art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Dodatkowo Rzecznik podniósł, że przepis art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. nie ogranicza praw lub wolności obywatelskich, ani nie ma charakteru kompetencyjnego, stąd zasadniczo dopuszczalna jest taka jego wykładnia, która wykracza poza literalne brzmienie przepisu.

Podsumowując, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców opowiedział się za słusznością stanowiska prezentowanego przez przedstawicieli pierwszej linii orzeczniczej, wnosząc o podjęcie uchwały o treści: „W świetle art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który wniósł skargę w trybie art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku w związku z art. 8 § 3 p.p.s.a. nie ma obowiązku uiszczenia kosztów postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego tą skargą”.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu Sędziów zważył, co następuje:

Wniosek Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców został złożony na podstawie art. 264 § 1 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. W pierwszej kolejności Naczelny Sąd Administracyjny ma zatem obowiązek rozważyć, czy

zostały spełnione ustawowe przesłanki do podjęcia uchwały wyjaśniającej przedstawioną wątpliwość prawną. Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (tzw. uchwały abstrakcyjne). Uchwały te Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie, zgodnie z art. 264 § 1 p.p.s.a. Z kolei art. 264 § 2 p.p.s.a. określa krąg podmiotów legitymowanych do złożenia wniosku o podjęcie takiej uchwały, wśród których znajduje się także Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Podjęcie zatem wskazanej uchwały powinno być poprzedzone analizą przesłanek (podmiotowych i przedmiotowych) warunkujących wydanie tego typu orzeczenia. Od strony podmiotowej (organu legitymowanego do wystąpienia z pytaniem prawnym) rozpoznawany wniosek nie nasuwa zastrzeżeń, budzi on natomiast zasadnicze wątpliwości, gdy chodzi o aspekt przedmiotowy.

Uchwały podejmowane w tym trybie nazwane są uchwałami abstrakcyjnymi ze względu na ich ogólny charakter, oderwany od realiów i stanu faktycznego konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej. Uchwały podejmowane na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. mają istotne znaczenie dla funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, a ich podstawowym celem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów. Przedmiotem abstrakcyjnych uchwał mogą być zatem wyłącznie wątpliwości prawne, a ich zasadniczą przesłanką jest rozbieżność w orzecznictwie wynikająca z odmiennej wykładni tego samego stosowanego prawa (por. R. Hauser, A. Kabat, w: *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 2, s. 22). Uchwałę, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny może więc podjąć tylko wtedy, gdy stosowanie konkretnie określonych przepisów prawa wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przy czym ta rozbieżność nie może być rozumiana jako każdy przypadek wydania odmiennego orzeczenia w danej kategorii spraw. Uwaga ta odnosi się w szczególności do sytuacji, gdy zarzucana rozbieżność dotyczy orzeczeń wydanych przez sądy pierwszej instancji.

Ze względu na normatywnie określone warunki dopuszczalności podjęcia uchwały, jakim jest wzgląd na konieczność usunięcia rozbieżności, przyjmuje się, że to na wnioskodawcy ciąży powinność uzasadnienia, że zachodzą podstawy do jej podjęcia. Szeroko w tej kwestii wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny (w pełnym składzie) w postanowieniu z 1 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OPS 4/17:

„Rozbieżność w stosowaniu przepisów prawa przez sądy administracyjne, w rozumieniu art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a, ma znaczenie normatywne, ponieważ

od jej zaistnienia ustawodawca uzależnił dopuszczalność podjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały służącej wyjaśnieniu tych przepisów. Z tego względu, rozbieżność w stosowaniu przepisów prawa, w rozumieniu powołanego art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., powstaje tylko wtedy, gdy istnieje tożsamość przepisu prawa i stanu faktycznego, do którego sądy administracyjne zastosowały ten przepis. Efektem zaś powstania rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych jest wydawanie przez te sądy różnych rozstrzygnięć na tej samej podstawie prawnej i w takim samym stanie faktycznym albo wydawanie takich samych rozstrzygnięć, ale opartych na różnej wykładni tych samych przepisów prawa. Przedstawione rozumienie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych potwierdza ustawowy cel uprawnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego do podejmowania uchwał na podstawie omawianego art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., którym jest przyjęcie w orzecznictwie sądów administracyjnych jednolitej wykładni przepisów prawa będących przedmiotem wyjaśnienia w drodze uchwały”. Poglądy takie wyraził już wcześniej Naczelny Sąd Administracyjny w innych orzeczeniach, w tym w uchwale pełnego składu sędziów tego Sądu z 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, stwierdzając, że: „Dokonując funkcjonalnej wykładni tych przepisów (art. 15 § 1 pkt 2 i art. 269 § 1 p.p.s.a.), należy dojść do wniosku, że istotą i celem takiej uchwały jest doprowadzenie do sytuacji, w której realnie wyeliminuje ona źródła rozbieżności w orzecznictwie, z powodu których została podjęta.”

Z treści art. 264 § 2 p.p.s.a. wynika, że uchwały abstrakcyjne, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje tylko na wniosek uprawnionego podmiotu. W konsekwencji przyjąć trzeba, że to na wnioskującym o podjęcie uchwały ciąży obowiązek wykazania zaistnienia w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych rozbieżności w stosowaniu przez te sądy określonych przepisów prawa. To ten podmiot jest więc zobowiązany do wykazania, że te rozbieżności rzeczywiście istnieją. W tym miejscu należy jeszcze raz podkreślić, że podstawowym celem wykładni dokonywanej w uchwale abstrakcyjnej jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego poprzez realne wyeliminowanie rozbieżności, z powodu której uchwała zostaje podjęta (zob. uchwała NSA z 16 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09). Wobec tego należy stwierdzić, że rozbieżność o której mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., nie może być rozumiana jako każdy przypadek wydania odmiennego orzeczenia w danej kategorii spraw (odstępowania od ustalonej linii orzeczniczej). Rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych jako podstawa wydania przez NSA uchwały mającej na celu wyjaśnienie określonych wątpliwości prawnych musi być realna. Naczelny Sąd Administracyjny bowiem jest zobowiązany do podejmowania uchwały

na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. tylko wtedy, gdy istnienie stanu rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych ma charakter obiektywny i rzeczywisty, niebudzący jakichkolwiek wątpliwości co do jego zaistnienia. „Nie jest bowiem normatywnie dopuszczalne podejmowanie przez Naczelnego Sąd Administracyjny stosownej uchwały w takich wypadkach, w których rozbieżność jest pozorna (a nie realna) albo przestała istnieć (nie jest aktualna), ponieważ uchwała ta nie służy narzucaniu przez skład powiększony Naczelnego Sądu Administracyjnego własnego sposobu rozumienia przepisów prawa, lecz jedynie ujednolicaniu istniejących dotychczas rozbieżności w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych w zakresie stosowania określonych przepisów prawa.” (tak w postanowieniu NSA (pełnego składu) z 1 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OPS 4/17 oraz także w postanowieniu NSA (składu siedmiu sędziów) z 3 marca 2014 r., sygn. akt II FPS 7/13). Także w uzasadnieniu postanowienia z 8 listopada 2021 r. (sygn. akt I OPS 1/21) Naczelnego Sądu Administracyjnego (w składzie siedmiu sędziów) zaakcentował, iż: „Rozbieżność w orzecznictwie, warunkująca podjęcie uchwały na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., powinna być rzeczywista, a nie pozorna oraz aktualna” (por. także: R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 2). O występowaniu rzeczywistej potrzeby podjęcia uchwały abstrakcyjnej, wymuszającej ujednolicenie stanowisk sądów administracyjnych, można mówić w szczególności wówczas, gdy rozpoznawanie przez NSA środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych nie doprowadziło do jednolicenia orzecznictwa w stosowaniu przepisów prawa administracyjnego (zob. uchwała NSA z 20 maja 2010 r., sygn. akt I OPS 12/09). Chodzi zatem nie tyle o różnicę poglądów prawnych, niejako zarysowaną na tle poszczególnych (jednostkowych), prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych, ale przede wszystkim o powstałą na tym tle tendencję do umacniania się składów orzekających w przyjmowanych przez nie ocenach prawnych (por. postanowienie NSA z 30 października 2007 r., sygn. akt II GPS 1/07). O rozbieżnościach uzasadniających podjęcie uchwały abstrakcyjnej w trybie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., nie mogą świadczyć rozstrzygnięcia o charakterze incydentalnym czy też odosobnione w prezentowanym poglądzie; chodzi o to, by odmienne stanowiska dawały się uzasadnić z porównywalną mocą (zob. postanowienia NSA z: 18 czerwca 2007 r., sygn. akt II FPS 4/06; 3 lutego 2013 r., sygn. akt II FSK 10/13).

W ocenie składu orzekającego (siedmiu sędziów NSA) analizowany wniosek Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców nie spełnia przedmiotowych warunków określonych w art. 15 § 1 pkt 2 i art. 268 p.p.s.a., umożliwiających wydanie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały abstrakcyjnej, mającej

na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wśród tych warunków, jak wskazano wyżej, w doktrynie i judykaturze wymienia się warunek, aby istniały realne (a nie pozorne), rzeczywiste rozbieżności i aby te rozbieżności były trwałe (utrzymujące się) i aktualne. Ponadto wątpliwości i rozbieżności w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawnych powinny zostać sformułowane na tle większej (...) [liczby] spraw, a podmiot uprawniony do złożenia wniosku o podjęcie uchwały powinien wykazać, że obiektywnie postrzegany stan rozbieżności orzecznictwa istnieje w rzeczywistości. We wniosku Rzecznika zaś wskazano jedynie na trzy sprawy, w których NSA stwierdził, iż Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców należy do kręgu podmiotów zwolnionych z mocy ustawy od uiszczania kosztów sądowych na podstawie art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku. Ten pogląd wyrażony w postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 5 sierpnia 2020 r., sygn. akt I GZ 164/20; 24 lutego 2022 r., sygn. akt II GSK 600/21; 23 listopada 2023 r., sygn. akt II FZ 111/23 jest poglądem odosobnionym, ponieważ w pozostałych orzeczeniach NSA takiego poglądu nie podzielono (por. np. postanowienia NSA z: 22 lutego 2024 r., sygn. akt II GZ 26/24; 7 marca 2024 r., sygn. akt II GZ 48/24; 7 marca 2024 r., sygn. akt II GZ 51/24; 12 marca 2024 r. sygn. akt II GZ 22/24; 21 marca 2024 r., sygn. akt II GZ 71/24; 27 marca 2024 r., sygn. akt II OZ 162/24; 4 kwietnia 2024 r., sygn. akt 166/24; 18 kwietnia 2024 r. sygn. akt II GZ 109/24; 9 maja 2024 r., sygn. akt 176/24; 16 maja 2024 r., sygn. akt II GZ 200/24; 15 czerwca 2023 r., sygn. akt II GZ 161/23). Wskazana rozbieżność w aktualnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie istnieje. Rozbieżności tej zatem nie można uznać za trwałą, utrzymującą się i aktualną. Ostatnie bowiem z ww. orzeczeń reprezentujących pogląd, że Rzecznik jest zwolniony z mocy ustawy z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, zapadło 23 listopada 2023 r. Po tej dacie nie odnotowano orzeczeń popierających to stanowisko.

Natomiast drugie przytoczone przez Wnioskodawcę stanowisko, zgodnie z którym Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców nie należy do kręgu podmiotów zwolnionych z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych na podstawie art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a., wyraźnie dominuje w orzecznictwie, a przy tym wyraża aktualne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej kwestii. W bieżących orzeczeniach konsekwentnie akceptuje się tę właśnie ustaloną linię orzeczniczą. Uzasadniając ten pogląd, podkreśla się, że określone implikacje wynikają z treści art. 199 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W przepisie tym została wyrażona ogólna zasada, zgodnie z którą obowiązkiem jest ponoszenie przez strony

kosztów postępowania, w tym kosztów sądowych. Wszystkie odstępstwa od tej zasady, wynikające z regulacji szczególnych, muszą być traktowane jako wyjątki podlegające wykładni ścisłej, a niekiedy wręcz zawężającej (por. M. Jagielska, J. Jagielski, P. Gołaszewski w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 756), przy czym niewątpliwie w wykładni przepisów zawierających wyjątki od zasady ogólnej ponoszenia kosztów postępowania należy mieć na uwadze konstytucyjną zasadę równości, zgodnie z którą wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Jak podkreśla się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego: „opłaty sądowe stanowią rodzaj daniny publicznej, a zwolnienie od ich ponoszenia stanowi odstępstwo od konstytucyjnego obowiązku ich powszechnego i równego ponoszenia, wynikającego z art. 84 Konstytucji RP. Dlatego też mogą być stosowane w sytuacjach wyjątkowych, gdy istnieją uzasadnione powody do przerzucenia ciężaru dotyczącego danej osoby na współobywateli” (por. postanowienie NSA z 20 października 2011 r., sygn. akt II FZ 533/11; postanowienie NSA z 15 grudnia 2016 r., sygn. akt II FZ 820/16).

Udział prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców został uregulowany w art. 8 p.p.s.a., który zapewnia tym podmiotom udział w każdym toczącym się postępowaniu, umożliwia wniesienie skargi, skargi kasacyjnej, zażalenia oraz skargi o wznowienie postępowania, przyznając tym podmiotom prawa strony. Natomiast zgodnie z art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. nie mają obowiązku uiszczenia kosztów sądowych prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka. Regulacja zawarta w tym przepisie określa zatem zakres podmiotowego zwolnienia od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych. Literalna treść przepisu art. 239 pkt 2 p.p.s.a. nie daje podstaw do różnicowania, czy podmioty instytucjonalne działają w danej sprawie we własnym imieniu czy też włączają się do cudzej sprawy ze względu na konieczność ochrony porządku prawnego. Dlatego też regulację zawartą w tym przepisie należy odczytywać całościowo i uznać, że zwolnienie prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka z uiszczania kosztów sądowych ma charakter podmiotowy. Ma ono miejsce bez względu na przedmiot sprawy, jak również charakter, w jakim bierze on udział w danej sprawie. Zwolnienie od obowiązku uiszczania kosztów sądowych nie odnosi się do niewymienionego w treści tego przepisu Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Co więcej przepis art. 239 1 pkt 2 p.p.s.a. ma charakter szczególny, zatem jego wykładnia winna być zawężająca a nie rozszerzająca, a dla uznania danego podmiotu za ustawowo zwolniony od obowiązku ponoszenia kosztów postępowania dany przepis szczególny musi wprost wyrażać zwolnienie podmiotowe.

Dotyczy to również przepisów ustaw szczególnych. Innymi słowy, dla uznania zwolnienia danego podmiotu od kosztów postępowania dany przepis szczególny musi wprost ten podmiot wskazywać.

Za taki przepis nie może zostać uznany art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku, na który powoływał się we wniosku Rzecznik. Zgodnie z nim w zakresie ochrony praw przedsiębiorców Rzecznik może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi i skargi kasacyjne do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi. Z przepisu tego nie wynika jednak zwolnienie Rzecznika od ponoszenia kosztów sądowych. Określone w art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku uprawnienia Rzecznika nie stanowią więc wystarczającej podstawy do uznania, że Rzecznik jest objęty zakresem art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. W orzecznictwie NSA szczególnie podkreśla się, że analogicznie jak w art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku zostały uregulowane w art. 8 § 1 i § 2 p.p.s.a. uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, uczestniczących w postępowaniu na prawach strony. Jednak mimo to, te podmioty zostały wymienione w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. jako zwolnione od kosztów sądowych z mocy ustawy. Takiego uregulowania w stosunku do Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców natomiast brak (tak przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w postanowieniach z 21 marca 2024 r., sygn. akt II GZ 91/24, II GZ 77/24, II GZ 92/24 czy też w postanowieniu z 4 kwietnia 2024 r., sygn. akt II OZ 166/24).

W świetle zatem treści art. 199 p.p.s.a., statuującej zasadę samodzielnego ponoszenia przez strony kosztów postępowania sądownoadministracyjnego związanych z ich udziałem w sprawie, przepis art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy o Rzeczniku nie stanowi wystarczającej podstawy do stwierdzenia, że zasada ta w odniesieniu do Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców ulega modyfikacji, ponieważ brak jest przepisu szczególnego, który – tak jak w odniesieniu do prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka – wskazywałyby, że Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców zwolniony jest od ponoszenia kosztów. Wszelkie bowiem odstępstwa od art. 199 p.p.s.a., a wynikające z art. 239 p.p.s.a., muszą być traktowane jako wyjątki podlegające wykładni ścisłej, a niekiedy wręcz zawężającej (por. postanowienia NSA z: 16 listopada 2007 r., sygn. akt II OZ 1167/07; 24 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OZ 326/12).

Zarówno zatem z ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i z ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców nie wynika normatywna podstawa do zwolnienia Rzecznika od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych (por. postanowienie NSA z 18 kwietnia 2024 r., sygn. akt II GZ 109/24).

W konsekwencji rozbieżności wskazanej przez Wnioskodawcę nie można uznać za trwałą, utrzymującą się i aktualną. Przeciwnie, linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego (aż do dnia dzisiejszego) została ukształtowana w sposób jednolity i trwały, zgodnie z wyżej przedstawionym poglądem.

W podsumowaniu stwierdzić trzeba, że ze wskazanych wyżej powodów odmowa podjęcia uchwały jest uzasadniona, gdyż powołane we wniosku Rzecznika przepisy prawa nie wywołują aktualnie realnych i utrzymujących się rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jako sądu administracyjnego ostatniej instancji.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 267 p.p.s.a., postanowił odmówić podjęcia wnioskowanej przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców uchwały, gdyż nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości sformułowanych we wniosku o jej podjęcie

3

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku

**z dnia 29 sierpnia 2023 r.
(II SA/Bk 466/23)**

Przewodniczący: sędzia WSA Grzegorz Dudar

*Sędziowie: asesor sądowy WSA Marta Joanna Czubkowska (sprawozdawca),
WSA Małgorzata Roleder*

Decyzja wydana w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym uzasadnia zastosowanie trybu z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1495 ze zm.), albowiem potwierdza fakt zabudowania nieruchomości budynkiem przeznaczonym na cele mieszkaniowe w dniu 1 stycznia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku u z n a ł skargę C.G. i J.G. na postanowienie Wojewody Podlaskiego z dnia 9 maja 2023 r. nr (...) w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia w sprawie przekształcenia prawa

użytkowania wieczystego w prawo własności i na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634) uchylił zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające jego wydanie postanowienie Starosty Augustowskiego z dnia 24 lutego 2023 r. nr (...) oraz na podstawie art. 200 powyższej ustawy z sądził od Wojewody Podlaskiego solidarnie na rzecz skarżących C.G. i J.G. kwotę sześćset czternaście złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

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

Skarga została wywiedziona na podstawie następujących okoliczności.

We wniosku z 11 stycznia 2023 r. C. i J. G. wystąpili do Starosty Augustowskiego o wydanie na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1495 ze zm.; dalej: ustawa) zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w odniesieniu do nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, w użytkowaniu wieczystym wnioskodawców, położonej w Augustowie przy ul. (...), obręb 4, oznaczonej jako działka (...) o powierzchni 0,2418 ha, dla której SR w Augustowie prowadzi księgę wieczystą nr (...). Do wniosku dołączono decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Augustowie z 28 października 2022 r. o legalizacji samowolnie wybudowanego budynku mieszkalnego, o powierzchni użytkowej 53,00 m², na przedmiotowej nieruchomości, wydaną w tzw. uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym.

Postanowieniem z 24 lutego 2023 r., nr (...) Starosta Augustowski, działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy, odmówił wydania zaświadczenia. W motywach rozstrzygnięcia organ wskazał, że wnioskowana nieruchomość nie jest i na dzień 1 stycznia 2019 r. nie była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jak również w stosunku do niej nie została wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. O ile warunek oddania do użytkowania budynku mieszkalnego został spełniony, o tyle nie został on wybudowany zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W ocenie organu nie zostały zatem spełnione przesłanki określone w art. 13 ust. 1 ustawy, warunkujące wydanie zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przedmiotowej nieruchomości.

Zażalenie na powyższe postanowienie wnieśli C. i J. G., zarzucając rażące naruszenie art. 13 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1 ust. 1, 2 i 3 ustawy oraz art. 6, art. 7

i 77 § 1 i art. 80 k.p.a. Zdaniem odwołujących zaskarżone postanowienie zostało wydane przedwcześnie, bez wyjaśnienia wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych i prawnych. Podnieśli, że do wniosku o wszczęcie postępowania została dołączona decyzja legalizująca samowolnie wybudowany budynek mieszkalny na działce nr (...) wydana w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym. Procedura taka dotyczy obiektów budowlanych, dla których od ukończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat. W zaistniałej sytuacji faktycznej bezsporne jest zatem, że obiekt oddany do użytku jako budynek mieszkalny na mocy przepisów legalizacyjnych w procedurze uproszczonej siłą rzeczy musiał istnieć na gruncie 1 stycznia 2019 r. W związku z powyższym Starosta Augustowski winien był wydać stosowne zaświadczenie będące podstawą stwierdzenia przekształcenia, uwzględniając stan faktyczny na dzień 1 stycznia 2019 r. W ocenie odwołujących legalizacja samowoli budowlanej jako tryb naprawczy zastępuje procedury prowadzone w postępowaniu oficjalnym, co sprawia, że zachowany jest wymóg wynikający wprost z art. 1 ust. 1 ustawy. Wskazując na powyższe, odwołujący wniesli o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji celem ponownego rozpatrzenia i wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przedmiotowej nieruchomości.

Wojewoda Podlaski postanowieniem z 9 maja 2023 r. nr (...) utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

W uzasadnieniu wskazano, że przepis art. 13 ust. 1 ustawy reguluje tzw. opóźnione przekształcenie. Organ podniósł, że w doktrynie wskazuje się, że zasady stosowania tego przepisu są takie same, jak przepisów dotyczących przekształcenia na zasadach ogólnych, a jedyną różnicą jest tylko data przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, gdyż w tym wypadku datą tą nie jest dzień 1 stycznia 2019 r., a jest nią data oddania budynku mieszkalnego do użytkowania. Zawarcie w ustawie regulacji przewidzianej w art. 13 ust. 1 w dodatkowy sposób świadczy o intencjach, jakie przyświecały ustawodawcy przy uchwalaniu tej ustawy. Z uzasadnienia projektu wynika, że wołą projektodawcy było usprawnienie dotychczasowych procesów przekształcania praw użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych budynkami mieszkalnymi (w szczególności na rzecz członków wspólnot mieszkaniowych) i wyeliminowanie powstawania w przyszłości problemów z wykonywaniem i przekształcaniem praw na tego rodzaju gruntach. Zasadniczym przy tym celem ustawy była eliminacja istniejących praw współużytkowania wieczystego oraz zapobieżenie powstawaniu udziałów w tym prawie w przyszłości (zob. uzasadnienie projektu ustawy VIII 2673).

Z materiału dowodowego zgromadzonego w przedmiotowej sprawie wynika, że aktem notarialnym z 12 czerwca 2013 r. C. i J. G. nabyli na prawach

wspólności ustawowej majątkowej małżeńskiej od spółki Polskie Koleje Państwowe S.A. z siedzibą w Warszawie prawo użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości, oznaczonej jako działka nr (...) o pow. 0,2418 ha. Decyzją z 28 października 2022 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Augustowie zalegalizował samowolnie wybudowany budynek mieszkalny o powierzchni użytkowej 53,00 m² na przedmiotowej działce. Decyzja ta stała się ostateczna 6 grudnia 2022 r. Ponadto w piśmie z 30 grudnia 2022 r. PINB w Augustowie stwierdził, że zgodnie z art. 49i ust. 2 ustawy – Prawo budowlane, decyzja o legalizacji stanowi podstawę użytkowania obiektu budowlanego, w tym przypadku budynku mieszkalnego. Z dniem uzyskania przez nią klauzuli ostateczności inwestor – J. G. mógł przystąpić do użytkowania budynku zgodnie z jego przeznaczeniem, tj. budynku mieszkalnego.

Organ odwoławczy stwierdził, że prawidłowo organ pierwszej instancji uznał, że nie zostały spełnione wszystkie warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy. O ile bezsporny jest fakt oddania do użytku 6 grudnia 2022 r. budynku mieszkalnego posadowionego na nieruchomości oznaczonej jako działka nr (...), to nie jest spełniony wymóg zabudowy nieruchomości budynkiem mieszkalnym zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania. Powyższe wynika wprost z zaświadczenia Burmistrza Miasta Augustowa z 13 kwietnia 2023 r., w którym stwierdzono, że działka nr (...) nie jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Ponadto wskazano, że w 2013 r. (tj. od daty wyodrębnienia ww. działki) nie zostały wydane żadne decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Wskazano przy tym, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Augustowa przyjętego uchwałą nr XXXV/324/17 Rady Miejskiej w Augustowie z 30 maja 2017 r., zmienionego uchwałą nr XXXIX/402/2021 Rady Miejskiej w Augustowie 2 września 2021 r., przedmiotowa nieruchomość położona jest na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej.

Odnosząc się do zarzutów zażalenia, wskazano, że ustawodawca w przepisie art. 13 ust. 1 ustawy odnosi się do sytuacji dotyczącej rozpoczętej inwestycji budowlanej, trwającej i formalnoprawnie niezakończonych przed 31 grudnia 2018 r., która musi być zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Braku spełnienia tej przesłanki ustawowej nie konwaliduje fakt, że przedmiotowa nieruchomość położona jest na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, albowiem studium nie jest aktem prawa miejscowego. Mimo że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako akt polityki przestrzennej wiąże w późniejszym

etapie organ uchwalający plan, to nie można zaakceptować rozwiązania, które pozwala na ustalenie przeznaczenia nieruchomości na podstawie studium. W związku z powyższym nie można zgodzić się ze stanowiskiem odwołujących, że uzyskana decyzja legalizacyjna samowolę budowlaną znosi ustawowy wymóg zgodności zabudowy zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Natomiast zgodzić się należy ze stanowiskiem organu pierwszej instancji, że w trybie uproszczonego postępowania legalizacyjnego nie jest wymagane zaświadczenie o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedmiotowe zaświadczenie wymagane jest w pełnym postępowaniu legalizacyjnym, zgodnie z art. 48b ustawy – Prawo budowlane. Uproszczona procedura legalizacyjna dotyczy budowy obiektu budowlanego, jeżeli od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat. Wobec faktu wydania decyzji legalizacyjnej 28 października 2022 r., należy uznać, że przedmiotowy budynek mieszkalny znajdował się na nieruchomości w dniu 1 stycznia 2019 r., ale sama nieruchomość nie była, w świetle przepisów ustawy – Prawo budowlane, nieruchomością zabudowaną, co potwierdza umowa kupna sprzedaży z 2013 r. Tym samym fakt istnienia w dniu 1 stycznia 2019 r. niezalegalizowanego budynku mieszkalnego usytuowanego na przedmiotowej nieruchomości nie podważa prawidłowej oceny organu pierwszej instancji o braku spełnienia ustawowych przesłanek warunkujących wydanie zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w odniesieniu do nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, w użytkowaniu wieczystym odwołujących. Podniesiono, że art. 1 ustawy dotyczy nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, które w dniu 1 stycznia 2019 r. oddane były do użytku jako budynki mieszkalne zgodnie z przepisami ustawy – Prawo budowlane. Przy czym w regulacji tej brak wymogu zgodności zabudowy mieszkaniowej z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Reasumując, organ odwoławczy stwierdził, że w dacie orzekania przez organ pierwszej instancji brak było podstaw do uwzględnienia wniosku o wydanie zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości zabudowanej na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów z uwagi na niespełnienie wszystkich przesłanek ustawowych.

Skarżę na to postanowienie do sądu administracyjnego wniosli C. i J. G. i zarzucili naruszenie art. 13 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1 ust. 1, 2 i 3 ustawy oraz art. 6, 7, 77 § 1 i 80 k.p.a. Wskazując na te naruszenia, wniosli o uchylenie

zaskarżonego postanowienia oraz postanowienia organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu skargi podtrzymano stanowisko zawarte w zażaleniu, a mianowicie, że obiekt oddany do użytku jako budynek mieszkalny na mocy przepisów legalizacyjnych w procedurze uproszczonej siłą rzeczy musiał istnieć na gruncie w dniu 1 stycznia 2019 r., jednak nie w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego czy nawet decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Legalizacja samowoli budowlanej jako tryb naprawczy zastępuje procedury prowadzone w postępowaniu oficjalnym. Zachowany jest zatem wymóg wynikający wprost z art. 1 ust. 1 ustawy. Ponadto zdaniem skarżących istotną okolicznością jest fakt, że teren, na którym położona jest nieruchomość, jest zgodnie z ustaleniami studium przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną.

Organ w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie i podtrzymał swoje stanowisko zawarte w zaskarżonym postanowieniu.

W piśmie procesowym z 3 lipca 2023 r. pełnomocnik skarżących dodatkowo zarzucił naruszenie:

– art. 219 w zw. z art. 144 w zw. z art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 218 § 1 oraz art. 218 § 2 k.p.a., poprzez utrzymanie w mocy postanowienia organu pierwszej instancji, mimo że postanowienie to naruszało art. 218 § 1 i § 2 k.p.a. poprzez niezbadanie treści ewidencji gruntów i budynków dla działki nr (...) położonej w Augustowie, obręb 4, ze względu na sposób użytkowania budynku mieszkalnego skarżących wybudowanego na nieruchomości objętej wnioskiem, co mogło mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia, gdyż skutkowało odmową wydania zaświadczenia bez przeprowadzenia analizy podstaw do wydania zaświadczenia w oparciu o art. 1 ust. 1 ustawy niezależnie od podstawy z art. 13 ust. 1 ustawy;

– art. 219 w zw. z art. 144 w zw. z art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 218 § 2 k.p.a., poprzez utrzymanie w mocy postanowienia organu pierwszej instancji, mimo że postanowienie to naruszało art. 218 § 2 k.p.a. poprzez niewyjaśnienie w żaden sposób kwestii przeznaczenia, charakteru budynku zlokalizowanego na nieruchomości stanowiącej działkę nr (...) położonej w Augustowie, obręb 4 jako mieszkalnego według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r., mimo że z decyzji z 28 października 2022 r. wynika, że na przedmiotowej nieruchomości od ponad 20 lat znajduje się wybudowany budynek mieszkalny;

– art. 219 w zw. z art. 144 w zw. z art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a., poprzez utrzymanie w mocy postanowienia organu pierwszej instancji, mimo że postanowienie to, jak również postanowienie Wojewody zostały wydane w wyniku błędnej oceny dowodu z umowy kupna-sprzedaży z 2013 r., który nie dawał i nie mógł dawać, podstaw do oceny, że nieruchomość stanowiąca działkę nr (...) nie była zabudowana budynkiem

mieszkalnym w dniu 1 stycznia 2019 r. w świetle ustawy – Prawo budowlane, a co mogło mieć wpływ na treść postanowienia, albowiem doprowadziło do błędnego przekonania organu, że nieruchomość stanowiąca działkę nr (...) nie była zabudowana w dniu 1 stycznia 2019 r., a w konsekwencji odmowy wydania zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności; dokonania wewnątrznie sprzecznych ustaleń faktycznych, z których wynika zarówno, że zalegalizowany budynek mieszkalny niewątpliwie musiał i znajdował się na nieruchomości stanowiącej działkę nr (...) w dniu 1 stycznia 2019 r. (co organ przyznaje), a jednocześnie że nieruchomość stanowiąca działkę nr (...) w dniu 1 stycznia 2019 r. nie była nieruchomością zabudowaną budynkiem mieszkalnym, co mogło mieć wpływ na treść postanowienia, albowiem doprowadziło do błędnego przekonania organu, że nieruchomość stanowiąca działkę nr (...) nie była zabudowana w dniu 1 stycznia 2019 r.;

– art. 1 ust. 1 w zw. z art. 4 ust 2 pkt 2 ustawy, poprzez jego niezastosowanie, tj. niewydanie zaświadczenia o przekształceniu w stanie faktycznym, z którego wynika, że nieruchomość stanowiąca działkę nr (...) była zabudowana na cele mieszkaniowe w dniu 1 stycznia 2019 r., przepis zaś nie stanowi, aby warunkiem przekształcenia było uprzednie uzyskanie zezwolenia na użytkowanie budynku;

– art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy, poprzez błędną wykładnię gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe polegające na uznaniu, że za grunt zabudowany na cele mieszkaniowe należy uznać wyłącznie taki grunt, na którym wybudowany budynek uzyskał zezwolenie na użytkowanie zgodnie z ustawą – Prawo budowlane do dnia 1 stycznia 2019 r., podczas gdy przepis art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy warunku zezwolenia na użytkowanie nie zastrzega;

– art. 3 ust. 2a ustawy – Prawo budowlane poprzez błędne uznanie, że nieruchomość stanowiąca przedmiot wniosku o wydanie zaświadczenia nie była zabudowana budynkiem mieszkalnym jednorodinnym w rozumieniu przepisu art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy, podczas gdy budynek wybudowany na działce był obiektem budowlanym trwale związanym z gruntem, wydzielonym z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, posiadał fundamenty i dach (spełniał cechy budynku w rozumieniu ustawy – Prawo budowlane) oraz był budynkiem mieszkalnym jednorodinnym, gdyż był budynkiem wolnostojącym, służył zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowił konstrukcyjnie samodzielną całość i dlatego też kwalifikował się do uproszczonego postępowania legalizacyjnego;

– art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, poprzez niewydanie zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej działkę nr (...) położoną w Augustowie, obręb 4, mimo że znajdujący się na nieruchomości

budynek został wybudowany przed 1 stycznia 2019 r., ma charakter mieszkaniowy, nieruchomość gruntowa zaś objęta wnioskiem została oddana skarżącym w użytkowanie wieczyste.

Wskazując na powyższe naruszenia pełnomocnik wniósł o uchylenie postanowień organów obydwu instancji oraz zasądzenie od organu na rzecz skarżących kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wskazać należy, że niniejsza sprawa została rozpoznana przez sąd w trybie uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 3 i art. 120 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634; dalej: p.p.s.a.).

Przedmiotem kontroli sądu w sprawie niniejszej jest postanowienie Wojewody Podlaskiego utrzymujące w mocy postanowienie Starosty Augustowskiego o odmowie wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania w prawo własności w odniesieniu do nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, w użytkowaniu wieczystym C. i J. G., położonej w Augustowie przy ul. (...), obręb 4, oznaczonej jako działka (...) o pow. 0,2418 ha, dla której SR w Augustowie prowadzi księgę wieczystą nr (...).

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1495 ze zm.; dalej: ustawa). Ustawodawca w akcie tym przewidział dwa zasadnicze tryby przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Pierwszy z nich to tryb przekształcenia na zasadach ogólnych (*ex lege*) przewidziany w art. 1 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tą regulacją z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów.

Drugi tryb, tzw. opóźnione przekształcenie, uregulowany jest w art. 13 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli po dniu 1 stycznia 2019 r. na gruncie będącym w użytkowaniu wieczystym zabudowanym na cele mieszkaniowe, w rozumieniu art. 1 ust. 2 zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, budynek mieszkalny zostanie oddany do użytkowania w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.), prawo użytkowania wieczystego tego gruntu przekształca się w prawo własności gruntu z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania. Przepisy art. 2 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.

Podstawę prawną rozstrzygnięcia wydanego w sprawie niniejszej stanowił przepis art. 13 ust. 1 ustawy. Istotną, bezsporną okolicznością faktyczną w sprawie niniejszej jest zaś to, że w dniu 28 października 2022 r. PINB w Augustowie zalegalizował w uproszczonej procedurze legalizacyjnej samowolnie wybudowany budynek mieszkalny o powierzchni 53 m² na przedmiotowej nieruchomości. Decyzja ta stała się ostateczna 6 grudnia 2022 r. Oznacza to, że na dzień 1 stycznia 2019 r. wnioskowana nieruchomość była zabudowana na cele mieszkaniowe, przy czym zabudowa ta nie była zalegalizowana.

Organy odwoławczy, odmawiając wydania zaświadczenia, dokonał następującej interpretacji ww. przepisów w kontekście uzyskanej przez skarżących decyzji legalizacyjnej wydanej w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym:

- warunkami opóźnionego przekształcenia są: oddanie budynku mieszkalnego do użytkowania zgodnie z przepisami ustawy – Prawo budowlane oraz zgodność tej zabudowy z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania;

- uzyskanie decyzji w trybie uproszczonego postępowania legalizacyjnego nie znosi ustawowego wymogu zgodności zabudowy z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy;

- tryb z art. 13 ust. 1 ustawy odnosi się do rozpoczętej inwestycji budowlanej, trwającej i formalnoprawnie niezakończonych przed 31 grudnia 2018 r.;

- przekształcenie na zasadach ogólnych dotyczy nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, które w dniu 1 stycznia 2019 r. oddane były do użytkowania jako budynki mieszkalne zgodnie z przepisami ustawy – Prawo budowlane;

- w art. 1 ust. 1 ustawy brak jest wymogu zgodności zabudowy mieszkaniowej z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego;

- zasady stosowania art. 13 ustawy są takie same jak przepisów dotyczących przekształcenia na zasadach ogólnych, jedyną różnicą jest data przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, którą jest data oddania budynku mieszkalnego do użytkowania.

Odnosząc tę wykładnię do stanu faktycznego sprawy organ odwoławczy stwierdził, że nie zostały spełnione wszystkie warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy. Spełniony został warunek oddania do użytkowania 6 grudnia 2022 r. budynku mieszkalnego posadowionego na nieruchomości oznaczonej jako działka nr (...). Nie został natomiast spełniony wymóg zabudowy przedmiotowej nieruchomości budynkiem mieszkalnym zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania. Stwierdzono przy tym, że w sprawie nie mógł

być zastosowany tryb z art. 1 ustawy, gdyż na przedmiotowej działce w dniu 1 stycznia 2019 r. usytuowany był niezalegalizowany budynek mieszkalny.

Z kolei skarżący przedstawili następującą wykładnię tych regulacji:

– warunkiem przekształcenia *ex lege* na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy nie jest zgodność wybudowanego przed laty budynku mieszkalnego z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy. Z przepisu tego też nie wynika warunek wybudowania budynku w oparciu o decyzję o pozwoleniu na budowę. Ustawa nie warunkuje przekształcenia na zasadach ogólnych od tego, czy budynek istniejący i wybudowany według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. został oddany do użytkowania;

– kwestia wydania decyzji legalizacyjnej ma znaczenie w przypadku przekształcenia opóźnionego w sytuacji samowoli budowlanej powstałej po 1 stycznia 2019 r., wówczas gdy legalizacja jest dokonywana na zasadach ogólnych i w takiej sytuacji bada się zgodność z planem miejscowym;

– przekształcenie opóźnione dotyczy takich budynków mieszkalnych, które są bądź to w trakcie budowy według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. bądź ich budowa rozpoczyna się po 1 stycznia 2019 r.

Odnosząc stan faktyczny sprawy do takiej wykładni, skarżący stwierdzili, że do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej działkę nr (...) we własność doszło *ex lege* w dniu 1 stycznia 2019 r., albowiem w tym dniu na nieruchomości znajdował się wybudowany budynek pełniący funkcję mieszkalną. Budynek ten został zalegalizowany w uproszczonym trybie legalizacyjnym decyzją z 28 października 2022 r., co oznacza, że musiał być wybudowany przed 20 laty i ma charakter budynku mieszkalnego. Budynek bezsprzecznie zatem został wybudowany do dnia 1 stycznia 2019 r. Zdaniem skarżących w niniejszej sprawie zachodzą wszelkie podstawy do przyjęcia, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej działkę zabudowaną nastąpiło z mocy prawa w dniu 1 stycznia 2019 r. W konsekwencji poszukiwanie podstaw do wydania zaświadczenia w instytucji przekształcenia opóźnionego było zbędne.

W świetle tych stanowisk stwierdzić należy, że rozstrzygnięcie niniejszej sprawy sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest przekształcenie prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości oznaczonej jako działka nr (...), a jeżeli tak, to w jakim trybie, tj. czy na zasadach ogólnych, czy w trybie opóźnionego przekształcenia.

Zdaniem sądu tryb przekształcenia *ex lege* dotyczy nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe na dzień 1 stycznia 2019 r. Zastosowanie tego trybu nie jest uzależnione od spełnienia żadnych innych warunków. Irrelevantne są zatem wszelkie inne okoliczności. Słusznie podnoszą skarżący, że przekształcenie w tym trybie nie zostało uzależnione od tego, czy

wybudowany budynek mieszkalny jest zgodny z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy. Z przepisu tego też nie wynika warunek wybudowania budynku w oparciu o decyzję o pozwoleniu na budowę. Ustawa nie warunkuje przekształcenia na zasadach ogólnych od tego, czy budynek istniejący i wybudowany według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r. został oddany do użytkowania. Wbrew temu co przyjął organ, ustawa nie wprowadza wymogu, aby budynek mieszkalny był wybudowany legalnie. Skoro ustawa takiego warunku nie ustanawia, to nie jest możliwe uzależnianie od niego wydania wnioskowego zaświadczenia. W orzecznictwie przyjmuje się, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność dotyczy zasadniczo kwestii cywilistycznej, a przy tym związanej wybitnie z prawem rzeczowym. Z uwagi zaś, że normy prawa rzeczowego – jako dotyczące praw bezwzględnych – muszą być wykładane ściśle, zasadę tę należy odnieść również do wykładni przepisów bezpośrednio regulujących przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (zob. wyrok NSA z 28 lipca 2022 r., I OSK 1938/21, CBOSA).

Z kolei opóźnione przekształcenie dotyczy gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi po dniu 1 stycznia 2019 r., a momentem przekształcenia będzie oddanie budynku do użytkowania zgodnie z przepisami ustawy – Prawo budowlane. Ustawodawca w przypadku tego przekształcenia wprowadził wymóg zabudowy zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy. Warunki te, zdaniem sądu, wskazują na intencję ustawodawcy, aby zabudowa po dniu 1 stycznia 2019 r. była legalna.

Organy w sprawie niniejszej skupiły się na ocenie spełnienia przesłanek opóźnionego przekształcenia z tego względu, że do wniosku została dołączona decyzja legalizacyjna wydana w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym. Odnosząc się do tego, wskazać należy, że na datę wejścia w życie ustawy przekształceniowej – 20 lipca 2018 r. w ustawie – Prawo budowlane uregulowane były następujące sposoby oddania budynku do użytkowania:

1) zawiadomienie o zakończeniu budowy i brak wniesienia sprzeciwu – art. 54;

2) uzyskanie ostatecznego pozwolenia na użytkowanie budynku – art. 59;

3) zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego i brak wniesienia sprzeciwu – art. 79.

We wszystkich tych trzech sytuacjach konieczną przesłanką oddania budynku do użytkowania jest zgodność z planem albo decyzją o warunkach zabudowy.

Instytucja uproszczonego postępowania legalizacyjnego została wprowadzona 19 września 2020 r. wskutek nowelizacji ustawy – Prawo budowlane

(art. 49f). W doktrynie podnosi się, że ta nowelizacja skomplikowała diametralnie stan prawny dotyczący opóźnionego przekształcenia (zob. M. Gdesz, *Mechanizm opóźnionego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego*, publ. Lex). Uproszczona procedura legalizacyjna dotyczy budynków, w odniesieniu do których od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat. Przesłanką legalizacji nie jest w tym przypadku zgodność z planem czy decyzją o warunkach zabudowy, a istotnym dokumentem jest ekspertyza techniczna sporządzona przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane, wskazująca, czy stan techniczny obiektu budowlanego:

- a) nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz
- b) pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodne z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania.

Zdaniem sądu, uproszczona procedura legalizacyjna nie mogła skomplikować sytuacji z przekształceniem opóźnionym. Trudno bowiem przyjąć, że dyspozycją art. 13 ust. 1 ustawy, objęta jest procedura, która nie obowiązywała w dacie uchwalania ustawy przekształceniowej. Dlatego zdaniem sądu ten tryb legalizacji nie stanowi sposobu oddania do użytkowania warunkującego opóźnione przekształcenie.

W ocenie sądu decyzja wydana w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym uzasadnia zastosowanie w niniejszej sprawie trybu z art. 1 ust. 1 ustawy, albowiem potwierdza fakt zabudowania przedmiotowej nieruchomości budynkiem przeznaczonym na cele mieszkaniowe w dniu 1 stycznia 2019 r. Jak już wykazano powyżej, przekształcenie *ex lege* warunkowane jest jedynie istnieniem na nieruchomości w dniu 1 stycznia 2019 r. zabudowy mieszkaniowej. Jak przyjmuje się w orzecznictwie, zastosowanie tego trybu możliwe jest w stosunku do nieruchomości zabudowanej na cele mieszkaniowe w rozumieniu funkcjonalnym (zob. wyrok NSA z 12 maja 2022 r., I OSK 1738/21, CBOSA). Podstawowym środkiem dowodowym potwierdzającym funkcję zabudowy jest wpis w ewidencji gruntów i budynków. W przypadku nielegalnej zabudowy (co miało miejsce w sprawie niniejszej) brak jest takiego dowodu. Takie stany faktyczne wymuszają przeprowadzenie uproszczonej procedury legalizacyjnej. Przy czym, jak już wykazano powyżej, decyzja legalizacyjna wydana w tym trybie nie oznacza spełnienia warunku opóźnionego przekształcenia w postaci oddania zabudowy do użytkowania. Zdaniem sądu taka decyzja jest środkiem dowodowym, który potwierdza istnienie na przedmiotowej działce zabudowy mieszkaniowej w dniu 1 stycznia 2019 r.

W świetle powyższego sąd podziela stanowisko skarżących, że w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy zachodzą podstawy do przyjęcia, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej działkę zabudowaną nastąpiło z mocy prawa w dniu 1 stycznia 2019 r.,

a poszukiwanie podstaw do wydania zaświadczenia w instytucji przekształcenia opóźnionego było błędne.

Ze względu na powyższe, zaskarżone postanowienie oraz postanowienie organu pierwszej instancji na zasadzie art. 145 § 1 pkt. 1 lit. a/ p.p.s.a. podlegały uchyleniu. Przy ponownym rozpoznaniu wniosku organ zastosuje się do powyższych, wskazanych w uzasadnieniu, uwag. O kosztach orzeczono na zasadzie art. 200 p.p.s.a. Do kosztów tych zaliczono wpis od skargi – 100 zł; koszty zastępstwa procesowego jednego pełnomocnika w wysokości 480 zł – art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c/ rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 265 ze zm.) oraz opłatę skarbową od dwóch pełnomocnictw – 34 zł.

4

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 13 marca 2024 r.
(III FSK 945/23)

Przewodniczący: sędzia NSA Krzysztof Winiarski (sprawozdawca)

Sędziowie: NSA Sławomir Presnarowicz, del. WSA Anna Sokołowska

1. Przez całość techniczno-użytkową w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. b/ ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409), w brzmieniu obowiązującym przed 28 czerwca 2015 r., należy rozumieć zespół nierozzerwanie powiązanych ze sobą systemów i urządzeń, które kumulatywnie służą osiągnięciu lub osiąganiu wyznaczonego celu gospodarczego, przy czym żaden z elementów takiego kompleksu urządzeń nie może pełnić samodzielnych funkcji, dla których zestaw ten został wytworzony, a odłączenie któregokolwiek z nich czyni niemożliwym eksploatację pozostałej części.

2. Przez urządzenie budowlane niewymienione wprost w art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.) w zw. z art. 1a ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.) należy rozumieć urządzenia techniczne:

1) niebędące instalacjami, o których mowa w art. 3 pkt 1 p.b., jak też budynkiem, budowlą w rozumieniu art. 3 pkt 3 p.b., załącznika do tej ustawy lub innej ustawy zawierającej przepisy prawa budowlanego, a także obiektem małej architektury;

2) funkcjonalnie powiązane z budynkiem lub budowlą w znaczeniu wymienionym w pkt 1;

3) pełniące funkcję służebną wobec budynku lub budowli wymienionej w pkt 1;

4) zapewniające możliwość użytkowania budynku lub budowli wymienionej w pkt 1 zgodnie z ich przeznaczeniem i tylko wówczas, gdy związek użytkowy urządzenia technicznego z takim obiektem budowlanym jest konieczny dla realizacji funkcji tegoż obiektu oraz bezpośredni (nie będąc urządzeniem budowlanym urządzenia techniczne jedynie usprawniające eksploatację obiektu identyfikowanego jako oddzielna budowla, poprawiające warunki pracy, np. taśmociągi, suwnice, terminale komputerowe, kasy fiskalne);

5) wzniesione z użyciem wyrobów budowlanych;

6) użytkowo/funkcjonalnie powiązane z konkretnym budynkiem lub konkretną budowlą w znaczeniu opisanym w pkt 1, tj. skonkretyzowanym przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Naczelny Sąd Administracyjny u z n a ł skargę kasacyjną P. S.A. z siedzibą w K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 października 2022 r., sygn. akt III SA/Wa 518/22, w sprawie ze skargi P. S.A. z siedzibą w K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 28 grudnia 2021 r., nr (...), w przedmiocie podatku od nieruchomości za 2016 r. i na podstawie art. 188 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ oraz lit. c/ ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) u c h y ł i ł zaskarżony wyrok w całości oraz u c h y ł i ł zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 28 grudnia 2021 r., nr (...), a ponadto na podstawie art. 200, art. 203 pkt 1 i art. 209 ww. ustawy z a s ą d z i ł od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie na rzecz P. S.A. z siedzibą w K. kwotę osiemdziesiąt tysięcy sześćset pięćdziesiąt pięć złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

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

Zaskarżonym wyrokiem z 20 października 2022 r., sygn. akt III SA/Wa 518/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę P. S.A. z siedzibą

w K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 28 grudnia 2021 r., nr (...), w przedmiocie podatku od nieruchomości za 2016 r. (Wymieniony wyrok, jak również inne przytoczone w niniejszym uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych, publikowane są CBOSA.)

Rozstrzygnięcie zapadło w następującym stanie faktycznym.

Do Burmistrza O. 17 lutego 2016 r. wpłynęła korekta deklaracji na podatek od nieruchomości za 2016 r. za nieruchomość położoną w O. Spółka zadeklarowała do opodatkowania grunt związany z prowadzeniem działalności gospodarczej o powierzchni 91 720 m², budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej o powierzchni użytkowej 2 999,56 m² oraz budowle o wartości 75 156 827 zł. Zadeklarowano podatek łącznie w kwocie 1 645 100,00 zł.

W ramach wszczętego z urzędu postępowania wymiarowego za ww. rok podatkowy decyzją z 9 listopada 2020 r. organ pierwszej instancji określił Spółce wysokość podatku na kwotę 3 369 176,00 zł, przyjmując do opodatkowania grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej o powierzchni 91 720 m², budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej o powierzchni 2000 m² oraz budowle o wartości 161 360 622 zł.

Przedmiotem sporu była natomiast kwalifikacja znacznej części obiektów, a w istocie ustalenie, czy możliwe jest opodatkowanie podatkiem od nieruchomości budowli, tj. rozdzielni GIS 110 kV, rozdzielni GIS 220 kV oraz rozdzielni GIS 400 kV, znajdujących się w budynku, a co za tym idzie ich odrębne opodatkowanie.

Organ wskazał, że wobec okoliczności, że stan faktyczny w postępowaniu podatkowym prowadzonym za rok 2014 i 2015 nie uległ zmianie w stosunku do roku 2016, wykorzystano dokumenty zgromadzone podczas czynności sprawdzających, kontroli podatkowej i postępowania podatkowego za okres 2014 i 2015. Jako dowód wykorzystano opinię biegłego sądowego M. H. z dziedziny elektroenergetyka — sieci, instalacje i urządzenia w celu wydania opinii w zakresie, czy budynki, w których umieszczono wskazane rozdzielnie, przestały być budynkiem ze względu na funkcje, przeznaczenie ich wyposażenie, a także sposób i możliwości ich wykorzystania jako całości oraz czy celem wykorzystania ww. budynków jest umieszczenie w nich rozdzielni wypełniających budynek w przeważającej części. Organ stanął na stanowisku, że umieszczenie rozdzielni w budynkach (każdej w osobnym budynku) nie powoduje „pochłonięcia” tych obiektów przez budynek i opodatkowania wyłączenie budynku.

W wyniku rozpoznania odwołania Skarżącej Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie utrzymało w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji, uznając, że samo zakwalifikowanie danego obiektu jak budynku nie powoduje automatycznie, iż urządzenia lub instalacje znajdujące się w tym

budynku stanowiące jego część składową czy też składające się na budowlę (niezależną od budynku) nie podlegają opodatkowaniu.

Jeżeli w budynku została usytuowana budowla lub część innej budowli (np. sieciowej) stanowiąca odrębny od budynku, samodzielny obiekt budowlany lub urządzenia budowlane, budowla ta stanowi odrębny od budynku przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Umieszczenie budowli w budynku nie oznacza, że opodatkowaniu podlega tylko jeden z obiektów.

W ocenie organu odwoławczego, znajdujące się wewnątrz budynków rozdzielnie podlegają opodatkowaniu jako budowle – części budowli sieciowej sieci elektroenergetycznej. Rozdzielnie wraz z kablami Sn i Nn stanowią ciąg technologiczny służący do przesyłania i zasilania w energię elektryczną odbiorców użyteczności publicznej i przemysłowych. Powyższe doprowadziło organ od uznania, że rozdzielnie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie ze względu na swoją oddzielność jako odrębne obiekty budowlane, lecz jako element budowli liniowej — sieci elektroenergetycznej. Istotny jest związek techniczno-użytkowy urządzeń rozdzielni z magistralą elektryczną, tworzących z nią dwie budowle w postaci sieci technicznej (elektroenergetycznej). Na sieć techniczną składają się nie tylko same rury czy druty, w których prowadzone są nośniki energii, lecz wszystkie elementy stanowiące całość techniczno-użytkową tej sieci, jak kanalizacja teletechniczna, kable ziemne i napowietrzne, studnie kablowe, szafy kablowe, budynki łączności, budynek centrali, urządzenia nadawcze i odbiorcze). Powołując się na ekspertyzę biegłego, organ stwierdził, że sporne rozdzielnie są w sposób techniczno-funkcjonalny powiązane z siecią elektroenergetyczną. Linie elektroenergetyczne są budowlami, które stanowią sieć uzbrojenia terenu. Urządzenia służące do przetwarzania (transformacji) i rozdzielania energii elektrycznej (stacje elektroenergetyczne) należy rozpatrywać jako nierozdzielalną całość z liniami elektroenergetycznymi, tj. jako zespół tworzący sieć elektroenergetyczną – budowlą sieciową, gdyż bez nich sieć elektroenergetyczna nie mogłaby istnieć. Wskazane rozdzielnie stanowią całość techniczno-użytkową, która zapewnia korzystanie zgodnie z ich elektroenergetycznym przeznaczeniem, a odłączenie tych urządzeń czyniłoby budowle bezużytecznymi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie podzielił stanowiska Skarżącej, jakoby brak było podstaw do przyjęcia, że w stanie prawnym obowiązującym w 2016 r. sieć elektroenergetyczna, której właścicielem jest Spółka, mogła stanowić budowlę w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.; dalej: p.b.).

Sąd wyjaśnił, że w stanie prawnym obowiązującym po 28 czerwca 2015 r. wzmocniono wymogi trwałości fizycznego i funkcjonalnego związku pomiędzy częściami budowlanymi i niebudowlanymi, a warunek zapewnienia

użytkowania obiektu zgodnie z przeznaczeniem (w miejsce „całości techniczno-użytkowej”) przesądził, że instalacje muszą pełnić wobec niego rolę służebną.

W ocenie Sądu, pomimo zmiany definicji, nie ma podstaw do twierdzenia, że aktualnie w przypadku budowli instalacje te nie podlegają już opodatkowaniu. Przedmiotem podatku jest budowla jako obiekt budowlany, a zatem budowla wraz z instalacjami, które warunkują normalne jej funkcjonowanie. Jeżeli na podstawie przeprowadzonego postępowania dowodowego można stwierdzić, że instalacja zapewnia możliwość funkcjonowania budowli, zasadniczo powinna być traktowana jako części budowli, a nie odrębny przedmiot opodatkowania. Zatem wartość takich instalacji powinna być skumulowana z wartością pozostałych części budowli i być podstawą do naliczenia podatku od nieruchomości

Sąd pierwszej instancji podzielił ocenę dokonaną przez organy podatkowe, że samo zakwalifikowanie danego obiektu jako budynku nie przesądza jednoznacznie, iż urządzenia czy instalacje znajdujące się w tym budynku nie mogą stanowić czy też składać się na budowlę. Z przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ani z dorobku Trybunału Konstytucyjnego nie wynika, aby budowla znajdująca się wewnątrz budynku nie mogła być przedmiotem odrębnego opodatkowania, szczególnie jeżeli budynek pełni wobec budowli tylko funkcję ochronną. Budynek podlega opodatkowaniu niezależnie od tego, co się w nim bądź na nim znajduje, budowla zaś – niezależnie od tego, gdzie została zlokalizowana. Opodatkowując niezależnie od siebie grunt oraz posadowione na nim budynki lub budowle, ustawa o podatkach i opłatach lokalnych wyraźnie dopuszcza przestrzenny zbieg różnych przedmiotów opodatkowania. Podobnie dzieje się z obiektami budowlanymi i służącymi im urządzeniami budowlanymi (art. 3 pkt 9 p.b.), które stanowią samodzielne budowle w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 *in fine* ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.; dalej: u.p.o.l.). Zdaniem Sądu, zasada rozłączności i pierwszeństwa kwalifikacji obiektu budowlanego jako budynku wyklucza jedynie wielokrotne zaliczenie do budowli elementów składowych budynku oraz przekształcenie w budowlę elementów składowych budynku, nie zaś kwalifikację jako budowli obiektów nieodpowiadających definicji budynku, nawet jeżeli znajdują się one w przestrzeni zamkniętej przez elementy definiujące budynek.

Ostatecznie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyprowadził wniosek, że dla uznania, iż dane urządzenia podlegają opodatkowaniu jako element (część) budowli (sieci elektroenergetycznej), obowiązkiem organu podatkowego jest wykazanie, że budowla ta mieści się w katalogu wymienionych w art. 3 pkt 3 p.b., urządzenia zaś są powiązane z budowlą (siecią

elektroenergetyczną) w taki sposób, iż tworzą całość zarówno pod względem technicznym, jak i użytkowym, a w stanie prawnym po 28 czerwca 2015 r. jako instalacje zapewniają możliwość użytkowania tej budowli zgodnie z jej przeznaczeniem. Konieczne pozostaje więc odpowiednio zbadanie związku techniczno-użytkowego albo uwzględnienie elementów funkcjonalnych, czyli przeznaczenia, wyposażenia oraz sposobu i możliwości wykorzystania obiektu jako całości (teorii funkcjonalnej budowli), dla ustalenia, co składa się na tę konkretną budowlę.

W świetle poczynionych uwag za trafną oceniono kwalifikację prawnopodatkową sieci elektroenergetycznej dokonaną przez organy obu instancji, jako mieszczącą się w pojęciu wymienionej w art. 3 pkt 3 p.b. sieci technicznej, która zgodnie z art. 3 pkt 1 tej ustawy stanowi wraz z instalacjami i urządzeniami obiekt budowlany. Podobną kwalifikację zdaniem Sądu należało zastosować na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i uznać sieć za przedmiot podatku od nieruchomości wraz z poszczególnymi elementami wchodzącymi w jej skład. Potwierdzało to również prawidłowość wniosków interpretacyjnych co do możliwości zaliczenia do budowli jej składników znajdujących się w budynku, którego nie są częścią. Zdaniem Sądu, w świetle art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 1 i pkt 3 p.b. znajdujące się wewnątrz budynków rozdzielnie podlegają opodatkowaniu jako budowle – części budowli sieciowej sieci elektroenergetycznej.

Odnosząc się do zarzutów sformułowanych w zakresie skorzystania z uprzednio sporządzonej opinii biegłego, Sąd uznał słuszność stanowiska organów, że sporządzona ekspertyza nie jest dokumentem wiążącym w zakresie przesądzenia, czy analizowane rozdzielnie są określonymi przedmiotami opodatkowania w rozumieniu przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zastrzegł, że w treści wydanej opinii biegły zawarł wywód polegający na interpretacji prawa materialnego, niemniej z tej tylko przyczyny nie można było dyskredytować opinii jako w całości niepoprawnej. Dokument ten bowiem dostarczył wiadomości specjalnych, dokumentów i zdjęć umożliwiających ustalenie, że rozdzielnie w sposób techniczno – funkcjonalny powiązane są z siecią elektroenergetyczną, linie elektroenergetyczne są budowlami, które stanowią sieć uzbrojenia terenu, urządzenia służące do przetwarzania (transformacji) i rozdzielania energii elektrycznej (stacje elektroenergetyczne) należy rozpatrywać jako nierozdzielalną całość z liniami elektroenergetycznymi, tj. jako zespół tworzący sieć elektroenergetyczną – budowlą sieciową, gdyż bez nich sieć elektroenergetyczna nie mogłaby istnieć.

Sąd nie dopatrzył się również innych podnoszonych przez Spółkę uchybień proceduralnych w zakresie gromadzenia i oceny materiału dowodowego.

W wywiedzionej od powyższego wyroku skardze kasacyjnej Skarżąca zarzuciła naruszenie następujących przepisów:

I. na podstawie art. 174 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ i art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 1 p.p.s.a. i art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.) w związku z art. 210 § 1 pkt 6 i § 4, art. 122, art. 124, art. 127 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.; dalej: o.p.) poprzez oddalenie skargi wskutek wadliwie przeprowadzonej przez Sąd kontroli działalności administracji publicznej i pominiecie uchybień procesowych organów obu instancji, mających wpływ na treść wydanych decyzji, zaniechanie przez Sąd rozpoznania najważniejszych zarzutów Spółki podniesionych w skardze, zbytne uproszczenie istoty sporu, zbagatelizowanie oparcia rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji na treści uchylonego stanu prawnego, a także naruszenia przez SKO zasady dwuinstancyjności postępowania, podczas gdy prawidłowe wykonanie kontroli winno skutkować uchyleniem decyzji wydanych wobec Spółki;

2) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ i art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 120, art. 121 § 1, art. 122 o.p. w zw. z art. 187 § 1 i art. 191 o.p. poprzez oddalenie skargi i akceptację błędnego ustalenia organów, że wszystkie urządzenia zlokalizowane w budynkowych rozdzielniach GIS 110 kV, 220 kV oraz 400 kV stanowią elementy lub instalacje sieci elektroenergetycznej bez przeprowadzenia należytej analizy i oceny materiału dowodowego w sprawie, w tym:

a) bez przeprowadzenia analizy, czy urządzenia zlokalizowane w rozdzielniach spełniają w ogóle elementarne warunki uznania ich za obiekty budowlane oraz czy jako obiekt budowlany stanowią samodzielną budowlę, czy część innej budowli; jak również bez udowodnienia, że rozdzielnie mogą stanowić „instalacje” budowli, jaką jest „sieć elektroenergetyczna” (tj. bez uwzględnienia wytycznych w zakresie budowy faktycznej rozstrzygnięcia wynikającej z przepisów art. 3 pkt 1, 2, 3, 3a i 9 p.b.),

b) bez uwzględnienia wskazań wiedzy, doświadczenia życiowego, logiki oraz orzecznictwa dotyczącego innych obiektów liniowych, takich jak np. gazociąg, które wprost wskazuje, że sztuczne łączenie z budowlami liniowymi urządzeń mających charakter kubaturowy jest nieuprawnione i prowadzi do abstrakcyjnej, nieprzewidzianej w przepisach podatkowych sytuacji, w której opodatkowaniu podlegałoby każde kolejne urządzenie podłączone do sieci niezależnie od indywidualnych właściwości tego urządzenia;

3) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ i art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 121 § 1 o.p. w zw. z art. 191, art. 187 § 1 i art. 210 § 1 pkt 6 o.p. poprzez oddalenie skargi wskutek błędnego przyjęcia, że organy prawidłowo uznały, iż nie tylko rozdzielnie *sensu stricto* znajdujące się wewnątrz budynków podlegają opodatkowaniu jako części „budowli sieciowej sieci elektroenergetycznej”, lecz także wszelkie inne obiekty znajdujące się w tych budynkach, w tym suwnice służące do przemieszczania materiałów w pionie i poziomie oraz szafy telekomunikacyjne i pomiarowe, które ewidentnie nie służą do przesyłu energii elektrycznej, podczas gdy Sąd powinien uchylić decyzję, gdyż wnioski organów wynikały z dowolnej, a nie swobodnej oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, prowadzącej do absurdalnego uznania, że każdy obiekt znajdujący się w budynku rozdzielni stanowi element budowli sieciowej, jaką w ocenie organów jest sieć elektroenergetyczna;

4) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ i art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 197 § 1 o.p. w zw. z art. 181, art. 187 § 1 i 2 oraz art. 191 o.p. w związku z art. 120, art. 121 § 1, art. 122 oraz art. 124 o.p. poprzez błędne oddalenie skargi Spółki w wyniku:

a) zignorowania przez Sąd wadliwego ustalenia przez organy stanu faktycznego sprawy i zastąpienia przez nie ustaleń wymagających wiadomości specjalnych samodzielными ustaleniami faktów dotyczących kluczowych w sprawie urządzeń, w tym technicznego przeznaczenia rozdzielni i ich potencjalnego związku z siecią elektroenergetyczną,

b) zaaprobowania przez Sąd przypisania przez organy podatkowe waloru opinii biegłego Ekspertyzie technicznej dotyczącej budynkowych Rozdzielni (...) z 28 listopada 2016 r., podczas gdy opinia ta zawiera liczne dyskredytujące ją wady i nie dostarcza kluczowych dla sprawy wiadomości specjalnych,

c) zaakceptowania przez Sąd zaniechania powołania w sprawie nowego biegłego wobec poważnych wad, jakimi obarczona jest opinia, co doprowadziło do błędnego ustalenia stanu faktycznego w sprawie i przeprowadzenia przez organy postępowania w sposób sprzeczny z ogólnymi zasadami postępowania zawartymi w ustawie – Ordynacja podatkowa;

II. na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego, tj.:

1) art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ i art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3 i art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 3 i art. 4 ust. 9 u.p.o.l. oraz w zw. z art. 1, art. 3 pkt 1, 2, 3, 3a i 9 p.b. poprzez brak prawidłowej wykładni pojęć „sieć techniczna” i „budowla” przejawiający się nieuprawnionym rozszerzeniem zakresu tych pojęć oraz błędne zastosowanie tych pojęć w odniesieniu do obiektów będących we władaniu Spółki, tj. rozdzielni, jako elementów „sieci elektroenergetycznej”, usytuowanej na obszarze dwóch lub więcej gmin, czego efektem stało się również nieuprawnione określenie podstawy opodatkowania w podatku od nieruchomości za 2016 r.;

2) art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ i art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3 i art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. w zw. z art. 1, art. 3 pkt 1–3 p.b. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na zupełnym pominięciu, że definicja obowiązująca w 2016 r. wyraźnie wymaga: 1) wzniesienia budowli oraz 2) z wykorzystaniem wyrobów budowlanych, co doprowadziło do nieprawidłowego zastosowania w sprawie wskazanych przepisów i nieprawidłowego określenia wymiaru podatku;

3) art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ i art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.o.l. w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 u.p.o.l. oraz art. 3 pkt 1–3 i 9 p.b. poprzez niewłaściwe zastosowanie wskutek błędnego przyjęcia, że urządzenia rozdzielni stanowią odrębne od budynków rozdzielni przedmioty opodatkowania, podczas gdy jako części składowe budynku nie podlegają odrębnemu opodatkowaniu, a co za tym idzie wymiar podatku jest nieprawidłowy;

4) art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w rozumieniu nadanym mu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2017 r. o sygn. SK 48/15 w zw. z art. 2a o.p. poprzez błędną wykładnię normy ujętej w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., sprzeczną z ww. wyrokiem TK, a w konsekwencji poprzez niewłaściwe zastosowanie tego przepisu, z pominięciem okoliczności, że Trybunał zauważył, iż „nie jest wykluczone, by określone obiekty o cechach budynku ustawodawca w przepisie specjalnym uznał za budowle, co – wobec zasady równości opodatkowania – musiałyby być uzasadnione ich wyjątkową specyfiką”, co doprowadziło do błędnego zastosowania przepisu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w odniesieniu do urządzeń znajdujących się w budynkach rozdzielni i przyjęcia, że stanowią odrębny od budynków rozdzielni przedmiot opodatkowania;

Przy tak zakreślonych zarzutach kasacyjnych skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, a także zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych. Skarżąca wniosła o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

W zakreślonym ustawowo terminie organ odwoławczy nie skorzystał z możliwości złożenia odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Pismami z 20 listopada 2023 r. i 6 marca 2024 r. Skarżąca uzupełniła stanowisko prezentowane w sprawie. Do akt przedłożono w ramach załączników do ww. pism Ekspertyzę sporządzoną przez dr hab. inż. W. D. oraz dr inż. M. J., członków katedry elektroenergetyki (...), dotyczącą kwestii technicznych w zakresie ustalenia, czy rozdzielnice GIS 110 kV, 220 kV i 400 kV znajdujące się w obszarze Stacji Elektroenergetycznej (...) stanowią budowle lub urządzenia budowlane w świetle wiedzy i praktyki z zakresu elektroenergetyki, praktyki budowlanej oraz z uwzględnieniem uwarunkowań i definicji wynikających

z Prawa budowlanego i Prawa energetycznego, a także zdjęcia obiektów znajdujących się w SE (...) w O.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna, jako oparta na usprawiedliwionych podstawach, zasługiwała na uwzględnienie.

Spór w sprawie koncentrował się na ustaleniu, czy linia elektroenergetyczna, z którą powiązane są m.in. takie elementy jak urządzenia rozdzielni o różnych typach (GIS 110, GIS 220 kV oraz GIS 400 kV), stanowi budowlę w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 3 p.b. i w konsekwencji podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, łącznie z instalacją elektroenergetyczną. Co istotne, sprawa dotyczy określenia wysokości zobowiązania w podatku od nieruchomości za 2016 r.

Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko organu, że mimo zmiany przepisów ustawy – Prawo budowlane z dniem 28 czerwca 2015 r., że przedmiotem opodatkowania jest budowla wraz z instalacjami warunkującymi jej normalne funkcjonowanie. Zdaniem Sądu pierwszej instancji sporne urządzenia podlegają opodatkowaniu jako element (część) budowli w postaci sieci elektroenergetycznej (tworzą z siecią elektroenergetyczną całość zarówno pod względem technicznym, jak i użytkowym). W ocenie Sądu obiekty te łącznie spełniają kryteria budowli wymienionej w art. 3 pkt 3 p.b.

Przeciwnego zdania jest strona skarżąca, kwestionując stanowisko, że urządzenia zlokalizowane w rozdzielniach spełniają kryteria obiektu budowlanego, jak również to, czy rozdzielnie mogą stanowić instalacje budowli, jaką jest sieć elektroenergetyczna.

Kwestia natomiast, jak opodatkować budynek, w którym została zlokalizowana budowla, doczekała się jednolitego stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, aprobowanego również przez skład orzekający w niniejszej sprawie. W świetle prezentowanego w judykaturze poglądu, zgodnie z którym, jeżeli w budynku została usytuowana budowla lub część innej budowli (np. sieciowej), która stanowi odrębny od budynku, samodzielny obiekt budowlany lub urządzenia budowlane, budowla ta stanowi wówczas odrębny od budynku przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości (por. m.in. wyroki NSA z: 22 lipca 2020 r., sygn. akt II FSK 1064/20 czy też z 25 marca 2021 r., sygn. akt III FSK 917/21).

Naczelny Sąd Administracyjny nie zgadza się natomiast z oceną, że linie elektroenergetyczne wraz z obiektami stacji elektroenergetycznej należy zaliczyć do kategorii budowli identyfikowanych w art. 3 pkt 3 p.b. jako „sieci techniczne”. Błędne zdaniem Sądu kasacyjnego jest również stanowisko, że obiekty te (tj. linie elektroenergetyczne wraz z siecią elektroenergetyczną) stanowią, w stanie prawnym obowiązującym od 28 czerwca 2015 r., jeden obiekt budowlany.

Zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. budowlą jest obiekt budowlany w rozumieniu prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Wskazana regulacja nie stanowi pełnej definicji przedmiotu opodatkowania w postaci budowli. Jej zupełne ustalenie wymaga sięgnięcia do „przepisów prawa budowlanego”, którymi w analizowanym przypadku są przepisy ustawy – Prawo budowlane. Zasadnicze znaczenie ma w tym przypadku katalog budowli określony w art. 3 pkt 3 p.b. W świetle standardu interpretacyjnego tego przepisu, wyznaczonego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, katalog ów dla celów podatkowych ma charakter zamknięty. W przepisie tym wymieniono m.in.: obiekty liniowe, sieci techniczne.

Pojęcie „obiekt liniowy” zostało doprecyzowane w art. 3 pkt 3a p.b. (przepis dodany do ustawy – Prawo budowlane z dniem 17 lipca 2010 r.). W świetle tego unormowania przez obiekt liniowy należy rozumieć „obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności (...) linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna (...) oraz kanalizacja kablowa (...)”.

Potwierdzeniem wniosku, że linie elektroenergetyczne winny być kwalifikowane do kategorii obiektów liniowych w rozumieniu art. 3 pkt 3 p.b. (a nie „sieci technicznych”) jest nie tylko okoliczność, że w art. 3a pkt 3 p.b. zostały one wprost wymienione jako rodzaj obiektu liniowego. Za słusznością takiej konstatacji przemawia również ostatni fragment art. 3 pkt 3a p.b., zgodnie z którym „kable zainstalowane w kanalizacji kablowej, kable zainstalowane w kanale technologicznym oraz kable telekomunikacyjne dowieszone do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego”. Skoro bowiem ustawodawca w definicji obiektu liniowego zdecydował o wyłączeniu z opodatkowania podatkiem od nieruchomości wszystkich rodzajów kabli zainstalowanych w kanalizacji kablowej, bez żadnych wyłączeń (w tym np. światłowodowych, energetycznych, telekomunikacyjnych), kable takie nie mogą być rozpoznawane jednocześnie jako sieć techniczna. Zasady logiki wskazują, że również kable (linie) umieszczone poza kanalizacją kablową stanowią obiekt liniowy lub jego część. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego dokonane przez ustawodawcę rozróżnienie budowli na „obiekty liniowe” i „sieci techniczne” wskazują na wyraźny zamiar prawodawcy nadania obu tym kategoriom odrębnego znaczenia pojęciowego.

Należy też zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku zapadłym w sprawie P 33/09 zwrócił uwagę, że katalog budowli *expressis verbis* wymienionych w art. 3 pkt 3 p.b. może zostać rozszerzony o inne obiekty, w tym

wymienione w ustawie – Prawo budowlane, załączniku do tej ustawy oraz innych aktach rangi ustawowej.

Otóż załącznik do ustawy – Prawo budowlane, w którym zawarto katalog kategorii obiektów budowlanych (a więc zarówno budynków, budowli, jak i obiektów małej architektury), w rubryce XXVI wymienia m.in.: „sieci elektroenergetyczne, telekomunikacyjne [...], gazowe, ciepłownicze, wodociągowe, kanalizacyjne oraz rurociągi przesyłowe”. Załącznik do ustawy – Prawo budowlane ma służyć co prawda doprecyzowaniu kategorii obiektów budowlanych, jednakże dokonane w art. 3 pkt 3 p.b. wyraźne rozróżnienie budowli w postaci „obiektów liniowych” od „sieci technicznych”, a także jednoznaczne zakreślenie w art. 3 pkt 3a p.b. sposobu rozumienia pierwszej z wymienionych kategorii (m.in. linie i trakcje elektroenergetyczne), powodują, że załącznik tenże nie może rozszerzać zakresu postrzegania dla celów podatkowych terminu „obiekt liniowy” na „sieci elektroenergetyczne”. Nie ulega wątpliwości, że cechą charakterystyczną obiektu liniowego jest jego długość. W ujęciu językowym (zarówno potocznym, jak i technicznym) znaczeniu analizowanych wyrażen) należy uznać, że linia energetyczna to ciąg przewodów służących przeniesieniu energii elektrycznej na odległość. Stacje energetyczne pozostają poza tak postrzeganą kategorią linii energetycznej, jako obiektu liniowego, jakkolwiek są niezbędne dla jego gospodarczego (użytkowego) wykorzystania. Stacja elektroenergetyczna wchodzi w skład sieci energetycznej, lecz nie jest częścią linii energetycznej będącej obiektem liniowym w rozumieniu art. 3 pkt 3a p.b. Sieć elektroenergetyczna zatem oznacza kategorię zakresowo szerszą od linii elektroenergetycznej.

Stanowisko organu odwoławczego oraz Sądu pierwszej instancji, że sieć elektroenergetyczna oraz linia elektroenergetyczna stanowią jeden obiekt budowlany, jedną budowlę podlegającą opodatkowaniu, można po części uznać za usprawiedliwione, jeżeli pogląd ten zostanie odniesiony wyłącznie do stanu prawnego obowiązującego przed 28 czerwca 2015 r. (z zastrzeżeniem spełnienia warunków, o których dalej). Zauważyć jednakże należy, że rozpatrywana sprawa podatkowa dotyczy roku 2016.

W realiach prawnych istniejących do 27 czerwca 2015 r. pojęcie budowli w rozumieniu z art. 3 pkt 3 p.b. należało odczytywać łącznie z definicją obiektu budowlanego określoną w art. 3 pkt 1 lit. b/ tej ustawy. Stosownie do tego ostatniego przepisu przez obiekt budowlany należało rozumieć budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami. Potwierdzenie, czy dany obiekt stanowi budowlę (jaki jest zakres tego pojęcia) w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., wymagało zatem:

1) wykluczenia możliwości kwalifikowania takiego obiektu do kategorii budynków oraz obiektów małej architektury;

2) ustalenia, czy spełnia on kryteria obiektu budowlanego określone w art. 3 pkt 1 lit. b/ p.b., oraz uwzględnienia wszystkich elementów składających się na całość techniczno-użytkową (wraz z instalacjami i urządzeniami);

3) potwierdzenia, że określony obiekt objęty jest wprost katalogiem wymienionym w art. 3 pkt 3 p.b.

Zwrot legislacyjny „całość techniczno-użytkowa” oraz szerzej „całość techniczno-użytkowa wraz z instalacjami i urządzeniami” powinien być w taki sposób rozumiany, aby uwzględniać zarówno związek techniczny, jak i użytkowy pomiędzy poszczególnymi elementami tworzącymi dany obiekt budowlany będący budowlą (por. m.in. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 10 października 2022 r., sygn. akt III FPS 2/22). Zauważyć przy tym należy, że definiując znaczenie zwrotu „całość techniczna”, nie należy dokonywać tego przez pryzmat pojęcia powiązania technologicznego. Takie rozwiązanie nie zostało przewidziane przez ustawodawcę. W języku potocznym oraz specjalistycznym ewidentnie rozróżnia się pojęcia „technika” i „technologia”. Technologia oznacza „proces wytwarzania określonych dóbr: metodę obróbki i przeróbki o tych procesach”, natomiast „technika”, to „całokształt sposobów, narzędzi i umiejętności stosowanych do wytwarzania dóbr materialnych i opanowywania przyrody” (por. *Reader's Digest Przegląd*, Warszawa 1998). Podobnie W. Kopaliński, według którego „technologia” to nauka o metodach przeróbki i obróbki materiałów, a ściślej mówiąc metoda przeróbki i obróbki materiałów, natomiast technika oznacza „środki, sposoby i czynności związane z wytwarzaniem dóbr” (por. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych. Świat Książki*, Warszawa 2000). Również w publikacjach specjalistycznych zwraca się uwagę na konieczność rozróżniania terminów „technika” i „technologia”, przy czym pierwsze z tych wyrażen odnosi się do „metod, systemów i urządzeń, które są wynikiem praktycznego wykorzystania wiedzy naukowej” (por. komunikat Zespołu Terminologii Informatycznej przy Radzie Języka Polskiego, w: *Technika czy Technologia*, <https://iszkowski.eu/techn-ika-ologia>).

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 3 pkt 1 lit. b/ p.b. (w brzmieniu obowiązującym przed 28 czerwca 2015 r.) zwrotem legislacyjnym „całość techniczna” – uzupełnionego przymiotnikiem „użytkowa” (chodzi tu o całość techniczną i jednocześnie całość użytkową) – wskazuje, że termin ten oznacza zespół faktycznie i nierozzerwanie powiązanych ze sobą systemów i urządzeń, które kumulatywnie służą osiągnięciu lub osiąganiu wyznaczonego celu gospodarczego, przy czym żaden z elementów takiego zbioru urządzeń nie może pełnić samodzielnych funkcji, dla których kompleks ten został wytworzony, a odłączenie któregośkolwiek z fragmentów zespołu czyni niemożliwym eksploatację pozostałej części. W skład tak rozumianej całości nie będą w efekcie wchodzić urządzenia techniczne, których zadania sprowadzają się jedynie

do usprawnienia eksploatacji obiektu identyfikowanego jako oddzielna budowla, tzn. pośrednio oddziałujące na kompleks stanowiący całość techniczno-użytkową (np. taśmociągi, suwnice, terminale komputerowe, kasy fiskalne). Przeciwny pogląd mógłby prowadzić do wniosku, że całość techniczno-użytkową stanowić będzie cały kompleks zgrupowanych np. w jednym miejscu obiektów i urządzeń technicznych, służących łącznie wytworzeniu określonego produktu. Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela pogląd zaprezentowany w wyroku NSA z 26 stycznia 2022 r., sygn. akt III FSK 2124/21, że nawet jeżeli poszczególne pod względem fizycznym obiekty, z których każdy spełnia cechy pozwalające uznać go za odrębny przedmiot opodatkowania, są wykorzystywane do osiągnięcia konkretnego celu gospodarczego i z tego powodu zostały funkcjonalnie połączone (np. za pomocą rur, kabli, szyn, taśmociągów), nie można tworzyć z ich sumy jednego przedmiotu opodatkowania, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.). Podsumowując powyższe rozważania, stwierdzić należy, że przez całość techniczno-użytkową w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. b/ ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, w brzmieniu obowiązującym przed 28 czerwca 2015 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409), należy rozumieć zespół nierozzerwanie powiązanych ze sobą systemów i urządzeń, które kumulatywnie służą osiągnięciu lub osiąganiu wyznaczonego celu gospodarczego, przy czym żaden z elementów takiego kompleksu urządzeń nie może pełnić samodzielnych funkcji, dla których zestaw ten został wytworzony, a odłączenie któregośkolwiek z nich, czyni niemożliwym eksploatację pozostałej części.

Jeszcze raz należy podkreślić, że powyższa ocena dotyczy stanu prawnego obowiązującego przed 28 czerwca 2015 r. O identyfikacji urządzeń rozdzielni jako budowli w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., łącznie z linią elektroenergetyczną, mógł przesądzać art. 3 pkt 3 i pkt 3a p.b. w powiązaniu z art. 3 pkt 1 lit. b/ tej ustawy, z zastrzeżeniem wszakże, że spełnione zostały kumulatywnie następujące warunki:

- 1) urządzenia rozdzielni tworzą jedną techniczną całość z linią elektroenergetyczną, zdolną tylko w takim kompleksie (całość użytkowa) do realizacji założonego celu gospodarczego;

- 2) brak możliwości samodzielnego wykorzystania do dotychczasowych funkcji poszczególnych elementów zespołu, w przypadku ich odłączenia od całości (dot. to zarówno części odłączanej, jak i pozostałego fragmentu).

Podjęcie rozważań odnoszących się do identyfikacji dla celów podatkowych w podatku od nieruchomości urządzeń rozdzielni, w stanie prawnym obowiązującym do 27 czerwca 2015 r., skład orzekający uznał w niniejszej sprawie o tyle za istotne, że pozwala to na poprawne zdefiniowanie pojęcia

„urządzenie budowlane”, jakim operuje art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w powiązaniu z art. 3 pkt 9 p.b., w tym również ustalenie różnic zakresowych między zwrotami „całość techniczno-użytkowa” (art. 3 pkt 1 lit. b/ p.b.) a związek użytkowy urządzenia technicznego z obiektem budowlanym (art. 3 pkt 9 p.b.). Dodać przy tym należy, że treść art. 3 pkt 9 p.b. nie uległa zmianie, mimo nowelizacji art. 3 pkt 1 tej ustawy.

Z dniem 28 czerwca 2015 r. zmianie uległa definicja obiektu budowlanego określona w art. 3 pkt 1 p.b. Zgodnie z obecnym brzmieniem tego przepisu przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Zwrot legislacyjny „całość techniczno-użytkowa wraz z instalacjami i urządzeniami” nie pokrywa się z obowiązującym obecnie określeniem „budowla wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość korzystania z obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem”.

Konsekwencją powyższych zmian legislacyjnych jest brak możliwości łącznego rozpoznania – jako budowli – linii elektroenergetycznej oraz urządzeń rozdzielni jako elementów całości techniczno-użytkowej wraz ze stacją elektroenergetyczną, na podstawie art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w związku z art. 3 pkt 3 i 3a p.b. W efekcie, z perspektywy aktualnie obowiązujących regulacji art. 3 pkt 1, 3, 3a i 9 p.b. linie elektroenergetyczne oraz stacje elektroenergetyczne stanowią odrębne obiekty, z których każdy wymaga oddzielnej oceny, czy spełnia kryteria budowli, o której mowa w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. O ile nie ma wątpliwości, że budowlą taką jest linia elektroenergetyczna (jeżeli nie jest zainstalowana w kanalizacji kablowej/kanale technologicznym), o tyle wątpliwości dotyczą urządzeń rozdzielni jako przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, do obiektów rozdzielni, podobnie jak do sieci elektroenergetycznych powiązanych funkcjonalnie (użytkowo) z linią elektroenergetyczną nie odnosi się żadna z kategorii budowli wymienionych w art. 3 pkt 3 p.b. Rozważenia wymaga natomiast, czy sieć taka spełnia kryteria urządzenia budowlanego w rozumieniu art. 3 pkt 9 p.b., tj. urządzenia technicznego zapewniającego możliwość użytkowania obiektu w postaci budowli zgodnie z jego przeznaczeniem. Sąd pierwszej instancji nie dokonał właściwej oceny tej kwestii, poprzestając właściwie na ogólnikowym stwierdzeniu, że rozdzielnie – w stanie prawnym od 28 czerwca 2015 r. – są instalacjami zapewniającymi możliwość korzystania z obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Zaaprobowany został zarazem pogląd organów obu instancji, oparty na ekspertyzie biegłego, który stwierdził, że urządzenia i aparatura elektroenergetyczna „usytuowane w obszarze Stacji Elektroenergetycznej

kwalifikują się do uznania jako tworzące spójną nierozzerwalną całość techniczno-użytkową z siecią elektroenergetyczną, rozumianą w wąskim ujęciu”. Jak już wyjaśniono, element „całości techniczno-użytkowej” nie powinien być uwzględniany przy dokonywaniu oceny charakteru prawnopodatkowego stacji elektroenergetycznej, w stanie prawnym obowiązującym od 28 czerwca 2015 r.

Natomiast wyjaśnienie problemu, czy rozdzielnia stanowi urządzenie budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 9 p.b. i jako takie jest budowlą, o której mowa w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., winno zostać poprzedzone omówieniem specyficznej, w porównaniu z prawem budowlanym, konstrukcji prawnej budowli, jaka została wykreowana dla celów podatkowych.

Zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. budowla to obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. W przepisie tym prawodawca wyodrębnił dwie kategorie przedmiotowe zaliczane dla celów opodatkowania podatkiem od nieruchomości do budowli:

1) obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego (tj. w rozumieniu art. 3 pkt 1 p.b.) niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury oraz

2) urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego (tj. art. 3 pkt 9 p.b.) związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem.

Tymczasem ustawa – Prawo budowlane identyfikuje w art. 3 pkt 3 budowlę jako „obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową”.

Kolejne jednostki redakcyjne art. 3 (tj. pkt 3a – 5a p.b.) wyjaśniają znaczenie niektórych kategorii budowli wymienionych w art. 3 pkt 3 p.b., tj. obiektu liniowego (pkt 3a), obiektu małej architektury (pkt 4), tymczasowego obiektu

budowlanego (pkt 5) oraz przenośnego wolno stojącego masztu antenowego (pkt 5a).

Definicja urządzenia budowlanego została natomiast ujęta w art. 3 pkt 9 p.b. W myśl tego przepisu urządzeniem budowlanym jest urządzenie techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki.

Analiza art. 3 pkt 1 p.b. w zw. z art. 3 pkt 3 tej ustawy (oraz 3 pkt 3a-5a) naprowadza na wniosek, że w świetle ustawy – Prawo budowlane urządzenie budowlane (art. 3 pkt 9 p.b.) stanowi nie tylko odrębną od budowli kategorię obiektów, ale również, że spełnienie przez określone urządzenie kryteriów urządzenia budowlanego nie jest uzależnione od wypełnienia cech obiektu budowlanego w rozumieniu art. 3 pkt 1 p.b.

Do podobnej konkluzji może prowadzić definicja budowli zawarta w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. Jest nią, jak już zaznaczono, obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego (...).

Niemniej jednak zauważyć wypada, że dla celów podatkowych ustawodawca rozszerzył w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. (w porównaniu z przepisami ustawy – Prawo budowlane) pojęcie budowli, obejmując tą kategorią zarówno budowle w rozumieniu przepisów prawa budowlanego (zasadnicze znaczenie ma tu katalog budowli wymieniony w art. 3 pkt 3 p.b.), jak i urządzenia budowlane wymienione w art. 3 pkt 9 p.b.

Ustalenie, jakie urządzenia budowlane, o których mowa w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., winny zostać objęte podatkiem od nieruchomości, wymaga uwzględnienia regulacji art. 2 ust. 1 u.p.o.l. *in initio*. Przepis ten określa przedmiot podatku od nieruchomości, a zatem jeden z podstawowych elementów konstrukcyjnych podatku w rozumieniu art. 217 Konstytucji RP. Z tych też względów jego treść nie może być pomijana przy ustalaniu zakresu pojęciowego budowli jako przedmiotu opodatkowania. W świetle art. 2 ust. 1 u.p.o.l. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają następujące nieruchomości lub obiekty budowlane: 1) grunty; 2) budynki lub ich części; 3) budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Użyte w art. 2 ust.1 u.p.o.l. określenie „obiekty budowlane” należy definiować identycznie, jak „obiekt budowlany”, o którym mowa w art. 1a ust.1 pkt 2 u.p.o.l., tj. jako obiekt w rozumieniu art. 3 pkt 1 p.b. (w obecnym brzmieniu art. 3 pkt 1 p.b. jest to „budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu

zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych”). Kryterium wypełnienia cech „objektu budowlanego” odnosi się zatem do budynków (ich części), a także budowli (ich części) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, które zgodnie z definicją zawartą w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. obejmują zarówno budowle w ujęciu art. 3 pkt 3 p.b., jak i urządzenia budowlane wymienione w art. 3 pkt 9 p.b.

W efekcie, skoro zgodnie z art. 2 ust. 1 u.p.o.l. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają „nieruchomości lub obiekty budowlane”, w tym budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (pkt 3), to reguły wykładni językowej prowadzą do wniosku, że urządzenia budowlane, o których mowa w art. 3 pkt 9 p.b., jeżeli nie spełniają kryteriów z art. 3 pkt 1 p.b., nie są objęte zakresem przedmiotowym podatku od nieruchomości. W istocie, tym głównym (a w praktyce w większości przypadków – jedynym) wskaźnikiem, jakim charakteryzować się winny urządzenia budowlane, jeżeli mają zostać zaliczone do budowli w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., jest spełnienie warunku „wzniesienia z użyciem wyrobów budowlanych”.

Odnosząc się do definicji urządzenia budowlanego (art. 3 pkt 9 p.b.), Trybunał za budowlę uznał „jedynie urządzenia techniczne scharakteryzowane w art. 3 pkt 9 p.b. lub w innych przepisach tej ustawy albo w załączniku do niej, co – jeżeli omawiane urządzenia nie zostały wskazane *expressis verbis* – wymaga wykazania, że zapewniają one możliwość użytkowania obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem, z wyłączeniem jednak: (1) urządzeń budowlanych związanych z obiektami budowlanymi w postaci budowli w rozumieniu p.b., które to obiekty budowlane nie dają się zakwalifikować jako budowle w ujęciu u.p.o.l., oraz (2) urządzeń budowlanych związanych z obiektami budowlanymi w postaci obiektów małej architektury, przy zastrzeżeniu, że urządzeniami budowlanymi w rozumieniu p.b. nie są instalacje; mając zarazem na uwadze, iż nie jest wykluczone, że o statusie poszczególnych obiektów i urządzeń współdecydować będą również inne przepisy rangi ustawowej, uzupełniające, modyfikujące czy doprecyzowujące prawo budowlane”.

Z przytoczonego fragmentu uzasadnienia wyroku TK wynika, że do urządzeń budowlanych, o których mowa w art. 3 pkt 9 p.b., kwalifikowanych do kategorii budowli w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., mogą zostać zaliczone jedynie:

1) urządzenia techniczne wymienione *expressis verbis* w art. 3 pkt 9 p.b., a zatem: „przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki”, a także

2) inne urządzenia technicznie (niewymienione w art. 3 pkt 9 p.b.), o ile „zapewniają możliwość użytkowania obiektu budowlanego” – będącego budynkiem albo budowlą w rozumieniu podatkowym – zgodnie z jego przeznaczeniem (nie ulega wątpliwości, że chodzi tu o powiązanie urządzenia technicznego z konkretnym budynkiem albo konkretną budowlą w rozumieniu podatkowym).

W przedstawionym znaczeniu przez budowlę w rozumieniu podatkowym należy uważać budowlę wymienioną wprost w art. 3 pkt 3 p.b., innych przepisach p.b., załączniku do tej ustawy albo innej ustawie zawierającej przepisy prawa budowlanego.

Reasumując, ustalenie, że dany obiekt jest budowlą w postaci urządzenia budowlanego, o którym mowa w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., w związku z art. 3 pkt 9 p.b., lecz nie zostało w tym przepisie wprost wymienione, wymaga potwierdzenia, iż:

1) jest obiektem budowlanym zgodnie z art. 3 pkt 1 p.b. (tj. został wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych);

2) stanowi niebędące instalacją urządzenie techniczne związane z obiektem budowlanym zaliczanym do budynków albo budowli w rozumieniu podatkowym, które to urządzenie zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem;

3) wykluczona jest możliwość identyfikowania takiego obiektu jako budynku albo obiektu małej architektury.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, użyte w art. 3 pkt 9 p.b. określenie „urządzenie techniczne”, wobec jego niezdefiniowania zarówno w ustawie podatkowej, jak i ustawie – Prawo budowlane, a także braku stosownego odesłania do innych regulacji prawnych, ma charakter pojęcia autonomicznego. Przy jego ustalaniu zasadne jest posłużenie się regułami wykładni językowej. Nie koliduje to z ogólną definicją urządzenia przyjętą w art. 3 pkt 9 z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm. (urządzenia to urządzenia techniczne stosowane w procesach energetycznych), lecz wymaga doprecyzowania, co stanowi urządzenie techniczne. Zgodnie z ujęciem słownikowym urządzenia techniczne mogą stanowić przedmioty umożliwiające wykonanie danego procesu. Urządzenia techniczne składają się z połączonych ze sobą elementów stanowiących spójną, funkcjonalną całość cechującą się określonym typem budowy w zależności od parametrów pracy i przeznaczenia (*Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, pod red. S. Dubisza, *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2008, s. 275; *Słownik języka polskiego*, pod red. W. Doroszewskiego, PWN, Warszawa 1967, s. 665). Zauważyć też należy, że te same określenia użyte w przepisach p.b., niekoniecznie mogą być w ten sam sposób odczytywane, posiadają tożsamy zakres pojęciowy,

na gruncie prawa budowlanego i w obszarze prawa podatkowego. Potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w p.b. wynikać może chociażby ze szczególnego charakteru norm daninowych (gwarancje dostatecznej określoności regulacji prawnych wynikające z zasady poprawnej legislacji ulegają tu istotnemu wzmocnieniu ze względu na treść art. 84 i art. 217 Konstytucji RP), ale także z istoty i funkcji określonego podatku. Przykładów dostarczają m.in. wyrok TK z 13 września 2011 r., P 33/09 czy uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 29 września 2021 r., sygn. akt III FPS 1/21.

Z kolei „wyrób budowlany”, o którym mowa w art. 3 pkt 1 p.b., należy postrzegać przez pryzmat art. 10 p.b., zgodnie z którym „Wyroby wytworzone w celu zastosowania w obiekcie budowlanym w sposób trwały o właściwościach użytkowych umożliwiających prawidłowo zaprojektowanym i wykonanym obiektom budowlanym spełnienie podstawowych wymagań, można stosować przy wykonywaniu robót budowlanych wyłącznie, jeżeli wyroby te zostały wprowadzone do obrotu lub udostępnione na rynku krajowym zgodnie z przepisami odrębnymi, a w przypadku wyrobów budowlanych – również zgodnie z zamierzonym zastosowaniem”. Zauważyć również należy, że w myśl art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz.Urz. UE L 2011. 88. 5), do którego odsyła ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1213), „wyrób budowlany” oznacza każdy wyrób lub zestaw wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w celu trwałego wbudowania w obiektach budowlanych lub ich częściach, którego właściwości wpływają na właściwości użytkowe obiektów budowlanych w stosunku do podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych (por. też wyrok składu siedmiu sędziów NSA z 22 października 2018 r., sygn. akt II FSK 2983/17).

Kluczowe dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy ma natomiast wyjaśnienie znaczenia użytego w art. 3 pkt 9 p.b. określenia „zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem”. Dla ustalenia zakresu definicji tej wypowiedzi pomocne jest jej porównanie ze zwrotem legislacyjnym „całość techniczno-użytkowa”. W użytym w art. 3 pkt 9 p.b. sformułowaniu „użytkowanie obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem” wyekspozowany został związek funkcjonalny urządzenia technicznego z obiektem budowlanym w postaci:

- 1) budynku lub
- 2) budowli w rozumieniu art. 3 pkt 3 p.b., załącznika do tej ustawy lub obiektu budowlanego, którego kwalifikacja do kategorii budowli wynika z innego aktu prawnego rangi ustawowej, zaliczanych do „przepisów prawa budowlanego” (art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l.).

Zauważyć można, że wskazany aspekt funkcjonalny, jaki wynika w świetle art. 3 pkt 9 p.b. z definicji urządzenia budowlanego, zbliża tę kategorię do całości użytkowej w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. b/ p.b., w brzmieniu sprzed 28 czerwca 2015 r., jakkolwiek pomija aspekt związku technicznego (całości technicznej, a w konsekwencji całości techniczno-użytkowej). O ile zatem związek techniczny oznaczał, co uprzednio wyjaśniono, ścisłą więź faktyczną poszczególnych elementów składających się na całość techniczno-użytkową odrębnego przedmiotu opodatkowania (jednej budowli), o tyle za „związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem” (art. 3 pkt 9 p.b.), należy uznać urządzenia techniczne: (1) niebędące instalacjami, o których mowa w art. 3 pkt 1 p.b.); (2) stanowiące odrębny przedmiot materialny;

3) zapewniający właściwe użytkowanie budynków lub budowli w rozumieniu art. 3 pkt 3 p.b., załącznika do tej ustawy lub obiektu budowlanego, którego kwalifikacja do kategorii budowli wynika z innego aktu prawnego rangi ustawowej, zaliczanych do „przepisów prawa budowlanego” (art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l.).

Granice rozumienia zwrotu legislacyjnego „związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem” nie mogą być postrzegane zbyt szeroko, z tych samych względów, dla których wytyczono wcześniej zakres postrzegania pojęć „całość użytkowa” czy „techniczno-użytkowa”. Reasumując powyższe rozważania Naczelny Sąd Administracyjny jest zdania, że przez urządzenie budowlane, niewymienione wprost w art. 3 pkt 9 p.b., w zw. z art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., należy rozumieć urządzenia techniczne:

1) niebędące instalacjami, o których mowa w art. 3 pkt 1 p.b., jak też budynkiem, budowlą w rozumieniu art. 3 pkt 3 p.b., załącznika do tej ustawy lub innej ustawy zawierającej przepisy prawa budowlanego, a także obiektem małej architektury;

2) funkcjonalnie powiązane z budynkiem lub budowlą w znaczeniu wymienionym w pkt 1;

3) pełniące funkcję służebną wobec budynku lub budowli wymienionej w pkt 1;

4) zapewniające możliwość użytkowania budynku lub budowli wymienionej w pkt 1 zgodnie z ich przeznaczeniem i tylko wówczas gdy związek użytkowy urządzenia technicznego z takim obiektem budowlanym jest konieczny dla realizacji funkcji tegoż obiektu oraz bezpośredni (nie będą urządzeniem budowlanym urządzenia techniczne jedynie usprawniające eksploatację obiektu identyfikowanego, jako oddzielna budowla, poprawiające warunki pracy, np. taśmociągi, suwnice, terminale komputerowe, kasy fiskalne);

5) wzniesione z użyciem wyrobów budowlanych;

6) użytkowo/funkcjonalnie powiązane z konkretnym budynkiem lub konkretną budowlą w znaczeniu opisanym w pkt 1, tj. skonkretyzowanym przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Podkreślenia przy tym wymaga, że o ile w świetle art. 3 pkt 1 lit. b/ p.b., w brzmieniu obowiązującym przed 28 czerwca 2015 r. jeden przedmiot opodatkowania, tj. budowlę podlegającą opodatkowaniu, stanowiła całość techniczno-użytkowa wraz z instalacjami i urządzeniami, o tyle stosownie do art. 3 pkt 9 p.b. urządzenie techniczne funkcjonalnie powiązane z obiektem budowlanym należy identyfikować jako odrębną budowlę (urządzenie budowlane w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l.), niezależnie od budynku lub budowli, z którą ów związek użytkowy wykazuje.

Poruszane w niniejszym uzasadnieniu aspekty, odnoszone do stanu prawnego z 2016 r., nie zostały dostrzeżone przy dokonywaniu oceny rozdzielnego jako budowli będącej przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości, zarówno przez organ odwoławczy, jak i Sąd pierwszej instancji, co pozwala uznać za usprawiedliwione sformułowane w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 1, 3 i 9 p.b. Właściwe odczytanie ww. przepisów winno wiązać się z koniecznością powtórnej analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, a w razie konieczności jego uzupełnienia (w tym poszerzenie opinii biegłego). Słuszny jawi się zatem zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ i art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 197 § 1 o.p. w zw. z art. 181, art. 187 § 1 i 2 oraz art. 191 o.p. w związku z art. 120, art. 121 § 1, art. 122 oraz art. 124 o.p. poprzez niewłaściwą i niepełną ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego.

W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ oraz lit. c/ p.p.s.a. uchylił w całości zaskarżony wyrok oraz kwestionowaną decyzję. W toku ponownego postępowania organ odwoławczy uwzględni ocenę prawną zawartą w niniejszym uzasadnieniu, dokona powtórnej analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, mając na względzie dokonaną przez Naczelny Sąd Administracyjny wykładnię, zwłaszcza art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 9 p.b. Wyjaśnienia również wymaga kwestia możliwości opodatkowania podatkiem od nieruchomości, jako budowli będącej urządzeniem budowlanym w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 9 p.b., w sytuacji w której mamy do czynienia z urządzeniem budowlanym funkcjonalnie/użytkowo powiązanym z przedmiotem opodatkowania (przedmiotami opodatkowania, tu liniami elektroenergetycznymi) rozlokowanymi w obszarze własności różnych organów podatkowych.

O kosztach postępowania sądowego orzeczono na podstawie art. 200, art. 203 pkt 1 i art. 209 p.p.s.a.

5

**Wyrok
Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 18 kwietnia 2024 r.
(II OSK 576/23)**

Przewodniczący: sędzia NSA Marzenna Linska – Wawrzon

Sędziowie: del. WSA Grzegorz Rzęsa (sprawozdawca), NSA Andrzej Wawrzyniak

Sąd administracyjny, rozpoznając skargę właściciela nieruchomości na plan miejscowy, którego postanowienia ograniczające prawo własności skarżącego zostały zdeterminowane stanowiskiem organu uzgadniającego projekt planu miejscowego wydany na podstawie art. 17 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.), może stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w granicach interesu prawnego skarżącego.

Naczelny Sąd Administracyjny u z n a ł zasadność skargi kasacyjnej I.G. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 października 2022 r. sygn. akt II SA/Kr 957/22 w sprawie ze skargi I.G. na uchwałę Rady Miasta (...) z dnia 30 marca 2022 r., nr LXXXI/2314/22 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru (...) i na podstawie art. 185 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329) u c h y ł i ł zaskarżony wyrok i p r z e k a z a ł sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Krakowie, a także s p r o s t o w a ł oczywistą omyłkę pisarską w zaskarżonym wyroku w ten sposób, że w sentencji wyroku zamiast nazwiska skarżącej „G.” wpisuje „G.” a zamiast daty zaskarżonej uchwały „10 marca 2022 r.” wpisuje „30 marca 2022 r.”. Ponadto na podstawie art. 203 pkt 1 ww. ustawy z a s ą d z i ł od Miasta (...) na rzecz I.G. kwotę czterysta dziewięćdziesiąt złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

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

1. Wyrokiem z 27 października 2022 r., II SA/Kr 957/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (dalej: WSA w Krakowie) oddalił skargę I.G. (dalej: skarżąca, skarżąca kasacyjnie) na uchwałę Rady Miasta Krakowa

(dalej: Rada) z 30 marca 2022 r., nr (...). (dalej: Uchwała, Plan Miejskowy) w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru (...).

2. W skardze zarzucono naruszenie:

1) § 7 ust. 7 pkt 1, pkt 2 lit. a/ – lit. c/, § 18 ust 4 pkt 3 lit. a/ – lit. c/, § 21 ust 5 pkt 3 lit. a/ – lit. c/ Uchwały w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 6, pkt [7], pkt 9, pkt 11, pkt 12 oraz ust. 3 oraz art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.; dalej: u.p.z.p.) – poprzez jaskrawe i rażące naruszenie ładu przestrzennego na terenie, którego dotyczy plan miejscowy (zwłaszcza ul. (...) w K.) oraz uchwalenie planu miejscowego, który implikuje dysharmonię przestrzenną, ponieważ w rejonie ul. (...) w K. wprowadzono już w znacznym zakresie nadbudowę kamienic i formę dachu mansardowego (uchwalony akt prawa miejscowego wyklucza nadbudowę oraz dachy mansardowe), a te formy architektoniczne stały się dominujące;

2) § 7 ust 7 pkt 1, pkt 2 lit. a/ – lit. c/, § 18 ust. 4 pkt 3 lit. a/ – lit. c/, § 21 ust. 5 pkt 3 lit. a/ – lit. c/ Uchwały w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 6, pkt 7, pkt 9, pkt 11, pkt 12 oraz ust. 3 oraz art. 2 pkt 1 u.p.z.p. – poprzez nadużycie władztwa planistycznego, ponieważ postanowienia wykluczające nadbudowę kamienic oraz formę dachu mansardowego nie mają żadnego racjonalnego, zgodnego ze stanem prawnym oraz stanem faktycznym uzasadnienia;

3) § 7 ust. 7 pkt 1, pkt 2 lit. a/ – lit. c/, § 18 ust. 4 pkt 3 lit. a/ – lit. c/, § 21 ust. 5 pkt 3 lit. a/ – lit. c/ Uchwały w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 6, pkt 7, pkt 9, pkt 11, pkt 12 oraz ust. 3 oraz art. 2 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z art 140 k.c. w zw. z art 6 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 i pkt 2 u.p.z.p. w zw. z art. 2 oraz art 31 ust. 3 Konstytucji RP – poprzez uchwalenie planu miejscowego, który godzi w zasadę proporcjonalności, ponieważ nie wyważa interesów prywatnych oraz interesu publicznego, a także godzi w prawo własności nieruchomości (zwłaszcza w zakresie, w jakim wyklucza nadbudowę kamienic oraz formę dachu mansardowego);

4) art. 17 pkt 9, art. 17 pkt 13, art. 19 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art § 7 ust. 7 pkt 1, pkt 2 lit. a/ – lit. c/, § 18 ust. 4 pkt 3 lit. a/ – lit. c/, § 21 ust. 5 pkt 3 lit. a/ – lit. c/ Planu Miejsowego – poprzez doprowadzenie do uchybień w procedurze planistycznej i brak powtórzenia w koniecznym zakresie procedury uchwalania planu miejscowego (art. 17 u.p.z.p.), w tym brak uzyskania zgodnego z prawem postanowienia uzgadniającego Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Krakowie (dalej: MWKZ), mimo że:

a) Plan Miejskowy (zwłaszcza w zakresie art. § 7 ust. 7 pkt 1, pkt 2 lit. a/ – lit. c/, § 18 ust. 4 pkt 3 lit. a/ – lit. c/, § 21 ust. 5 pkt 3 lit. a/ – lit. c/ został przygotowany w oparciu o niezgodne z prawem, nieumotywowane, sprzeczne

w swojej treści postanowienie MWKZ z 4 listopada 2021 r., znak: (...) (dalej: postanowienie z 4 listopada 2021 r.), które było podstawą do dokonania zmian w planie miejscowym, a skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności tego postanowienia,

b) Plan Miejscowy (w zakresie § 18 ust. 4 pkt 3 lit. a/ – lit. c/, § 21 ust. 5 pkt 3 lit. a/ – lit. c/) jest niepełny, ponieważ pomija treść zawartą w postanowieniu z 4 listopada 2021 r. – „i wprowadzenia nowej kondygnacji jako piętra czytelnego w elewacji”; zatem uzgodnienie nie zostało zrealizowane przez Radę.

Z uzasadnienia skargi oraz dołączonych do niej dokumentów wynika w szczególności, że na wniosek skarżącej zostały wydane przez Prezydenta Miasta Krakowa (dalej: Prezydent) decyzje o warunkach zabudowy z 8 września 2021 r. oraz 22 grudnia 2021 r. Decyzje te dotyczyły zamierzenia inwestycyjnego polegającego na nadbudowie budynku mieszkalnego przy ul. (...) w K. z przeznaczeniem na cele mieszkalne. W obu decyzjach przewidziano wysokość górnej elewacji frontowej w przedziale od 11 do 12 m oraz wysokość górnej kalenicy dachu na poziomie 15,5 m z tolerancją 0,5 m. W decyzji z 8 września 2021 r. przewidziano dach mansardowy, w decyzji zaś z 22 grudnia 2021 r. – dach połaciowy dwuspadowy. Decyzje zostały wydane na skutek uchylenia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Minister) postanowieniami z 20 marca 2019 r. oraz 16 marca 2020 r. postanowień MWKZ odmawiających uzgodnienia projektów decyzji o warunkach zabudowy. Postanowienia Ministra zostały wydane po zasięgnięciu opinii Narodowego Instytutu Dziedzictwa z 14 października 2019 r. (znak:...), dotyczącej budynku mieszkalnego (kamienicy) przy ul. (...) w K. (działka nr ewid. (...) w obrębie S.). Przed wydaniem decyzji z 8 września 2021 r. oraz 22 grudnia 2021 r. MWKZ poinformował Prezydenta pismami z 15 lipca 2021 r. oraz 4 października 2021 r., że projekt decyzji można uznać za uzgodniony. Do skargi dołączono kopie wspomnianych decyzji o warunkach zabudowy, postanowień Ministra oraz opinii Narodowego Instytutu Dziedzictwa (k. 51 – 72). Skarżąca podniosła, że w świetle § 7 ust. 7 pkt 1, pkt 2 lit. a/ – lit. c/, § 18 ust. 4 pkt 3 lit. a/ – lit. c/, § 21 ust. 5 pkt 3 lit. a/ – lit. c/ uchwały, których treść jest wynikiem postanowienia uzgodnieniowego MWKZ z 4 listopada 2021 r., nie jest możliwa planowana nadbudowa kamienicy oraz wprowadzenie dachu mansardowego.

3. W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi w całości jako niezasadnej. Organ wskazał, że na treść przyjętych ustaleń planistycznych zaskarżonej uchwały dotyczących nieruchomości skarżącej, determinujący wpływ miały uwarunkowania historyczne oraz treść uzgodnień MWKZ. Podkreślono, że w trakcie trwania procedury planistycznej Prezydent uwzględnił

uwagi w zakresie dopuszczenia nadbudowy budynku w terenach MW/U.1 oraz U.1., jednak kolejne stanowiska MWKZ wykluczały taką możliwość. W przypadku nieruchomości położonych w rejonie ul. (...), organy planistyczne gminy przyznały prymat wartościom wynikającym z ochrony walorów zabytkowych z uwagi na stanowisko organu ochrony zabytków, a także objęcie obszaru strefą buforową UNESCO.

4. Wskazany na wstępie wyrokiem z 27 października 2022 r. WSA w Krakowie oddalił skargę. W uzasadnieniu wskazano w szczególności, odnosząc się do zarzutu naruszenia procedury planistycznej poprzez zaniechanie ponownego uzgodnienia projektu planu z MWKZ, że zarzut naruszenia art. 17 u.p.z.p. nie jest zasadny. WSA w Krakowie zwrócił uwagę, że organ planistyczny jest związany uzgodnieniami i musi je uwzględnić w projekcie planu. Pominiecie ustaleń i zaleceń wynikających z tych uzgodnień stanowiłoby właśnie poważne naruszenie procedury planistycznej. Zdaniem WSA w Krakowie ograniczenia w Planie Miejscowym dla terenów U.1, U.2, MW/U.1 i MW/U.2 wysokości zabudowy do 16 metrów i wprowadzeniu zakazu realizacji nowych dachów łamanych i mansardowych stanowiły urzeczywistnienie zaleceń wynikających z obligatoryjnych uzgodnień MWKZ dokonywanych kolejno w postanowieniach tego organu z dnia 13 listopada 2019 r., 23 czerwca 2021 r. oraz z 4 listopada 2021 r. Jeżeli chodzi o brak w uchwale słów uzgodnienia „i wprowadzenia nowej kondygnacji jako piętra czytelnego w elewacji”, to zdaniem WSA w Krakowie skarżąca wyrывa te słowa z kontekstu całego zdania uzgodnienia zawartego w postanowieniu MWKZ, z którego w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych wynika, że w odniesieniu do terenu MW/U.1, MW/U.2 oraz U.1 i U.2, dla których dopuszczono nadbudowę budynków ujętych w gminnej ewidencji zabytków, – zdaniem Konserwatora – należy ograniczyć jedynie do możliwości podniesienia kalenicy dachu bez zmiany wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej i bez wprowadzania nowej kondygnacji jako piętra czytelnego w elewacji. Inne rozumienie powyższego uzgodnienia wypacza go jako logiczną i konsekwentną całość. W efekcie postanowienie Planu Miejscowego w § 18 ust. 4 pkt 3 lit. a/ – lit. c/, § 21 ust. 5 pkt 3 lit. a/ – lit. c/ jest wyrazem wprowadzenia powyższego uzgodnienia w treść planu, który dopuszcza jedynie możliwość podniesienia kalenicy dachu bez zmiany wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej. Sąd pierwszej instancji zwrócił również uwagę, że dokonując kontroli planu miejscowego nie posiada kompetencji do oceny poprawności i prawidłowości samych wytycznych wynikających z uzgodnień MWKZ, a jedynie ma obowiązek zbadać, czy te uzgodnienia znalazły odzwierciedlenie w treści planu miejscowego. Zdaniem WSA w Krakowie fakt, iż w ocenie skarżącej zalecenia wynikające z uzgodnień poczynionych dla planu miejscowego

odbiegają od wcześniejszego stanowiska organu uzgadniającego prezentowanego w postępowaniu o wydaniu decyzji o warunkach zabudowy, jakkolwiek wydawać się może uzasadniony logicznie, jest irrelevantny z punktu widzenia poprawności procedury planistycznej. Zdaniem WSA w Krakowie, w sprawie nie doszło również do nadużycia władztwa planistycznego, albowiem ograniczenie prawa własności skarżącej było następstwem uzgodnienia MWKZ, które są dla organu planistycznego wiążące.

5. Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła skarżąca, zaskarżając go w całości i zarzucając:

I. naruszenie prawa materialnego:

1) art. 1 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 2, pkt 6, pkt 7, pkt 9, pkt 11, pkt 12 oraz ust. 3 oraz art. 2 pkt 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559; dalej: u.s.g.) w zw. z § 7 ust. 7 pkt 1, pkt 2 lit. a/ – lit. c/, § 18 ust. 4 pkt 3 lit. a/ – lit. c/, § 21 ust. 5 pkt 3 lit. a/ – lit. c/ Planu Miejscowego – poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że jaskrawe oraz rażące naruszenie ładu przestrzennego na terenie, którego dotyczy plan (zwłaszcza ul. (...) w K.) oraz uchwalenie planu, który implikuje dysharmonię przestrzenną, ponieważ w rejonie ul. (...) w K. wprowadzono już w znacznym zakresie nadbudowę kamienic i formę dachu mansardowego (uchwalony akt prawa miejscowego wyklucza nadbudowę oraz dachy mansardowe), które to formy architektoniczne stały się dominujące – nie powoduje nieważności planu, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także jego sprzeczność z prawem;

2) art. 1 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 2, pkt 6, pkt 7, pkt 9, pkt 11, pkt 12 oraz ust. 3 oraz art. 2 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. w zw. z § 7 ust. 7 pkt 1, pkt 2 lit. a/ – lit. c/, § 18 ust. 4 pkt 3 lit. a/ – lit. c/, § 21 ust. 5 pkt 3 lit. a/ – lit. c/ Planu Miejscowego – poprzez niewłaściwe zastosowanie oraz uznanie, iż organ nie nadużył władztwa planistycznego, mimo że postanowienia tegoż planu wykluczające nadbudowę kamienic oraz formę dachu mansardowego – nie mają żadnego racjonalnego, zgodnego ze stanem prawnym oraz stanem faktycznym uzasadnienia (w tym naruszają ład przestrzenny na analizowanym terenie);

3) art. 17 pkt 9, art. 17 pkt 13, art. 19 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. w zw. z art. § 7 ust. 7 pkt 1, pkt 2 lit. a/ – lit.c/, § 18 ust. 4 pkt 3 lit. a/ – lit. c/, § 21 ust. 5 pkt 3 lit. a/ – lit. c/ Planu Miejscowego – poprzez niewłaściwe zastosowanie oraz uznanie, że doprowadzenie do uchybień w procedurze planistycznej i brak powtórzenia w koniecznym zakresie procedury uchwalania planu (zwłaszcza w ramach procedury określonej w przepisach art. 17 u.p.z.p.), w tym brak uzyskania zgodnego z prawem

postanowienia uzgadniającego MWKZ – nie powoduje nieważności planu, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także jego sprzeczność z prawem, mimo że w szczególności:

a) Plan Miejskowy (zwłaszcza w zakresie wprowadzonych postanowień § 7 ust. 7 pkt 1, pkt 2 lit.a/ – lit. c/, § 18 ust. 4 pkt 3 lit. a/ – lit. c/, § 21 ust. 5 pkt 3 lit. a/ – lit. c/) został przygotowany w oparciu o niezgodne z prawem, nieumotywowane, sprzeczne w swojej treści postanowienie z 4 listopada 2021 r., które było podstawą do dokonania zmian w planie;

b) Plan Miejskowy (zwłaszcza w zakresie wprowadzonych postanowień § 18 ust. 4 pkt 3 lit. a/ – lit. c/, § 21 ust. 5 pkt 3 lit. a/ – lit. c/) jest niezupełny, ponieważ pomija treść zawartą w postanowieniu z 4 listopada 2021 r. „i wprowadzenia nowej kondygnacji jako piętra czytelnego w elewacji”; zatem, uzgodnienie nie zostało zrealizowane (prawidłowo wprowadzone do treści planu) przez Radę, uchwalającą plan, jeżeli postanowienie to w ogóle było ważne i zgodne z prawem;

4) art. 1 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 2, pkt 6, pkt 7, pkt 9, pkt 11, pkt 12 oraz ust. 3 oraz art. 2 pkt 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. w zw. z art. 140 k.c. w zw. z art. 6 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 i pkt 2 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 1 i ust. 2, art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z § 7 ust. 7 pkt 1, pkt 2 lit. a/ – lit. c/, § 18 ust. 4 pkt 3 lit. a/ – lit. c/, § 21 ust. 5 pkt 3 lit. a/ – lit. c/ Uchwały – poprzez niewłaściwe zastosowanie i bezzasadne uznanie, że plan nie godzi w zasadę proporcjonalności, mimo że nie wywaha interesów prywatnych oraz interesu publicznego, a także nie godzi w prawo własności nieruchomości (mimo że w sposób rażąco niezgody z prawem wyklucza nadbudowę kamienic oraz formę dachu mansardowego);

II. naruszenie przepisów postępowania, które to naruszenie miało istotny wpływ na wynik sprawy tj:

1) art. 151 w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. – poprzez bezzasadne oddalenie skargi, mimo że istniały podstawy do jej uwzględnienia i stwierdzenia nieważności Planu Miejsowego, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także jego sprzeczność z prawem;

2) art. 141 § 4 p.p.s.a – poprzez wadliwe uzasadnienie skarżonego wyroku – pomijające zasadniczą część argumentów zawartych w skardze, zawierające lakoniczne oraz nieuzasadnione ustalenia, co utrudnia ocenę sposobu rozumowania Sądu pierwszej instancji oraz kontrolę instancyjną.

Na podstawie przywołanych zarzutów skarżąca kasacyjnie wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku WSA w Krakowie w całości i przekazanie sprawy

do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji; ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi oraz w następstwie tego: stwierdzenie nieważności całości uchwały, ewentualnie stwierdzenie nieważności § 7 ust. 7 pkt 1, pkt 2 lit. a/ – lit. c/, § 18 ust. 4 pkt 3 lit. a/ – lit. c/, § 21 ust. 5 pkt 3 lit. a/ – lit. c/ Uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych za obie instancje. Jednocześnie skarżąca kasacyjnie oświadczyła, że zrzeka się rozprawy.

6. Pismem z 3 marca 2023 r., stanowiącym odpowiedź na skargę kasacyjną, Rada wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej w całości oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

7.1. Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, ale nie wszystkie podniesione w niej zarzuty okazały się zasadne.

7.2. W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania (art. 183 § 1 p.p.s.a.). W rozpatrywanej sprawie nie występują, wskazane w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego.

7.3. Bezzasadne okazały się zarzuty wskazane w punkcie I.3 petitum skargi kasacyjnej. Istota tych zarzutów dotyczących naruszenia art. 17 pkt 9, art. 17 pkt 13, art. 19 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. sprowadza się do trzech, ściśle ze sobą powiązanych, zagadnień. Po pierwsze, skarżąca zarzuca, że projekt planu, zmodyfikowany na skutek stanowiska MWKZ zawartego w postanowieniu z 4 listopada 2021 r., powinien być ponownie przedstawiony do uzgodnienia konserwatorowi zabytków. Po drugie, zdaniem skarżącej, wspomniane postanowienie MWKZ z 4 listopada 2021 r. nie zostało w pełni uwzględnione w uchwale, albowiem brak jest w treści tej uchwały zakazu „wprowadzenia nowej kondygnacji jako piętra czytelnego w elewacji” dla terenów MW/U.1 oraz U.1., na których znajduje się nieruchomości, której współwłaścicielem jest skarżąca. Po trzecie, skarżąca zarzuca, że sporne postanowienia uchwały zostały opracowane w oparciu o „niezgodne z prawem, nieumotywowane, sprzeczne w swojej treści postanowienie” MWKZ z 4 listopada 2021 r. Odnosząc się do tych zagadnień, należy przede wszystkim wskazać, że w sprawie nie zachodziła potrzeba ponownienia uzgodnień z MWKZ. Ponownienie uzgodnień dokonywane jest „w niezbędnym zakresie” (zob. art. 17 pkt 13 u.p.z.p.). Oznacza to, że nie w każdym przypadku zmiany projektu planu konieczne jest ponowne wystąpienie do organu współdziałającego. Obowiązek taki aktualizuje się wówczas, gdy plan wprowadza nowe ustalenia istotne z punktu widzenia kompetencji danego organu uzgodnieniowego.

Przy czym nie ma obowiązku ponowienia uzgodnień z organem współdziałającym, w sytuacji gdy zmiana do projektu planu polega na wprowadzeniu do tego projektu elementów wskazanych w postanowieniu uzgodnieniowym tego organu. Taka właśnie sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie. Istota warunkowego uzgodnienia dokonanego postanowieniem MWKZ z 4 listopada 2021 r., w odniesieniu do terenów MW/U.1 oraz U.1., sprowadzała się do dopuszczenia wyłącznie nadbudowy polegającej na podniesieniu kalenicy dachu budynku bez zmiany wysokości górnej krawędzi elewacji oraz wyłączeniu możliwości wprowadzenia dachów mansardowych, które to rozwiązania przewidziano w projekcie uchwały przedłożonym MWKZ do uzgodnienia (edycja z czerwca 2021 r.). Zasadnie w skardze wskazano, że w tekście uchwały nie znalazł się fragment uzgodnienia obejmujący zwrot „i wprowadzenia nowej kondygnacji jako piętra czytelnego w elewacji”. Rzecz jednak w tym, że ten fragment uzgodnienia należy odczytywać w kontekście całości postanowienia MWKZ z 4 listopada 2021 r. Całościowa analiza tego postanowienia, uwzględniająca również cechy charakterystyczne elementu architektonicznego, jakim jest wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej (odpowiadająca wysokości budynku od poziomu terenu do połączenia elewacji z dachem), prowadzi do jednoznacznego wniosku, że zwrot „i wprowadzenia nowej kondygnacji jako piętra czytelnego w elewacji” nie wprowadzał nowych warunków, ale tylko wskazywał na cel warunku zawartego w tym uzgodnieniu. Cel ten został w uchwale osiągnięty (zob. § 18 ust. 4 pkt 3 lit. b/ oraz § 21 ust. 5 pkt 3 lit. b/ uchwały). Zapobieżeniu obejścia tego postanowienia służy pośrednio m.in. drugi z warunków zawarty w postanowieniu z 4 listopada 2021 r., dotyczący wyłączenia możliwości wprowadzenia dachów łamanych i mansardowych (zob. § 7 ust. 7 pkt 2 lit. a/ – b/ uchwały odczytywany w porównaniu z wersją projektu uchwały z czerwca 2021 r.). W zaskarżonym wyroku trafnie zwrócono zresztą uwagę na niekonsekwencję stanowiska skarżącej, która z jednej strony twierdzi, że Plan Miejskowy uniemożliwia jej nadbudowę kamienicy oraz wprowadzenie dachu mansardowego na skutek postanowienia MWKZ z 4 listopada 2021 r., a z drugiej strony twierdzi, że plan miejscowy nie realizuje wspomnianego postanowienia uzgodnieniowego. Nie mogły również odnieść skutku zarzuty skargi kasacyjnej, w ramach których skarżąca zarzuca Radzie, że uchwaliła Plan Miejskowy, kierując się postanowieniem uzgodnieniowym MWKZ z 4 listopada 2021 r. Uzgodnienie projektu planu miejscowego z innym, wskazanym w przepisach organem (art. 17 pkt 6 lit. b/ u.p.z.p.), w odróżnieniu od opinii (art. 17 pkt 6 lit. a/ u.p.z.p.) jest wiążące dla organu przy tworzeniu planu miejscowego (por. np. wyroki NSA z 13 kwietnia 2010 r., II OSK 254/10, oraz z 21 grudnia 2016 r., II OSK 731/15 – CBOSA). Organ gminy może z takim postanowieniem uzgodnieniowym się nie zgodzić i wówczas powinien

zakwestionować go w drodze zażalenia, a następnie ewentualnie w drodze skargi do sądu administracyjnego (art. 24 i 25 u.p.z.p. w zw. z art. 106 § 5 k.p.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). Jeżeli jednak organ gminy nie skorzysta z takiej możliwości, wówczas nie może uchwalić planu miejscowego sprzecznego z ostatecznym postanowieniem uzgodnieniowym. Zagadnienie to należy natomiast odróżnić od kwestii środków prawnych, jakie przysługują właścicielowi danej nieruchomości, co do której przeznaczenie lub zasady zagospodarowania wprowadzone w planie miejscowym zostały zdeterminowane postanowieniem uzgodnieniowym. Konsekwencją skutecznego skorzystania z takich środków prawnych przez właściciela nieruchomości może być stwierdzenie nieważności danego planu w granicach interesu prawnego skarżącego.

7.4. Zasadne okazały się natomiast pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej w zakresie, w jakim podważają one stanowisko WSA w Krakowie, zgodnie z którym sąd administracyjny nie może stwierdzić nieważności planu miejscowego z uwagi na istotne naruszenia prawa popełnione przez organ uzgadniający, które to naruszenia zdeterminowały kwestionowane przez stronę skarżącą postanowienia planu miejscowego. Należy zauważyć, że to stanowisko WSA w Krakowie jest zgodne m.in. z poglądem wyrażonym przez NSA w wyroku z 23 listopada 2016 r., II OSK 556/15). Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę tego stanowiska nie podziela. Zdaniem NSA art. 17 pkt 6 lit. b/ oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g. w zw. art. 135 p.p.s.a., odczytywane w powiązaniu z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 64 oraz art. 184 Konstytucji RP, należy interpretować w ten sposób, że sąd administracyjny rozpoznając skargę właściciela nieruchomości na plan miejscowy, którego postanowienia ograniczające prawo własności skarżącego zostały zdeterminowane stanowiskiem organu uzgadniającego projekt planu miejscowego, może stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w granicach interesu prawnego skarżącego, z uwagi na wydanie postanowienia uzgodnieniowego z istotnym naruszeniem prawa.

7.5. Uzasadniając ten pogląd, należy w pierwszej kolejności wskazać, że obowiązujące przepisy nie pozwalają właścicielowi nieruchomości położonej na terenie objętym projektowanym planem miejscowym na wniesienie zażalenia na postanowienie uzgodnieniowe podjęte na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b/ w zw. z art. 24 i art. 25 u.p.z.p. w zw. z art. 106 § 5 k.p.a., a następnie skargi do sądu administracyjnego na postanowienie wydane przez organ drugiej instancji. Postępowanie zmierzające do uchwalenia planu miejscowego (tzw. postępowanie planistyczne) nie jest administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym, lecz postępowaniem prawotwórczym, uchwałodawczym, do którego nie stosuje się k.p.a., w tym art. 28 k.p.a. Stronami postępowania uzgodnieniowego w ramach procedury planistycznej są jedynie

gmina i organ uzgadniający. Stronami takiego postępowania nie są w szczególności właściciele nieruchomości objętych projektem planu. Stanowisko to jest już ugruntowane w orzecznictwie i doktrynie (zamiast wielu zob. np. postanowienie NSA z 25 lipca 2012 r., II OSK 1765/12 oraz wyrok NSA z 7 maja 2014 r., II OSK 2915/12 – CBOSA; *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 11, Warszawa 2019, Nb 5 do art. 24 oraz M. Kotulski, Glosa do postanowienia NSA z dnia 10 lipca 2008 r., II OSK 657/08, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7–8, s. 175–178). Konsekwentnie, w orzecznictwie przyjmuje się również, że właściciel nieruchomości zlokalizowanej na terenie objętym danym planem miejscowym nie jest uprawniony do zainicjowania postępowań nadzwyczajnych dotyczących ostatecznych postanowień uzgodnieniowych, które zdeterminowały treść tego planu (zob. np. wyroki NSA z 15 października 2008 r., II OSK 1210/07 oraz z 18 kwietnia 2023 r., II OSK 1288/20 – CBOSA). Trafność tych poglądów orzecznictwa i doktryny nie może budzić wątpliwości w świetle argumentów natury systemowej i funkcjonalnej. Otóż w procedurze planistycznej nie przewidziano rozwiązań dotyczących doręczenia postanowienia uzgodnieniowego innym organom niż wójt (burmistrz, prezydent miasta), a dopuszczenie możliwości kwestionowania takiego postanowienia przez bliżej nieokreślony, zwykle bardzo liczny, krąg osób zainteresowanych, doprowadziłoby do paraliżu procedury planistycznej.

7.6. Brak możliwości bezpośredniego zakwestionowania postanowienia organu uzgodnieniowego determinującego przeznaczenie lub sposób zagospodarowania nieruchomości przez właściciela nieruchomości położonej na terenie danego planu miejscowego nie oznacza jednak, że taki właściciel może być pozbawiony skutecznej ochrony sądowej przed nieuzasadnionym ograniczeniem jego prawa własności przez prawodawcę lokalnego. Należy podkreślić, że wymóg zapewnienia skutecznej ochrony sądowej jest aktualnie standardem konstytucyjnym (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), a także międzynarodowym (art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: EKPC lub Konwencja). Dodać przy tym trzeba, że konstytucyjne prawo do sądu administracyjnego obejmuje m.in. orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego (art. 184 Konstytucji RP). Wymóg zapewnienia skutecznego prawa do sądu jest ściśle związany z tym, że zarówno Konstytucja RP, jak i Konwencja, istnieją nie po to, aby gwarantować prawa, które są teoretyczne i iluzoryczne, ale takie, które są praktyczne i skuteczne. Innymi słowy, w demokratycznym państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej (por. np. wyrok

NSA z 21 marca 2012 r., II OSK 203/12, CBOSA; postanowienie SN z 10 lipca 2002 r., III RN 52/02, OSNAPU 2003, nr 13; uchwałę TK z 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK 1995, nr 1, poz. 19; wyroki ETPC z 21 lutego 1975 r., skarga nr 4451/71, *Golder przeciwko Wielkiej Brytanii*; z 9 października 1979 r., skarga nr 6289/73, *Airey przeciwko Irlandii*). W odniesieniu do sądowej kontroli aktów administracyjnych, w tym aktów normatywnych, dla rekonstrukcji standardu skuteczności tej kontroli, pomocne może być odwołanie się do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr Rec (2004) 20 z 15 grudnia 2004 r. o sądowej kontroli aktów administracyjnych oraz Memorandum Wyjaśniającego do tej rekomendacji. Są to co prawda akty o charakterze *soft law*, ale odzwierciedlają dorobek orzecznictwa ETPC, wyznaczającego pewien minimalny standard ochrony, który powinien obowiązywać we wszystkich państwach Konwencji. W świetle tych dokumentów kontroli sądowej powinny być poddane wszystkie akty administracyjne, bezpośrednio lub pośrednio, tj. przy okazji kontroli innego aktu administracyjnego (zob. pkt B.1.lit. a/ Rekomendacji Rec (2004)2 oraz pkt 29 Memorandum Wyjaśniającego). Ponadto sąd administracyjny winien mieć możliwość zbadania wszelkich naruszeń prawa, w tym dotyczących braku kompetencji, naruszenia procedury oraz nadużycia władzy (zob. pkt B1. lit. b/ Rekomendacji Rec (2004)2). Szeroki katalog aktów administracyjnych, które mogą być poddane kontroli sądowoadministracyjnej (art. 3 § 2 p.p.s.a.), w powiązaniu z obowiązkiem sądu uwzględnienia z urzędu wszelkich istotnych naruszeń prawa (art. 134 § 1 p.p.s.a.) oraz możliwością pośredniej kontroli aktów administracyjnych wydanych w granicach danej sprawy (art. 135 p.p.s.a.), pozwala przyjąć, że polski model sądownictwa administracyjnego spełnia co do zasady przywołane wyżej standardy skutecznej ochrony sądowej (zob. np. wyrok ETPC z 4 października 2001 r. w sprawie *Potocka przeciwko Polsce*, skarga Nr 33776/96; por. np. J. Chlebny, W. Piątek, *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, ZNSA 2021, nr 1–2, s. 32).

7.7. W świetle powyższych standardów skutecznej ochrony udzielanej przez sądy administracyjne nie można zgodzić się ze stanowiskiem zajęтым w zaskarżonym wyroku, że dokonując kontroli planu miejscowego sąd administracyjny nie posiada kompetencji do oceny poprawności i prawidłowości samych wytycznych wynikających z uzgodnień MWKZ, a jedynie ma obowiązek zbadać, czy te uzgodnienia znalazły odzwierciedlenie w treści planu miejscowego. Należy dodać, że żaden przepis prawa krajowego nie wyłącza takiej możliwości. W szczególności w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jest mowa ogólnie o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania, a także naruszeniu właściwości organów w tym zakresie. Jeszcze bardziej ogólną formułę przewidziano w art. 91 ust. 1

i 4 u.s.g., gdzie jest mowa o nieważności uchwały podjętej z istotnym naruszeniem prawa. Przepisy te należy interpretować w powiązaniu z obowiązkiem sądu pierwszej instancji objęcia kontrolą aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.). *Lege non distinguente*, art. 135 p.p.s.a. ma zastosowanie również do spraw ze skargi na akty prawa miejscowego. Przeciwnie stanowisko nie tylko naruszałoby prawo do skutecznej kontroli sądowej aktu administracyjnego ograniczającego prawo własności, ale byłoby również nie do pogodzenia z zasadą zaufania do działań organów władzy publicznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Nieemożliwość pośredniego kwestionowania postanowienia uzgodnieniowego w ramach sprawy ze skargi na plan miejscowy istotnie zwiększałaby bowiem ryzyko podejmowania przez organ współdziałający rozstrzygnięć arbitralnych, dowolnych, nieopartych na rzeczowych i racjonalnych podstawach oraz niemających uzasadnienia w zebranych materiale. Wymaga przy tym podkreślenia, że zakaz podejmowania rozstrzygnięć arbitralnych stanowi europejski standard dobrej administracji, odnoszący się również do rozstrzygnięć opartych na uznaniu administracyjnym (zob. art. 2 ust. 1 Kodeksu Dobrej Administracji, stanowiącego załącznik do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7 z 20 lipca 2007 r. w sprawie dobrej administracji). Ponadto w takim przypadku ochrona prawa własności, gwarantowana zarówno przez Konstytucję RP (art. 64), jak i Konwencję (art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji), byłaby iluzoryczna. Sytuacja jednostki zależałaby bowiem w istocie od tego, czy organ gminy skorzysta z możliwości zakwestionowania postanowienia uzgodnionego w drodze zażalenia, a następnie skargi do sądu administracyjnego. Właściciel nieruchomości nie ma przy tym skutecznych środków prawnych, w ramach których mógłby doprowadzić do zobowiązania organu gminy do zakwestionowania stanowiska organu uzgadniającego wyrażonego w ramach procedury planistycznej. Kolejnym argumentem natury systemowej, który przemawia za przyjętą w niniejszym wyroku wykładnią, jest odwołanie się do stanowiska NSA zajętego na gruncie art. 53 ust. 5 u.p.z.p. W świetle tego przepisu, zażalenie na postanowienie w przedmiocie uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy przysługuje wyłącznie inwestorowi. Celem tego przepisu jest przyspieszenie procesu wydawania decyzji o warunkach zabudowy poprzez uniemożliwienie innym stronom niż inwestor kwestionowania postanowienia uzgodnieniowego w drodze zażalenia, a co za tym idzie również skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). W świetle utrwalonego stanowiska NSA, ograniczenie wprowadzone w art. 53 ust. 5 u.p.z.p. nie skutkuje tym,

że inne strony niż inwestor mogą być w ogóle pozbawione prawa sądowej kontroli stanowiska organu uzgadniającego. Tym samym postanowienie uzgodnieniowe należy traktować jako akt podjęty w granicach sprawy dotyczącej ustalenia warunków zabudowy (art. 135 p.p.s.a.), a wniesienie skargi do sądu administracyjnego na decyzję w przedmiocie warunków zabudowy rodzi po stronie tegoż sądu obowiązek zbadania również prawidłowości podjętego aktu uzgadniającego, na którego podstawie zostało podjęte zaskarżone rozstrzygnięcie (zob. np. wyroki NSA z: 9 maja 2013 r. II OSK 2722/11, 18 czerwca 2014 r. II OSK 134/13; 4 września 2014 r. II OSK 531/13 – CBOSA). Skoro dopuszczalna jest pośrednia kontrola, w trybie art. 135 p.p.s.a., postanowienia organu uzgodnieniowego w ramach rozpoznawania skargi na decyzję o warunkach zabudowy wniesionej przez stronę inną niż inwestor, to tym bardziej za dopuszczalną należy uznać taką kontrolę w ramach skargi na plan miejscowy wniesionej przez właściciela nieruchomości, którego prawo własności zostało ograniczone w tym planie na skutek stanowiska zajętego przez organ współdziałający. W takim przypadku bowiem mamy do czynienia z dalej idącą ingerencją w prawo własności niż ma to miejsce w przypadku kwestii dopuszczenia określonej zabudowy na działkach sąsiednich. Chodzi bowiem o to, jak skarżący może zagospodarować własną działkę w świetle planu miejscowego. Oprócz przywołanego wyżej argumentu *a minori ad maius*, nie sposób również nie dostrzec naruszenia zasady równości w odniesieniu do ochrony praw inwestora w zależności od tego, czy stanowisko organu uzgodnieniowego jest zajmowane w ramach postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy (art. 53 ust. 5 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.), czy też w ramach procedury planistycznej (art. 17 pkt 6 lit. b/ u.p.z.p.). Skoro oba postępowania mają zasadniczo tę samą funkcję, tj. kształtują granice prawa własności poprzez określenie dopuszczalnego sposobu zagospodarowania nieruchomości (art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 6 u.p.z.p.), to nie istnieją jakiegokolwiek racjonalne powody, w świetle zasady równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 w zw. art. 77 ust. 2 Konstytucji RP), dla pozbawienia inwestora możliwości poddania sądowej kontroli, chociażby pośrednio w ramach art. 135 p.p.s.a., postanowienia organu uzgodnieniowego tylko dlatego, że stanowisko to zostało wyrażone w ramach procedury planistycznej, a nie procedury ustalenia warunków zabudowy. W niniejszej sprawie problem ten zresztą skupia się jak w soczewce, jeżeli zważy się, że w odniesieniu do tej samej nieruchomości i tego samego zamierzenia inwestycyjnego (tj. nadbudowy kamienicy przy ul. (...) w K.), skarżąca skutecznie zakwestionowała w ramach postępowania zażaleniowego przed Ministrem odmowę uzgodnienia projektu decyzji przez MWKZ. Istotne jest również, że stanowisko Ministra zostało poprzedzone wydaną na wniosek tego organu opinią Narodowego Instytutu Dziedzictwa

z 14 października 2019 r. W świetle tej opinii, postanowień Ministra, a także stanowisk MWKZ zajętych przed wydaniem przywołanych na wstępie decyzji o warunkach zabudowy z 8 września 2021 r. oraz 22 grudnia 2021 r., względy ochrony zabytków nie stały na przeszkodzie nadbudowie kamienicy przy ul. (...) w K. oraz wprowadzeniu dachu mansardowego. Stanowisko zajęte przez MWKZ w postanowieniu z 4 listopada 2021 r. odbiega zasadniczo od poprzednich stanowisk tego organu oraz Ministra, a także ustaleń Narodowego Instytutu Dziedzictwa. Stanowisko MWKZ zajęte w postanowieniu z 4 listopada 2021 r. nie zawiera przy tym rzeczowego uzasadnienia. WSA w Krakowie, oddalając skargę na Plan Miejskowy w części dotyczącej nieruchomości skarżącej, uchylił się od kontroli spornego postanowienia MWKZ. W tym kontekście należy zauważyć, że skutkiem wadliwego ustalenia przez WSA w Krakowie zakresu głębokości kontroli sądownoadministracyjnej przeprowadzanej w sprawie ze skargi na plan miejscowy, było również naruszenie, powołanego w skardze kasacyjnej, art. 141 § 4 p.p.s.a. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie zawiera bowiem rzeczowego stanowiska tego Sądu w odniesieniu do zarzutów skargi, w ramach których skarżąca zwracała uwagę na arbitralność stanowiska MWKZ.

7.8. Równocześnie należy wskazać, że przyjęte w niniejszym wyroku stanowisko co do zakresu głębokości kontroli sądownoadministracyjnej przeprowadzanej w sprawie ze skargi na plan miejscowy wymaga poczynienia pewnych zastrzeżeń w celu realizacji określonych wartości konstytucyjnych. Po pierwsze, mając na uwadze kwestię spójności systemu prawa oraz zaufania do organów wymiaru sprawiedliwości, w tym wymóg jednolitości orzecznictwa (art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 170 i 171 p.p.s.a.), sąd administracyjny, kontrolując plan miejscowy, nie może dokonać w trybie art. 135 p.p.s.a. pośredniej oceny legalności postanowienia uzgodnieniowego w sytuacji, w której sąd administracyjny oddalił skargę organu gminy na to postanowienie. Stanowisko to koresponduje również z poglądem NSA wyrażonymi m.in. w przywołanym wyżej wyroku NSA z 9 maja 2013 r., II OSK 134/13, dotyczącym możliwości pośredniej kontroli postanowienia uzgodnieniowego przy okazji rozpoznawania skargi innej strony niż inwestor na decyzję o warunkach zabudowy. Po drugie, rzeczona pośrednia kontrola legalności stanowiska organu uzgadniającego musi być prowadzona przez sąd administracyjny z uwzględnieniem tego, że chodzi o stanowisko organu wyspecjalizowanego w danej dziedzinie (np. ochronie zabytków, ochronie przyrody, hydrologii), który działa w ramach uznania administracyjnego. Oceny formułowane przez sąd administracyjny nie mogą zastępować ocen organu wyspecjalizowanego. W świetle zasady trójpodziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), to bowiem ten wyspecjalizowany organ administracji,

a nie sąd administracyjny, powołany jest do realizacji określonych zadań publicznych w ramach procedur dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. Oceny formułowane przez sąd administracyjny powinny koncentrować się natomiast w takim przypadku na tym, czy organ uzgadniający nie przekroczył granic dyskrecjonalnej władzy, jaką wykonuje, dokonując uzgodnień projektu planu miejscowego. Istotne naruszenie prawa może wówczas w szczególności przejawiać się w oczywistym przekroczeniu przez organ uzgodnieniowy swoich kompetencji (działaniu *ultra vires*), w tym odmowie uzgodnienia projektu planu miejscowego z innych powodów niż ustawowo określony zakres uzgodnienia lub ustawowo określone zadania tego organu (w razie braku sprecyzowania w u.p.z.p. zakresu uzgodnienia). Podobnie z istotnym naruszeniem prawa przez organ uzgadniający będziemy mieć do czynienia wówczas, gdy organ ten w sposób oczywisty przekroczy granice swobodnego uznania, działając w sposób arbitralny, dowolny, niemający rzeczowego oparcia w stanie prawnym lub zebranym materiale.

7.9. Ponieważ WSA w Krakowie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie odniósł się w sposób rzeczowy do zarzutów skargi, w ramach których skarżąca zwracała uwagę na arbitralność stanowiska MWKZ, konieczne było uchylenie tego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji (art. 185 p.p.s.a.). Rozpoznając sprawę ponownie, WSA w Krakowie będzie miał na uwadze wskazane wyżej oceny prawne, w tym te dotyczące zakresu głębokości kontroli wykonywanej przez sąd administracyjny w ramach rozpoznawania skargi na plan miejscowy. Równocześnie należy wskazać, że w razie ewentualnego podzielenia przez WSA w Krakowie zarzutów skargi co do przekroczenia przez MKZW, w realiach tej sprawy, granic swobodnego uznania, WSA w Krakowie nie może, jak postuluje to skarżąca, stwierdzić nieważności postanowień Planu Miejsowego w całości, ale tylko w granicach indywidualnego interesu prawnego skarżącej, czyli w części tekstowej i graficznej odnoszącej się do działki nr (...) z obrębu S.

7.10. O sprostowaniu sentencji zaskarżonego wyroku orzeczono na podstawie art. 156 § 1 i 3 p.p.s.a.

7.11. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.

6

**Wyrok
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**z dnia 12 czerwca 2024 r.
(I OSK 713/21)**

*Przewodniczący: Sędzia NSA Monika Nowicka (sprawozdawca)
Sędziowie: NSA Piotr Niczyporuk, del. WSA Anna Wesołowska*

Treść przepisu art. 244 § 1 i 2 k.c., formułującego zasadę *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych w powiązaniu z art. 17 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2019 r. poz. 968 ze zm.) przesądza o tym, że użytkownik górniczy nie może być uznany za podmiot mający interes prawny – w rozumieniu art. 28 k.p.a. – w postępowaniu rozgraniczeniowym.

Naczelny Sąd Administracyjny u z n a ł zasadność skargi kasacyjnej P.W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 września 2020 r., III SA/Gd 522/20, w sprawie ze skargi (...) S.A. z siedzibą w (...), na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia (...) lutego 2020 r. nr (...), w przedmiocie umorzenia postępowania rozgraniczeniowego i na podstawie art. 188 w zw. z art. 193 i art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259) u c h y l i ł zaskarżony wyrok i o d d a l i ł skargę, a także na podstawie art. 203 pkt 2 ww. ustawy z a s ą d z i ł o d (...) S.A. z siedzibą w (...) na rzecz P.W. trzysta czterdzieści złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

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

Wyrokiem z 10 września 2020 r. (sygn. akt III SA/Gd 522/20), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku – po rozpoznaniu sprawy ze skargi (...) SA z siedzibą w (...) – uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z 27 lutego 2020 r. nr (...) oraz utrzymaną przez nią w mocy decyzję Wójta Gminy (...) z 16 października 2019 r. nr (...) w przedmiocie umorzenia postępowania rozgraniczeniowego.

Z motywów zaskarżonego wyroku wynikało, że podstawą dokonanego rozstrzygnięcia, które zostało wydane w postępowaniu administracyjnym, było

uznanie, że (...) – SA (dalej: spółka) z siedzibą w (...) nie przysługuje status strony postępowania rozgraniczeniowego – w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.). Z uwagi bowiem na treść art. 152 i art. 153 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.), przymiot stron postępowania rozgraniczeniowego posiadają tylko te osoby, którym przysługuje cywilnoprawny tytuł do rozgraniczanych nieruchomości, w postaci: prawa własności (współwłasności), wieczystego użytkowania lub innego podmiotowego prawa rzeczowego ograniczonego przysługującego do gruntu w oznaczonym zakresie (np. służebność). Ponadto stronami postępowania rozgraniczeniowego mogą być także osoby, które są samoistnymi posiadaczami nieruchomości, za którymi przemawia domniemanie zgodności posiadania za stanem prawnym (art. 341 k.c.).

Odnosząc więc powyższe do stanu rozpoznawanej sprawy, Kolegium wskazało, że z treści wypisów z ewidencji gruntów, jak i z pozostałych dokumentów znajdujących się w aktach postępowania wynikało, że skarżąca S.A. nie była ani właścicielką, ani użytkownikiem wieczystym żadnej z działek, co do których zostało wszczęte postępowanie rozgraniczeniowe. Legitymowała się jedynie koncesją Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 28 grudnia 1995 r. nr (...) oraz umową o ustanowienie użytkowania górniczego w celu wydobywania kopaliny wskazanej w koncesji. W dodatku w obu tych dokumentach nie zostały przy tym nawet wskazane działki o określonych we wniosku o rozgraniczenie numerach ewidencyjnych. W dokumentach tych zostało tylko opisane złożo ropy naftowej (...) (granice złoża) poprzez punkty załamania 1–9 określone współrzędnymi prostokątnymi w układzie 1942.

W tej sytuacji Kolegium uznało, że korzystanie z cudzej nieruchomości – w zakresie eksploatacji złoża ropy naftowej – nie przydawało ww. S.A. przymiotu interesu prawnego – w rozumieniu art. 28 k.p.a. w zw. z art. 152 i 153 k.c. w zw. z art. 29 ust. 1 i 2 p.g.k., dającego podstawę do żądania wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego przed organem administracji publicznej lub uczestniczenia w tym postępowaniu. W konsekwencji więc przedmiotowe postępowanie rozgraniczeniowe podlegało umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.

Na wyżej przedstawioną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z 27 lutego 2020 r. (...) S.A. z siedzibą w (...) wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, w której zarzuciła organowi naruszenie: art. 28 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 104 i 105 § 1 k.p.a.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku wniosło o jej oddalenie, podtrzymując w całości stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Uchylając – na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.) – zaskarżoną decyzję oraz decyzję Wójta Gminy (...) z 16 października 2019 r. nr (...), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku stwierdził, że skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Zdaniem Sądu Wojewódzkiego przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.) nie określały wprost kręgu podmiotów legitymowanych do złożenia wniosku o rozgraniczenie. W wyroku zaś z 20 marca 2013 r. (sygn. akt I OSK 2418/11) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że również posiadacz samoistny jest podmiotem legitymowanym do zainicjowania tego rodzaju postępowania. W związku z tym Sąd Wojewódzki przytoczył treść: art. 10 ust. 1, 2, 3, 4 i 5, art. 11, art. 12 ust. 1, art. 16 ust. 1, 2 i 3, art. 17, art. 18 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2019 r. poz. 968 ze zm.), stwierdzając w konkluzji, że gdyby przy ponownym rozpoznaniu sprawy okazało się, że złożone w obrębie granic gruntów, które – według wniosku – powinny podlegać rozgraniczeniu, to należałoby uznać, że skarżący S.A. przysługiwał w niniejszej sprawie interes prawny – w rozumieniu art. 28 k.p.a. – uzasadniający jej uprawnienie do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w tym przedmiocie.

Za takim poglądem, jak kontynuował Sąd, przemawiał bowiem zakres uprawnień użytkownika górniczego, wynikających z powołanych powyżej przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze. W szczególności Sąd podkreślił, iż (cyt.): „Użytkowanie górnicze, pomimo odesłania z art. 17 tej ustawy do przepisów o dzierżawie, należało traktować jako prawo bezwzględne. Przemawiała za tym jego konstrukcja, wyłączająca ingerencję osób drugih. Ustawodawca, określając granice użytkowania górniczego, wskazał na ustawy i umowę. Jednocześnie określił on wyłączność w korzystaniu z przestrzeni, z wyłączeniem innych osób. Owo wyłączenie rozstrzygało więc – zdaniem Sądu Wojewódzkiego – o bezwzględnym charakterze prawa użytkowania górniczego (por. *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015). Ponadto, jak akcentował Sąd – należało też zwrócić uwagę na wynikające z powołanych wyżej przepisów prawo własności obiektów, urządzeń oraz instalacji wzniesionych w tej przestrzeni, aż wreszcie uprawnienie użytkownika górniczego złóż węglowodorów (jak skarżąca spółka) do tego, by żądać wykupu nieruchomości lub jej części położonej w obszarze górniczym, w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności”. W rezultacie Sąd Wojewódzki przyjął, iż wszystkie wymienione powyżej uprawnienia użytkownika górniczego, wynikające z przepisów Prawa geologicznego i górniczego, wymagały, by zakres

prawa własności, wyznaczony granicami gruntów w obrębie, w którym znajdowało się użytkowane złożo, został jednoznacznie określony.

Ponadto – w ocenie Sądu – (cyt.) „O trafności powyższego stanowiska zdaje się świadczyć także postępowanie cywilne prowadzone przeciwko skarżącej spółce o wydanie nieruchomości z powództwa jednego z właścicieli gruntów podlegających rozgraniczeniu, zawieszone przez sąd cywilny do czasu zakończenia postępowania rozgraniczeniowego”.

Ostatecznie zatem, wskazując na istotne naruszenie przez organy art. 7, art. 77 § 1 i art. 105 § 1 k.p.a. (gdyż w postępowaniu administracyjnym nie ustalono, czy złożo ropy naftowej, którego użytkownikiem górniczym była skarżąca spółka, zlokalizowane zostało pod powierzchnią nieruchomości podlegających rozgraniczeniu) Sąd Wojewódzki – jak wyżej wspomniano – uchylił decyzje organów obu instancji.

Z tym stanowiskiem nie zgodził P.W., który – zaskarżając powyższy wyrok w całości – zarzucił Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gdańsku naruszenie:

1. Przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. – poprzez uchylenie decyzji organu

a) mimo że nie nastąpiło mogące mieć wpływ na wynik sprawy naruszenie przez organ przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 105 § 1 k.p.a.,

b) w oparciu o naruszenie art. 28 k.p.a.;

2. Prawa materialnego, a mianowicie: art. 17, 18 i 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2019 r. poz. 968 ze zm. – dalej: p.g.g.) w zw. z art. 152 i 153 k.c. oraz art. 33 ust. 1 i art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm., dalej: p.g.k.) – przez ich niewłaściwą wykładnię, prowadzącą do uznania, że użytkownik górniczy jest podmiotem uprawnionym rzeczowo do nieruchomości, co czyni go stroną postępowania rozgraniczeniowego na podstawie art. 28 k.p.a., podczas gdy prawidłowa wykładnia powyższych przepisów prowadzi do tezy, że użytkowanie górnicze stanowi prawo podobne do dzierżawy, przy czym dzierżawcy nie przysługuje przymiot strony w postępowaniu rozgraniczeniowym.

Wskazując na powyższe podstawy kasacyjne, P.W. wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji, ewentualnie – w razie stwierdzenia, że zachodzi w tym przypadku jedynie naruszenie prawa materialnego, rozpoznanie skargi i wydanie wyroku na zasadzie art. 188 p.p.s.a.

Ponadto skarżący wnosił o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W piśmie zaś z 19 listopada 2020 r. skarżący wnosił o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej, jej autor, odwołując się do treści art. 33 ust. 1 p.g.k. oraz przepisów zawartych w księdze drugiej Kodeksu cywilnego, podnosił w szczególności, że prawo do żądania rozgraniczenia należy przypisać: właścicielom nieruchomości, ich użytkownikom wieczystym oraz podmiotom uprawnionym rzeczowo do nieruchomości. Ponadto – zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego – także posiadacz samoistny, a więc podmiot, który rzeczą faktycznie włada tak jak właściciel, może być zaliczony do podmiotów mających prawo żądania wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego, ale dopóki istnieje domniemanie, iż jego posiadanie jest zgodne ze stanem prawnym (por. orzeczenie Sądu Najwyższego z 7 sierpnia 2000 r. (sygn. akt I KKN 431/09).

Ponadto skarżący wprowadził generalnie zgadzał się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w powołanym przez Sąd Wojewódzki wyroku z 20 marca 2013 r. (sygn. akt I OSK 2418/11), iż wprowadzić – co do zasady – prawo żądania rozgraniczenia służy przede wszystkim właścicielowi nieruchomości, jednakże zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie podmioty mogące domagać się rozgraniczenia traktuje się rozszerzająco, niemniej jednak akcentował, że (cyt.): „Istnieje jednak granica owej wykładni rozszerzającej. Za podmioty mające interes prawny w postępowaniu o rozgraniczenie nie uznaje się mianowicie tych między innymi, które dysponują jedynie prawem wynikającym z umowy najmu lub dzierżawy”. W związku z tym w uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazywano w tym miejscu na treść art. 17 p.g.g., wywodząc, iż skoro w sprawach nieuregulowanych w ww. ustawie do użytkowania górniczego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy, oznaczało to, że użytkowanie górnicze ani nie stanowiło prawa rzeczowego, ani też nie prowadziło do jego nabycia.

W rezultacie skarżący stał na stanowisku, iż pogląd Kolegium o braku posiadania w niniejszym postępowaniu rozgraniczeniowym interesu prawnego przez uczestniczkę postępowania był prawidłowy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną, uczestniczka postępowania – (...) S.A. z siedzibą w (...) wnosila o jej oddalenie wraz z zasądzeniem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu stanowiska uczestniczka postępowania akcentowała, iż użytkownikowi górniczemu przysługuje bardzo szeroki zakres uprawnień i z tego więc powodu prawo użytkowania górniczego winno być traktowane jako prawo bezwzględne. Zdaniem uczestniczki postępowania – przy ocenie charakteru tego prawa – nie powinna mieć znaczenia treść art. 17 p.g.g.

Pismem z 2 marca 2023 r., (...) S.A.. z siedzibą w (...) – jako następczyni prawna (...) S.A. z siedzibą w (...) poinformowała, że 2 listopada 2022 r. Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi dokonał wpisu w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego w zakresie połączenia (...) S.A.. z siedzibą w (...) z (...) S.A.. z siedzibą w W.(...).

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a. (Dz.U. z 2023 r. poz. 259), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę tylko okoliczności uzasadniające nieważność postępowania, a które to okoliczności w tym przypadku nie zachodziły. Tak więc postępowanie kasacyjne w niniejszej sprawie sprowadzało się wyłącznie do badania zasadności zarzutów kasacyjnych, przytoczonych w ww. skardze.

Zarzuty te zostały oparte na obu podstawach kasacyjnych, wymienionych w art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a., to jest: na obrazie prawa materialnego, w postaci błędnej wykładni art. 17, 18 i 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze w zw. z art. 152 i 153 k.c. oraz art. 33 ust. 1 i art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, a także na istotnym naruszeniu przepisów postępowania, takich jak: art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 7, art. 77 § 1 i art. 105 § 1 oraz art. 28 k.p.a. Z uwagi zaś na to, że rozstrzygające w tym przypadku znaczenie miała wykładnia prawa materialnego, celowe było odniesienie się w pierwszej kolejności do zagadnień materialnoprawnych.

Istota sporu, który zaistniał w niniejszej sprawie – jak słusznie w tym zakresie zauważył Sąd Wojewódzki – sprowadzała się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy użytkownikowi górniczemu przysługuje interes prawny – w rozumieniu art. 28 k.p.a.- umożliwiający mu zainicjowanie postępowania rozgraniczeniowego i udział w nim w charakterze strony.

Za takim stanowiskiem opowiedział się Sąd Wojewódzki, wyrażając przy tym pogląd, że użytkowanie górnicze należy traktować jako prawo bezwzględne, gdyż za takim poglądem przemawia konstrukcja tego prawa, w tym szeroki zakres uprawnień użytkownika górniczego.

Stanowisko to popierała uczestniczka postępowania – (...) S.A. z siedzibą w (...), będąca skarżącą w postępowaniu przed Sądem Wojewódzkim (aktualnie (...) S.A. z siedzibą w (...)), natomiast kwestionował je skarżący kasacyjnie – P.W., a z którego poglądem zgadza się skład orzekający.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze – Dz.U. z 2019 r. poz. 868 (błędnie wskazanym w uzasadnieniu za skarżonego wyroku oraz w skardze kasacyjnej jako: Dz.U. z 2019 r. poz. 968), w granicach określonych przez ustawy Skarb Państwa, z wyłączeniem innych

osób, może korzystać z przedmiotu własności górniczej albo rozporządzać swoim prawem wyłącznie przez ustanowienie użytkowania górniczego.

Po myśli przy tym art. 13 ust. 1 ww. ustawy, ustanowienie użytkowania górniczego następuje w drodze umowy zawartej na piśmie pod rygorem nieważności.

W ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (dalej: p.g.g.) ustawodawca unormował z kolei zakres praw i obowiązków stron wspomnianej wyżej umowy, stanowiąc w jej art. 17, że (cyt.): „ W sprawach nieuregulowanych w ustawie do użytkowania górniczego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy”.

Dodać przy tym trzeba, że także i w innych regulacjach prawnych zawartych w tej ustawie, a związanych (bardziej lub mniej bezpośrednio) z prawem użytkowania górniczego, omawiana ustawa, po pierwsze, odwołuje się do Kodeksu cywilnego (np. art. 11 przewidujący, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do własności górniczej, a także do rozstrzygania sporów między Skarbem Państwa a właścicielem gruntu, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego, a także prawa geodezyjnego i kartograficznego dotyczące nieruchomości gruntowych, w tym ich rozgraniczania), a po drugie, określając wzajemne uprawnienia stron umowy, formułuje je w sposób charakterystyczny dla stron umowy cywilnej. Powyższe – w ocenie składu orzekającego – przesądza więc o tym, że – jak zresztą podnosi się w doktrynie (por. *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015) – użytkowanie górnicze jest instytucją prawa cywilnego. Okoliczność ta zatem przy interpretowaniu treści unormowań zawartych w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, dotyczących tego prawa, musi uwzględniać nie tylko regulacje zawarte w ww. ustawie ale i w Kodeksie cywilnym. Zgodnie zaś z art. 244 § 1 i 2 k.c., ograniczonymi prawami rzeczowymi są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu i hipoteka. Przepis ten, zawierając zamknięty katalog ograniczonych praw rzeczowych, tym samym uniemożliwia stronom skuteczne ustanowienie w drodze umowy innego prawa, które miało by charakter bezwzględny. Jednocześnie zawarta w art. 17 p.g.g. regulacja prawna, zgodnie z którą w sprawach nieuregulowanych w ww. ustawie do użytkowania górniczego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy, przesądza o tym, że nie można było twierdzić, iż z treści przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze można byłoby wnosić, że ustawodawca powołał w tym przypadku nowe prawo rzeczowe. Jeśliby bowiem istotnie taki był zamiysł ustawodawcy, to nie nakazywałby on w sprawach nieuregulowanych w ww. ustawie odpowiedniego stosowania (do prawa rzeczowego) przepisów kodeksu cywilnego regulujących jedno z praw względnych (dzierżawę).

W związku z powyższym należy przyjąć, że chociaż niewątpliwie przyznane użytkownikowi górnictwu uprawnienia są szerokie (np. art. 16 ust. 1 i 2 p.g.g.) i można odnieść wrażenie, że użytkowanie górnicze przypomina momentami instytucję użytkowania wieczystego, gdyż w obu przypadkach zbieżne jest, po pierwsze, określenie granic użytkowania, co następuje nie tylko poprzez normy prawne, lecz także przez warunki określone w umowie ustanawiającej owo prawo, a po drugie, posłużenie się konstrukcją polegającą na tym, że obiekty, urządzenia i instalacje wzniesione w przestrzeni objętej użytkowaniem górniczym stanowią własność użytkownika (art. 16 ust. 2 p.g.g.), niemniej jednak wyżej wskazane podobieństwa obu praw nie mogą przesądzać o tym, że prawo użytkowania górniczego jest prawem rzeczowym. Jak wyżej bowiem to wyjaśniono, w obowiązującym porządku prawnym strony nie mają prawa powołać do życia innego prawa rzeczowego aniżeli takiego, które przewiduje ustawodawca. Ponadto odwołanie się do treści przepisów o dzierżawie, zawartych w ww. akcie prawnym, wbrew stanowisku Sądu Wojewódzkiego i uczestniczki postępowania, też nie mogło być bagatelizowane. Treść przepisu art. 17 p.g.g. wskazuje bowiem wprost, jaki charakter ustawodawca przypisał prawu użytkowania górniczego. Skoro w sprawach nieuregulowanych w ustawie Prawo geologiczne i górnicze należało odpowiednio stosować (...) przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy, to tym samym ww. prawo – w konsekwencji – musiało być traktowane jako prawo obligacyjne.

Powyższe miało zaś istotne znaczenie w rozpoznawanej sprawie. Została ona bowiem zainicjowana wnioskiem użytkownika górniczego o dokonanie rozgraniczenia. Rozgraniczenie nieruchomości, czyli ustalenie przebiegu ich granic, następuje zaś wtedy, gdy granice takie nie zostały ustalone, chociażby były niesporne, albo gdy były już ustalone, ale stały się sporne. Postępowanie rozgraniczeniowe regulują w szczególności przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Ustawa ta nie zawiera przy tym wprowadzie przepisu, który *expressis verbis* stanowiłby o tym, kto może wystąpić z wnioskiem o wszczęcie takiego postępowania, ale przepisy tej ustawy wskazują jednak, kto jest legitymowanym do bycia stroną w postępowaniu rozgraniczeniowym. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 1 p.g.k., wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) przeprowadzają rozgraniczenie nieruchomości z urzędu lub na wniosek strony, w myśli zaś art. 33 ust. 1 ww. ustawy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję o rozgraniczeniu nieruchomości, jeśli zainteresowani właściciele nieruchomości nie zawarli ugody, a ustalenie przebiegu granicy nastąpiło na podstawie zebranych dowodów lub zgodnego oświadczenia stron. Powyższa regulacja prawna koreluje zresztą z regulacją zawartą w art. 152 i art. 153 k.c. W myśl bowiem art. 152 k.c., właściciele gruntów sąsiadujących obowiązani są do współdziałania przy rozgraniczeniu

gruntów oraz przy utrzymywaniu stałych znaków granicznych; koszty rozgraniczenia oraz koszty urządzenia i utrzymywania stałych znaków granicznych ponoszą po połowie. Natomiast zgodnie z art. 153 k.c., jeżeli granice gruntów stały się sporne, a stanu prawnego nie można stwierdzić, ustala się granice według ostatniego spokojnego stanu posiadania. Gdyby również takiego stanu nie można było stwierdzić, a postępowanie rozgraniczeniowe nie doprowadziło do ugody między zainteresowanymi, sąd ustali granice z uwzględnieniem wszelkich okoliczności; może przy tym przyznać jednemu z właścicieli odpowiednią dopłatę pieniężną.

Jak więc z powyższych unormowań wynika, podmiotami legitymowanymi do udziału w postępowaniu rozgraniczeniowym są – co do zasady – właściciele nieruchomości, których granice nie zostały ustalone albo stały się sporne. W sprawie o rozgraniczenie chodzi bowiem – w istocie rzeczy – o określenie, do jakiej granicy sięga prawo własności nieruchomości sąsiadujących.

Z uwagi na charakter prawa użytkowania wieczystego – jako prawa rzeczowego pośredniego pomiędzy własnością a prawami rzeczowymi ograniczonymi – nie budzi wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie, że także użytkownik wieczysty jest legitymowany do udziału w postępowaniu rozgraniczeniowym. Przepisy prawa odnoszące się do użytkowania wieczystego odsyłają bowiem wielokrotnie do odpowiedniego stosowania w tym zakresie przepisów związanych z prawem własności. Uprawnienie takie posiada też beneficjent ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości, gdyż – z mocy art. 251 k.c. – do ochrony praw rzeczowych ograniczonych stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności.

Wprawdzie również – zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego z 7 sierpnia 2000 r. (sygn. akt I CKN 431/09) – posiadacz samoistny, może być zaliczany do podmiotów mających prawo żądania wszczęcia postępowania rozgraniczeniowego dopóki istnieje domniemanie, iż jego posiadanie jest zgodne ze stanem prawnym, ale uprawnienie to dotyczy – jak wyżej wspomniano – jedynie posiadacza samoistnego. Zgodnie zaś z art. 336 k.c., posiadaczem samoistnym rzeczy jest ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel. Takiego charakteru nie można zaś z całą pewnością przypisać użytkownikowi górniczemu. Pomimo bowiem, że – w myśl art. 18 ust. 1 p.g.g. – jeżeli cudza nieruchomość lub jej część jest niezbędna do wykonywania działalności regulowanej ustawą, przedsiębiorca może żądać umożliwienia korzystania z tej nieruchomości lub jej części przez czas oznaczony, za wynagrodzeniem oraz – iż na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 1 p.g.g. – użytkownik górniczny może żądać wykupu nieruchomości lub jej części położonej w obszarze górnicznym, w zakresie niezbędnym do wykonywania zamierzonej działalności, oczywiście nie można mówić, iż włada on nieruchomością jak właściciel.

W świetle zatem tego, co zostało wyżej powiedziane, użytkownik górniczy musi być traktowany jedynie jako posiadacz zależny. Tego rodzaju posiadanie danej nieruchomości nie uprawnia zaś do występowania – w charakterze strony – w postępowaniu rozgraniczeniowym dotyczącym jej granic. Takiego uprawnienia nie przewidują żadne przepisy prawa, a ponadto przyjęcie tego rodzaju poglądu prowadziłoby w istocie do przyznania podmiotowi prawa zależnego uprawnień właściwych podmiotowi prawa rzeczowego.

W konkluzji należało przyjąć, że treść przepisu art. 244 § 1 i 2 k.c., formułującego zasadę *numerus clausus* ograniczonych praw rzeczowych w powiązaniu z art. 17 p.g.g. przesądzają o tym, że użytkownik górniczy nie może być uznany za podmiot mający interes prawny – w rozumieniu art. 28 k.p.a. – w postępowaniu rozgraniczeniowym. W realiach rozpoznawanej sprawy oznaczało to, że skoro nie można było wskazać przepisu prawa, z którego wynikałoby uprawnienie dla (...) – Spółka Akcyjna z siedzibą w (...) (aktualnie ...) S.A. z siedzibą w (...) do bycia stroną w przedmiotowym postępowaniu rozgraniczeniowym, to – tym samym – nie można było twierdzić, że ww. uczestniczka postępowania posiadała w tym postępowaniu interes prawny.

Dodać także trzeba, że istnienia tego rodzaju interesu nie można było kreować w oparciu jedynie o okoliczność polegającą na poczynieniu na nieruchomości objętej wnioskiem rozgraniczeniowym określonych nakładów, stanowiących infrastrukturę służącą do wydobywania kopalin. Okoliczności te stanowiły jedynie o interesie faktycznym uczestniczki postępowania w tym postępowaniu, a nie o interesie prawnym.

Podobnie fakt, że Sąd Rejonowy w (...) zawiesił postępowanie sądowe, prowadzone pod sygnaturą akt (...), również nie mógł prowadzić do wniosku, że uczestniczka postępowania mogła być uznana w tym przypadku za stronę postępowania rozgraniczeniowego. Wyjaśnić należy, że powyższe postępowanie cywilne toczyło się przeciwko (...) – Spółka Akcyjna z siedzibą w (...) z powództwa Z.C. – jako właściciela nieruchomości o wydanie części nieruchomości położonej w (...) w gminie (...), oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr (...), ujawnionej w księdze wieczystej (...), gdyż – zdaniem powoda – pozwana bezpodstawnie zajmowała część jego nieruchomości. Jak wynika zaś z treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku Sądu Wojewódzkiego, nieporozumienie to powstało z uwagi na to, że granice nieruchomości nie były w tym przypadku ustalone.

W ocenie składu orzekającego, w tego rodzaju sytuacji choć niewątpliwie ustalenie w innym, odrębnym postępowaniu przebiegu granicy nieruchomości powoda mogłoby mieć znaczenie dla procesu o wydanie i uprościłoby ten proces (stąd zresztą Sąd Rejonowy wydał wspomniane wyżej postanowienie o zawieszeniu postępowania), to jednak brak takiego osobnego rozstrzygnięcia

co do przebiegu spornej granicy nie powodował niemożności przeprowadzenia procesu o sygnaturze akt (...). Wydanie w nim wyroku uwzględniającego powództwo lub je oddalającego będzie jedynie wymagało przesądzenia w tym procesie kwestii przebiegu granic prawa własności nieruchomości powoda.

W rezultacie zatem, skoro postępowanie objęte wnioskiem uczestniczki postępowania o wszczęcie postępowania rozgraniczeniowego nie dotyczyło interesu prawnego lub obowiązku (...) – Spółka Akcyjna z siedzibą w (...) (aktualnie ...) S.A. z siedzibą w (...), to umorzenie takiego postępowania – na zasadzie art. 105 § 1 k.p.a. – jako bezprzedmiotowego nie naruszało prawa.

Powyższe w dalszej konsekwencji prowadziło do wniosku, że zarzuty obrazy prawa materialnego, w postaci [naruszenia]: art. 28 i art. 105 § 1 k.p.a., art. 33 ust. 1 i art. 30 ust. 1 p.g.k. oraz art. 17, 18 i art. 19 ust. 1 pkt 1 p.g.g. w zw. z art. 152 i 153 k.c. były usprawiedliwione. Okoliczność ta zaś powodowała, iż tym samym zarzuty oparte na przepisach proceduralnych, takich jak: art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w zw. z art. 7, 77 § 1 k.p.a. stawały się zasadne. Skoro bowiem prowadzone przez organy postępowanie administracyjne było bezprzedmiotowe, czyniło to jednocześnie zbędnym ustalanie, czy złożę ropy naftowej, którego użytkownikiem górniczym była uczestniczka postępowania, zostało zlokalizowane pod powierzchnią nieruchomości objętych wnioskiem rozgraniczeniowym.

W tej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny, uznając, że skarga kasacyjna była usprawiedliwiona, a jednocześnie istota sprawy była dostatecznie wyjaśniona – z mocy art. 188 w zw. z art. 193 i art. 151 p.p.s.a. – orzekł jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania oparto na art. 203 pkt 2 p.p.s.a.

7

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 20 czerwca 2024 r.
(II GSK 417/24)

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Rysz

Sędziowie: NSA Wojciech Kręcis (sprawozdawca), del. WSA Wojciech Sawczuk

Rekonstrukcja obowiązku weryfikacji przedsiębiorcy, któremu przekazano zlecenia przewozu osób w zakresie posiadania odpowiedniej licencji, o której stanowi art. 5b ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie

drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2201) nie może ograniczać się wyłącznie do art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, ale musi również uwzględnić konsekwencje wynikające z art. 5d i art. 5e tej ustawy.

Naczelny Sąd Administracyjny o d d a l i ł na podstawie art. 188 w związku z art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz.1634) skargę kasacyjną Głównego Inspektora Transportu Drogowego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2023 r. sygn. akt VI SA/Wa 3461/23 w sprawie ze skargi B. sp. z o.o. w W. na decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 22 lutego 2023 r. nr (...) w przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o transporcie drogowym i u c h y l i ł zaskarżony wyrok. Ponadto na podstawie art. 203 pkt 2 powyższej ustawy z a s ą d z i ł od B. Sp. z o.o. w W. na rzecz Głównego Inspektora Transportu Drogowego trzy tysiące osiemset złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

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

Wyrokiem z 23 sierpnia 2023 r., VI SA/Wa 3461/23, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu sprawy ze skargi B. sp. z o.o. z siedzibą w W. na decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego z 22 lutego 2023 r., nr (...), w przedmiocie kary pieniężnej uchylił zaskarżoną decyzję oraz zasądził od Głównego Inspektora Transportu Drogowego na rzecz B. sp. z o.o. z siedzibą w W. kwotę 4017 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sąd pierwszej instancji orzekał w następującym stanie faktycznym.

W dniu 4 marca 2021 r., około godziny 08:50, funkcjonariusze Policji przeprowadzili w Warszawie na Al. (...) kontrolę drogową pojazdu marki Volkswagen Passat o nr rej. (...), którym kierował R.B. W toku kontroli stwierdzono, że kierowca odpłatnie przewoził dwóch pasażerów w Warszawie na trasie z ul. (...) na Dworzec Centralny. Przewóz zamówiono za pomocą aplikacji Bolt, która po zrealizowaniu przewozu wskazała kwotę 5,60 zł należności za przewóz. Pasażerowie zapłacili gotówką 6 zł, nie otrzymując paragonu. Funkcjonariusze zabezpieczyli podczas kontroli zrzuty z telefonu, fakturę z aplikacji z danymi przedsiębiorcy U.J.B. Kierowca nie okazał licencji na wykonywanie zarobkowego transportu drogowego osób. W toku kontroli nie okazano także żadnych dokumentów uprawniających do wykonywania przedmiotowego przewozu osób. Na fotografiach udokumentowano, że poddany kontroli pojazd nie był oznakowany jako taksówka, w pojeździe znajdowało się 5 miejsc siedzących. Ustalono, że pojazd jest zarejestrowany do przewozu 5 osób. Kontrolę udokumentowano protokołem kontroli drogowej nr (...) z 4 marca 2021 r.

W odpowiedzi na zawiadomienie Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego (WITD) o wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej z tytułu naruszenia Ip. 2.20 załącznika nr 3 do u.t.d., pełnomocnik Skarżącej pismem z 7 lutego 2022 r. złożył wyjaśnienia w sprawie. Podniósł, że B. nie miał żadnego wpływu na powstanie naruszenia, które powstało wskutek zdarzeń i okoliczności, których nie mógł przewidzieć. Odnosząc się do zmiany u.t.d. wprowadzającej pośrednictwo przy przewozie osób i zamierzeń ustawodawcy, pełnomocnik wskazał, że Skarżąca wystąpiła o wydanie licencji na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie osób i, po spełnieniu ustawowych wymagań, w dniu 1 kwietnia 2020 r. taką licencję B. uzyskał. Podniósł również, że partner flotowy, tj. U. J. B. (przewoźnik), stosownie do art. 27b ust. 1 lit. a/ u.t.d., na dzień kontroli posiadał licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką na terenie m.st. Warszawy (w załączeniu przesłano kopię licencji dla pośrednika, instrukcję rejestracji floty w aplikacji Bolt, przykładowe informacje wysyłane do flot, Ogólne Warunki Świadczenia Usług za pośrednictwem platformy Bolt, kopię licencji udzielonej flocie U. J. B. oraz fakturę z aplikacji Bolt z 4 marca 2021 r.).

Mazowiecki WITD, działając na podstawie art. 92a u.t.d., decyzją z 23 marca 2022 r. nałożył na Skarżącą karę pieniężną w wysokości 12 000 zł.

Rozpatrując odwołanie od tej decyzji Główny Inspektor Transportu Drogowego (GITD) podniósł, że w ramach uzupełniającego postępowania dowodowego ustalił, że na dzień kontroli, tj. 4 marca 2021 r., przedsiębiorca U. J. B. posiadał licencję nr (...) na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką udzieloną w dniu 23 marca 2020 r. przez Prezydenta m.st. Warszawy, a pojazd marki Volkswagen Passat o numerze rejestracyjnym (...) został zgłoszony do tej licencji. Tym samym przewoźnik na dzień kontroli posiadał uprawnienie do wykonywania krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką na terenie m.st. Warszawy, do którego wykonywania był zgłoszony pojazd poddany kontroli. Jednocześnie, z ustaleń kontroli, w szczególności dokumentacji fotograficznej, wynika bezspornie, że pojazd marki Volkswagen Passat o nr rej. (...) nie był oznakowany, ani wyposażony jako taksówka, w tym nie posiadał lampy z napisem TAXI. Organ odwoławczy stwierdził więc, że wymienionym pojazdem wykonywano przewóz okazjonalny, a nie przewóz taksówką.

Organ administracji wyjaśnił, że wystąpił do Skarżącej o udzielenie informacji dotyczących zlecenia przewozu realizowanego w dniu 4 marca 2021 r. około godziny 08:50 w Warszawie na trasie z ul. (...) na Dworzec Centralny za pośrednictwem aplikacji Bolt. Pismem z dnia 25 listopada 2022 r. spółka

poinformowała że: przejazd w dniu 4 marca 2021 r. pojazdem marki Volkswagen Passat o nr rej. (...) zlecono o godzinie 08:43:23 przedsiębiorcy U. J. B.; ww. podmiotowi udzielono licencji nr (...) na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką; B. zweryfikował przed rozpoczęciem współpracy, czy przedsiębiorca, któremu przekazał zlecenie ww. przewozu osób posiada odpowiednią licencję, o której mowa w art. 5b ust. 1 u.t.d.

W tym też kontekście organ odwoławczy podniósł, że jakkolwiek podmiot wykonujący przewóz posiadał uprawnienia do jego wykonywania, do których został zgłoszony pojazd poddany kontroli, to jednak skoro pojazd ten nie był taksówką, kontrolowany przewóz nie mógł być wykonywany na podstawie uprawnienia taksówkarskiego.

Główny Inspektor Transportu Drogowego podniósł, że pojęcia „transport drogowy osób” oraz „przewóz okazjonalny” nie są pojęciami tożsamymi. Ustawodawca dokonał rozróżnienia uprawnień do wykonywania krajowego transportu drogowego osób na trzy rodzaje licencji: na wykonywanie transportu drogowego w zakresie przewozu osób samochodem osobowym, pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 osób i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą, taksówką.

Podkreślił, że z zebranego materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że poddany kontroli pojazd marki Volkswagen Passat o numerze rej. (...) nie był oznakowany i wyposażony jako taksówka, w lampę z napisem TAXI. Tym samym bez znaczenia jest to, że przewoźnik posiadał licencję nr (...) na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką, do której został zgłoszony wymieniony pojazd, albowiem pojazd ten nie był oznakowany jako taksówka. W pojeździe brak było również taksonometru. Nie wystawiono i nie wydano również paragonu za pomocą kasy wirtualnej powiązanej z aplikacją. W tej sytuacji wykonywany przewóz osób nie mógł być wykonywany na podstawie ww. licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką, nie będąc faktycznie taksówką.

Wobec przedmiotu sprawy, organ odwoławczy podkreślił, że Skarżąca zweryfikowała jedynie, czy przewoźnik posiada licencję, natomiast nie zweryfikowała, czy pojazd marki Volkswagen Passat jest taksówką. Zdaniem organu, pośrednik powinien upewnić się, czy udzielone zlecenie dotyczy przewozu taksówką. W innym przypadku aktualizuje się zakaz określony w art. 5e u.t.d. Zdaniem GITD pośrednik powinien działać tak, by nie naruszać obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów prawa, w tym u.t.d., które uniemożliwiają prowadzenie pośrednictwa przy przewozie osób w przewozach okazjonalnych wykonywanych pojazdem samochodowym przeznaczonym

konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 7 osób łącznie z kierowcą. Skarżąca ograniczyła się tylko do weryfikacji uprawnienia, jakie posiadał podmiot, któremu zleciła przewóz osób, nie zweryfikowała natomiast, jakim pojazdem będzie realizowany ten przewóz, a mianowicie, czy przewóz będzie wykonywany pojazdem zgodnym z posiadaną licencją.

Główny Inspektor Transportu Drogowego podkreślił w tym kontekście, że obowiązki pośrednika nie mogą ograniczyć się jedynie do tych określonych wprost w art. 27b u.t.d. Pośrednik jest zobowiązany do przestrzegania pozostałych przepisów u.t.d., w tym art. 5e oraz m.in. art. 18 ust. 4b tej ustawy. Wyjaśnił, że to rolą Skarżącej jako podmiotu pośredniczącego w przekazywaniu zleceń przewozu osób zamawianych z wykorzystaniem aplikacji mobilnej powinno być takie dostosowanie tego narzędzia, aby wyeliminować naruszenie obowiązujących przepisów, polegające właśnie m.in. na przekazywaniu współpracującym przewoźnikom zleceń na obszar, na który nie posiadają oni wymaganej licencji, czy też korzystają z pojazdu, który nie jest właściwy do realizacji przewozu w zakresie licencji, jaką dysponują. Ustawodawca nie narzucił w tym zakresie gotowych rozwiązań, zatem to w gestii podmiotu zlecającego przewóz jest odpowiednie i zgodne z przepisami prawa jego zorganizowanie. Pośrednik, podobnie jak i przewoźnik, musi mieć świadomość obowiązków, jakie nakładają na niego przepisy prawa. Jakakolwiek niewiedza w tym zakresie stanowi okoliczność obciążającą i wyłącza możliwość zastosowania przypisów egzoneryjących. Naruszenie norm prawa bezwzględnie obowiązującego świadczy o niedochowaniu przez stronę należytej staranności oraz o jej wpływie na powstanie naruszenia. Należy mieć na względzie fakt, że to pośrednik zleca konkretny przewóz. Musi więc upewnić się, czy przewoźnik jest do niego stosownie przygotowany, a wykonanie tego przewozu nie spowoduje naruszenia obowiązujących przepisów.

Kontrolując legalność wymienionej decyzji Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że nie jest ona zgodna z prawem, co uzasadniało jej uchylenie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ i lit. c/ p.p.s.a.

Podniósł, że pośrednictwo przy przewozie osób, jako nowa kategoria usługi transportowej, zostało wprowadzone dnia 1 stycznia 2020 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 maja 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1180), a celem wprowadzanych zmian było zapewnienie warunków uczciwej i równej konkurencji na rynku przewozowym oraz wprowadzenie jasno określonych zasad prowadzenia działalności gospodarczej związanej z pośrednictwem przy przewozie osób. Nowelizacja podyktowana została koniecznością dostosowania obowiązujących przepisów do nowych form działalności gospodarczej na rynku przewozów osobowych, zwłaszcza szybkiej ekspansji przedsiębiorstw oferujących usługi

za pośrednictwem aplikacji internetowych. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 20 grudnia 2017 r. w sprawie C-434/15, usługę pośrednictwa – która polega na odpłatnym umożliwianiu nawiązywania kontaktów, poprzez aplikację na inteligentny telefon, między właścicielami pojazdów niebędącymi zawodowymi kierowcami a osobami chcącymi przebyć trasę miejską – należy uznać za usługę nierozdzielnie związaną z usługą przewozową, a tym samym za usługę wchodzącą w zakres „usług w dziedzinie transportu” w rozumieniu art. 58 ust. 1 TFUE.

Sąd pierwszej instancji podniósł, że w sprawie nie jest kwestionowany jej stan faktyczny, natomiast sporna jest jedynie wykładnia prawa. Istota sporu sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy na podstawie ustalonego stanu faktycznego organy prawidłowo uznały, że Skarżąca, jako przedsiębiorca prowadzący pośrednictwo przy przewozie osób, przekazała przewóz osób podmiotowi, który nie posiada odpowiedniej licencji, o której mowa w art. 5b ust. 1 u.t.d., lub z naruszeniem art. 5e tej ustawy.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, argumentacji prezentowanej w uzasadnieniu obu decyzji nie sposób podzielić. Materiał dowodowy nie potwierdza, że Skarżąca przekazała zlecenie przewozu przedsiębiorcy nieposiadającemu odpowiedniej licencji lub z naruszeniem art. 5e u.t.d. Brak jest bowiem podstaw, aby w jakikolwiek sposób dyskwalifikować dowód z przedstawionej przez skarżącą kserokopii licencji. Fakt jej posiadania przez przewoźnika stanowi – zdaniem Sądu pierwszej instancji – okoliczność istotną dla końcowego załatwienia sprawy. Organ administracji publicznej nie może odrzucić – bez przeprowadzenia przeciwdowodu – istnienia faktu stwierdzonego w dokumencie urzędowym, nawet jeżeli strona przedstawia tylko jego kopię. W ramach uzupełniającego postępowania dowodowego organ odwoławczy ustalił, że na dzień kontroli, tj. 4 marca 2021 r., przedsiębiorca U. J. B. posiadał licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego taksówką i pojazd marki Volkswagen Passat o numerze rej. (...) był na dzień kontroli zgłoszony do ww. licencji dopiero na podstawie informacji udzielonej przez Prezydenta m.st. Warszawy w dniu 28 listopada 2022 r. Skarżąca udostępniła również informację, o której mowa w art. 27b ust. 1 pkt 4 u.t.d. Sąd pierwszej instancji uznał, że organ odwoławczy, konwalidując niejako braki postępowania I instancyjnego, winien był merytorycznie ustosunkować się do tej okoliczności, a nie poprzestać jedynie na zakomunikowaniu tego faktu i wykazaniu, że ww. pojazd nie stanowił taksówki wbrew treści ww. pisma Prezydenta m.st. Warszawy z 28 listopada 2022 r.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, udzielenie licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką determinuje kwalifikację przewozu. Jeżeli przewoźnik posiadał ww. licencję, a wykonana

przez niego usługa przewozu polegała na przewozie osoby pojazdem zgłoszonym do tej licencji, i to w dodatku na wskazanym w licencji obszarze (m.st. Warszawa), to, wbrew założeniom organów, nie można wywodzić, że przewoźnik wykonał okazjonalny przewóz osób bez wymaganej licencji oraz że nie był to transport drogowy taksówką. Dopiero gdyby przewoźnik, któremu Skarżąca przekazała zlecenie przewozu, takiej licencji nie posiadał albo pojazd, którym wykonywał przewóz, nie byłby zgłoszony do tej licencji lub byłoby to poza obszarem prowadzenia przewozów wynikającym z tej licencji, to wówczas do ustalenia pozostawałby charakter spornego przejazdu.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, organy administracji pomijały fakt, że przewoźnik w dniu kontroli drogowej posiadał licencję na przewóz osób taksówką, zaś pojazd, którym była świadczona usługa transportowa, był zgłoszony do tejże licencji, a obszar prowadzenia przewozu wynikający z licencji pokrywał się z miejscem kontroli (m.st. Warszawa). Sąd pierwszej instancji uznał, że prowadząc postępowanie pod z góry założoną tezę, zgodnie z którą Skarżąca przekazała przewóz przedsiębiorcy, który świadczył przewóz okazjonalny, bez uwzględniania wskazanej okoliczności, organy administracji dopuściły się naruszenia zasady prawdy materialnej wyrażającej się w wydaniu decyzji bez przeprowadzenia dostatecznie wnikliwego postępowania wyjaśniającego. Organ naruszył również zasadę zaufania do władzy publicznej, wynikającą z art. 8 § 1 k.p.a. w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Skarżącej bowiem nie można było skutecznie zarzucić, że przekazała rzeczony przewóz osób podmiotowi, który nie posiada odpowiedniej licencji, o której mowa w art. 5b ust. 1 u.t.d., lub z naruszeniem art. 5e tej ustawy, a w konsekwencji nałożyć kary pieniężnej wskazanej w lp. 2.20 załącznika nr 3 do u.t.d..

W ocenie Sądu pierwszej instancji, czym innym jest wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką z naruszeniem posiadanej licencji, w szczególności pojazdem niespełniającym wymagań technicznych przewidzianych dla taksówki lub pobieraniem opłaty niezgodnie z zasadami przewidzianymi przy przewozie osób taksówką, a czym innym w ogóle nieposiadanie licencji na taki przewóz.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, zgromadzony materiał dowodowy uzasadniał przyjęcie, że wykonywana usługa była przewozem osób taksówką, a nie przewozem niespełniającym kryteriów ustawowych. Organy administracji błędnie zakwalifikowały przejazd, będący przedmiotem kontroli, jako przejazd okazjonalny, jednocześnie zakładając, że przewoźnik powinien legitymować się licencją na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób samochodem osobowym. Odwołując się do poglądu wyrażonego w sprawie II GSK 1116/22 podkreślił, że pojazd wpisany do licencji upoważniającej do wykonywania przewozu osób taksówką jest taksówką bez względu na to, czy posiada

wszystkie, czy tylko niektóre elementy wyposażenia i oznaczenia. Wykonywanie za pomocą takiego pojazdu przewozu osób powinno zaś podlegać ocenie przez właściwe organy według kryterium zgodności z przepisami określającymi wymagane dla taksówki cechy i wyposażenie. Ewentualne zaś braki w oznaczeniu czy stosownym wyposażeniu pojazdu będącego taksówką, obok odpowiedzialności wykroczeniowej (np. z art. 96 § 1 Kodeksu wykroczeń) mogą być uznane za rażące naruszenie warunków wykonywania działalności objętej licencją, co może prowadzić do jej cofnięcia na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 2 u.t.d. Zasadne jest zatem przyjęcie, że w przypadku, w którym określony pojazd wpisany jest do licencji na wykonywanie przewozu osób taksówką, i wykonywany jest nim przewóz osób, to powinien być traktowany jako taksówka, a ocenie uprawnionych organów podlegać powinno w tym przypadku to, czy posiada obowiązkowe dla taksówki oznaczenie i wyposażenie, oraz czy kierowca posiada w samochodzie licencję lub jej oryginalny wypis. Stwierdzenie braku któregośkolwiek z wymienionych elementów wyposażenia nie powoduje utraty cech taksówki przez wpisany do licencji pojazd, rodzi natomiast odpowiedzialność wykonującego transport za wykonywanie przewozu pojazdem niespełniającym warunków technicznych, czy też za brak wymaganych dokumentów podczas kontroli.

Podkreślił, że organy administracji nie mogą wywodzić negatywnych skutków prawnych dla Skarżącej z faktu braku oznaczeń właściwych dla taksówki, braku lampy na dachu z napisem taxi, braku taksometru i niewystawienia/niewydania paragonu za pomocą kasy wirtualnej powiązanej z aplikacją przez przewoźnika. Uchybienia te bowiem mogą obciążać jedynie przewoźnika, który może ewentualnie odpowiadać za wykroczenie z tego tytułu. Zwłaszcza że nałożony przez ustawodawcę na Skarżącą obowiązek, o którym mowa w art. 27b ust. 1 u.t.d., dotyczy tylko i wyłącznie weryfikacji, czy przedsiębiorca, któremu przekazuje zlecenia przewozu osób, posiada odpowiednią licencję, o której mowa w art. 5b ust. 1, nie później niż: a) przed rozpoczęciem współpracy, b) w terminie 7 dni od dnia upływu terminu ważności licencji posiadanej przez przedsiębiorcę, któremu przedsiębiorca prowadzący pośrednictwo przy przewozie osób przekazuje zlecenia przewozu osób. Przy czym przez pojęcie odpowiedniej licencji należy rozumieć licencję, która będzie właściwa dla konkretnej kategorii przewozu, który przekazał pośrednik.

Sąd pierwszej instancji podzielił ponadto stanowisko Skarżącej, że organ administracji publicznej nie może egzekwować od niej obowiązków, które nie zostały wprost wyartykułowane w akcie prawa powszechnie obowiązującego, ponieważ takie działanie organu stanowi nie tylko naruszenie zasady praworządności, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP, ale przede wszystkim, naruszenie art. 31 ust. 2 zd. drugiej Konstytucji RP, zgodnie z którym nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

W rekapitulacji Sąd pierwszej instancji stwierdził, że organy administracji publicznej rozstrzygnęły sprawę nie tylko z naruszeniem przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, ale także z naruszeniem prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy.

Ze skargą kasacyjną od powyższego wyroku wystąpił Główny Inspektor Transportu Drogowego zaskarżając ten wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie w całości i oddalenie skargi, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oraz zasądzenie na jego rzecz od strony przeciwnej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

1) naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: k.p.a.), które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy:

– poprzez przyjęcie, że organy nie wyjaśniły wszystkich okoliczności istotnych dla prawidłowego i pełnego rozstrzygnięcia sprawy, nie ustosunkowały się bowiem do przedstawionej w toku postępowania kserokopii licencji na transport drogowy taksówką udzielonej przewoźnikowi, w sytuacji gdy organ nie kwestionował faktu posiadania przez przewoźnika licencji na transport drogowy taksówką i wprost wskazał na tę okoliczność w uzasadnieniu uchylonej decyzji, niemniej jednak uznał, że w chwili kontroli wykonywany był przewóz okazjonalny, stąd fakt posiadania przez przewoźnika licencji taksówkowej nie mógł mieć znaczenia dla wyniku tej sprawy,

– poprzez ocenę działań organów administracji w oderwaniu od poczynionych przez nie ustaleń stanu faktycznego i błędne przyjęcie przez Sąd, że fakt posiadania przez przewoźnika licencji taksówkowej może mieć znaczenie dla kwalifikacji wykonywanego w chwili kontroli przewozu, podczas gdy o charakterze przewozu nie decyduje rodzaj uprawnień, jakimi dysponuje przewoźnik, ale okoliczności konkretnego przewozu, a poczynione przez organy ustalenia faktyczne wskazywały jednoznacznie, że kontrolowany przewóz nie miał cech przewozu taksówkowego, wobec czego stanowił przewóz okazjonalny;

2) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 2 pkt 43 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 988; dalej: p.r.d.), § 24 ust. 1 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz.U. z 2016 r. poz. 2022; dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych), art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2201; dalej: u.t.d.), poprzez błędne przyjęcie, że o kwalifikacji przewozu jako transportu drogowego taksówką decyduje

wyłącznie fakt posiadania licencji na transport drogowy taksówką oraz wpisanie pojazdu do tej licencji, podczas gdy analiza powołanych przepisów prowadzić powinna do wniosku, że konstytutywną cechą transportu drogowego taksówką obok posiadania stosownej licencji na transport drogowy taksówką jest także oznakowanie pojazdu w sposób określony w § 24 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, a brak takiego oznaczenia jest równoznaczny z tym, że pojazd nie jest taksówką;

3) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 5d w zw. z art. 5b ust. 1 pkt 1–3 oraz art. 5e, art. 27 ust. 1 pkt 1, art. 92a ust. 1 i 6 u.t.d. w zw. z lp. 2.20 załącznika nr 3 do u.t.d. poprzez błędne przyjęcie, że w okolicznościach tej sprawy nie doszło do naruszenia przez pośrednika obowiązków z art. 5d, art. 5e i art. 27 ust.1 pkt 1 u.t.d., co w konsekwencji skutkowało odmową zastosowania w sprawie art.92a ust. 1 u.t.d. oraz lp. 2.20 załącznika nr 3 do u.t.d.

W piśmie procesowym z 20 maja 2024 r. Skarżąca wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej Głównego Inspektora Transportu Drogowego oraz o zasądzenie na jej rzecz od organu administracji kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie przypomnienia wymaga, że zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, a mianowicie sytuacje enumeratywnie wymienione w § 2 tego przepisu. Skargę kasacyjną, w granicach której operuje Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 174 p.p.s.a., można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz na podstawie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zmiana lub rozszerzenie podstaw kasacyjnych ograniczone są natomiast określonym w art. 177 § 1 p.p.s.a. terminem do wniesienia skargi kasacyjnej. Rozwiązaniu temu towarzyszy równoległe uprawnienie strony postępowania do przytoczenia nowego uzasadnienia podstaw kasacyjnych sformułowanych w skardze. Wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym podlega więc zasadzie dyspozycyjności i nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy w jej całokształcie, lecz ogranicza się do rozpatrzenia poszczególnych zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych. Istotą tego postępowania jest bowiem weryfikacja zgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz postępowania, które doprowadziło do jego wydania.

Ze skargi kasacyjnej wynika, że spór prawny w rozpatrywanej sprawie dotyczy oceny prawidłowości stanowiska Sądu pierwszej instancji, który,

kontrolując zgodność z prawem decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o transporcie drogowym w zakresie odnoszącym się do przekazywania zleceń przez przedsiębiorcę prowadzącego pośrednictwo przy przewozie osób przewozu osób podmiotowi, który nie posiada odpowiedniej licencji, o której mowa w art. 5b ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, lub z naruszeniem art. 5e tej ustawy (lp. 2.20 załącznika nr 3 do wymienionej ustawy), stwierdził, że decyzja ta nie jest zgodna z prawem, co uzasadniało jej uchylenie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ i lit. c/ p.p.s.a. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika – najogólniej rzecz ujmując – że fakt posiadania przez przewoźnika w dniu kontroli licencji na przewóz osób taksówką nie jest pozbawiony znaczenia z punktu widzenia prawidłowej prawnej kwalifikacji wykonywanego przewozu, albowiem niezależnie od tego, czy pojazd samochodowy, którym przewóz ten był wykonywany, posiadał wszystkie, czy też tylko niektóre elementy wyposażenia i oznaczenia, jako taksówki, jest taksówką w rozumieniu przepisów obowiązującego prawa, jeżeli – tak jak w rozpatrywanej sprawie – został wpisany do licencji upoważniającej do wykonywania przewozu osób taksówką, co zdaniem Sądu pierwszej instancji nie mogło pozostawać bez wpływu na wnioszek, że kara pieniężna została nałożona na stronę skarżącą na podstawie wadliwie ustalonego oraz wadliwie ocenionego stanu faktycznego.

Skarga kasacyjna, której zarzuty wyznaczają, zgodnie z zasadą dyspozycyjności, granice kontroli zgodności z prawem zaskarżonego wyroku, uzasadnia twierdzenie, że rezultat tej kontroli powinien wyrazić się w krytycznej ocenie tego wyroku, której konsekwencją powinno być jego uchylenie.

Wobec konstrukcji i uzasadnienia zarzutów kasacyjnych oraz istoty stawianej na ich gruncie kwestii, co uzasadnia, aby zarzuty te rozpoznać łącznie, w punkcie wyjścia przypomnienia wymaga, że w rozumieniu ustawy o transporcie drogowym pośrednictwo przy przewozie osób oznacza działalność gospodarczą, która – stanowiąc również, co nie mniej istotne, transport drogowy (art. 4 pkt 3 lit. c/ u.t.d.) – polega na przekazywaniu zleceń przewozu osób samochodem osobowym, pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą lub taksówką oraz: a) zawieraniu umowy przewozu w imieniu klienta lub przedsiębiorcy wykonującego przewóz osób lub b) pobieraniu opłaty za przewóz osób, lub c) umożliwianiu zawarcia umowy przewozu lub umożliwianiu uregulowania opłaty za przewóz osób – samochodem osobowym, pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą lub taksówką za pośrednictwem dostarczonych lub udostępnionych do tych celów środków komunikacji elektronicznej, domen

internetowych, aplikacji mobilnych, programów komputerowych, systemów teleinformatycznych lub innych środków przekazu informacji (art. 4 pkt 24).

Podjęcie i wykonywanie tej działalności gospodarczej wymaga – jak wynika z art. 5b ust. 2 ustawy o transporcie drogowym – uzyskania licencji oraz podlega określonym tą ustawą wymogom, w tym adresowanym do przedsiębiorcy wykonującego transport drogowy w zakresie pośrednictwa przy przewozie osób obowiązkom, a mianowicie, obowiązkowi (nakazowi) prowadzenia pośrednictwa wyłącznie na rzecz przedsiębiorców posiadających odpowiednią licencję, o której mowa w art. 5b ust. 1 (art. 5d) oraz zakazowi prowadzenia tego pośrednictwa przy przewozie osób w przewozach okazjonalnych wykonywanych pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 7 osób łącznie z kierowcą (art. 5e). Wymienione obowiązki – odpowiednio o charakterze rekonstruowanej z tych przepisów prawa normy nakazu oraz normy zakazu – mają komplementarny charakter, albowiem wyznaczają zarówno pole, na którym omawiana działalność może – i zarazem powinna – być prowadzona (aspekt pozytywny), jak i pole, na którym nie może być prowadzona (aspekt negatywny).

Konsekwencje obowiązywania przepisów art. 5d i art. 5e u.t.d – wobec treści oraz istoty ustanowionych na ich gruncie norm nakazu i zakazu – nie są bez znaczenia dla rekonstrukcji treści obowiązku, o którym jest mowa w art. 27b ust. 1 pkt 1 przywołanej ustawy.

Jeżeli bowiem – jak wynika z tego przepisu prawa w brzmieniu mającym zastosowanie w rozpatrywanej sprawie – przedsiębiorca prowadzący pośrednictwo przy przewozie osób jest obowiązany do weryfikacji, czy przedsiębiorca, któremu przekazuje zlecenia przewozu osób, posiada odpowiednią licencję, o której mowa w art. 5b ust. 1, nie później niż przed rozpoczęciem współpracy oraz w terminie 7 dni od dnia upływu terminu ważności licencji posiadanej przez przedsiębiorcę, któremu przedsiębiorca prowadzący pośrednictwo przy przewozie osób przekazuje zlecenia przewozu osób, to za uzasadniony trzeba uznać wniosek, że wskazany obowiązek, a więc innymi słowy – jak należałoby przyjąć wobec jego treści oraz celu, któremu służy jego realizacja – obowiązek sprawdzenia spełniania koniecznych wymagań przez zleceniobiorcę (tj. przez przedsiębiorcę, któremu jest przekazywane zlecenie przewozu osób) stanowi bezpośredni refleks obowiązywania nakazu prowadzenia pośrednictwa wyłącznie na rzecz przedsiębiorców posiadających odpowiednią licencję, o której mowa w art. 5b ust. 1 oraz zakazu prowadzenia tego pośrednictwa w przewozach okazjonalnych wykonywanych pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 7 osób łącznie z kierowcą, co siłą rzeczy powoduje, że obowiązek ten stanowi naturalne dopełnienie wymienionej normy nakazu oraz normy zakazu, a co więcej, że pozostaje

z nimi w ścisłym funkcjonalnym związku. Podkreślając w tym kontekście, że przepisy art. 5d i art. 5e u.t.d. mają charakter bezwzględnie obowiązujący (*ius cogens*), za nie mniej uzasadniony należałoby więc uznać i ten wniosek, że rekonstrukcja treści obowiązku sprawdzenia spełniania koniecznych wymagań przez zleceniobiorcę oraz realizacja tego obowiązku nie mogą pomijać znaczenia konsekwencji wynikających z przywołanych przepisów prawa. Zwłaszcza że adresatem norm nakazu i zakazu oraz obowiązku sprawdzenia spełniania koniecznych wymagań ustanowionych odpowiednio na gruncie art. 5d i art. 5e oraz art. 27b ust. 1 pkt 1 u.t.d. jest przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą, o której jest mowa w art. 4 pkt 24 w związku z art. 5b ust. 2 wskazanej ustawy.

Stąd też wykonanie (wykonywanie) obowiązku sprawdzenia spełniania koniecznych wymagań przez zleceniobiorcę nie może pomijać celu, któremu służy – a mianowicie przestrzeganiu nakazu prowadzenia pośrednictwa wyłącznie na rzecz przedsiębiorców posiadających odpowiednią licencję, o której mowa w art. 5b ust. 1 oraz przestrzeganiu zakazu prowadzenia tego pośrednictwa w przewozach okazjonalnych wykonywanych pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 7 osób łącznie z kierowcą, a co za tym idzie, funkcji tego obowiązku w relacji do wymienionych norm nakazu oraz zakazu.

W korespondencji do powyższego za uzasadniony należałoby więc uznać wniosek, że rekonstrukcja treści obowiązku „weryfikacji, czy przedsiębiorca, któremu przekazuje zlecenia przewozu osób, posiada odpowiednią licencję, o której mowa w art. 5b ust. 1” nie może ograniczać się wyłącznie do art. 27b ust. 1 pkt 1 u.t.d., albowiem musi również uwzględnić – co znajduje swoje uzasadnienie w argumencie natury systemowej – znaczenie konsekwencji wynikających z art. 5d i art. 5e tej ustawy. Innymi słowy, rekonstrukcja treści tego obowiązku musi być odnoszona do wymienionych przepisów prawa. Jeżeli przy tym podkreślić, że przepisy art. 5d i art. 5e wymienionej ustawy – a co za tym idzie ustanowione na ich gruncie normy nakazu i normy zakazu – mają charakter przepisów (norm) sankcjonowanych, albowiem administracyjnej karze pieniężnej podlega przekazywanie zleceń przez przedsiębiorcę prowadzącego pośrednictwo przy przewozie osób przewozu osób podmiotowi, który nie posiada odpowiedniej licencji, o której mowa w art. 5b ust. 1 u.t.d. lub z naruszeniem art. 5e tej ustawy (art. 92a ust. 1 pkt 1 wymienionej ustawy w związku z lp. 2.20 załącznika nr 3 do tej ustawy), to wniosek o zasadności oraz potrzebie takiego właśnie podejścia do rekonstrukcji treści obowiązku sprawdzenia spełniania koniecznych wymagań przez zleceniobiorcę należy uznać za tym bardziej uprawniony. Zwłaszcza że – co trzeba podnieść w odpowiedzi na stanowisko strony skarżącej (zob. s. 8 pisma procesowego z 20 maja

2024 r.) – jego zasadności nie podważa argument ze znaczenia konsekwencji mających, zdaniem spółki, wynikać ze zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą z dnia 26 maja 2023 r. Dodanie do art. 27b ust. 1 ustawy o transporcie drogowym nowej jednostki redakcyjnej, a mianowicie pkt 1a, który stanowi o weryfikacji obowiązku stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenie technicznego w odniesieniu do taksówek jest bowiem bez znaczenia, zarówno z punktu widzenia nakazu prowadzenia pośrednictwa wyłącznie na rzecz przedsiębiorców posiadających odpowiednią licencję, o której mowa w art. 5b ust. 1 (art. 5d) oraz zakazu prowadzenia tego pośrednictwa przy przewozie osób w przewozach okazjonalnych wykonywanych pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 7 osób łącznie z kierowcą (art. 5e), jak i z punktu widzenia sankcjonowania ich naruszenia. Omawiana zmiana nie znosi bowiem ani wymienionych norm nakazu i zakazu, ani też nie uchyla karalności ich naruszenia. Co więcej, z punktu widzenia znaczenia konsekwencji wynikających z art. 5d i art. 5e u.t.d. omawiana zmiana pozostaje również bez wpływu na istotę oraz treść samego obowiązku sprawdzania spełniania koniecznych wymagań przez zleceniobiorcę. Jakkolwiek bowiem odnosi się do weryfikacji obowiązku stosowania dodatkowych oznaczeń i dodatkowego wyposażenie technicznego w odniesieniu do taksówek, to jednak w świetle wszystkich dotychczas przedstawionych argumentów oraz w korespondencji do nich za uzasadniony trzeba uznać wnioszek, że i tak należało i należy to do szeroko rozumianego – bo determinowanego treścią regulacji prawnej wynikającej z art. 5d i art. 5e u.t.d. – zakresu „weryfikacji, czy przedsiębiorca, któremu przekazuje zlecenia przewozu osób, posiada odpowiednią licencję, o której mowa w art. 5b ust. 1”.

Uwzględniając powyższe trzeba stwierdzić, że skarżący kasacyjnie organ nie bez uzasadnionych podstaw oraz racji podnosi (zob. s. 7- 8 skargi kasacyjnej), że zakres obowiązku, o którym jest mowa w art. 27b ust. 1 pkt 1 u.t.d. siłą rzeczy musi odnosić się również do weryfikacji tego, czy, legitymując się odpowiednią licencją, zleceniobiorca wykona przewóz osób pojazdem wpisanym do tej licencji, a co więcej, czy przewóz ten wykona pojazdem samochodowym odpowiadającym posiadanej licencji, a mianowicie – tak jak w rozpatrywanej sprawie – pojazdem będącym taksówką w rozumieniu przepisów obowiązującego prawa, a więc innymi słowy, czy przewóz ten będzie wykonywany pojazdem samochodowym, który odpowiada posiadanej licencji oraz wynikającym z niej uprawnieniom, a co za tym idzie, czy odpowiada charakterowi oraz cechom danej usługi przewozu osób.

Nie jest to bez znaczenia, gdy podkreślić, że „krajowym transportem drogowym” w rozumieniu ustawy o transporcie drogowym jest podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób lub rzeczy

pojazdami samochodowymi zarejestrowanymi w kraju (...), a zasadnicze wymogi podjęcia i wykonywania tak rozumianego „krajowego transportu drogowego” w zakresie przewozu osób określa przepis art. 5b ust. 1 przywołanej ustawy, w świetle którego wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób: 1) samochodem osobowym, 2) pojazdem samochodowym, przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą, 3) taksówką – wymaga uzyskania odpowiedniej licencji.

Z przywołanej regulacji prawnej wynika, że wykonywanie przewozu drogowego osób, charakteryzującego się wymienionymi powyżej cechami transportu drogowego, może odbywać się wyłącznie na podstawie odpowiedniej licencji, albowiem odmienne zastrzeżenie nie wynika z ustawy o transporcie drogowym. Co przy tym nie mniej istotne, z przepisu art. 5c u.t.d. wynika, że w odniesieniu do licencji, o których mowa w art. 5b ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawodawca odmiennie ukształtował warunki ich uzyskania niż w odniesieniu do licencji w zakresie przewozu osób taksówką, a mianowicie licencji, o której jest mowa w art. 5b ust. 1 pkt 3, co aż nadto jasno i wyraźnie wynika z art. 6 przywołanej ustawy. Zwłaszcza gdy w tej mierze odwołać się chociażby do ust. 4 art. 6 i zawartego w nim zastrzeżenia – którego odpowiednika ze zrozumiałych powodów nie zawiera art. 5c wskazanej ustawy – a w tym kontekście, także do art. 11 tej ustawy, który określa z kolei konieczną treść udzielanych licencji, a ponadto – co nie mniej istotne – do przepisów jej art. 11b i art. 11c, które odnoszą się do cen za przewozy taksówkami oraz stawek taryfowych oraz podmiotów właściwych do ich ustalania. Konsekwencją powyższego – jak w pełni zasadnie należałoby przyjąć – są więc rozwiązania prawne, z których wynika różnicowanie szczegółowych warunków wykonywania uprawnień wynikających z omawianych licencji, a więc innymi słowy różnicowanie szczegółowych warunków wykonywania krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób samochodem osobowym, pojazdem samochodowym, przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą, czy też taksówką (zob. np. wyroki NSA z 14 grudnia 2023 r., II GSK 1286/21 oraz II GSK 1222/21).

Podzielając pogląd prawny Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z 21 grudnia 2023 r., II GSK 665/23 – i dystansując się tym samym od poglądu wyrażonego w wyroku z 27 czerwca 2023 r. w sprawie II GSK 1116/22 – trzeba więc stwierdzić, że warunkiem koniecznym uznania danego pojazdu za taksówkę jest nie tylko zgłoszenie takiego pojazdu do ważnej licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką, ale również odpowiednie wyposażenie i oznaczenie pojazdu, odróżniające od pojazdów, które nie są taksówkami, co znajduje swoje

uzasadnienie w art. 2 pkt 43 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, który definiując „taksówkę” stanowi o koniecznych jej cechach dystynktywnych, a mianowicie o odpowiednim wyposażeniu (w tym w taksometr lub aplikację mobilną, o której jest mowa w art. 13b u.t.d.) oraz – co istotne – o odpowiednim oznaczeniu. Tym samym właściwe oznaczenie pojazdu samochodowego jest warunkiem koniecznym, aby dany pojazd mógł być uznany za taksówkę, a wykonywany nim przewóz – przy posiadaniu wymaganej licencji, do której zgłoszono ten pojazd – za przewóz osób taksówką. Odpowiednie oznaczenie pojazdu jako taksówki pełni nie tylko funkcję odróżniającą i wspiera zachowanie reguł uczciwej konkurencji przy przewozie osób, ale również umożliwia upoważnionym organom prowadzenie realnej kontroli wykonania przez podmioty wykonujące ten rodzaj transportu dodatkowych obowiązków lub korzystania z szeregu przywilejów, bądź odstępstw od obowiązujących reguł przewozu osób, takich jak np. wyłączenie obowiązku korzystania z pasów bezpieczeństwa przez kierującego taksówką podczas przewożenia pasażera (art. 39 ust. 2 pkt 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym), wyłączenie obowiązku przewozu dziecka w foteliku bezpieczeństwa dla dziecka lub innym urządzeniu przytrzymującym dla dzieci (art. 39 ust. 4 pkt 1), wykonywanie obowiązku corocznego (a nie raz na 5 lat) przeprowadzenia badań technicznych (art. 81 ust. 6), stosowanie się przez kierującego taksówką do zakazu palenia tytoniu lub spożywania pokarmów w czasie jazdy podczas przewożenia pasażera (art. 63 ust. 5), korzystanie z miejsc na drodze przeznaczonych tylko dla postoju taksówek (§ 53 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych).

Uwzględniając powyższe, trzeba stwierdzić, że przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą, o której jest mowa w art. 4 pkt 24 u.t.d. nie może pomijać znaczenia konsekwencji wynikających z art. 5b ust. 1 u.t.d., a mianowicie, że ustawodawca nie bez racjonalnych i uzasadnionych podstaw zróżnicował szczegółowe warunki wykonywania krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób samochodem osobowym, pojazdem samochodowym, przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą, czy też taksówką, odróżniając przy tym tę ostatnią od innych pojazdów samochodowych poprzez ustanowienie jej dystynktywnych cech odnoszących się do odpowiedniego jej wyposażenia oraz odpowiedniego oznaczenia.

Zwłaszcza że wykonując tę działalność jest adresatem nakazu prowadzenia pośrednictwa wyłącznie na rzecz przedsiębiorców posiadających odpowiednią licencję, o której mowa w art. 5b ust. 1 (art. 5d) oraz zakazu prowadzenia tego pośrednictwa przy przewozie osób w przewozach okazjonalnych

wykonywanych pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 7 osób łącznie z kierowcą (art. 5e). Ich przestrzeganie powinno więc ze swej istoty zakładać potrzebę (obowiązek) weryfikowania (sprawdzenia) spełniania koniecznych wymagań przez zleceniobiorcę, a mianowicie, czy przedsiębiorca, któremu jest przekazywane zlecenie przewozu osób, posiada odpowiednią – do oferowanej przez niego usługi – licencję, czy wykona ten przewóz pojazdem wpisanym do tej licencji, a co więcej, czy przewóz ten wykona pojazdem samochodowym odpowiadającym posiadanej licencji, co – jak w pełni zasadnie należałoby przyjąć – tylko wówczas będzie odpowiadało prawidłowemu wykonaniu obowiązku, o którym stanowi art. 27b ust. 1 u.t.d.

„Posiadanie odpowiedniej licencji” wiąże się bowiem z wykonywaniem wynikających z niej uprawnień, co w odniesieniu do licencji, o której jest mowa w art. 5b ust. 1 pkt 3 przywołanej ustawy, uzasadnia wniosek, że wykonywanie wynikających z niej uprawnień może nastąpić tylko i wyłącznie pojazdem samochodowym, który jest taksówką w rozumieniu art. 2 pkt 43 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, a więc pojazdem, który jest odpowiednio wyposażony oraz odpowiednio oznaczony.

Nie jest przy tym też tak, że rekonstruowany w przedstawiony powyżej sposób obowiązek sprawdzenia spełniania koniecznych wymagań przez zleceniobiorcę oraz zakres tego obowiązku nie wynika z przepisów obowiązującego prawa.

W opozycji do stanowiska Sądu pierwszej instancji (s. 18 uzasadnienia zaskarżonego wyroku) odwołać się bowiem należy – o czym szeroko mowa była powyżej – do znaczenia konsekwencji wynikających z przepisów art. 27b ust. 1 w związku z art. 5d i art. 5e u.t.d., które stanowią komplementarne źródło rekonstrukcji treści oraz zakresu wymienionego obowiązku. Jeżeli przy tym ponownie podkreślić, że przepisy art. 5d i art. 5e wymienionej ustawy – a co za tym idzie ustanowione na ich gruncie normy nakazu i normy zakazu – mają charakter przepisów (norm) sankcjonowanych, albowiem administracyjnej karze pieniężnej podlega przekazywanie zleceń, przez przedsiębiorcę prowadzącego pośrednictwo przy przewozie osób, przewozu osób podmiotowi, który nie posiada odpowiedniej licencji, o której mowa w art. 5b ust. 1 u.t.d. lub z naruszeniem art. 5e tej ustawy (art. 92a ust. 1 pkt 1 wymienionej ustawy w związku z lp. 2.20 załącznika nr 3 do tej ustawy), to tym bardziej nie ma podstaw, aby podważać – jak wynika to ze stanowiska Sądu pierwszej instancji – treść, zakres oraz istotę i cel obowiązku sprawdzenia spełniania koniecznych wymagań przez zleceniobiorcę. Zwłaszcza gdy z pozycji argumentu osadzonego na gruncie art. 92c u.t.d. podnieść, że rekonstruowany w przedstawiony powyżej sposób zakres obowiązku sprawdzenia spełniania

koniecznych wymagań służy również – co nie jest przy tym, ani nieproporcjonalne do celu, ani też nadmiernie utrudnione – samemu przedsiębiorcy prowadzącemu działalność polegającą na pośrednictwie przy przewozie osób. Jeżeli bowiem z przywołanego przepisu prawa oraz logiki przyjętych na jego gruncie rozwiązań prawnych wynika, że to na podmiocie, o którym w nim mowa, spoczywa ciężar dowodu w zakresie odnoszącym się do wykazania zaktualizowania się przesłanek jego stosowania, to za uzasadniony należy uznać wniosek, że zweryfikowanie – na etapie przed rozpoczęciem współpracy (art. 27b ust. 1 pkt 1 lit. a/ przywołanej ustawy) – spełniania koniecznych wymagań, a mianowicie sprawdzenie, czy przedsiębiorca, któremu jest przekazywane zlecenie przewozu osób posiada odpowiednią licencję, czy wykona ten przewóz pojazdem wpisanym do tej licencji oraz, czy przewóz ten wykona pojazdem samochodowym odpowiadającym posiadanej licencji z całą pewnością sprzyja wykazaniu, że podmiot ten uczynił wszystko zgodnie z prawem, że nie mógł zrobić nic więcej, zaś to zrobił, pozwalało mu pozostawać w usprawiedliwionym przekonaniu, że nie naruszy prawa, a mianowicie, że nie naruszy obowiązku zlecenia przewozu osób wyłącznie przedsiębiorcom posiadającym odpowiednie licencje, ani też zakazu prowadzenia pośrednictwa przy przewozie osób w zakresie przewozów okazjonalnych. Zwłaszcza że nie jest to nadmiernie utrudnione, albowiem w wymiarze praktycznym wymaga analizy i weryfikacji przedstawionych przez zleceniobiorcę stosownych dokumentów (licencji, dowodu rejestracyjnego), zaś w zakresie odnoszącym się do wymaganego przepisami prawa wyposażenia i oznakowania taksówki – chociażby analizy przedstawionych fotografii obrazujących pożądaną stan rzeczy. Co przy tym nie mniej istotne, wykonywany w przedstawiony sposób obowiązek weryfikacji spełniania koniecznych wymagań nie nosi – co trzeba podnieść w opozycji do stanowiska strony skarżącej (s. 8 i s. 12 pisma procesowego z 20 maja 2024 r.) – cech bieżącej kontroli, czy też wręcz nadzoru, skoro – jak wynika z art. 27b ust. 1 pkt 1 lit. a/ u.t.d., przy tym z zastrzeżeniem odnoszącym się do potrzeby stałego monitorowania obszaru, na który została udzielona licencja taksówkowa – jest wykonywany na etapie przed rozpoczęciem współpracy, co w konsekwencji nie pozostaje bez wpływu na wniosek, że przedsiębiorca prowadzący działalność polegającą na pośrednictwie przy przewozie osób nie odpowiada za eksces podmiotu, któremu przekazał zlecenie przewozu. Mianowicie za eksces, który miałby na przykład polegać na późniejszym usunięciu oznaczeń pojazdu, jako taksówki, lub usunięcia jej koniecznego wyposażenia, czy też – co nie mniej istotne z punktu widzenia art. 27b ust. 2 i ust. 3 pkt 6 u.t.d., który wobec treści art. 5d i art. 5e tej ustawy, a co za tym idzie wobec potrzeby zapewnienia przez przedsiębiorcę koniecznych funkcjonalności wykorzystywanej aplikacji, nie bez uzasadnionych podstaw obliguje

do zachowania w rejestrze przekazanych zleceń numeru rejestracyjnego pojazdu, którym zrealizowano zlecony przewóz – np. niewykonania przez zleceniobiorcę oferującego przewóz osób taksówką obowiązku corocznego przeprowadzenia badań technicznych.

Z okoliczności stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy wynika, że działając jako przedsiębiorca prowadzący pośrednictwo przy przewozie osób spółka nie zweryfikowała spełniania koniecznych wymagań przez przedsiębiorcę, któremu przekazała zlecenie przewozu (tj. przez zleceniobiorcę) w koniecznym do tego zakresie, a mianowicie w zakresie wynikającym z art. 27b ust. 1 pkt 1 w związku z art. 5d i art. 5e u.t.d.. Jakkolwiek bowiem, podmiot wykonujący kontrolowany przewóz (U. J. B.) posiadał licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką, a pojazd, którym przewóz ten był wykonywany został zgłoszony do tej licencji, to jednak pojazd ten nie był taksówką, albowiem nie był odpowiednio wyposażony, ani też odpowiednio oznaczony (między innymi nie posiadał lampy z napisem TAXI), co stanowi podstawę kwalifikowania tak wykonywanego przewozu osób jako przewozu okazjonalnego – nie był to bowiem przewóz regularny, regularny specjalny albo wahadłowy, a tak jak licencja, o której mowa w art. 5b ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.t.d., uprawnia do wykonywania transportu drogowego taksówką, tak również licencja taksówkowa nie uprawnia do wykonywania przewozu osób samochodem osobowym lub pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą (zob. w tej mierze wyrok NSA z 21 października 2009 r., II GSK 143/09 oraz wyroki NSA z 14 grudnia 2023 r., II GSK 1286/21 oraz II GSK 1222/21) – stanowiło nie mniej usprawiedliwioną podstawę wnioskowania o zaktualizowaniu się przesłanek przypisania skarżącej spółce naruszenia polegającego na przekazywaniu zleceń przez przedsiębiorcę prowadzącego pośrednictwo przy przewozie osób przewozu osób podmiotowi, który nie posiada odpowiedniej licencji, o której mowa w art. 5b ust. 1 u.t.d. lub z naruszeniem art. 5e tej ustawy (lp. 2.20 załącznika nr 3 do ustawy). Zlecony przewóz osób był bowiem w rozumieniu ustawy o transporcie drogowym przewozem osób samochodem osobowym, na wykonywanie którego przedsiębiorca, któremu przekazano zlecenie przewozu, nie posiadał odpowiedniej licencji (a mianowicie licencji, o której jest mowa w art. 5b ust. 1 pkt 1 u.t.d.), a co więcej, był również okazjonalnym przewozem osób pojazdem niespełniającym wymaganych kryteriów, co stanowiło naruszenie zakazu prowadzenia pośrednictwa przy przewozie osób w przewozach okazjonalnych wykonywanych pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 7 osób łącznie z kierowcą (art. 5e).

W rekapitulacji przedstawionych argumentów trzeba więc stwierdzić, że Sąd pierwszej instancji niezasadnie przypisał organom administracji publicznej

naruszenie przepisów prawa materialnego, albowiem nie jest tak, że fakt posiadania przez przewoźnika w dniu kontroli licencji na przewóz osób taksówką oraz fakt wpisania pojazdu samochodowego do tej licencji immunizuje w swojej istocie sposób wykonywania (złego) przewozu osób pojazdem, który nie jest taksówką w rozumieniu art. 2 pkt 43 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, albowiem wykonywanie uprawnień wynikających z licencji, o której jest mowa w art. 5b ust. 1 pkt 3 u.t.d. może być realizowane tylko i wyłącznie pojazdem samochodowym, który jest taksówką w rozumieniu przepisów obowiązującego prawa, a więc pojazdem, który jest odpowiednio wyposażony oraz odpowiednio oznaczony. Wobec tego również, że to przepisy prawa materialnego wyznaczają zakres postępowania wyjaśniającego w sprawie oraz zbior koniecznych do ustalenia w sprawie faktów, wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji nie ma również podstaw, aby twierdzić, że ustalenia faktyczne stanowiące podstawę wydania zaskarżonej decyzji nie były wystarczające dla przypisania skarżącej spółce naruszenia, o którym jest mowa w art. 92a ust. 1 pkt 1 u.t.d. w związku z lp. 2.20 załącznika nr 3 do tej ustawy oraz nałożenia kary pieniężnej za to naruszenie. Zwłaszcza że – co aż nadto jasno i wyraźnie wynika z uzasadnienia kontrolowanej decyzji (zob. s. 7 – 8) – nie było tak, że organy administracji publicznej miałyby nie uwzględnić okoliczności posiadania przez przewoźnika licencji na przewóz osób taksówką oraz wpisania pojazdu, którym był wykonywany kontrowany przewóz osób, do tej licencji. Okoliczność ta stanowiła bowiem przedmiot koniecznej oceny, której rezultat – osadzony na gruncie adekwatnych przepisów prawa materialnego – siłą rzeczy nie uzasadnia wniosku o braku zupełności przeprowadzonych w sprawie ustaleń faktycznych.

Stwierdzając w związku z powyższym, że kontrolowany wyrok nie odpowiada prawu i powinien podlegać uchyleniu, wobec dostatecznego wyjaśnienia istoty sprawy oraz spornej w niej kwestii, korzystając na podstawie art. 188 p.p.s.a. z kompetencji do rozpoznania skargi spółki na decyzję Głównego Inspektora Transportu Drogowego w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w świetle wszystkich przedstawionych argumentów skarga ta nie jest zasadna i powinna podlegać oddaleniu w całości.

Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 w związku z art. 151 p.p.s.a oraz art. 203 pkt 2 p.p.s.a. orzekł więc, jak w sentencji wyroku.

8

**Wyrok
Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 2 lipca 2024 r.
(II OSK 1196/23)**

Przewodniczący: sędzia NSA Jacek Chlebny (sprawozdawca)

Sędziowie: NSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz, del. WSA Mirosław Gdesz

Zalecenia pokontrolne zobowiązujące do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.), nie mogą dotyczyć zabytków wpisanych wyłącznie do gminnej ewidencji zabytków (art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Naczelny Sąd Administracyjny u z n a ł skargę kasacyjną Miasta W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2022 r. sygn. akt VII SA/Wa 1558/22 w sprawie ze skargi Miasta W. na zalecenia pokontrolne Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 9 sierpnia 2021 r. oraz ich zmianę z dnia 26 maja 2022 r. i na podstawie art. 188 oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259) u c h y ł zaskarżony wyrok oraz u c h y ł zalecenia pokontrolne Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 9 sierpnia 2021 r. i ich zmianę z dnia 26 maja 2022 r. Ponadto z a s ą d z i ł na podstawie art. 200, art. 203 pkt 1 i art. 205 ww. ustawy od Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na rzecz Miasta W. jeden tysiąc sto dwadzieścia złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 7 grudnia 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 1558/22, oddalił skargę Miasta W. na zalecenia pokontrolne Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 9 sierpnia 2021 r. i ich zmianę z 26 maja 2022 r.

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków (dalej: Wojewódzki Konserwator lub organ) zaleceniami pokontrolnymi z 9 sierpnia 2021 r. na podstawie art. 38 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 oraz art. 40 ust. 1 i art. 89 pkt 2 w zw. z art. 4 pkt 2, 3 i 5, art. 5 pkt 3 i 4, art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c/ ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.; dalej: u.o.z.), zobowiązał (...) Miasta W. dysponenta obiektu – budynku przy ul. (...) w W., ujętego w gminnej ewidencji zabytków na podstawie zarządzenia (...) Miasta W. z 24 lipca 2012 r. do przeprowadzenia zaleconych prac w terminie do dnia 1 czerwca 2022 r.

W uzasadnieniu zaleceń organ wskazał, że w dniu 4 sierpnia 2021 r. przeprowadzono czynności kontrolne oceny stanu zachowania zabytkowego budynku przy ul. (...) w W., ujętego w gminnej ewidencji zabytków.

Podczas czynności kontrolnych organ stwierdził, że budynek jest w nieodpowiednim stanie technicznym. Obiekt jest wyeksploatowany, utracił właściwości użytkowe. Widoczne są miejscowe pęknięcia w ścianie szczytowej, zmurszenia, odparzenia i ubytki tynków, odsłonięty ceglany mur. Nieznaczne jest też poszycie dachu z zapadliskami w pokryciu. Orynnowanie znajduje się w niezadowalającym stanie (częściowy brak rur spustowych), widoczne są ubytki w stolarce okiennej. Organ podkreślił, że powyższe stanowisko nie zwalnia właściciela z prawnego obowiązku sprawowanie opieki nad zabytkowym budynkiem ujętym w gminnej ewidencji zabytków, do czego zobowiązuje go art. 5 u.o.z. Uznał, że na podstawie art. 40 ust. 1 u.o.z. uzasadnione jest wydanie zaleceń pokontrolnych, określając tok dalszego postępowania w zakresie właściwego utrzymania obiektu zabytkowego w jak najlepszym stanie.

Pismem z 9 kwietnia 2022 r. (...) Miasta W. zwrócił się z prośbą o zmianę zaleceń pokontrolnych w zakresie terminu wykonania remontu budynku zabytkowego przy ul. (...) w W.

Zaleceniami z 26 maja 2022 r. Wojewódzki Konserwator dokonał zmiany zaleceń pokontrolnych z 9 sierpnia 2021 r. w części dotyczącej kolejności oraz terminów, do których należy przeprowadzić zalecone prace. Organ wskazał, że w terminie do 31 grudnia 2022 r. miały zostać przeprowadzone następujące prace: 1. zabezpieczenie poszycia dachu przed opadami atmosferycznymi; 2. wymiana skorodowanego orynnowania, oraz uzupełnienie brakującego; 3. montaż brakującego orynnowania i rur spustowych; 4. oczyszczenie elewacji z roślinności pnącej; 5. wzmocnienie konstrukcji budynku przed zawaleniem; 6. podparcie ścian zewnętrznych stalowymi przyporami; 7. renowacja więźby dachowej, zabezpieczenie konstrukcji preparatami przeciwogniowymi. W terminie do 1 grudnia 2024 r. miały natomiast zostać przeprowadzone następujące prace: 8. uzupełnienie spękanych gzymsów, wymiana zniszczonego

poszycia dachu; 9. wykonanie obrzutki tynków zgodnie ze sztuką konserwatorską; 10. wymiana brakującej oraz skorodowanej blacharki gzymsów.

W uzasadnieniu zmieniających zaleceń pokontrolnych organ wyjaśnił, że nie wyraził zgody na przedłużenie wszystkich zaleconych prac do 31 grudnia 2024 r. z uwagi na niedostateczny stan zachowania budynku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej również: Sąd pierwszej instancji), oddalając skargę, stwierdził, że przepisy ustawy o ochronie zabytków nie wiążą przymiotu zabytku z objęciem obszaru lub obiektu ochroną konserwatorską, czy ujęciem w wojewódzkiej / gminnej ewidencji zabytków. Zgodnie z art. 3 pkt 1 u.o.z. zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Kwalifikacja „zabytku” nie jest uzależniona zatem od tego, czy jest on objęty formą ochrony konserwatorskiej lub ujęty w ewidencji zabytków (wojewódzkiej czy gminnej).

Sąd pierwszej instancji dodatkowo wskazał, że z art. 5 u.o.z. wynika, iż opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega, w szczególności, na zapewnieniu warunków: 1) naukowego badania i dokumentowania zabytku; 2) prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku; 3) zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; 4) korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości; 5) popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury – niezależnie od stanu jego prawnej ochrony konserwatorskiej lub ujęcia (czy też nie) we właściwej ewidencji zabytków.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, z art. 38 ust. 1 u.o.z. wynika w sposób wyraźny, że wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Z przepisu tego wynika, że organ konserwatorski może prowadzić działania w odniesieniu do wszystkich zabytków ujętych w ustawie o ochronie zabytków, czyli nie tylko wpisanych do rejestru zabytków, czy objętych inną formą ochrony zabytków wynikającą z art. 7 u.o.z. Może takie działania podejmować również do zabytków wpisanych do wojewódzkiej / gminnej ewidencji zabytków, a nawet znajdujących się poza rejestrem, czy ewidencjami w zakresie stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Z brzmienia art. 38 ust. 1 u.o.z. (tj. wykładni literalnej) nie wynikają zatem ograniczenia, na jakie wskazuje się w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z 13 września 2021 r. sygn. akt VII SA/Wa 1077/21.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił, że również z art. 40 ust. 1 u.o.z. nie wynika, iż zalecania pokontrolne stosuje się wyłącznie do zabytków wpisanych do rejestru zabytków. Artykuł 40 ust. 1 u.o.z. odnosi się do szerokiego pojęcia „zabytku”, a nie do „zabytku wpisanego do rejestru”.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, inna interpretacja art. 38 ust. 1 i art. 40 ust. 1 u.o.z. mogłaby prowadzić do niepotrzebnego chaosu w zakresie stosowania ustawy o ochronie zabytków oraz do unicestwienia działań organów konserwatorskich czy wręcz do stosowania ustawy o ochronie zabytków niezgodnie z jej celem. Wykładnia wskazanych przepisów wskazująca na to, że zalecania pokontrolne organu konserwatorskiego są możliwe wyłącznie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru zabytków, a nie są możliwe do zabytków ujętych w gminnej / wojewódzkiej ewidencji zabytków nie wynika z przepisów prawa i stanowi ich niedozwoloną nadinterpretację.

Odnosząc się do relacji pomiędzy art. 40 ust. 1 u.o.z. a art. 49 ust. 1 u.o.z. Sąd pierwszej instancji wskazał, że wojewódzki konserwator zabytków może alternatywnie wydać zalecania pokontrolne lub odstąpić od wydania zaleceń pokontrolnych (art. 40 ust. 1 u.o.z.) i wydać decyzję na podstawie art. 49 ust. 1 u.o.z. Wybór sposobu procesowania spośród tych dwóch ewentualności jest uzależniony od ustaleń stanu faktycznego i oceny konkretnego materiału dowodowego.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w rozpoznawanej sprawie działania organu konserwatorskiego podjęte na podstawie art. 40 ust. 1 u.o.z. były właściwe, gdyż zakres prac wskazywał jedynie na charakter prac „zabezpieczających”, a nie na prace znacznie ingerujące w formę (substancję) zabytku, czyli np. skomplikowane prace budowlane. Nie znajduje zatem uzasadnienia zarzut strony skarżącej, że nakaz wykonania określonych robót budowlanych może zostać nałożony wyłącznie w formie decyzji i w przypadkach określonych w art. 49 ust. 1 u.o.z., tj. gdy ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem zabytku. Wybór odpowiedniego trybu (art. 40 ust. 1 czy art. 49 ust. 1 u.o.z.) należy bowiem do organu konserwatorskiego w zależności do stanu faktycznego konkretnej sprawy.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Miasto W. zarzuciło:

I. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 38 w zw. z art. 91 ust. 4 pkt 6 i art. 7 u.o.z. poprzez oddalenie skargi wynikające z niedostrzeżenia przez Sąd pierwszej instancji, że organ w sposób nieuprawniony prowadził kontrolę w stosunku do zabytku ujętego w gminnej ewidencji zabytków, tj. z przekroczeniem zakresu kontroli wynikającego z powołanych przepisów;

2. art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 40 ust. 1 oraz art. 7 u.o.z. poprzez oddalenie skargi wynikające z niedostrzeżenia przez Sąd pierwszej instancji, że wydanie zaleceń pokontrolnych w stosunku do zabytku wpisanego do gminnej ewidencji zabytków stanowiło działanie organu z przekroczeniem zakresu upoważnienia;

3. art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 40 ust. 1 oraz art. 3 pkt 6 u.o.z. poprzez oddalenie skargi wynikające z niedostrzeżenia przez Sąd pierwszej instancji, że organ nakazał w zaleceniach pokontrolnych przeprowadzenie określonych prac podczas, gdy powołany przepis daje organowi kompetencję do zalecenia usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, a nie wskazywania określonych robót budowlanych do wykonania;

II. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.

a) błędną wykładnię art. 38 ust. 1 i art. 40 ust. 1 u.o.z. polegającą na przyjęciu, że z przepisów tych wynika, iż organ konserwatorski może prowadzić działania kontrolne w odniesieniu do wszystkich zabytków ujętych w ustawie o ochronie zabytków, czyli nie tylko wpisanych do rejestru zabytków lub objętych inną formą ochrony zabytków wynikającą z art. 7 ustawy o ochronie zabytków, gdy z prawidłowej wykładni tych przepisów wynika, że kontrola nie może być prowadzona w stosunku do zabytków ujętych w gminnej ewidencji zabytków;

b) błędną wykładnię art. 40 ust. 1 w zw. z art. 49 ust. 1 oraz art. 3 pkt 6 u.o.z. polegającą na przyjęciu, że z powołanych przepisów wynika uprawnienie wojewódzkiego konserwatora zabytków do zalecenia wykonania prac zabezpieczających w stosunku do zabytku w formie zaleceń pokontrolnych, co doprowadziło do niewłaściwego zastosowania art. 40 ust. 1 u.o.z. i przyjęcia, iż działania organu konserwatorskiego były właściwe.

W oparciu o powyższe zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, ewentualnie zaskarżonego wyroku w całości i zaleceń pokontrolnych z 9 sierpnia 2021 r. oraz zmiany zaleceń pokontrolnych z 26 maja 2022 r. Wnie-siono również o przyznanie kosztów postępowania. Miasto W. w skardze kasacyjnej oświadczyło, że zrzeka się rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

1. Skarga kasacyjna zawiera uzasadnione podstawy.

2. Analiza zarzutów skargi kasacyjnej prowadzi do wniosku, że kwestią wymagającą oceny jest to, czy wojewódzki konserwator zabytków posiada kompetencję do wydania, na podstawie art. 40 ust. 1 u.o.z., osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do gminnej ewidencji zabytków, zaleceń pokontrolnych nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

3. W zakresie wykładni art. 38 i art. 40 u.o.z. w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych ukształtowały się dwa poglądy. Według pierwszego z nich, który podzielił Sąd pierwszej instancji, z art. 38 u.o.z. wynika, że organ konserwatorski może prowadzić działania w odniesieniu do wszystkich zabytków ujętych w ustawie o ochronie zabytków. Może takie działania podejmować również do zabytków wpisanych do wojewódzkiej / gminnej ewidencji zabytków, a nawet znajdujących się poza rejestrem, czy ewidencjami w zakresie stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Z art. 40 ust. 1 u.o.z. nie wynika, że zalecania pokontrolne stosuje się wyłącznie do zabytków wpisanych do rejestru zabytków. Zwolennicy tego poglądu wskazują, że artykuł 40 ust. 1 u.o.z. odnosi się do szerokiego pojęcia „zabytku”, a nie do „zabytku wpisanego do rejestru” (tak również WSA w Warszawie w wyroku z 21 lutego 2024 r. sygn. akt VII SA/Wa 2755/23 – wyrok nieprawomocny).

Według drugiego stanowiska, podzielanego przez skarżącego kasacyjnie, gminna ewidencja zabytków jakkolwiek jest zaliczana w piśmiennictwie do „nienazwanych” form ochrony zabytków, to nie została przez ustawodawcę wymieniona w art. 7 u.o.z. i stan ten niesie za sobą ściśle określone konsekwencje. Przede wszystkim nie prowadzi on do objęcia obiektu ujętego jedynie w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków (z wyłączeniem podstawy z art. 22 ust. 5 pkt 1 u.o.z.) nadzorem konserwatorskim. Zwolennicy tego poglądu wskazują, że taki wniosek znajduje swoje potwierdzenie w treści art. 40 ust. 1 i 2 u.o.z. W ustępach 1. i 2. tego przepisu ustawodawca unormował dwie odrębne kompetencje nadzorcze. Formy oddziaływania nadzorczego, jakimi są „zalecenia pokontrolne usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości” w znaczeniu ujętym w art. 40 ust. 1 u.o.z., zachowuje odrębność względem zaleceń określonych w art. 40 ust. 2 u.o.z., mogąc zostać zastosowana, gdy zabytek znajduje się w nieodpowiednim stanie zachowania. Ich zastosowanie jest możliwe przy tym wyłącznie w odniesieniu do tej grupy zabytków, której stan zachowania jest normowany w art. 49 ust. 1 u.o.z., tj. wyłącznie do zabytków wpisanych do rejestru. Zgodnie z tym poglądem stan nieodpowiedniego zachowania zabytku ujętego w gminnej i wojewódzkiej ewidencji zabytków nie może stanowić samoistnej podstawy do wydania zaleceń pokontrolnych nakazujących wykonanie przy tym obiekcie określonych robót budowlanych, a w razie niezrealizowania tego obowiązku do nałożenia na właściciela zabytku kary pieniężnej na podstawie art. 107e ust. 1 u.o.z. (tak WSA w Warszawie w wyroku z 13 września 2021 r. sygn. akt VII SA/Wa 1077/21 oraz WSA w Gdańsku w wyroku z 23 sierpnia 2023 r. sygn. akt II SA/Gd 54/23 – wyroki nieprawomocne).

Zauważyć należy, że również w piśmiennictwie nie wypracowano jednolitego stanowiska w zakresie wykładni przepisów dotyczących nadzoru

konserwatorskiego (zob. M. Cherka, P. Antoniak, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, komentarz do art. 38, LEX/el.; K. Zalasńska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2020 r., s. 154 i nast.).

4. Zgodnie z zasadą praworządności (legalizmu) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Realizując swoją prawnie przyznaną kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy upoważniającej i nie może poszukiwać analogii w innych przepisach prawa odnoszących się do innych, czy nawet podobnych regulacji w ramach przyznanym mu przez ustawodawcę kompetencji.

Dokonując wykładni przepisów należy uwzględnić nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00).

Określoność regulacji prawnej jest szczególnie istotna, gdy ma miejsce ingerowanie w wolności lub prawa podmiotowe (zob. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02). Prawodawca zobowiązany jest wówczas precyzyjnie wyznaczyć dopuszczalny zakres ingerencji. Możliwość nałożenia obowiązków na stronę lub też przyznanie konkretnych kompetencji organowi musi zatem wynikać z jasnego przepisu. Kompetencji organu władzy publicznej nie można domniemywać (zob. m.in. postanowienie TK z 9 maja 2005 r., Ts 216/04). Powinna być ona określona jasno i precyzyjnie w przepisie prawa (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06).

5. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Stosownie do art. 64 ust. 2 Konstytucji RP własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika natomiast, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Nadzór konserwatorski powoduje istotne ograniczenia w zakresie korzystania z prawa własności, w związku z tym należy zwrócić uwagę na wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2023 r., sygn. akt P 12/18, w którym art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z. w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w gminnej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, został uznany za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wyrok ten wprawdzie dotyczy zgodności z Konstytucją RP art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z., jednak wskazane w uzasadnieniu rozważania dotyczące ochrony prawa własności powinny stanowić wskazówkę także dla oceny zakresu nadzoru konserwatorskiego i wydawania zaleceń pokontrolnych. Mając na uwadze treść art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 2 Konstytucji (zasada określoności przepisów prawa), należy stwierdzić, że standard ochrony jednostki i jej praw musi mieć podstawę w przepisach sformułowanych w sposób jasny i klarowny, które nie pozostawiają wątpliwości interpretacyjnych.

Oceniając zakres nadzoru konserwatorskiego, zwrócić należy uwagę, że w wyniku działania tego organu może dojść do ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawo własności. Nie bez znaczenia dla skutków i dolegliwości zaleceń pokontrolnych, o których mowa w art. 40 ust. 1 u.o.z. jest i to, że ich wydanie wiąże się z nałożeniem obowiązku usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Konsekwencją niewykonania zaleceń pokontrolnych jest kara pieniężna w wysokości od 500 do 50 000 zł, nakładana w drodze decyzji przez organ ochrony zabytków, który wydał zalecenia (art. 107e ust. 1 i 2 u.o.z.). W zaskarżonych zaleceniach pokontrolnych na stronę nałożono obowiązek wykonania bardzo szerokiego zakresu prac. Z kosztorysu załączonego do skargi kasacyjnej wynika, że ich wykonanie wiązałoby się z bardzo wysokimi kosztami.

W rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie ma okoliczność, że art. 40 ust. 1 u.o.z. nie jest jasny i budzi poważne wątpliwości interpretacyjne. Jak już wyżej wyjaśniono ingerencja w prawo podmiotowe musi wynikać z jasnego i precyzyjnego przepisu. Z art. 40 ust. 1 u.o.z. nie wynika taki zakres kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, który przyznawałby mu prawo do wydania zaleceń pokontrolnych. W przypadku wątpliwości dotyczących zakresu kompetencji kontrolnych wojewódzkiego konserwatora zabytków, uzasadnione jest zatem rozstrzygnięcie ich na korzyść podmiotu, na który zostałyby nałożone obowiązki.

Przyjęty kierunek wykładni w sprawie administracyjnej dotyczącej nałożenia na stronę obowiązków, w której zachodzą wątpliwości co do treści normy prawnej, wynika również z art. 7a k.p.a. Przewidziano w nim, że w takiej sytuacji wątpliwości powinny zostać rozstrzygnięte na korzyść strony. Jest to zasada ogólna postępowania przed organami administracji publicznej, wynikająca z prawa do dobrej administracji wywodzonego z art. 2 Konstytucji RP.

Wyznacza sposób dokonywania każdej czynności przez organ administracji publicznej, także czynności podejmowanych poza reżimem postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, do których zalicza się zalecenia pokontrolne wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Reasumując, zalecenia pokontrolne zobowiązujące do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, na podstawie art. 40 ust. 1 u.o.z., nie mogą dotyczyć zabytków wpisanych wyłącznie do gminnej ewidencji zabytków (art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.). W tych okolicznościach zasadny okazał się zarzut naruszenia art. 40 ust. 1 u.o.z. Uzasadnione jest zatem uchylenie zaskarżonego wyroku oraz zaleceń pokontrolnych Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 9 sierpnia 2021 r. i ich zmiany z 26 maja 2022 r.

6. W tym stanie rzeczy, działając w oparciu o art. 188 p.p.s.a. oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w pkt 1 i 2 sentencji. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200, art. 203 pkt 1 i art. 205 p.p.s.a.

9

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 12 lipca 2024 r.
(III OSK 2604/23)

Przewodniczący: Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (sprawozdawca)
Sędziowie: NSA Tamara Dziełakowska, NSA Olga Żurawska-Matusiak

Odmowa udostępnienia informacji publicznej w sytuacji nadużywania przez wnioskodawcę publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej powinna następować poprzez wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935) skargę kasacyjną Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 maja 2023 r., sygn. akt II SAB/Wa 798/22 w sprawie ze skargi M. M. na bezczynność Prezesa Zakładu Ubezpieczeń

Społecznych w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 20 września 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 30 maja 2023 r. sygn. akt II SAB/Wa 798/22 po rozpoznaniu skargi M.M. na bezczynność Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznej w przedmiocie rozpoznania wniosku z 20 września 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej, w punkcie 1. wyroku zobowiązał Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznej do rozpoznania wniosku M.M. z 20 września 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy; w punkcie 2. stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa; w punkcie 3. oddalił skargę w pozostałym zakresie; w punkcie 4. zasądził od Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznej na rzecz skarżącego kwotę 100 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Pismem z 20 września 2022 r. (data wpływu do organu – 23 września 2022 r.) M.M. jako dziennikarz społeczny (dalej: skarżący, wnioskodawca), działając w oparciu o ustawę o dostępie do informacji publicznej, zwrócił się do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznej o udostępnienie informacji w przedmiocie:

1. informacji o sumie kosztów, jakie ZUS Oddział w Warszawie był zobowiązany przez Sąd zapłacić stronie odwołującej się od decyzji ZUS oddział w Warszawie w okresie:

- a. od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.
- b. od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r.
- c. od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r.
- d. od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2021 r.
- e. od dnia 1 stycznia 2018r. do 31 lipca 2022 r.

2. sumy wyżej wskazanych kwot w punktach od a. do e. z podziałem na stanowiska poszczególnych Naczelników ZUS oddział w Warszawie oraz Dyrektora ZUS oddział w Warszawie, którzy owe uchylone przez Sąd decyzje wydali (bez nazwisk osób zatrudnionych na tym stanowisku);

3. informacji, czy wskazane w punktach od a. do e. kwoty były zapłacone w terminie 30 dni od dnia uprawomocnienia wyroku, a jeśli nie, to wskazać sumę odsetek ustawowych jakie przysługiwały za okres od prawomocności do dnia realnej zapłaty;

4. jeżeli jakieś zasądzone kwoty z punktów a. do e. nie zostały zapłacone, to proszę wskazać na jaką kwotę ZUS oddział w Warszawie jest dłużnikiem

osób lub podmiotów wobec których Sąd uchylił decyzję tego organu z po-
działem na lata;

5. jeżeli jakieś odsetki ustawowe z punktów a. do e. nie zostały zapłacone,
to proszę wskazać na jaką kwotę ZUS oddział w Warszawie jest dłużnikiem
osób lub podmiotów wobec których Sąd uchylił decyzję tego organu z po-
działem na lata.

Organ 27 września 2022 r. wezwał wnioskodawcę do doprecyzowania
wniosku, poprzez wyjaśnienie użytego we wniosku określenia „oddział ZUS
w Warszawie” i ewentualne wskazanie, którego konkretnego Oddziału do-
tyczy wniosek.

Pismem z 4 października 2022 r. wnioskodawca poinformował, że chodzi
mu o Centralę oraz wszystkie Oddziały ZUS w Warszawie.

W piśmie z 11 października 2022 r., znak: (...), odnosząc się łącznie m.in.
do wniosku skarżącego z 20 września 2022 r., jak również do złożonych przez
niego 5. kolejnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej, organ wy-
jaśnił, że na podstawie ilości oraz treści dotychczasowych wystąpień stwier-
dzono, że kolejne wnioski składane do organu nie świadczą o zamiarze uzy-
skania informacji publicznej w celu jej wykorzystania dla dobra wspólnego,
a o chęci uzyskania informacji dla indywidualnych, prywatnych potrzeb, jak
również o zamiarze dręczenia organu, co stanowi nadużycie prawa do infor-
macji publicznej.

Organ wskazał ponadto na istnienie wyraźnej korelacji pomiędzy kolejnymi
żądaniami wnioskodawcy a przygotowaniem się do licznych spraw sądowych,
prowadzonych zarówno w wyniku jego odwołań od rozstrzygnięć Zakładu,
jak też w związku ze sprawą o wydanie wobec wnioskodawcy zakazu prowa-
dzenia działalności gospodarczej. Podkreślił także, że prywatna motywacja
w uzyskaniu informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej
może być uznana za przejaw nadużycia prawa do informacji publicznej. Wy-
kładnia przepisów ustawy powinna być dokonywana zgodnie z jej celem,
a niewątpliwie takim celem nie jest udzielanie informacji służących bezpo-
średnio lub pośrednio w uzyskiwaniu kontroli wnioskodawcy nad jego wła-
snymi sprawami, lecz wspieraniu transparentności w kontekście wzmacniania
kontroli społecznej nad działalnością władzy publicznej.

Organ wskazał, że w obecnym stanie faktycznym wnioskodawca w 2021 r.
złożył do ZUS 17 wniosków, zawierających łącznie 61 szczegółowych pytań
oraz 3-krotnie występował ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administra-
cyjnego, w 2022 r. zaś (do dnia 10 października 2022 r.) złożył 19 wniosków
i wystąpień, zawierających łącznie 102 szczegółowe pytania oraz 6-krotnie
występował ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Organ
ponadto zauważył, że wnioski skarżącego sporządzane są według przyjętego,

powtarzającego się schematu pisma. Przytaczane w nich uzasadnienia są analogiczne w każdym ze złożonych wniosków, bowiem w każdym wniosku wnioskodawca informuje Zakład o licznie zgłaszających się pokrzywdzonych praktykami ZUS czytelnikach, którzy proszą o interwencję w ważnym interesie społecznym, a otrzymane informacje zamierza upublicznić na prowadzonym przez siebie portalu. Jednocześnie wnioskodawca nie uprawdopodobnił tezy, że ktokolwiek z pokrzywdzonych faktycznie jest takimi informacjami zainteresowany. Zdaniem organu samo powołanie się na upublicznienie informacji nie jest w żadnym razie tożsame z udowodnieniem, że wnioskodawca występuje w imieniu tej społeczności, a nawet, że dana społeczność w ogóle wie o wnioskach skierowanych do organu i jest zainteresowana pozyskaniem takich informacji.

Organ odnosząc się do twierdzeń wnioskodawcy o posiadanym statusie dziennikarza społecznego wyjaśnił, iż z punktu widzenia formalnego dziennikarz nie posiada żadnych specjalnych ustawowych udogodnień czy uprawnień w zakresie prawa do informacji publicznej. Organ podkreślił, że kolejne wystąpienia wnioskodawcy nie służą jakimkolwiek dobrom powszechnemu, i nie tylko nie prowadzą do chęci poprawy funkcjonowania urzędów, wręcz przeciwnie, stanowią dla niego dokuczliwość. W istocie nie służą one usprawnieniu realizacji przez organ zadań publicznych, a wręcz godzą w ich realizację, w tym również stanowią zagrożenie dla umożliwienia przez Prezesa ZUS realizacji przez inne osoby ich konstytucyjnego prawa do informacji, zgodnie z jego istotą i przeznaczeniem, gdyż nadużywanie prawa do informacji publicznej absorbuje organ, jego siły i środki, co może opóźniać realizację wniosku. Organ wskazał ponadto, że z wniesionych przez wnioskodawcę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skarg na bezczynność ZUS w przedmiocie rozpoznawania wniosków o udostępnienie informacji publicznej żadna ze spraw nie zakończyła się uznaniem jego roszczeń.

Pismem z 16 listopada 2022 r. wnioskodawca wywiódł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie rozpoznania jego wniosku z 20 września 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej. Skarżący wniósł o: 1) osądzenie, czy wnioskowane informacje o zarządzaniu finansami publicznymi przez organ administracji publicznej stanowią o informacji publicznej; a) jeśli są informacją publiczną, to redakcja wnosi o zobowiązanie organu rentowego do udzielenia informacji publicznej; 2) osądzenie, czy organ rentowy jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej w zakresie wniesionym przez redakcję; 3) osądzenie, czy działanie organu rentowego w realizacji niniejszego wniosku o udzielenie informacji publicznej było zgodne z prawem, a jeśli doszło do złamania lub naruszenia prawa, to by Sąd

osądził jego stopień i szkodliwość społeczną oraz zasądził adekwatną grzywnę wobec Prezesa ZUS oraz Dyrektora D.W. – wysokość grzywny powinna mieć charakter odstrasżający D.W. i innych pracowników organu administracji publicznej od łamania prawa w przyszłości; 4) zasądzenie zwrotu kosztów tego postępowania skarżącemu.

W odpowiedzi na skargę Prezes ZUS wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 30 maja 2023 r., II SAB/Wa 798/22 uwzględnił skargę M.M. na bezczynność Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznej w przedmiocie rozpoznania wniosku z 20 września 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że brak jest podstaw do przyjęcia, że skarżący wykorzystuje prawo do informacji dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych. Z przedstawionych przez organ informacji nie wynika też, aby skarżący wykorzystywał tryb dostępu do informacji publicznej dla szykanowania osób piastujących funkcje publiczne. Sąd zauważył również, iż skarżący jest stroną wielu spraw dotyczących dostępu do informacji publicznej, jednakże w skardze podnosi, że działa w interesie publicznym, bowiem stara się wykazać, że organ nieprawidłowo realizuje swoje zadania oraz dopuszcza się naruszeń prawa. Realizuje więc prawo do kontroli społecznej, które jest zawarte również w ustawie o dostępie do informacji publicznej. W ocenie Sądu pierwszej instancji, okoliczności niniejszej sprawy nie wskazują, że skarżący składając wniosek z 20 września 2022 r. nadużył prawa do dostępu do informacji publicznej. Sąd uznał również, że wnioskowane przez skarżącego informacje nie mają związku ze „sprawą własną” skarżącego. Informacje, o które wnioskował skarżący dotyczą bowiem kosztów jakie poniosły jednostki ZUS na skutek określonych działań. Sąd wskazał, że przy odmowie udzielenia informacji z uwagi na to, iż dotyczy ona spraw związanych bezpośrednio z wnioskodawcą należy zachować szczególną ostrożność. Ustawa o dostępie do informacji publicznej, co do zasady nie nakazuje wykazania interesu prawnego czy faktycznego. Ponadto odmienne rozumienie wspomnianej definicji prowadziłoby do wniosku, iż osoba inna niż wnioskodawca otrzymałaby zakres informacji, którego odmówiono skarżącemu z tej przyczyny, iż dotyczył „spraw własnych”. Zakładając tzw. racjonalność ustawodawcy, definicja taka nie może być prawidłowa w zestawieniu z omawianym stanem faktycznym i prawnym. Poza tym organ w żaden sposób nie wykazał, z jaką konkretnie sprawą własną skarżącego wiąże się zakres wnioskowanych informacji.

Sąd pierwszej instancji uznał również, że w sprawie niniejszej zaistniały podstawy do stwierdzenia, że organ dopuścił się bezczynności. Podstawowe znaczenie przy analizie tej kwestii, w rozpoznawanym przypadku, ma okoliczność

błędного zastosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Skarżący jest zatem osobą uprawnioną do uzyskania wskazanych we wniosku informacji publicznych (o ile nie zachodzą przesłanki wyłączeniowe). Na podstawie art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, prawo do informacji publicznej podlega bowiem ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (art. 5 ust. 1), a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2) oraz w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji (art. 5 ust. 2a). W przypadku zaistnienia okoliczności ograniczających prawo do informacji publicznych na podstawie art. 5 ust. 1, ust. 2 lub ust. 2a ustawy o dostępie do informacji publicznej organ zobowiązany do udostępnienia informacji powinien, działając na podstawie art. 16 ustawy, wydać decyzję odmawiającą udostępnienia informacji, wyjaśniając podstawy faktyczne i prawne dokonanej odmowy. Ograniczenie przez ustawodawcę dostępu do informacji, na podstawie art. 5 ustawy, nie powoduje zmiany charakteru informacji jako publicznej. Jeżeli natomiast jakaś informacja publiczna nie może zostać udostępniona, to organ musi ustalić i wskazać, jakie informacje i na jakiej podstawie podlegają ochronie.

Podsumowując poczynione ustalenia Sąd pierwszej instancji stwierdził, że błędne poinformowanie skarżącego o braku woli w udostępnieniu wnioskowanej informacji – pismem z 11 października 2022 r. – nie stanowiło prawidłowej realizacji wniosku – zgodnej z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, a to oznacza, że organ uchybił ustawowemu 14 dniowemu terminowi. Stąd też, w ocenie Sądu, zaszły podstawy do stwierdzenia, że organ pozostawał w bezczynności. Sąd pierwszej instancji uznał jednocześnie, że bezczynność ta nie nosiła cech rażącego naruszenia prawa oraz zobowiązał Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznej do rozpoznania wniosku M. M. z 20 września 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy.

Mając na uwadze powołane okoliczności, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając na podstawie art. 149 § 1, § 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.), uznał złożoną skargę za zasadną w zakresie dostrzeżonej bezczynności organu.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zaskarżając wyrok w części obejmującej pkt 1, 2 i 4 i wnosząc o jego uchylenie w powyższym zakresie i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania ewentualnie uchylenie wyroku w powyższym zakresie i rozpoznanie sprawy

na podstawie art. 188 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego. Jednocześnie skarżący zrzekł się rozpoznania sprawy na rozprawie.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

1) naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy, a mianowicie:

– art. 149 § 1 pkt 1 i 3 p.p.s.a. poprzez zobowiązanie Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do rozpoznania wniosku M. M. z 20 września 2022 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, a także poprzez stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności, podczas gdy organ w terminie przewidzianym przez ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902; dalej u.d.i.p.), poinformował skarżącego o tym, że jego wniosek ma charakter nadużycia prawa do informacji publicznej, tym samym organ nie pozostaje w bezczynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej, a skarga powinna zostać oddalona na podstawie art. 151 p.p.s.a.;

– art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. poprzez uznanie, że w sprawie doszło do bezczynności, podczas gdy w sytuacji nadużycia prawa do dostępu do informacji publicznej przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym art. 13 tej ustawy, nie mają zastosowania, a dodatkowo organ, zachowując 14-dniowy termin przewidziany w tym przepisie, udzielił skarżącemu odpowiedzi o sposobie rozpatrzenia wniosku;

2) naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

– art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, iż skarżący składając wniosek z 20 września 2022 r. nie nadużył prawa do dostępu do informacji publicznej, podczas gdy zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie stanowiskiem, nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej polega na próbie skorzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa i jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność działania administracji i innych organów władzy publicznej, a w okolicznościach niniejszej sprawy nie może być wątpliwości, że wniosek skarżącego z 20 września 2022 r. oraz jego pozostałe wnioski o udostępnienie informacji publicznej zostały złożone w celu zakłócenia funkcjonowania organu, szykanowania osób reprezentujących organ, prowadzenia sporów osobistych, wykorzystania informacji dla celów zawodowych oraz na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych;

– art. 13 ust. 1 u.d.i.p. poprzez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, że organ uchybił ustawowemu 14-dniowemu

terminowi, ponieważ błędnie pismem z 11 października 2022 r. poinformował skarżącego o braku woli w udostępnieniu wnioskowanej informacji, co nie stanowi prawidłowej realizacji wniosku, przez co organ pozostaje w bezczynności, podczas gdy w sprawie występują przesłanki do uznania, iż skarżący nadużył prawa do informacji publicznej, a organ prawidłowo poinformował o tym skarżącego, zachowując termin określony w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., mimo że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie miały w sprawie zastosowania. Organ nie dopuścił się więc bezczynności w sprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że ustawodawca przyjął szeroką definicję informacji publicznej, szeroko określił również krąg podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej, a także krąg podmiotów uprawnionych do jej uzyskania (art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p.). W ustawie o dostępie do informacji publicznej nie określono również granic korzystania z prawa do informacji, a zatem brak jest jakichkolwiek ograniczeń zarówno co do liczby, jak i jakości żądanej informacji. Taki stan rzeczy powoduje, że w praktyce często dochodzi do nadużywania prawa do informacji do realizacji celów, które nie wynikają ani z Konstytucji RP, ani z ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz celów, które są trudne do pogodzenia z założeniami całego systemu prawa, składającego się z leżących u jego fundamentów wartości i zasad aksjologicznych. Natomiast nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej będzie polegało na próbie korzystania z jego instytucji dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska i dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów. Przypadkiem kwalifikowanym w orzecznictwie sądowym i literaturze przedmiotu jako nadużycie prawa do informacji publicznej jest pozyskiwanie jej w celu zakłócenia funkcjonowania organu. W niniejszej sprawie organ uznał, że M. M. poprzez złożenie 20 września 2022 r. wniosku o udostępnienie informacji publicznej dąży do celów innych niż wynikające z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, a zatem jego działania mają charakter nadużycia prawa do informacji publicznej. Organ nie udzielił odpowiedzi zgodnie z żądaniem skarżącego, lecz w skierowanym do skarżącego piśmie z 11 października 2022 r. wskazał, że wnioskowane informacje nie mogą zostać udostępnione w trybie dostępu do informacji publicznej. Udzielając powyższej odpowiedzi, organ miał na względzie nie tylko wniosek skarżącego złożony w przedmiotowej sprawie, ale całe spektrum działań skarżącego, w tym wnioski złożone w okresie od 25 sierpnia do 26 września 2022 r., tj. 5 kolejnych wniosków opisanych w części wstępnej niniejszego uzasadnienia. Łącznie w ciągu miesiąca skarżący złożył 6 wniosków, przy czym każdy z tych wniosków zawierał kilka odrębnych szczegółowych pytań. Należy wskazać

dodatkowo, że na dzień przygotowywania odpowiedzi na skargę do WSA wnioskodawca złożył do ZUS: w 2021 r. 17 wniosków zawierających łącznie 61 szczegółowych pytań oraz 3-krotnie występował ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w 2022 r. zaś (do 10 października 2022 r.) 19 wniosków i wystąpień zawierających łącznie 102 szczegółowe pytania oraz 6-krotnie występował ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Organ ponadto zauważył, że wnioski skarżącego sporządzane są według przyjętego, powtarzającego się schematu pisma. Przytaczane w nich uzasadnienia są analogiczne w każdym ze złożonych wniosków, bowiem w każdym z nich wnioskodawca informuje Zakład o licznie zgłaszających się pokrzywdzonych praktykami ZUS czytelnikach, którzy proszą o interwencję w ważnym interesie społecznym, a otrzymane informacje zamierza on upublicznić na prowadzonym przez siebie portalu. Jednocześnie wnioskodawca nie przedstawił żadnych dowodów w tym zakresie, ani choćby nie uprawdopodobnił tezy, że ktokolwiek z pokrzywdzonych faktycznie jest takimi informacjami zainteresowany. Do złożonej skargi kasacyjnej organ załączył „Zestawienie spraw zainicjowanych przez skarżącego w latach 2021 r. – 2023 r.”, z którego wynika, że we wskazanym okresie skarżący złożył 43 wnioski o udostępnienie informacji publicznej (przy czym każdy z tych wniosków zawierał od kilku do kilkunastu pytań). Ponadto skarżący wniósł 15 skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wnosił też do organu skargi w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego i inne pisma. Na podstawie załączonych zestawień skarżący kasacyjnie zauważył, że wnioski, skargi, pisma były składane przez wnioskodawcę w krótkich odstępach czasowych, szereg wniosków złożonych zostało w odstępach jednodniowych, często kilka razy w miesiącu.

W ocenie skarżącego kasacyjnie zarówno częstotliwość, liczba, jak i treść kolejnych wniosków skarżącego zawierających szereg różnych pytań i żądań, a także kolejnych pism i skarg do WSA nie świadczy o zamiarze uzyskania informacji publicznej w celu jej wykorzystania dla dobra wspólnego, a o chęci uzyskania informacji dla indywidualnych, prywatnych potrzeb, jak również o zamiarze stworzenia uciążliwości dla organu, co należy zakwalifikować jako nadużycie prawa do informacji publicznej. Organ nie zgodził się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, iż skarżący składając wniosek z 20 września 2022 r. nie nadużył prawa do dostępu do informacji publicznej. Sąd w żadnej mierze nie wypowiedział się szczegółowo na temat działań skarżącego, nie zinterpretował ani częstotliwości składania wniosków ani ich liczby czy liczby pytań w nich zawartych. Sąd nie dociekał również celu, w jakim skarżący działał, opierając się jedynie na jego gołosłownym twierdzeniu zawartym w skardze, że „działa w interesie publicznym bowiem stara się wykazać, że organ nieprawidłowo realizuje swoje zadania oraz dopuszcza się naruszeń

prawa”. Sąd nie wypowiedział się przy tym w żaden sposób na temat możliwości zakwalifikowania działań skarżącego jako skierowanych na wykorzystanie prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji czyli działań świadczących o swoistym pieniactwie z wykorzystaniem prawa do informacji. W konsekwencji Sąd pierwszej instancji, nie uwzględnił występujących w sprawie przesłanek do zakwalifikowania go jako nadużycie prawa do informacji publicznej. Brak obiektywnej oceny całokształtu działań skarżącego i oparcie się przez Sąd jedynie na twierdzeniu skarżącego, że działa on w interesie publicznym bowiem stara się wykazać, że organ nieprawidłowo realizuje swoje zadania oraz dopuszcza się naruszeń prawa, jest wadliwe i skutkuje błędnym wyrokiem Sądu wydanym w przedmiotowej sprawie. Mając powyższe na uwadze, skarżący kasacyjnie nie zgodził się z zawartym w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku stwierdzeniem Sądu pierwszej instancji, iż organ dopuścił się bezczynności, ponieważ błędne poinformowanie skarżącego o braku woli w udostępnieniu wnioskowanej informacji nie stanowi prawidłowej realizacji wniosku, a to oznacza, że organ uchybił ustawowemu 14-dniowemu terminowi. Tym samym uznanie działania skarżącego jako działania w warunkach nadużycia prawa do informacji publicznej powinno skutkować przyjęciem, że do rozpatrzenia wniosku w przedmiotowej sprawie nie będą miały zastosowania przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Odpowiedź na skargę kasacyjną złożył M. M. wnosząc o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 182 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy. Z kolei według art. 182 § 3 p.p.s.a. na posiedzeniu niejawnym Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie jednego sędziego, a w przypadkach, o których mowa w § 2, w składzie trzech sędziów. Ponieważ w rozpoznawanej sprawie strona skarżąca kasacyjnie złożyła stosowny wniosek, a strona przeciwna nie przedstawiła odmiennych wniosków procesowych, skarga kasacyjna została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a. przesłanki nieważności postępowania sądowo-administracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego, jak i naruszenie przepisów postępowania. W sytuacji gdy skarga kasacyjna zarzuca naruszenie prawa materialnego oraz naruszenie przepisów postępowania, co do zasady w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania (por. wyroki NSA z: 27 czerwca 2012 r. II GSK 819/11, LEX nr 1217424; 26 marca 2010 r. II FSK 1842/08, LEX nr 596025; 4 czerwca 2014 r. II GSK 402/13, LEX nr 1488113; 17 lutego 2023 r. II GSK 1458/19; 1 marca 2023 r. I FSK 375/20). Dopiero bowiem po przesądzeniu, że stan faktyczny przyjęty przez sąd w zaskarżonym wyroku jest prawidłowy albo nie został dostatecznie podważony, można przejść do skontrolowania procesu subsumcji danego stanu faktycznego pod zastosowany przez sąd pierwszej instancji przepis prawa materialnego. Dla uznania za usprawiedliwioną podstawę kasacyjną z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. nie wystarcza samo wskazanie naruszenia przepisów postępowania, ale nadto wymagane jest, aby skarżący wykazał, że następstwa stwierdzonych wadliwości postępowania były tego rodzaju lub skali, iż kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w sprawie orzeczenia (por. wyroki NSA z: 5 maja 2004 r. FSK 6/04, LEX nr 129933; 26 lutego 2014 r. II GSK 1868/12, LEX nr 1495116; 29 listopada 2022 r. I OSK 931/22).

Strona skarżąca kasacyjnie podniosła dwa zarzuty naruszenia przepisów postępowania. Zarzuty te okazały się bezskuteczne ze względu na ich wadliwą konstrukcję.

Strona skarżąca kasacyjnie zarzuca naruszenie art. 149 § 1 pkt 1 i 3 p.p.s.a. zarówno samodzielnie, jak i w powiązaniu z zarzutem naruszenia art. 151 p.p.s.a. poprzez zobowiązanie organu do rozpoznania wniosku skarżącego z 20 września 2022 r. oraz poprzez stwierdzenie, że organ dopuścił się beczynności w sytuacji, gdy skarżący nadużywa swojego prawa dostępu do informacji publicznej, a zatem w sytuacji, w której przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902; dalej: u.d.i.p.), nie mają zastosowania.

W odniesieniu do powyższych zarzutów należy podkreślić, że przepisy art. 149 § 1 pkt 1 i 3 p.p.s.a., które określają kompetencje sądu administracyjnego i ich zakres w fazie orzekania przez sąd administracyjny w sprawach skarg na beczynność mają charakter ogólny (blankietowy), podobnie jak i inne

przepisy określające kompetencje sądu administracyjnego w fazie orzekania, takie jak np. art. 146 § 1, art. 147, art. 145 § 1, art. 151, czy art. 58 § 1 p.p.s.a. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowane jest stanowisko, że tego typu przepisy nie mogą stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej. Strona skarżąca kasacyjnie chcąc powołać się na zarzut naruszenia tych przepisów zobowiązana jest bezpośrednio powiązać omawiany zarzut z zarzutem naruszenia konkretnych przepisów, którym – jej zdaniem – Sąd pierwszej instancji uchybił w toku rozpoznania sprawy. Jeśli z wyroku wynika, że Sąd I instancji częściowo uwzględnił skargę stwierdzając, że organ pozostawał w bezczynności w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej, a częściowo uznał skargę za niezasadną, to nie można Sądowi zobowiązującemu organ do załatwienia wniosku skarżącego w określonym zakresie i stwierdzającego, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, a w pozostałej części oddalającemu skargę zarzucić naruszenia przepisów art. 149 § 1 pkt 1 i 3 p.p.s.a. i art. 151 p.p.s.a., gdyż takie rozstrzygnięcie jest właśnie zgodne z dyspozycjami zastosowanych przez Sąd pierwszej instancji norm prawnych (por. wyroki NSA z: 1 września 2011 r. I OSK 1499/10; 12 czerwca 2015 r. I OSK 2409/14; 10 kwietnia 2015 r. I OSK 1084/14). Naruszenie tego rodzaju przepisów jest zawsze następstwem uchybienia innym przepisom (por. wyroki NSA z: 30 kwietnia 2015 r. I OSK 1701/14; 29 kwietnia 2015 r. I OSK 1595/14; 29 kwietnia 2015 r. I OSK 1596/14; 24 kwietnia 2015 r. I OSK 1088/14; 8 kwietnia 2015 r. I OSK 71/15; 9 stycznia 2015 r. I OSK 638/14). Przepisy powyższe mogłyby stanowić samodzielną podstawę kasacyjną, gdyby strona skarżąca kasacyjnie zarzucała np. wadliwą wykładnię pojęć prawnych użytych przez ustawodawcę w tych przepisach, a zatem kierowała zarzuty bezpośrednio wobec norm zawartych w tych przepisach, a nie kwestionowała prawidłowości ich zastosowania jako następstwa uchybienia innym normom, które były lub powinny były być stosowane przed przejściem Sądu pierwszej instancji do wydania orzeczenia na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a p.p.s.a. i art. 151 p.p.s.a. Taka sytuacja jednak ponad wszelką wątpliwość nie występuje w niniejszej sprawie. Należy bowiem podkreślić – na podstawie analizy sformułowanych zarzutów i uzasadnienia skargi kasacyjnej – że strona skarżąca kasacyjnie nie kwestionuje wykładni powyższych przepisów, lecz prawidłowość ocen i ustaleń w zakresie stanu faktycznego rzutujących na sposób rozpoznania wniosku skarżącego z 20 września 2022 r. Konieczne było zatem powołanie w skardze kasacyjnej tych przepisów postępowania, które w ocenie strony skarżącej kasacyjnie naruszył Sąd pierwszej instancji, przechodząc do rozpoznania sprawy i stwierdzając bezczynność organu w określonym zakresie, a także wykazanie, że naruszenia tych przepisów miały wpływ na wynik sprawy. Należy bowiem przypomnieć, że dla uznania za usprawiedliwioną

podstawę kasacyjną z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. nie wystarcza samo wskazanie naruszenia przepisów postępowania, ale nadto wymagane jest, aby skarżący wykazał, że następstwa stwierdzonych wadliwości postępowania były tego rodzaju lub skali, iż kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w sprawie orzeczenia (por. wyroki NSA z: 5 maja 2004 r. FSK 6/04, LEX nr 129933; 26 lutego 2014 r. II GSK 1868/12, LEX nr 1495116). W skardze kasacyjnej poza wskazanymi wyżej ogólnymi przepisami art. 149 § 1 pkt 1 i 3 p.p.s.a. oraz art. 151 p.p.s.a. nie powołano jakichkolwiek innych przepisów postępowania. Powyższe uchybienia konstrukcyjne zarzutów naruszenia przepisów postępowania przesądziły o bezskuteczności tych zarzutów.

Nieskuteczne okazały się również podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa materialnego.

W pierwszej kolejności strona skarżąca kasacyjnie wskazuje na art. 1 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. upatrując niewłaściwego zastosowania tych przepisów w przyjęciu przez Sąd, że skarżący składając wniosek z 20 września 2022 r. nie nadużył prawa dostępu do informacji publicznej, podczas gdy wniosek ten, jak i pozostałe wnioski skarżącego o udostępnienie informacji publicznej zostały złożone w celu zakłócenia funkcjonowania organu, szkodzenia osób reprezentujących organ, prowadzenia sporów osobistych, wykorzystania informacji dla celów zawodowych oraz na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych. Strona skarżąca kasacyjnie kwestionuje zatem ocenę konkretnych zachowań faktycznych skarżącego, które w jej przekonaniu świadczą o nadużywaniu prawa dostępu do informacji publicznej, a które przez Sąd zostały ocenione jako zachowania akceptowalne i nie stanowiące działań niezgodnych z prawem. Strona skarżąca kasacyjnie usiłuje zatem zakwestionować ustalenia i oceny w zakresie stanu faktycznego w ramach zarzutu naruszenia prawa materialnego. Odwołuje się bowiem do oceny treści konkretnego wniosku, tj. wniosku z 20 września 2022 r., z punktu widzenia oceny konkretnych zachowań skarżącego. W związku z powyższym należy przypomnieć, że próba zwalczenia ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd pierwszej instancji nie może następować przez zarzut naruszenia prawa materialnego (zob. wyroki NSA z: 29 stycznia 2013 r. I OSK 2747/12, LEX nr 1269660; 6 marca 2013 r. II GSK 2327/11, LEX nr 1340137). Ocena zarzutu prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie konkretnego stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (zob. wyroki NSA z: 6 marca 2013 r. II GSK 2328/11, LEX nr 1340138; 14 lutego 2013 r. II GSK 2173/11, LEX nr 1358369). Jeżeli skarżący uważa, że ustalenia faktyczne są błędne, ponieważ wadliwie oceniono treść złożonego wniosku na tle konkretnych zachowań skarżącego, to zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędne zastosowanie jest

co najmniej przedwczesny. Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może opierać się na wadliwym (kwestionowanym przez stronę) ustaleniu faktu (zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r. II GSK 2391/11, LEX nr 1296051), a wniosek inicjujący postępowanie o udostępnienie informacji publicznej i podlegający ocenie w tym postępowaniu wchodzi właśnie w zakres stanu faktycznego sprawy, podobnie jak i ocena konkretnych, faktycznych zachowań skarżącego z punktu widzenia ich oceny jako zachowań sprzecznych z celem publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej. Błędne zastosowanie (bądź niezastosowanie) przepisów materialnoprawnych (również jako następstwo ich błędnej wykładni) zasadniczo każdorazowo pozostaje w ścisłym związku z ustaleniami stanu faktycznego sprawy i może być wykazane pod warunkiem wcześniejszego obalenia tych ustaleń czy też szerzej – dowiedzenia ich wadliwości. Gdy skarżący nie podważa skutecznie okoliczności faktycznych sprawy – jak to miało miejsce w realiach niniejszej sprawy – zarzuty niewłaściwego zastosowania prawa materialnego są zarzutami zasadniczo bezpodstawnymi (por. wyroki NSA z: 4 lipca 2013 r. I FSK 1092/12, LEX nr 1372071; 1 grudnia 2010 r. II FSK 1506/09, LEX nr 745674; 11 października 2012 r. I FSK 1972/11; 3 listopada 2011 r. I FSK 2071/09).

Nie mógł odnieść skutku również kolejny zarzut naruszenia prawa materialnego, sformułowany jako zarzut niewłaściwego zastosowania art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Istota tego zarzutu sprowadza się do twierdzenia strony skarżącej kasacyjnie, że prawidłową formą realizacji wniosku o udostępnienie informacji publicznej w sytuacji, gdy wnioskodawca nadużywa prawa do informacji publicznej, jest poinformowanie wnioskodawcy o braku woli udostępnienia wnioskowanej informacji, tak jak to uczynił organ w piśmie z 11 października 2022 r. Bezskuteczność tego zarzutu wynika z trzech powodów.

Po pierwsze, art. 13 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym „Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2” ma przede wszystkim charakter procesowy, a zatem co do zasady jego naruszenie nie podlega kwestionowaniu w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej.

Po drugie, nawet jeśli przyjąć, że z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. wynika również norma kształtująca w czasie sposób korzystania z kompetencji do udostępniania informacji publicznej, a zatem norma ta ma również aspekty materialnoprawne, to w realiach niniejszej sprawy zarzut jej naruszenia nie mógłby odnieść skutku skoro sprowadza się do zakwestionowania ocen i ustaleń w zakresie stanu faktycznego, tj. oceny treści pisma z 11 października 2022 r. stanowiącego odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej w kontekście zachowania skarżącego jako wypełniającego przesłanki nadużycia prawa.

Po trzecie wreszcie, nie jest prawidłowe stanowisko, zgodnie z którym właściwą formą realizacji wniosku o udostępnienie informacji publicznej w sytuacji, gdy wnioskodawca nadużywa prawa do informacji publicznej, jest poinformowanie wnioskodawcy o braku woli udostępnienia wnioskowanej informacji w formie zwykłego pisma. Forma reakcji organu na nadużywanie prawa dostępu do informacji publicznej pozostaje w ścisłym związku z charakterem zjawiska, jakim jest nadużywanie publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej. Odpowiedź na pytanie o formę, w jakiej powinna nastąpić reakcja organu na to zjawisko, wymaga uprzedniego uchwycenia istoty zjawiska i mechanizmu nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej.

Można przyjąć, mając na uwadze wypowiedzi doktryny i orzecznictwa, że nadużycie publicznego prawa podmiotowego oznacza korzystanie z tego prawa i używanie instrumentów służących jego realizacji nie w celu zrealizowania wartości, którym to prawo ma służyć, chociaż z powoływaniem się na nie.

W polskim porządku prawnym, w którym konstytucyjne prawo podmiotowe dostępu do informacji publicznej ma charakter publicznego prawa podmiotowego o treści pozytywnej, prawodawca w żadnym miejscu nie wskazał wyraźnie, jakie wartości leżą u podstaw skonstruowania przez niego tego rodzaju prawa. Nie uczynił tego zwłaszcza w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Określił jednak, że prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem politycznym, umieszczając art. 61 Konstytucji kreujący to prawo wśród unormowań dotyczących wolności i praw politycznych. Jest to pewna wskazówka w odkodowaniu tych wartości. Przyjmując, że u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej jako prawa politycznego (...) [są] wartości leżące również u podstaw sprawowania władzy w ustroju państwa, wśród których istotną pozycję zajmuje jawność, to nadużyciem prawa dostępu do informacji publicznej byłoby przy powoływaniu się na jawność życia publicznego jego wykorzystywanie po to, aby podejmować działania niezgodne z prawem (nie na podstawie i w granicach prawa), godzące w sprawność i rzetelność funkcjonowania instytucji publicznych, a także ukierunkowane na nieposzanowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka bądź pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Na takie wartości leżące u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej wskazuje również Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że „Celem wprowadzenia prawa do informacji publicznej była realizacja idei jawności życia publicznego, jego demokratyzacja, dążenie do wzrostu zaufania społecznego do władzy publicznej, a w rezultacie poprawa funkcjonowania administracji publicznej. (...) Udostępnienie informacji publicznej wiąże się zawsze z zaangażowaniem personelu urzędniczego

i określonych środków technicznych. Związane z tym obowiązki administracji nie są wobec tego obojętne dla efektywności wykonywania innych zadań publicznych. Zakres obowiązku informacyjnego państwa powinien być ukształtowany w taki sposób, aby zapewnić równowagę między korzyściami wynikającymi z zapewnienia dostępu do informacji a szeroko rozumianymi kosztami, jakie muszą ponieść w celu jego realizacji podmioty zobowiązane. Nadużywanie prawa do informacji może bowiem ograniczać dostęp do niej innym podmiotom i zakłócać funkcjonowanie urzędu. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy intencje składającego wniosek nie mieszczą się w założeniach aksjologicznych, które legły u podstaw omawianej regulacji prawnej, w tym jeśli wniosek ma na celu udręczenie podmiotu rozpatrującego” (zob. wyroki NSA z: 30 sierpnia 2012 r. I OSK 799/12; 7 września 2019 r. I OSK 2687/17; 11 lipca 2022 r. III OSK 2851/21; 26 stycznia 2023 r. III OSK 7265/21).

Z charakteru konstrukcji nadużycia publicznego prawa podmiotowego, w tym również publicznego prawa dostępu do informacji publicznej, wynika, że zachowanie mające cechy nadużywania prawa nie powinno korzystać z ochrony prawnej (por. wyrok NSA z 30 sierpnia 2012 r. I OSK 799/12). Odmowa ochrony nie następuje jednak poprzez zakwestionowanie przedmiotu określonego prawa, lecz wiąże się z odmową realizacji roszczenia, które z niego wynika, co w przypadku prawa dostępu do informacji publicznej powinno następować poprzez wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Jak stanowi art. 16 ust. 1 u.d.i.p. „Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji”. W przepisie tym zatem została zawarta norma określająca formę działania organu właściwą w przypadku m.in. odmowy udostępnienia informacji publicznej. Norma to nie wiąże tej formy z konkretną materialną podstawą odmowy udostępnienia informacji publicznej, a zatem należy przyjąć, że dotyczy wszelkich podstaw odmowy udostępnienia takiej informacji.

Forma decyzji przewidziana dla reakcji organu na nadużywanie prawa dostępu do informacji publicznej znajduje dodatkowo uzasadnienie w specyfice samego mechanizmu nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej. Należy mieć na uwadze, że kategoria nadużycia publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej nie jest wyrażona w tekście prawnym (przykładem posługiwania się przez ustawodawcę kategorią nadużycia prawa może być treść art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2022 r. poz. 931), zgodnie z którym: „W przypadku wystąpienia nadużycia prawa dokonane czynności, o których mowa w ust. 1, wywołują jedynie takie skutki podatkowe, jakie miałyby miejsce w przypadku

odtworzenia sytuacji, która istniałaby w braku czynności stanowiących nadużycie prawa”), a zatem skuteczne kwestionowanie zjawiska nadużywania takiego prawa, w tym publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej, nie może nie odnosić się do motywów i celów stanowiących podstawę złożonego wniosku, a zatem do ocen i ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy, a w konsekwencji możliwe jest w ramach drugiej podstawy kasacyjnej, tj. w ramach zarzutów naruszenia przepisów postępowania, dopiero w dalszej kolejności w powiązaniu z zarzutami niewłaściwego zastosowania przepisów, w których znajduje normatywną podstawę to prawo, czyli art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. oraz przepisów określających sposób czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej z uwzględnieniem ogólnej konstytucyjnej normy wyrażonej w art. 82 Konstytucji RP, zgodnie z którym obowiązkiem obywatela polskiego jest m.in. troska o dobro wspólne.

Skoro mechanizm nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej pozostaje w bezpośrednim związku z celami i motywami, które towarzyszą wnioskodawcy przy zgłoszeniu żądania udostępnienia informacji publicznej, a cele te i motywy mają charakter subiektywny i mogą mieć znaczenie przy ocenie sposobu czynienia użytku przez wnioskodawcę z przysługującego mu publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, to istotną przeszkodą w diagnozowaniu nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej może być nieznanomość tych właśnie motywów, jakimi kieruje się podmiot domagający się udzielenia mu informacji publicznej. Jest rzeczą oczywistą, że brak jakichkolwiek podstaw domagania się od takiego podmiotu wyjaśniania powodów, dla których chce on skorzystać z przysługującego mu publicznego prawa podmiotowego. W przypadku prawa dostępu do informacji publicznej ustawodawca wyraźnie tę oczywistość potwierdza stanowiąc w art. 2 ust. 2 u.d.i.p., że od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Skoro jednak dla stwierdzenia nadużycia tego prawa niezbędne jest ustalenie pozorowania realizacji wartości leżących u jego podstaw, to konieczne jest poznanie rzeczywistego celu wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie konkretnej informacji publicznej. Ustaleń w tym zakresie można dokonywać w oparciu o ocenę okoliczności faktycznych danej sprawy, w tym treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Pomocne może być stanowisko żądającego prezentowane w innych pismach kierowanych do podmiotu zobowiązanego. Znaczenie może mieć okoliczność ponawiania wniosków o udzielenie informacji publicznych już udostępnionych wnioskodawcy albo ogólnodostępnych (por. wyrok NSA z 30 sierpnia 2012 r. I OSK 799/12). Wszystkie te okoliczności powinny być przez organ wskazane i ocenione z podaniem argumentacji dlaczego stanowią

one podstawę do przyjęcia przez organ, że podmiot korzystający z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej nadużywa tego prawa. Gwarancji przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w tym zakresie i przedstawienia powodów kwalifikacji określonego zachowania jako nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej nie daje forma zwykłego pisma informującego o nieudzieleniu informacji. Gwarancję taką daje natomiast zastosowanie w takim przypadku formy decyzji administracyjnej, która zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 i § 2 k.p.a. powinna zawierać uzasadnienia faktyczne i prawne, przy czym uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Forma decyzji czyni tym samym również realną kontrolę instancyjną odmowy udostępnienia informacji publicznej w przypadku nadużywania prawa dostępu do takiej informacji, jak i kontrolę sądowoadministracyjną. Dotarcie do motywów, jakimi kierował się organ kwalifikując określone zachowanie jako nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej, jest niewątpliwie bardziej realne w przypadku analizy motywów decyzji administracyjnej niż lektury pisma informującego o nieudzieleniu informacji. Z tych powodów w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowane staje się stanowisko, zgodnie z którym odmowa udostępnienia informacji publicznej w sytuacji nadużywania przez wnioskodawcę publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej powinna następować poprzez wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (wyroki NSA z: 26 marca 2024 r. III OSK 1586/22; 22 marca 2024 r. III OSK 320/22; 20 marca 2024 r. III OSK 711/23; 20 lutego 2024 r. III OSK 2916/22; 17 października 2023 r. III OSK 2285/22; 29 września 2023 r. III OSK 5517/21; 24 marca 2023 r. III OSK 7440/21).

Skoro podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty okazały się nieskuteczne, Naczelny Sąd Administracyjny nie miał podstaw do jej uwzględnienia, co skutkowało oddaleniem skargi kasacyjnej w oparciu o art. 184 p.p.s.a.

10

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 1 sierpnia 2024 r.
(I FSK 527/24)

Przewodniczący: Sędzia NSA Marek Kołaczek (sprawozdawca)

Postanowienie odrzucające skargę o wznowienie postępowania z powodu nieusunięcia braku formalnego w zakresie wymogu wskazania okoliczności stwierdzających zachowanie terminu do jej wniesienia winno być wydane na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 w zw. z art. 276 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935). Natomiast odrzucenie skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 280 powyższej ustawy następuje dopiero w rezultacie oceny występujących w sprawie okoliczności skutkując[ej] uznaniem, że nie można stwierdzić zachowania terminu do jej wniesienia.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił na podstawie art. 184 w zw. z art. 181 § 2 i art. 182 § 1 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935) skargę kasacyjną O. Spółki jawnej z siedzibą w K. od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 grudnia 2023 r. sygn. akt I SA/Łd 793/23 odrzucającego skargę o wznowienie postępowania O. Spółki jawnej z siedzibą w K. zakończonego wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 marca 2020 r. sygn. akt I SA/Łd 755/19 w sprawie ze skargi O. Spółki jawnej z siedzibą w K. na decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi z dnia 11 września 2019 r. nr (...) w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji w sprawie podatku od towarów i usług za miesiące od lutego do czerwca 2017 r.

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

1.1. Postanowieniem z 13 grudnia 2023 r. sygn. akt I SA/Łd 793/23 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi odrzucił na podstawie art. 280 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) skargę o wznowienie

postępowania O. Spółki jawnej z siedzibą w K. (dalej: Spółka, Skarżąca) zakończonego wyrokiem Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Łodzi w sprawie ze skargi O. Spółki jawnej z siedzibą w K. na decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi z 11 września 2019 roku w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji w sprawie podatku od towarów i usług za miesiące od lutego do czerwca 2017 r.

1.2. W uzasadnieniu powyższego postanowienia Sąd zreferował następująco stan sprawy.

Pismem z 10 października 2023 r. Skarżąca bezpośrednio wniosła skargę o wznowienie postępowania sądowego zakończonego wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 27 marca 2020 r. sygn. akt I SA/Łd 755/19.

W treści pisma, zatytułowanego „Wniosek o nadzwyczajne rozpatrzenie i ponowne rozpatrzenie mojego wniosku z roku 2020. Sygn. akt I S.A./Łd 755/19”, Spółka wskazała, że w związku z nowymi dowodami dostarczonymi przez Prokuraturę w Sieradzu na podstawie decyzji Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Finansów oraz z Izby Celnej w Łodzi, informuje, że Urząd Skarbowy (US) w Poddębicach okłamał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, poprzez zatajenie faktów oraz składając fałszywe dokumenty i oświadczenia. Zdaniem Spółki z informacji, jakie otrzymała od Prokuratury, Izby Celnej w Łodzi i US Poddębice, wynika, że decyzję US o kontroli firmy dostarczono Spółce dopiero 6 grudnia 2022 r., czyli 2 lata od wydania wyroku przez WSA. Ten fakt potwierdziła również prokuratura i Sąd Rejonowy w Poddębicach i Sąd Apelacyjny w Sieradzu. Zdaniem Spółki WSA, wydając swój wyrok w tej sprawie, nie zapoznał się z dowodami, lecz uwierzył Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w Poddębicach, co stanowi naruszenie zasad postępowania procesowego, a stronę pozbawiono podstawowych praw obrony i dochodzenia należnych jej praw. Wobec całokształtu wskazanych okoliczności Spółka zwróciła się ponownie o wznowienie kontroli skarbowej i pociągnięcie do odpowiedzialności urzędnika, który przekroczył uprawnienia, zataił i usuwał dowody. Autor skargi podał także sygnaturę sprawy w Sądzie Rejonowym Poddębice (sygn. akt VII Kp 67/23), który to sąd 3 listopada 2023 r. miał wydać nakaz rozpoczęcia przez Prokuraturę śledztwa przeciwko US w Poddębicach. Autor skargi wskazał, iż wobec faktu, że „wszelkie dowody znajdują się w Izbie Celnej i Skarbowej w Łodzi, Prokuraturze w Poddębicach i Sieradzu”, nie będzie załączał załączników, aby dokumenty się nie powtarzały.

Zarządzeniem z 10 listopada 2023 r., wydanym na podstawie art. 280 § 2 p.p.s.a., pełnomocnik Spółki w postępowaniu, którego wznowienia domaga się autor skargi, został wezwany do uzupełnienia braków formalnych skargi o wznowienie postępowania poprzez:

- 1) wskazanie, na jakiej podstawie opiera skargę o wznowienie,

2) wykazanie, że skarga została wniesiona w terminie określonym przepisem art. 277 p.p.s.a.,

3) żądanie uchylenia lub zmiany zaskarżonego orzeczenia,

– w terminie do 7 dni od otrzymania wezwania pod rygorem odrzucenia skargi.

W odpowiedzi z 22 listopada 2023 r. pełnomocnik Spółki oświadczył, że podjął niezwłoczną próbę kontaktu ze Spółką drogą pocztową (przesyłką priorytetową), ponieważ nie posiada żadnego innego kontaktu ze Spółką, jednak z informacji, jakie uzyskał ze strony internetowej śledzenia przesyłek Poczty Polskiej wynika, iż przesyłka ta 22 listopada 2023 r. nie została podjęta przez adresata i została awizowana. W tym stanie rzeczy pełnomocnik oświadczył, że nie posiada wystarczającej informacji o faktach, by bez udziału skarżącej móc w całości uczynić zadość wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych skargi o wznowienie, gdyż nie wie, od jakiego konkretnie zdarzenia Spółka obliczała termin do jej wniesienia. W ocenie pełnomocnika, Spółka opiera podstawę skargi o przepis art. 273 § 2 p.p.s.a., albowiem w treści skargi powołuje się na nowe okoliczności faktyczne, które w jego ocenie mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w postępowaniu. W ocenie pełnomocnika, strona skarżąca żąda zmiany wyroku WSA w Łodzi z 27 marca 2020 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Łd 755/19.

W związku z faktem, że pełnomocnik nie był w stanie wykazać, że skarga o wznowienie została wniesiona w terminie określonym w art. 277 p.p.s.a., wniósł o zobowiązanie bezpośrednio skarżącej Spółki do wskazania, od jakiego zdarzenia należy liczyć termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania oraz wykazania, że jej skarga została wniesiona w terminie.

1.3. W tym stanie sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi odrzucił skargę o wznowienie postępowania na podstawie art. 280 § 1 p.p.s.a. wobec uznania, że Spółka nie wykazała wniesienia skargi o wznowienie postępowania w terminie.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji Pełnomocnik prawidłowo uzupełnił dwa braki formalne w zakresie wskazania podstawy skargi o wznowienie postępowania oraz żądania uchylenia lub zmiany zaskarżonego orzeczenia.

W zakresie wykazania wniesienia skargi w terminie Sąd stwierdził, że żądanie[m] pełnomocnika [jest], aby Sąd „samodzielnie ustalił okoliczności związane z zachowaniem terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania.” Uznano bowiem, że wyznaczony z urzędu Skarżącej pełnomocnik jest nie tylko uprawniony, ale i zobowiązany do działania w imieniu i na rzecz spółki, a ewentualne kłopoty z komunikacją obciążają procesowo jego mocodawcę.

1.4. Od powyższego postanowienia skargę kasacyjną wywiodła Spółka, zarzucając naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, a to:

1) przepisu art. 280 § 2 p.p.s.a. poprzez zobowiązanie Skarżącej do „uzupełnienia braków formalnych skargi o wznowienie postępowania” w zakresie wskazania, na jakiej podstawie strona opiera skargę o wznowienie, wykazania, że skarga została wniesiona w terminie określonym przepisem art. 277 p.p.s.a. oraz wskazania, czy Skarżąca żąda uchylecia lub zmiany zaskarżonego orzeczenia, podczas gdy mający stanowić podstawę prawną wezwania przepis pozwala jedynie na zobowiązanie zgłaszającego skargę do uprawdopodobnienia okoliczności stwierdzających zachowanie terminu lub dopuszczalność wznowienia,

2) przepisu art. 280 § 2 p.p.s.a. poprzez niezobowiązanie bezpośrednio Skarżącej do uprawdopodobnienia, że skarga została wniesiona w terminie określonym przepisem art. 277 p.p.s.a. (pomimo uzasadnionego wniosku pełnomocnika skarżącej), co poskutkowało uznaniem, że strona tej okoliczności nie wskazała,

3) przepisu art. 280 § 1 p.p.s.a. poprzez odrzucenie skargi o wznowienie postępowania na posiedzeniu niejawnym przedwcześnie w sytuacji, w której pełnomocnik Skarżącej wskazał i wykazał, że podjął czynności zmierzające do ustalenia wymaganych okoliczności oraz uzupełnienia skargi, a następnie pismem z 8 grudnia 2023 r. ją uzupełnił, wnosząc przy tym o przywrócenie terminu.

W konsekwencji wniesiono o uchylenie zaskarżonego postanowienia oraz przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi do ponownego rozpoznania i zasądzenie według norm przepisanych kosztów pomocy prawnej udzielonej Skarżącej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż zaskarżone postanowienie pomimo błędne[go] uzasadnienia odpowiada prawu.

2.1. Odnotować należy w pierwszej kolejności, że do tutejszego Sądu wpłynęły do rozpoznania równocześnie – analizowana obecnie – skarga kasacyjna od postanowienia odrzucającego skargę oraz zażalenie na postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do uzupełnienia braków formalnych skargi o wznowienie postępowania. Należy skrytykować równoczesne przekazanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny obu tych środków zaskarżenia jednocześnie. W literaturze wskazuje się bowiem, że przesłanki środka odwoławczego i wniosku o przywrócenie terminu wzajemnie się wykluczają, co oznacza tyle, iż obie te czynności nie mogą okazać się skuteczne. Wojewódzkie sądy administracyjne w pierwszej kolejności powinny nadawać bieg zażaleniu (lub jak w niniejszej sprawie skardze kasacyjnej), a w przypadku jego prawomocnego oddalenia przystąpić do rozpoznania wniosku o przywrócenie terminu. (por. D. Lebowa, *Kolizja wniosku o przywrócenie terminu i środka odwoławczego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2014, nr 3, s. 76–88).

2.2. Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej (podstaw kasacyjnych), chyba że zachodzą przesłanki nieważności postępowania sądowego, wymienione w § 2 powołanego artykułu. Takiego rodzaju przesłanek w niniejszej sprawie z urzędu nie odnotowano. Podobnie w trybie tym nie ujawniono podstaw do odrzucenia skargi ani umorzenia postępowania przed sądem pierwszej instancji, które obligowałyby Naczelny Sąd Administracyjny do wydania postanowienia przewidzianego w art. 189 p.p.s.a.

Wskazanie na ten przepis jest o tyle istotne, gdyż opisane poniżej nieprawidłowości m.in. w zakresie uzasadnienia postanowienia WSA nie zostały podniesione w ramach zarzutów kasacyjnych i jako takie nie mogły stanowić podstawy uchylenia zaskarżonego wyroku. Ich sygnalizacja w realiach sprawy okazała się jednak konieczna w obliczu równoległe rozpoznawanego wniosku o przywrócenie terminu oraz konieczności uporządkowania stanu sprawy.

Niniejsza sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego wobec dyspozycji art. 181 § 2 w zw. z art. 182 § 3 p.p.s.a.

2.3. Pierwszy postawiony w skardze kasacyjnej zarzut nie może zasługiwać na uwzględnienie. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, przewidziana w art. 280 § 2 p.p.s.a. możliwość żądania od zgłaszającego skargę o wznowienie postępowania uprawdopodobnienia okoliczności stwierdzających zachowanie terminu odnosi się do okoliczności, co do których sąd uzna, że są niewystarczająco uprawdopodobnione w skardze. Unormowanie to nie odnosi się do sytuacji, gdy w skardze o wznowienie postępowania nie wskazano w ogóle takich okoliczności. Wskazanie bowiem okoliczności stwierdzających zachowanie terminu do wniesienia skargi jest elementem obligatoryjnym skargi (art. 279 p.p.s.a.), którego brak powoduje, że podstawa wznowienia, co do której nie podano okoliczności stwierdzających zachowanie terminu, nie może być przez sąd rozpoznana merytorycznie (A. Kabat, w: B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 280).

Na kanwie zatem sprawy, wobec braku podania okoliczności odnoszących się do wniesienia skargi o wznowienie postępowania w terminie określonym przez art. 277 p.p.s.a., wystosowane w sprawie wezwanie – pod względem treści – jest prawidłowe o tyle, że w istocie winno dotyczyć wskazania, czy i na jakiej podstawie strona uważa, że skarga o wznowienie postępowania została wniesiona w terminie. W sytuacji natomiast gdy otrzymane informacje nie byłyby wystarczające, Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 280 § 2 p.p.s.a. byłby uprawniony żądać od inicjującego postępowanie dalszego uprawdopodobnienia w tym zakresie. Kwestia uprawdopodobnienia tego, czy podane okoliczności faktycznie zaistniały, wymaga w pierwszej kolejności wskazania tych okoliczności.

W istocie forma językowa zarządzenia Sądu w tej sprawie jest nie do końca nieprecyzyjna – operuje ona zwrotem „wykazanie, że skarga została wniesiona w terminie” to wezwanie w sprawie winno dotyczyć okoliczności stwierdzających zachowanie terminu do wniesienia skargi wedle treści art. 279 p.p.s.a. Kwestia ta pozostała jednak bez wpływu na wynik postępowania, gdyż sposób sformułowania wezwania i jego wykonania nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia. Podstawą odrzucenia skargi było nie udzielenie odpowiedzi na wezwanie w tym zakresie, a nie udzielenie odpowiedzi spełniającej ciężar uprawdopodobnienia zamiast udowodnienia. W tej sytuacji zarzut pozostaje bez wpływu na wynik sprawy.

2.4. W zakresie zarzutu drugiego przyznać należało rację Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu o tyle, że niewątpliwie pełnomocnik Strony ustanowiony z urzędu zachowuje swoje umocowanie również w postępowaniu inicjowanym skargą o wznowienie postępowania w sprawie. Zasadnie również przyjęto, że pełnomocnik jest nie tylko uprawniony, ale i umocowany do występowania w sprawie w imieniu mocodawcy, ewentualne zaś szkody w kontakcie między pełnomocnikiem a mandantem istotnie obciążają w skutkach tego drugiego. Są to stwierdzenia zasadniczo niekwestionowane.

Okoliczności, na które powołuje się pełnomocnik, tj. ograniczona możliwość kontaktu z mocodawcą, znaczny upływ czasu od zakończenia postępowania w zwyczajnym trybie, powinny zdaniem tutejszego Sądu być jednak wzięte pod uwagę w ramach analizy wniosku o przywrócenie terminu, o czym będzie mowa w oddzielnym orzeczeniu odnoszącym się do tej kwestii.

2.5. Zarzut trzeci odnosi się już bezpośrednio do kwestii przywrócenia terminu, która zostanie rozpoznana w odrębnym postępowaniu. Sama zasadność przywrócenia terminu nie tylko nie może przekreślać prawidłowości rozstrzygnięcia w istocie stwierdzającego uchybienia terminowi, a nadanie biegu takiemu wnioskowi wymaga właśnie wstępnego stwierdzenia, że termin został naruszony. Okoliczności powołane w ramach tego zarzutu nie mogą odnieść skutku w postaci uchylenia zaskarżonego postanowienia.

2.6. Naczelný Sąd Administracyjny zauważa, że przedmiotem zarzutów nie została objęta podstawa wydanego w sprawie rozstrzygnięcia i wystosowanego do strony wezwania. Kwestie te, z uwagi na związanie tutejszego Sądu zarzutami skargi kasacyjnej, nie mogły stanowić podstawy uchylenia zaskarżonego orzeczenia. Zagadnienia te nie są również objęte opisanymi w art. 183 p.p.s.a. przesłankami nieważności.

Mając jednak na względzie równolegle rozpoznawane zażalenie na odmowę przywrócenia terminu i idącą za nim konieczność unaocznienia uchybień Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, tutejszy Sąd sygnalizacyjnie przedstawi rozważania w poniższych kwestiach.

Podkreślić należy, że stosownie do art. 276 *in principio* p.p.s.a. do skargi o wznowienie postępowania stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji. Natomiast wedle art. 280 § 1 i 2 p.p.s.a. Sąd bada na posiedzeniu niejawnym, czy skarga jest wniesiona w terminie i czy opiera się na ustawowej podstawie wznowienia. W braku jednego z tych wymagań sąd skargę o wznowienie odrzuci, w przeciwnym razie wyznaczy rozprawę, a na żądanie sądu zgłaszający skargę o wznowienie postępowania obowiązany jest uprawdopodobnić okoliczności stwierdzające zachowanie terminu lub dopuszczalność wznowienia. Z kolei art. 279 p.p.s.a. wskazuje na elementy składowe skargi o wznowienie postępowania, m.in. wskazanie okoliczności stwierdzających zachowanie terminu do jej wniesienia.

Skoro skarga o wznowienie jest pismem strony inicjującym postępowanie, analogicznie do skargi z art. 50 czy skargi kasacyjnej z art. 173, to należy uznać, że zawarte w art. 276 odesłanie do przepisów o postępowaniu przed sądami pierwszej instancji obejmuje swoim zakresem także regulację zawartą w art. 58 § 1 pkt 3, zgodnie z którym sąd odrzuca skargę, gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie jej braków formalnych. Na tej podstawie przewidując, badając skargę o wznowienie pod względem dochowania warunków formalnych wskazanych w art. 46 oraz art. 279, wzywa stronę (jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika) do uzupełnienia w wyznaczonym terminie dostrzeżonych w tym zakresie braków, pouczając jednocześnie o rygorze w postaci odrzucenia tej skargi. Tym samym nieuzupełnienie braków skargi o wznowienie postępowania w wyznaczonym przez sąd terminie spowoduje jej odrzucenie przez wojewódzki sąd administracyjny postanowieniem na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 w zw. z art. 276 p.p.s.a.

W postępowaniu ze skargi o wznowienie postępowania ma odpowiednie zastosowanie art. 58 p.p.s.a., co oznacza, że skarga ta może być odrzucona również z przyczyn wskazanych w tym przepisie (J. P. Tarno, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2011, art. 276).

2.7. Na kanwie zawisłej sprawy odróżnić należy sytuację, w której skarga została wniesiona z naruszeniem terminu wynikającego z art. 277 p.p.s.a., od sytuacji, gdy skarga nie zawiera okoliczności stwierdzających zachowanie terminu do jej wniesienia. W pierwszym przypadku bowiem Sąd zobowiązany będzie do odrzucenia skargi na podstawie art. 280 p.p.s.a., w drugim zaś w pierwszej kolejności będzie należało wezwać stronę do uzupełnienia braku formalnego, a w razie jego nieuzupełnienia odrzucić skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 3/ w zw. z art. 276 p.p.s.a. wobec nieuzupełnienia w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi.

W rozpoznawanej sprawie zaszła druga z opisywanych sytuacji. Wojewódzki Sąd Administracyjny, pomimo błędnego powołania się na art. 280 p.p.s.a. jako

podstawę rozstrzygnięcia w istocie nie stwierdził niezachowania terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania. Z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia wynika bezsprzecznie, że Sąd pierwszej instancji dopatrył się jedynie wady w zakresie nieuzupełnienia braku w postaci wskazania okoliczności stwierdzających zachowanie terminu, winien on być więc wydać postanowienie na podstawie art. 58 § 1 pkt 3/ w zw. z art. 276 p.p.s.a. W tej sytuacji również zupełnie zbędna okazała się analiza oparcia skargi o ustawową podstawę wznowienia, skoro Sąd ten orzekał zasadniczo w oparciu o nieuzupełnienia braku formalnego.

Postanowienie odrzucające skargę o wznowienie postępowania z powodu nieusunięcia braku formalnego w zakresie wymogu wskazania okoliczności stwierdzających zachowanie terminu do jej wniesienia winno być wydane na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 w zw. z art. 276 p.p.s.a. Natomiast odrzucenie skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 280 p.p.s.a. następuje dopiero w rezultacie oceny występujących w sprawie okoliczności skutkującej uznaniem, że nie można stwierdzić zachowania terminu do (...) wniesienia [skargi].

2.8. Mając na względzie rozważania prawne zawarte w pkt. 2.6., stwierdzić należało również, że podstawą zarządzenia wzywającego Stronę do uzupełnienia spornego braku formalnego winien być art. 49 § 1 w zw. z art. 279 p.p.s.a., a nie art. 280 § 2 p.p.s.a. Zaznaczyć przy tym należy, że rygor odrzucenia środka zaskarżenia nie wynika z art. 280 § 2 p.p.s.a. i jego stosowanie wydaje się dyskusyjne. Podobnie, jak słusznie wskazała strona w argumentacji skargi kasacyjnej, przepis art. 280 § 2 p.p.s.a. dotyczy jedynie uprawdopodobnienia okoliczności stwierdzających zachowanie terminu, a nie ich wykazania.

Jest to znamienne o tyle, że w zaskarżonym postanowieniu odrzucającym skargę Sąd przyjmuje argumentację o doniosłości terminu sądowego na uzupełnienie braku formalnego jakoby było oparte o art. 49 § 1 p.p.s.a. (który to przepis operuje terminem ustawowym), by potem w postanowieniu odmawiającym przywrócenia terminu stwierdzić, że wyznaczony stronie termin był jednak terminem sądowym, który Sąd mógłby przedłużyć pełnomocnikowi, gdyby tylko złożył taki wniosek.

2.9. Wobec nieoparcia skargi kasacyjnej o kwestie opisane powyżej w pkt 2.7. i 2.8., należało uznać, że zaskarżone postanowienie, pomimo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu. Z uwagi jednak na rozpoznawane równoległe zażalenie na odmowę przywrócenia terminu do uzupełnienia braków formalnych należało uporządkować powyższe kwestie natury proceduralnej.

W sprawie bowiem oddzielić należało kwestię nieuzupełnienia braku formalnego od – jakby wynikało z podstawy prawnej postanowienia – uchybienia terminowi do wniesienia skargi o wznowienie postępowania. Pozostało

to jednak bez wpływu na treść rozstrzygnięcia, która w obu przypadkach winna skutkować odrzuceniem skargi o wznowienie postępowania.

2.10. Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny – na podstawie art. 184 w zw. z art. 181 § 2 i art. 182 § 1 i 3 p.p.s.a. – oddalił skargę kasacyjną.

2.11. Wniosek o przyznanie wynagrodzenia pełnomocnikowi Skarżącej z tytułu pomocy prawnej udzielanej z urzędu nie mógł zostać rozpoznany przez tutejszy Sąd, gdyż wnioski takie podlegają rozpoznaniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (art. 258 – 261 p.p.s.a.).

11

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 6 sierpnia 2024 r.
(II FSK 534/24)

Przewodniczący: sędzia NSA Maciej Jaśniewicz (sprawozdawca)

Sędziowie: del. NSA Alicja Polańska, NSA Małgorzata Wolf – Kalamala

Wydatki na wykonanie urządzeń budowlanych związanych z budynkiem mieszkalnym, jak ogrodzenie i podjazdy, zapewniające bezpieczeństwo i poprawiające estetykę działki budowlanej, a przede wszystkim zapewniające możliwość jej użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, uznać należy w świetle art. 21 ust. 1 pkt 131 w zw. z art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. d/ ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2032 ze zm.) za poniesione na własne cele mieszkaniowe.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił na podstawie art. 184 *in fine* ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.) skargę kasacyjną Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 listopada 2023 r., sygn. akt I SA/Gl 383/23 w sprawie ze skargi M.C. na decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach z dnia 30 grudnia 2022 r., nr (...) w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych za 2017 r.

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

1. Wyrokiem z 23 listopada 2023 r., sygn. akt I SA/GI 383/23, w sprawie ze skargi M.C. (dalej: Skarżący) na decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach (dalej: DIAS) z 30 grudnia 2022 r. przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości w 2017 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ i c/ ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) uchylił zaskarżoną decyzję. Pełna treść uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia została zamieszczona w (...) CBOSA.

1.2. Sąd pierwszej instancji przedstawił następujący stan faktyczny sprawy. Decyzją z 30 grudnia 2022 r. DIAS, po rozpoznaniu odwołania na podstawie art. 233 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.; dalej: o.p.) oraz przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.; dalej: u.p.d.o.f.) utrzymał w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Skarbowego w T. (dalej: Naczelnik; organ I instancji) z 30 grudnia 2021 r. określającą zobowiązanie podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2017 r. z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości w wysokości 34 875 zł. Organ odwoławczy zaznaczył, że istotą sporu była zasadność nieuznania w zaskarżonej decyzji za koszt uzyskania przychodu, z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości położonej w Z. wydatków poniesionych na wzniesienie budynku na ww. nieruchomości oraz kosztów umowy darowizny sporządzonej w formie aktu notarialnego z 2014 r. DIAS zacytował teś art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/, art. 19 ust. 1, art. 30e, art. 22 ust. 6c, 6d i 6e u.p.d.o.f. (w brzmieniu obowiązującym w 2017 r.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 131, art. 21 ust. 25 u.p.d.o.f. i wyjaśnił, że z akt sprawy wynika, iż na podstawie umowy darowizny z 2014 r. podatnik nabył nieruchomość stanowiącą działkę gruntu, której częścią składową jest budynek mieszkalny, murowany, o powierzchni 180,60 m², przy czym ww. budynek mieszkalny został wybudowany – za zgodą darczyńców – z własnych nakładów podatnika, wynoszących 300 000 zł. Stosownie do § 6 aktu notarialnego, koszty związane z umową darowizny, w tym opłatę sądową, poniósł podatnik. Na mocy aktu notarialnego z 27 czerwca 2017 r. podatnik zawarł umowę deweloperską, zgodnie z którą deweloper zobowiązał się wybudować na działce, o obszarze 0,0538 ha, położonej w T., budynek mieszkalny – dom jednorodzinny w zabudowie bliźniaczej, o powierzchni 110,74 m² i przenieść na podatnika własność wyżej wymienionej działki wraz z wybudowanym na niej budynkiem mieszkalnym, a podatnik zobowiązał się do spełnienia świadczenia pieniężnego na poczet ceny nabycia w wysokości 415 000 zł (§ 4

aktu). Następnie na podstawie aktu notarialnego z 28 grudnia 2017 r. stanowiącego umowę sprzedaży oraz pełnomocnictwa, podatnik sprzedał – nabytą na podstawie ww. umowy darowizny – nieruchomość gruntową położoną w Z., za łączną kwotę 630 000 zł. Sprzedający oświadczył, że przed podpisaniem aktu otrzymał od kupujących kwotę 630 000 zł tytułem łącznej ceny i pokwitował jej odbiór (§ 3 aktu notarialnego). Z kolei na mocy aktu notarialnego z 29 grudnia 2017 r., będącego umową przeniesienia własności nieruchomości i ustanowienia służebności gruntowych, podatnik nabył własność działki o obszarze 0,0538 ha, wraz z wybudowanym na niej budynkiem mieszkalnym – domem jednorodzinny, do majątku osobistego za cenę 415 000 zł. Z § 4 tego aktu notarialnego wynikało, że sprzedający oświadczył, iż cała cena nabycia wyżej opisanej działki wraz z budynkiem, w wysokości 415 000 zł została już wpłacona przez podatnika, podobnie jak kwota 34 054,55 zł za dodatkowe prace budowlane i elektryczne (§ 5 aktu notarialnego). Koszty tego aktu w wysokości 2 411 zł poniósł nabywca (§ 11 aktu notarialnego). Z zaskarżonej decyzji wynika, że organ I instancji, do wydatków poniesionych na własne cele mieszkaniowe, zaliczył część wydatków, w łącznej kwocie 28 088 zł, poniesionych na wykonanie dodatkowych prac budowlanych i elektrycznych, modyfikujących przedmiot i zakres prac określonych w umowie deweloperskiej, a wymienionych w załączniku nr 1 do umowy zlecenia zawartej przez podatnika z deweloperem. W świetle powyższego DIAS uznał, że sprzedaż 28 grudnia 2017 r. nieruchomości nabytej w formie darowizny 14 listopada 2014 r. nastąpiła przed upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło jej nabycie, stąd też przychód uzyskany z tej sprzedaży podlega opodatkowaniu, z wyłączeniem przychodu (dochodu) podlegającego zwolnieniu, na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. W dniu 22 marca 2018 r. podatnik złożył zeznanie PIT-39 o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym 2017, w którym zeznał przychód z odpłatnego zbycia nieruchomości w wysokości 630 000 zł, koszty uzyskania przychodu z odpłatnego zbycia nieruchomości w kwocie 302 011,52 zł, dochód z odpłatnego zbycia nieruchomości w kwocie 327 988,48 zł, kwotę zwolnioną na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. w wysokości 327 988,48 zł oraz podatek należny 0 zł. Organ odwoławczy zaznaczył, że podatnik nie przedłożył faktur podatku od towarów i usług dokumentujących poniesienie wydatków na wzniesienie budynku na nieruchomości. DIAS stwierdził, że w świetle przedstawionego stanu faktycznego, organ I instancji zasadnie nie uznał za koszt uzyskania przychodów zbywanej nieruchomości, położonej w Z. nakładów poczynionych na wzniesienie budynku mieszkalnego, nieudokumentowanych fakturami podatku od towarów i usług, a także kosztów notarialnych, poniesionych w związku z zawarciem umowy darowizny w formie aktu notarialnego

z 2014 r. W ocenie organu odwoławczego prawidłowe obliczenie wysokości zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości – objętej aktem notarialnym z 28 grudnia 2017 r., przedstawia się następująco: przychód – 630 000 zł., koszty uzyskania przychodu – 260 zł., dochód – 629 740 zł., wydatki poniesione na własne cele mieszkaniowe – 446 189 zł, to jest: koszty zakupu działki i budynku (415 000 zł), prace budowlane i elektryczne (28 088 zł), opłaty notarialne (3 101 zł), kwota dochodu zwolnionego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. (dochód x wydatki/przychód) – 446 005 zł, podstawa obliczenia podatku – 183 735 zł., podatek należny – 34 910 zł.

2.1. W skardze na powyższą decyzję Skarżący zarzucił jej:

I. Naruszenie przepisów postępowania, tj.:

1) art. 233 § 1 pkt 2 lit. a/ o.p. poprzez brak uchylecia decyzji organu I instancji, pomimo naruszenia licznych przepisów o.p. w postępowaniu podatkowym prowadzonym przez organ I instancji, tj.:

– art. 121 § 1 o.p. poprzez działanie organu w sposób niebudzący zaufania, w sytuacji gdy oparł się on wyłącznie na subiektywnych przypuszczeniach dotyczących materiału dowodowego, w sposób dowolny ustalił stan faktyczny i nie umożliwił podatnikowi udziału w postępowaniu;

– art. 122 o.p. poprzez naruszenie obowiązku zebrania i rozpatrzenia całości materiału dowodowego mającego istotny wpływ na wynik sprawy;

– art. 180 o.p. poprzez nieprzeprowadzenie dowodu z przesłuchania świadków, w sytuacji gdy podatnik nie mógł, ze względu na swój stan zdrowia, brać czynnego udziału w postępowaniu;

– art. 187 § 1 o.p. poprzez niezebranie pełnego materiału dowodowego, co spowodowało błędną ocenę stanu faktycznego i wydanie błędnej decyzji;

– art. 191 o.p. poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów, która przybrała cechy oceny dowolnej, sprzecznej ze zgromadzonym materiałem dowodowym przez m.in. dokonanie oceny materiału dowodowego w sytuacji, gdy był on niepełny;

2) art. 122 w zw. z art. 187 § 1 o.p. poprzez uchylanie się od wszechstronnego działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy;

3) art. 210 § 4 o.p. poprzez brak wskazania w uzasadnieniu decyzji faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności;

4) art. 121 § 1 o.p. polegające na prowadzeniu postępowania w sposób podważający zaufanie obywateli do organów podatkowych, prowadzenie postępowania w sposób nieobiektywny, uwzględnienie okoliczności tylko na niekorzyść skarżącego przy pominięciu wszelkich okoliczności przemawiających na jego korzyść.

Skarżący wniósł o uchylenie decyzji organu I i II instancji w całości i umorzenie postępowania ewentualnie o uchylenie decyzji organu II instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

2.2. W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie.

2.3. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, uchylając zaskarżoną decyzję, wyjaśnił, że Skarżący uzyskał przychód, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ – c/ u.p.d.o.f., a sporna jest wysokość tego przychodu. Skarżący w toku postępowania oświadczył, że nie posiada żadnych faktur dotyczących nakładów poniesionych na nieruchomość, nie przedkładał ich także w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Sąd meriti wskazał, że dokumentacja w postaci faktur VAT jest jedynym materiałem dowodowym, w oparciu o który można uwzględnić wysokość nakładów, o których mowa w art. 22 ust. 6c i 6d u.p.d.o.f. W tym zakresie Sąd uznał zarzuty skargi za nieuzasadnione. Natomiast za zasadne Sąd uznał zarzuty Skarżącego dotyczące nieuwzględnienia przez organy obu instancji jego wydatków na ogrodzenie działki oraz brukowanie dojścia do domu i podjazdu w łącznej kwocie 5966, 55 zł, które to wydatki, zgodnie z pkt 2 umowy – zlecenia z 7 października 2017 r. zmieniły całkowitą cenę sprzedaży nieruchomości o wartość brutto prac zleconych tą umową. Istota sporu zdaniem WSA w Gliwicach dotyczyła w tym zakresie wykładni art. 21 ust. 1 pkt 131 oraz art. 21 ust. 25 pkt 1 u.p.d.o.f., a w szczególności, czy norma wynikająca z tych przepisów pozwala na uznanie w całości za wydatki poniesione na własne cele mieszkaniowe kosztu nabycia nieruchomości gruntowej, na której prócz budynku mieszkalnego znajduje się także ogrodzenie działki oraz brukowanie dojścia do domu i podjazdu. Uszczegółowienia własnych celów mieszkaniowych, o których stanowi art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f., ustawodawca dokonał m.in. w art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. a/ u.p.d.o.f., zgodnie z którym za wydatki poniesione na cele, o których mowa w ust. 1 pkt 131, uważa się wydatki poniesione na nabycie budynku mieszkalnego, jego części lub udziału w takim budynku, lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub udziału w takim lokalu, a także na nabycie gruntu lub udziału w gruncie albo prawa użytkowania wieczystego gruntu lub udziału w takim prawie, związanych z tym budynkiem lub lokalem. Za wydatki mieszkaniowe korzystające ze zwolnienia uznane zostały wydatki zarówno na nabycie budynku mieszkalnego, jak i wydatki na nabycie gruntu lub udziału w gruncie albo prawa użytkowania wieczystego gruntu lub udziału w takim prawie, związanych z tym budynkiem. Ponadto Sąd meriti wskazał, że omawiany przepis nawiązuje do cywilnoprawnej koncepcji z art. 48 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), zgodnie z którą do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne

rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania (zasada *superficies solo cedit*). Sąd *a quo* stwierdził, że powyższe regulacje pozwalają na uznanie za wydatki poniesione na własne cele mieszkaniowe również takich, które dotyczą nie tylko samej substancji mieszkaniowej, ale także gruntu (zarówno w postaci prawa własności, jak i prawa użytkowania wieczystego). Jeżeli budynki i budowle posadowione na działce gruntu służą celom mieszkaniowym, to nie ma podstaw do sztucznego wyodrębniania w ramach jednej transakcji nabycia nieruchomości odrębnie wartości gruntu, wartości budynku mieszkalnego oraz wartości ogrodzenia działki oraz brukowania dojścia do domu i podjazdu.

2.4. Również za zasadne Sąd uznał zarzuty Skarżącego dotyczące nieuwzględnienia przez organy obu instancji jego udokumentowanych kosztów nabycia nieruchomości w postaci opłaty za czynności notarialne. Odwołano się do treści art. 22 ust. 6c u.p.d.o.f. i wyjaśniono, że przepis ten nie zawiera ograniczenia jego stosowania do przypadków odpłatnego nabycia nieruchomości i zastosowanie znajduje do wszystkich sposobów nabycia nieruchomości, z zastrzeżeniem ust. 6d, który z kolei uszczegóławia przepis art. 22 ust. 6c u.p.d.o.f. w przypadkach nieodpłatnego nabycia. Za nieracjonalne należałoby uznać przyjęcie, że za koszty uzyskania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ – c/ uznawane są udokumentowane koszty nabycia nieruchomości poniesione przez spadkodawcę, a nie są uznawane udokumentowane koszty nabycia nieruchomości poniesione przez podatnika, o których stanowi art. 22 ust. 6c u.p.d.o.f. Z tych względów na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ i c/ p.p.s.a. WSA uchylił zaskarżoną decyzję.

3.1. Pełnomocnik organu podatkowego wniósł skargę kasacyjną i zaskarżył powyższy wyrok w całości, zarzucając mu naruszenie przepisów prawa materialnego tj.

1) art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a. w zw. z art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. a/ u.p.d.o.f. poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że w realiach sprawy wydatki poniesione na wykonanie ogrodzenia działki oraz brukowania dojścia do domu i podjazdu stanowią wydatki poniesione na realizację własnych celów mieszkaniowych, o których mowa w ww. przepisie, mimo że prace te zostały wykonane na podstawie innego niż nabycie nieruchomości stosunku prawnego (niezależnie od nabycia nieruchomości), podczas gdy wydatki te powinny zostać zakwalifikowane zgodnie z art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. d/ u.p.d.o.f.;

2) art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a. w zw. z art. 22 ust. 6c i ust. 6d u.p.d.o.f. poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że kosztem nabycia nieruchomości, w formie darowizny, jest opłata za czynności notarialne związane z tą darowizną.

Wskazując na powyższe naruszenia, pełnomocnik organu podatkowego wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Gliwicach w całości oraz orzeczenie co do istoty sprawy poprzez rozpatrzenie skargi na decyzję DIAS z dnia 30 grudnia 2022 r., tj. oddalenie skargi ewentualnie przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

3.2. Skarżący nie wniósł odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

4.1. Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie, choć jeden z zarzutów należy uznać za uzasadniony.

4.2. Organ interpretacyjny we wniesionej skardze kasacyjnej podniósł wyłącznie zarzuty naruszenia prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie wskazanych w niej przepisów u.p.d.o.f. Istota sporu w postępowaniu kasacyjnym koncentruje się na dwóch zagadnieniach. Pierwsze odnosi się do możliwości uznania za wydatki poniesione na własne cele mieszkaniowe przez podatnika, które dotyczą wybudowania na zakupionej działce ogrodu oraz wybrukowania dojścia do domu i podjazdu. Drugie odnosi się do możliwości ujęcia w kosztach uzyskania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ u.p.d.o.f. wydatku z tytułu opłaty wynagrodzenia na rzecz notariusza za dokonanie czynności notarialnej, czyli sporządzenie aktu notarialnego stanowiącego umowę darowizny. Z uzasadnienia skargi kasacyjnej wynika, że w rzeczywistości zarzuty te dotyczą naruszeniu prawa materialnego przez jego błędną wykładnię.

4.3. Za bezzasadne należy uznać zarzuty naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a. w zw. z art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. a/ u.p.d.o.f. Na wstępie należy zauważyć, że klasyfikując dokonane przez stronę wydatki na własne cele mieszkaniowe, organy podatkowe przyjęły, że stanowią one odpłatność poniesioną na budowę budynku mieszkalnego i zakwalifikowały je do zwolnienia z art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. d/ u.p.d.o.f., tak co do wydatków z tytułu zakupu od dewelopera budynku wraz z gruntem w kwocie 415 000 zł, jak i co do wydatków za dodatkowe prace budowlane i elektryczne, które również zostały wykonane przez dewelopera. Koncepcja ta nie została co do zasady podważona przez Sąd pierwszej instancji ani w warstwie prawa materialnego, ani co do ustaleń faktycznych. Jednakże z rozważań zamieszczonych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wynika, że zdaniem Sądu meriti Skarżący nabył od dewelopera nieruchomość gruntową wraz z budynkiem mieszkalnym oraz ogrodzeniem, wybrukowanym dojściem i podjazdem. WSA przyjął zatem, że są to wydatki określone w art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. a/ u.p.d.o.f. Zgodnie ze stanem faktycznym sprawy, który nie został podważony przez Sąd pierwszej instancji, z aktu notarialnego z 27 czerwca 2017 r., stanowiącego umowę deweloperską, wynika, że II-Inwestycje C. SA, zobowiązała się wybudować na działce gruntu dom jednorodzinny w zabudowie

blizniaczej i przenieść własność działki wraz z wybudowanym na niej budynkiem na rzecz podatnika za cenę 415000 zł. Prócz tego na mocy dodatkowej umowy zlecenia z 7 października 2017 r. Skarżący porozumiał się z deweloperem co do wykonania na tej nieruchomości dodatkowych prac budowlanych i elektrycznych za łączną kwotą 34 054,55 zł. W ramach tych prac ujęto także wykonanie ogrodzenia i brukowanie działki. Zdaniem organu podatkowego dopłata ta w łącznej kwocie 6 666,55 zł (przed bonifikatą), dotycząca tych ostatnich robót, nie mogła zostać zaliczona do wydatków na własne cele mieszkaniowe, gdyż nie spełnia dyspozycji zawartej w art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. d/ u.p.d.o.f. W szczególności wydatki nie wypełniają definicji budowy z art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.; dalej: p.d.). Stanowisko to należy uznać za nieprawidłowe. Co prawda WSA w Gliwicach, nie powołując ustaleń faktycznych, ani też przyjętej przez organy podatkowe wykładni przepisów prawa materialnego, nieprawidłowo odwołał się do regulacji wynikającej z art. 21 ust. 1 pkt 25 lit. a/ u.p.d.o.f., która dotyczy wydatków poniesionych na nabycie budynku mieszkalnego, a także na nabycie gruntu związanego z tym budynkiem. Trafnie jednak wskazał, że w takim przypadku wszystkie naniesienia na takim gruncie, jako części składowe nieruchomości, które służą prawidłowemu korzystaniu z budynku mieszkalnego, powinny być kwalifikowane jako mieszczące się w celu preferowanym przez ustawodawcę z art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. Mimo że stanowisko to odnosi się do innej normy prawnej, stwierdzić należy, że zaskarżony wyrok pomimo błędnego uzasadnienia w tej części odpowiada prawu. Za wydatki poczynione na budowę własnego budynku mieszkalnego należy uznać te, które dotyczą zagospodarowania terenu wokół tego budynku, o ile zlokalizowane są w obrębie działki, na której jest on posadowiony. Za wadliwie zaś należy uznać odwołanie do unormowania z art. 3 pkt 6 p.b. dotyczące definicji legalnej „budowy”. Definicja ta dotyczy ustawy Prawo budowlane i nie może być w prosty sposób transponowana do u.p.d.o.f., gdyż w tekście ustawy podatkowej nie zawarto takiego odesłania. Po wtóre odnosi się ona do obiektu budowlanego, przez który należy rozumieć na gruncie prawa budowlanego: budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych (art. 3 pkt 1 p.b.). Ponadto w art. 3 pkt 9 p.b. zawarto definicję urządzeń budowlanych, zgodnie z którą należy przez to rozumieć urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki. Wynika z tego, że ogrodzenie i brukowanie podjazdu oraz chodnika w znaczeniu normatywnym prawa budowlanego

ma zapewniać możliwość użytkowania m.in. budynku mieszkalnego. Jak wskazano zaś w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 grudnia 2010 r., II OSK 1974/10 (CBOSA), ogrodzenie, w przypadku istnienia budynku, stanowi urządzenie budowlane zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem i jest ono częścią obiektu budowlanego. Nie ma bowiem znaczenia fizyczne połączenie struktury ogrodzenia z bryłą budynku, gdyż definicja urządzenia budowlanego wymaga tylko, aby było ono związane z obiektem budowlanym funkcjonalnie, zapewniając możliwość użytkowania tego obiektu zgodnie z przeznaczeniem. Niezależnie jednak od tego, czy ogrodzenie jest budowane jako część obiektu budowlanego, czy też jako odrębny obiekt budowlany, mieści się zawsze w definicji obiektu budowlanego lub jego części. Dodatkowo wymaga podkreślenia, że ogrodzenie i podjazd po ich wykonaniu na danej działce nie stanowią odrębnego od gruntu przedmiotu własności, na co zwrócił uwagę Sąd *a quo*. Posługując się także wykładnią funkcjonalną należy uznać, że posadowienie ogrodzenia i wykonanie brukowanego podjazdu jest w drugiej dekadzie XXI wieku związane integralnie z budownictwem mieszkaniowym, tak jak instalacja odprowadzania wód deszczowych, brama garażowa, czy zewnętrzne gniazda elektryczne, które to wydatki zostały zaakceptowane przez organy podatkowe w ramach dodatkowych prac budowlanych i elektrycznych wykonanych na rzecz podatnika przez dewelopera. Ponadto w orzecznictwie wyrażano już stanowisko, że wydatki m.in. na ogrodzenie, parkingi, miejsca postojowe, drogi i chodnik ponoszone w ramach wspólnoty mieszkaniowej należy uznać za wydatki na cele mieszkaniowe w rozumieniu art. 21 ust. 1 pkt 131 w zw. z art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. d/ u.p.d.o.f. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 7 grudnia 2021 r., II FSK 794/19; 10 sierpnia 2021 r., II FSK 3598/18; 2 lipca 2021 r., II FSK 3752/18; CBOSA). Nie ma zatem przeszkód, aby takie same wydatki czynione na nieruchomość stanowiącą odrębną własność pojedynczej osoby fizycznej również uznawać za wydatki realizujące własny cel mieszkaniowy, gdyż dotyczą one zagospodarowania terenu okalającego budynek przeznaczony do zamieszkania. Jeżeli zatem urządzenia budowlane usytuowane na działce gruntu służą celom mieszkaniowym, to nie ma podstaw do sztucznego wyodrębniania ich wartości z kosztów budowy własnego budynku mieszkalnego w rozumieniu art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. d/ u.p.d.o.f. Wobec tego pogląd, że ogrodzenia i podjazdy wybudowane na działkach budowlanych nie służą zaspokojeniu potrzeb związanych z zamieszkiwaniem, jest stanowiskiem anachronicznym, które nie uwzględnia aktualnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i standardu wykańczania nie tylko budynków jednorodzinnych oraz właściwego rozumienia sposobu zaspokajania przez obywateli potrzeb mieszkaniowych. Wobec tego wydatki na wykonanie urządzeń budowlanych związanych z budynkiem mieszkalnym, jak ogrodzenie i podjazdy, zapewniające

bezpieczeństwo i poprawiające estetykę działki budowlanej, a przede wszystkim zapewniające możliwość jej użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, uznać należy w świetle art. 21 ust. 1 pkt 131 w zw. z art. 21 ust. 25 pkt 1 lit. d/ ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2032 ze zm.) za poniesione na własne cele mieszkaniowe.

4.4. Za zasadne zaś należy uznać zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące naruszenia art. 22 ust. 6c i ust. 6d u.p.d.o.f. Zgodnie z pierwszym ze wskazanych przepisów, w stanie prawnym obowiązującym w 2017 r., koszty uzyskania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ – c/, z zastrzeżeniem ust. 6d, stanowią udokumentowane koszty nabycia lub udokumentowane koszty wytworzenia, powiększone o udokumentowane nakłady, które zwiększyły wartość rzeczy i praw majątkowych, poczynione w czasie ich posiadania. Z kolei stosownie do art. 22 ust. 6d u.p.d.o.f. za koszty uzyskania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ – c/, nabytych w drodze spadku, darowizny lub w inny nieodpłatny sposób, uważa się udokumentowane nakłady, które zwiększyły wartość rzeczy i praw majątkowych, poczynione w czasie ich posiadania oraz kwotę zapłaconego podatku od spadków i darowizn w takiej części, w jakiej wartość zbywanej rzeczy lub prawa przyjęta do opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn odpowiada łącznej wartości rzeczy i praw majątkowych przyjętej do opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn. W ocenie Sądu pierwszej instancji art. 22 ust. 6c u.p.d.o.f. nie zawiera ograniczenia jego stosowania do przypadków odpłatnego nabycia nieruchomości i zastosowanie znajduje do wszystkich sposobów nabycia nieruchomości, a art. 22 ust. 6d u.p.d.o.f. dodatkowo uszczegóławia przepis art. 22 ust. 6c u.p.d.o.f. w przypadkach nieodpłatnego nabycia. Błąd w wykładni tego przepisu dokonanej przez Sąd *a quo* polega przede wszystkim na przyjęciu założenia, że do kosztów uzyskania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości nabytych w drodze darowizny zastosowanie znajduje norma, którą należy zrekonstruować w oparciu o dwie wskazane powyżej jednostki redakcyjne art. 22 u.p.d.o.f. Tymczasem z samej systematyki art. 22 u.p.d.o.f. wynika, że jego kolejne ustępy w znacznym stopniu modyfikują ogólną regułę dotyczącą adekwatnego związku przyczynowo-skutkowego kosztu uzyskania z przychodem z danego źródła zapisaną w ust.1. Systematyka art. 22 u.p.d.o.f. wskazuje zatem, że zasada ogólna dotycząca kwalifikowania danego kosztu uzyskania przychodu z art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f. doznaje wyjątku i ograniczeń w kolejnych jednostkach redakcyjnych. W przypadku kosztów uzyskania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ – c/ u.p.d.o.f. ustawodawca dodatkowo różnicuje możliwość rozpoznania kosztów uzyskania przychodów od sposobu nabycia nieruchomości i innych praw majątkowych na nieruchomościach. Wpierw ustanowiono ogólną regułę dotyczącą kosztów, którą poprzez

zastrzeżenie stosowania art. 22 ust. 6d u.p.d.o.f. zmieniono w tym ostatnim przepisie. Należy zauważyć, że w obydwu jednostkach redakcyjnych, tj. w ust. 6c oraz ust. 6d powtórzono zapis o tym, że kosztem uzyskania mogą być „udokumentowane nakłady, które zwiększyły wartość rzeczy i praw majątkowych, poczynione w czasie ich posiadania”. Gdyby art. 22 ust. 6d u.p.d.o.f. miał stanowić uzupełnienie zapisu z art. 22 ust. 6c u.p.d.o.f., zbędne byłoby powtarzanie tej frazy w obydwu przepisach stanowiących dwie jednostki redakcyjne. Ponadto należy zauważyć, że począwszy od 1 stycznia 2019 r. przepis art. 22 ust. 6d u.p.d.o.f. zmienił swoje brzmienie i został rozszerzony katalog wydatków, które mogą stanowić koszty uzyskania przychodu z tytułu odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ – c/, nabytych w drodze spadku, darowizny lub w inny nieodpłatny sposób. Dopiero w tym katalogu znalazł się zapis o udokumentowanych kosztach nabycia lub wytworzenia poniesionych przez spadkodawcę, na co wskazał Sąd pierwszej instancji. Dodatkowo należy wskazać, że w art. 22 ust. 6e u.p.d.o.f. znalazł się zapis mówiący o tym, że wysokość nakładów, o których mowa w ust. 6c i 6d, ustala się na podstawie faktur VAT w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług oraz dokumentów stwierdzających poniesienie opłat administracyjnych. Ustawodawca zatem traktuje rozłącznie koszty uzyskania przychodów w przypadku odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ – c/ u.p.d.o.f., konsekwentnie wyodrębniając unormowanie odnoszące się do sposobu nabycia nieruchomości i praw majątkowych. Tym samym za uprawniony należy uznać pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2022 r., II FSK 2658/19 (CBOSA), że art. 22 ust. 6c u.p.d.o.f. ma zastosowanie wówczas, gdy zbywane nieruchomości i prawa majątkowe zbywca nabył w sposób odpłatny, zaś art. 22 ust. 6d u.p.d.o.f. – gdy nieruchomości te i prawa majątkowe nabył w drodze spadku, darowizny lub inny nieodpłatny sposób. Zatem to sposób nabycia ma istotne znaczenie dla prawidłowego ustalenia kosztów uzyskania przychodów w przypadku określenia zobowiązania podatkowego ze źródła przychodów, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/ – c/ u.p.d.o.f.

4.5. Przytoczona wadliwość stanowiska wyrażonego przez Sąd pierwszej instancji, wobec uznania, że słusznie decyzja DIAS została uchylona, nie może doprowadzić do uwzględnienia skargi kasacyjnej. Jak wynika z art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, między innymi wówczas, gdy zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. Ponieważ przepisy p.p.s.a. nie przewidują możliwości zaskarżania samego uzasadnienia orzeczenia sądu administracyjnego pierwszej instancji, tak w całości, jak i w części, zmianę wyrażonej w uzasadnieniu takiego orzeczenia, niekorzystnej dla strony wnoszącej skargę kasacyjną oceny prawnej, może ona uzyskać w drodze zaskarżenia całego orzeczenia. W takiej sytuacji, weryfikując zasadność przesłanek rozstrzygnięcia, na których oparł się Wojewódzki

Sąd Administracyjny, Naczelny Sąd Administracyjny może orzec na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a., taką skargę kasacyjną wprawdzie oddalając, ale weryfikując motywy rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego, w tym wyrażoną w nim ocenę prawną oraz wskazania co do dalszego postępowania (por. np. wyrok NSA z 3 października 2017 r., II FSK 2331/15, CBOSA). Dlatego też w ponownie prowadzonym postępowaniu, DIAS będzie związany oceną prawną co do sposobu ustalenia kosztów postępowania, wyrażoną w niniejszym uzasadnieniu, tak jak to przewiduje art. 153 p.p.s.a., z pominięciem zakwestionowanego stanowiska wyrażonego przez WSA w Gliwicach w zaskarżonym wyroku.

4.6. Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł o kosztach postępowania kasacyjnego, gdyż w przypadku oddalenia skargi kasacyjnej, zgodnie z art. 204 p.p.s.a. obowiązek zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego obciąża wnoszącego ten środek zaskarżenia. Ewentualna możliwość zasądzenia kosztów na rzecz DIAS miałyby miejsce jedynie wówczas, gdyby wyrok WSA w Gliwicach został uchylony (art. 203 pkt 2 p.p.s.a.). Koszty postępowania kasacyjnego na rzecz organu w przypadku oddalenia skargi kasacyjnej zasądzone są wówczas, gdy zaskarżono skargą kasacyjną wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę (art. 204 pkt p.p.s.a.). Przepisy p.p.s.a. nie przewidują natomiast zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz podmiotu, którego argumentacja została wprawdzie w części uwzględniona, jednak skarga kasacyjna podlegała oddaleniu.

12

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 7 sierpnia 2024 r.
(II OSK 1298/23)

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Siegień (sprawozdawca)
Sędziowie: *del.* WSA Piotr Broda, NSA Tomasz Zbrojewski

Zakres podmiotowy postępowania, o którym mowa w art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000), wyznacza co do zasady treść przepisów materialnoprawnych obowiązujących w dacie wydawania kwestionowanej w tym trybie decyzji, a w przypadku postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego – art. 59 ust. 7 ustawy

z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351). Uchylenia decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w trybie art. 155 k.p.a. nie może żądać osoba, która nie brała udziału w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie, jeżeli nie zachodzą dodatkowe przesłanki uzasadniające rozszerzenie katalogu stron ustalonego w art. 59 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane.

Naczelny Sąd Administracyjny u z n a ł na podstawie art. art. 188 w zw. z art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.) skargę kasacyjną (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Kr 1513/22 w sprawie ze skargi Z.K., M.K., R.K., B.K. na postanowienie (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w (...) z dnia 10 listopada 2022 r. znak (...) w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania, u c h y ł i ł zaskarżony wyrok i o d d a ł i ł skargę oraz na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 powyższej ustawy. z a s ą d z i ł od Z.K., M.K., R.K., B.K. solidarnie na rzecz (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w (...) osiemset dwadzieścia złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

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

Wyrokiem z 16 lutego 2023 r., II SA/Kr 1513/22 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, po rozpoznaniu skargi Z.K., M.K., R.K. oraz B.K. na postanowienie (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w (...) z 10 listopada 2022 r. w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania, uchylił zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie organu pierwszej instancji.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym.

Zaskarżonym postanowieniem z 10 listopada 2022 r. Wojewoda (...) po rozpatrzeniu zażaleń B.K. i R.K. oraz M.K. i Z.K. na postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Z. z 2 sierpnia 2022 r., którym po rozpatrzeniu wniosku B.K., R.K., Z.K. i M.K. z 13 lipca 2022 r., na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., odmówiono wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie uchylenia pozwolenia na użytkowanie pensjonatu zlokalizowanego w Z. – utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

W uzasadnieniu postanowienia organ drugiej instancji wskazał, że przepis art. 59 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.; dalej: p.b.) zawęża krąg podmiotów mogących być stroną postępowania w stosunku do definicji strony wynikającej z art. 28 k.p.a. Podmiotem

tym może być tylko inwestor, co w konsekwencji wyłącza możliwość uzyskania statusu strony przez inne podmioty, chociażby miały one interes prawny w innych postępowaniach dotyczących inwestycji objętej decyzją o pozwoleniu na użytkowanie, np. o wydanie pozwolenia na budowę. Organ powołał się na prawomocny wyrok WSA w Krakowie z 26 lutego 2016 r. II SA/Kr 1496/15, z którego wynika, że inwestor zrealizował inwestycję na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, która zobowiązywała go przed przystąpieniem do użytkowania obiektu do wystąpienia z wnioskiem o uzyskanie pozwolenia na jego użytkowanie. Bezsporne jest, że inwestor nie wybudował obiektu objętego wnioskiem samowolnie. W przedmiotowej sprawie istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego nigdy nie zostało stwierdzone. Obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie nałożono w trybie zwyczajnym – w pozwoleniu na budowę, inwestor sam złożył wniosek o wydanie pozwolenia, a pracownicy organu nadzoru budowlanego przeprowadzili obowiązkową kontrolę, w czasie której nie stwierdzili istotnych odstępstw. W takiej sytuacji, na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie, nie występuje szczególna potrzeba zwiększenia zakresu gwarancji i ochrony prawnej podmiotów poza tym, który wyznacza art. 59 ust. 7 p.b. Ograniczenie to rozciąga się również na postępowania prowadzone w trybach nadzwyczajnych, dotyczących decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W postępowaniach tych stroną postępowania również może być tylko i wyłącznie inwestor, ewentualnie organ w przypadku wszczęcia postępowania z urzędu w stosunku do decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W przedmiotowej sprawie zatem wystąpił oczywisty brak przymiotu strony Z.K., M.K., B.K. i R.K., wobec powyższego zasadne w ocenie organu było wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził natomiast, że wniosek złożony przez skarżących pismem z 13 lipca 2022 r. nie był wnioskiem o wydanie pozwolenia na użytkowanie, lecz wnioskiem o uchylenie decyzji warunkowej o pozwoleniu na użytkowanie – a to zupełnie odmienne postępowania. Skoro ograniczenie kręgu stron postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na użytkowanie jest wyjątkiem od zasady wynikającej z art. 28 k.p.a., to nie należy i nie jest dopuszczalna rozszerzająca interpretacja tego wyjątku (*exceptiones non sunt extendendae*). A skoro tak, to zdaniem Sądu pierwszej instancji, niedopuszczalne było uznanie *a priori* w oparciu o przepis art. 59 ust. 7 p.b., że skarżącym nie przysługuje status strony w niniejszym postępowaniu, i na tej podstawie wydanie w oparciu o art. 61a k.p.a. postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że dokładnego wyjaśnienia wymagało w realiach niniejszej sprawy zbadanie istnienia interesu prawnego, determinującego przypisanie statusu strony umożliwiającego skuteczne wszczęcie postępowania w przedmiotowej sprawie. Zbadać zatem należy, w ocenie Sądu pierwszej

instancji, czy jakikolwiek przepis prawa wiąże sposób zagospodarowania działki sąsiedniej (tj. działki skarżących) z faktem powstania obiektu na działce inwestora i uzyskania pozwolenia na użytkowanie tego obiektu w określony sposób i na określonych warunkach, a jeśli tak, to wówczas właściciel tejże działki sąsiedniej ma prawo żądać sprawdzenia przez organ, czy zamierzona inwestycja nie ogranicza jego prawa do zgodnego z prawem zabudowania działki będącej jego własnością bądź korzystania z prawa własności – w sytuacji gdy postawione były warunki pozwolenia na użytkowanie takiego obiektu. Sprawdzić należy, czy warunki te zostały spełnione, czy też nie, oraz to, czy spełnienie tych warunków lub brak ich spełnienia oddziałuje na prawa właścicieli nieruchomości sąsiedniej, bo tylko wtedy będzie można stwierdzić, czy po stronie tychże właścicieli istnieje interes prawny uzasadniający status strony, czy też takiego interesu brak. W tej więc sytuacji, aby zbadać istnienie lub brak istnienia po stronie skarżących interesu prawnego konieczne jest, w ocenie Sądu pierwszej instancji, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w tym zakresie i niedopuszczalne było wydanie postanowienia w tym zakresie na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., gdzie warunkiem zastosowania tego przepisu jest oczywisty brak przymiotu strony zgłaszającego określone żądanie. Przesądzenie o istnieniu lub braku istnienia interesu prawnego po stronie skarżących w innych postępowaniach dotyczących realizacji obiektu przy ul. N. (...) w Z. nie przekłada się automatycznie na rozstrzygnięcie tej kwestii w niniejszym postępowaniu.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w (...), zaskarżając wyrok w całości i zarzucając mu:

I. Na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), naruszenie prawa materialnego:

– art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a. w zw. art. 28 ust. 2 p.b. i w zw. z art. 59 ust. 7 tej ustawy oraz w zw. z art. 61a/ k.p.a. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że niedopuszczalne było uznanie *a priori* w oparciu o przepis art. 59 ust. 7 p.b., że skarżącym nie przysługuje status strony w postępowaniu w sprawie uchylenia decyzji o pozwoleniu na budowę oraz że dodatkowego wyjaśnienia wymaga zbadanie interesu strony umożliwiającego skuteczne wszczęcie postępowania w przedmiotowej sprawie, a przesądzenie o istnieniu lub braku istnienia interesu prawnego po stronie skarżących w innych postępowaniach dotyczących realizacji przedmiotowego obiektu nie przekłada się automatycznie na rozstrzygnięcie tej kwestii w niniejszym postępowaniu, podczas gdy ograniczenie kręgu stron postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie ma szeroki zakres pojęciowy, co oznacza również sprawę prowadzoną w ramach postępowania nadzwyczajnego, jakim jest uchylenie decyzji w trybie art. 155 k.p.a.;

– art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a. w zw. z art. 61a i art. 155 k.p.a. poprzez błędną interpretację polegającą na uznaniu, że przymiot strony w postępowaniu o uchylenie decyzji w trybie art. 155 k.p.a. bada się dopiero po wszczęciu postępowania, podczas gdy w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 155 k.p.a. katalog stron jest w istocie powielany (tożsamy) za decyzją pierwotną wydaną w trybie zwykłym i nie może podlegać w tym postępowaniu weryfikacji, z wyjątkiem następstwa prawnego stron postępowania zwykłego.

II. Na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie prawa procesowego, a mianowicie:

– art. 153 i 170 p.p.s.a. poprzez nieuwzględnienie oceny prawnej wyrażonej w wydanym w sprawie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 26 lutego 2016 r., II SA/Kr 1496/15 oraz przyjęcie, że przesądzenie braku istnienia interesu prawnego po stronie Skarżących w postępowaniu w przedmiocie udzielenia pozwolenia na użytkowanie nie przekłada się automatycznie na rozstrzygnięcie tej kwestii w postępowaniu w przedmiocie uchylenia decyzji o pozwoleniu na użytkowanie;

– art. 151 p.p.s.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na tym, że art. 151 p.p.s.a. nie został zastosowany, mimo że w stanie faktycznym i prawnym sprawy zaistniały podstawy do jego zastosowania i oddalenia skargi.

Wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, zasądzenie kosztów postępowania, ewentualnie o uchylenie wyroku i oddalenie skargi. Strona skarżąca zrzekła się rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie.

W sporządzonej osobiście odpowiedzi na skargę kasacyjną, Z.K., M.K., R.K. oraz B.K. wniesli o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. W analizowanej sprawie przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego wskazane enumeratywnie w art. 183 § 2 p.p.s.a., nie występują. Z tego względu Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpoznaniu sprawy był związany granicami skargi kasacyjnej.

Skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwione podstawy.

W procesie inwestycyjno-budowlanym katalog stron został uregulowany w sposób zróżnicowany w zależności od etapu tego procesu. Ustawodawca korzysta zarówno z regulacji kodeksowej art. 28 k.p.a., jak również wprowadza własne rozwiązania, które mają na celu ograniczenie liczby podmiotów biorących udział w postępowaniach związanych z projektowaniem, budową, utrzymaniem i rozbiórką obiektu budowlanego. Jakkolwiek w zamyśle ustawodawcy leży w ten sposób uproszczenie i przyspieszenie procesu budowlanego

(por. S. Zwolak, Glosa do wyroku NSA z 31 sierpnia 2017 r., II OSK 3025/15, „Studia Prawnicze KUL”, 2018 nr 1(73), s. 118), w efekcie dochodzi do znacznego zróżnicowania kręgu podmiotów legitymowanych do wzięcia udziału w konkretnych postępowaniach budowlanych, a nawet w niektórych przypadkach do modyfikacji struktury podmiotowej w obrębie tej samej kategorii postępowania w zależności od warunków stanu faktycznego. Sytuacja ta jest źródłem problemów interpretacyjnych, dostrzegalnych w orzecznictwie sądów administracyjnych. W doktrynie i orzecznictwie wiele miejsca poświęca się zagadnieniu stron postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę, tymczasem wyjątkowo niejednoznaczna oraz charakteryzująca się brakiem jednolitości w orzecznictwie sądowoadministracyjnym jest modyfikacja dotycząca stron postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie, i to jakkolwiek literalna treść art. 59 ust. 7 p.b. nie nastręcza trudności interpretacyjnych. Zgodnie z art. 59 ust. 7 p.b. stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor. Mimo że celem ustawodawcy przy wprowadzeniu przepisu art. 59 ust. 7 p.b. było takie ukształtowanie procedury, by przyczyniła się ona do zapewnienia szybkości procesu inwestycyjnego, w praktyce w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie mamy do czynienia ze zróżnicowaniem sytuacji procesowej osób trzecich zależnie od przedmiotu tego postępowania (por. D. Paweł, *Strony postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, PPP 2012/5/7–15).

W związku ze sformułowanymi w zaskarżonym wyroku zaleceniami odnośnie do sposobu weryfikacji statusu stron przedmiotowego postępowania przez organy, należy wyjść od zaakcentowania potrzeby wyraźnego rozgraniczenia kręgu stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę oraz w sprawie pozwolenia na użytkowanie. Wymaga odnotowania, że z uwagi na treść art. 59 ust. 7 p.b., który zawęża strony postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie wyłącznie do inwestora, nie powinno budzić wątpliwości, że co do zasady ochronę praw osób trzecich ustawodawca zagwarantował na wcześniejszym etapie procesu inwestycyjnego, tj. w toku ubiegania się o pozwolenie na budowę. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 2 p.b. do stron postępowania zalicza się obok inwestora także właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości znajdujących się na obszarze oddziaływania obiektu. Art. 28 ust. 2 p.b. stanowi przepis (...), który może mieć zastosowanie jedynie w sprawach dotyczących pozwolenia na budowę, co wyłącza możliwość posłużenia się jego treścią w sprawach pozwolenia na użytkowanie. Stąd też na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie nie ma znaczenia wyznaczony obszar oddziaływania inwestycji (art. 3 pkt 20 p.b.), służący ustalaniu stron postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę. Z tego powodu należy zauważyć, że błędna jest ocena prawna wyrażona w zaskarżonym wyroku, że dokładnego wyjaśnienia

w sprawie niniejszej wymagało, czy jakkolwiek przepis prawa wiąże sposób zagospodarowania działki sąsiedniej (tj. działki skarżących) z faktem powstania obiektu na działce inwestora, oraz czy zamierzona inwestycja nie ogranicza prawa właściciela działki sąsiedniej do zgodnego z prawem z niej korzystania, ponieważ to status strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, a nie pozwolenia na użytkowanie, wynika z potrzeby ustalenia w postępowaniu administracyjnym zakresu oddziaływania inwestycji w powiązaniu z konkretnymi przepisami regulującymi dopuszczalne granice jej oddziaływania. Abstrahując nawet od tego zastrzeżenia, podnieść należy, że rolą sądu administracyjnego, którego ustrojowym zadaniem jest kontrola działania administracji publicznej, w żadnym przypadku nie może być zlecenie organom ustalenia, czy w obowiązującym porządku prawnym istnieje „jakakolwiek” norma prawna, z której wywieść należy status strony postępowania przy zaniechaniu poczynienia własnych rozważań w tym zakresie. W zaskarżonym wyroku Sąd pierwszej instancji zaniechał *de facto* poczynienia własnej analizy prawnej determinującej przyznanie bądź odmowę przyznania statusu strony wnioskujących o uchylenie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, uchylając się zarówno od dokonania wykładni art. 59 ust. 7 p.b., art. 155 k.p.a., jak również powoływanego przez skarżących art. 162 § 2 k.p.a. Nie spełnia tego wymogu powoływanie się na orzeczenia i interpretacje art. 59 ust. 7, tym bardziej bez przywołania ich treści. W tej sytuacji zatem doszło do naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. W orzecznictwie bowiem wskazuje się, że do naruszenia tego przepisu może dojść w szczególności w sytuacji, w której uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie zawiera oceny prawnej sądu co do istoty sprawy, której dotyczy skarga, a w sprawie niniejszej jest nią ocena przymiotu strony wnoszących o uchylenie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (np. wyrok NSA z 18 kwietnia 2024 r., II GSK 238/21). Sąd pierwszej instancji abstrahuje przy tym od tego, że postępowanie wyjaśniające, które zdaniem Sądu pierwszej instancji wymaga przeprowadzenia w zakresie ustalenia istnienia lub braku po stronie skarżących interesu prawnego, prowadzone jest w zakresie stanu faktycznego, nie zaś prawnego.

Po drugie, odnosząc się już *stricte* do katalogu stron postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie, należy uwzględnić jego niejednorodny charakter. W sytuacji gdy uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie stanowi realizację drugiego etapu legalnie prowadzonego postępowania legalizacyjnego lub też postępowanie dotyczy jednego z trybów nadzwyczajnych tak wydanej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, za stronę postępowania uznaje się, w myśl regulacji zawartej w art. 59 ust. 7 p.b., wyłącznie inwestora. Natomiast w sytuacji gdy konieczność uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie stanowi element postępowania legalizacyjnego i została nałożona na inwestora na podstawie art. 49 ust. 5 albo art. 51 ust. 4 p.b., stronami postępowania są osoby wymienione w art. 28 k.p.a., a więc osoby, których interesu prawnego dotyczy prowadzone

postępowanie (P. Daniel, *op. cit.*). Proceduralne zawężenie kręgu podmiotów postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie do jednej tylko strony (inwestora) jest skutkiem i wynikiem legalnego postępowania inwestora, który przystępując do użytkowania obiektu ma wykazać wykonanie inwestycji zgodnie z pozwoleniem. Zupełnie inna przedmiotowo, a także podmiotowo, ma zaś miejsce sytuacja, kiedy decyzja o zezwoleniu na użytkowanie obiektu jest efektem niezgodnego z prawem zachowania się inwestora. Dyspozycja art. 59 ust. 7 p.b. ma zastosowanie tylko w stanie prawnym i faktycznym, w którym inwestor uprzednio uzyskał pozwolenie na budowę, a następnie realizuje proces budowlany zgodnie z pozwoleniem. Tylko w takim przypadku można uznać, że interesy innych podmiotów, które były ekspozowane i podlegały ocenie we wcześniejszych etapach szeroko pojmowanego procesu budowlanego nie zostaną naruszone. Istotne odstępianie od warunków pozwolenia na budowę skutkuje naruszeniem warunków pozwolenia i w konsekwencji może naruszać interesy innych osób, dlatego potrzebna jest procesowa gwarancja ochrony tych interesów (por. wyrok NSA z 29 października 2008 r., II OSK 1174/07).

W konkluzji należy stwierdzić, że art. 59 ust. 7 p.b. ma charakter *lex specialis* w stosunku do art. 28 k.p.a. Jeżeli inwestor może wykazać wykonanie inwestycji zgodnie z pozwoleniem na budowę, to tylko z art. 59 ust. 7 p.b. wynika interes prawny do bycia stroną postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie.

Zwrócić należy uwagę, że w niniejszej sprawie nie występuje szczególna potrzeba zwiększenia zakresu gwarancji i ochrony prawnej podmiotów poza tym, który wyznacza art. 59 ust. 7 p.b. Inwestor zrealizował inwestycję na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, a zatem nie w warunkach samowoli budowlanej. Obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie został nałożony w trybie zwyczajnym – w pozwoleniu na budowę, inwestor sam złożył wniosek o wydanie pozwolenia, a pracownicy organu nadzoru budowlanego przeprowadzili obowiązkową kontrolę, w czasie której nie stwierdzili istotnych odstępstw. Państwo K. nie byli stronami postępowania w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie – postępowanie odwoławcze od decyzji o pozwoleniu na użytkowanie zostało umorzone z tej przyczyny, że nie przysługiwał im indywidualny interes prawny w tym postępowaniu. Status strony postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie miał wyłącznie inwestor, co zostało prawomocnie przesądzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 26 lutego 2016 r., II SA/Kr 1496/15.

Kluczowe w tej sprawie jest, że przepis art. 59 ust. 7 p.b. znajduje zasadniczo swoje zastosowanie również w przypadku postępowań nadzwyczajnych dotyczących decyzji w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie. Zwrot „w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie” ma szeroki zakres pojęciowy i należy uznać, że nie jest on tożsamy z wąsko ujętym sformułowaniem „postępowania

w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie”. Konsekwentnie, „sprawa pozwolenia na użytkowanie” oznacza również sprawę prowadzoną w ramach postępowania nadzwyczajnego. Sprawa pozwolenia na użytkowanie nie obejmuje wyłącznie postępowania zmierzającego do wydania decyzji w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie, ale obejmuje również postępowanie zmierzające do wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej. W przypadku uruchomienia trybów nadzwyczajnych zmierzających do wzruszenia decyzji organu architektoniczno-budowlanego w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie może za stronę postępowania zostać uznany wyłącznie inwestor, co wyklucza możliwość ochrony interesu prawnego przez osoby trzecie (por. P. Daniel, *op. cit.*). Pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku. Jeżeli więc prawo materialne daje określonemu podmiotowi podstawę do wykazania w danym postępowaniu jego interesu prawnego lub obowiązku, to przesądza to o jego przymocie jako strony tego postępowania (por. uchwałę NSA z 26 listopada 2001 r., OPK 19/01, ONSA 2002, nr 2, poz. 68). W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie takim właśnie przepisem prawa materialnego, w rozumieniu art. 28 k.p.a., jest art. 59 ust. 7 p.b. Również w postępowaniach nadzwyczajnych normą materialnoprawną określającą krąg stron postępowania jest art. 59 ust. 7 p.b. Mogą jednak w oznaczonym stanie faktycznym wystąpić takie przypadki, w których w interesie prawnym innego podmiotu niż inwestor będzie podważenie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego. Przepis ten nie znajduje zastosowania w przypadku postępowania nadzwyczajnego wówczas, jeżeli zmierza ono do wzruszenia decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wydanej w trybie postępowania legalizacyjnego. Jak wyjaśniono w wyroku NSA z 17 września 2008 r., II OSK 1077/07, przyjęcie, że art. 59 ust. 7 p.b. wyklucza wznowienie postępowania na wniosek innego podmiotu niż inwestor, w odniesieniu do decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, w sytuacji gdy inwestor realizował pozwolenie na budowę z istotnymi odstępstwami, a wnioskodawca brał udział w postępowaniach przed organami nadzoru budowlanego zakończonych decyzją wydaną na podstawie art. 59 p.b., nie odpowiada prawu.

W tej sprawie istotą problemu jest wykładnia art. 59 ust. 7 p.b. w powiązaniu z art. 155 k.p.a. (przy trybie postępowania przyjętym przez organy), [ewentualnie] art. 162 § 2 k.p.a., uwzględniając tryb wskazywany przez stronę skarżącą. Wyjść należy od tego, że postępowanie w trybie art. 155 k.p.a. jest również postępowaniem nadzwyczajnym. Istotą postępowania w trybie art. 155 k.p.a. jest sprawdzenie, czy w ustalonym stanie faktycznym i prawnym istnieją szczególnie przesłanki, które przemawiałyby za uchyleniem lub zmianą decyzji ostatecznej. Prawna możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. uwarunkowana jest prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego

oraz z udziałem tych samych stron. Postępowanie weryfikacyjne prowadzone na podstawie art. 155 jest postępowaniem w takiej samej sprawie administracyjnej w znaczeniu materialnym, co sprawa rozstrzygnięta weryfikowaną decyzją. Dopóki mamy do czynienia z takimi samymi prawami i obowiązkami tych samych podmiotów, ukształtowanymi obowiązującą decyzją, z tym samym lub zachowującym ciągłość regulacji stanem prawnym i niezmienionym w kwestiach prawnie istotnych stanem faktycznym, dopóty można mówić o takiej samej sprawie administracyjnej w znaczeniu materialnoprawnym. Instytucja z art. 155 k.p.a. jest zatem co do zasady skierowana tylko do tych stron postępowania, które brały już udział w postępowaniu zwieńczonym decyzją ostateczną. Ponieważ przedmiotem postępowania, o którym mowa w art. 155 k.p.a., jest decyzja ostateczna, dlatego stroną tego postępowania jest tylko ten, czyjego interesu prawnego dotyczyło postępowanie zakończone tą decyzją, nie zaś każdy, kto chciałby, aby doszło do zmiany ostatecznej decyzji. Wynika to z faktu, że krąg uczestników postępowania został już ustalony w postępowaniu prowadzonym w trybie zwykłym i jedynie do nich odnoszą się skutki, o których mowa w art. 155 k.p.a. Zmiana podmiotowa stron w tym postępowaniu wychodzi zatem poza zakres uprawnień organu wynikających z art. 155 k.p.a. i tym samym jest niedopuszczalna (por. wyrok NSA z 26 listopada 2010 r., I OSK 1544/10). Ze względu na wymóg tożsamości spraw, zakres podmiotowy postępowania prowadzonego w trybie art. 155 k.p.a. powinien być ustalany na podstawie norm prawa materialnego, w oparciu o które wydano w trybie zwykłym decyzję pierwotną (T. Judecki, *Strona postępowania administracyjnego w sprawie zmiany, w trybie art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego, decyzji z zakresu gospodarki odpadami*, NZS 2012/5/76). Zakres podmiotowy postępowania, o którym mowa w art. 155 k.p.a., wyznacza co do zasady treść przepisów materialnoprawnych obowiązujących w dacie wydawania kwestionowanej w tym trybie decyzji, a w przypadku postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego art. 59 ust. 7 p.b. Uchylenia decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w trybie art. 155 k.p.a. nie może żądać osoba, która nie brała udziału w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie, jeżeli nie zachodzą dodatkowe przesłanki uzasadniające rozszerzenie katalogu stron ustalonego w art. 59 ust. 7 p.b.

W rozpoznawanej sprawie należy zauważyć, że choć we wniosku o uchylenie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wnioskodawcy powoływali się na podstawę prawną z art. 162 § 2 k.p.a., organy orzekające w sprawie rozpatrywały wniosek w trybie z art. 155 k.p.a. Okoliczność ta nie ma jednak rozstrzygającego znaczenia w tej sprawie, jako że również w odniesieniu do katalogu stron postępowania z art. 162 § 2 k.p.a. aktualne są rozważania, że użyty w art. 59 ust. 7 p.b. zwrot „sprawa pozwolenia na użytkowanie” obejmuje również sprawę uchylenia decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, prowadzoną

w ramach postępowania na podstawie art. 162 § 2 k.p.a. Artykuł 59 ust. 7 p.b. ma zatem zastosowanie nie tylko w postępowaniu zwykłym w przedmiocie wydania pozwolenia na użytkowanie, ale także w postępowaniu, o którym mowa w art. 162 § 2 k.p.a., jeżeli postępowanie to dotyczy pozwolenia na użytkowanie.

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a., ponieważ skarżący kasacyjnie zrzekł się rozprawy, a strona przeciwna, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia odpisu środka zaskarżenia, nie zażądała jej przeprowadzenia.

Z tych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji na podstawie art. 188 w zw. z art. 151 p.p.s.a. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.

13

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 13 sierpnia 2024 r.
(II OSK 1637/23)

Przewodniczący: sędzia NSA Jacek Chlebny

Sędziowie: del. WSA Mirosław Gdesz, NSA Robert Sawuła (sprawozdawca)

Organ architektoniczno-budowlany rozpoznający w trybie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.) wniosek o przeniesienie pozwolenia na budowę obejmującego budynek w zabudowie zagrodowej, oceniając oświadczenie nowego inwestora o przejęciu warunków zawartych w decyzji o pozwoleniu na budowę, jest uprawniony do zweryfikowania czy planowana zabudowa wchodzić będzie w skład gospodarstwa rolnego nowego inwestora.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935) skargę kasacyjną R.L. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Kr 57/23 w sprawie ze skargi R.L. na decyzję Wojewody Małopolskiego z dnia 28 listopada 2022 r. znak (...) w przedmiocie odmowy przeniesienia decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę.

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

1. Wyrokiem z 14 marca 2023 r., II SA/Kr 57/23, Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Krakowie oddalił skargę R.L. na decyzję Wojewody Małopolskiego z 28 listopada 2022 r. znak (...) w przedmiocie odmowy przeniesienia decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę. Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

2.1. Jak wynika z ustaleń sądu wojewódzkiego, R.L. (skarżący) wystąpił do Starosty T. o przeniesienie na niego decyzji tegoż organu nr (...) z 26 października 2021 r. zatwierdzającej projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany i udzielającej W.P. (dotychczasowy inwestor) pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego, jednorodzinnego oraz budynku gospodarczego w zabudowie zagrodowej wraz z urządzeniami budowlanymi i infrastrukturą towarzyszącą na działce nr (...) w (...) (decyzja o pozwoleniu).

2.2. Wyrokując w sprawie II SA/Kr 57/23 kolejno wskazano, że decyzją z 5 lipca 2022 r. Starosta T. (organ I instancji) odmówił przeniesienia ww. decyzji o pozwoleniu na budowę, wskazując, że wnioskujący nie posiada uprawnień rolnika, a w przypadku działki siedliskowej decyzja o pozwoleniu na budowę może być wydana i przeniesiona jedynie w stosunku do rolnika. Jak wskazał organ powiatowy, powodem wydania odmownego rozstrzygnięcia było zapobieżenie obejściu przepisów prawa poprzez użytkowanie gruntu w sposób inny, niż rolniczy, wbrew przepisom ustawy z dnia 3 lutego 1985 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1326; dalej: u.o.g.r.l.), gdyż nie może dojść do przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę na inwestora niebędącego rolnikiem, skoro nie może on przyjąć wszystkich warunków zawartych w tej decyzji.

2.3. Następnie sąd pierwszej instancji wskazał, że w wyniku rozpatrzenia odwołania R.L. od ww. decyzji Starosty T., Wojewoda Małopolski, wskazaną na wstępie decyzją z 28 listopada 2022 r., działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.; dalej: k.p.a.) oraz art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.; dalej: p.b.) – utrzymał w mocy decyzję odmowną organu I instancji. Organ odwoławczy podkreślił, że jednym z warunków przeniesienia pozwolenia na budowę jest załączenie do wniosku oświadczenia o przejęciu warunków zawartych w decyzji o pozwoleniu na budowę. Jak zaznaczył Wojewoda, przedmiotowa działka jest działką rolną, położoną w terenie rolnym, w jej sąsiedztwie nie ma ani jednej zabudowanej działki sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej. Przedmiotem zaś decyzji o pozwoleniu jest budowa budynku mieszkalnego, jednorodzinnego oraz budynku gospodarczego w zabudowie zagrodowej. Zdaniem

Wojewody organ, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę w zabudowie zagrodowej dla rolnika, sprawdzając jej zgodność z decyzją o warunkach zabudowy (decyzja WZ), nie może następnie pozorować, iż nie ma wiedzy, że nowy inwestor (nie-rolnik) nie jest w stanie przejąć warunków zawartych w decyzji o pozwoleniu na budowę, której istnienie zostało uzależnione od spełnienia warunków przez wyłącznie uprawniony podmiot (rolnika) i dotyczy budowy zabudowy zagrodowej (w terenie rolnym), ponieważ warunkiem tym jest m.in. realizacja zabudowy zagrodowej w gospodarstwie rolnym. W ocenie organu II instancji przeniesienie decyzji na nieuprawnionego inwestora eliminowałoby status zabudowy zagrodowej w gospodarstwie rolnym.

2.4. W wyroku przywołano dalszą argumentację organu II instancji. Organ odwoławczy zaakcentował, że zabudowa zagrodowa (siedliskowa) służy prowadzeniu działalności gospodarczej, stanowiąc jednocześnie miejsce zamieszkania i pracy rolnika oraz jego rodziny, a grunty zajęte pod budynki mieszkalne w gospodarstwach rolnych uznaje się za grunty wykorzystywane rolniczo. Wojewoda podkreślił, że zabudowa zagrodowa w terenie rolnym jest przywilejem zastrzeżonym wyłącznie dla uprawnionego rolnika, którym nie jest odwołujący się, zatem nie może on przyjąć warunku bycia rolnikiem w tej gminie, tj. warunku koniecznego do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę (a wcześniej decyzji WZ). Dodatkowo, wskutek przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę, ustałby również czynnik uzasadniający możliwość pominięcia dla przedmiotowej inwestycji wymogu zawartego w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503; dalej: u.p.z.p.), czyli obowiązku spełnienia warunku tzw. „dobrego sąsiedztwa”. Jak zaznaczył Wojewoda, nie można dopuścić do sytuacji, w której właściwy organ pozbawiony jest możliwości badania, czy przeniesienie decyzji udzielającej pozwolenia na budowę nie będzie prowadzić do obejścia prawa, np. spowodowania innego niż rolnicze sposobu użytkowania gruntu, wbrew przepisom ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. przeznaczenie gruntów rolnych klasy I-III na cele nierolnicze wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi i dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowanie gruntu rolnego wypełnia przesłanki wyłączenia gruntów z produkcji, co w konsekwencji rodzi konieczność uzyskania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej. Uzyskanie decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej niezbędne jest przed uzyskaniem pozwolenia na budowę (art. 11 ust. 4). Artykuł 2 ust. 1 pkt 3 u.o.g.r.l. przewiduje od powyższego wyjątek, wskazując, że budowa określonego rodzaju obiektów nie wpływa na rolną kwalifikację gruntów. I tak: grunty pod „wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi” (oraz innymi budynkami

i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu) pozostają nadal gruntami rolnymi. W ocenie organu II instancji, przywołane powyżej przepisy pozwalają uznać, że zgoda na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej nie jest wymagana w przypadku budowy budynku mieszkalnego wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego (który w przypadku przeniesienia na nie-rolnika będzie fikcją), jeżeli nie spowoduje to innego, niż rolnicze, użytkowania gruntu rolnego. W rozpatrywanej sprawie realizacja pozwolenia na budowę (po jego przeniesieniu) przez nie-rolnika spowodowałaby zmianę sposobu użytkowania gruntów rolnych, a to wskutek realizacji inwestycji niezwiązanej z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, co wymagałoby od nowego inwestora uzyskania decyzji o tzw. odróżnieniu, której dotychczasowy inwestor nie musiał posiadać w chwili składania wniosku o pozwolenie na budowę. Odwołujący się nie jest rolnikiem indywidualnym w Gminie (...), z tego powodu nie mógł bezpośrednio dla siebie uzyskać decyzji o pozwoleniu na budowę. Ponadto, odnosząc się do definicji rolnika indywidualnego oraz gospodarstwa rolnego, w ocenie Wojewody należy uznać, że oświadczenie o przejęciu warunków zawartych w decyzji o pozwoleniu na budowę byłoby fikcyjne/nieosiągalne do spełnienia i doprowadziłoby do obejścia prawa, polegającego na realizacji przedsięwzięcia sprzecznego z „sentencją” decyzji o pozwoleniu (zabudowa zagrodowa).

2.5. Dalej w wyroku II SA/Kr 57/23 przywołano, że w skardze do WSA w Krakowie na ww. decyzję Wojewody Małopolskiego R.L. podniósł zarzuty naruszenia:

- art. 6 k.p.a. przez jego pominięcie i kreowanie przez organy nadzoru budowlanego nowych przesłanek przeniesienia pozwolenia na budowę (wbrew art. 40 p.b.);

- art. 8 k.p.a. przez jego pominięcie przy wydawaniu zaskarżonej decyzji, ponieważ organy mają obowiązek podejmować czynności w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów, a tymczasem w przedmiotowej sprawie działania organów pozostają w sprzeczności ze stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie sądów administracyjnych;

- art. 40 uPb przez błędną jego interpretację.

Skarżący podkreślił, że zmiana inwestora w trybie art. 40 p.b. nie jest środkiem, który mógłby prowadzić do ponownej oceny wydania bądź wzruszenia pozwolenia na budowę.

2.7. W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie.

3.1. Opisanym na wstępie wyrokiem, WSA w Krakowie skargę oddalił.

3.2. W motywach swego orzeczenia sąd pierwszej instancji podzielił, uznając za w zasadzie jednolite, stanowisko judykatury, że organ administracji architektoniczno-budowlanej w postępowaniu o przeniesienie pozwolenia na budowę inwestycji w zabudowie zagrodowej nie jest uprawniony do badania, czy

osoba, na którą przenoszone ma być pozwolenie na budowę, jest rolnikiem. Nie jest również uprawniony do badania kwalifikacji rolniczych nowego inwestora.

Powyższe nie oznaczało jednak, zdaniem sądu pierwszej instancji, że organ pozbawiony był możliwości badania, czy przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę nie będzie prowadzić do obejścia prawa. Zwraca Sąd Wojewódzki uwagę, że literalna wykładnia art. 40 p.b. wskazuje, że możliwość przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę uzależniona jest od łącznego wystąpienia trzech przesłanek. Dwie pierwsze dotyczą zgody osoby, na której rzecz została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę, na przeniesienie tej decyzji oraz zgody osoby, na rzecz której przeniesiona ma zostać decyzja. Trzecim warunkiem jest przedstawienie przez osobę, na którą przeniesione ma zostać pozwolenie na budowę, oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

3.3. W ocenie sądu pierwszej instancji, skoro pozwolenie na budowę dotyczy wymienionych w nim budynków w zabudowie zagrodowej, to rzeczą organu w postępowaniu o przeniesienie takiej decyzji jest ocena, czy wnioskodawca przyjmuje wszystkie warunki zawarte w tej decyzji, w tym m.in. to, że budynek ten będzie realizowany w ramach zabudowy zagrodowej. Skoro zatem zabudowa zagrodowa jako miejsce zamieszkania i pracy rolnika jest funkcjonalnie powiązana z gospodarstwem rolnym, to oznacza, że wydanie pozwolenia na budowę dla zabudowy zagrodowej wiąże się z istnieniem funkcjonalnego powiązania projektowanej zabudowy z gospodarstwem rolnym. W innym wypadku charakterystyka inwestycji objętej procedurą pozwolenia na budowę jako zabudowy zagrodowej byłaby całkowicie zbędna. O ile zatem nietrafnie organ I instancji domagał się wykazania kwalifikacji rolniczych przez nowego inwestora, o tyle słusznie organ II instancji żądał wskazania przez niego prowadzenia (posiadania) gospodarstwa rolnego, mając na uwadze charakter objętej pozwoleniem inwestycji. Skoro zaś skarżący jako nowy inwestor nie wykazał funkcjonalnego powiązania projektowanej zabudowy zagrodowej z posiadanym gospodarstwem rolnym, sąd wojewódzki uznał złożenie oświadczenia z art. 40 ust. 1 pkt 1 lit. b/ p.b. za nieskuteczne. Zatem nie spełnił skarżący wszystkich wymaganych warunków z art. 40 p.b., wobec tego, mimo częściowo błędnej argumentacji, WSA w Krakowie uznał decyzje organów za trafne.

4.1. Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł R.L. – reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika – zaskarżając [wyrok] w całości.

4.2. Zaskarżonemu wyrokowi zarzuca się naruszenie art. 40 p.b. w zw. z art. 6 k.p.a., przez jego błędną wykładnię, która sprowadza się do twierdzenia, że aby można było przenieść decyzję o pozwoleniu na budowę dla inwestycji związanej z budową domu jednorodzinnego i budynku gospodarczego na działkę zagrodowej, osoba, na którą przenoszona jest decyzja o pozwoleniu na budowę, musi prowadzić (posiadać) gospodarstwo rolne, co pozostaje

w sprzeczności z treścią ww. art. 40 p.b., ponieważ przepis ten wskazuje na ściśle określone przesłanki przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę, wśród których nie znajduje się kryterium posiadania gospodarstwa rolnego.

4.3. Wobec powyższego skarżący kasacyjnie wnosi o: uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym, zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego dla radcy prawnego według norm prawem przewidzianych.

4.4. Zdaniem skarżącego kasacyjnie nie ma podstaw – wbrew twierdzeniu sądu pierwszej instancji – do żądania od niego legitymowania się dowodami świadczącymi o tym, że prowadzi lub posiada gospodarstwo rolne, w sprawie z wniosku opartego na art. 40 p.b., takie działanie bowiem naruszać ma art. 6 k.p.a. Brak jest także podstaw do przypuszczenia, że przeniesienie pozwolenia na budowę prowadzić może do innego, niż określony w tej decyzji, sposobu zainwestowania działki. Mając na uwadze przedmiot inwestycji, tj. realizację domu jednorodzinnego i budynku gospodarczego, skarżący podnosi, że nie istnieją realne obawy, iż na skutek przeniesienia pozwolenia na budowę nie będzie on w stanie zrealizować inwestycji określonej w ww. pozwoleniu na budowę, czy też wykorzysta nieruchomości w sposób inny, aniżeli określony w decyzji o pozwoleniu na budowę.

4.5. Spór – zdaniem skarżącego kasacyjnie – sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy w trybie art. 40 p.b. można przenieść decyzję o pozwoleniu na budowę dla zamierzenia obejmującego budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz budynku gospodarczego w zabudowie zagrodowej na rzecz osoby nielegitymującej się posiadaniem gospodarstwa rolnego. Wskazując na materialną podstawę przeniesienia decyzji o pozwoleniu – art. 40 ust. 1 p.b. – skarżący kasacyjnie uznaje, że wiąże się ono tylko ze zmianą jednego z elementów, tj. zmianą podmiotową po stronie adresata decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

5.1. Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W myśl art. 174 p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w samej skardze. Oznacza to konieczność powołania konkretnych przepisów prawa, którym – zdaniem skarżącego – uchybił sąd, określenia, jaką postać miało to naruszenie, uzasadnienia zarzutu ich naruszenia, a w razie zgłoszenia zarzutu naruszenia prawa procesowego – wykazania dodatkowo,

że to wytknięte uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ze względu na wymagania stawiane skardze kasacyjnej, usprawiedliwione zasadą związania Naczelnego Sądu Administracyjnego jej podstawami, sporządzenie skargi kasacyjnej jest obwarowane przymusem adwokacko-radcowskim (art. 175 § 1 – 3 p.p.s.a.). Opiera się on na założeniu, że powierzenie czynności sporządzenia skargi kasacyjnej wykwalifikowanym prawnikom zapewni jej odpowiedni poziom merytoryczny i formalny, umożliwiający Sądowi drugiej instancji dokonanie kontroli zaskarżonego orzeczenia.

Skarga kasacyjna złożona w rozpoznawanej sprawie nie w pełni odpowiada tym wymaganiom.

5.2. W skardze kasacyjnej podniesiono zarzut błędnej wykładni art. 40 p.b. w zw. z art. 6 k.p.a. Autor skargi kasacyjnej nie dostrzegł, że art. 40 p.b. dzieli się na szereg ustępów. W judykaturze zasadnie podkreśla się, że w odniesieniu do przepisu, który nie stanowi jednej zamkniętej całości, a składa się z paragrafów, punktów i innych jednostek redakcyjnych, wymóg skutecznie wniesionej skargi kasacyjnej jest spełniony wówczas, gdy wskazuje ona konkretny przepis naruszony przez sąd pierwszej instancji, z podaniem numeru artykułu, ustępu, punktu i ewentualnie innej jednostki redakcyjnej przepisu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 marca 2013 r., I OSK 1799/12, LEX nr 1295809). Biorąc jednak pod uwagę pogląd wyrażony w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 października 2009 r., I OPS 10/09 (ONSAiWSA 2010, z. 1, poz. 1), uznać trzeba, że powyższe uchybienie nie może bezwarunkowo dyskwalifikować wniesionej w tej sprawie skargi kasacyjnej. Nie można oddalić bądź odrzucić skargi kasacyjnej z tego tylko powodu, że treść zarzutów nieporadnie sformułowana w *petitum* została następnie doprecyzowana w uzasadnieniu (por. W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 382). Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, uchybienie takie nie powinno pociągać za sobą automatycznie odmowy rozpoznania takiego zarzutu kasacyjnego. Biorąc powyższe pod uwagę i uwzględniając uzasadnienie przedmiotowej skargi kasacyjnej, przyjdzie uznać, że podstawa kasacyjna sprowadza się do zarzutu naruszenia prawa materialnego, a to art. 40 ust. 1 p.b. w zw. z art. 6 k.p.a. i sprowadza się do przypisania sądowi pierwszej instancji błędnej wykładni tego pierwszego przepisu.

Tak rozumiana podstawa kasacyjna nie jest usprawiedliwiona, a zaskarżony wyrok odpowiada prawu.

5.3. Istota sprawy sprowadza się zatem do oceny trafności zarzutu błędnej wykładni art. 40 ust. 1 p.b. w zw. z art. 6 k.p.a., a to w związku z przyjęciem przez sąd pierwszej instancji, że aby przenieść pozwolenie na budowę domu

mieszkalnego jednorodzinnego i budynku gospodarczego w zabudowie zagrodowej, nowy inwestor musi prowadzić (posiadać) gospodarstwo rolne.

Z przepisu art. 40 ust. 1 p.b. wynika, że organ, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę, jest obowiązany, w drodze decyzji, do przeniesienia pozwolenia na budowę na wniosek nowego inwestora, jeżeli do wniosku nowy inwestor dołączy oświadczenie o przejściu warunków zawartych w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b. (oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane), jak również zgodę dotychczasowego inwestora, na którego rzecz decyzja została wydana, lub kopię tej zgody. Konstrukcja przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę stanowi w praktyce szczególną instytucję sukcesji podmiotowej w obszarze prawa administracyjnego, przy czym w istocie – wbrew użytej w art. 40 ust. 1 p.b. terminologii – chodzi o decyzyjny tryb przeniesienia uprawnień i obowiązków wynikających z pozwolenia na budowę.

5.4. Skarżący kasacyjnie podkreśla związany charakter decyzji „przenoszącej”, eksponując złożone przez siebie oświadczenia i wyklucza, aby organy orzekające w trybie art. 40 ust. 1 p.b. – z uwagi na przedmiot decyzji o pozwoleniu na budowę – mogły żądać od niego, jako nowego inwestora, dowodów wskazujących na posiadanie gospodarstwa rolnego. Ta argumentacja, uwzględniając uwarunkowania sprawy, a ściślej charakter inwestycji, dla której wydano pozwolenie na budowę, nie jest trafna. Oczywiście skarżący kasacyjnie słusznie wskazuje, że spełnienie wszystkich przesłanek ujętych w treści art. 40 ust. 1 p.b. skutkować powinno wydaniem decyzji przenoszącej, nie ma jednak racji, gdy zdaje się wykluczać, aby postępowanie wyjaśniające prowadzone w trybie przepisów art. 40 p.b., w uwarunkowaniach tej sprawy dotyczące pozwolenia na budowę budynków w zabudowie zagrodowej, nie mogło uwzględniać kwestii posiadania przez nowego inwestora gospodarstwa rolnego. Nie jest przy tym sporne, że skarżący takiego gospodarstwa rolnego nie posiada.

5.5. Wykładnia systemowa wskazuje, że skoro ustawodawca przewidział decyzyjną formę „przenoszenia” decyzji o pozwoleniu na budowę, to trafnie sąd pierwszej instancji stwierdził, iż rozpoznając wniosek nowego inwestora organ architektoniczno-budowlany nie może nie dostrzegać innych uwarunkowań związanych z uzyskaniem pozwoleniem na budowę dla konkretnego rodzaju inwestycji.

W realiach przedmiotowej sprawy przedsięwzięcie dotyczy inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego i budynku gospodarczego w zabudowie zagrodowej. Dotychczasowy inwestor uzyskał uprzednio decyzję o warunkach zabudowy na ww. przedsięwzięcie, wydaną 16 kwietnia 2021 r. przez Wójta Gminy (...) (decyzja WZ) na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w dacie wydawania decyzji WZ – Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.). Należy

zauważyć, że do zabudowy zagrodowej – zgodnie z art. 61 ust. 4 u.p.z.p. – nie stosuje się przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, tj. wymogu tzw. „dobrego sąsiedztwa” (co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu), „w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie”. Innymi słowy, jeśli inwestor ubiega się o zabudowę zagrodową, musi ona być powiązana z gospodarstwem rolnym. To preferencyjne potraktowanie inwestorów posiadających gospodarstwo rolne sprowadza się do umożliwienia rolnikowi zrealizowania zabudowy zagrodowej bez konieczności spełnienia przesłanki dobrego sąsiedztwa z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. W zaskarżonej decyzji trafnie uwypuklono, że dotychczasowy inwestor uzyskał decyzję WZ właśnie z uwagi na treść art. 61 ust. 4 u.p.z.p. (s. 5 zaskarżonej decyzji), skoro dysponował gospodarstwem rolnym o powierzchni przekraczającej średnią wielkość gospodarstwa rolnego w Gminie (...). Nadto dotychczasowy inwestor nie musiał uzyskiwać decyzji o odrodleniu gruntu przeznaczanego pod zabudowę, skoro nadal powierzchnia terenu przeznaczanego pod zabudowę byłaby traktowana jako grunt rolny. Innymi słowy, decyzja o pozwoleniu na budowę była decyzją zależną od decyzji WZ, gdzie dotychczasowy inwestor spełniał wymóg ujęty w przepisie art. 61 ust. 4 u.p.z.p. Skarżący kasacyjnie, domagając się przeniesienia na siebie decyzji o pozwoleniu na budowę, mimo że złożył oświadczenie w trybie art. 40 ust. 1 pkt 1 lit. a/ p.b., to w istocie nie spełnia tych warunków, od których uzależnione było wydanie decyzji WZ dotyczącej planowanego przedsięwzięcia, a które spełniał dotychczasowy inwestor, skoro skarżący nie posiada gospodarstwa rolnego w B. Nie była zatem wadliwa wykładnia art. 40 ust. 1 pkt 1 p.b. dokonana w zaskarżonym wyroku.

5.6. Stanowisko powyższe wzmacnia wykładnia systemowa. Trafnie w zaskarżonej decyzji wskazywano, że przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych określają jako grunty rolne, grunty wchodzące w skład gospodarstw rolnych pod budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. Skoro skarżący kasacyjnie nie jest rolnikiem, nie posiada gospodarstwa rolnego, to nie spełnia warunku, który spełniał dotychczasowy inwestor, aby zrealizować zabudowę zagrodową. Uwzględnić ponadto wypadnie, że w myśl art. 2a ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 461), co do reguły nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Konieczność uwzględnienia specyfiki zabudowy zagrodowej, gdy idzie o decyzje podejmowane wobec przedsięwzięcia o takim charakterze, została dostrzeżona przez ustawodawcę na gruncie zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do art. 63 ust. 5 u.p.z.p. „Organ, który wydał decyzję, o której mowa w art. 59 ust. 1, jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innej osoby, jeżeli przyjmuje ona wszystkie warunki zawarte w tej decyzji. Stronami w postępowaniu o przeniesienie decyzji są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane jej przeniesienie. W przypadku decyzji wydanej dla zabudowy, o której mowa w art. 61 ust. 4, może ona zostać przeniesiona na rzecz innej osoby z zastrzeżeniem, że zabudowa ta będzie wchodziła w skład gospodarstwa rolnego tej osoby oraz powierzchnia tego gospodarstwa rolnego przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie”. Dodanie w art. 63 ust. 5 u.p.z.p. zdania 3 nastąpiło na mocy art. 1 pkt 57 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688) zmieniającej u.p.z.p. z dniem 24 września 2023 r., zatem już po dacie orzekania przez sąd pierwszej instancji. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zmiana ta miała wyłącznie charakter doprecyzowujący, aby nie pozostawiać wątpliwości, że w przypadku gdy planowane przedsięwzięcie inwestycyjne polegać ma na wzniesieniu budynków w ramach zabudowy zagrodowej, przeniesienie decyzji WZ doznaje ograniczenia podmiotowego. W uzasadnieniu projektu powyższej nowelizacji u.p.z.p. wskazywano, że decyzje o warunkach zabudowy dla zabudowy zagrodowej wydawane mogą być bez uwzględnienia wszystkich wymagań, które stawiane są dla innych typów zabudowy, są ułatwieniem przypisanym wyłącznie zabudowie związanej z gospodarstwem rolnym. Z praktyki znane miały być jednak przypadki nadużywania tego rozwiązania przez przenoszenie warunków zabudowy wydanych dla osób posiadających gospodarstwa rolne na osoby zupełnie z nimi niezwiązane. Dodatkowy wymóg określony w przepisie art. 63 ust. 5 u.p.z.p. miał pozwolić na „uszczelnienie systemu i uniemożliwienie wykorzystywania przepisów niezgodnie z intencją ustawodawcy” (por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3097, IX kadencja, www.sejm.gov.pl). Powyższe ograniczenie w przenoszeniu decyzji WZ uwzględnia przy tym również regulacje zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

5.7. W konsekwencji powyższych wywodów za nieusprawiedliwiony uznać wypadnie zarzut naruszenia art. 6 k.p.a., organy działały na podstawie przepisów prawa, sąd wojewódzki, oddalając skargę, trafnie podzielił wykładnię mającego

zastosowanie w sprawie przepisu art. 40 ust. 1 pkt 1 p.b. To, że skarżący kasacyjnie nie podziela tej wykładni, nie dowodzi bowiem skuteczności zarzutu nielegalnego (nieopartego na podstawie przepisów prawa) działania organów.

5.8. Konkludując, organ architektoniczno-budowlany rozpoznający w trybie art. 40 ust. 1 pkt 1 p.b. wniosek o przeniesienie pozwolenia na budowę obejmującego budynek w zabudowie zagrodowej, oceniając oświadczenie nowego inwestora o przejęciu warunków zawartych w decyzji o pozwoleniu na budowę, jest uprawniony do zweryfikowania, czy planowana zabudowa będzie wchodzić w skład gospodarstwa rolnego nowego inwestora.

6. Skoro skarga kasacyjna nie zawierała usprawiedliwionych podstaw, podlegała oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.s.

14

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 3 października 2024 r.
(III OSK 647/23)

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Pocztałek

Sędziowie: NSA Ewa Kwiecińska, del. WSA Paweł Mierzejewski (sprawozdawca)

Przez pojęcie „emeryt”, o którym mowa w art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2039) rozumieć należy podmiot wskazany w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 504), któremu prawo do emerytury ustalono według polskiego porządku prawnego.

Naczelny Sąd Administracyjny o d d a ł i ł na podstawie art.184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935) skargę kasacyjną D.N. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2022 r. sygn. akt IV SA/Wa 1864/22 w sprawie ze skargi D.N. na decyzję Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia (...) lipca 2022 r. nr (...) w przedmiocie odmowy przyznania uprawnień przysługujących wdowie po kombatancie.

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

Wyrokiem z 14 grudnia 2022 r., IV SA/Wa 1864/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu sprawy ze skargi D.N. (dalej: skarżąca, skarżąca kasacyjnie) na decyzję Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (dalej: Szef Urzędu, organ) z (...) lipca 2022 r. nr (...) w przedmiocie odmowy przyznania uprawnień przysługujących wdowie po kombatancie, oddalił skargę.

U podstaw rozstrzygnięcia wydanego przez Sąd pierwszej instancji leży następujące ustalenia oraz ocena prawna.

Zmarły mąż skarżącej – S.N. – posiadał uprawnienia kombatanckie przyznane decyzją Szefa Urzędu z (...) września 2020 r. nr (...). Skarżąca jako wdowa po S.N., zamieszkała w Izraelu, obywatelka polska, w dniu 4 maja 2022 r. wystąpiła do Szefa Urzędu z wnioskiem o przyznanie jej uprawnień przysługujących wdowcom (wdowcom) pozostałym po kombatantach i innych osobach uprawnionych.

Decyzją z (...) maja 2022 r. nr (...) Szef Urzędu odmówił skarżącej przyznania uprawnień wdowy po kombatancie, stwierdzając w uzasadnieniu, że skarżąca nie posiada polskich świadczeń emerytalno-rentowych.

Wnioskiem z 1 czerwca 2022 r. skarżąca wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz zarzuciła, że ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2039; dalej: ustawa o kombatantach), nie wprowadza wymogu posiadania przez wdowę po kombatancie prawa do polskich świadczeń rentowo-emerytalnych, a Szef Urzędu, wydając ww. decyzję nie wskazał żadnego przepisu prawnego, z którego wynikałby taki wymóg.

Opisaną na wstępie decyzją Szef Urzędu utrzymał w mocy decyzję własną z dnia (...) maja 2022 r.

W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia organ wskazał, że uprawnienia przysługujące wdowie po kombatancie nie są zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach prawem samoistnym, lecz pochodnym. Przepis ten stanowi, iż uprawnienia, o których mowa w ust. 2, przysługują również wdowom- lub wdowcom-emerytom i rencistom oraz osobom pobierającym uposażenie w stanie spoczynku lub uposażenie rodzinne – pozostałym po kombatancie i innych osobach uprawnionych. Z tego względu zdaniem Szefa Urzędu osobie, której nie przysługują świadczenia emerytalno-rentowe przyznane na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach), nie jest możliwe przyznanie uprawnień wdowy pozostałej po kombatancie. Organ zastrzegł jednocześnie, że nie neguje w przedmiotowej sprawie

faktu przyznania uprawnień kombatanckich zmarłemu mężowi strony, jednakże wobec braku spełnienia przesłanki posiadania statusu emeryta lub rencisty, brak jest podstaw do przyznania skarżącej uprawnień wdowy po kombatancie.

Skarżąca wywiodła skargę od powyższej decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, podnosząc zarzuty naruszenia:

I. Przepisów postępowania administracyjnego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy:

a) art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.; dalej: k.p.a.), poprzez niepodjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, a w szczególności poprzez dowolną ocenę materiału dowodowego polegającej na ustaleniu, że skarżącej nie przysługują świadczenia emerytalno-rentowe w sytuacji, gdy skarżąca takie uprawnienia posiada;

b) art. 77 § 1 k.p.a. poprzez niezebranie i nierozpatrzenie w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego;

c) art. 80 k.p.a. poprzez niedokonanie na podstawie całokształtu materiału dowodowego oceny, czy udowodniono okoliczności posiadania praw emerytalnych skarżącej;

d) art. 107 § 3 k.p.a. poprzez brak wskazania w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji przyczyny, dla których organ odmówił dowodom załączonym do wniosku wiarygodności i mocy dowodowej;

II. Przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, to jest art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że osobie, której nie przysługują świadczenia emerytalno-rentowe przyznane na podstawie przepisów ustawy o emeryturach nie jest możliwe przyznanie na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach uprawnień wdowy po kombatancie, co zarazem skutkuje naruszeniem konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP) w sytuacji, gdy nie jest niezbędne pobieranie emerytury lub renty, a także wypracowanie świadczeń emerytalno-rentowych w Polsce dla przyznania uprawnień wdowy po kombatancie.

Z uwagi na powyższe zarzuty skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

W odpowiedzi na skargę Szef Urzędu wniósł o jej oddalenie.

Oddalając skargę na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2022 r. poz. 329; dalej: p.p.s.a.), Sąd pierwszej instancji wskazał, że kluczową kwestią w przedmiotowej sprawie była prawidłowa interpretacja art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach. Zarzut naruszenia przepisów postępowania był w istocie pochodną przyjętej przez skarżącą interpretacji przepisów. Zakres koniecznych do ustalenia okoliczności

w danej sprawie zależy bowiem od zakresu normowania normy prawa materialnego, która ma zastosowanie w przedmiotowej sprawie. Art. 20 ust. 3 ustawy o kombatanach brzmi następująco: „Uprawnienia, o których mowa w ust. 2, przysługują również wdowom lub wdowcom – emerytom i rencistom oraz osobom pobierającym uposażenie w stanie spoczynku lub uposażenie rodzinne pozostałym po kombatanach i innych osobach uprawnionych.” Skarżąca stoi na stanowisku – odmiennie niż organ – że w przedmiotowym przepisie chodzi o emeryta nie tylko w rozumieniu przepisów polskiej ustawy o emeryturach, ale o osobę uprawnioną do pobierania emerytury także na podstawie obcych, zagranicznych systemów prawnych, w przedmiotowym przypadku Izraela. Stanowisko to jest w ocenie Sądu pierwszej instancji nietrafne. Zarówno wykładnia językowa, jak i przede wszystkim systemowa i funkcjonalna wskazują, że w art. 20 ust. 3 ustawy o kombatanach chodzi o emeryta w rozumieniu (polskiej) ustawy o emeryturach. Zarówno we współczesnej teorii prawa, jak w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że proces wykładni prawa zaczyna się wprawdzie od dyrektyw językowych, ale nie może ograniczać się wyłącznie do ich zastosowania.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że analizowany przepis posługuje się terminem „emeryt”. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w samej ustawie o kombatanach. W tej sytuacji należy odwołać się do znanych w teorii dyrektyw językowych wykładni. Nie ulegało wątpliwości, że pierwszeństwo przed językiem ogólnym należy dać definicji legalnej danego pojęcia. Definicje legalne mają z reguły zasięg wewnętrzny, odnoszą się do danego aktu prawnego, mogą jednak mieć także zasięg zewnętrzny. Bez wątpienia aktem podstawowym w zakresie ubezpieczeń społecznych jest ustawa o emeryturach, co wynika z jej art. 1, w którym wskazany jest przedmiot regulacji. Ustawa ta zawiera definicję terminu „emeryt” w art. 4 pkt 1. W jej myśl emeryt to osoba mająca ustalone prawo do emerytury. Samo pojęcie emerytury nie zostało wprost zdefiniowane, ale jego treść da się odtworzyć z przepisów tej ustawy. Art. 3 ustawy o emerytach, określając zakres przedmiotowy ustawy, wskazuje, że jednym ze świadczeń określonych w ustawie (obok renty z tytułu niezdolności do pracy, renty rodzinnej, dodatku pielęgnacyjnego, dodatku do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej i zasiłku pogrzebowego) jest emerytura. W art. 2 natomiast określono zakres przedmiotowy ustawy. Z art. 2 ust. 1 ustawy o emeryturach wynika, że świadczenia na warunkach i w wysokości określonych w ustawie przysługują:

- 1) ubezpieczonym – w przypadku spełnienia warunków do nabycia prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;

- 2) członkom rodziny pozostałym po ubezpieczonym albo po osobie uprawnionej do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Z zestawienia powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że emerytura jest świadczeniem, które przysługuje na zasadach i wysokości określonej w ustawie, a emeryt to osoba mająca ustalone do niego uprawnienie. Wynik wykładni językowej prowadzi zatem [do] wnios[ku], że termin „emeryt” w ustawie o kombatantach (podobnie zresztą jak „rencista” także użyty w art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach) odnosi się do osoby mającej ustalone prawo do emerytury na warunkach i wysokości określonej w ustawie o emeryturach.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji do takiego samego wniosku prowadzi pośłużenie się dyrektywami systemowymi wykładni. Sąd meriti wskazał w tym zakresie, że ustawa o kombatantach wprost odwołuje się do ustawy o emeryturach. Rozdział 3 ustawy o kombatantach zatytułowany jest „Uprawnienia emerytalne” i wprost odwołuje się do ustawy o emeryturach. Formułuje szereg przywilejów czy uprawnień dla osób objętych ustawą, odwołując się właśnie do ustawy o emeryturach. Jako przykład wskazano art. 13, który określa, że okresy działalności kombatanckiej i podlegania represjom przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty uwzględnia się w wymiarze podwójnym. Art. 14 przyznaje prawo do wcześniejszej emerytury. Art. 15 reguluje kwestię dodatku kombatanckiego do emerytury, a art. 17 ust. 1 ustawy o kombatantach stanowi, że do ustalania wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15 i art. 16, oraz w innych sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o emeryturach. Ustawodawca określa też w art. 16, że kombatantom i innym osobom uprawnionym, które nie mają prawa do emerytury lub renty na podstawie przepisów o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin lub na podstawie innych przepisów, jeżeli nie mają niezbędnych środków utrzymania, może być przyznana w drodze wyjątku: emerytura albo renta z tytułu niezdolności do pracy. Podobnie w kolejnym rozdziale – 4 zatytułowanym „Ochrona zdrowia, pomoc socjalna i inne uprawnienia”, w którym znajduje się również interpretowany art. 20, odwołuje się do ustawy o emeryturach. Przykładowo ustawodawca wprost czyni to w art. 19a ust. 1 pkt 1, art. 19e ust. 2, a w pozostałych przepisach wynika to w sposób pośredni, ale jednoznaczny – przykładowo w art. 20 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach, ustanawiając dodatek kompensacyjny, który odwołuje się do art. 15 tejże ustawy, a w przypisie tym ustawodawca odwołuje się do ustawy o emeryturach. Wynika z tego jednoznaczny wniosek, że w całej ustawie o kombatantach ilekroć jest mowa o emeryturach, chodzi o osoby, które mają ustalone prawo do świadczeń na podstawie (polskiej) ustawy o emeryturach.

Potwierdza to również wykładnia celowościowa, gdyż celem ustawy o kombatantach jest rozszerzenie zakresu uprawnień czy przyznanie nowych uprawnień określonej kategorii osób na kilku płaszczyznach – w sferze uprawnień pracowniczych, uprawnień emerytalnych, ochrony zdrowia i pomocy socjalnej. Natomiast sposób interpretacji skazującej ogranicza się do wybiórczego

odczytania przepisu art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach – tak, jakby nie był fragmentem ustawy o kombatantach, a ta nie była elementem polskiego systemu zabezpieczenia społecznego.

Niezasadne w ocenie Sądu pierwszej instancji okazały się także zarzuty naruszenia prawa procesowego, to jest art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. Zakres postępowania dowodowego wyznaczony jest przez stosowne normy prawa materialnego. Organ zebrał cały niezbędny do wydania decyzji materiał dowodowy i dokonał jego poprawnej oceny, przy czym kwestia kluczowa – fakt że skarżąca nie ma przyznanych uprawnień emerytalnych w Polsce – nie budzi żadnych wątpliwości. Uzasadnienie decyzji spełnia nadto kryteria z art. 107 § 3 k.p.a.

Skarżąca wywiodła od powyższego wyroku skargę kasacyjną, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię, to jest art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach, polegającą na tym, że w art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach chodzi tylko o emeryta w rozumieniu polskiej ustawy o emeryturach skutkujące zarazem naruszeniem art. 2 i art. 32 Konstytucji RP, w wyniku czego wdowa po kombatancie będąca obywatelem polskim, posiadająca emeryturę w kraju zamieszkania, ale nieposiadająca polskiej emerytury, nie może uzyskać uprawnień przysługujących wdowom pozostałym po kombatantach.

Z uwagi na powyższe zarzuty skarżąca kasacyjnie wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Skarżąca kasacyjnie oświadczyła nadto, że zrzekła się przeprowadzenia rozprawy.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 182 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy. Z kolei według art. 182 § 3 p.p.s.a. na posiedzeniu niejawnym Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie jednego sędziego, a w przypadkach, o których mowa w § 2, w składzie trzech sędziów. Ponieważ w rozpoznawanej sprawie strona skarżąca kasacyjnie złożyła stosowny wniosek, a organ nie przedstawił odmiennych wniosków procesowych, skarga kasacyjna została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozważę nie-ważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone

w treści art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki determinujące nieważność postępowania sądownoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.),

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy. We wniesionym przez skarżącą kasacyjnie środka odwoławczym sformułowano jedynie zarzut naruszenia prawa materialnego.

Kwestią kluczową w rozpatrywanej sprawie jest prawidłowa interpretacja art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach. Skarżąca kasacyjnie stoi na stanowisku, że w spornym przepisie chodzi o „emeryta” nie tylko w rozumieniu przepisów polskiej ustawy o emeryturach, ale także o osobę uprawnioną do pobierania emerytury na podstawie obcych, zagranicznych systemów prawnych, w tym przypadku Izraela.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie rozpoznającym sprawę skarżąca kasacyjnie nie podważyła stanowiska organu, zaaprobowanego następnie przez Sąd pierwszej instancji, według którego w okolicznościach niniejszej sprawy w art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach chodzi o emeryta w rozumieniu (polskiej) ustawy o emeryturach. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego warstwa językowa analizowanego przepisu prowadzi do wniosku, że termin „emeryt” w ustawie o kombatantach odnosi się do osoby mającej ustalone prawo do emerytury na warunkach i wysokości określonej w ustawie o emeryturach. Zapatrywanie to potwierdza art. 4 pkt 1 w zw. z art. 3 pkt 1 tej ustawy.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy interpretacji spornego pojęcia należy uwzględnić bezpośrednie otoczenie prawne, w którym pojęcie to funkcjonuje. Rozdział 3 ustawy o kombatantach zatytułowany jest „Uprawnienia emerytalne”. Z kolei rozdział 4 tej ustawy zatytułowany jest „Ochrona zdrowia, pomoc socjalna i inne uprawnienia”. Należy w tym miejscu wskazać, że ustawa o kombatantach w wielu miejscach odwołuje się do ustawy o emeryturach. Art. 17 ust. 1 tej ustawy stanowi wprost, że do ustalania wysokości świadczeń, o których mowa w art. 15 i art. 16, oraz w innych sprawach nieuregulowanych w ustawie (podkreślenie Naczelnego Sądu Administracyjnego) stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ilekroć zatem w ustawie o kombatantach mowa jest o emerytach, chodzi o osoby, które mają ustalone prawo do świadczeń na podstawie (polskiej) ustawy o emeryturach. Innymi

słowy, przez pojęcie „emeryt”, o którym mowa w art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach rozumieć zatem należy podmiot wskazany w art. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach, któremu prawo do emerytury ustalono według polskiego porządku prawnego. Ustawa o kombatantach nie przewiduje bowiem automatycznego przyznawania określonych uprawnień osobom, którym prawo do świadczeń emerytalnych ustalono w innym państwie. Trafnie zatem zwrócił uwagę Sąd pierwszej instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że interpretacja art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach musi uwzględniać inne regulacje zawarte w tej ustawie, jak i w ustawie o emeryturach, stanowiącej swoistą matrycę regulacji z zakresu ubezpieczeń społecznych.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadne było zatem zapatrywanie Sądu pierwszej instancji, że w realiach rozpatrywanej sprawy, wobec braku spełnienia przesłanki posiadania statusu emeryta lub rencisty w świetle obowiązujących w Polsce przepisów, brak było podstaw do przyznania skarżącej kasacyjnie uprawnień wdowy po kombatancie.

Odnosząc się finalnie do argumentacji autora skargi kasacyjnej, który w jej uzasadnieniu podkreślił znaczenie preambuły do ustawy o kombatantach i przywołał przykład z orzecznictwa sądowoadministracyjnego wspierający argumentację skarżącej kasacyjnie, wskazać należy, że uprawnienia kombatankie zostały ukształtowane jako uprawnienia o charakterze osobistym w tym sensie, że przysługują podmiotom wymienionym w ustawie o kombatantach w ściśle określonych przypadkach. Uprawnienie wdowy po kombatancie ma z kolei charakter pochodny, co oznacza, że jest zależne od tego, czy posiadał je uprawniony. Co oczywiste, uprawnienie wdowy powinno być nadto oceniane z uwzględnieniem jej osobistej sytuacji prawnej. Z uwagi na to, że preambuła do ustawy o kombatantach nie ma waloru normatywnego, jej treść nie może stanowić samoistnej podstawy do przyznania bądź odmowy przyznania określonych uprawnień. Wykładnia stosownych regulacji zawartych w ustawie o kombatantach wyklucza z kolei – jak wskazano powyżej – możliwość wyinterpretowania uprawnień dla osób, którym w świetle obowiązującego systemu prawa uprawnienia te nie mogą przysługiwać.

W związku z powyższym Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym sprawę nie podziela poglądu prawnego dotyczącego wykładni art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 marca 2009 r. (II SA/Łd 913/08), który został następnie zaaprobowany przez Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 11 czerwca 2010 r. (II OSK 958/09).

Biorąc zatem pod uwagę, że skarga kasacyjna nie zawierała usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku o jej oddaleniu.