

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
W BYDGOSZCZY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Bydgoszczy w roku 2022

Do użytku wewnętrznego

Bydgoszcz, styczeń 2023 rok

SPIS TREŚCI

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI.....	1
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w roku 2022	1
ROZDZIAŁ I.....	3
ZAGADNIENIA OGÓLNE.....	3
1. Obsada osobowa	3
2. Wpływ spraw i wyniki postępowania	5
ROZDZIAŁ II.....	7
WYBRANE PROBLEMY ORZECZNICTWA	7
1. Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych	7
2. Postępowanie podatkowe	17
3. Sprawy ogólnoadministracyjne	20
ROZDZIAŁ III.....	47
WYMIERZONE GRZYWNY	47
ROZDZIAŁ IV	48
POSTĘPOWANIE MEDIACYJNE I UPROSZCZONE.....	48
ROZDZIAŁ V	49
PRAWO POMOCY	49
ROZDZIAŁ VI	50
POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDU	50
1. Narady.....	50
2. Konferencje, sympozja i seminaria naukowe.....	50
3. Wydział Informacji Sądowej.....	50
ROZDZIAŁ VII	52
DANE TELEADRESOWE	52
ROZDZIAŁ VIII	55
TABELE.....	55
1. Ruch spraw w WSA w Bydgoszczy w 2022 r.	55
2. Wpływ skarg na akty i czynności według rodzajów spraw do WSA w Bydgoszczy w roku 2022.....	56
3. Wpływ skarg na bezczynność organów administracji według rodzajów spraw do WSA w Bydgoszczy w roku 2022	58
4. Inne niż wykazane w dziale 1 i 2 sprawy rozpatrywane na podstawie przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a w tym między innymi dla wpisywania wniosków o przyznanie prawa pomocy składanych przed wpłynięciem skargi	60
5. Terminowość załatwiania spraw	60
6. Wpływ skarg kasacyjnych	61
7. Sprawy zawieszona	61
8. Wpływ i sposób załatwienia skarg na akty i czynności poszczególnych organów.....	62

ROZDZIAŁ I

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. Obsada osobowa

Struktura Sądu obejmującego swą właściwością teren województwa kujawsko – pomorskiego opierała się niezmiennie na pracy dwóch Wydziałów Orzeczniczych oraz Wydziału Informacji Sądowej.

W Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Bydgoszczy na koniec okresu sprawozdawczego orzekło 17 sędziów i 2 asesorów sądowych.

W Wydziale I, który zajmował się sprawami: cen, opłat i kar za przejazd pojazdem nienormatywnym, transportu drogowego i przewozów, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, ustalania liczby punktów sprzedaży, zasad usytuowania miejsc sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych, gier losowych i zakładów wzajemnych, zobowiązań podatkowych, ubezpieczeń majątkowych, ceł, spraw kapitałowych i bankowości, finansów publicznych, subwencji unijnych, funduszy strukturalnych i regulacji rynków branżowych, orzekali: sędzia WSA Jarosław Szulc – Wiceprezes Sądu i Przewodniczący Wydziału I, sędzia WSA Halina Adamczewska–Wasilewicz – Zastępca Przewodniczącego Wydziału, sędzia WSA dr Leszek Kleczkowski, sędzia WSA Mirella Łent, sędzia WSA Urszula Wiśniewska, sędzia WSA dr hab. Agnieszka Olesińska, sędzia WSA Tomasz Wójcik i asesor sądowy Joanna Ziółek.

W Wydziale II, do którego trafiały pozostałe sprawy z zakresu właściwości Sądu orzekali: sędzia WSA Leszek Tyliński – Prezes Sądu i Przewodniczący Wydziału II, sędzia WSA Elżbieta Piechowiak – Zastępca Przewodniczącego Wydziału II, sędzia WSA Jerzy Bortkiewicz, sędzia WSA Joanna Brzezińska, sędzia WSA Joanna Janiszewska-Ziółek, sędzia WSA Katarzyna Korycka, sędzia WSA Anna Klotz - Przewodnicząca Wydziału Informacji Sądowej i Rzecznik Prasowy Sądu, sędzia WSA Renata Owczarzak, sędzia WSA Grzegorz Saniewski, sędzia WSA Jarosław Wichrowski i asesor sądowy Mariusz Pawełczak.

Podobnie jak w roku poprzedzającym, w Sądzie zatrudnionych było dwóch referendarzy, zajmujących stanowiska w poszczególnych wydziałach orzeczniczych. Referendarze orzekali w sprawach z zakresu prawa pomocy oraz wykonywali inne bieżące czynności zlecone przez Przewodniczących Wydziałów.

Wobec dalszego obowiązywania przepisów wprowadzonych w nawiązaniu do ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, w związku z zagrożeniem zakażenia wirusem SARS-Cov-2, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy kontynuował działalność orzeczniczą rozpoznając sprawy na rozprawach zdalnych bądź w trybie niejawnym.

W 2022 r. sądownictwo administracyjne obchodziło 100. rocznicę powstania Najwyższego Trybunału Administracyjnego (NTA) – bezpośredniego poprzednika instytucjonalnego Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych w Katowicach, Poznaniu i w Toruniu.

W ramach wspomnianych obchodów, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy przy współpracy z Urzędem Miasta Bydgoszczy, przygotował wystawę okolicznościową, która miała miejsce na Placu Teatralnym w Bydgoszczy od 5 do 18 września 2022 r. Udostępnione materiały dotyczyły działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Toruniu w latach 1920-1939, powstania Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Bydgoszczy i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy. Opracowanie, będące podstawą wystawy, jest opublikowane w formie elektronicznej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej [tut. Sądu](#). Ponadto, w budynku WSA w Bydgoszczy, odbyła się wystawa poświęcona Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu, opracowana przez pracowników Naczelnego Sądu Administracyjnego we współpracy z Archiwum Akt Nowych oraz Instytutem Pamięci Narodowej.

2. Wpływ spraw i wyniki postępowania

W 2022 roku odnotowano wpływ 2266 skarg w ramach postępowania sądoadministracyjnego, z czego 2027 skarg wpisano do repertorium SA. W 200 sprawach przedmiotem była bezczynność organów. W repertorium SO zarejestrowano w tym czasie 19 spraw. Do Sądu wpłynęło też 14 wniosków z zakresu prawa pomocy, złożonych przed wszczęciem postępowania rozpoznawczego (SPP).

Najwięcej skarg wniosły osoby fizyczne – 1691, tj. 75 % ogólnej liczby skarg. Osoby prawne i inne jednostki organizacyjne wniosły 439 skargi, tj. 19 % ogólnej liczby skarg. W 43 sprawach skarżącymi były organizacje społeczne. Prokurator jako strona skarżąca wystąpił w 75 sprawach. Ponadto 1 skargę wniósł do tut. Sądu Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

Większość złożonych w 2022 r. skarg na akty i czynności stanowiły skargi z zakresu:

- podatków i innych świadczeń pieniężnych – 462,
- pomocy społecznej – 443,
- zagospodarowania przestrzennego – 175,
- środków publicznych – 158,
- budownictwa – 133,
- dróg publicznych i transportu - 107,
- ochrony zdrowia - 67.

W sprawach skarg na bezczynność odnotowano największy wpływ w następujących dziedzinach:

- informacja publiczna i prawo prasowe – 116,
- sprawy dotyczące cudzoziemców – 17,
- budownictwo – 10.

Poziom wpływ skarg na przestrzeni kilku ostatnich lat przedstawia poniższa tabela.

Rok	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wpływ	2799	2691	2749	2600	2136	2227	2770	2266

W 2022 roku w porównaniu do roku poprzedniego wniesiono o 491 mniej skarg SA i o 23 więcej skarg SAB.

Do Wydziału I w 2022 r. wpłynęło łącznie 735 spraw (SA i SAB). Na ogólną liczbę składanych skarg składały się w przeważającej części sprawy: z zakresu podatków i świadczeń pieniężnych - 468, środków publicznych – 167, subwencji unijnych i funduszy strukturalnych - 57.

W Wydziale II Sądu na ogólną liczbę 1492 złożonych w 2022 roku skarg (SA i SAB) składały się między innymi sprawy z zakresu: budownictwa – 143, transportu drogowego – 76, ochrony środowiska – 51, zagospodarowania przestrzennego – 184, ochrony zdrowia – 69, ustroju samorządu terytorialnego – 56, pomocy społecznej – 447, informacji publicznej – 137.

W roku 2022 załatwionych zostało ogółem 2505 skarg (w roku 2021 – 2512 skarg). Współczynnik sprawności postępowania w 2022 r. wyniósł w przybliżeniu 3,6 (pozostałość – 762, dzielona przez średnie miesięczne załatwienia - około 209).

Na ogólną liczbę załatwień w omawianym okresie, składało się 2213 spraw zarejestrowanych w repertorium SA oraz 226 spraw odnotowanych w repertorium SAB. W tym samym czasie załatwiono 35 spraw SO i 31 spraw SPP. Na koniec 2022 r. pozostało do załatwienia 686 skarg SA, 70 spraw SAB oraz 6 sprawy SO.

Szczegółowe dane liczbowe, dotyczące załatwienia skarg w 2022 r., zawarto w tabelach (załączonych w Rozdziale VIII opracowania).

W 2022 roku pełnomocnicy organów administracji zgłosili udział w 175 sprawach. Z kolei udział adwokatów, jako pełnomocników skarżących i pełnomocników postępowania miał miejsce w 312 sprawach. Radcowie prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania wystąpili w 559 sprawach. Doradcy podatkowi reprezentowali skarżących i uczestników postępowania w 95 sprawach. Prokuratorzy zgłosili swój udział w 44 rozstrzygniętych sprawach. W jednej ze spraw odnotowano udział Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

ROZDZIAŁ II

WYBRANE PROBLEMY ORZECZNICTWA

1. Sprawy z zakresu zobowiązań podatkowych

1. 1. Interpretacja indywidualna w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych.

W sprawie sygn. akt **I SA/Bd 21/22** spór sprowadzał się do interpretacji art. 17 ust. 1 pkt 34a ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1406 ze zm.), dalej: „u.p.d.o.p.”, w powiązaniu z odpowiednimi przepisami ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1752), dalej: „ustawa WNI” oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1713), dalej: „rozporządzenie WNI”.

Skarżąca we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej postawiła pytanie dotyczące momentu uznania wydatków związanych z nabyciem nieruchomości za koszt kwalifikujący się do objęcia pomocą w postaci zwolnienia podatkowego określonego w art. 17 ust. 1 pkt 34a u.p.d.o.p. W tym zakresie skarżąca stanęła na stanowisku, że koszt nabycia nieruchomości funkcjonalnie związanej z prowadzoną na podstawie otrzymanych decyzji inwestycją stanowi koszt kwalifikujący się do objęcia wsparciem na nowe inwestycje w rozumieniu § 8 rozporządzenia WNI, w momencie wprowadzenia Nieruchomości do Ewidencji (zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 2) bez względu na fakt poniesienia wydatku (zapłaty) przed rozpoczęciem jej używania.

Organ natomiast, uznając w zaskarżonej interpretacji indywidualnej stanowisko spółki za nieprawidłowe stwierdził, że kwestię zaliczenia wydatków związanych z nabyciem gruntów lub prawa ich użytkowania wieczystego do kosztów kwalifikujących się do objęcia wsparciem na nowe inwestycje reguluje § 8 ust. 1 pkt 1, a nie wskazany przez Stronę § 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia WNI.

Nie mniej w niniejszej sprawie zasadnicze znaczenie miała zdaniem Sądu okoliczność, iż wydatek związany z nabyciem nieruchomości nie może zostać uznany za koszt kwalifikowany w ogóle, bowiem dla uznania wydatku za koszt kwalifikowany istotne znaczenie ma moment poniesienia wydatku. Jeżeli wydatek zostanie poniesiony przed wydaniem decyzji o wsparciu, nie może być uznany za

koszt kwalifikowany w rozumieniu § 8 ust. 1 rozporządzenia WNI. Taka sytuacja miała miejsce w analizowanej sprawie, bowiem nabycie gruntu miało miejsce w październiku 2020 r., a wydanie zmiany decyzji o wsparciu, w której wskazano nowy – uwzględniający zakupiony grunt – teren realizacji inwestycji nastąpiło w styczniu 2021 r.

W ocenie Sądu w niniejszej sprawie prawidłowe było stanowisko zaprezentowane przez organ interpretacyjny.

W świetle § 8 ust. 1 rozporządzenia WNI nie budziło wątpliwości Sądu, że zastosowanie w niniejszej sprawie znajdzie § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, a nie jak twierdził wnioskodawca § 8 ust. 1 pkt 2. Zdaniem Sądu zasadnie wskazał organ, że § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia WNI, odnosi się bezpośrednio do możliwości zaliczenia do kosztów kwalifikowanych kosztów związanych z nabyciem gruntów, a zatem kosztów będących przedmiotem wniosku. Skoro ustawodawca dokonał w analizowanym przepisie rozporządzenia rozróżnienia na koszty związane z nabyciem gruntów oraz koszty związane z nabyciem lub wytworzeniem we własnym zakresie środków trwałych, to nie można było zgodzić się ze skarżącą, że wydatek na nabycie nieruchomości która zaliczana jest do środków trwałych winna być klasyfikowana jako koszty kwalifikowany zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia WNI. Nie zmieniło tych zasad odwołanie się do przepisów art. 16a i art. 16c u.p.d.o.p. Sąd podkreślił, że zaskarżona interpretacja nie neguje ani nie podważa zasad wynikających z art. 16a i 16c u.p.d.o.p. ale prawidłowo wyjaśnia, że przepisy rozporządzenia WNI wyodrębniły koszty związane z nabyciem gruntów z kosztów nabycia albo wytworzenia we własnym zakresie środków trwałych, traktując je jako odrębną kategorię. Przy takim więc literalnym zapisie stanowisko organu Sąd uznał za zasadne.

Sąd wskazał, że organ interpretacyjny uznał stanowisko Skarżącej za nieprawidłowe, podkreślając, że w stanie faktycznym przedstawionym we wniosku w ogóle nie mamy do czynienia z kosztami kwalifikowalnymi. Dla uznania wydatku za koszt kwalifikowany istotne znaczenie ma bowiem moment poniesienia wydatku. Jeżeli wydatek zostanie poniesiony przed wydaniem decyzji o wsparciu, nie może być uznany za koszt kwalifikowany w rozumieniu § 8 ust. 1 rozporządzenia WNI. Taka sytuacja ma miejsce w analizowanej sprawie, bowiem nabycie gruntu miało miejsce w październiku 2020 r., a wydanie zmiany decyzji o wsparciu, w której

wskazano nowy - uwzględniający zakupiony grunt - teren realizacji inwestycji, nastąpiło w styczniu 2021 r.

Orzeczenie jest prawomocne.

1. 2. Interpretacja indywidualna w zakresie podatku akcyzowego

W sprawie sygn. akt **I SA/Bd 40/22** spór sprowadzał się do zagadnienia, czy produkcja lub sprzedaż przez podatnika aromatów będących komponentami płynu do papierosów elektronicznych powinna być traktowana jako produkcja i sprzedaż płynu do papierosów elektronicznych, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 35 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 143), dalej: u.p.a.

Z wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej wynikało, że w ramach prowadzonej działalności wnioskodawca produkował i sprzedawał m.in. aromaty do płynów do papierosów elektronicznych. Przedmiotowe aromaty stanowiły komponenty wykorzystywane do wytwarzania płynu do papierosów elektronicznych. Są one mieszaniną substancji aromatyzujących, głównie z glikolem propylenowym, pełniącym funkcję nośnika. Zawartość glikolu w aromacie może wynosić do 95% objętości. Konsument może precyzyjnie odmierzyć małą ilość aromatu w celu dodania (domieszania) go do innych substancji, które są podstawowymi składnikami komponowanego płynu do papierosów elektronicznych. Zgodnie ze stwierdzeniem skarżącego, przedmiotowe aromaty są produkowane i sprzedawane do wykorzystania jako składniki, a dokładnie dodatki/domieszki do wytwarzania płynu do papierosów elektronicznych. Odbiorcami aromatów są klienci, którzy komponują z nich samodzielnie płyn do papierosów elektronicznych według swoich indywidualnych potrzeb. W związku z powyższym wnioskodawca zadał pytanie, czy produkcja lub sprzedaż przez niego aromatów powinna być traktowana jako produkcja i sprzedaż płynu do papierosów elektronicznych, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 35 ustawy o podatku akcyzowym? Zdaniem skarżącego, na pytanie to należało odpowiedzieć przecząco, natomiast organ uznał to stanowisko za nieprawidłowe.

Zdaniem Sądu, w zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 35 u.p.a. definicji płynu do papierosów elektronicznych, wbrew stanowisku wnioskodawcy, nie ma mowy wyłącznie o roztworach samodzielnie (samych w sobie) przeznaczonych jako płyn do papierosów elektronicznych, przy wykluczeniu roztworów wymagających

np. zmieszania z innymi substancjami. Przeciwnie, prawodawca formułując pojęcie płynu do papierosów elektronicznych objął opodatkowaniem wszystkie płyny, które docelowo służyć będą użytkownikom do wykorzystania w papierosach elektronicznych. Należy też zauważyć, że w stosunku do płynów do papierosów elektronicznych ustawodawca nie wyróżnił w przepisie grupy „dodatków” czy „domieszek” do tych płynów, chcąc objąć opodatkowaniem wszelkie wyroby, które przeznaczone są do ich wykorzystania i zużycia w papierosie elektronicznym.

W języku potocznym „przeznaczyć” oznacza: „określić z góry cel, któremu coś ma służyć, przekazać coś dla kogoś, na czyjś użytek, na czyjąś korzyść” (por. Słownik języka polskiego, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1979, t. II, str. 1025). Przeznaczenie danego wyrobu jest zatem określane przez ten podmiot, który decyduje, do jakich celów ma być używany, jakim celom ma służyć dany wyrób. W niniejszej sprawie cel ten został jasno sprecyzowany i nie ma wątpliwości co do tej kwestii. Aromat ma służyć do wytwarzania płynu do papierosów elektronicznych.

Sąd wskazał, że objęcie podatkiem akcyzowym wszystkich płynów służących do napełniania papierosów elektronicznych miało na celu zapewnienie analogiczne, traktowanie pod względem podatkowym wyrobów substytucyjnych względem tradycyjnych wyrobów tytoniowych. Różnica polega na tym, że w przypadku tytoniu do palenia, papierosów, cygar czy cygaretek ich „spożywanie” odbywa się dzięki procesowi spalania, polegającym na wciąganiu (wdychaniu) dymu z żarzącego się papierosa, fajki, cygara. Natomiast w przypadku e-papierosów, użytkownicy wdychają pary glikolu/gliceryny/aromatów wydobywające się z podgrzewanego płynu do papierosów. Podobnie jak w przypadku papierosów ziołowych, czy melasy do fajek wodnych, które w części składają się z substancji innych niż tytoń, tak w elektronicznym papierosie podgrzewaniu poddawana jest całość wyrobu (czyli cały płyn wlany do zbiorniczka), w tym wchodzący w jego skład glikol, gliceryna, koncentraty, niekiedy roztwór nikotyny oraz właśnie aromaty.

Sąd stwierdził, że katalog roztworów, stanowiących płyn do papierosów elektronicznych jest katalogiem otwartym, a o klasyfikacji danej substancji jako płynu do papierosów elektronicznych decyduje jej przeznaczenie. Uznanie danego roztworu za płyn do papierosów elektronicznych, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 35 u.p.a., nie zależy zatem od rodzaju czy składników wyrobu. Płynem do papierosów elektronicznych w rozumieniu ustawy jest więc m.in. baza do roztworu przeznaczonego do wykorzystania w papierosach elektronicznych, w tym także baza

zawierająca glikol lub zawierająca glicerynę. Nie wyklucza to uznania za płyn do papierosów elektronicznych innych niż zawierające glikol lub glicerynę roztworów pod warunkiem, że są one przeznaczone do wykorzystania w papierosach elektronicznych. Ustawodawca posłużył się kryterium przeznaczenia, aby wyodrębnić ze zbioru płynów, zawierających w swoim składzie glikol lub glicerynę tylko te płyny, które są wykorzystywane w papierosach elektronicznych. Należy bowiem zauważyć, że płyny zawierające glikol lub glicerynę, ale niezawierające nikotyny, są wykorzystywane chociażby w przemyśle spożywczym i przy takim ich wykorzystaniu nie podlegają akcyzie (Komentarz do art. 2, Akcyza. Komentarz. red. Zimny 2020, wyd. 2).

W ocenie Sądu uwidoczniła się tutaj racjonalność ustawodawcy, który objął opodatkowaniem również inne wyroby (w tym półprodukty), m.in. roztwory beznikotynowe, bazy z glikolem lub gliceryną i inne mieszaniny, przeznaczone do wytwarzania płynu do papierosów elektronicznych, jeśli są to substancje służące do wykorzystania w papierosach elektronicznych, analogicznie w ten sam sposób co tytoń do palenia i jego substytut. Co istotne, tytoniem do palenia nie są wyłącznie wyroby zawierające w swym składzie tytoń, ale również masy aromatyczne przeznaczone do fajek wodnych, które zawierają trzcinę cukrową, melasę, naturalne aromaty, fruktozę, glicerynę, kawałki owoców i kwiatów lub inne elementy roślin, będących źródłem naturalnych aromatów roślinnych (por. wyroki: WSA w Krakowie z dnia 20 marca 2017 r., sygn. akt I SA/Kr 73/17; WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. akt V SA/Wa 3500/15; NSA z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt I GSK 1864/15). Podobnie, w odniesieniu do płynów do papierosów elektronicznych, katalog substancji uznawanych za taki płyn nie jest zamknięty, co oznacza, że także inne substancje, które służą do wykorzystania w papierosie elektronicznym, będą wyrobami akcyzowymi.

W ocenie Sądu słuszne było stanowisko organów, zgodnie z którym wymienienie przez ustawodawcę w treści art. 2 ust. 1 pkt 35 u.p.a. „bazy”, jako przykładu półproduktu do wytwarzania finalnego płynu do papierosów elektronicznych, pozwala na przyjęcie, że pod pojęciem „płyn do papierosów elektronicznych” należy rozumieć nie tylko wyrób gotowy (finalny), z nikotyną jak i bez nikotyny, przeznaczony do wykorzystania w papierosach elektronicznych, lecz również półprodukty służące do jego wytworzenia. Przedmiotowy aromat przeznaczony jest do dodania do bazy w celu wytworzenia płynu do papierosów

elektronicznych o pożądanym smaku lub zapachu. Po dodaniu aromatu do innych składników płynu powstaje produkt finalny. W taki właśnie sposób aromat jest wykorzystany w papierosach elektronicznych przez konsumentów.

Mając powyższe na uwadze Sąd przyjął, że roztwory, zarówno z nikotyną jak i beznikotynowe, bazy do roztworów, zawierające glikol lub glicerynę oraz inne mieszaniny należy traktować jako wyrób przeznaczony do wykorzystania w papierosach elektronicznych. Zatem również w sytuacji, gdy wyrób jest oferowany na sprzedaż z przeznaczeniem jako płyn do papierosów elektronicznych bądź jako służący do wytwarzania takiego płynu – tak jak w przedstawionym stanie faktycznym – jest on traktowany jako wyrób akcyzowy. Nie ma przy tym znaczenia, jaka ilość aromatu wchodzi końcowo w skład skomponowanego płynu do papierosów elektronicznych.

Sąd zwrócił również uwagę, że roztwory zawierające m.in. glikol, glicerynę, aromaty, czy nikotynę, nawet jeśli na wcześniejszym etapie zostały wytworzone jako wyroby nieakcyzowe, przykładowo przeznaczone do wykorzystania w produktach niebędących wyrobami akcyzowymi, to w sytuacji przeznaczenia ich w kolejnym etapie do wykorzystania w papierosach elektronicznych, staną się wyrobami akcyzowymi, o których mowa w poz. 46 załącznika nr 1 do u.p.a., tj. będą stanowiły płyn do papierosów elektronicznych. Powyższe oznacza równocześnie, że nie są wyrobami akcyzowymi aromaty w sytuacji, gdy nie są przeznaczone do wykorzystania w papierosach elektronicznych. A *contrario* każdy roztwór, którego charakter, skład i właściwości wskazują na to, że jest przeznaczony do papierosów elektronicznych podlega opodatkowaniu akcyzą. Stanowisko strony mogłoby być słuszne w sytuacji, gdy oferowałaby aromaty na sprzedaż odbiorcom bez określenia ich przeznaczenia, z uwagi chociażby na szerokie ich zastosowanie. Z całą pewnością aromat, to wyrób mogący mieć wielorakie zastosowanie m.in. w branży spożywczej, chemicznej, przemysłowej, w tym również do produkcji płynu do papierosów elektronicznych. Tak długo, jak oferowane przez skarżącego na sprzedaż aromaty nie byłyby sprzedawane z przeznaczeniem do wykorzystania w papierosach elektronicznych, tak długo wyroby te nie mogłyby być uznawane za wyroby akcyzowe, podlegające opodatkowaniu akcyzą u wnioskodawcy.

Nie świadczy to jednak o nierówności w traktowaniu producentów i dystrybutorów płynu do papierosów elektronicznych i naruszeniu art. 32 ust. 1 Konstytucji. O przeznaczeniu produktów jako wyrobów akcyzowych lub

nieakcyzowych decyduje bowiem sam podmiot, prowadzący działalność z ich wykorzystaniem. Podmiot ten ma obowiązek dostosować swoją działalność do obowiązujących przepisów prawa. Natomiast postulowane przez skarżącego wyłączenie każdego aromatu z opodatkowania, nawet jeśli docelowo jest przeznaczony do wykorzystania w papierosie elektronicznym (jak w przedmiotowej sprawie), stałoby w sprzeczności z normą prawną wyrażoną w art. 2 ust. 1 pkt 35 u.p.a. oraz z intencją ustawodawcy, który wyraźnie rozgraniczył wyroby podlegające opodatkowaniu oraz wyroby niebędące wyrobami akcyzowymi.

W rezultacie za wyrób akcyzowy – płyn do papierosów elektronicznych – należało zdaniem Sądu uznać wszelkie wyroby w postaci roztworu, które przeznaczone są do wykorzystania w papierosach elektronicznych (por. wyroki WSA w Warszawie z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt III SA/Wa 667/21 i sygn. akt III SA/Wa 1256/21). Sąd zauważył, że skarżący wskazał, że omawiany aromat jest wykorzystywany do wytworzenia płynu do papierosów elektronicznych o pożądanym zapachu, co w niniejszym przypadku determinuje jego przeznaczenie.

Orzeczenie jest prawomocne.

1. 3. Wiążąca informacja stawkowa

W sprawie sygn. akt **I SA/Bd 451/22** kontroli Sądu poddana została decyzja Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej w przedmiocie Wiążącej Informacji Stawkowej (WIS) w zakresie sklasyfikowania cesji praw i obowiązków z umów deweloperskich dla celów podatku od towarów i usług. Organ przyjął, że przedmiot wniosku o wydanie WIS określony został jako cesja praw i obowiązków z umów deweloperskich, co stanowi w istocie świadczenie usługi. Jednocześnie organ uznał, że zakwalifikowanie cesji w opisanych okolicznościach jako usługi w świetle art. 41 ust. 1 i 13 oraz art. 146aa ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2021 r. poz. 685 ze zm.), dalej: u.p.t.u., w analizowanym przypadku, skutkuje obciążeniem podatkiem od towarów i usług według stawki 23%.

W ocenie Sądu zasadnicze znaczenie dla określenia stawki podatku od towarów i usług miała kwestia zakwalifikowania na tle okoliczności sprawy charakteru cesji praw i obowiązków z umowy deweloperskiej, dotyczącej lokalu mieszkalnego, jako dostawy towaru albo świadczenia usługi. To zagadnienie było przedmiotem oceny sądów administracyjnych w szeregu sprawach, w tym tutejszego Sądu

(por. np. wyroki WSA w Bydgoszczy: z dnia 23 lipca 2019 r., sygn. akt I SA/Bd 314/19, z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. akt I SA/Bd 243/22, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej: CBOSA – wraz z powołanym w nich orzecznictwem).

Poglądy w nich wyrażone znalazły aprobatę Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki NSA: z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. akt I FSK 1732/18 oraz z dnia 17 lutego 2022 r., sygn. akt I FSK 1669/18 publ. CBOSA). Sąd rozpoznając niniejszą sprawę podzielił poglądy zaprezentowane w tych wyrokach i posłuży się zaprezentowaną w nim argumentacją.

Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. przedmiotem opodatkowania może być odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług. Przez dostawę towarów, o której mowa w wymienionym przepisie rozumie się zasadniczo przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel (art. 7 ust. 1 u.p.t.u.). Natomiast przez świadczenie usług rozumie się każde świadczenie na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, które nie stanowi dostawy towarów (art. 8 ust. 1 u.p.t.u.). Swego rodzaju uniwersalizm definicji usługi zakłada, że obejmuje ona wszystkie te transakcje wykonywane w ramach działalności gospodarczej, które nie stanowią dostawy towarów.

W kontekście istoty sporu oraz argumentacji organu, nawiązującej do cywilistycznej regulacji cesji (przelewu) wierzytelności w świetle art. 509 § 1 k.c., w następstwie której dotychczasowy wierzyciel (cedent) przenosi wierzytelność ze swojego majątku do majątku osoby trzeciej (cesjonariusza), Sąd wstępnie wskazał, że skutkiem cesji jest zasadniczo podmiotowe przekształcenie stosunku zobowiązaniowego. W miejsce dotychczasowego wierzyciela (zbywcy wierzytelności) wchodzi bowiem inny podmiot (cesjonariusz), niezwiązany istniejącym dotychczas węzłem obligacyjnym. Natomiast pozycja dłużnika oraz samo świadczenie w następstwie cesji nie ulega zmianie, dłużnik jest bowiem nadal zobowiązany spełnić to samo świadczenie, jednak na rzecz innego podmiotu (cesjonariusza).

Co również istotne, a na co zwraca się uwagę w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i sądownictwa administracyjnego, oceny skutków podatkowych zdarzenia gospodarczego na gruncie podatku od towarów i usług, który jest podatkiem zharmonizowanym, należy oceniać według kryteriów

ekonomicznych, przy zastosowaniu wykładni celowościowej (np. wyrok w sprawie C-185/01 Auto Lease Holland).

Sąd podzielił nadto zasadnicze tezy zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt I FSK 1406/15, że na gruncie podatku od towarów i usług użytym w przepisach normujących ten podatek, terminom należy przypisywać zasadniczo autonomiczne znaczenie, swoiste dla tego podatku, a tym samym oderwane od ich rozumienia cywilistycznego w ujęciu prawodawstwa krajowego. Wynika to z harmonizacji tego podatku na terytorium Unii Europejskiej, czego konsekwencją jest konieczność jednolitego rozumienia pojęć VAT na całym obszarze państw członkowskich, co wymaga – przy ich definiowaniu – szerszego uwzględniania kryteriów ekonomicznych, jako bardziej uniwersalnych, przy jednoczesnym wykorzystywaniu cywilistycznego unormowania danego terminu w prawie krajowym, jedynie w takim zakresie, w jakim nie będzie ono pozostawało w sprzeczności dla ustalenia zakresu i znaczenia tego pojęcia z uwzględnieniem jego kontekstu oraz celu, jakiemu służy uregulowanie dyrektywy (ustawy), w którym zostało użyte. Zatem przy interpretacji pojęć użytych w ustawie o podatku od towarów i usług decydujące znaczenie ma walor i skutki ekonomiczne danej czynności opodatkowanej a nie jego definicja w krajowym prawie cywilnym, które w każdym państwie członkowskim jest inne.

Jednocześnie, w uchwale z dnia 8 stycznia 2007 r., sygn. akt I FPS 1/06, Naczelny Sąd Administracyjny trafnie zwrócił uwagę, że definicja dostawy towaru, zawarta w art. 7 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, w sposób celowy oderwana została od pojęcia przeniesienia własności w cywilistycznym tego słowa znaczeniu. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że art. 5 (1) VI Dyrektywy Rady, stanowiący, że „dostawa towarów” oznacza przeniesienie prawa do dysponowania rzeczą jak właściciel (odpowiednikiem tej regulacji na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług jest wprowadzenie do wyliczenia zawarte w art. 7 ust. 1), należy rozumieć szeroko, analizując przy klasyfikacji danego zdarzenia gospodarczego ekonomiczną istotę transakcji, a nie jej charakter prawny. Trafna jest również konstatacja nawiązująca do orzeczeń TSUE, że cel VI Dyrektywy mógłby zostać zagrożony, gdyby stwierdzenie dostawy towaru, która jest jedną z trzech czynności opodatkowanych, zależało od spełnienia warunków, które zmieniają się w zależności od prawa cywilnego danego państwa członkowskiego (por. wyroki z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie C-25/03, z dnia 4 października 1995 r. w sprawie C-291/92

Armbrecht, Rec. str. I-2775, pkt 13 i 14, z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie C-185/01 Auto Lease Holland, Rec. str. I-1317, pkt 32 i 33).

Przedstawiona argumentacja odniesiona do istoty rozpoznawanej sprawy pozwalała zdaniem Sądu na stwierdzenie, że o sposobie opodatkowania cesji praw i obowiązków wynikających z zawartej umowy deweloperskiej, decydować powinno kryterium ekonomiczne i celowościowe, a nie formalna, cywilistyczna sfera zawieranych transakcji. Dokonując zatem prawnopodatkowej kwalifikacji czynności opisanych we wniosku o wydanie WIS należy mieć na uwadze, że zarówno umowa deweloperska, a także cesja uprawnień z tej umowy (oraz w perspektywie umowa przyrzeczona) zmierzają do jednego celu ekonomicznego w postaci dostawy lokali mieszkalnych.

Wprawdzie zarówno w przypadku umowy deweloperskiej jak i cesji praw i obowiązków wynikających z tej umowy nie dochodzi do ostatecznego rozporządzenia towarem, jednak jeśli czynność przewidziana w umowie deweloperskiej ma być zakwalifikowana jako dostawa, to również cesja praw i obowiązków wynikających z umowy deweloperskiej powinna być kwalifikowana w ten sam sposób. Cesji uprawnień z tytułu umowy deweloperskiej nie można dla celów opodatkowania podatkiem od towarów i usług odrywać od pozostałych czynności, które poprzedzają bądź dopełniają transakcje zbycia lokali mieszkalnych. Skoro w rezultacie zawarcia umowy deweloperskiej, a w dalszej kolejności cesji praw i obowiązków z niej wynikających ma dojść do dostawy lokali, nieracjonalne jest traktowanie jednej z czynności jaka wystąpiła przed tą dostawą, w rozważanym przypadku cesji praw i obowiązków, jako usługi. Niezmiennie bowiem, w efekcie końcowym chodzi o dostawę lokali mieszkalnych, którą to czynność poprzedzała umowa deweloperska a następnie cesja wynikających z niej uprawnień i obowiązków. Innymi słowy, umowa deweloperska oraz cesja uprawnień i obowiązków z tej umowy zmierzały do tożsamego celu ekonomicznego, jakim była dostawa lokali mieszkalnych.

Umowy takie jak umowa deweloperska czy cesja praw z umowy deweloperskiej (które są jedynie czynnościami pośrednimi na drodze do dostawy nieruchomości), w kontekście szeroko pojmowanych celów ekonomicznych, którymi finalnie kierują się działający w sprawie podatnicy VAT, pozbawione są niezależnych celów. Umowy te są zawierane w celu dostawy nieruchomości.

Zgodnie z art. 41 ust. 12 pkt 1 u.p.t.u. obniżoną stawkę podatku stosuje się do dostawy, budowy, remontu, modernizacji, termomodernizacji, przebudowy lub robót konserwacyjnych, dotyczących obiektów budowlanych lub ich części, zaliczonych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym. Z treści wniosku o wydanie WIS wynikało, że lokale mieszkalne, których wniosek dotyczy spełniają warunki, pozwalające na zaliczenie ich do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym stosownie do art. 41 ust. 12a i 12b pkt 2 u.p.t.u.

Ostatecznie zatem Sąd uznał, że transakcje zbycia praw i obowiązków z umowy deweloperskiej, należy na gruncie podatku od towarów i usług traktować tak samo jako dostawę nieruchomości, której te umowy dotyczą, co oznacza, że będą one opodatkowane na takich samych zasadach (zwolnienie lub obniżona stawka podatku), jak finalna dostawa nieruchomości objętych tymi umowami. Oznacza to, że stanowisko organu, że przeniesienie przez wnioskodawcę na nabywcę praw i obowiązków z umowy deweloperskiej w wyniku zawarcia umowy cesji stanowić będzie świadczenie usługi, która podlegać będzie opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, stosownie do art. 41 ust. 1 w zw. z art. 146aa ust. 1 pkt 1 u.p.t.u., stawką podstawową wynoszącą 23%, należało uznać za nieprawidłowe, naruszające wskazane w skardze przepisy prawa materialnego.

Orzeczenie nie jest prawomocne.

2. Postępowanie podatkowe

2. 1. Odmowa umożliwienia zapoznania się z dokumentami wyłączonymi spod jawności

Kontroli sądowej w sprawie sygn. akt I SA/Bd 342/22 podlegało postanowienie w przedmiocie odmowy uwzględnienia wniosku o umożliwienie zapoznania się w sposób jawny przez stronę z dokumentami, które organ podatkowy wyłączył spod jawności powołując się na interes publiczny.

Przedmiotem sporu w rozpoznawanej sprawie była ocena zasadności odmowy uwzględnienia wniosku o włączenie w sposób jawny dla strony do akt całości materiału dowodowego w postaci dokumentów z innych postępowań włączonych do akt w postaci wyciągów z tych dokumentów.

Zdaniem Sądu, ukształtowanie instytucji wyłączenia jawności materiałów

zgromadzonych w postępowaniu rodzi po stronie organu odmawiającego dostępu do dokumentacji obowiązek wyczerpującego uzasadnienia powodów sięgnięcia do art. 179 § 1 Ordynacji podatkowej. Prezentowane przez organ motywy rozstrzygnięcia powinny być wnikliwe i konkretne, tak, by możliwe było zapoznanie się z racjami usprawiedliwiającymi odejście od jawności postępowania w danym przypadku i by realne było podjęcie polemiki z przytoczoną argumentacją przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności faktycznych. Jedynie takie uzasadnienie postanowienia, które wiąże się z ingerencją w podstawowe uprawnienia strony postępowania, może odpowiadać wymogom stawianym organom w świetle zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów (art. 121 § 1 Ordynacji podatkowej) oraz zasady przekonywania (art. 124 Ordynacji podatkowej), (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt II FSK 939/19, publ.: CBOSA).

W treści uzasadnienia zaskarżonego postanowienia organ wymienił dokumenty, które zostały wyłączone z akt sprawy ze względu na interes publiczny z uwagi na fakt, że zawierały one dane dotyczące podmiotów i osób niezwiązanych ze sprawą, w tym m.in. dane osobowe (obejmujące m.in., takie elementy jak np.: imię i nazwisko, datę i miejsce urodzenia, PESEL, miejsce zamieszkania), dane z deklaracji podatkowych, rejestrów sprzedaży i zakupów, wyciągów bankowych podmiotów, wobec których prowadzane były postępowania. Organ wskazał także, że wyłączenie dokumentów nastąpiło w drodze sporządzenia z nich wyciągów, które zostały pozbawione wymienionych wyżej danych (anonimizacji) oraz, że dokumenty te dotyczą okoliczności istotnych dla sprawy i zawierały dane i informacje dotyczące podmiotów, niebędących bezpośrednimi kontrahentami strony, czy bezpośrednio z nią niezwiązanych. Jednocześnie, włączając zanonimizowane dokumenty organy uznały, że postępują zgodnie z zasadą jawności postępowania, w konsekwencji czego nie naruszono zasady prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie oraz zasady czynnego udziału strony w postępowaniu poprzez uniemożliwienie Spółce prawa do ustosunkowania się do zebranego materiału dowodowego.

Ponadto organ w szeroki, aczkolwiek ogólny sposób przedstawił rozważania na temat znaczenia pojęcia „interesu publicznego” z odwołaniem do orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Uzasadnił także możliwość wykorzystania w prowadzonym postępowaniu dowodów zebranych przez inne organy

w prowadzonych przez nie postępowaniach.

W ocenie Sądu należało zgodzić się ze skarżącą co do znaczenia dokumentów, w których figurują podmioty niebędące jej bezpośrednimi kontrahentami w toczącym się postępowaniu podatkowym. Sąd uznał, że zasadnie spółka odwoływała się w tym zakresie do poglądu wyrażonego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „ze względu na charakter, zakres i cel prowadzenia postępowań w zakresie podatku od towarów i usług okoliczność, że podmioty, których zgromadzone akta podatkowe dotyczą nie są bezpośrednimi kontrahentami spółki nie może być ważącym argumentem decydującym o wyłączeniu tych dokumentów z akt sprawy” (por. wyroki NSA z dnia: 3 marca 2021 r., sygn. akt I FSK 1431/21 oraz 24 czerwca 2021 r., sygn. akt III FSK 3721/21, publ.: CBOSA). Analiza treści znajdujących się w aktach większości dokumentów wskazywała, że usunięte zostały oznaczenia pozwalające na identyfikację jakiegokolwiek podmiotu. Przykładowo, także przedstawiony w protokole kontroli w spółce „V” schemat łańcucha „dostawców i nabywców usług bezpośrednich, jak i pośrednich” nie pozwalał na powiązanie dokumentu z działaniami skarżącej. Trafnie podnoszony przez spółkę zakres anonimizacji, znajdujących się w aktach sprawy dokumentów, powodował zasadne wątpliwości do co możliwości realnej oceny i odniesienia się do nich przez stronę. Sąd wskazał, że z dokumentów tych nie wynikał nawet pośredni związek z działaniami spółki. Rodziło się tym samym uzasadnione pytanie jaki w ogóle był powód włączenia omawianych dokumentów do akt sprawy, gdy ich związek z działaniami skarżącej w istocie rzeczy nie był możliwy do ustalenia, co czyniło też zdaniem Sądu, iluzorycznym zapewnienie stronie przez organ prawa do czynnego udziału w postępowaniu. Wątpliwości w tym zakresie nie usuwała także treść uzasadnienia zaskarżonego postanowienia, gdyż nie wskazano na okoliczności wiążące skarżącą z podmiotami figurującymi w tych dokumentach choćby w pośredni sposób.

W ocenie Sądu, organ prawidłowo określił interes publiczny, niemniej jednak wskazane powyżej mankamenty sprawiły, że uzasadnienie zaskarżonego postanowienia nie spełniało wynikających z obowiązujących przepisów wymogów, co uzasadniało zarzut naruszenia art. 217 § 2 w zw. z art. 179 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej. Uzasadniony jest także zarzut podniesiony w skardze naruszenia art. 179 § 1 w zw. z art. 123 § 1, 129 i art. 178 § 1 Ordynacji podatkowej, gdyż organy nie wykazały istnienia konkretnych podstaw do wyłączenia jawności dokumentów

w poczynionym zakresie.

Orzeczenie nie jest prawomocne.

3. Sprawy ogólnoadministracyjne

3. 1. Ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji farmy fotowoltaicznej

- W sprawie **II SA/Bd 504/22** wniesiono sprzeciw od decyzji wydanej przez samorządowe kolegium odwoławcze na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1964 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej powoływana jako kpa) oraz art. 61 ust. 1 pkt 1-6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm., dalej powoływana jako upzp).

Zasadniczym powodem wydania decyzji kasacyjnej w niniejszej sprawie była okoliczność odstąpienia przez organ I instancji od sprawdzenia wymogów wynikających z art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp. Niewątpliwie zdaniem Sądu, planowana w niniejszej sprawie inwestycja stanowiła instalację odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 w zw. z art. 2 pkt 22 uoaze. Sąd w niniejszej sprawie nie podzielił jednak wyrażonego w skardze poglądu, że w świetle art. 61 ust. 3 upzp dla każdej instalacji odnawialnego źródła energii nie stosuje się wymogów określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy. Przepis art. 61 ust. 3 upzp nie funkcjonuje w tej ustawie wyłącznie w relacji do art. 61 ust. 1. Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 upzp, ustawa ta określa zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. Stosownie natomiast do art. 1 ust. 2 pkt 1 upzp, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (por. wyroki: WSA w Szczecinie z 16.06.2021 r., II SA/Sz 42/21, WSA w Gliwicach z 19.05.2021 r., II SA/GI 1423/20).

W decyzji organu I instancji ustalono warunki zabudowy dla przedsięwzięcia inwestycyjnego polegającego na budowie ośmiu elektrowni fotowoltaicznych o mocy 1 MW każda lub jednej elektrowni fotowoltaicznej o mocy do 8 MW.

Regulacja przepisów art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a upzp oznacza, że rozmieszczenie tego rodzaju urządzeń infrastruktury energetycznej (z wyjątkiem wyłączeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a) należy do decyzji organów gminy

w ramach władztwa planistycznego, przy czym ustalenia w tym przedmiocie są obligatoryjne w studium, a fakultatywne w planie miejscowym. W konsekwencji uprawnione jest wnioskowanie, że realizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW na obszarze gminy, zarówno na podstawie planu miejscowego, jak też decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, może odbyć się tylko na obszarach wskazanych w studiach (por. M. Szyrski, Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 116-117; H. Izdebski, J. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, LEX, art. 10). Skoro z woli ustawodawcy lokalizowanie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW wymaga uprzedniego określenia obszarów przeznaczonych na ten cel w studium, to oznacza, że tego rodzaju inwestycje mają istotne znaczenie dla kształtowania lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza ładu przestrzennego w gminie.

Sąd w rozpoznawanej sprawie uznał za trafny pogląd NSA wyrażony w wyroku z 12.01.2018 r., II OSK 794/16, zgodnie z którym wykładnia art. 61 ust. 3 upzp powinna być zgodna z celem ustanowionej w art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp zasady dobrego sąsiedztwa i przyczynami, dla których ustanowiono wyłączenie od tej reguły. Mianowicie, przeznaczenie terenu pod nową zabudowę ma być zgodne z przeznaczeniem zastanym w otoczeniu, którego granice wyznacza obszar analizowany. Zwolnienie od zasady dobrego sąsiedztwa, wynikające z art. 61 ust. 3 upzp, nie powinno zatem naruszać zastanej funkcji w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu. Charakter towarzyszący dotychczasowej funkcji i niezminiającej zastanej funkcji mają niewątpliwie linie kolejowe i obiekty liniowe. Także obiekty infrastruktury technicznej pełnią rolę towarzyszącą dotychczasowemu przeznaczeniu terenu na obszarze analizowanym oraz poza obszarem analizowanym, a zatem rolę służebną wobec zabudowy mieszkaniowej, zagrodowej czy przemysłowej, np. poprzez dostarczanie wody, prądu, gazu itp. Urządzenia te z założenia nie wpływają na to, czy będzie zachowana dotychczasowa funkcja w obszarze analizowanym. O zmianie lub zachowaniu funkcji decydować mogą natomiast obiekty, którym urządzenia infrastruktury technicznej towarzyszą. W wyroku tym podkreślono, że realizacja inwestycji w zakresie systemów fotowoltaicznych, służących wytwarzaniu energii elektrycznej (elektrownie, farmy

fotowoltaiczne), prowadzi do faktycznej zmiany przeznaczenia terenu, z funkcji np. upraw rolnych na przemysłową.

W przywołanym wyroku wskazano nadto, że w § 3 ust. 1 pkt 52 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (obecnie § 3 ust. 1 pkt 54 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r.) przewidziano, że zabudowa systemami fotowoltaicznymi (o powierzchni określonej tym przepisem) zaliczana jest do zabudowy przemysłowej, stanowiącej przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że wprowadzone wymienione rozporządzenie stanowi akt wykonawczy do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, to jednak ma również zastosowanie na etapie rozpatrywania wniosku o warunki zabudowy, gdyż decyzja w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań danej inwestycji jest istotnym elementem całego procesu inwestycyjno-budowlanego (por. wyrok NSA z 24.04.2018 r., II OSK 2727/17).

Zatem na tle powyższych wywodów nie można było zdaniem Sądu uznać, że lokalizacja urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a upzp, miałyby być na podstawie art. 61 ust. 3 upzp zwolniona od wymogów ustanowionych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 upzp. Jak trafnie wskazano w cyt. wyżej wyrokach, treść art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a upzp świadczy o tym, że wolą ustawodawcy jest, aby inwestycje, w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 (obecnie 500) kW, były realizowane przede wszystkim na podstawie ustaleń planu miejscowego. Nie wyklucza to oczywiście możliwości ubiegania się o decyzję o warunkach zabudowy takiej inwestycji, ale wówczas wymagane jest spełnienie wymogów art. 61 ust. 1 pkt 1-5 upzp.

Za takim rozumieniem art. 61 ust. 3 upzp przemawiało również jak wskazał Sąd, uzasadnienie projektu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1524, druk VIII.3656) wskazujące, że rozszerzenie art. 61 ust. 3 upzp o instalacje odnawialnego źródła energii powiązano z potrzebą wspierania rozwoju prosumenckiego wytwarzania energii elektrycznej, a więc przez podmioty będące odbiorcami końcowymi wytwarzającymi energię elektryczną wyłącznie

z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w mikroinstalacji, pod warunkiem że w przypadku odbiorcy końcowego niebędącego odbiorcą energii elektrycznej w gospodarstwie domowym nie stanowi to przedmiotu przeważającej działalności gospodarczej (por. art. 2 pkt 27a ustawy). Co więcej, część uzasadnienia projektu (pkt 5), dotycząca nowelizacji art. 61 ust. 3 zatytułowano: "Zliberalizowanie zasad budowy małych instalacji oraz mikroinstalacji OZE", a na wstępie wyjaśniono, że: "W zakresie zasad zagospodarowania przestrzennego doprecyzowano dotychczasową zasadę dotyczącą planu zagospodarowania przestrzennego, który umożliwiając lokalizację budynków powinien umożliwić również lokalizowanie na nich mikroinstalacji wykorzystujących nie tylko technologię wiatrową, ale w szczególności fotowoltaiczną, którą najprościej zintegrować z budynkami mieszkalnymi".

Trudno uznać, aby skarżąca występowała w analizowanej sprawie o warunki zabudowy dla elektrowni fotowoltaicznej wytwarzającej energię elektryczną na własne potrzeby. Wobec powyższego Sąd przyjął, że stosowanie przepisu art. 61 ust. 3 upzp powinno być dokonywane z uwzględnieniem pozostałych przepisów ustawy, normujących kwestie lokalizacji mikroinstalacji oraz urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW (art. 10 ust. 2a, art. 15 ust. 3a upzp). W realiach niniejszej sprawy oceny tej nie zmienia okoliczność, że skutek nowelizacji art. 10 ust. 2a upzp, która weszła w życie w dniu 30 października 2021 r., z obowiązku ustalania rozmieszczenia w studium obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych, wyłączone są wolnostojące urządzenia fotowoltaiczne o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowane na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki. Jak bowiem wynika z treści wniosku, dotyczy on urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW, tj. łącznie 8 MW. Wyłączenie, o którym mowa w art. 10 ust. 2a pkt 1 upzp, nie znajduje więc w niniejszej sprawie zastosowania.

W świetle powyższego Sąd stwierdził, że organ odwoławczy prawidłowo stwierdził, że brak oceny przedmiotowej instalacji fotowoltaicznej przez organ I instancji pod kątem spełnienia wymogów, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp, kwalifikowało do wydania decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 kpa. Organ odwoławczy nie mógł jej przeprowadzić we własnym zakresie w trybie art. 136

kpa, gdyż stanowiłoby to jaskrawe naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 kpa).

Orzeczenie nie jest prawomocne.

- Przedmiot kontroli w sprawie sygn. akt II SA/Bd 369/22 stanowiła decyzja o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej o mocy do 2 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną. Powodem odmowy uwzględnienie wniosku skarżącej było stwierdzenie przez organy administracji obu instancji, że inwestycja nie spełnia warunku tzw. dobrego sąsiedztwa z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., a po drugie (co stwierdziło SKO ponownie rozpoznając sprawę), że inwestycję w postaci farmy fotowoltaicznej o wskazanej mocy można zrealizować jedynie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rozstrzygając spór Sąd odniósł się najpierw do kwestii kwalifikacji zamierzonej inwestycji jako instalacji odnawialnego źródła energii, w kontekście treści art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i jego odmiennej interpretacji przez pozostające w sporze strony.

Przedmiotowa inwestycja polegała na budowie elektrowni fotowoltaicznej o mocy 2 MW na terenie o powierzchni zabudowy „do 0,99 ha”. Planowane przedsięwzięcie sprowadzało się więc do budowy infrastruktury umożliwiającej produkcję energii z odnawialnych źródeł energii, tj. energii słonecznej. Niewątpliwie więc zdaniem Sądu, w sprawie mamy do czynienia z realizacją urządzeń służących do wytwarzania energii opisanych przez dane techniczne i handlowe, w których energia jest wytwarzana z odnawialnego źródła energii w postaci energii słonecznej, a więc odnawialnego, niekopalnego źródła energii obejmującego energię promieniowania słonecznego. Sąd stanął na stanowisku, że taki charakter inwestycji kwalifikuje ją więc jako instalację odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (stan prawny na dzień wydania zaskarżonej decyzji: t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 610 – dalej „u.o.z.e.”). To zaś oznacza, wbrew stanowisku SKO wyrażonym w objętej skargą decyzji, że obowiązków wynikających z art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. w myśl art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie stosuje się do spornej inwestycji (por. wyrok WSA w Olsztynie z 22 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/OI 547/20, wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r., sygn. akt II OSK 667/21; IV SA/Po 96/22; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim

z 17 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Go1097/21 - dostępne na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Nie było zatem w tym przypadku konieczne wyznaczenie obszaru analizowanego i przeprowadzenie jego analizy w celu oceny dopuszczalności realizacji przedmiotowej inwestycji w świetle zasady dobrego sąsiedztwa. Brzmienie przepisu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. jest jednoznaczne. Wynika z niego wprost, że przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.o.z.e. Przedsięwzięcie polegające na budowie infrastruktury umożliwiającej produkcję energii z odnawialnych źródeł energii tj. energii słonecznej, z jakim mamy do czynienia w niniejszej sprawie, stanowi zaś instalację odnawialnego źródła energii w świetle definicji zawartej w art. 2 pkt 13 w zw. z art. 2 pkt 22 u.o.z.e. Konsekwencją powyższego jest więc brak konieczności weryfikacji czy zamierzenie inwestycyjne spełnia wymogi z przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.

Odnosząc się do argumentacji SKO dotyczącej ograniczenia zastosowania art. 61 ust. 3 u.p.z.p. do instalacji o mocy do 100 kW Sąd rozpoznając niniejszą sprawę zaakceptował i przyjął za swoje stanowisko wyrażone w wyroku tut. Sądu z dnia 26 kwietnia 2022 r., sygn. II SA/Bd 1591/21 (dostępny jw.). Wskazać należało, że art. 61 ust. 3 u.p.z.p. uzupełniony został o klauzulę niestosowalności przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 m.in. do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.o.z.e. na mocy art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1524, dalej powoływanej jako "ustawa z dnia 19 lipca 2019 r."). Z dniem wejścia w życie ww. ustawy (29 grudnia 2019 r.) instalacje odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.o.z.e. dodano więc do art. 61 ust. 3 u.p.z.p. jako kolejne obiekty zwolnione z wymogów spełnienia warunków wynikających z zasady dobrego sąsiedztwa. Ani z treści zmienionego przepisu art. 61 ust. 3 u.p.z.p., ani z treści art. 2 pkt 13 u.o.z.e., do którego odwołuje się ustawodawca w art. 61 ust. 3 u.p.z.p., nie wynika ograniczenie instalacji odnawialnego źródła energii do instalacji o mocy do 100 kW (obecnie 500 kW). Po dokonanej ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. zmianie art. 61 ust. 3 u.p.z.p., instalacje odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.o.z.e., do których zaliczają się elektrownie fotowoltaiczne, zostały więc wyłączone spod wymogu spełnienia warunku dobrego sąsiedztwa, a ustawodawca nie uzależnił tego wyłączenia od mocy instalacji odnawialnego źródła energii. Na marginesie należy przy tym zauważyć, że posłużenie się przez ustawodawcę

w zmienionym przepisie pojęciem instalacji odnawialnego źródła energii, obok pojęcia urządzeń infrastruktury technicznej, wyklucza możliwość utożsamiania tych pojęć i tym samym zdezaktualizowało zasadność posiłkowania się orzecznictwem sprzed ww. zmiany art. 61 ust. 3 u.p.z.p. odnoszącym się do kwestii zaliczenia elektrowni fotowoltaicznych do urządzeń infrastruktury technicznej. Argumentacja SKO w tym zakresie okazała się zatem irrelevantna.

Sąd podzielił zatem stanowisko skarżącej, że wykładnia przepisu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. w powiązaniu także z treścią i uzasadnieniem ustawy zmieniającej z dnia 19 lipca 2019 r., nie uprawnia do wyłączenia z pojęcia instalacji odnawialnego źródła energii, o którym mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p. elektrowni fotowoltaicznej, czy to o mocy przekraczającej 100 kW (obecnie 500 kW), czy też nie. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej ustawodawca wyjaśnił, że "ze względu na rozbieżności judykatury, interwencji ustawodawcy wymagała również kwestia kwalifikowania budowy urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych do kategorii urządzeń infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p.", że "w związku z rozbieżnością orzecniczą, z punktu widzenia potrzeb procesu inwestycyjnego w branży odnawialnych źródeł energii przeżywającej dynamiczny rozwój, zaproponowano rozszerzenie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. o instalacje odnawialnego źródła energii" i że "przy ustalaniu warunków zabudowy dla tych instalacji nie będzie wymagane spełnienia zasady dobrego sąsiedztwa oraz warunku dostępu do drogi publicznej". Z powyższego nie wynika, by zmiana art. 61 ust. 3 u.p.z.p. miała dotyczyć instalacji odnawialnego źródła energii jedynie o określonej maksymalnej mocy.

Sąd nie zgodził się tym samym ze stanowiskiem SKO wskazującym na możliwość realizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł o mocy przekraczającej 100 kW (500 kW) jedynie w oparciu o przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na co wskazywać ma treść art. 10 ust. 2a oraz art. 15 ust. 3a u.p.z.p. Zgodnie z art. 10 ust. 2a w brzmieniu sprzed nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustawy (Dz. U. z 2021 r., poz. 1873) jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich

rozmieszczenie. Z kolei w art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. stanowi się, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Ww. nowelizacja zliberalizowała wymogi z art. 10 ust. 2a u.p.z.p., stanowiąc, że studium winno określać rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW, z wyłączeniem wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki - w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (pkt 1), oraz urządzeń innych niż wolnostojące (pkt 2). Z przepisów powyższych wynika (niezależnie od tego, czy rozpatrujemy ich treść sprzed czy po nowelizacji), że kwestia lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż wskazana stanowi element treściowy studium oraz planu miejscowego. Z przepisów tych nie wynika natomiast, by tego rodzaju inwestycje mogły być realizowane wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Ustawodawca w tym przypadku nie wprowadził rozwiązania analogicznego z art. 10 ust. 3b u.p.z.p., zgodnie z którym lokalizacja obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², może nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu. Z powołanych przepisów nie wynika także, by ustawodawca dokonywał jakiegokolwiek rozróżnienia instalacji odnawialnego źródła energii dla potrzeb ustalenia warunków zabudowy, umożliwiających zmianę przeznaczenia terenu w przypadku braku planu miejscowego. W warunkach więc braku planu miejscowego przedsięwzięcie dotyczące urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii może być realizowane w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy z uwzględnieniem art. 61 ust. 3 u.p.z.p. i to niezależnie od zainstalowanej mocy (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 sierpnia 2022 r., sygn. II SA/Wr 351/22, dostępny jw.).

Odmowa ustalenia warunków zabudowy dla zamierzonej inwestycji, w zakresie w jakim oparta została o wykładnię art. 61 ust. 3 u.p.z.p. wykluczającą tę inwestycję z hipotezy ww. przepisu, jest zatem wadliwa. Organy nie mogą powoływać się na brak spełnienia przez inwestycję warunku z art. 61 ust. 1 pkt 1 (lub pkt 2)

u.p.z.p., skoro z art. 61 ust. 4 u.p.z.p. *expressis verbis* wynika, że warunki te wobec instalacji odnawialnego źródła energii są pomijane.

Sąd zauważył, że jedna z istotnych kwestii pominiętych przez organy obu instancji łączyła się z tym, że wniosek dotyczy inwestycji zamierzonej na części, a nie całości działki. Nadmienić należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że podstawową zasadą, jaka rządzi postępowaniem w sprawie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jest zasada ustalania warunków zabudowy w odniesieniu do działki ewidencyjnej objętej wnioskiem rozumianej jako całość, nie zaś jedynie tej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana (vide: wyroki NSA: z 24 marca 2016 r., II OSK 1837/14; z 28 kwietnia 2016 r. sygn. II OSK 2066/14; z 27 lipca 2017 r., II OSK 2942/15; z 31 sierpnia 2017 r., II OSK 777/16; z 16 stycznia 2018 r., II OSK 743/17; z 18 stycznia 2018 r., II OSK 743/17; z 14 listopada 2018 r., II OSK 2758/16; z 14 marca 2019 r. II OSK 1135/17; z 3 lipca 2019 r., II OSK 2153/17; z 19 września 2019 r., II OSK 2561/17; z 1 grudnia 2020 r., sygn. II OSK 1955/20; z 2 marca 2021 r., II OSK 270/21; z 3 sierpnia 2021 r., II OSK 1351/21; z 8 września 2021 r., II OSK 1601/21, dostępne jw.).

W judykaturze eksponowane jest jednak także stanowisko, które poparł sąd rozpoznający niniejszą sprawę, zgodnie z którym usprawiedliwiona jest taka interpretacja pojęcia "terenu" na użytek decyzji o warunkach zabudowy, która umożliwia ustalenie warunków zabudowy dla terenu stanowiącego część działki ewidencyjnej, wyodrębnionego za pomocą linii rozgraniczających, jeśli oczywiście nie narusza to odrębnych przepisów, przede wszystkim o ochronie gruntów rolnych i leśnych (vide wyroki NSA: z 24 maja 2018 r., II OSK 1634/16; z 3 lipca 2019 r., II OSK 2153/17; z 17 lipca 2019 r., II OSK 1881/18; z 5 września 2019 r., II OSK 2447/17; z 23 kwietnia 2020 r., II OSK 1693/19; z 4 lipca r., sygn. II OSK 1322/22; dostępne jw.). Sformułowanie „teren” nie zostało przez ustawodawcę dookreślone - w przepisie mowa jest o "terenie", a nie o „działce ewidencyjnej” w rozumieniu prawa geodezyjnego i kartograficznego, więc z pewnością nie istnieją przeszkody formalne, aby odnieść je do wydzielonych części działek. Przepis ten sam w sobie nie wyklucza zatem ustalenia warunków zabudowy dla terenu stanowiącego określoną i możliwą do wydzielenia część działki ewidencyjnej. Podkreślenia jednak wymaga, że określenie terenu inwestycji jako pewnej części, np. działki ewidencyjnej, nie może mieć charakteru dowolnego, niepoddającego się weryfikacji. Winien być to teren

jednoznacznie wskazany i określony przez wnioskodawcę, możliwy w danych okolicznościach do konkretnego wydzielenia, np. z działki ewidencyjnej ze względów funkcjonalnych i użytkowych. Nadto to do inwestora należy wskazanie zarówno konkretnej powierzchni jak i położenia wnioskowanego „terenu inwestycji”. Powyższe podlega następnie kontroli właściwego organu i jednoznacznego określenia przezeń terenu inwestycji w decyzji.

W art. 52 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. stwierdza się, że wniosek o ustalenie warunków zabudowy powinien zawierać m.in. określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w 1:500 lub 1:1000. Zgodnie zaś z art. 54 pkt 3 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. decyzja o warunkach zabudowy określa m.in. linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali. Za pomocą tych linii możliwym winno być wyodrębnienie (wskazanie) konkretnej części działki, na której zamierzenie budowlane może być realizowane bez naruszenia powszechnie obowiązujących przepisów.

W okolicznościach niniejszej sprawy Sąd stwierdził, że wyodrębnienie części działki na załączniku mapowym w skali 1:1000, choć wykonane formalnie zgodnie z przywołanymi ww. przepisami (na mapie w odpowiedniej skali), nie pozwala na jednoznaczne określenie granic terenu objętego wnioskiem. Wytoczony przez inwestora teren ma kształt wieloboku opisany prostymi, z których 3 biegną po granicy działki bez określenia ich długości, jak również bez określenia lokalizacji punktów, które wyznaczają położenie czwartej z granic tego terenu. Brak jest zatem wiarygodnego punktu odniesienia dla możliwości jednoznacznego określenia terenu inwestycji oraz jego powierzchni.

Sąd orzekający w sprawie stanął na stanowisku, że koniecznym jest takie wskazanie punktów określających granicę terenu objętego wnioskiem, by możliwa była ich weryfikacja w przestrzeni. Pamiętać bowiem należy, że decyzja o warunkach zabudowy wiąże organ architektoniczno-budowlany w następnym etapie inwestycyjnym, tj. w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę (art. 55 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Przy określeniu granic terenu inwestycji w sposób nieprecyzyjny, decyzja o warunkach zabudowy może stać się niewykonalna, nie będzie bowiem możliwa ocena zgodności z nią projektu zagospodarowania działki

(art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane). Linie wyznaczające granice terenu inwestycji winny zostać tak określone, by możliwe było ich niewątpliwe usytuowanie w terenie w sensie geograficznym (np. poprzez precyzyjne wskazanie parametrów geolokalizacyjnych punktów początkowych i końcowych tych linii).

Orzeczenie nie jest prawomocne.

- Przedmiotem kontroli sądowej, w sprawie sygn. akt **II SA/Bd 441/22** była decyzja samorządowego kolegium odwoławczego, uchylająca w całości decyzję burmistrza, którą odmówiono spółce ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie elektrowni fotowoltaicznej (o łącznej mocy do 7 MW włącznie (w tym także etapowo) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną).

Odnosząc się do charakteru planowanej inwestycji z perspektywy prawidłowej jej kwalifikacji, co jest de facto zasadniczym źródłem sporu między stronami, Sąd wskazał, że ustalenie tego charakteru ma kluczowy wpływ na zakres postępowania wyjaśniającego z uwagi na treść art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. W wypadku bowiem kwalifikacji inwestycji jako instalacji odnawialnego źródła energii (czy też urządzenia infrastruktury technicznej) – w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. brak jest potrzeby oceny spełnienia warunków z art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy. W konsekwencji właściwa kwalifikacja inwestycji może mieć kluczowe znaczenie dla treści rozstrzygnięcia. Sąd przy tym podkreślił, mając na uwadze zakreśloną wyżej istotę analizowanego środka zaskarżenia (sprzeciwu) z perspektywy dopuszczalnej kontroli sądowej, że tego rodzaju analiza nie narusza art. 64e p.p.s.a., ponieważ nie stanowi materialnoprawnej oceny sprawy co do jej istoty. Merytoryczna ocena sprawy dotyczyłaby bowiem tego, czy istnieją podstawy do ustalenia warunków zabudowy, natomiast sama kwalifikacja farmy fotowoltaicznej jako instalacji odnawialnego źródła energii tak daleko idących wniosków nie zawiera i nie przesądza o wyniku sprawy. Niewątpliwie od powyższej kwalifikacji zależy ocena, czy wystąpiły podstawy do wydania decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Decyzja ta bowiem powinna zapaść, gdy rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne wydano z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Ponadto, jak wskazał NSA w wyroku z 24 sierpnia 2021 r., II OSK 1484/21, jeśli zakres postępowania wyjaśniającego determinują przepisy stanowiące podstawę rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie, kwestie

materialnoprawne nie mogą być przez sąd administracyjny w ogóle zignorowane. W przeciwnym wypadku instytucja sprzeciwu, która ma na celu przyspieszenie całego postępowania, traci swoje znaczenie. Oznacza to, że art. 64e p.p.s.a. należy rozumieć w ten sposób, że sąd administracyjny rozpoznając sprzeciw od decyzji, ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., ale czyni to w świetle przepisów prawa materialnego, mogących mieć zastosowanie w danej sprawie. Do takiego twierdzenia uprawnia m.in. dyspozycja cytowanego art. 138 § 2a k.p.a.

Zdaniem Sądu dokonanie interpretacji art. 61 ust. 3 u.p.z.p. z zastosowaniem reguł jedynie wykładni literalnej nie jest prawidłowe. Sąd podzielił linię orzeczniczą, wedle której przez wzgląd na uzasadnienie projektu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1524, projekt ustawy druk sejmowy 3656) należy odwołać się również do reguł wykładni systemowej i przyjąć, że stosowanie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. powinno być dokonywane z uwzględnieniem pozostałych przepisów u.p.z.p., normujących kwestie lokalizacji mikroinstalacji oraz urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, tj. z uwzględnieniem art. 10 ust. 2a u.p.z.p. i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. Treść tych przepisów prowadzi do wniosku, że wolą ustawodawcy jest aby inwestycje, w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW, były realizowane przede wszystkim na podstawie ustaleń planu miejscowego, co nie wyklucza jednak możliwości ubiegania się o decyzję o warunkach zabudowy dla takiej inwestycji. Wówczas jednak wymagane jest spełnienie wszystkich wymogów z art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p., a więc również tych zawartych w pkt 1 i 2.

W ocenie Sądu nie sposób zgodzić się z poglądem o literalnym odczytaniu treści art. 61 ust. 3 u.p.z.p. oraz uznaniu, że dla każdej instalacji odnawialnego źródła energii nie stosuje się wymogów określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. W aktualnym orzecznictwie NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych dominuje bowiem pogląd, wedle którego art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie funkcjonuje i nie pozostaje w tym akcie prawnym wyłącznie w relacji do art. 61 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p. Na gruncie u.p.z.p., przepis ten pozostaje także w relacjach z innymi regulacjami - nie mniej istotnymi niż ww. przepisy, w tym z art. 1 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., wedle których u.p.z.p. określa zakres i sposoby postępowania w sprawach

przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań, a w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (por. m.in. wyroki: WSA w Szczecinie z 16 czerwca 2021 r., II SA/Sz 42/21, czy WSA w Gliwicach z 19 maja 2021 r., II SA/GI 1423/20). Oceniając ustawowe przesłanki lokalizacji instalacji fotowoltaicznych, należy mieć na uwadze również unormowania zawarte w art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., w których ustawodawca wprowadził odrębne zasady dotyczące urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW (a więc dotyczące instalacji fotowoltaicznej objętej wnioskiem spółki, której moc określono do 7 MW łącznie).

Sąd podkreślił również, że jak stanowi art. 10 ust. 2a u.p.z.p., jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, to w studium ustala się ich rozmieszczenie. Należy mieć na uwadze, że ustawodawca wyłączył wolnostojące urządzenia fotowoltaiczne, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowane na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki. Natomiast w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę tych urządzeń oraz granice ich stref ochronnych. Z przywołanych przepisów wynika, że ustawodawca dokonał rozróżnienia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy do 500 kW i ponad 500 kW, wprowadzając odrębne unormowanie dotyczące urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW. Z kolei zgodnie art. 15 ust. 3a u.p.z.p., w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p. oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Rozmieszczenie ww. urządzeń infrastruktury energetycznej należy do decyzji organów gminy w ramach władztwa planistycznego, przy czym ustalenia w tym przedmiocie są obligatoryjne w studium, a fakultatywne w planie miejscowym. W konsekwencji

uprawnione jest wnioskowanie, że realizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500kW na obszarze gminy, zarówno na podstawie planu miejscowego, jak również decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, może odbyć się jedynie na obszarach wskazanych w studiach. Skoro z woli ustawodawcy lokalizowanie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW wymaga uprzedniego określenia obszarów przeznaczonych na ten cel w studium, oznacza to, że tego rodzaju inwestycje mają istotne znaczenie dla kształtowania lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza ładu przestrzennego w gminie (por. m.in. wyrok WSA w Kielcach z 8 września 2021 r., II SA/Ke 444/21, czy też wyrok WSA w Szczecinie z 16 czerwca 2021 r., II SA/Sz 42/21 - dostępne w CBOSA)

Sąd podzielił pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 12 stycznia 2018 r. sygn. akt II OSK 794/16, że wykładnia art. 61 ust. 3 u.p.z.p. powinna być zgodna z celem ustanowionej w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. zasady dobrego sąsiedztwa i przyczyn, dla których ustanowiono wyłączenie od tej reguły, co oznacza, że przeznaczenie terenu pod nową zabudowę ma być zgodne z przeznaczeniem zastanym w otoczeniu, którego granice wyznacza obszar analizowany. Wyjątek odstępujący od zasady dobrego sąsiedztwa zawarty w art. 61 ust. 3 u.p.z.p., nie powinien zatem naruszać zastanej funkcji w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu. Charakter towarzyszący dotychczasowej funkcji i niezmienny zastanej funkcji mają niewątpliwie wymienione w art. 61 ust. 3 u.p.z.p. linie kolejowe i obiekty liniowe, a także obiekty infrastruktury technicznej, które pełnią rolę towarzyszącą dotychczasowemu przeznaczeniu terenu na obszarze analizowanym oraz poza obszarem analizowanym, a zatem rolę służebną wobec zabudowy mieszkaniowej, zagrodowej, czy przemysłowej (np. przez dostarczanie wody, prądu, gazu itp.). Urządzenia te z założenia nie wpływają na to, czy będzie zachowana dotychczasowa funkcja w obszarze analizowanym. O zmianie lub zachowaniu funkcji decydować mogą natomiast obiekty, którym urządzenia infrastruktury technicznej towarzyszą. W wyroku tym podkreślono, że realizacja inwestycji w zakresie systemów fotowoltaicznych służących wytwarzaniu energii elektrycznej prowadzi do faktycznej zmiany przeznaczenia terenu z funkcji, np. upraw rolnych, na funkcję przemysłową. W świetle powyższego nie sposób uznać, że lokalizacja urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p., miałyby być, na podstawie art. 61 ust. 3 u.p.z.p.,

automatycznie zwolniona od wymogów ustanowionych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. (por. m.in. wyroki NSA: z 12 stycznia 20018 r., II OSK 794/16 oraz z dnia 24 kwietnia 2018 r., II OSK 2727/17).

Powyższe stanowisko potwierdził również zdaniem Sądu, prawomocny wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 maja 2021 r. sygn. akt II SA/Bd 994/20, w którym wskazano, że regulacja przepisów art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. oznacza, że rozmieszczenie tego rodzaju urządzeń infrastruktury energetycznej należy do decyzji organów gminy w ramach władztwa planistycznego, przy czym ustalenia w tym przedmiocie są obligatoryjne w studium, a fakultatywne w planie miejscowym. W konsekwencji uprawnione jest wnioskowanie, że realizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW na obszarze gminy, zarówno na podstawie planu miejscowego, jak też decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, może odbyć się tylko na obszarach wskazanych w studiach (por. M. Szyrski, Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 116–117; H. Izdebski, J. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, baza LEX, art. 10). Skoro więc z woli ustawodawcy lokalizowanie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW wymaga uprzedniego określenia obszarów przeznaczonych na ten cel w studium, to oznacza, że tego rodzaju inwestycje mają istotne znaczenie dla kształtowania lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza ładu przestrzennego w gminie. Nie sposób zatem uznać, że lokalizacja urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p., miałyby być na podstawie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. zwolniona od wymogów ustanowionych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. Treść art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. świadczy o tym, że wolą ustawodawcy jest aby inwestycje, w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, były realizowane przede wszystkim na podstawie ustaleń planu miejscowego. Nie wyklucza to oczywiście możliwości ubiegania się o decyzję o warunkach zabudowy takiej inwestycji, ale wówczas wymagane jest spełnienie wymogów art. 61 ust. 1 pkt 1–5 u.p.z.p. (por. wyroki NSA w sprawach: II OSK 794/16, II OSK 2727/17, II OSK 2758/16).

Sąd wskazał w konsekwencji powyższego, że zasadnie kolegium uznało za nieprawidłowe wykluczenie przez organ I instancji planowanej inwestycji jako

urządzenia infrastruktury technicznej, a także instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.o.z.e., co z kolei doprowadziło do konstatacji, że planowana inwestycja jest niezgodna z przepisami odrębnymi. Planowaną inwestycję należało zakwalifikować jako instalację odnawialnego źródła energii w rozumieniu powołanej ustawy. Inwestycje, w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW winny być realizowane przede wszystkim na podstawie ustaleń planu miejscowego, co nie wyklucza jednak możliwości ubiegania się o decyzję o warunkach zabudowy takiej inwestycji, ale wówczas wymagane jest spełnienie wymogów art. 61 ust. 1 pkt 1-6 u.p.z.p.

Orzeczenie nie jest prawomocne.

3. 2. Nałożenie kary pieniężnej

Sprawa sygn. akt **II SA/Bd 96/22** dotyczyła nałożenia kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł w związku z niedopełnieniem przez spółkę obowiązku zgłoszenia do Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych informacji, o których mowa w art. 59 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2021 r., poz. 132), w terminie wskazanym w art. 60 ustawy. W sprawie sporne było niezastosowanie instytucji odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, określone w art. 189f k.p.a. - w trybie obligatoryjnym (art. 189f § 1 k.p.a.) lub fakultatywnym (art. 189f § 2 i 3 k.p.a.). Strona skarżąca kwestionowała też samą wysokość kary, uważając ją za wygórowaną w świetle – w szczególności - kryteriów określonych w art. 189d K.p.a.

Sąd odniósł się do kwestii odmowy zastosowania przez organ art. 189 f § 1 k.p.a. Strona skarżąca wskazując na art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. twierdziła, że organ nie miał podstaw do przesądzenia, że waga (charakter) naruszonych przez skarżącą przepisów jest tego rodzaju, że niemożliwym jest uznanie popełnionego przez skarżącą naruszenia prawa za znikome, co z kolei zamyka drogę do odstąpienia od nałożenia kary na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. (nie jest sporne, że pkt 2 zastosowania mieć nie mógł).

To, że strona zaprzestała naruszania prawa, było bezsporne. Zdaniem Sądu pozostawało do rozważenia, czy organ prawidłowo stwierdził, że w sprawie nie można przyjąć, że waga naruszenia jest znikoma.

Organ – co do zasady słusznie zdaniem Sądu - wskazał, że badając, czy mamy do czynienia ze znikomą wagą naruszenia „należy badać rodzaj i charakter naruszenia, rozmiar szkody, sposób popełnienia czynu oraz jego intensywność”. Zdaniem organu, uwzględnić należy również czas trwania naruszenia prawa. Organ wyraził pogląd, że „długotrwałe pozostawanie w stanie zaniechania może wpływać na uznanie, iż w danym przypadku nie może być mowy o znikomej wadze naruszenia w kontekście istoty uchybionego obowiązku odczytanego przez pryzmat wykładni celowościowej, która go nałożyła”. Ponadto, zdaniem organu, „znikomość wagi naruszenia należy postrzegać także przez pryzmat skutków jakie owo naruszenie wywołało lub wywołuje w przestrzeni publicznej, społecznej lub prywatnej” i ten element zdaniem organu „ma szczególne znaczenie przy wymierzaniu kary na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy”.

Analizując sprawę w kontekście wskazanych przez organ kryteriów, Sąd nie znalazł w treści decyzji argumentów przemawiających za uznaniem, że „rodzaj i charakter naruszenia, rozmiar szkody, sposób popełnienia czynu oraz jego intensywność” były przez organ rozważone i że ustalenia w tym względzie doprowadziły organ do uznania, że o znikomości naruszenia nie może być mowy. Organ nie wskazywał, co rozumie przez „rodzaj i charakter naruszenia”, trudno zatem spekulować, co dokładnie miał na myśli. W każdym razie, skoro organ pisze o rodzaju i charakterze „naruszenia”, to nie może chodzić tu o rodzaj i charakter naruszanych norm, lecz o „rodzaj i charakter” działania podmiotu naruszającego prawo, cokolwiek miałyby to oznaczać. Organ w zasadzie nie analizuje „rodzaju i charakteru naruszenia”, przez co Sąd rozumie brak wskazania na – przykładowo - stopień umyślności, czy też winy, celowość działania itp. Organ nie wypowiada się też o innych wymienionych przez siebie kryteriach, tj. ani o „intensywności” naruszenia, ani też nie wskazuje na zaistnienie jakiegokolwiek szkody.

Organ koncentrował się na znaczeniu i randze przepisów dotyczących Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych oraz wskazywał, że oceniając sprawę w kontekście art. 189f k.p.a. należy „mieć na uwadze cel regulacji ustawy”. Sąd zgodził się z wywodami organu co do celu i znaczenia Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych. Zdaniem Sądu cel wprowadzenia Rejestru i jego znaczenie same w sobie nie wykluczają uznania, że waga naruszenia prawa miała charakter znikomy. Organ nie wskazywał na to, że skarżąca spółka jest podmiotem stwarzającym jakiegokolwiek zagrożenie w kontekście prania pieniędzy, terroryzmu czy

też, że – ostatecznie – beneficjentem rzeczywistym okazał się ktoś ukryty za fasadą tego podmiotu, a zagrożenie takie stwarzający. Nie było zatem w decyzji odniesienia do tej konkretnej sprawy w kontekście ewentualnych, potencjalnych choćby zagrożeń płynących ze strony Skarżącej. Ogólne stwierdzenie, że rzetelność i wiarygodność Rejestru wpisuje się w cele ustawodawstwa krajowego i unijnego, mającego za zadanie skuteczne eliminowanie przywołanych zjawisk, za pomocą ustanowionych środków prawnych – nie zastępuje wskazania, czy ze strony Skarżącej jakiegokolwiek zagrożenia płynęły. Jeśli nie płynęły – organ powinien był rozważyć ten konkretny przypadek, jaki w sprawie wystąpił, i mimo niewątpliwie istotnej rangi przepisów o Rejestrze, rozważyć indywidualnie to, czy okoliczności i charakter popełnionego przez Skarżącą naruszenia w istocie wykluczają uznanie go za znikomy.

Stanowisko organu, co do apriorycznie przyjmowanej niemożności uznania naruszenia popełnionego przez skarżącą za „znikome” Sąd uznał za naruszające art. 77 § 1 k.p.a., przy czym naruszenie art. 77 § 1 k.p.a. dotyczy nie tyle zbierania, ile rozpatrzenia materiału dowodowego. Naruszenie polegało na tym, że organ swoje rozważania w tym względzie prowadzi na wysokim stopniu ogólności, nie indywidualizując ich. Jediną okolicznością indywidualnie rozpatrywaną była długość opóźnienia w zgłoszeniu danych do rejestru. Opóźnienie z całą pewnością nie było krótkotrwałe, jednak zdaniem Sądu organ powinien wziąć pod uwagę nie samą długość opóźnienia, lecz zarówno skutki naruszenia, jak i towarzyszące temu naruszeniu okoliczności. Spółka wskazywała na brak doświadczenia wynikający z niedawnego rozpoczęcia działalności, dobrowolne dopełnienie obowiązku po uzyskaniu wiedzy o popełnianym naruszeniu, wreszcie okres pandemii Covid-19 itp. Z decyzji nie wynikało, aby organ te okoliczności rozpatrywał w kontekście oceny, czy naruszenie prawa miało charakter „znikomy”.

Swoim stanowiskiem, że sam charakter i waga naruszonych przepisów wyklucza uznanie naruszenia prawa za znikome, organ w ocenie Sądu dopuścił się także błędnej wykładni art. 189f § 1 k.p.a. Nie daje on podstaw do tego, aby sam charakter przepisów uznać za przeszkodę do uznania „znikomości” naruszenia prawa. Każdy przypadek zdaniem Sądu należy rozpatrywać indywidualnie, nie tylko przez pryzmat naruszonych przepisów, lecz przez pryzmat postawy podmiotu dopuszczającego się naruszenia prawa i przede wszystkim skutków, jakie to konkretne naruszenie prawa wywołało.

Sąd aprobuszco powołał pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zaprezentowany w prawomocnym wyroku z 16 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1889/20. Sąd ten stwierdził, że istnieje pewne podobieństwo pomiędzy pojęciem znikomości wagi naruszenia prawa i znikomą społeczną szkodliwością czynu, znaną z prawa karnego. Wspólną cechą obu pojęć jest przede wszystkim małe negatywne oddziaływanie czynu przez prawo zakazanego na sferę publiczną i społeczną. Znikomości wagi naruszenia, o którym traktuje art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. nie można przy tym postrzegać jedynie z punktu widzenia samego faktu zaistnienia deliktu administracyjnego (który w niniejszej sprawie jest niewątpliwy), ale skutków, jakie owo naruszenie wywołało lub wywołuje w przestrzeni publicznej, społecznej czy prywatnej.

Sąd przyjął również za własny, następujący pogląd wyrażony w prawomocnym wyroku WSA w Warszawie z 27 sierpnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 973/20: „Przy ocenie wystąpienia przesłanki znikomej wagi naruszenia (art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a.) należy brać pod uwagę całokształt okoliczności danego przypadku, zarówno o charakterze przedmiotowym (np. skala naruszeń, skutki tych naruszeń) jak i podmiotowym (np. czy mamy do czynienia z czynem zawinionym, a jeżeli tak, to z jaką formą winy), przy czym decydujące znaczenie należy przyznać skutkom naruszenia dla dóbr chronionych przez daną dziedzinę prawa administracyjnego”.

Oprócz przewidzianego w art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. obligatoryjnego przypadku odstąpienia od nałożenia kary, organ powinien być też rozważyć zasadność zastosowania art. 189f § 2 k.p.a., który stanowi, że w przypadkach innych niż wymienione w § 1 (a zatem także gdy waga naruszenia nie jest znikoma – przyp. Sądu), jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających: 1) usunięcie naruszenia prawa lub 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia, i wówczas ma zastosowanie art. 189f § 3 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia.

Organ przeanalizował sprawę pod kątem możliwości zastosowania art. 189 f § 2 i 3 k.p.a., lecz zdaniem Sądu również i w tym względzie dopuścił się uchybień mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Analizę pod kątem potencjalnego zastosowania ostatnio wymienionych przepisów organ przeprowadził bardzo pobieżnie. Stwierdził w nawiązaniu do art. 189f § 2 K.p.a., że w przypadku spełnienia przewidzianych w przepisie warunków organ może – a nie musi - wyznaczyć stronie termin do usunięcia naruszenia prawa. Zdaniem organu nawet przy spełnieniu warunków określonych w tym przepisie, organ nie ma obowiązku wyznaczenia stronie terminu na dopełnienie obowiązku, lecz decyzja w tym względzie zależy od uznania organu. Sąd nie zaprzeczał, że organ korzysta tu ze znacznej sfery luzu decyzyjnego, lecz mimo to powinien kierować się jasnymi kryteriami, jego postępowanie nie może być całkowicie dowolne.

W kontekście potencjalnego zastosowania art. 189 § 2 i 3 k.p.a. organ zauważył ponadto, że przepis ten – co organ uważa za najistotniejsze - dotyczy przypadków, gdy odstępianie od nałożenia kary pozwoliłoby na spełnienie celów kary. Organ nie wskazywał jednak, jakie cele kary nie zostałyby spełnione przy zastosowaniu fakultatywnego odstąpienia od jej wymierzenia i porzestaniu na pouczeniu. Organ powołując się na wyrok WSA w Warszawie o sygn. akt VII SA/Wa 1345/20 wskazywał, że administracyjne kary pieniężne mają na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa, gdyż mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne. Poprzez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej, motywują adresatów do wykonywania ustawowych obowiązków.

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę zauważył, że jest to nawiązanie do orzecznictwa na dość wysokim stopniu ogólności. W tej konkretnej sprawie kara administracyjna nie miała już do spełnienia funkcji motywującej, ponieważ obowiązek został wykonany.

Konstrukcja art. 189f § 2 i 3 K.p.a. zdaniem Sądu wskazywała na to, że ważną, o ile nie podstawową funkcją kary administracyjnej nie jest ślepa i automatyczna represja jako odpowiedź na naruszenie prawa, lecz raczej skłonienie adresata normy do usunięcia naruszenia prawa (§ 2 pkt 1), tj. w tym wypadku wykonanie obowiązku zgłoszenia do CRBR. Taka funkcja kary (doprowadzenie do

stanu zgodnego z prawem) jawi się jako bardzo istotna – przynajmniej w tych wypadkach, gdzie nie mamy do czynienia z uporczywością, powtarzalnością naruszeń, działaniami przestępnymi itd. Skoro zaś obowiązek wcześniej został wypełniony, to powstaje pytanie, jaki cel miało zrealizować nałożenie kary i dlaczego było to konieczne.

Sąd miał istotne wątpliwości, czy na gruncie tej indywidualnej sprawy organ właściwie odczytywał funkcję art. 189f § 2 i 3 K.p.a., pisząc: „Obowiązkiem każdego jest przestrzeganie norm prawnych, a konsekwencją ich naruszenia jest właśnie nałożenie kary. Natomiast odstępianie od nałożenia kary jest wyjątkiem i powinno być uzasadnione szczególnymi okolicznościami.” Zdaniem Sądu nałożenie kary administracyjnej nie jest prostą i automatyczną konsekwencją stwierdzonego uchybienia. Takiego automatyzmu nie ma nawet w prawie karnym, a o tym, że nie powinno go być w prawie administracyjnym, dobitnie świadczy stosunkowo niedawno (z dniem 1 czerwca 2017 r.) wprowadzony do Kodeksu postępowania administracyjnego Dział IVa – „Administracyjne kary pieniężne” (ustawa z 7. 04. 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 935;)”.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji negatywnie oceniono to, że dotychczas nakładanie kar administracyjnych niejednokrotnie cechował automatyzm oraz nieuwzględnianie przyczyn i okoliczności dopuszczenia się naruszenia prawa.

Jak słusznie wskazuje się w literaturze przedmiotu, „Instytucja prawna odstępiania od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej jest przejawem odejścia ustawodawcy od konstrukcji administracyjnej odpowiedzialności obiektywnej za naruszenie prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku (naruszeniu zakazu) o charakterze administracyjnym.” – tak A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2022, art. 189 (f).

W literaturze przypomina się, że dla zrozumienia wprowadzonych regulacji Działu IVa i prawidłowego ich stosowania w praktyce należy mieć na względzie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dotyczące kar administracyjnych, w którym występuje tendencja do traktowania postępowań mających za swój przedmiot wymierzanie tego typu sankcji jako szeroko rozumianych „spraw karnych” i to niezależnie od tego, jak są one kwalifikowane w prawie krajowym (por. S. Dudziak, Zasady wymiaru administracyjnych kar

pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, ST 2018, nr 6, s. 23-32). Trybunał dąży tym samym do szerokiego stosowania do nich gwarancji procesowych zawartych w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. S. Dudziak przypomina również, że na konieczność uwzględniania poglądów Trybunału, wyrażonych w oparciu o art. 6 Konwencji, a co z tym się wiąże – potrzebę dokonywania weryfikacji prawidłowości decyzji administracyjnej nakładającej karę administracyjną wedle wymogów zbliżonym do tych, jakie obowiązują w sprawie karnej, zwracał w Polsce również uwagę Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Autor ten konkluduje, że ustawodawca – co wprost zaakcentowano w uzasadnieniu projektu nowelizacji – uznał uwagi powyższych podmiotów za zasadne, w rezultacie czego całość regulacji poświęconych karom administracyjnym posiada bardzo ściśle konotacje karne, a niektóre z uchwalonych instytucji prawnych stanowią wręcz dosłowne powtórzenie przepisów zawartych w części ogólnej Kodeksu karnego.

S. Dudziak w cytowanym opracowaniu wskazuje też trafnie, że ustawodawca niestety nigdzie nie wskazał okoliczności, którymi organ powinien kierować się przy wartościowaniu stopnia kwantyfikacji naruszenia prawa. Autor ten uważa w tej sytuacji, i Sąd to przekonanie podziela, że można w tym względzie (oczywiście z pewną ostrożnością), odwołać się do rozwiązań obowiązujących w prawie karnym, gdzie stopień ciężkości naruszenia przez sprawcę prawa mierzony jest tzw. stopniem społecznej szkodliwości czynu, którego „znikomość” również stanowi negatywną przesłankę do wszczęcia lub dalszego prowadzenia postępowania karnego. Zgodnie zaś z art. 115 § 1 k.k. – przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu sąd bierze pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, a także postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia. Podobieństwo kar administracyjnych i sankcji karnoprawnych jest na tyle duże, że posiłkowanie się przez organ administracji publicznej przy ocenie „wagi naruszenia prawa” standardami wyznaczonymi przez prawo karne jawi się jako w pełni uprawnione, a ponadto całkowicie zbieżne z ratio legis zmian wprowadzonych w 2017 r.

Zdaniem Sądu kontekst ten powinien mieć na względzie organ ponownie rozpatrujący sprawę. Zatem, konieczne na poziomie argumentacyjnym jest odstępnie od paradygmatu automatycznego ukarania podmiotu, który dopuścił się

naruszenia prawa, któremu zaskarżona decyzja hołduje. Zamiast tego organ jest zobowiązany pochylić się nad okolicznościami popełnienia naruszenia, jego skutkami, postawą skarżącą oraz tym, czy jej ukaranie jest konieczne, względnie z określonych względów choćby wskazane.

Orzeczenie nie jest prawomocne.

3. 3. Wypłata wyrównania z tytułu wysługi lat

W sprawie sygn. akt **II SA/Bd 148/22** Sąd rozstrzygał o prawidłowości decyzji, odmawiającej skarżącemu – funkcjonariuszowi Policji wypłaty wyrównania wysługi lat dotychczas nieudokumentowanego okresu pracy w gospodarstwie rolnym.

Zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy o Policji, prawo do uposażenia powstaje z dniem mianowania policjanta na stanowisko służbowe, a w myśl ust. 2 tego artykułu, z tytułu służby policjant otrzymuje jedno uposażenie i inne świadczenia pieniężne określone w ustawie. Wysokość uposażenia zasadniczego jest uzależniona od grupy zaszeregowania jego stanowiska służbowego oraz od posiadanej przez funkcjonariusza wysługi lat (art. 101 ust. 1 ustawy o Policji).

Zasady obliczania wysługi lat, od której uzależniony jest wzrost uposażenia zasadniczego, zostały uregulowane w rozporządzeniu MSWiA z 6 grudnia 2001 r., które w Rozdziale 2 zatytułowanym "Ustalenie wysługi lat" określa okresy zaliczane do wysługi lat (§ 4) oraz określa tryb postępowania w tych sprawach (§ 5).

Stosownie do § 5 ust. 1 cyt. rozporządzenia, dokumenty potwierdzające okresy zaliczane do wysługi lat, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 2-5, policjant jest obowiązany złożyć w komórce organizacyjnej jednostki Policji właściwej do spraw kadr. Zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia, wysługę lat oraz poszczególne jej okresy składowe ustala się na dzień przyjęcia policjanta do służby, chyba że z przepisów odrębnych wynika inny termin zaliczenia danego okresu. Przepis ten stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany wysługi lat w związku z zaliczeniem policjantowi dotychczas nieudokumentowanych okresów, o których mowa w ust. 1 (§ 5 ust. 3 rozporządzenia).

Regulacja § 5 ust. 4 rozporządzenia MSWiA z 6 grudnia 2001 r. stanowi, że termin nabycia prawa do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat oraz procentową jego wysokość określa się w decyzji ustalającej lub zmieniającej wysługę lat w trybie określonym w ust. 2 i 3, z uwzględnieniem przepisów o przedawnieniu.

Treść powyższych przepisów jednoznacznie wskazała zdaniem Sądu, że w momencie przyjmowania do służby policjantowi ustala się okresy zaliczane do wysługi lat, od której zależy wysokość należnego uposażenia. Zasadą jest, że podstawową wysługę ustala się na dzień przyjmowania policjanta do służby, zaliczając do tej wysługi wszystkie poprzednie okresy służby i inne równoważne okresy zatrudnienia. Pełna realizacja tej zasady jest możliwa tylko wówczas, gdy funkcjonariusz już w momencie podejmowania służby w Policji przedłoży wszystkie niezbędne w tym zakresie dokumenty. Jeżeli jednak - jak miało to miejsce w rozpoznawanej sprawie - takie dokumenty policjant przedstawi dopiero w czasie pełnionej służby, to według przepisów rozporządzenia istnieje możliwość zmiany wysługi lat ustalonej na dzień przyjęcia do służby w Policji poprzez zaliczenie policjantowi dotychczas nieudokumentowanych okresów pracy wykonywanej przed podjęciem służby w Policji (§ 5 ust. 3 rozporządzenia MSWiA z 6 grudnia 2001 r.). Dlatego policjant, który przy przyjęciu do służby nie wykazał wszystkich zaliczanych okresów, może to uczynić później, nie tracąc prawa do ich uwzględnienia przy ustalaniu przedmiotowej wysługi. Po przedłożeniu dokumentów odnoszących się do okresów, które podlegają zaliczeniu do wysługi lat, funkcjonariusz może wnioskować o zaliczenie mu dotychczas nieudokumentowanych okresów. Realizacja takiego żądania następuje rozkazem personalnym zmieniającym ustaloną wysługę lat z uwzględnieniem przepisów o przedawnieniu.

W rozpatrywanej sprawie do rozstrzygnięcia zdaniem Sądu pozostawała data, od której przysługuje policjantowi wyższe uposażenie, to znaczy czy od daty złożenia udokumentowanego wniosku o zaliczenie do wysługi lat czasu pracy w charakterze domownika w indywidualnym gospodarstwie rolnym, czy też od daty wcześniejszej ustalonej przy uwzględnieniu przepisów o przedawnieniu.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwraca się uwagę na to, że przy dokonywaniu wykładni powołanego § 5 ust. 4 rozporządzenia MSWiA z 6 grudnia 2001 r. konieczne jest przywiązanie szczególnej wagi do zawartego w nim określenia "z uwzględnieniem przepisów o przedawnieniu". Dotyczy ono terminu nabycia prawa do wzrostu uposażenia w określonej procentowo wysokości w powiązaniu z wynikającą z decyzji zmianą wysługi lat. Powyższa regulacja wskazuje, że to powołany wyżej przepis rozporządzenia, a nie art. 106 ust. 1 ustawy o Policji, stanowi podstawę do określania terminu nabycia przez policjanta prawa do

wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat (zob. wyrok NSA z 26 kwietnia 2019 r., I OSK 1512/17).

Konieczność określenia terminu nabycia prawa do wzrostu uposażenia wynika z treści art. 107 ust. 1 ustawy o Policji. Zgodnie z tym przepisem, roszczenia z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych ulegają przedawnieniu z upływem trzech lat od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne. Bieg przedawnienia takich roszczeń, w myśl art. 107 ust. 3 pkt 1 ustawy o Policji, przerywa każda czynność przed kierownikiem jednostki organizacyjnej podległej ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, właściwym do rozpatrywania roszczeń, podjęta bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia roszczenia. Zdaniem Sądu, dzień złożenia przez policjanta udokumentowanego wniosku o zmianę wysługi lat w komórce organizacyjnej jednostki Policji właściwej do spraw kadr - tak jak wymaga tego przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia MSWiA z 6 grudnia 2001 r. - przerywa bieg przedawnienia roszczenia o wypłatę różnicy między uposażeniem zasadniczym w wysokości uwzględniającej wzrost z tytułu nowo udokumentowanego okresu wysługi lat, a uposażeniem zasadniczym w wysokości dotychczasowej.

W konsekwencji, policjant traci prawo do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu na nowo udokumentowanej wysługi lat jedynie za okres objęty przedawnieniem. Podjęcie przez policjanta czynności przerywającej bieg terminu przedawnienia skutkuje tym, że zachowuje on prawo do odpowiednio powiększonego uposażenia za trzyletni nieprzedawniony okres. NSA w przywołanym wyroku z 26 kwietnia 2019 r. wyjaśnił, że istnienie okresów uwzględnianych przy ustalaniu wysługi lat przy przyjęciu policjanta do służby ma charakter obiektywny. O tym, czy policjantowi w rozkazie personalnym zostanie ustalona wysługa lat oraz czy otrzyma odpowiedni wzrost uposażenia zasadniczego, decyduje jedynie udokumentowanie okresów zaliczanych do wysługi lat. Nieprzedłożenie przez policjanta przy przyjęciu do służby dokumentów potwierdzających okresy zaliczane do wysługi lat skutkuje tym, że jego uposażenie zasadnicze zostanie ustalone w wysokości niższej, niż mogłoby być ustalone, gdyby w tym terminie prawidłowo te okresy udokumentował. Nie oznacza to jednak, że policjant traci prawo do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat za cały okres od przyjęcia do służby w Policji do dnia złożenia wniosku o zmianę wysługi lat.

Przepisy § 5 ust. 2, 3 i 4 rozporządzenia MSWiA z 6 grudnia 2001 r. przewidują, że również w razie zmiany wysługi lat, w związku z zaliczeniem policjantowi dotychczas nieudokumentowanych okresów, wysługę lat ustala się na dzień przyjęcia policjanta do służby, natomiast termin nabycia prawa do wzrostu uposażenia określa się z uwzględnieniem przepisów o przedawnieniu. Oznacza to, że oprócz art. 107 ust. 1 ustawy o Policji, określającego trzyletni termin przedawnienia, należy także uwzględniać art. 107 ust. 3 pkt 1 tej ustawy regulujący kwestię przerwania biegu przedawnienia. Dzień złożenia przez policjanta udokumentowanego wniosku o zmianę wysługi lat w komórce organizacyjnej jednostki Policji właściwej do spraw kadr przerywa bieg przedawnienia roszczenia o wypłatę różnicy między uposażeniem zasadniczym w wysokości uwzględniającej wzrost z tytułu nowo udokumentowanego okresu wysługi lat a uposażeniem zasadniczym w wysokości dotychczasowej. Policjant traci prawo do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu nowo udokumentowanej wysługi lat jedynie za okres objęty przedawnieniem. Natomiast podjęcie przez policjanta czynności przerywającej bieg terminu przedawnienia skutkuje tym, że zachowuje on prawo do odpowiednio powiększonego uposażenia za trzyletni nieprzedawniony okres.

Oznaczało to zdaniem Sądu, że uprawnienie do wzrostu uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat jest nabywane z mocy prawa. Złożenie przez policjanta wymaganych dokumentów i wydanie decyzji (rozkazu personalnego) ma charakter potwierdzający istniejące już uprzednio uprawnienie. Policjant z chwilą powstania z mocy prawa uprawnienia do wzrostu uposażenia zasadniczego posiada roszczenie o ustalenie nabycia prawa, a w konsekwencji roszczenie o jego realizację. Nie oznacza to jednak, że z tą chwilą powstaje po stronie organów Policji obowiązek realizacji świadczenia. Obowiązek ten istnieje potencjalnie i warunkowo. Uruchomienie przez policjanta jego prawa następuje poprzez złożenie wniosku, a następnie wydanie stosownej decyzji (rozkazu personalnego), która ma charakter deklaratoryjny. Przy czym czynności te nie stanowią podstawy nabycia prawa do realizacji roszczenia, które w dacie ich podejmowania już faktycznie istnieje. Złożenie przez policjanta wniosku o zaliczenie do wysługi lat dotychczas nieudokumentowanych okresów stanowi natomiast podjęcie czynności, o której mowa w art. 107 ust. 3 pkt 1 ustawy o Policji i przerywa bieg przedawnienia (por. wyroki NSA: z 13 lutego 2015 r., I OSK 1340/13, z 2 lutego 2016 r., I OSK 2495/14, z 22 września 2017 r., I OSK 3106/15, z 12 października 2017 r., I OSK

3257/16 oraz WSA w Opolu z 26 kwietnia 2019, II SA/Op 210/19), które Sąd orzekający podzielił, w odróżnieniu od orzeczeń powołanych przez organ.

W konsekwencji, Sąd uznał, że skarżący prawo do wzrostu uposażenia z tytułu większej wysługi lat nabył nie z dniem złożenia wniosku o zaliczenie do wysługi lat wskazanych okresów, ale wcześniej. Prawo to istniało już w dniu przyjęcia do służby, a ponieważ przerwanie biegu przedawnienia tego prawa zostało dokonane w dniu wpłynięcia wniosku do organu, to termin nabycia prawa należnego funkcjonariuszowi do wyższego uposażenia z tytułu wysługi lat winien uwzględniać okres nieprzedawniony - trzy lata przed złożeniem wniosku.

Orzeczenie jest prawomocne.

ROZDZIAŁ III

WYMIERZONE GRZYWNY

Wpływ i załatwienia wniosków o wymierzenie grzywny obrazuje poniższa tabela zawierająca dane odnoszące się do 2022 r.

Rodzaj grzywny/sumy pieniężnej	Wpływ wniosków/skarg o wymierzenie grzywny/wniosków o przyznanie sumy pieniężnej	ZAŁATWIONO								
		Ogółem (wymierzenia, oddalenia, inne)	Wymierzono grzywnę			Suma pieniężna przyznana od organu na rzecz skarżącego			Oddalono wniosek/skargę o wymierzenie grzywny/wniosków o przyznanie sumy pieniężnej	W inny sposób
			na wniosek	z urzędu	łącznie wymierzone grzywny	na wniosek	z urzędu	łącznie wymierzone sumy pieniężne		
grzywna z art. 55 § 1 p.p.s.a.	17	30	15		6200 zł				4	11
grzywna z art. 64c § 6 p.p.s.a.										
grzywna z art. 112 p.p.s.a.										
grzywna z art. 145a § 2 p.p.s.a.										
grzywna z art. 145a § 3 p.p.s.a.										
grzywna z art. 149 § 2 p.p.s.a.	30	45	2		10000 zł				25	18
grzywna z art. 151a § 1 p.p.s.a.										
grzywna z art. 154 § 1 p.p.s.a.	4	1								1
grzywna z art. 155 § 3 p.p.s.a.										
suma pieniężna z art. 145a § 3 p.p.s.a.										
suma pieniężna z art. 149 § 2 p.p.s.a.	33	44				7		7500 zł	22	15
suma pieniężna z art. 154 § 7 p.p.s.a.	1	1								

ROZDZIAŁ IV

POSTĘPOWANIE MEDIACYJNE I UPROSZCZONE

Postępowanie mediacyjne i uproszczone

W 2022 roku nie przeprowadzono w żadnej ze spraw postępowania mediacyjnego.

WSA w Bydgoszczy podjął rozstrzygnięcia w trybie uproszczonym, w opisywanym okresie w następującym wymiarze:

- sprawy SA 907 – w tym 546 uwzględniono
- sprawy SAB 233 – w tym 122 uwzględniono.

ROZDZIAŁ V

PRAWO POMOCY

Zagadnienia związane z prawem pomocy

W 2022 roku w WSA w Bydgoszczy zarejestrowano łącznie 407 wniosków o przyznanie prawa pomocy.

Wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie w całości w 56 sprawach. Sąd uwzględnił prośbę skarżących przyznając prawo pomocy częściowo w 32 przypadkach, natomiast w 219 sprawach wydano postanowienia o odmowie przyznania prawa pomocy.

Lp.	Złożenie wniosku	Wniosek o przyznanie pr. pom. w postaci:	Wpłynęło	ZAŁATWIONO					
				Ogółem (kolumny 4-8)	Przyznano prawo pomocy co do całości wniosku	Przyznano prawo pomocy co do części wniosku	Odmówiono przyznania prawa pomocy	Pozostawiono bez rozpoznania	W inny sposób
1	wniosek złożony przed wszczęciem postępowania rozpoznawczego	zwolnienia od kosztów	3	5			4	1	
2		ustanowienia pełnomocnika procesowego	1	1			1		
3		zwolnienia od kosztów i ustanowienia pełnomocnika procesowego	13	25		6	17	1	1
1	wniosek złożony w toku postępowania rozpoznawczego	zwolnienia od kosztów	205	198	27	3	92	46	30
2		ustanowienia pełnomocnika procesowego	46	35	9		11	9	6
3		zwolnienia od kosztów i ustanowienia pełnomocnika procesowego	139	169	20	23	94	22	10

ROZDZIAŁ VI

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDU

1. Narady

W ubiegłym roku przeprowadzono cotygodniowe narady wydziałowe, podczas których omawiano problematykę orzeczniczą oraz poruszono bieżące sprawy organizacyjne.

2. Konferencje, sympozja i seminaria naukowe

W 2022 r. sędziowie i asesory sądowi uczestniczyli w następujących spotkaniach:

- Wykład „Między prawem do prywatności, a prawem do informacji publicznej” – Warszawa NSA;
- Szkolenie pt. Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego - Warszawa NSA.

3. Wydział Informacji Sądowej

Wydział Informacji Sądowej w 2022 r. realizował zadania w zakresie przewidzianym Regulaminem wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, jak również powierzone sprawy z zakresu udostępniania przez Sąd informacji publicznych w ramach czego odnotowano:

1. ogólna liczba wniosków – 34 ,
2. ilość wniosków o wydanie kopii orzeczenia w trybie dostępu do informacji publicznej – 4,
3. ilość wniosków załatwionych poprzez udzielenie informacji, ze wskazaniem liczby spraw dotyczących wydania kopii orzeczenia – 34,
4. ilość wniosków o udzielenie informacji publicznej załatwionych w formie decyzji administracyjnej ze wskazaniem liczby spraw, w których odmówiono udzielenia informacji publicznej (wraz z podstawą prawną odmowy), umorzono postępowanie, a także spraw, w których odmówiono przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania – 0,

5. ilość wydanych decyzji o warunkach ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego lub o wysokości opłat – 0.

Do Wydziału wpłynęło 119 pism, w ramach petycji, skarg i wniosków. W żadnej ze spraw, nie potwierdziły się formułowane w ramach skarg i wniosków zarzuty dotyczące działalności Sądu.

Wydział Informacji Sądowej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy wykonywał zadania określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1177), w zakresie informowania osób zainteresowanych o właściwości sądu oraz o stanie spraw załatwianych w sądzie i udostępniania im do wglądu akt spraw, udostępniania informacji publicznej, prowadzenia spraw petycji, skarg i wniosków; sprawozdawczości statystycznej, obsługi rzecznika prasowego.

Ponadto Wydział Informacji Sądowej prowadził stronę podmiotową Biuletynu Informacji Publicznej tut. Sądu.

W ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 139 § 5 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w czytelni akt WSA w Bydgoszczy udostępniano wyroki tutejszego Sądu wydane na posiedzeniu niejawnym.

Zadania informacyjne były również realizowane w ramach współpracy z ministerstwami i organami centralnymi, terenową administracją rządową, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz organami ochrony prawnej (sądami powszechnymi, policją i prokuraturą). W omawianym okresie udzielono w tym trybie 6 pisemnych odpowiedzi na zapytania.

W roku 2022 Wydział Informacji Sądowej przesłał 72 orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

ROZDZIAŁ VII

DANE TELEADRESOWE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy

Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz
tel. centrala: 52 3762419

Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy

Sędzia WSA Leszek Tyliński
e-mail: Prezes@bydgoszcz.wsa.gov.pl

Sekretariat Prezesa:

Julita Petr-Krzyżanowska
tel.: 52 3762414
fax.: 52 3762462
e-mail: sekretariat@bydgoszcz.wsa.gov.pl

Dyrektor Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy

Elżbieta Obrębska
tel.: 52 3762408
e-mail: eobrebska@bydgoszcz.wsa.gov.pl

I Wydział Orzeczniczy

Przewodniczący Wydziału:

Wiceprezes Sądu Sędzia WSA Jarosław Szulc

Zastępca Przewodniczącego Wydziału:

Sędzia WSA Halina Adamczewska-Wasilewicz

Kierownik Sekretariatu Wydziału I:

Beata Banachowicz
tel.: 52 3762418
fax: 52 3762445
e-mail: wydzial.pierwszy@bydgoszcz.wsa.gov.pl

II Wydział Orzeczniczy

Przewodniczący Wydziału:

Prezes Sądu Sędzia WSA Leszek Tyliński

Zastępca Przewodniczącego Wydziału:

Sędzia WSA Elżbieta Piechowiak

Kierownik Sekretariatu Wydziału II:
Małgorzata Kraus
tel.: 52 3762417
fax: 52 3762473
e-mail: wydzial.drugi@bydgoszcz.wsa.gov.pl

Wydział Informacji Sądowej

Przewodniczący Wydziału - Rzecznik Prasowy:

Sędzia WSA Anna Klotz
tel.: 52 3762405

Kierownik Sekretariatu Wydziału Informacji Sądowej:

Miłosława Kubis-Greń

tel.: 52 3762421

fax: 52 3762464

e-mail: informacja@bydgoszcz.wsa.gov.pl

Informacja o sprawach w toku, o właściwości sądu oraz wnioski dotyczące działalności sądu:

tel.: 52 3762406, 3762421

fax: 52 3762464

e-mail: informacja@bydgoszcz.wsa.gov.pl

Informatycy:

tel.: 52 3762420

tel.: 52 3762422

e-mail: informatyk@bydgoszcz.wsa.gov.pl

Oddział Spraw Ogólnych i Osobowych

Specjalista p. o. Kierownika Oddziału Spraw Ogólnych i Osobowych:

Ewa Hermanowska

tel.: 52 3762408

fax: 52 3762425

e-mail: ehermanowska@bydgoszcz.wsa.gov.pl

Oddział Administracyjno-Gospodarczy

Specjalista:

Ewa Majchrzak

tel.: 52 3762456

fax: 52 3762431

e-mail: emajchrzak@bydgoszcz.wsa.gov.pl

Archiwum:

Kierownik Archiwum

Karolina Bonczkowska

tel.: 52 3762490

Oddział Finansowo-Budżetowy

Główny Księgowy:

Beata Knorps

tel.: 52 3762415

fax: 52 3762509

e-mail: ksiegowosc@bydgoszcz.wsa.gov.pl

ROZDZIAŁ VIII

TABELE

1. Ruch spraw w WSA w Bydgoszczy w 2022 r.

Sprawy SA

	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Załatwiono				Pozostało na następny okres
			Łącznie	w tym			
				na rozprawie	na posiedzeniu niejawnym	zamknięto	
I Wydział	246	717	798	22	775	1	165
II Wydział	626	1310	1415	4	1393	18	521
RAZEM	872	2027	2213	26	2168	19	686

Sprawy SAB

	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Załatwiono				Pozostało na następny okres
			Łącznie	w tym			
				na rozprawie	na posiedzeniu niejawnym	zamknięto	
I Wydział	0	18	17	0	17	0	1
II Wydział	96	182	209	0	206	3	69
RAZEM	96	200	226	0	223	3	70

Sprawy SO

	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Załatwiono				Pozostało na następny okres
			Łącznie	w tym			
				na rozprawie	na posiedzeniu niejawnym	zamknięto	
I Wydział	0	6	6	0	5	1	0
II Wydział	19	16	29	0	25	4	6
RAZEM	19	22	35	0	30	5	6

Sprawy SPP

	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Załatwiono				Pozostało na następny okres
			Łącznie	w tym			
				na rozprawie	na posiedzeniu niejawnym	zamknięto	
I Wydział	0	4	4	0	4	0	0
II Wydział	14	13	27	0	27	0	0
RAZEM	14	17	31	0	31	0	0

Ogółem	1001	2266	2505	26	2452	27	762
---------------	-------------	-------------	-------------	-----------	-------------	-----------	------------

2. Wpływ skarg na akty i czynności według rodzajów spraw do WSA w Bydgoszczy w roku 2022

L. p.	Symbol sprawy	Rodzaje spraw	wpływ	% ogółu wpływu
1	601	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa	133	6,6
2	603	Utrzymanie i ochrona dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa	107	5,3
3	604	Działalność gospodarcza, w tym z udziałem podmiotów zagranicznych	36	1,8
4	605	Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego. Imiona i nazwisko, obywatelstwo, paszporty	25	1,2
5	606	Sprawy z zakresu geologii i górnictwa	1	0,05
6	607	Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi	18	0,9
7	609	Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę	21	1,04
8	611	Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych	462	22,8
9	612	Sprawy geodezji i kartografii	24	1,2
10	613	Ochrona środowiska i ochrona przyrody	50	2,5
11	614	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczorozwojowa i archiwa	30	1,5
12	615	Sprawy zagospodarowania przestrzennego	175	8,6
13	616	Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt	18	0,9
14	618	Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości	35	1,7
15	619	Stosunki pracy i stosunki służbowe, sprawy z zakresu inspekcji pracy	32	1,6

16	620	Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego	67	3,3
17	621	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe	5	0,2
18	623	Dozór techniczny, miary i wagi, badania i certyfikacje, normalizacja, sprawy jakości	1	0,05
19	626	Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne	55	2,7
20	630	Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny	3	0,1
21	632	Pomoc społeczna	443	21,8
22	633	Zatrudnienie i sprawy bezrobocia	21	1,04
23	634	Sprawy kombatanatów, świadczenia z tytułu pracy przymusowej	4	0,2
24	636	Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych	3	0,1
25	645	Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601 - 637 oraz od 646 - 655	19	0,9
26	647	Sprawy związane z ochroną danych osobowych	1	0,05
27	648	Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	21	1,04
28	652	Sprawy ubezpieczeń zdrowotnych	5	0,2
29	653	Środki publiczne nie objęte innymi symbolami	158	7,8
30	655	Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych	54	2,7

3. Wpływ skarg na bezczynność organów administracji według rodzajów spraw do WSA w Bydgoszczy w roku 2022

L. p.	Symbol sprawy	Rodzaje spraw	wpływ	% ogółu wpływu
1	601	Budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochrona przeciwpożarowa	10	5
2	605	Ewidencja ludności, dowody tożsamości, akty stanu cywilnego, imiona i nazwiska, obywatelstwo, paszporty	2	1
3	607	Gospodarka mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarka nieruchomościami nierolnymi	1	0,5
4	609	Gospodarka wodna, w tym ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę	2	1
5	611	Podatki i inne świadczenia pieniężne, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych	6	3
6	612	Sprawy geodezji i kartografii	2	1
7	613	Ochrona środowiska i ochrona przyrody	1	0,5
8	614	Oświata, szkolnictwo wyższe, nauka, działalność badawczorozwojowa i archiwa	1	0,5
9	615	Sprawy zagospodarowania przestrzennego	9	4,5
10	616	Rolnictwo i leśnictwo, w tym gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i leśnymi, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka łowiecka, rybołówstwo oraz weterynaria, ochrona zwierząt	1	0,5
11	618	Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości	3	1,5
12	620	Ochrona zdrowia, w tym sprawy dotyczące chorób zawodowych, zakładów opieki zdrowotnej, uzdrowisk, zawodu lekarza, pielęgniarstwa, położnictwa, aptekarstwa i nadzoru sanitarnego	2	1
13	621	Sprawy mieszkaniowe, w tym dodatki mieszkaniowe	1	0,5
14	626	Ustrój samorządu terytorialnego, w tym referendum gminne	1	0,5

15	627	Cudzoziemcy, repatrianci, nabycie nieruchomości przez cudzoziemców	17	8,5
16	632	Pomoc społeczna	4	2
17	636	Kultura i sztuka, w tym sprawy działalności kultury i twórczości, biblioteki, ochrona zabytków i muzea, sprawy związane z ochroną praw autorskich i pokrewnych	3	1,5
18	645	Sprawy nieobjęte symbolami podstawowymi 601 - 637 oraz od 646 - 655	6	3
19	648	Sprawy i zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	116	58
20	653	Środki publiczne nie objęte innymi symbolami	9	4,5
21	655	Subwencje unijne, fundusze strukturalne i regulacja rynków branżowych	3	1,5

4. Inne niż wykazane w dziale 1 i 2 sprawy rozpatrywane na podstawie przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a w tym między innymi dla wpisywania wniosków o przyznanie prawa pomocy składanych przed wpływieniem skargi

L.p.	Rodzaj sprawy	Pozostało z poprzedniego okresu	Wpłynęło	Łącznie	ZAŁATWIONO						Zamknięto	Pozostało na następny okres
					Ogółem	Wyłączono sędzię	Oddalono wniosek o wyłączenie sędzię	Wymierzono o grzywnę	Oddalono wniosek o wymierzenie grzywny	W inny sposób		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Ogółem	19	22	35	30	1	0	15	4	10	5	6
	z wniosku o wymierzenie organowi grzywny (art. 55 § 1 p.p.s.a.)	19	17	30	28			15	4	9	2	6
	z wniosku o wyłączenie sędzię		1	1	1							0
	inne		4	4	1					1	3	0

5. Terminowość załatwiania spraw

L.p.	Rodzaj sprawy	Od daty wpływu sprawy w danym lub poprzednim okresie sprawozdawczym do jej załatwienia upłynął okres							
		razem (3-9)	do 2 miesięcy	powyżej 2 miesięcy do 3 miesięcy	powyżej 3 miesięcy do 4 miesięcy	powyżej 4 miesięcy do 6 miesięcy	powyżej 6 miesięcy do 12 miesięcy	powyżej 12 miesięcy do 24 miesięcy	powyżej 24 miesięcy
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	SA	2213	500	425	333	536	360	49	10
2	SAB	226	31	36	45	50	57	7	-

6. Wpływ skarg kasacyjnych

Lp.	Rodzaj sprawy	Wpłynęło		Odrzucono skargę kasacyjną	Umorzono postępowanie kasacyjne w trybie art. 178a p.p.s.a.	Uchylono zaskarżony wyrok lub postanowienie i rozpoznano sprawę w trybie art. 179a p.p.s.a.	Przekazano do NSA
		Razem	w tym od orzeczeń wydanych w trybie art. 179a p.p.s.a.				
	1	2	3	4	5	6	7
1	SA	550	1	53	4	1	472
2	SAB	9	-	1	-	-	6
3	SO	-	-	-	-	-	-

7. Sprawy zawieszono

		Ilość spraw, w których postępowanie sądowe zawieszono
	1	2
1	SA	28
2	SAB	1
3	SO	-

8. Wpływ i sposób załatwienia skarg na akty i czynności poszczególnych organów

Lp.	Nazwa organu	Wpływ	Załatwiono wyrokiem		% udział skarg uwzględnionych	
			Ogółem	Uwzględniono	w ogóle skarg na akty i czynności danego organu załatwionych wyrokiem	w ogóle spraw załatwionych wyrokiem
1	Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej	83	69	45	65%	2,5%
2	Główny Inspektor Transportu Drogowego	18	14	4	28%	0,2%
3	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	10	3	3	100%	0,2%
5	Prezes Narodowego Funduszu Zdrowotnego	5	5	3	60%	0,2%
6	Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	71	76	50	66%	2,8%
7	Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	4	7	2	29%	0,1%
8	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy	343	317	140	44%	8%
9	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu	203	191	77	40%	4,3%
10	Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Włocławku	143	158	53	33%	3%
11	terenowe organy administracji rządowej woj. kujawsko - pomorskie	359	322	133	41%	7,4%
12	Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy	292	246	41	17%	2,3%
14	inne organy	374	261	130	0%	7,3%