

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach**

40 – 032 Katowice, ul. Henryka Dąbrowskiego 23

Tel.: 32 255-27-75, fax: 32 251-86-72

e-mail: [kancelaria@katowice.sko.gov.pl](mailto:kancelaria@katowice.sko.gov.pl)

ESP ePUAP: /9gox88go1r/skrytka

REGON: 272357234 NIP: 9541886250

SKO.OS/41.9/110/2022/3246/BL

Katowice, 5. 01. 2023 r.

**Decyzja**

Na podstawie art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz. U. 2018 r. Poz. 570) oraz art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2022 r. Poz. 2000)

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach w składzie:**

Przewodnicząca: Beata Leszczyńska - sprawozdawca

Członkowie: Anna Kajzerek - Dziwoki

Robert Nowicki

po rozpatrzeniu odwołania spółki ....., reprezentowanej przez pełnomocnika, radcę prawnego Panią ..... (pełnomocnictwo w aktach sprawy), od decyzji Marszałka Województwa Śląskiego z dnia 10 stycznia 2022 r. nr 102/SO/2022 w sprawie uznania interpretacji zawartej we wniosku z dnia 21 grudnia 2021 r. o wydanie interpretacji przepisów co do zakresu zastosowania przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (tekst jedn. Dz. U. 2020 r. Poz. 1114) zwanej dalej „ustawą o opakowaniach”, z których wynika obowiązek ewentualnego świadczenia przez ....., zwana dalej Stroną, daniny publicznej w postaci opłaty produktowej w przypadku prowadzenia usług w zakresie magazynowania i konfekcjonowania towarów dla swoich klientów, uwzględniając stan faktyczny przedstawiony we wniosku:

- za nieprawidłową oraz wskazać w tym zakresie, iż Strona jest wprowadzającym produkty w opakowaniach w rozumieniu art. 8 ust. 23 w zakresie, w jakim dokonuje importu lub wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach zarówno na własny użytek, jak również w innych celach.

- za nieprawidłową oraz wskazać w tym zakresie, iż Strona nie będzie wprowadzającym produkty w opakowaniach w rozumieniu art. 8 pkt. 23 litera a) ustawy o opakowaniach, jeżeli zostaną spełnione łącznie dwa warunki: podmiot zlecający Stronie zleci wytworzenie produktu w opakowaniu oraz wprowadzi je na rynek pod własnym znakiem towarowym lub pod własnym imieniem i nazwiskiem lub nazwą.

- za nieprawidłową oraz wskazać w tym zakresie, iż Strona jest wprowadzającym produkty w opakowaniach w rozumieniu art. 8 pkt. 23 litera b) w zakresie, w jakim używa dodatkowych opakowań lub przepakowywania – pakując produkty wytworzone przez innego przedsiębiorcę.

na posiedzeniu w dniu 5 stycznia 2023 roku

**o r z e k ł o**

**uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji**

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją organ pierwszej instancji orzekł, jak opisano na wstępie. W uzasadnieniu podał motywy przemawiające za zajęciem w sprawie stanowiskiem.

Odwołanie od powyższej decyzji organu pierwszej instancji wniosła Strona reprezentowana przez pełnomocnika i w jego treści nie zgodziła się z podjętym rozstrzygnięciem, podając stosowne argumenty.

Odwołanie zostało wniesione w terminie.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej wniosek o wydanie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie (interpretacja indywidualna) (ust. 1). Wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych (ust. 2). Wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej zawiera także: 1/ firmę przedsiębiorcy, 2/ numer identyfikacji podatkowej (NIP), 3/ adres do korespondencji, w przypadku gdy jest on inny, niż adres siedziby albo adres zamieszkania przedsiębiorcy (ust. 4). Udzielenie interpretacji indywidualnej następuje w drodze decyzji, od której służy odwołanie. Interpretacja indywidualna zawiera wyczerpujący opis przedstawionego we wniosku zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego oraz wskazanie prawidłowego stanowiska wraz z uzasadnieniem prawnym oraz z pouczeniem o prawie wniesienia środka zaskarżenia (ust. 5).

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (dalej też jako: ustawa), ustawa określa prawa i obowiązki przedsiębiorców:

- 1/ będących organizacjami odzysku opakowań;
- 2/ dokonujących wewnątrzspółnotowej dostawy:
  - a/ odpadów opakowaniowych,
  - b/ produktów w opakowaniach;
- 3/ dystrybuujących produkty w opakowaniach;
- 4/ eksportujących:
  - a/ odpady opakowaniowe,
  - b/ opakowania,
  - c/ produkty w opakowaniach;
- 5/ prowadzących recykling odpadów opakowaniowych;
- 6/ wprowadzających opakowania;
- 7/ wprowadzających produkty w opakowaniach.

Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy, opakowaniem w rozumieniu ustawy jest wyrób, w tym wyrób bezzwrotny, wykonany z jakiegokolwiek materiału, przeznaczony do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji produktów, od surowców do towarów przetworzonych. Za opakowanie uważa się:

1/ wyrób spełniający funkcje opakowania, o których mowa w ust. 1, bez uszczerbku dla innych funkcji, jakie opakowanie może spełniać, z wyłączeniem wyrobu, którego wszystkie elementy są przeznaczone do wspólnego użycia, spożycia lub usunięcia, stanowiącego integralną część produktu oraz niezbędnego do przechowywania, utrzymywania lub zabezpieczania produktu w całym cyklu i okresie jego funkcjonowania;

2/ wyrób spełniający funkcje opakowania, o których mowa w ust. 1:

a/ wytworzony i przeznaczony do wypełniania w punkcie sprzedaży,

b/ jednorazowego użytku - sprzedany, wypełniony, wytworzony lub przeznaczony do wypełniania w punkcie sprzedaży;

3/ część składową opakowania oraz złączony z opakowaniem element pomocniczy, spełniające funkcje opakowania, o których mowa w ust. 1, z tym że element pomocniczy przyczepiony bezpośrednio lub przymocowany do produktu uważa się za opakowanie, z wyłączeniem elementu stanowiącego integralną część produktu, który jest przeznaczony do wspólnego użycia lub usunięcia (ust. 2).

Zgodnie z art. 8 pkt. 22 ustawy, ilekroć w ustawie jest mowa o wprowadzającym opakowania - rozumie się przez to przedsiębiorcę:

a/ wytwarzającego opakowania,

b/ importującego opakowania,

c/ dokonującego wewnątrzwspólnotowego nabycia opakowań,

d/ dokonującego wewnątrzwspólnotowej dostawy opakowań;

Ilekroć w ustawie jest mowa o wprowadzającym produkty w opakowaniach - rozumie się przez to przedsiębiorcę wykonującego działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach, w szczególności:

a/ wprowadzającego do obrotu produkty w opakowaniach pod własnym oznaczeniem rozumianym jako znak towarowy, o którym mowa w art. 120 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. - Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 286 i 288), lub pod własnym imieniem i nazwiskiem lub nazwą, których wytworzenie zlecił innemu przedsiębiorcy,

b/ pakującego produkty wytworzone przez innego przedsiębiorcę i wprowadzającego je do obrotu,

c/ prowadzącego:

– jednostkę lub jednostki handlu detalicznego o powierzchni handlowej powyżej 500 m<sup>2</sup>, sprzedającego produkty pakowane w tych jednostkach,

– więcej niż jedną jednostkę handlu detalicznego o łącznej powierzchni handlowej powyżej 5000 m<sup>2</sup>, sprzedającego produkty pakowane w tych jednostkach (pkt. 23).

Ilekroć w ustawie jest mowa o wprowadzeniu do obrotu - rozumie się przez to odpłatne albo nieodpłatne udostępnienie opakowań lub produktów w opakowaniach po raz pierwszy na terytorium kraju w celu używania lub dystrybucji; za wprowadzenie do obrotu uważa się także:

a/ import opakowań,

b/ import produktów w opakowaniach,

c/ wewnątrzwspólnotowe nabycie opakowań,

d/ wewnątrzspółnotowe nabycie produktów w opakowaniach  
- dokonywane na potrzeby wykonywanej działalności gospodarczej (pkt. 24).

Po analizie zatem zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz po rozważeniu stanu prawnego i faktycznego sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że zaskarżona decyzja nie może się ostać, a złożone odwołanie jest uzasadnione. Wskazać należy, że stosownie do art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako: kpa), zawierającego regulacje zasad praworządności i prawdy obiektywnej, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Ponadto zgodnie z unormowaną w art. 6 kpa zasadą praworządności organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

W przedmiotowej sprawie Strona działająca przez pełnomocnika zwróciła się do organu pierwszej instancji o dokonanie i wydanie interpretacji, której przedmiotem jest zagadnienie opisane we wniosku z dnia 21 grudnia 2021 r., a dotyczące stosowania przepisu art. 8 pkt. 23 ustawy. We wniosku przedstawiono stan faktyczny sprawy, stanowisko Strony i żądanie wydania decyzji interpretacyjnej. Wskazano, że przedmiotem działalności gospodarczej Strony jest świadczenie usług polegających na zarządzaniu magazynami i organizacją dystrybucji towarów dla swoich klientów. Strona dokonuje zakupu opakowań (np. kartony, folia stretch, palety drewniane itp. – wymienione we wniosku). Koszty zakupu tych materiałów są refakturowane na klientów albo są w kalkulowane w stawki za świadczone usługi. Produkty klientów przyjeżdżają do magazynu Strony z terenu Polski oraz z zagranicy. Po przepakowaniu produktów w zakupione pod danego klienta opakowania są wysyłane do miejsc wskazanych przez klientów Spółki – na terenie Polski lub do innego kraju. W przypadku, gdy klientem Strony jest sieć handlowa, produkty po przepakowaniu w stosowne opakowania są wysyłane do placówek handlu detalicznego tychże sieci i tam sprzedawane. Sprzedającym produkty przepakowane przez Stronę jest klient Strony, a Strona wystawia fakturę na świadczoną usługę magazynowania lub/i przepakowania i refakturowuje koszt opakowania na klienta.

We wniosku o wydanie decyzji interpretacyjnej podniesiono ponadto, że Strona nie prowadzi działalności w zakresie sprzedaży towarów, zatem nie może być uznana za przedsiębiorcę wprowadzającego produkty w opakowaniach w rozumieniu ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, w szczególności art. 8 pkt. 23 w związku z pkt. 24 tej ustawy. W tym zakresie w szczególności podniesiono, że art. 8 pkt. 23 lit. b ustawy stanowi, że za przedsiębiorcę wykonującego działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach należy też uznać pakującego produkty wytworzone przez innego przedsiębiorcę i wprowadzającego je do obrotu. Strona podkreśliła jednak, że pakuje produkty innego przedsiębiorcy, ale nie wprowadza ich do obrotu, ponieważ wprowadzaniem do obrotu zajmuje się właściciel tych produktów, czyli klient Strony.

Strona podniosła, że przedmiotem działalności jest świadczenie usług magazynowych, a nie sprzedaż produktów, gdyż zajmuje się wyłącznie usługami magazynowania i konfekcjonowania produktów wprowadzanych do obrotu przez

innych przedsiębiorców, takich jak sieci handlowe lub firmy prowadzące sprzedaż produktów za pośrednictwem internetu (e-commerce).

Strona nie może zatem być uznana za podmiot wprowadzający produkty w opakowaniach, które magazynuje i przepakowuje dla swoich klientów. Zdaniem Strony może Ona zostać uznana za wprowadzającego na terenie Polski produkty w opakowaniach, ale jedynie te, które są kupowane przez Nią za granicą na potrzeby prowadzonej przez Nią działalności (np. opakowania zbiorcze, w których przyjechały do Polski zakupione przez Stronę produkty potrzebne do prowadzonej przez Nią działalności gospodarczej, jak np. folie czy kartony), i powinna odpowiadać za opakowania, w których produkty te sprowadzono do Polski.

Zaskarżoną decyzją organ pierwszej instancji uznał interpretację przedstawioną przez Stronę za nieprawidłową i wskazał, że Strona jest wprowadzającym produkty w opakowaniach w rozumieniu art. 8 pkt. 23 ustawy w zakresie, w jakim dokonuje importu lub wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach zarówno na własny użytek, jak również w innych celach. Wskazał następnie, że Strona nie będzie wprowadzającym produkty w opakowaniach w rozumieniu art. 8 pkt. 23 lit. a ustawy, jeżeli zostaną spełnione łącznie dwa warunki: podmiot zlecający Stronie zleci wytworzenie produktu w opakowaniu oraz wprowadzi je na rynek pod własnym znakiem towarowym lub pod własnym imieniem i nazwiskiem lub nazwą. Ponadto wskazano, że Strona jest wprowadzającym produkty w opakowaniach w rozumieniu art. 8 pkt. 23 lit. b w zakresie, w jakim używa dodatkowych opakowań lub przepakowywania – pakując produkty wytworzone przez innego przedsiębiorcę.

W odwołaniu od zaskarżonej decyzji podniesiono, że organ pierwszej instancji naruszył art. 7, 77 § 1 i 80 kpa, poprzez niewłaściwą ocenę stanu faktycznego sprawy, w szczególności poprzez uznanie, że Strona dokonuje importu lub wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach zarówno na własny użytek, jak również w innych celach, podczas, gdy w Strona faktycznie dokonuje importu lub wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach wyłącznie na potrzeby prowadzonej przez siebie działalności, a nie w innych celach. Ponadto Strona podniosła, że nie można uznać, że Strona przepakowuje produkty wytworzone przez innego przedsiębiorcę i wprowadza je do obrotu, ponieważ Strona pakuje produkty na zlecenie innego przedsiębiorcy, ale nie wprowadza ich do obrotu, bo robi to właściciel tych produktów – klient Strony zlecający usługę przepakowywania. W konsekwencji pełnomocnik Strony wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i w tym zakresie orzeczenie co do istoty sprawy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza, że należy podzielić stanowisko Strony wyrażone w złożonym odwołaniu, że organ administracji, podejmując decyzję interpretacyjną związany jest wystąpieniem wnioskodawcy i zakreślonym we wniosku stanem faktycznym lub zdarzeniem przyszłym. Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 21 maja 2021 r., II SA/Łd 111/21, CBOSA, [cyt:] „Postępowanie, którego przedmiotem jest wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej w trybie art. 34 ustawy Prawo przedsiębiorców może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych przedstawionego przez wnioskodawcę. Tylko w stosunku do tak określonego stanu faktycznego

(zdarzenia przyszłego) wyrażana jest ocena prawna, tak przez samego wnioskodawcę, jak i przez organ. Przy czym granice oceny prawnej stanowiska wnioskodawcy zawartej w indywidualnej interpretacji określone są treścią pytania postawionego we wniosku o interpretację oraz stanowiska wnioskodawcy. To treść wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej wyznacza przedmiotowy zakres postępowania interpretacyjnego. W sprawach o wydanie pisemnej interpretacji specyfika postępowania sprowadza się między innymi do tego, że organ rozpatruje sprawę w ramach przedstawionego przez wnioskodawcę stanu faktycznego oraz wyrażonej przez niego oceny prawnej. Opisany we wniosku stan faktyczny nie musi prezentować zdarzeń już zaistniałych, może również odnosić się do działań planowanych przez wnioskodawcę. Z tego powodu organ nie przeprowadza w tego rodzaju sprawach postępowania dowodowego, ograniczając się do analizy okoliczności podanych we wniosku. W stosunku do tych tylko okoliczności wyraża swoje stanowisko, które musi być jednak ustosunkowaniem się do poglądu (stanowiska) prezentowanego w danej sprawie przez wnioskodawcę. Rolą organu rozpatrującego wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej nie jest więc polemizowanie z każdym argumentem wnioskodawcy, czy rozstrzygnięcie wątpliwości co do zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego przedstawionego we wniosku, lecz wydanie, jak stanowi art. 34 ust. 5 ustawy Prawo przedsiębiorców, decyzji zawierającej wyczerpujący opis przedstawionego we wniosku zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego oraz wskazanie prawidłowego stanowiska wraz z uzasadnieniem prawnym oraz z pouczeniem o prawie wniesienia środka zaskarżenia”.

Wobec powyższego organ odwoławczy nie podziela stanowiska organu pierwszej instancji o zawężeniu przez Stronę we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej, pojęcia wprowadzającego produkty w opakowaniach. Cytowany art. 8 pkt. 23 stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o wprowadzającym opakowania wprowadzającym produkty w opakowaniach - rozumie się przez to przedsiębiorcę wykonującego działalność gospodarczą w zakresie wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach, w szczególności:

a/ wprowadzającego do obrotu produkty w opakowaniach pod własnym oznaczeniem rozumianym jako znak towarowy, o którym mowa w art. 120 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. - Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 286 i 288), lub pod własnym imieniem i nazwiskiem lub nazwą, których wytworzenie zlecił innemu przedsiębiorcy,

b/ pakującego produkty wytworzone przez innego przedsiębiorcę i wprowadzającego je do obrotu,

c/ prowadzącego:

– jednostkę lub jednostki handlu detalicznego o powierzchni handlowej powyżej 500 m<sup>2</sup>, sprzedającego produkty pakowane w tych jednostkach,

– więcej niż jedną jednostkę handlu detalicznego o łącznej powierzchni handlowej powyżej 5000 m<sup>2</sup>, sprzedającego produkty pakowane w tych jednostkach

Strona podała, że występuje o wydanie decyzji interpretacyjnej potwierdzającej lub zaprzeczającej, że: po pierwsze – nie jest podmiotem wprowadzającym produkty w opakowaniach, które magazynuje i przepakuje dla swoich klientów w sposób opisany we wniosku, a klient dokonuje wprowadzenia ich do obrotu, a po drugie – może być uznana za podmiot wprowadzający na terenie Polski produkty w

opakowaniach, ale jedynie te, które kupuje za granicą na potrzeby prowadzonej przez siebie działalności, a nie na potrzeby swoich klientów. Jedynie zatem w tym zakresie organ pierwszej instancji powinien dokonać wnioskowanej interpretacji. Stwierdzenie, że Strona jest wprowadzającym produkty w opakowaniach w rozumieniu art. 8 pkt. 23 ustawy w zakresie, w jakim dokonuje importu lub wewnątrzwspólnotowej dostawy produktów w opakowaniach zarówno na własny użytek, jak również w innych celach, jest rozszerzeniem interpretacji o „inne cele”, których Strona we wniosku nie podała. W tej części zatem dokonanie interpretacji w taki sposób wykracza poza zakres złożonego wniosku i jest niezrozumiałe, nie zostało bowiem wyjaśnione użyte przez organ pierwszej instancji pojęcie „inne cele”.

Organ pierwszej instancji w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazał na trzy możliwe sytuacje, normowane w definicji legalnej z art. 8 pkt. 23 ustawy i opisał je. Podał, że w pierwszym przypadku podmiotem wprowadzającym produkty w opakowaniach jest przedsiębiorca, który wprowadza do obrotu produkty w opakowaniach pod własnym oznaczeniem rozumianym jako znak towarowy lub pod własnym imieniem i nazwiskiem lub nazwą, których wytworzenie zlecił innemu przedsiębiorcy. Wskazał, że Strona nie zostanie uznana za wprowadzającego produkty w opakowaniach w sytuacji, gdy pakuje towary na zlecenie innych przedsiębiorców, którzy następnie wprowadzają te produkty w opakowaniu, pod ich znakiem towarowym lub nazwą.

W przypadku drugiej okoliczności organ pierwszej instancji wskazał, że podmiotem wprowadzającym produkty w opakowaniach jest przedsiębiorca, pakujący produkty wytworzone przez innego przedsiębiorcę i wprowadzający je do obrotu. Strona zatem – skoro wskazuje we wniosku, że przepakowuje, konfekcjonuje towary i wprowadza je do obrotu, to wówczas staje się wprowadzającym produkty w opakowaniach w rozumieniu ustawy, niezależnie od tego, jakich opakowań używa do pakowania. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach podkreśla jednakże, że jako stan faktyczny sprawy Strona podała, że nie wprowadza przepakowanych produktów do obrotu, gdyż czyni to jej klient, który usługę przepakowania zlecił Stronie.

Trzecią sytuację organ pierwszej instancji zasadnie opisał, jako niepodlegającą wyjaśnieniu, gdyż Strona nie prowadzi jednostki lub jednostek handlu detalicznego.

Dokonany przez organ pierwszej instancji opis poszczególnych przypadków - według systematyki z art. 8 pkt. 23 lit. a, b, c, ustawy – nie wyjaśnia jednakże stanowiska zawartego przez ten organ w sentencji zaskarżonej decyzji. Nastąpiła rozbieżność w zajętej w sentencji decyzji stanowisku organu pierwszej instancji, a napisanym przez ten organ uzasadnieniem, nie wszystkie motywy podjętego rozstrzygnięcia zostały wyjaśnione, co sprawia, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji jest w tej części w zasadzie niezrozumiałe – w odniesieniu przede wszystkim do podjętej sentencji tej decyzji, ale też w odniesieniu do wniosku złożonego przez Stronę, którego zakreślone ramy wiążą organ.

Decyzja administracyjna bowiem z mocy art. 107 § 6 kpa powinna zawierać uzasadnienie prawne i faktyczne. Cytowany przepis obliguje organ do wyjaśnienia wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności faktycznych i prawnych oraz wyjaśnienia stronie przyczyn takiego a nie innego załatwienia żądania strony. Uzasadnienie decyzji winno być sporządzone w taki sposób, by możliwym było poznanie toku rozumowania organu i kontrola prawidłowości rozstrzygnięcia. (tak

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 lutego 2022 r., III SA/GI 843/21, LEX nr 3322927). Ponadto wskazuje się, że [cyt:] „Uzasadnienie rozstrzygnięcia, stanowiące jego obowiązkowy składnik, jest wyrazem prawidłowego przeprowadzenia przez organ procesu rozpoznawczego i dedukcyjnego w zakresie niezbędnym dla rozstrzygnięcia sprawy. Uzasadnienie stanowi integralną część decyzji (lub postanowienia) i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną jej część. Uzasadnienie winno spełniać rolę edukacyjno-perswazyjną w stosunku do adresatów decyzji (postanowienia), powinno również umożliwiać kontrolę poprawności rozstrzygnięcia. Z tego względu motywy decyzji (postanowienia) powinny być tak ujęte, aby strona mogła poznać tok rozumowania poprzedzającego wydanie rozstrzygnięcia oraz zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, jakimi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Ponadto prawidłowo sporządzone uzasadnienie daje również możliwość pełnej i merytorycznej weryfikacji rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowym” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 lutego 2021 r., LEX nr 3156695).

Uzasadnienie natomiast zaskarżonej decyzji interpretacyjnej nie spełnia wymienionych przesłanek, w szczególności w tym zakresie, w którym uznaje stanowisko Strony za nieprawidłowe, a następnie podziela jej pogląd zawarty we wniosku o dokonanie interpretacji (pkt. 2 sentencji zaskarżonej decyzji). Wobec zatem powyższego uzasadnionym stało się uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Na mocy bowiem art. 15 kpa postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W przedmiotowej sprawie żaden przepis szczególny nie wyłącza zasady dwuinstancyjności tego postępowania. Należy zatem mieć na uwadze, że istotą zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest dwukrotne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie przez dwa organy o różnej właściwości instancyjnej tej samej indywidualnej sprawy administracyjnej będącej przedmiotem zaskarżonego rozstrzygnięcia. Zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą jest wyznaczony zakresem rozstrzygnięcia tej sprawy decyzją organu pierwszej instancji. W postępowaniu odwoławczym może być rozpoznana i rozstrzygnięta sprawa tożsama pod względem podmiotowym i przedmiotowym w zakresie, w jakim podlegało to postępowaniu prowadzonemu przez organ pierwszej instancji. Trzeba również wskazać, że w postępowaniu odwoławczym zastosowanie art. 136 kpa możliwe jest jedynie wówczas, gdy wymagane jest przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego. Jak bowiem przepis ten stanowi organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję (§ 1). Jeżeli decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu, organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, organ odwoławczy może zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję (§ 2). Przepis § 2 stosuje się także w przypadku, gdy jedna ze stron zawarła w odwołaniu wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy



postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, a pozostałe strony wyraziły na to zgodę w terminie czternastu dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania, zawierającego wnioski o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy (§ 3). Przepisów § 2 i 3 nie stosuje się, jeżeli przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione (§ 4).

Istota zatem wyjaśniającego postępowania odwoławczego, o którym mowa w powołanym przepisie, sprowadza się do możliwości naprawienia przez organ odwoławczy ewentualnych wadliwości postępowania przeprowadzonego przez organ pierwszej instancji, ale wyłącznie takich, które mogą zostać usunięte bez naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania. Podjęcie decyzji przez organ pierwszej instancji bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego nie może być sanowane w postępowaniu odwoławczym (o ile nie zachodzą przesłanki z art. 136 § 2 i 3 kpa), ponieważ działanie takie naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Zgodnie zatem z art. 138 § 2 kpa organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Przesłankami więc zobowiązującymi organ administracji publicznej drugiej instancji do wydania decyzji na zasadzie art. 138 § 2 kpa są: 1/ wydanie decyzji organu pierwszej instancji z naruszeniem przepisów postępowania; 2/ konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przesłanki te winny zostać spełnione łącznie. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 października 2017 r., II SA/Go 480/17, CBOSA, stwierdza, że [cyt:] „2. By zastosować przepis art. 138 § 2 k.p.a. organ II instancji obowiązany jest łącznie stwierdzić naruszenie przepisów postępowania oraz wykazać, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Możliwość rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 138 § 2 k.p.a., sprowadza się więc do przypadków, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, którego zakres ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie. 3. Dokonanie ustaleń mających istotny wpływ na wynik sprawy dopiero na etapie postępowania odwoławczego naruszałoby zasadę dwuinstancyjności, bowiem ustalenia te pozbawione zostałyby możliwości dwukrotnej kontroli organów administracji.”

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach stwierdza wobec powyższego, że zaskarżona decyzja wydana została z takimi uchybieniami, które skutkować muszą jej uchyleniem w całości i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, z powodów powyżej wymienionych. Ponadto stwierdzić należy też, że podane w niniejszym uzasadnieniu okoliczności uniemożliwiają uzupełnienie przez organ odwoławczy postępowania dowodowego w trybie art. 136 kpa i wydanie w sprawie decyzji merytorycznej. Organ pierwszej instancji ponownie zatem zanalizuje obowiązujące przepisy oraz istniejący w sprawie stan faktyczny i prawny, a wydając decyzję w granicach wniosku złożonego przez

Stronę organ ten uwzględni również pozostałe wskazane przez organ wyższego stopnia okoliczności.

Z powyższych względów orzeczono, jak w sentencji.

### **Pouczenie**

Decyzja niniejsza, w myśl art. 16 § 1 kpa, jest ostateczna.

Na niniejszą decyzję nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, jednak strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Wymogi formalne sprzeciwu określają art. 46, 47, art. 64b § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wniesienie sprzeciwu od niniejszej decyzji wymaga uiszczenia wpisu stałego w wysokości 100 zł.

Strona może ubiegać się o zwolnienie od kosztów sądowych albo przyznanie jej prawa pomocy, obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Zasady przyznawania prawa pomocy oraz skutki przyznania określają art. 243 – 262 wymienionej ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Na podstawie art. 34 ust. 15 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. 2021 r. Poz. 162) decyzję niniejszą zamieszczono na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach.

Członek  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Katowicach

Anna Kajzerek - Dziwoki  
*(na oryginale właściwy podpis)*

Członek  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Katowicach

Robert Nowicki  
*(na oryginale właściwy podpis)*

Członek  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Katowicach

Beata Leszczyńska  
*(na oryginale właściwy podpis)*

Otrzymują:

1/. Radca prawny Pani ..... – pełnomocnik Strony

Adres w aktach sprawy

2/. Marszałek Województwa Śląskiego, ul. Ligonía 46, 40 – 037 Katowice – wraz z aktami sprawy

3/. a/a

Do wiadomości:

Strona – adres w aktach sprawy