NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W 2007 ROKU

Warszawa, 28 kwietnia 2008

NSA
NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
Warszawa 2008

Warszawa, kwiecień 2008

Opracowanie graficzne, redakcyjne, korekta, łamanie:
Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Druk: Graf Drukarnia
05-803 Pruszków, Al. Armii Krajowej 11

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 9

Wstęp 11

Część pierwsza
Działalność wojewódzkich sądów administracyjnych
i Naczelnego Sądu Administracyjnego

I. Wojewódzkie sądy administracyjne 13
1. Zagadnienia ogólne 13
2. Kontrola działalności administracji publicznej 14
3. Postępowanie mediacyjne 16
3.1. Zagadnienia ogólne 16
3.2. Omówienie niektórych postępowań mediacyjnych 17
4. Postępowanie uproszczone 18

II. Naczelny Sąd Administracyjny 20
1. Zagadnienia ogólne 20
2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego 20
3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne 21
4. Spory kompetencyjne 38
4.1. Zagadnienia ogólne 38
4.2. Istota sporu kompetencyjnego 39
4.3. Podmioty i przedmiot sporu kompetencyjnego 39
4.4. Wymagania formalne 40
4.5. Koszty postępowania 40
4.6. Zapobieganie powstawaniu sporów kompetencyjnych 41
4.7. Spory o charakterze incydentalnym 41
4.8. Ustalenie kompetencji 42
4.9. Podsumowanie 45
5. Przewlekłość postępowania 45

Część druga
Zagadnienia wynikające z orzecznictwa sądów wojewódzkich
i Naczelnego Sądu Administracyjnego

I. Izba Finansowa 47

1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Finansowej ... 47
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby ... 48
2.1. Odniesienia do Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ... 48
2.2. Odniesienia do prawa wspólnotowego ... 49
2.3. Rozbieżności w orzecznictwie ... 51
2.4. Podsumowanie ... 53
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby ... 53
3.1. Zagadnienia ogólne ... 53
3.2. Ordynacja podatkowa ... 53
3.3. Podatek od towarów i usług ... 59
3.4. Podatek akcyzowy ... 64
3.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych ... 67
3.6. Podatek dochodowy od osób prawnych ... 70
3.7. Podatek od czynności cywilnoprawnych ... 73
3.8. Podatek od spadków i darowizn ... 73
3.9. Podatki i opłaty lokalne, podatek rolny ... 74
3.10. Egzekucja świadczeń pieniężnych ... 76
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach finansowych w opinii Biura Orzecznictwa ... 76
4.1. Zagadnienia wstępne ... 76
4.2. Wpływ działalności uchwałodawczej Izby na eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie ... 77
4.3. Wywołujące rozbieżności normy prawa materialnego ... 81

II. Izba Gospodarcza ... 87
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Gospodarczej ... 87
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby ... 87
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby ... 89
3.1. Zagadnienia ogólne ... 89
3.2. Prawo celne ... 89
3.3. Ochrona własności przemysłowej ... 101
3.4. Sprawy z zakresu telemediów ... 106
3.5. Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Sprawy bankowe. Sprawy kapitałowe ... 109
3.6. Działalność gospodarcza, w tym sprzedaż napojów alkoholowych, gry losowe i zakłady wzajemne ... 113
3.7. Komornicy sądowi ... 116
3.8. Notariusze ... 117
3.9. Doradcy podatkowi ... 117
3.10. Radcowie prawni i adwokaci ... 118

3.11. Środki finansowe z budżetu Unii Europejskiej, w tym renty strukturalne, dofinansowanie do produkcji rolnej, „pomoc młodym rolnikom". Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa. Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego 120
3.12. Zamówienia publiczne 126
3.13. Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych) 126
3.14. Sprawy dotyczące klasyfikacji towarów, jakości, certyfikacji i normalizacji 127
3.15. Ubezpieczenia majątkowe 127
3.16. Podsumowanie działalności orzeczniczej w Izbie Gospodarczej NSA w 2007 r. 128
4. Zagadnienie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach gospodarczych w opinii Biura Orzecznictwa 130

III. Izba Ogólnoadministracyjna 135
1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej 135
2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby 136
3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby 138
3.1. Sprawy z zakresu budownictwa 138
3.2. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego 142
3.3. Sprawy dotyczące przejęcia mienia 146
3.4. Sprawy dotyczące komunalizacji mienia 149
3.5. Sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami 151
3.6. Sprawy z zakresu ochrony środowiska 154
3.7. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej 156
3.8. Sprawy z zakresu dróg publicznych i transportu drogowego 157
3.9. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii oraz rolnictwa 160
3.10. Sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego i aktów stanu cywilnego 163
3.11. Sprawy cudzoziemców 167
3.12. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego 170
3.13. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia 175
3.14. Sprawy mieszkaniowe 177
3.15. Sprawy dotyczące przyznania świadczeń w drodze wyjątku, świadczeń rodzinnych oraz pomocy społecznej 180
3.16. Sprawy dotyczące edukacji oraz stopni i tytułów naukowych 184
3.17. Sprawy dotyczące kultury i sztuki 187
3.18. Sprawy dotyczące kościołów i związków wyznaniowych 188
3.19. Sprawy z zakresu pracy, zatrudnienia, bezrobocia i stosunków służbowych . . . 189
3.20. Sprawy dostępu do informacji publicznej 194

3.21. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych oraz sprawy różne 198
3.22. Sprawy z zakresu ochrony infomracji niejawnych i lustracji 199
3.23. Sprawy z zakresu obronności oraz broni i amunicji 201
3.24. Sprawy kombatanckie 204
3.25. Sprawy różne 206
4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach ogólnoadministracyjnych w opinii Biura Orzecznictwa 206
4.1. Sprawy z zakresu ochrony środowiska 207
4.2. Sprawy z zakresu prawa budowlanego 210
4.3. Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego 213
4.4. Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości 217
4.5. Sprawy z zakresu dróg, kolei, lotnictwa i żeglugi 217
4.6. Sprawy dotyzące obywatelstwa polskiego 219
4.7. Roczne wynagrodzenie organu wykonawczego samorządu terytorialnego ... 221
4.8. Rozbieżności procesowe 222

IV. Zagadnienia procesowe 222
1. Kognicja sądów administracyjnych 223
2. Wyłączenie sędziego 225
3. Strony i uczestnicy postępowania 225
4. Pełnomocnictwo 225
5. Doręczenia (rozdział 4 p.p.s.a. art. 65–81) 226
6. Termin 227
7. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności 228
8. Dopuszczalność samodzielnych ustaleń faktycznych (art. 106 § 3 p.p.s.a.) 230
9. Zawieszenie postępowania 231
10. Ogłoszenie wyroku (art. 139 p.p.s.a.) 231
11. Uzasadnienie wyroku 232
12. Podstawy skargi kasacyjnej 232
13. Zażalenie 234
14. Koszty postępowania 234
14.1. Zwrot kosztów postępowania 234
14.2. Uiszczanie wpisu 235
14.3. Wpis stały i stosunkowy 236
15. Zwolnienie od kosztów sądowych. Prawo pomocy 238
15.1. Zwolnienie od kosztów sądowych 238
15.2. Prawo pomocy – zagadnienia ogólne 238
15.3. Wymagania formalne 239
15.4. Podmiotowe i przedmiotowe przesłanki przyznania prawa pomocy 240
16. Podsumowanie 243

V. Stosowanie prawa Wspólnoty Europejskiej przez sądy administracyjne w 2007 r. ... 244
1. Uwagi wstępne 244
2. Dopuszczalność zastosowania prawa wspólnotowego 245

2.1. Decyzje administracyjne wydane przed akcesją – stosowanie Układu Europejskiego ... 245
2.2. Traktat Akcesyjny i zagadnienia międzyczasowe ... 247
3. Zagadnienie niepublikowanych aktów prawnych (rozporządzeń) Unii Europejskiej po przystąpieniu Polski do Wspólnot Europejskich ... 250
4. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich ... 251
4.1. Pytania prejudycjalne sądów administracyjnych ... 251
4.2. Wyrok ETS w sprawie C–313/05 *Brzeziński* ... 255
4.3. Odmowa wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym ... 257
4.4. Zawieszenie postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne ... 258
5. Stosowanie rozporządzeń wspólnotowych ... 259
5.1. Sprawy celne ... 259
5.2. Sprawy rolne (ilości referencyjne i płatności bezpośrednie) ... 261
5.3. Transport drogowy ... 266
5.4. Własność przemysłowa ... 268
5.5. Prawo lotnicze ... 269
5.6. Zabezpieczenie społeczne ... 270
6. Wykładnia i stosowanie prawa polskiego w świetle prawa wspólnotowego (unijnego) ... 271
6.1. Wykładnia prawa polskiego w świetle Traktatu Akcesyjnego ... 271
6.2. Wykładnia prawa polskiego w świetle TWE ... 271
6.3. Wykłądnia przepisów krajowych w świetle dyrektyw WE ... 274
7. Bezpośredni skutek dyrektyw ... 282
8. Prawo międzynarodowe ... 284
9. Uwagi końcowe ... 286

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych ... 288
1. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego ... 288
1.1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2007 r. zainicjowane w trybie pytania prawnego ... 288
1.2. Pytania prawne oczekujące na rozstrzygnięcie ... 292
2. Wykładnia przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją ... 300

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej ... 307
1. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie uchybień administracji publicznej ... 307
2. Postanowienia sygnalizacyjne składów orzekających sądów administracyjnych ... 308
2.1. Zagadnienia ogólne ... 308
2.2. Przedmiot postanowień sygnalizacyjnych ... 306
2.3. Informacja organu o zajętym stanowisku – art. 155 § 2 p.p.s.a. ... 316
2.4. Uwagi ... 318
3. Grzywny ... 319
3.1. Zagadnienia ogólne ... 319

3.2. Dane statystyczne dotyczące wpływu i załatwienia wniosków o wymierzenie grzywny w 2007 r. w wojewódzkich sądach administracyjnych 320
3.3. Dane statystyczne dotyczące wpływu i załatwienia skarg kasacyjnych na orzeczenia o wymierzeniu grzywny przez wojewódzkie sądy administracyjne 321
3.4. Omówienie niektórych orzeczeń o wymierzeniu grzywien 321
3.5. Podsumowanie 324

VIII. Zagadnienia legislacyjne 324
1. Wybrane problemy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie prawa podatkowego wywołane złą jakością legislacji 324
2. Orzeczenia wskazujące na wadliwie sformułowane przepisy prawa podatkowego powodujące trudności interpretacyjne 326
3. Podsumowanie 327

Część trzecia
Pozaorzecznicza działalność sądownictwa administracyjnego

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw 329
1. Zagadnienie jednolitości w orzecznictwie 329
2. Współpraca międzynarodowa 330

II. Biuro Orzecznictwa 333
1. Zagadnienia ogólne 333
2. Analiza orzecznictwa 334
3. Działalność wydawnicza 334
4. Działalność nadzorcza 335
5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych 335

III. Wydział Informacji Sądowej NSA 336
1. Informowanie i udostępnianie akt 337
2. Dostęp do informacji publicznej 337
3. Skargi, wnioski, petycje 340
4. Sygnalizacje 351
5. Obsługa medialna 353
6. Statystyka 354
7. Działania nadzorcze 354
8. Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach 355
9. Konferencje, spotkania, współpraca 355

IV. Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego 357

Załącznik 365

WYKAZ SKRÓTÓW

k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037)
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269)
p.w.p.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2002 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.)
u.o.s.	– ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635)
u.p.a.	– ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.)
u.p.d.o.f.	– ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.)
u.p.o.l.	– ustawa z dnia 12 stycznia 1999 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)
ustawa VAT z 1993 r.	– ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.)
ustawa VAT z 2004 r.	– ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.)
u.z.t.	– ustawa z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych (Dz. U. Nr 5, poz. 17 ze zm.) *uchylona przez p.w.p.*

WSTĘP

Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 roku jest czwartą informacją o działalności sądownictwa administracyjnego po wejściu w życie reformy wprowadzającej dwuinstancyjność sądów administracyjnych. Z przedstawionych w *Informacji* danych statystycznych i obszernej części odnoszącej się do zagadnień orzeczniczych wynika, że zakładane cele reformy – głównie realizacja prawa do sądu oraz prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki – zostały osiągnięte.

W wojewódzkich sądach administracyjnych systematycznie zmniejsza się liczba spraw pozostawionych do załatwienia na rok następny. I tak w 2004 r. liczba spraw pozostawionych do załatwienia wynosiła 92 656, w 2005 r. – 68 254, w 2006 r. – 43 780, natomiast w 2007 r. – 27 556. Zatem liczba spraw pozostawionych do załatwienia na rok następny w 2007 r. zmniejszyła się o 70% w stosunku do 2004 r. Z roku na rok poprawia się wskaźnik załatwianych spraw w stosunku do pozostających do załatwienia: w 2004 r. – 55%, w 2005 r. – 66,6%, w 2006 r. – 74%, natomiast w 2007 r. – 78%. Natomiast wpływ spraw do wojewódzkich sądów administracyjnych powrócił do poziomu z 2004 r., w którym do sądów wpłynęło 58 851 spraw. W 2005 r. wpływ spraw zwiększył się o 6,5% w stosunku do 2004 r., a od 2006 r. odnotowano spadek o 0,8% w stosunku do roku poprzedniego, natomiast w 2007 r. o 6% w stosunku do 2006 r. Ten nieznaczny spadek wpływu skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych może mieć różne przyczyny, które niewątpliwie zostaną w przyszłości zbadane i ocenione.

Systematycznie rośnie natomiast wpływ skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych – od 6167 w 2004 r. do 9447 w 2007 r. Należy jednak uwzględnić fakt, że wpływ skarg kasacyjnych zaczął się w 2004 r. Nadto, jeśli chodzi o liczbę spraw pozostawionych do załatwienia, to od 2004 r. do 2006 r. odnotowywano wzrost, natomiast w 2007 r. liczba ta zmniejszyła się o około 5%. Systematycznie rośnie wskaźnik skarg kasacyjnych – od 7,4% w 2004 r., do 14% w 2007 r. (w 2005 r. – 11%, w 2006 r. – 11%).

W ciągu ostatnich czterech lat prowadzono prace nad stworzeniem właściwych warunków pracy sądów administracyjnych. Polegały one na przygotowaniu właściwej bazy materialno-technicznej dla wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA w Krakowie, Olsztynie, Warszawie i w Wydziale Zamiejscowym w Radomiu, w Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach i Poznaniu) i NSA (budowa nowego obiektu przy ul. Boduena 3/5, którego oddanie do użytku nastąpi w III kwartale 2008 r.) oraz wdrożeniu nowoczesnych technologii informatycznych w celu uruchomienia właściwej komunikacji między sądami i ułatwienia dostępu do zasobów orzeczniczych. Powyższe zagadnienia zostały szeroko omówione w dalszej części *Informacji.*

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych* w art. 15 § 1 zobowiązuje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do informowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajową Radę Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. Niniejsza Informacja za 2007 r. jest wykonaniem tego przepisu.

Informacja składa się z trzech części i załącznika. W pierwszej części omówiono zagadnienia związane z działalnością w 2007 r. wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Część druga dotyczy istotnych problemów wynikających przede wszystkim z orzecznictwa NSA, a także zawiera analizę wybranych zagadnień orzeczniczych wojewódzkich sądów administracyjnych. W tej części skoncentrowano się głównie na orzecznictwie NSA, ponieważ wojewódzkie sądy administracyjne omówiły szczegółowo problemy wynikające ze swego orzecznictwa we własnych sprawozdaniach. Część trzecia – ostatnia – dotyczy pozaorzeczniczej działalności sądownictwa administracyjnego. W załączniku zamieszczono informacje statystyczne ułożone w odpowiednich tabelach.

* Dz. U. Nr 153, poz. 1270.

CZĘŚĆ PIERWSZA

DZIAŁALNOŚĆ WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Wojewódzkie sądy administracyjne

1. Zagadnienia ogólne

W 2007 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 58 628 skarg, w tym 56 661 skarg na akty i inne czynności oraz 1967 skarg na bezczynność organu. Średnio wpływało blisko 4886 skarg miesięcznie. Z poprzednich lat pozostało do rozpatrzenia 27 556 skarg. Łącznie wojewódzkie sądy administracyjne miały w 2007 r. do rozpatrzenia 86 184 skargi. Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 65 048 skarg na akty i czynności oraz 1894 skargi na bezczynność organów. Na następny okres pozostały do załatwienia 19 242 skargi. W odniesieniu do roku 2006 liczba skarg pozostałych na następny okres zmalała o około 28%.

W minionym roku wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły na rozprawie 47 339 skarg na akty i czynności oraz 761 skarg na bezczynność organów. Sądy uwzględniły odpowiednio 16 909 i 239 skarg. Na posiedzeniu niejawnym załatwiono łącznie 18 842 skargi, z czego 298 (1,46%) skarg uwzględniono. Od wyroków sądów złożono około 14% skarg kasacyjnych.

Najwięcej skarg wpłynęło do WSA w Warszawie oraz Gliwicach, odpowiednio 17 337 oraz 5220. Najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu (1007) i w Kielcach (1322).

Spośród skarg wniesionych do wojewódzkich sądów administracyjnych najwięcej wpłynęło od osób fizycznych – 44 580. Osoby prawne wniosły 12 777 skarg, organizacje społeczne 542, prokurator 231 oraz Rzecznik Praw Obywatelskich – 17.

Przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi wystąpiło 16 349 pełnomocników organów administracji publicznej, 5566 adwokatów, 6868 radców prawnych, 2269 doradców podatkowych, 237 rzeczników patentowych oraz 455 prokuratorów.

W 2007 r. w wojewódzkich sądach administracyjnych orzekało 444 sędziów i 78 asesorów. Zatrudnionych było 79 referendarzy. Sędziowie i asesorzy załatwili w ubiegłym roku średnio 128 spraw na osobę.

Średni okres załatwienia sprawy – od daty wpływu do wydania orzeczenia – wynosi około 5 miesięcy, w tym np. w Warszawie 47% spraw załatwianych jest w okresie do 3 miesięcy, w Gliwicach ten sam procent spraw (47) załatwianych jest w okresie od 6 do 12 miesięcy, w Krakowie zaś najwięcej spraw (56%) załatwianych jest w czasie od 6 do 24 miesięcy. W Bydgoszczy WSA rozpatruje najwięcej spraw (76%) w okresie do 3 miesięcy. W tym samym okresie do 3 miesięcy WSA w Białymstoku rozpatruje 57 % spraw, zaś WSA w Olsztynie – 67%. Szczegółowe dane statystyczne zawierają tabele I, II, III, IV i V.

2. Kontrola działalności administracji publicznej

W ubiegłym roku wskaźnik decyzji i innych czynności organów administracyjnych wyeliminowanych z obrotu prawnego przez wojewódzkie sądy administracyjne wyniósł średnio 25%. Szczegółowe informacje dotyczące skarg na akty i czynności w niektórych wybranych rodzajach działalności administracji rządowej załatwionych na rozprawie i uwzględnionych przez sąd przedstawiają poniższe dane.

Spośród załatwionych spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne sprawy podatkowe stanowiły około 35% spraw załatwionych przez te sądy. Rozpoznano 22 279 skarg związanych z podatkami i innymi świadczeniami pieniężnymi, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej oraz egzekucji tych świadczeń pieniężnych – uwzględniono 6 914 skarg, tj. 31%. Oznacza to, że ponad jedną trzecią decyzji wyeliminowano z obrotu prawnego. Skargi załatwione odnosiły się do:

- podatku od towarów i usług – na 6571 skarg załatwionych uwzględniono 1454 skargi, tj. 22,1%,
- podatku akcyzowego – na 4369 skarg załatwionych uwzględniono 2751, tj. 62,9%,
- podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym zryczałtowane formy opodatkowania – na 3855 skarg załatwionych uwzględniono 902 skargi, tj. 23,3%,
- podatku dochodowego od osób prawnych – na 720 skarg załatwionych uwzględniono 225 skarg, tj. 31,2%,
- podatku od nieruchomości – na 1098 skarg załatwionych uwzględniono 271 skarg, tj. 24,6%.

Sprawy związane z budownictwem stanowiły około 10,2% ogółu spraw załatwionych przez wojewódzkie sądy administracyjne. Zagadnienia te obejmowały budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany i specjalistyczny, ochronę przeciwpożarową. Na 6624 rozpatrzone skargi uwzględniono 1752 skargi, co stanowi 26,4%.

Obrót towarami z zagranicą, należności celne i ochrona przed nadmiernym przywozem towaru na polski obszar celny stanowił około 6% ogółu spraw załatwionych – na 4109 skarg załatwionych uwzględniono 1135 skarg, tj. 27,6%.

Wprawdzie liczbowo mniej rozpatrzono skarg w przedmiocie gospodarki wodnej (ochrona wód, budownictwo wodne, melioracje, zaopatrzenie w wodę), ale na 435 skarg załatwionych uwzględniono 140 skarg, tj. 32,1%.

W przedmiocie wywłaszczania i zwrotu nieruchomości – na 1 175 skarg załatwionych uwzględniono 326 skarg, tj. 27,7%.

W rozpatrzonych sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego – na 3 029 skarg załatwionych uwzględniono 777 skarg, tj. 25,6%.

Na 1177 skarg załatwionych z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody – uwzględniono 293 skargi, tj. 24,8%.

Na 1039 skarg załatwionych z zakresu spraw mieszkaniowych (w tym dodatki mieszkaniowe) – uwzględniono 272 skargi, tj. 26,1%.

W sprawach gospodarki mieniem państwowym i komunalnym (w tym gospodarka nieruchomościami niewolnymi) – na 1442 skargi załatwione uwzględniono 334 skargi, tj. 23,1%. W sprawach zatrudnienia i bezrobocia – na 1007 skarg załatwionych uwzględniono 234 skargi, tj. 23,2%. W sprawach związanych z utrzymaniem i ochroną dróg publicznych i innych dróg ogólnodostępnych, ruch na tych drogach, koleje, lotnictwo cywilne, przewozy, żegluga morska i śródlądowa – na 3076 skarg załatwionych uwzględniono 555 skarg, co stanowi 18%. W sprawach pomocy społecznej – na 4832 skargi załatwione uwzględniono 976 skarg, tj. 20,1%.

Z przedstawionych danych wynika, że w 2007 r. 25% decyzji zostało wyeliminowanych z obrotu prawnego, natomiast w 2006 r. około 30%. Należy jednak podkreślić, że w takich obszarach działalności administracji publicznej jak podatki i inne świadczenia pieniężne oraz gospodarka wodna wyeliminowano z obrotu prawnego ponad 30% decyzji, a w 2006 r. ponad 40%.

Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły 1894 skargi na bezczynność organu. Na rozprawie sądy administracyjne rozpatrzyły 761 skarg, z czego uwzględniły 239 skarg (31,4%).

Skargi na bezczynność organów dotyczyły między innymi:

- budownictwa, nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego, ochrony przeciwpożarowej – na 249 skarg załatwionych uwzględniono 43 skargi, tj. 17,2%,
- gospodarki mieniem państwowym i komunalnym, w tym gospodarki nieruchomościami nierolnymi – na 169 skarg załatwionych uwzględniono 36 skarg, tj. 21,3%,
- podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych – na 157 skarg załatwionych uwzględniono 4 skargi, tj. 2,5%,
- wywłaszczania i zwrotu nieruchomości – na 86 skarg załatwionych uwzględniono 14 skarg, tj. 16,2%,
- pomocy społecznej – na 141 skarg załatwionych uwzględniono 4 skargi, tj. 2,8%,
- spraw z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego – na 167 skarg załatwionych uwzględniono 34 skargi, tj. 20,3%.

W porównaniu z 2006 rokiem średni wskaźnik uwzględnianych skarg na bezczynność organów zmalał z 27% do około 15%.

Wśród skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organu – załatwionych wyrokiem przez wojewódzkie sądy administracyjne w 2007 roku – 10 460 skarg odnosiło się do aktów organów naczelnych i centralnych, z czego uwzględniono 2639 skarg – 25,2%. Liczba skarg na akty i czynności wybranych organów załatwionych wyrokiem kształtowała się następująco:

- Główny Inspektor Ochrony Środowiska – na 32 skargi załatwione uwzględniono 17 skarg, tj. 53,1%,
- Minister Środowiska – na 145 skarg załatwionych uwzględniono 70 skarg, tj. 48,2%,
- Minister Budownictwa – na 389 skarg załatwionych uwzględniono 135 skarg, tj. 34,7%,

- Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – na 1237 skarg załatwionych uwzględniono 417 skarg, tj. 33,7%,
- Minister Finansów – na 240 skarg załatwionych uwzględniono 70 skarg, tj. 29,1%,
- Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego – na 753 skargi załatwione uwzględniono 208 skarg, tj. 27,6%,
- Komendant Główny Policji – na 401 skarg załatwionych uwzględniono 74 skargi, tj. 18,4%,
- Naczelna Rada Adwokacka – na 55 skarg załatwionych uwzględniono 43 skargi, tj. 78,1%.

Wskaźnik decyzji wyeliminowanych z obrotu prawnego w 2007 r. jest najwyższy w Naczelnej Radzie Adwokackiej. Na wysokim poziomie utrzymuje się on również w Ministerstwie Środowiska oraz Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

Na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej wpłynęło 10 430 skarg, z czego wyrokiem zostały załatwione 8133 skargi. Uwzględniono 3102 skargi. Najwięcej skarg wpłynęło do WSA w Warszawie (2164) oraz Krakowie (1013).

W minionym roku wpłynęło ogółem 12 252 skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych. W ramach tej grupy wyrokiem załatwiono 9430 skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych – 3134 skargi uwzględniono, co stanowi 33,2% ogółu spraw załatwionych wyrokiem. Z obrotu prawnego zostało wyeliminowanych średnio 33% rozstrzygnięć SKO.

Na akty i czynności izb skarbowych oraz inspektorów urzędów kontroli skarbowej wniesiono w 2007 r. 11 815 skarg, załatwiono 9325 spraw, z czego uwzględniono 3383 skargi (28,5%). Na akty i czynności izb celnych wniesiono 8226 skarg, sądy załatwiły wyrokiem 7034 skargi, z czego uwzględniły 4189 skarg (59,5%).

W minionym roku wpłynęło 1610 skarg na akty samorządu terytorialnego. Sądy rozstrzygnęły wyrokami 858 skarg, z czego uwzględniły 457 skarg (53,2%).

Od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych wniesiono 10 906 skarg kasacyjnych – 1419 skarg mniej niż w 2006 r. Sądy przekazały do NSA 9203 skargi (84,3%), zaś 1372 – odrzuciły (12,5%).

3. Postępowanie mediacyjne

3.1. Zagadnienia ogólne

Postępowanie mediacyjne zostało uregulowane w art. 115-118 p.p.s.a. Jest ono szczególnym rodzajem postępowania sądowoadministracyjnego. Ma na celu umożliwienie stronom dojścia do porozumienia bez przeprowadzania rozprawy. Postępowanie mediacyjne może być podjęte na wniosek skarżącego lub organu złożony przed wyznaczeniem rozprawy. Może też być prowadzone mimo braku wniosku stron. Mediację, mającą swój pierwowzór w wielu aktach prawa europejskiego, a przede wszystkim w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Rec/2001/9 z dnia 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych między organami administracji a osobami

prawnymi, prowadzi sędzia lub referendarz sądowy wyznaczony przez przewodniczącego wydziału.

Postępowanie mediacyjne ma na celu pomóc stronom sporu wyjaśnić i rozważyć okoliczności faktyczne i prawne sprawy oraz przyjąć ustalenia co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa. Istotne również w postępowaniu mediacyjnym jest to, że stronom dana jest możliwość zaproponowania sposobu załatwienia spornej sprawy.

Pomimo wielu zalet, postępowanie mediacyjne nie przyjęło się w sądownictwie administracyjnym tak jak tego oczekiwano. Dobitnie świadczy o tym niewielka i stale malejąca liczba spraw załatwianych w drodze mediacji. W 2007 r. postępowanie mediacyjne wszczęto w 87 sprawach, z których załatwiono zaledwie 17. W stosunku do ogółu spraw załatwionych w bieżącym roku są to ilości śladowe. Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007
Wszczęto postępowanie w sprawach	679	204	172	87
Stanowi to % spraw do załatwienia	0,4	0,1	0,16	0,1
Załatwiono spraw	170	117	66	17
% do załatwienia ogółem	0,2	0,13	0,12	0,025

3.2. Omówienie niektórych postępowań mediacyjnych

W sprawie o sygn. akt I SA/Bk 176/07 przedmiotem postępowania mediacyjnego była odmowa Dyrektora Izby Skarbowej zwrotu wydatków poniesionych na zakup niektórych materiałów budowlanych. W postępowaniu mediacyjnym uznano za konieczne ponowne rozpoznanie wniosku skarżących o zwrot wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych. Pełnomocnik organu zaproponował uchylenie zaskarżonej decyzji i ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ podatkowy. Skarżący wyrazili zgodę na powyższą propozycję mediacyjną. W konsekwencji Dyrektor Izby Skarbowej zobowiązał się do uchylenia zaskarżonej decyzji oraz ponownego rozpatrzenia odwołania od decyzji organu I instancji. Skarżący nie wnieśli skargi do sądu na ww. decyzję Dyrektora Izby Skarbowej.

W sprawie o sygn. akt. I SA/Wr 641/07 przedmiotem rozstrzygnięcia była skarga na decyzję Dyrektora Izby Celnej o odmowie stwierdzenia nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji podnosząc zarzut naruszenia art. 90 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), który to przepis sprzeciwia się nałożeniu podatku akcyzowego w zakresie, w jakim kwota podatku nakładana na pojazdy używane starsze niż dwa lata (nabyte w państwie członkowskim innym niż to, które wprowadziło taki podatek) przewyższa rezydualną kwotę tego podatku zawartą w wartości rynkowej podobnych pojazdów, które zostały zarejestrowane wcześniej w państwie członkowskim, które nałożyło podatek. W toku przeprowadzonego z urzędu posiedzenia mediacyjnego, jakie odbyło się przed WSA we Wrocławiu, pełnomocnik Dyrektora Izby Celnej podniósł, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie daje podstaw do określenia rezydualnej kwoty podatku zawartej w wartości rynkowej podobnych pojazdów, które zostały

wcześniej zarejestrowane na terenie kraju i wskazał na konieczność uchylenia decyzji organów obu instancji oraz przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego w znacznej części, celem zbadania, czy wzrost stawki w zależności od wieku pojazdu dotyczy wyłącznie pojazdów używanych, pochodzących z innego państwa członkowskiego niż państwo nakładające podatek oraz czy w przypadku pojazdów używanych, a zarejestrowanych w Polsce jako nowe, stawka rezydualnego podatku akcyzowego zawartego w wartości takiego pojazdu pozostaje niezmienna. Skarżący zaakceptował stanowisko wyrażone przez pełnomocnika Dyrektora Izby Celnej. Strony ustaliły również, że decyzja uwzględniająca ustalenia poczynione w toku postępowania mediacyjnego zostanie wydana w terminie 45 dni, liczonych od daty postępowania mediacyjnego. Podobnie w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 643/07 przedmiotem rozstrzygnięcia była decyzja Dyrektora Izby Celnej we Wrocławiu w przedmiocie odmowy stwierdzenia nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego. W wyniku przeprowadzonego w WSA we Wrocławiu postępowania mediacyjnego Dyrektor Izby Celnej wydał decyzję, którą uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Naczelnika Urzędu Celnego i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Decyzja kasacyjna nie została zaskarżona.

W sprawie o sygn. akt I SA/Bk 368/05 skarżący wnieśli do WSA skargę na bezczynność Prezydenta Miasta R. w przedmiocie niewydania decyzji w sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Skarżący złożyli wniosek o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego. W wyniku postępowania mediacyjnego strony ustaliły, że skarżący zobowiązują się, iż sprecyzują złożony w sprawie wniosek w ten sposób, że będzie z niego wynikało, iż skarżący domagają się wydania przez organ rozstrzygnięcia w przedmiocie zwrotu nieruchomości na zasadzie art. 136 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Pełnomocnicy Prezydenta Miasta zaś zobowiązali się, że reprezentowany przez nich wyda rozstrzygnięcie w sprawie w terminie 30 dni od daty sprecyzowania przez skarżących wniosku w sposób określony powyżej. W dniu 2 października 2007 r. Prezydent Miasta R., zgodnie ze zobowiązaniem podjętym w trakcie posiedzenia mediacyjnego, wydał decyzję odmawiającą wnioskodawcom zwrotu przejętej nieruchomości położonej w R. przy ulicach Plac Wolności i Reja. Na powyższą decyzję nie została wniesiona odrębna skarga.

W sprawach oznaczonych sygn. akt I SA/Bk 225/07 i I SA/Bk 270/07 przedmiotem postępowania było określenie przez organy skarbowe kwoty długu celnego, podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług należnych od sprowadzonych z zagranicy samochodów osobowych. Przeprowadzone przed Sądem postępowanie mediacyjne nie doprowadziło do wypracowania wspólnego stanowiska strony skarżącej i organu.

4. Postępowanie uproszczone

Postępowanie uproszczone, uregulowane w art. 119-122 p.p.s.a., stanowi szczególny tryb postępowania sądowoadministracyjnego o charakterze fakultatywnym. Jest ono odstępstwem od zasady jawności postępowania wyrażonej w Konstytucji oraz art. 10 ww. ustawy. Odbywa się na posiedzeniu niejawnym z udziałem jednego sędziego, a jego istotą

jest uproszczenie, a tym samym przyspieszenie rozpoznawania spraw przez sądy administracyjne.

Przepisy p.p.s.a. dopuszczają przeprowadzenie postępowania uproszczonego w przypadku, gdy: decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności (art. 156 § 1 k.p.a. lub w innych przepisach), wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania, strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od zawiadomienia nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Wystąpienie którejkolwiek z podstaw przekazania sprawy do postępowania uproszczonego nie oznacza, że sąd musi rozpatrzeć tę sprawę w trybie uproszczonym. Zgodnie z art. 122 p.p.s.a. sąd rozpoznający sprawę w trybie uproszczonym może przekazać sprawę do rozpoznania na rozprawie. Może to zrobić na wniosek którejkolwiek ze stron lub z urzędu, jeśli uzna, że zachodzi konieczność rozpoznania sprawy na rozprawie.

W 2007 r. wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznały w postępowaniu uproszczonym 357 skarg na akty i czynności (0,55% załatwionych spraw), z czego uwzględniono 294 skargi (82,4%) a 63 zostały oddalone. Na bezczynność organu wniesiono 1 skargę, która została uwzględniona przez sąd. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela.

Rok	2004	2005	2006	2007
Załatwiono łącznie	902	1390	683	358
Stanowi to % do ogółu załatwień	1	1,5	0,89	0,55
Uwzględniono	506	8761	453	295
% spraw załatwionych w postępowaniu uproszczonym	50,6	63	66,2	82,4
Oddalono	333	506	229	63

W bieżącym roku sądy rozstrzygały w postępowaniu uproszczonym sprawy, których przedmiotem były m.in. decyzje organów celnych odmawiające stwierdzenia nadpłaty podatku akcyzowego z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu osobowego, uprawnienia kombatanckie oraz przyznanie statusu osoby bezrobotnej.

Z nadesłanych przez wojewódzkie sądy administracyjne materiałów wynika, że wnioski o wszczęcie postępowania uproszczonego wnosili przede wszystkim Dyrektor Izby Skarbowej, Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny.

Rok 2007, podobnie jak 2006, przyniósł znaczne zmniejszenie zainteresowania stron instytucją postępowania uproszczonego. Przyczyną niskiej popularności trybu uproszczonego wydaje się być przywiązanie stron do jawności postępowania, możliwości zajęcia stanowiska podczas rozprawy oraz przeświadczenie o dogłębnym zbadaniu sprawy rozpoznawanej na rozprawie w składzie trzech sędziów zawodowych.

II. Naczelny Sąd Administracyjny

1. Zagadnienia ogólne

Do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego należy rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej, rozstrzyganie sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz sporów kompetencyjnych między organami tych jednostek a organami administracji rządowej, a także rozpoznawanie spraw należących do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw. Zgodnie z art. 9 i art. 48 p.u.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i rozpoznaje sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych.

NSA dzieli się na izby: Finansową, Gospodarczą i Ogólnoadministracyjną, które sprawują, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych we właściwych sprawach – art. 39 p.u.s.a.

W 2007 r. w NSA orzekało 84 sędziów, z czego w Izbie Finansowej – 27, w Izbie Gospodarczej – 27, a w Izbie Ogólnoadministracyjnej – 30. Sędziowie średnio załatwili 165 spraw na osobę, w tym 111,3 skarg kasacyjnych.

2. Działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego

W 2007 r. wpłynęło do NSA 9447 skarg kasacyjnych. Z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 7895 skarg. Łącznie NSA miał do rozpatrzenia 17 342 skargi. W minionym roku załatwiono 9347 skarg kasacyjnych, z czego 7889 na rozprawie, a 1458 na posiedzeniu niejawnym. Na rozprawie uwzględniono 1367 skarg, 5807 skarg oddalono, a 54 odrzucono. W inny sposób zostało załatwionych 219 skarg. Na posiedzeniu niejawnym NSA uwzględnił 184 skargi, 531 oddalił, 69 odrzucił, a 670 skarg załatwił w inny sposób. Pozostało na następny okres 7995 skarg kasacyjnych.

W roku 2007 r. NSA rozpatrzył 4199 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji. 279 orzeczeń sądów pierwszej instancji zostało uchylonych i przekazanych do ponownego rozpoznania, co stanowi 6,6% ogółu spraw załatwionych. W 273 przypadkach zostały uchylone orzeczenia sądu pierwszej instancji, zaś 180 orzeczeń uchylono i rozpoznano sprawy. W 3226 sprawach oddalono zażalenie (76,8%). NSA rozpatrzył w inny sposób 239 spraw.

Poza zażaleniami na postanowienia sądów I instancji NSA w 2007 r. rozpatrzył 88 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, z czego 25 skarg uwzględniono (28,4%), 32 oddalono, a 31 załatwiono w inny sposób.

3. Uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne

3.1. Podejmowanie uchwał należy do kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Art. 36 § 1 p.u.s.a. oraz art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a. powierzają NSA podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, oraz uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej. NSA jest uprawniony do podejmowania uchwał abstrakcyjnych i konkretnych (art. 15 § 1 p.p.s.a.). Abstrakcyjny charakter mają uchwały wymienione w art. 15 § 1 pkt 2, a ich celem jest wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Legitymację do złożenia wniosku, zgodnie z art. 264 § 2 p.p.s.a., mają: Prezes NSA, Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich. Konkretny charakter mają uchwały wymienione w art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Celem ich jest rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej. Zgodnie z art. 264 § 2 w związku z art. 187 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwałę na podstawie postanowienia składu orzekającego.

W 2007 r. złożono ogółem 27 wniosków o podjęcie uchwały, w tym 5 w trybie abstrakcyjnym (3 wnioski Prezesa NSA i wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich) i 22 w trybie konkretnym (5 w Izbie Ogólnoadministracyjnej, 14 w Izbie Finansowej i 6 w Izbie Gospodarczej). Z poprzedniego okresu pozostało do rozstrzygnięcia 9 wniosków. Ogółem w 2007 r. rozstrzygnięto 29 wniosków. Podjęto 19 uchwał (3 w Izbie Ogólnoadministracyjnej, 11 w Izbie Finansowej i 5 w Izbie Gospodarczej), wydano 4 wyroki w trybie art. 187 § 3 oraz 6 postanowień odmawiających podjęcia uchwały i jedno postanowienie o zawieszeniu postępowania (skład rozpoznający zagadnienie prawne przejął sprawę do rozpoznania i postanowieniem z dnia 5 listopada 2007 r. sygn. akt II OPS 3/07 zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie art. 193 Konstytucji, z pytaniem prawnym). Do rozpatrzenia pozostało 7 wniosków.

3.2. W zakresie właściwości Izby Finansowej podjęto 11 uchwał, 3 wyroki oraz 5 postanowień odmawiających podjęcia uchwały. Rozstrzygnięcia w większości odnosiły się do przepisów prawa podatkowego.

3.2.1. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa* (Dz. U. Nr 137 poz. 926 ze zm.). Istotnym ze względu na liczbę spraw trafiających do sądów administracyjnych zagadnieniem zajął się skład siedmiu sędziów NSA w uchwale z dnia 8 stycznia 2007 r. sygn. akt I FPS 1/06. Wątpliwości składu orzekającego w sprawie I FSK 27/06 sprowadziły się do pytania, czy sąd administracyjny wykonując na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. kontrolę działalności administracji publicznej, orzekając w sprawie skargi na decyzję administracyjną wydaną na podstawie art. 14b § 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[1] w przedmiocie udzielenia przez organ podatkowy interpretacji co do zakresu

[1] Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

i sposobu zastosowania prawa podatkowego na pisemny wniosek podatnika, płatnika lub inkasenta – jest obowiązany do kontroli poprawności wydania takiej interpretacji również w zakresie merytorycznej oceny dokonanej wykładni co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego. Drugą kwestią, która wymagała rozważenia w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, była wątpliwość, czy dokonując wykładni przepisu art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie podatku od towarów i usług[2], zwanej dalej ustawą o VAT z 2004 r., w związku z określeniem podstawy opodatkowania użytkowania wieczystego gruntów, z tytułu którego opłata roczna określona została przed dniem 1 maja 2004 r., należy uznać, że zawiera ona należny podatek czy też powinna zostać powiększona o kwotę tego podatku. Rozstrzygając przedstawione w punkcie pierwszym zagadnienie prawne, skład siedmiu sędziów NSA doszedł do przekonania, że w sprawach skarg na decyzje administracyjne, wydawane na podstawie art. 14b § 5 Ordynacji podatkowej, sąd administracyjny obowiązany jest do kontroli takich decyzji również z punktu widzenia poprawności merytorycznej dokonanych w nich interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego[3]. Odnośnie do drugiego pytania, które wymagało rozstrzygnięcia na tle sprawy I FSK 27/06, wywiedziono, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, ustanowionego przed dniem 1 maja 2004 r., gdy taka czynność nie podlegała podatkowi od towarów i usług, po wejściu w życie ustawy o VAT z 2004 r. ani nie zawiera w sobie należnego podatku, ani też nie powinna być powiększona o taki podatek na podstawie przepisów tej ustawy.

W uchwale z dnia 8 października 2007 r. sygn. akt I FPS 4/07 NSA uznał, że zapłata zaległości podatkowej w podatku od towarów i usług powoduje wygaśnięcie zobowiązania podatkowego na podstawie art. 59 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[4] w brzmieniu obowiązującym w 2002 r. także wówczas, gdy następuje w wyniku wykonania nieostatecznej decyzji organu I instancji określającej wysokość zobowiązania podatkowego. NSA stwierdził, że zapłata zobowiązania podatkowego polega na przeniesieniu własności określonej ilości znaków pieniężnych przedstawiających określoną wartość poprzez ich wpłatę w kasie organu podatkowego lub na rachunek tego organu albo w formie bezgotówkowej operacji bankowej. W tym ujęciu „wpłata" jest technicznym sposobem zapłaty podatku i aspekt terminologiczny „zapłata podatku" i „wpłata podatku" nie może mieć znaczenia rozstrzygającego dla wyjaśnienia prawnego charakteru zapłaty w wykonaniu nieostatecznej decyzji organu I instancji. Zbędne było przy tym, w ocenie składu orzekającego, poszukiwanie w zapłacie podatku dodatkowo elementów woli (zamiaru) osiągnięcia skutku w postaci wygaśnięcia zobowiązania podatkowego. O tym, czy nastąpiło wykonanie zobowiązania poprzez zapłatę, decydują elementy obiektywne. Zapłata podatku jest tylko zrealizowaniem obowiązku podatnika i nie jest odrębną i samodzielną czynnością prawną. Nie znajduje zatem podstaw normatywnych pogląd, że przez zapłatę podatku w rozumieniu art. 59 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej należy rozumieć wpłatę należności z jednoczesną wolą osiągnięcia skutku w postaci wygaśnięcia zobowiązania. Nie ma związku z tym prawnie doniosłego znaczenia, z jakim zamiarem podatnik dokonuje zapłaty podatku,

[2] Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.
[3] Zob. wyrok TK z dnia 30 października 2006 r. sygn. akt P 36/05.
[4] Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

tj. czy czyni to, aby uchronić się od narastających odsetek, czy – jak wskazano w uzasadnieniu postanowienia składu orzekającego – aby np. uzyskać zaświadczenie o niezaleganiu w podatkach. Jedynie bowiem w sytuacji przewidzianej w art. 62 § 1 Ordynacji podatkowej podatnik może określić cel swojego świadczenia. Jeżeli ciążą na nim zobowiązania podatkowe z tytułu różnych podatków, dokonaną wpłatę zalicza się – co do zasady – na poczet pokrycia podatku, zaliczki na podatek, raty podatku lub zaległości podatkowej, począwszy od zobowiązania o najwcześniejszym terminie płatności, chyba że wskaże, na poczet którego zobowiązania dokonuje wpłaty[5].

W uchwale z dnia 18 czerwca 2007 r. sygn. akt II FPS 6/06 NSA uznał, że zasada wyrażona w art. 55 § 2 Ordynacji podatkowej nie ma zastosowania w przypadku wpłacenia po terminie przez syndyka masy upadłości zaliczek na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych. Uzasadniając to stanowisko NSA wskazał, że podatki należne po ogłoszeniu upadłości oraz (stanowiące jedną z ich możliwych konsekwencji) odsetki od zaległości podatkowych, zarówno w prawie podatkowym jak i w prawie upadłościowym, nie są normatywnie i pojęciowo tożsame. Art. 55 § 2 Ordynacji podatkowej nie zawiera w swej treści jakichkolwiek odniesień do prawa upadłościowego, a zatem nie zmienia obowiązujących w nim zasad i kategorii kolejności zaspokojenia wierzycieli, w tym również na rzecz beneficjenta należnych na podstawie prawa podatków. Powołał się na orzeczenia sądów administracyjnych[6], w których stwierdzono, że przepisy prawa upadłościowego mają charakter szczególny w stosunku do przepisów ustawy Ordynacja podatkowa. Podatki związane z czynnościami syndyka są ustawowo wpisane do pierwszej kategorii kolejności zaspokojenia i podlegają realizacji niezwłocznie w miarę posiadanych funduszy. Podatki powstałe przed ogłoszeniem upadłości mieszczą się również w wysokiej, bo drugiej kategorii przewidzianej przez art. 342 ust. 1 prawa upadłościowego i naprawczego. W ramach tej samej kategorii wierzytelności nie mogą być różnicowane, i to ze skutkiem pokrzywdzenia bądź uprzywilejowania określonych wierzycieli.

W uchwale z dnia 17 grudnia 2007 r. sygn. akt I FPS 5/07 NSA uznał, że w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2003 r. pojęcie wydania decyzji określone w art. 118 § 1 Ordynacji podatkowej nie oznaczało doręczenia. Zdaniem NSA uznanie, że wydanie decyzji oznacza jej doręczenie, mogłoby naruszać konstytucyjną zasadę równego traktowania podmiotów wobec prawa. W sytuacji gdy decyzja dotyczy kilku podatników, to ci, którym nie doręczono decyzji w terminie, byliby uprzywilejowani względem tych, którym udało się decyzję doręczyć.

3.2.2. *Podatek od towarów i usług*. W uchwale z dnia 8 października 2007 r. sygn. akt I FPS 2/07 NSA uznał, że przeniesienie własności rzeczy na rzecz Skarbu Państwa w zamian za zaległości podatkowe z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa (art. 66 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej) nie jest czynnością podlegającą opodatkowaniu w świetle

[5] Do powyższej uchwały zdanie odrębne zgłosił sędzia NSA Adam Bącal. Zgodnie z przedstawionym przez sędziego poglądem, zapłata zaległości podatkowej w podatku od towarów i usług określonej w decyzji wymiarowej organu podatkowego I instancji przed rozpatrzeniem odwołania od takiej decyzji nie jest zapłatą powodującą wygaśnięcie zobowiązania podatkowego w rozumieniu art. 59 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej.

[6] Wyroki: 30 czerwca 2004 r. sygn. akt FSK 213/04, 7 grudnia 2005 r. sygn. akt I FSK 752/05, 26 maja 2000 r. sygn. akt I SA/WR 2549/98, 24 października 2002 r. sygn. akt I SA/Gd 2176/01.

art. 2 ust. 3 pkt 3b ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[7]. Zdaniem NSA konstrukcja podatku od towarów i usług jest nastawiona na czynności powstałe w obrocie gospodarczym, w związku z którymi powstaje wartość dodana. Za takie czynności nie można uznać wywiązywania się z obowiązków podatkowych, jeżeli nawet dochodzi do nich w formie rzeczowej unormowanej w części dotyczącej przeniesienia prawa własności przepisami prawa cywilnego, podmiot bowiem, który dokonuje takiego przeniesienia, reguluje w ten sposób swoje zaległości podatkowe, a nie wydaje towar w miejsce świadczenia pieniężnego. Druga strona takiej czynności jest organem państwa, uzyskującym dla Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego odpowiedni dochód budżetowy. Ponadto NSA wskazał, że instytucja ta jest stosowana w przypadku podatników będących w złej sytuacji ekonomicznej, zatem obciążenie ich podatkiem od ww. czynności spowodowałoby zwiększenie istniejących już zaległości podatkowych. Fakt, że w ustawie z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, o zmianie ustawy o Policji oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń[8] wprowadzono zwolnienia przedmiotowe obejmujące przeniesienie własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w zamian za zaległości podatkowe z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa (art. 7 ust. 1 pkt 5a) przemawia za przyjętym w uchwale stanowiskiem, co wskazywano w trakcie prac nad ww. ustawą.

W uchwale z dnia 28 maja 2007 r. sygn. akt I FPS 5/06 NSA uznał, że w świetle art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[9], w brzmieniu obowiązującym w okresie od dnia 1 maja 2004 r. do dnia 31 maja 2005 r., przez dostawę towarów należało rozumieć również przekazanie przez podatnika bez wynagrodzenia towarów należących do jego przedsiębiorstwa na cele wiążące się z tym przedsiębiorstwem, jeżeli podatnikowi przysługiwało prawo do obniżenia podatku należnego o kwotę podatku naliczonego w związku z nabyciem tych towarów. Powyższe stanowisko zostało oparte na wykładni ww. przepisów, ustalonej w zgodzie z wykładnią i celem art. 5 ust. 6 VI Dyrektywy. Oznacza to, że każde nieodpłatne wydanie przez podatnika towarów (czyli przekazanie ich poza przedsiębiorstwo) stanowiących część jego majątku związanego z działalnością gospodarczą, jeżeli podatek naliczony związany z tymi towarami został odliczony, stanowi dostawę towarów za wynagrodzeniem (a w konsekwencji podlega opodatkowaniu) – bez względu na to, czy zostało dokonane w ramach działalności gospodarczej, czy też do celów innych niż działalność gospodarcza, z wyłączeniem przypadków, gdy podatnik w związku ze swoją działalnością przekazuje prezenty o małej wartości lub próbki.

W uchwale z dnia 17 grudnia 2007 r. sygn. akt I FPS 6/07 NSA stwierdził, że w stanie prawnym obowiązującym w 2003 r. podatnicy podatku akcyzowego dokonujący sprzedaży papierosów nieoznaczonych ceną detaliczną (art. 37 ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[10]) korzystali ze zwolnienia podatkowego przewidzianego w § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego[11]. Z okoliczności faktycznych przy-

[7] Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.
[8] Dz. U. Nr 19, poz. 185.
[9] Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.
[10] Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.
[11] Dz. U. Nr 27, poz. 269 ze zm.

padku będącego przedmiotem rozstrzygnięcia wynika, że przedmiotowe papierosy nabyte zostały na przetargu zorganizowanym przez organ egzekucyjny na zlecenie organów administracji skarbowej, jak też i to, że w cenie zakupu uiszczony został należny podatek akcyzowy. Takiej transakcji trudno jest odmówić przymiotu legalności, która to cecha *ex definitione* eliminować winna możliwość stosowania jakichkolwiek regulacji o charakterze represyjnym. NSA zwrócił uwagę na fakt, że podatek akcyzowy jest co do zasady podatkiem jednofazowym. Tym samym za sprzeczne z elementarną konstrukcją podatku akcyzowego uznać trzeba przypadki podwójnego opodatkowania tego samego przedmiotu. Zresztą ujawnienie się takich przypadków należałoby uznać za sprzeczne z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego[12]. Powyższe uwarunkowania miały wpływ na konstrukcję zwolnienia podatkowego w akcyzie, która określona została przepisem § 12 ust. 1 rozporządzenia. Treść tej regulacji bowiem każe wnosić, że zwolnienie to będzie przysługiwać tylko wtedy, gdy podatek akcyzowy od danego towaru akcyzowego został wcześniej uiszczony. Wniosek taki *a contrario* wynika z treści pkt 4 ust. 1 § 12 rozporządzenia. Wskazana wyżej regulacja eksponuje w swej treści zasadniczą cechę konstrukcyjną podatku akcyzowego, urzeczywistniając zarazem zakaz podwójnego opodatkowania. Zatem mimo braku w tym przypadku takiej deklaracji ustawodawcy, jaką zawarł w art. 38 ust. 3 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, NSA przyjął, że wzgląd na „możliwość wystąpienia podwójnego opodatkowania akcyzą tych samych wyrobów akcyzowych" winien być brany pod uwagę, jako dyrektywa o charakterze interpretacyjnym, także w przypadku analizowanej tu regulacji podustawowej.

W wyroku z dnia 29 października 2007 r. sygn. akt I FPS 3/07 NSA uznał, że przepisy art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o VAT powinny być rozumiane w ten sposób, że warunkiem *sine qua non* uznania, że dany podmiot działa w charakterze podatnika podatku od towarów i usług jest ustalenie, że działa on jako producent, handlowiec, usługodawca, pozyskujący zasoby naturalne, rolnik lub jako osoba wykonująca wolny zawód. Ani więc formalny status danego podmiotu jako podatnika zarejestrowanego, ani okoliczność, że dana czynność została wykonana wielokrotnie lub jednorazowo, lecz z zamiarem częstotliwości, nie mogą przesądzać o opodatkowaniu tej czynności bez każdorazowego ustalenia, że w odniesieniu do tej konkretnej czynności podmiot ten występował w charakterze podatnika podatku od towarów i usług. Taka sytuacja występuje w przypadku sprzedaży przez daną osobę jej majątku prywatnego. Majątek taki bowiem nabywany był na własne potrzeby danej osoby, a nie z przeznaczeniem na działalność handlową, a zatem jego sprzedaż, zarówno w całości, jak i w częściach, jednemu lub wielu nabywcom, z zyskiem lub bez, nie może być uznana za działalność handlową ze skutkiem w postaci uznania tej osoby za podatnika VAT.

3.2.3. *Podatek dochodowy*; 3.2.3.1. *od osób prawnych*. W uchwale z dnia 18 czerwca 2007 r. sygn. akt II FPS 8/06 NSA uznał, że w stanie prawnym obowiązującym w 2000 r., koszty dyskonta weksli (odsetki dyskontowe, prowizja bankowa), którego rezultatem było otrzymanie przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą pieniędzy w terminie wcześniejszym, niż to wynika z terminu płatności weksli, mogły być zaliczone do kosztów uzyskania przychodów w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. W uzasadnieniu uchwały zwrócono uwagę, że operacje dyskonta we-

[12] Wyrok z dnia 4 stycznia 2006 r. sygn. akt I FSK 401/05.

ksli, charakteryzujące się elementem ciągłości działania, umożliwiają utrzymanie płynności finansowej, a tym samym służą zachowaniu czy też bieżącemu zabezpieczeniu źródła przychodów. Operacja dyskonta weksli w sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia była neutralna dla Skarbu Państwa, gdyż zwiększenie podstawy opodatkowania i kwoty podatku zapłaconego przez banki zrównoważyło zmniejszenie tej podstawy i kwoty podatku należnego od Spółki.

Poszerzony skład NSA rozważając wątpliwość, czy art. 16 ust. 1 pkt 13a ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[13] wyłącza z kosztów uzyskania przychodów jedynie odsetki za opóźnienie we wniesieniu dopłat do spółki przez udziałowca (akcjonariusza), czy także odsetki za opóźnienie w zwrocie tych dopłat udziałowcom (akcjonariuszom) przez spółkę, wydał w dniu 10 grudnia 2007 r. wyrok o sygn. akt II FPS 5/07, w którym uznał, że z art. 16 ust. 1 pkt 13a u.p.d.o.p. nie wynika, iż odsetki od dopłat zwracanych przez skarżącą spółkę jej jedynemu wspólnikowi zostały wyłączone z kosztów uzyskania przychodu. Nie można jednak również uznać, że odsetki te stanowiły wydatek poniesiony „w celu osiągnięcia przychodów". Z art. 12 ust. 4 pkt 11 u.p.d.o.p. bowiem wynika, że do przychodów nie zaliczono dopłat wnoszonych do spółki, jeżeli ich wniesienie następowało w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Z kolei w myśl art. 12 ust. 4 pkt 3 u.p.d.o.p. przychodami tymi nie są również dopłaty zwracane udziałowcom (akcjonariuszom) zgodnie z odrębnymi przepisami. Oznacza to więc, że wspomniane dopłaty ukształtowane zostały, zarówno w fazie ich wnoszenia, jak i zwrotu, jako świadczenia podatkowo neutralne. Wydatki te nie mogą bowiem być postrzegane jako poniesione „w celu uzyskania przychodu", jeśli pozostają one w związku z czymś, co z woli ustawodawcy za przychód nie zostało uznane.

3.2.3.2. *od osób fizycznych*. W uchwale z dnia 25 czerwca 2007 r. sygn. akt II FPS 5/06 NSA uznał, że art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[14] nie miał w 1999 r. zastosowania do dochodów (przychodów) ze sprzedaży premiowej otrzymanych przez podmioty uzyskujące przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej. NSA wskazał, że zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.f. dochód (przychód) z tytułu wygranych w konkursach i grach, innych niż określone w art. 21 ust. 1 pkt 6 (które to wygrane są zwolnione od podatku dochodowego) lub nagród związanych ze sprzedażą premiową nie podlega łączeniu z dochodami (przychodami) z innych źródeł i pobiera się od tych dochodów podatek w formie 10% ryczałtu wygranej lub nagrody. Zdaniem NSA na gruncie prawa podatkowego nagroda pieniężna ustalona w regulaminie sprzedaży premiowanej prowadzi końcowo do obniżenia kosztów zakupu towarów nabywanych przez podmiot prowadzący działalność gospodarczą w celu zyskania przychodów i ma bezpośredni wpływ na zmniejszenie przez nabywcę kosztów uzyskania przychodów. Stanowi zatem nierozerwalny element działalności gospodarczej. Zatem w sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia art. 30 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.f. nie miał zastosowania.

Zagadnienie, w jakiej dacie funkcjonariusz Policji, otrzymujący pomoc finansową na cele mieszkaniowe na podstawie art. 94 ust. 1 ustawy o Policji, uzyskuje przychód w rozumieniu art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f., budziło wątpliwości skutkujące rozbieżnością w orzecznictwie sądów

[13] Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.
[14] Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.

administracyjnych. NSA wydał w składzie poszerzonym w dniu 10 grudnia 2007 r. wyrok o sygn. akt II FPS 3/07, w którym stwierdził, że otrzymana przez skarżącego w 1996 r. pomoc finansowa nie podlegała co do zasady zwrotowi. Zatem nie sposób na gruncie art. 11 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 1 u.p.d.o.f. świadczenie to traktować jako przychód podatników w 2004 r. – przychód ten powstał w roku otrzymania wskazanej pomocy. Postanowienia zarządzenia MSW z dnia 19 marca 1993 r. nie mogą przesądzać o tym, czy wskazana pomoc finansowa jest zwrotna. Tym samym nie mogą one także wpływać w żadnej sposób na ustalenie daty powstania przychodu podatkowego.

3.2.4. *Inne*. W uchwale z dnia 25 czerwca 2007 r. sygn. akt I FPS 4/06 NSA stwierdził, że wydanie postanowienia zawierającego stanowisko wierzyciela w zakresie zgłoszonych zarzutów, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[15], w przypadku gdy wierzycielem jest Skarb Państwa, reprezentowany przez kierownika *statio fisci* – naczelnika urzędu skarbowego, który jednocześnie jest organem egzekucyjnym, należy uznać za bezprzedmiotowe. W uzasadnieniu wskazano, że za w pełni racjonalne uznać należy takie stanowisko w rozpatrywanej kwestii, które kierując się z jednej strony potrzebą sprawnego funkcjonowania organu egzekucyjnego, z drugiej – w niczym nie ograniczając prawa zobowiązanego do obrony jego interesu prawnego – przyjmuje brak podstawy prawnej do wydawania postanowienia zawierającego stanowisko wierzyciela w zakresie zgłoszonych przez zobowiązanego zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji, wówczas gdy tym wierzycielem jest sam organ prowadzący tę egzekucję.

W uchwale z dnia 29 października 2007 r. sygn. akt II FPS 1/07 przesądzono, że Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu na rozprawie skargi kasacyjnej od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego odrzucającego skargę, wydaje orzeczenie w formie postanowienia (art. 184 albo 185 § 1 p.p.s.a. – w związku z art. 160 tej ustawy).

Ponadto wydano 5 postanowień, w tym w 4 przypadkach odmówiono podjęcia uchwały, natomiast w jednym przypadku umorzono postępowanie.

W postanowieniu z dnia 25 czerwca 2007 r. sygn. akt I FPS 1/07 NSA zauważył, że zarówno z treści przedstawionego pytania prawnego, jak i z jego uzasadnienia wynika, że Sądowi pytającemu nie chodzi o wyjaśnienie wskazanych w tym pytaniu treści przepisów prawnych i dokonanie ich wykładni, a o podciągnięcie ustalonego stanu faktycznego pod wskazany przepis prawa. Uzyskanie oceny prawnej ustalonego stanu faktycznego, wykracza poza ramy procedury określonej w art. 187 § 1 p.p.s.a.

W postanowieniu z dnia 19 listopada 2007 r. sygn. akt II FPS 4/07 NSA zwrócił uwagę na fakt, że pytanie mające zawierać zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości zostało sformułowane wadliwie. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych bowiem nie budzi żadnych wątpliwości prawnych, że wniosek osoby samotnie wychowującej dziecko o opodatkowanie w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy dochodów, mógł być złożony bez zachowania terminu, o którym mowa w art. 45 § 1 u.p.d.o.f. Jednocześnie wskazał, że zagadnienie powodujące rzeczywiste wątpliwości prawne na tle orzecznictwa sądów administracyjnych należało sprowadzić do pytania, czy złożenie wniosku po terminie, o którym mowa w art. 45 § 1 u.p.d.o.f. wywołuje skutki materialnoprawne, o jakich mowa w art. 6 ust. 4 u.p.d.o.f., a więc dające możliwości osobie samotnie wychowującej

[15] Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.

dziecko ustalenia podatku w podwójnej wysokości obliczonego od połowy dochodów tej osoby oraz wychowywanego samotnie przez nią dziecka.

W postanowieniu z dnia 18 czerwca 2007 r. sygn. akt II FPS 4/06 NSA odmówił podjęcia uchwały, stwierdzając, że nie budzi poważnych wątpliwości przedstawione do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu zagadnienie prawne: „czy w stanie prawnym obowiązującym w 2001 r. i 2002 r. zwolnieniem na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 83 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[16] objęte były wynagrodzenia (uposażenia) żołnierzy wynikające ze stosunku służbowego, wypłacane w kraju w okresie pełnienia służby poza granicami państwa?". NSA podniósł, że w orzecznictwie za dominujący należy uznać pogląd przemawiający za udzieleniem pozytywnej odpowiedzi na tak sformułowane pytanie.

W postanowieniu z dnia 28 maja 2007 r. sygn. akt II FPS 7/06 NSA odmówił podjęcia uchwały na przedstawione zagadnienie prawne: „Czy w świetle przepisów art. 231 w związku z art. 215 i 216 p.p.s.a. wartość przedmiotu zaskarżenia stanowi cała kwota zobowiązania podatkowego wynikająca z decyzji zaskarżonej do sądu administracyjnego, czy też tylko ta jej część, która została zakwestionowana w skardze?". Zdaniem NSA z treści zadanego pytania wynika, że odwołuje się ono do okoliczności, które mają znaczenie przy pobieraniu wpisu od skargi do sądu administracyjnego pierwszej instancji, a nie od skargi kasacyjnej. Tymczasem wpis od skargi został już prawomocnie ustalony i pobrany. Na etapie postępowania kasacyjnego nie jest więc możliwe jego ponowne ustalenie czy weryfikowanie. Podobnie NSA nie jest władny w omawianym zakresie, w swoich ustaleniach odwoływać się do skargi, a w jej kontekście do treści decyzji administracyjnej, wysokość bowiem pobranego wpisu uzależniona jest od wartości przedmiotu zaskarżenia wynikającego z treści orzeczenia sądu administracyjnego pierwszej instancji, a nie decyzji administracyjnej. Wskazane w pytaniu prawnym wątpliwości mogłyby być rozważane jedynie na etapie ustalania wysokości wpisu od skargi, a nie wpisu od skargi kasacyjnej.

W postanowieniu z dnia 17 grudnia 2007 r. sygn. akt II FPS 2/07 NSA umorzył postępowanie z powodu cofnięcia wniosku. Przedmiotem wniosku abstrakcyjnego Prezesa NSA były wątpliwości, czy przepisy art. 37 § 1 i art. 46 § 3 p.p.s.a., zobowiązujące pełnomocnika do dołączenia do akt sprawy lub do pisma procesowego pełnomocnictwa strony z podpisem mocodawcy lub uwierzytelnionego odpisu pełnomocnictwa, mają zastosowanie do adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, ustanowionego przez sąd w ramach przyznanego prawa pomocy (art. 244 § 2 p.p.s.a.) i wyznaczonego przez właściwy organ samorządu zawodowego na podstawie art. 253 p.p.s.a. Zmiana tego przepisu została ujęta w projekcie ustawy nowelizującej Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przedłożonej Prezydentowi RP z prośbą o przekazanie projektu do Sejmu RP.

3.3. W zakresie właściwości Izby Gospodarczej podjęto 5 uchwał i jedno postanowienie odmawiające podjęcia uchwały. Na rozpatrzenie oczekują 2 wnioski[17] .

[16] Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.

[17] W postanowieniu wydanym w składzie siedmiu sędziów NSA z dnia 21 stycznia 2007 r. sygn. akt I GSK 2039/06 oddalono skargę kasacyjną uznając, że wysokość wpisu, który trzeba opłacić przy wniesieniu skargi do sądu, zależy od kwestionowanej części należności, a nie kwoty określonej w decyzji.

W uchwale z dnia 22 lutego 2007 r. sygn. akt II GPS 2/06 NSA uznał, że art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[18] ma zastosowanie do członka samorządowego kolegium odwoławczego w postępowaniu wszczętym na wniosek, o którym mowa w art. 127 § 3 tego kodeksu. NSA powołując się na orzecznictwo i doktrynę stwierdził, że istnieją silne przesłanki do przyjęcia, że wniosek strony przewidziany w art. 127 § 3 k.p.a. uruchamia tok instancji w znaczeniu procesowym, który nie musi być zbudowany na hierarchicznej strukturze organów administracji publicznej. W takiej sytuacji sprawa jest drugi raz rozpoznawana z odpowiednim stosowaniem przepisów dotyczących odwołań od decyzji, oczywiście z pominięciem przepisów ściśle powiązanych z procedowaniem w systemie nadrzędności organu wyższego stopnia nad niższym oraz z wykorzystaniem wprost lub z nieodzowną modyfikacją innych przepisów postępowania odwoławczego. Zgodnie z art. 2 Konstytucji prawo do wniesienia odwołania oznacza, według tej zasady, jego prawo do ponownego i sprawiedliwego rozpoznania sprawy. Z kolei „sprawiedliwość" wymusza między innymi takie cechy procesowe, jak obiektywizm w orzekaniu oraz związaną z tym konieczną niezależność osób wydających decyzje administracyjne. Przesłanka wyłączenia pracownika z powodu brania przez niego udziału w wydaniu zaskarżonej decyzji (art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.) nawiązuje w swej istocie do zasady dwuinstancyjności postępowania i zasady hierarchicznego podporządkowania organów orzekających. W takim klasycznym modelu postępowania administracyjnego odwołanie rozpatruje inny organ, oczywiście w innym składzie osobowym. Na tym polega zasada i jednocześnie gwarancja procesowa, że nikt nie może być sędzią we własnej sprawie, bo z wydanym poprzednio rozstrzygnięciem zwykle się identyfikuje przy jego ponownej ocenie. Omawiana przesłanka wyłączenia pracownika nie podlega jakiejkolwiek ocenie pod kątem jej wpływu na obiektywne rozpatrzenie odwołania w konkretnej sprawie, bo ma charakter bezwzględny. Skoro prawo do ponownego rozpatrzenia sprawy przez ten sam organ jest wyjątkiem od klasycznego modelu postępowania odwoławczego, to zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extentendae* wyjątku tego nie można interpretować rozszerzająco, a tym bardziej nie można go przenosić na inne instytucje postępowania, jak np. wyłączenie pracownika. Zawsze więc tam, gdzie dochodzi do ponownego rozpatrzenia wniosku przez ten sam organ (art. 127 § 3 k.p.a.), trzeba bezwzględnie oceniać, czy jest możliwe zastosowanie przesłanki wyłączenia pracownika przewidzianej w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. Dokonując tego, należy przez pracownika rozumieć osoby zatrudnione w urzędzie organu na podstawie stosunku pracy umocowanego do wydawania decyzji z upoważnieniem indywidualnym, bądź z mocy prawa. Przepisy o wyłączeniu pracownika mają więc również zastosowanie do osoby piastującej funkcję organu. Te same przepisy o wyłączeniu pracownika i pracownika organu kolegialnego (art. 24 § 1 pkt 5 i art. 27 § 1 zdanie pierwsze k.p.a.) mają zastosowanie do członka samorządowego kolegium odwoławczego, który wcześniej brał udział w wydaniu pierwszoinstancyjnej decyzji. Mają one także zastosowanie do pozaetatowego członka kolegium, który – poza brakiem możliwości przewodniczenia składowi orzekającemu – ma w zakresie orzekania takie same uprawnienia i obowiązki jak członek etatowy. Powołanie go przez Prezesa Rady Ministrów rodzi stosunek członko-

[18] Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

stwa w kolegium. Do orzekania nie jest potrzebne, jak w wypadku członków etatowych, nawiązanie stosunku pracy[19].

W uchwale z dnia 22 lutego 2007 r. sygn. akt II GPS 3/06 NSA uznał, że odrzucenie wniosku, o którym mowa w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.) następuje w formie decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 26 ust. 2 tej ustawy. Zdaniem NSA w przypadkach, gdy podstawą do korzystania z publicznych środków wspólnotowych i publicznych środków krajowych jest umowa o dofinansowanie projektów, przed zawarciem umowy przewidziane jest, z woli ustawodawcy, wydanie decyzji albo wydanie innego aktu lub dokonanie czynności o charakterze administracyjnoprawnym. NSA powołał się na uchwałę z dnia 29 marca 2006 r. sygn. akt II GPS 1/06 wydaną w odniesieniu do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w której rozważane było zagadnienie, jakie warunki muszą być spełnione, aby przed zawarciem umowy można było wyróżnić sprawę administracyjną, w której rozstrzyga się władczo o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy. Wyrażono tam pogląd, że decydujące znaczenie ma to, czy przepisy ustawowe przyznają danemu organowi władcze kompetencje w fazie rozpatrywania wniosku, poprzedzającej zawarcie umowy. Zdaniem NSA istnienie przepisu prawa przyznającego kompetencje ARiMR do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej rozstrzyganych w formie decyzji administracyjnej, zawierają przepisy ustawy o NPR. Wskazują one na istnienie wyraźnie wyodrębnionych dwóch etapów postępowania w sprawach dotyczących dofinansowania z publicznych środków wspólnotowych projektów zgłaszanych w ramach sektorowych programów operacyjnych, unormowanych osobno, w dwóch różnych ustępach art. 26 tej ustawy. Na istnienie dwóch etapów w ramach postępowania o dofinansowanie projektu wskazują, poza przedstawionymi wyżej art. 26 ust. 2 i 5 ustawy o NPR, także przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

[19] Przepisy będące przedmiotem rozstrzygnięcia w uchwale nadal budzą kontrowersje, bowiem do NSA wpłynęło pytanie prawne o tożsamej treści. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający, przedstawione przez skład orzekający NSA, zagadnienie prawne przejął sprawę do rozpoznania i postanowieniem z dnia 5 listopada 2007 r. sygn. akt II OPS 3/07 zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie art. 193 Konstytucji, z pytaniem prawnym: czy art. 24 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 90, poz. 1071 ze zm.) w związku z art. 27 § 1 k.p.a. i art. 127 § 3 k.p.a. w zakresie w jakim ogranicza wyłączenie członka samorządowego kolegium odwoławczego w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do członka kolegium, który brał udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji jest zgodny z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji. Zdaniem NSA z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wynika obowiązek respektowania przez ustawodawcę wymogów tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Ustawodawca jest zobowiązany do ukształtowania postępowania w sposób umożliwiający wyeliminowanie czynników mogących wywołać wątpliwość co do bezstronności osób rozstrzygających o prawach i obowiązkach jednostek. Także w postępowaniu administracyjnym, gdzie wymóg dwuinstancyjności jest zakotwiczony w art. 78 Konstytucji. W postępowaniu administracyjnym realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego służy instytucja wyłączenia pracownika lub organu od udziału w postępowaniu administracyjnym przewidziana w art. 24-27 k.p.a. Kontrowersje budzi jednak zastosowanie instytucji wyłączenia w zakresie objętym przypadkiem art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. w przypadku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, zgodnie z art. 127 § 1 i 2 k.p.a., jeśli tym organem jest samorządowe kolegium odwoławcze (sygn. akt TK P 57/07).

z dnia 8 września 2004 r. w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”[20]. Stosownie do tych przepisów wpierw ma miejsce zatwierdzenie wniosku składanego przez beneficjenta, a następnie podpisanie umowy o dofinansowanie. Zdaniem NSA, w świetle art. 26 ust. 2 ustawy o NPR, rozstrzygnięcia podejmowane w pierwszym etapie przedstawionej wyżej, złożonej procedury, mają charakter indywidualnych rozstrzygnięć władczych i jednostronnych. Użyte przez ustawodawcę określenie „przyznaje” dofinansowanie należy interpretować jako stworzenie podstawy prawnej do wydania przez ARiMR decyzji administracyjnej. Analogiczny charakter ma zwrot: organ „przyznaje dofinansowanie”, z którego wynika kompetencja Agencji do wydawania decyzji administracyjnej w sprawie przyznania pomocy na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o NPR. Decyzja ta jest pozytywna albo negatywna (o odrzuceniu wniosku), tak jak w sytuacji objętej pytaniem prawnym. Decyzje wydawane na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o NPR, mają charakter indywidualny i jednostronny. Natomiast władczość omawianej decyzji nie może być rozumiana w sposób tradycyjny, z nawiązaniem do przymusu państwowego. Cecha ta przejawia się w wyłączności skutków prawnych decyzji o przyznaniu dofinansowania. Wyłączność ta polega na tym, że umowy, o których mowa w art. 26 ust. 5 ustawy o NPR mogły być zawarte jedynie z osobami, którym Agencja przyznała premię. Zawarcie umowy bez uprzedniej, pozytywnej decyzji, byłoby niezgodne z ustawą. Ujmując rzecz od drugiej strony: decyzja administracyjna jest niezbędną przesłanką zawarcia umowy.

W uchwale z dnia 16 kwietnia 2007 r. sygn. akt I GPS 1/07 NSA uznał, że w postępowaniu kasacyjnym, wszczętym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego skargę, dopuszczalne jest wstrzymanie wykonania decyzji na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. w związku z art. 193 tej ustawy. Zdaniem NSA instytucja ochrony tymczasowej nie jest elementem składowym sądowej kontroli administracji, lecz instytucją procesową umożliwiającą wykonywanie tej kontroli na wypadek konieczności zastopowania następstw zaskarżonej decyzji. Należy zatem stosować ją w sytuacji, gdy niewstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji mogłoby unicestwić cel kontroli zainicjowanej wniesieniem skargi poprzez niemożność wykonania późniejszego wyroku. W ocenie NSA, żeby ochrona tymczasowa mogła przynieść pożądany rezultat, musi istnieć możność jej zastosowania na każdym etapie postępowania sądowoadministracyjnego, również w postępowaniu przed NSA. Tylko wówczas bowiem strona składająca skargę kasacyjną nie będzie narażona na znaczną szkodę lub trudne do odwrócenia skutki, spowodowane wykonaniem decyzji, której kontrola nie została jeszcze zakończona prawomocnym orzeczeniem sądu.

W uchwale z dnia 30 października 2007 r. sygn. akt II GPS 2/07 NSA odniósł się do interpretacji przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w przedmiocie cofnięcia pozwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych[21]. NSA uznał, że w razie nieprzestrzegania określonych w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[22] warunków sprzedaży napojów alkoholowych (art. 18 ust. 10 pkt 2) objętych zezwoleniem na

[20] Dz. U. Nr 207, poz. 2117 ze zm.

[21] Zagadnienie to zostało omówione w *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2006 roku*.

[22] Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.

sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości do 4,5 % alkoholu oraz piwo (art. 18 ust. 3 pkt 1) organ zezwalający cofa wszystkie zezwolenia udzielone temu samemu podmiotowi na sprzedaż napojów alkoholowych w tym samym miejscu. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie stawia żadnych wymagań odnoszących się bezpośrednio do podmiotu ubiegającego się o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych. Wprowadza jednakże warunki prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych (art. 18 ust. 7) oraz zasady sprzedaży tych napojów, w tym określone zakazy i inne ograniczenia sprzedaży (np. art. 14 ustawy). Jednym z warunków sprzedaży napojów alkoholowych jest wykonywanie tej działalności w zakresie objętym zezwoleniem tylko przez przedsiębiorcę oznaczonego w zezwoleniu i wyłącznie w miejscu wymienionym w zezwoleniu (art. 18 ust. 7 pkt 6 ustawy). Reglamentacja sprzedaży napojów alkoholowych przez ograniczenie sprzedaży do miejsca określonego w zezwoleniu pozostaje w związku z przyznanymi radzie gminy kompetencjami do ustalania, w drodze uchwały, liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych (art. 12 ust. 1 ustawy). Naruszenie warunków lub zasad sprzedaży napojów alkoholowych stanowi, w myśl art. 18 ust. 10 ustawy, podstawę do cofnięcia zezwolenia. Odnoszą się one do podmiotu prowadzącego sprzedaż napojów alkoholowych w określonym miejscu. Wynikają z nich określone obowiązki dla uprawnionego do sprzedaży, a naruszenie tych obowiązków uzasadnia nie tylko cofnięcie zezwolenia, ale również, w niektórych przypadkach, grozi odpowiedzialnością za przestępstwo określone w art. 43 ustawy. Wynika z tego, że cofnięcie zezwolenia nie jest, co do zasady, środkiem porządkowym, stosowanym wtedy, gdy sprzedaż napojów alkoholowych nie może być kontynuowana, ponieważ nie są dalej spełniane przedmiotowe warunki jej prowadzenia. Cofnięcie zezwolenia stanowi w gruncie rzeczy pozbawienie prawa do sprzedaży napojów alkoholowych, czyli sankcję za naruszenie przepisów ustawy określających wymagania sprzedaży napojów alkoholowych. Zdaniem NSA przepisy art. 18 ust. 10 ustawy o wychowaniu w trzeźwości określają przesłanki cofnięcia zezwolenia w oderwaniu od konkretnego rodzaju alkoholu, czy rodzaju zezwolenia. Cofa się zezwolenie, jeżeli dopuszczono się sprzedaży napojów alkoholowych osobom nieletnim (art. 18 ust. 10 pkt 1a), bądź np. jeżeli sprzedawano jakikolwiek alkohol bez zezwolenia (art. 18 ust. 10 pkt 2 w związku z art. 18 ust. 7 pkt 1). Cofnięcie zezwolenia określonego rodzaju nie jest wyłącznie sankcją za niewłaściwe, niezgodne z prawem korzystanie z tego zezwolenia, lecz sankcją za naruszenie ogólnych warunków i zasad sprzedaży napojów alkoholowych, odnoszących się w jednakowym stopniu do wszystkich napojów alkoholowych. Uznając cofnięcie zezwolenia za rodzaj sankcji stanowiącej konsekwencję naruszenia ustawowych wymagań sprzedaży napojów alkoholowych, należałoby interpretować przepisy prawne dotyczące stosowania tej sankcji w sposób zapewniający osiągnięcie wszystkich jej celów, a więc nie tylko spowodowanie dolegliwości dla naruszającego prawo, ale również ochronę (w tym ochronę prewencyjną) wartości i dóbr, w które godziło naruszanie warunków i zasad sprzedaży napojów alkoholowych. Przedsiębiorca, który sprzedawał piwo osobom nieletnim albo pozwalał na spożywanie tego napoju alkoholowego w miejscu sprzedaży, nie mając odpowiedniego zezwolenia, nie daje rękojmi, że nie będzie tak postępował w tym punkcie sprzedaży z innymi napojami alkoholowymi. NSA krytycznie odniósł się do poglądów wyrażonych w wyrokach NSA[23], że

[23] Wyroki: z 4 października 2006 r. sygn. akt II GSK 149/06, 25 października 2006 r. sygn. akt II GSK 175/06.

cofnięcie wszystkich zezwoleń w przypadku naruszenia warunków jednego z nich mogłoby naruszać zasadę proporcjonalności, wynikającą z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Nie ulega wątpliwości, że cele ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wynikające już z tytułu ustawy i określone w jej preambule oraz w przepisach prawnych, całkowicie usprawiedliwiają ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych. Życie obywateli w trzeźwości jest wartością niedającą się w żaden sposób porównać z utratą korzyści majątkowych przez przedsiębiorcę prowadzącego sprzedaż napojów alkoholowych niezgodnie z prawem. Stąd powoływanie się na zasadę proporcjonalności nie jest w tym przypadku uzasadnione. Jednakże zdaniem NSA brak jest podstaw do przyjęcia interpretacji ust. 10 art. 18 ustawy, dopuszczającej cofnięcie wszystkich posiadanych przez przedsiębiorcę zezwoleń za jedno naruszenie warunków lub zasad sprzedaży napojów alkoholowych, konieczne byłoby cofnięcie również i takich zezwoleń, które przedsiębiorca uzyskał w innych miejscowościach i od innych organów zezwalających[24]. Zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych pozwala na prowadzenie takiej działalności określonemu podmiotowi w określonym w tym zezwoleniu miejscu. Nie stanowi generalnego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w całym kraju lub na całym terenie objętym właściwością organu udzielającego zezwolenie.

W uchwale z dnia 30 października 2007 r. sygn. akt II GPS 3/07 NSA stwierdził, że wniesienie skargi do sądu administracyjnego przewidzianej w art. 31^1 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[25] nie wymaga wyczerpania środka zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[26]. NSA zauważył, że chodzi tu w istocie o to, czy art. 31^1 ust. 3 ustawy o radcach prawnych jest niepełnym unormowaniem wymagającym stosowania sformułowanej w art. 78 Konstytucji i w art. 15 k.p.a. zasady ogólnej dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, czy też, jako kompletna w tej części regulacja szczególna, zawiera od niej odstępstwo. Zdaniem NSA przepisy art. 31^1 ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych określają w sposób szczególny zdarzenia, od których biegną terminy, co stanowi podstawę do stwierdzenia, że regulacje tam zawarte mają charakter samodzielny i wyczerpujący. Nie pozostawiają miejsca na uzupełniające stosowanie w tym zakresie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.). Na tej podstawie można wyprowadzić wniosek, że sprzeciw, o którym mowa w art. 31^1 ust. 2 ustawy jest decyzją podjętą w postępowaniu jednoinstancyjnym, od której nie przysługuje środek przewidziany w art. 127 § 3 k.p.a.

W postanowieniu z dnia 30 października 2007 r. sygn. akt II GPS 1/07 NSA odmówił podjęcia uchwały zainicjowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich o wyjaśnienie, „czy w świetle art. 7 ust. 1 i 12 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw[27] oraz art. 33 ust. 2 i 3, art. 33^9 ust. 2 i 3 oraz art. 33^{10}

[24] Wyroki: sygn. akt II GSK 139/06, II GSK 144/06, II GSK 145/06 i II GSK 149/06.
[25] Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.
[26] Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.
[27] Dz. U. Nr 163, poz. 1361 ze zm.

ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[28] w związku z art. 7 ust. 27 ww. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. okręgowe izby radców prawnych przy naborze na aplikację radcowską w 2005 r. przy braku trybu odwoławczego od wyników konkursu uprawnione były w ramach postępowania o wpis na listę aplikantów radcowskich w zakresie zgłaszanych zastrzeżeń do weryfikacji wyników egzaminu konkursowego, czy też należało to do kompetencji Zespołu ds. przygotowania pytań na aplikację radcowską". Potrzebę podjęcia uchwały uzasadniono rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych. NSA nie podzielił zastrzeżeń RPO co do rozbieżności w orzecznictwie i przytaczając konkretne orzeczenia NSA wyraził pogląd, że orzecznictwo NSA w omawianym zakresie jest stabilne i jako takie spełnia funkcje z zakresu nadzoru judykacyjnego nad wojewódzkimi sądami administracyjnymi. W badanej sprawie nie występuje przesłanka rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, uzasadniająca ewentualne podjęcie żądanej uchwały. Zdaniem NSA skoro test egzaminacyjny został opracowany wadliwie przez powołany do tego, zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw, Zespół, to uzasadnione jest stwierdzenie, że Komisja Konkursowa była zobowiązana ustosunkować się do dostrzeżonych błędów. Należy bowiem zwrócić szczególną uwagę na cel i zadania, do realizacji których została ona powołana. Nie można również przy tym pominąć, że w skład owej Komisji Konkursowej wchodzili obok przedstawicieli korporacji – radców prawnych, także przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości. W ocenie NSA, nie może być tu więc mowy także o ewentualnym braku obiektywizmu przy dokonywaniu powtórnej weryfikacji testu, czy też o dowolności w jego ocenie. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie poruszonej problematyki, niezależnie od tego, że posiada walor ujednolicający orzecznictwo sądowoadministracyjne, dostrzega i chroni te wartości prawne, które w istocie stanowiły motyw wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie żądanej uchwały.

3.4. W zakresie właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej wydano 3 uchwały, jeden wyrok, postępowanie w jednej sprawie zostało zawieszone z uwagi na wystąpienie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego[29], a 2 wnioski oczekują na rozpatrzenie.

W uchwale z dnia 5 listopada 2007 r. sygn. akt I OPS 2/07 NSA odniósł się do wykładni art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęcie na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej[30]. NSA podjął następującą uchwałę: „Przejęcie przez Państwo na własność przedsiębiorstwa, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej[31] w związku z art. 6 ust. 1 tej ustawy, nie obejmowało przejęcia własności nieruchomości włączonej do tego przedsiębiorstwa, która nie należała do przedsiębiorcy, lecz stanowiła własność osoby trzeciej". NSA wskazał na cel ustawy nacjonalizacyjnej, zgodnie z tytułem i treścią art. 1 – centralizacja działalności Państwa w tych gałęziach gospodarki narodowej, które zostały

[28] Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.

[29] Sprawa ta została opisana w części omawiającej uchwały Izby Gospodarczej.

[30] Zob. omówienie wyroku z dnia 13 maja 2005 r. sygn. akt OSK 1402/04, w którym NSA wyraził pogląd, że przejęcie przedsiębiorstwa w trybie ustawy nacjonalizacyjnej obejmowało wszystkie składniki majątkowe niezbędne do jego prawidłowego funkcjonowania, niezależnie od tego, czyją stanowiły one własność – *Informacja o działalności sądów administracyjnych za 2005 roku*.

[31] Dz. U. Nr 3, poz. 17 ze zm.

przez ustawodawcę w okresie powojennym uznane za podstawowe. Została wydana w czasie obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.[32], która w art. 99 przewidywała ochronę wszelkiej własności jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, dopuszczając ograniczenie własności tylko ze względów wyższej użyteczności oraz tylko w drodze ustawy, która może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa. Zasadniczym celem przejęcia przedsiębiorstw na podstawie ustawy nacjonalizacyjnej nie było odebranie majątku, ale przejęcia na własność Państwa przedsiębiorstw jako takich w celu dalszego ich funkcjonowania w zarządzie Państwa albo samorządu terytorialnego lub spółdzielni. Przedsiębiorstwo na gruncie prawnym, w znaczeniu przedmiotowo-funkcjonalnym, rozumiane jest jako zbiór rzeczy i praw, a nawet stanów faktycznych, złączonych nierozerwalnym węzłem spełnianej funkcji w obrocie gospodarczym. Przedsiębiorstwem w znaczeniu szerszym jest ogół praw podmiotowych, stosunków faktycznych oraz różnych innych wartości, jakie podmiot prawa („właściciel" przedsiębiorstwa, osoba prawna lub fizyczna, „przedsiębiorca" sam lub ze współdziałającymi osobami) wiąże w zorganizowany zespół, ustalając cel gospodarzy tego zespołu. Prawami podmiotowymi wchodzącymi w skład przedsiębiorstwa mogą być zarówno prawa rzeczowe i inne prawa bezwzględne, jak też prawa względne. Przejście przedsiębiorstwa na własność innego podmiotu oznacza przejście „minimum środków, jakie jest konieczne do tego, by mógł on prowadzić to samo przedsiębiorstwo"[33]. Oznacza to, że przejście przedsiębiorstwa na własność innego podmiotu powoduje nabycie ogółu praw i obowiązków związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa, a więc nabywca przedsiębiorstwa, także w drodze nacjonalizacji, uzyskuje wszystkie prawa, które wchodzą w skład przedsiębiorstwa. Do otrzymania odszkodowania za przedsiębiorstwo przejęte przez Państwo na własność na podstawie art. 3 ustawy nacjonalizacyjnej uprawniony jest wyłącznie jego właściciel (art. 7 ust. 1), co także wskazuje, że nieruchomość należąca do osób trzecich nie podlega nacjonalizacji[34]. Zdaniem NSA w świetle art. 6 ust. 1 ustawy nacjonalizacyjnej przejęcie przedsiębiorstwa na podstawie art. 2 tej ustawy nie obejmowało przejścia na własność Państwa tych składników, które stanowiły własność osób trzecich, niezależnie od tego, czy składniki te były niezbędne do funkcjonowania przedsiębiorstwa. Tak rozumiana nacjonalizacja podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, a w konsekwencji określonych przedsiębiorstw, gwarantowała wypeł-

[32] Dz. U. RP Nr 44, poz. 267.

[33] M. Poźniak-Niedzielska, *Zbycie przedsiębiorstwa w świetle zmian w kodeksie cywilnym*, PiP 1991, z. 6, s. 35.

[34] Dopiero w § 72 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1946 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa (Dz. U. RP Nr 17, poz. 114 ze zm.), a następnie w § 75 ust. 2 i 3 rozporządzenia znalazł się przepis mówiący o składnikach majątkowych przedsiębiorstwa niestanowiących jego własności i o tym, że ich właścicielom należą się odszkodowania na tych samych zasadach, co wierzycielom przedsiębiorstwa (art. 6 ust. 2 ustawy). Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z upoważnieniami zawartymi w art. 2 ust. 7, art. 3 ust. 5 i art. 10 ustawy nacjonalizacyjnej Rada Ministrów miała w rozporządzeniu określić wyłącznie tryb postępowania, w którym nastąpi przejęcie przedsiębiorstwa na własność Państwa, nie zaś nowe kategorie podmiotów, których majątki mogą być przejmowane na własność Państwa w ramach nacjonalizacji, czy też ustalać, odmiennie niż to uregulowano w ustawie, nowe rodzaje odszkodowań za przejmowane mienie.

nienie zadań określonych w art. 1 ustawy. Do przejęcia na własność Państwa nie tylko tych składników przedsiębiorstwa, które należały do przedsiębiorcy jako właściciela wyodrębnionego i samodzielnego podmiotu gospodarczego, lecz również i tych, które jako składniki przedsiębiorstwa zostały włączone na podstawie umów zawartych przez przedsiębiorcę z właścicielami będącymi osobami trzecimi, konieczna była wyraźna ustawowa norma prawna, której jednak brak jest w ustawie z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej.

W uchwale z dnia 2 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OPS 1/07 NSA uznał, że prowadzenie gospodarstwa rolnego przez radnego z wykorzystaniem wydzierżawionych od gminy gruntów rolnych, będących mieniem gminy, w której radny uzyskał mandat, jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[35]. Zdaniem NSA art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zabraniając radnym korzystania z mienia gminnego do prowadzenia przez nich działalności gospodarczej, ma na celu ochronę z jednej strony mienia publicznego przed jego wykorzystaniem przez osoby, które sprawując mandat mają m.in. dbać o to mienie, a z drugiej praw innych członków tworzących wspólnotę gminną, którzy nie mają tak ułatwionego dostępu do korzystania z niego. Korzystanie z nieruchomości stanowiących mienie gminne może następować na podstawie tytułów prawnych przewidzianych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[36]. Zgodnie z art. 13 ust. 1 tej ustawy nieruchomości te m.in. mogą być w szczególności przedmiotem oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użytkowanie, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi. Celem zakazu jest niedopuszczenie wykorzystywania funkcji radnego do osiągania korzyści majątkowych kosztem mienia gminnego. Korzystanie z gruntu na podstawie prawa użytkowania wieczystego takiemu celowi nie zagraża, gdyż prawo to daje wieczystemu użytkownikowi uprawnienie do wyłącznego korzystania z gruntu, skuteczne wobec osób trzecich i właściciela, aż do możliwości obrotu tym prawem bez zgody właściciela.

W uchwale z dnia 2 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OPS 2/07 NSA odniósł się do zagadnienia terminu wniesienia skargi na uchwałę rady gminy uznając, że art. 53 § 2 p.p.s.a. ma zastosowanie do skargi wnoszonej do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[37]. Ponadto stwierdził, że skarga na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest wniesiona po bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, także wówczas, gdy skargę wniesiono w terminie 60 dni od dnia wezwania przed upływem terminu do załatwienia wezwania (art. 35 § 3 k.p.a. w związku z art. 101 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), jeżeli organ nie uwzględnił wezwania. Uchwała została podjęta na wniosek Prezesa NSA, który korzystając z instrumentów prawnych przewidzianych w p.p.s.a. podjął działanie mające na celu wyjaśnienie wątpliwości interpretacyjnych, a tym samym usunięcie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zdaniem NSA wniesienie skargi do sądu administracyjnego na uchwałę/zarządzenie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego powinno zostać poprzedzone pisemnym wezwaniem organu do usunięcia na-

[35] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
[36] Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.
[37] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

ruszenia. Zgodnie z art. 53 § 2 p.p.s.a. jeśli organ udzielił odpowiedzi na wezwanie, skargę należy wnieść w ciągu 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi, a w przypadku braku odpowiedzi, w terminie 60 dni od daty wniesienia wezwania organu do usunięcia naruszenia.

W wyroku składu siedmiu sędziów z dnia 23 lipca 2007 r. sygn. akt I OPS 1/07 NSA uchylił wyrok sądu pierwszej instancji oraz zaskarżoną decyzję i utrzymującą ją w mocy decyzję Starosty w części odmawiającej przyznania skarżącej prawa nieodpłatnego nabycia własności nieruchomości. NSA wydając wyrok na podstawie art. 188 p.p.s.a uznał, że stanowisko zajęte przez organy i zaakceptowane przez sąd pierwszej instancji należy uznać za wadliwe. Konsekwencją błędnego rozumienia przepisów art. 118 ust. 2 i ust. 2a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników było wadliwe rozpoznanie sprawy, ponieważ w ogóle nie wyjaśniono istotnych kwestii, a w szczególności, czy skarżąca spełnia warunki do przyznania jej własności działki pod budynkami, dotyczące tego, że jej rodzice posiadali prawo do bezpłatnego korzystania z budynków z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego Państwu przez ich rodziców oraz że skarżąca władała nieruchomością po śmierci rodziców w zakresie ich uprawnień. Kierując się innym od przedstawionego rozumieniem przepisu art. 118 ust. 2a i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, sąd pierwszej instancji naruszył ten przepis i oddalił skargę, pomimo że takie samo błędne rozumienie tych przepisów było podstawą rozstrzygnięcia w zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

3.5. Działalność uchwałodawcza NSA ma tendencję wzrostową. W 2006 r. złożono ogółem 21 wniosków, w 2007 r. – 27. W 2006 r. rozpatrzono 17 wniosków (wydając 13 uchwał, 2 wyroki i 2 postanowienia), w 2007 r. – 29. Można wnioskować, że dążąc do wyeliminowania rozbieżności w orzecznictwie, zarówno składy orzekające, jak i podmioty legitymowane (Prezes NSA, Rzecznik Praw Obywatelskich) sięgają częściej do tej instytucji prawnej. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy są często zmieniające się przepisy prawa, które nie zawsze spełniają wymogi przyzwoitej legislacji, nie zawierają norm intertemporalnych, co w konsekwencji powoduje powstanie poważnych wątpliwości co do zastosowania określonego przepisu w danej sprawie, w szczególności gdy ustawodawca wprowadza zasadę bezpośredniego stosowania nowego prawa. Często bywa, że przedmiotem rozstrzygnięcia sądu jest akt administracyjny wydany na podstawie przepisu, który w momencie orzekania był wielokrotnie zmieniany. Dotyczy to w większości przepisów prawa podatkowego oraz przepisów określających administracyjne kary pieniężne. O trafności spostrzeżenia świadczy fakt, że na 29 rozpatrzonych w 2007 r. wniosków – 18 zostało rozpatrzonych w Izbie Finansowej, spośród których 12 odnosiło się do przepisów prawa podatkowego (3 do Ordynacji podatkowej, 4 do ustawy o podatku VAT, 2 do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i 2 do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych), jedna do postępowania egzekucyjnego w administracji oraz jedna do zagadnień proceduralnych. W Izbie Gospodarczej w 2006 r. rozstrzygnięto 3 wnioski, natomiast w 2007 r. – 6. W Izbie Ogólnoadministracyjnej w 2006 r. rozpatrzono 5 spraw i tyle samo w 2007 r.

Jako ważne rozstrzygnięcia podjęte w Izbie Finansowej NSA można wskazać uchwałę z dnia 8 października 2007 r. sygn. akt I FPS 4/07, w której uznano, że zapłata zaległości podatkowej w podatku od towarów i usług powoduje wygaśnięcie zobowiązania podatkowego, uchwałę z dnia 17 grudnia 2007 r. sygn. akt I FPS 5/07, w której uznano, że w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2003 r. pojęcie wydania decyzji określone

w art. 118 § 1 Ordynacji podatkowej nie oznaczało jej doręczenia, uchwałę z dnia 8 października 2007 r. sygn. akt I FPS 2/07, w której uznano, że przeniesienie własności rzeczy na rzecz Skarbu Państwa w zamian za zaległości podatkowe z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa nie jest czynnością podlegającą opodatkowaniu w świetle art. 2 ust. 3 pkt 3b ustawy z 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, uchwałę z dnia 17 grudnia 2007 r. sygn. akt I FPS 6/07 odnoszącą się do zwolnienia z podatku akcyzowego papierosów nabytych na przetargu zorganizowanym przez organ egzekucyjny na zlecenie organów administracji skarbowej, jako że w cenie zakupu uiszczony został należny podatek akcyzowy.

Do ważnych rozstrzygnięć zapadłych w Izbie Gospodarczej należy zaliczyć uchwałę z dnia 22 lutego 2007 r. sygn. akt II GPS 3/06, w której uznano, że odrzucenie wniosku, o którym mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, następuje w formie decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 26 ust. 2 tej ustawy oraz uchwałę z dnia 30 października 2007 r. sygn. akt II GPS 2/07, w której odnosząc się do kwestii, czy przepis ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowiący, że w przypadku naruszenia jednego z warunków sprzedaży napojów alkoholowych (np. sprzedanie piwa nieletniemu) decyzja o cofnięciu pozwolenia dotyczy zezwoleń na wszystkie rodzaje alkoholi, czy też cofa się zezwolenie, któremu uchybiono – uznał, że cofnięciu podlegają wszystkie zezwolenia.

Ważne rozstrzygnięcie podjęto w Izbie Ogólnoadministracyjnej w kwestii możliwości przejęcia na rzecz Państwa własności osób trzecich na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej. W uchwale z dnia 5 listopada 2007 r. sygn. akt I OPS 2/07 uznano, że przejęcie przez Państwo na własność przedsiębiorstwa, na podstawie art. 2 ust. 1 ww. ustawy nie obejmowało przejęcia własności nieruchomości włączonej do tego przedsiębiorstwa, która nie należała do przedsiębiorcy, lecz stanowiła własność osoby trzeciej.

Uchwały NSA wydane w trybie abstrakcyjnym są wiążące dla sędziów sądów administracyjnych i powinny być respektowane przez organy administracji publicznej. Wskazuje na to art. 269 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym – jeżeli skład jednej Izby NSA wyjaśniający zagadnienie prawne nie podziela stanowiska zajętego w uchwale innej Izby, przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia pełnemu składowi NSA. Co do uchwał wydanych w trybie konkretnym, to zgodnie z art. 187 § 2 p.p.s.a. uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego jest w danej sprawie wiążąca, natomiast wykładnia przepisów będących przedmiotem rozpoznania powinna być uwzględniona przy rozstrzyganiu analogicznych lub podobnych stanów prawnych. Ma to istotne znaczenie dla eliminowania rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

4. Spory kompetencyjne

4.1. Zagadnienia ogólne

Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 4 w związku z art. 4 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spory kompetencyjne między

organami tych jednostek a organami administracji rządowej. Spory o właściwość są rodzajem sporów w obrębie jednostek samorządu terytorialnego o to, kto jest właściwy do załatwienia danej sprawy. W sporach kompetencyjnych zaś, po jednej stronie występuje organ samorządu, po drugiej – organ administracji rządowej. Jednakże generalnie pojęciem sporu kompetencyjnego obejmuje się także spory o właściwość i tak to jest zapisane w rejestrach NSA.

W 2007 r. do rozpoznania NSA miało 280 wniosków o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych, 27 wniosków o wyznaczenie sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego oraz 16 innych spraw odnoszących się do tej materii. Rozstrzygnięto 222 spory kompetencyjne. W 132 sprawach wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy, w 44 sprawach oddalono wnioski, natomiast w 10 sprawach odrzucono wnioski. W sprawach o wyznaczenie sądu do rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego rozpoznano 22 wnioski na posiedzeniu niejawnym.

4.2. Istota sporu kompetencyjnego

W jednym z orzeczeń NSA wyraził pogląd, że spór kompetencyjny ma miejsce wtedy, gdy dwa organy zajmują odmienne stanowiska co do kompetencji do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej. Rozstrzygając spór kompetencyjny NSA wskazuje organ właściwy do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej i nie jest właściwy do wskazywania podstawy materialnoprawnej do załatwienia sprawy administracyjnej (postanowienia z dnia 3 lipca 2007 r. sygn. akt I OW 22/07 i 23/07).

W uzasadnieniu postanowienia z 26 stycznia 2007 r. sygn. akt II OW 55/06 zwrócono uwagę, że rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego następuje w oparciu o ściśle określony stan prawny i stan faktyczny, wynikający z akt danej konkretnej sprawy, w której wpłynął wniosek o rozstrzygnięcie sporu. Postanowienie rozstrzygające spór kompetencyjny nie ustala obowiązującej wykładni określonego przepisu prawa, ale może stać się wskazówką dla innych organów administracji publicznej, które znajdą się w podobnej sytuacji.

4.3. Podmioty i przedmiot sporu kompetencyjnego

Przedmiotem sporu kompetencyjnego nie może być ustalenie rodzaju sprawy i podstawy materialnoprawnej, na mocy której podlega rozpoznaniu i rozstrzygnięciu (postanowienia: z 5 września 2007 r. sygn. akt I OW 45/07, z 12 lipca 2007 r. sygn. akt I OW 21/07, z 12 lipca 2007 r. sygn. akt I OW 20/07).

Zakres właściwości NSA, w świetle art. 4 p.p.s.a., obejmuje również spory, które powstają w związku z innymi niż decyzja administracyjna czy postanowienie aktami, czynnościami i uchwałami (postanowienie z 21 marca 2007 r. sygn. akt I OW 90/06).

Odnosząc się do kwestii stron sporu o właściwość, to art. 4 p.p.s.a. wymienia wśród organów mogących pozostawać w sporze o właściwość organy jednostek samorządu terytorialnego, a zatem nie tylko organy wykonawcze, ale także organy stanowiące (postanowienie z 21 marca 2007 r. sygn. akt I OW 90/06).

4.4. Wymagania formalne

Co do wymagań formalnych wniosku o rozstrzygnięcie sporu, w postanowieniu z 23 listopada 2007 r. sygn. akt II OW 57/07 wyjaśniono, że zgodnie z art. 64 § 2 p.p.s.a., który to przepis ma zastosowanie również do wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, wniosek powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać określenie żądania, jego podstawy i uzasadnienie oraz oznaczenie stron i organów, a także spełniać inne wymagania określone w przepisach szczególnych. Uzasadnienie wniosku należy do istotnych elementów konstrukcyjnych wniosku, a brak takiego uzasadnienia stanowi brak materialny w przeciwieństwie do braków formalnych, które można uzupełniać. Zatem tym minimum, które powinien spełniać wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość, powinno być dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy oraz uzasadnienie wniosku w oparciu o obowiązujące przepisy prawa (postanowienie z 16 lutego 2007 r. sygn. akt II OW 62/06).

4.5. Koszty postępowania

Poważne wątpliwości uczestników postępowania budzą kwestie kosztów postępowania w sprawie sporów o właściwość lub kompetencyjnego. Wskazany problem powoduje również znaczące rozbieżności w orzecznictwie NSA. W przeważającej części orzeczeń uznaje się, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje zasada, iż strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 199 p.p.s.a.). Przepis ten wyraźnie odnosi się do zwrotu kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. O dochodzeniu praw w ogóle nie można mówić w sprawie z wniosku organu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, ponieważ w takiej sprawie chodzi o rozstrzygnięcie zagadnienia procesowego, co do właściwości organu, i to najczęściej w sytuacji, gdy każdy z organów pozostających w sporze prezentuje inne stanowisko w kwestii właściwości organu. Organ występujący z wnioskiem w takiej sytuacji nie dochodzi swych praw, ale zwraca się do sądu administracyjnego o wyznaczenie organu właściwego do rozpoznania sprawy (zob. postanowienia: z 2 lutego 2007 r. sygn. akt I OW 84/06, z 26 września 2007 r. sygn. akt I OW 60/07, z 26 września 2007 r. sygn. akt I OW 62/07). Dodatkowo żaden ze wskazanych przepisów nie przewiduje możliwości zwrotu kosztów postępowania przed NSA z wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego poniesionych przez stronę, która wniosła pismo, którego załatwienie jest przedmiotem sporu. Nie ma zatem podstaw do zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony od organu i wniosek w tym zakresie podlega oddaleniu (postanowienie z 29 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OW 30/07).

Należy jednak zauważyć, że pojawiają się również liczne orzeczenia, w których o kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 15 § 2 i art. 63 § 3 w związku z art. 200 p.p.s.a., zasądzając koszty na rzecz jednej ze stron sporu (zob. np. postanowienie z 29 marca 2007 r. sygn. akt II OW 2/07, oraz postanowienie z 26 lipca 2007 r. sygn. akt II OW 28/07). Zwykle w takim przypadku NSA nie uzasadnia szerzej swojego stanowiska, jednak nie ulega wątpliwości, że skład orzekający nie podziela tu stanowiska co do braku podstaw do stosowania w zakresie zwrotu kosztów art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 63 § 3 p.p.s.a. (postano-

wienie z 8 października 2007 r. sygn. akt II OW 49/07 oraz postanowienie z 21 lutego 2007 r. sygn. akt II OW 57/06). Wydaje się, że kwestia ta powinna być definitywnie rozstrzygnięta w orzecznictwie.

4.6. Zapobieganie powstawaniu sporów kompetencyjnych

Warto podkreślić, że sądy administracyjne formułują również zalecenia mające na celu zapobieganie powstawaniu sporów kompetencyjnych lub o właściwość. Przykładowo w postanowieniu z 23 listopada 2007 r. sygn. akt II OW 53/07 zwrócono uwagę, że brak przesłanek do wydania decyzji pozytywnej bądź fakt, że dana sprawa została wcześniej rozstrzygnięta decyzją ostateczną, nie oznacza po stronie organu braku kompetencji do rozpatrzenia kolejnego wniosku strony w tej sprawie i nie daje podstaw do przekazania sprawy innemu organowi w oparciu o przepis art. 65 § 1 k.p.a. Załatwienie sprawy bowiem przez wydanie decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty w całości lub w części, w rozumieniu art. 104 k.p.a., oznacza możliwość wydania decyzji pozytywnej lub negatywnej albo zakończenie sprawy w inny sposób w danej instancji (art. 105 § 1 k.p.a.).

Zdaniem NSA, jeżeli jeden z organów, przed skierowaniem wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, załatwi sprawę w rozumieniu przepisu art. 104 k.p.a., to nie ma podstaw do składania takiego wniosku do Sądu, nawet jak organ składający wniosek nie zgadza się z decyzją wydaną w tej sprawie przez inny organ, Sąd bowiem w tak wszczętym postępowaniu (o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego) nie ma możliwości dokonania kontroli kwestionowanej decyzji (postanowienie z dnia 27 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OW 10/07).

4.7. Spory o charakterze incydentalnym

Wniosek strony w postępowaniach o charakterze incydentalnym nie wszczyna w takiej sytuacji odrębnej sprawy, lecz podlega załatwieniu w toku toczącego się już postępowania administracyjnego. W takim przypadku przedmiotem sporu nie jest więc to, jaki organ jest właściwy do załatwienia sprawy, ale spór dotyczy tego, jaki organ jest właściwy do załatwienia incydentalnej kwestii wynikłej w toku sprawy administracyjnej prowadzonej przez organ. Przy takim rozumieniu postępowania incydentalnego, wydanie przez organy postanowienia dotyczącego przekazania pism w sprawie do innego organu nie jest równoznaczne z przekazaniem sprawy organowi właściwemu w rozumieniu art. 65 k.p.a. Powoduje to, że taki spór nie jest jednak sporem kompetencyjnym, w związku z czym nie podlega rozstrzygnięciu przez NSA (postanowienie z 25 lipca 2007 r. sygn. akt II OW 31/07).

Natomiast w uzasadnieniu postanowienia z 9 lutego 2007 r. sygn. akt II OW 56/06, zaznaczono, że prowadzona przez organ administracji publicznej rozprawa administracyjna zmierza do przyspieszenia lub uproszczenia postępowania, uzgodnienia interesów stron lub do wyjaśnienia sprawy, a więc do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Natomiast wydawane w toku rozprawy postanowienia o charakterze incydentalnym należą do bieżących czynności postępowania. Spór kompetencyjny lub o właściwość może w takim przypadku dotyczyć jedynie wskazania organu właściwego do rozpoznania zażalenia na postanowienie o charakterze wpadkowym. Takim rozstrzygnięciem o charakterze wpadkowym

jest przykładowo wydane na rozprawie administracyjnej postanowienie o ukaraniu strony grzywną. Przepis art. 96 k.p.a., powoływany jako podstawa prawna takiego postanowienia, przewiduje, że na takie postanowienie porządkowe służy zażalenie.

4.8. Ustalenie kompetencji

Szereg spraw odnosiło się do właściwości organów do załatwiania spraw z zakresu pomocy społecznej. Organ właściwy do rozpoznania wniosku o przyznanie zasiłku celowego wskazał NSA w postanowieniach z dnia 28 lutego 2007 r. sygn. akt I OW 70/06 i108/06. Spór powstał o to, czy organem właściwym do załatwienia sprawy jest organ, w którym wnioskodawca jest zameldowany, a nie przebywa, czy też miejsce pobytu niemające charakteru stałego zamieszkania. NSA stwierdził, że wprawdzie ustawa o pomocy społecznej nie zawiera odesłania do kodeksu cywilnego, jednak nie wprowadza też własnej definicji miejsca zamieszkania i właśnie dlatego zastosowanie znajduje art. 25 k.c. stanowiący, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. O miejscu zamieszkania osoby fizycznej nie decyduje zatem przekonanie organów, lecz jej wola, jeżeli wolę tę potwierdzają faktyczne działania, zwłaszcza opuszczenie domu rodzinnego i wynajęcie samodzielnego mieszkania.

Trudności z ustaleniem kompetencji organu występowały również w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Dotyczyły one w szczególności wskazania organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. W postanowieniu z dnia 29 marca 2007 r. sygn. akt II OW 2/07, rozpoznając spór o właściwość między wojewodą a wójtem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji, NSA wskazał na właściwość wojewody, ponieważ z konstrukcji § 2 ust. 1 pkt 30 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko[38] wynika, że budowa drogi krajowej jest przedsięwzięciem mogącym znacznie oddziaływać na środowisko, zgodnie z art. 46a ust. 7 pkt 1 lit. a/ ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[39].

Natomiast w postanowieniu z dnia 5 stycznia 2007 r. sygn. akt II OW 54/06, a także postanowieniu z dnia 26 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OW 5/07 w przedmiocie rozpoznania wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na przebudowie drogi wojewódzkiej NSA wskazał Burmistrza Miasta jako organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przebudowy drogi wojewódzkiej. Zdaniem NSA planowane przedsięwzięcie jest zaliczone do tych, dla których sporządzenie raportu może być wymagalne (art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa ochrony środowiska), zatem organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest organ, o którym mowa w art. 46a ust. 7 pkt 4 Prawa ochrony środowiska, czyli Burmistrz Miasta.

[38] Dz. U. Nr 157, poz. 2573 ze zm.

[39] Dz. U. 2006 r. Nr 129, poz. 902 ze zm.

Spór o kompetencję do rozpoznania wniosku dotyczącego składowania gruzu pomiędzy Wójtem Gminy a Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego rozstrzygnięto wskazując Wójta jako organ właściwy do rozpoznania sprawy. Zdaniem NSA wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości przez jej właściciela określa ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[40], która wskazuje jednocześnie, że nadzór nad jej przestrzeganiem sprawuje wójt (burmistrz, prezydent). Stosownie do art. 5 ust. 7 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, w przypadku stwierdzenia niewykonywania obowiązków określonych w tej ustawie przez właściciela nieruchomości, wójt (burmistrz, prezydent) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku (postanowienie z dnia 28 lutego 2007 r. sygn. akt II OW 64/06).

Odrębną grupę spraw stanowiły wnioski o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych – na gruncie Prawa wodnego. W postanowieniu z dnia 16 października 2007 r. sygn. akt II OW 50/07 NSA rozpatrując spór kompetencyjny pomiędzy wójtem gminy a powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego wskazał wójta gminy jako organ właściwy, do rozpatrzenia sprawy wyegzekwowania decyzji kierownika urzędu rejonowego zobowiązującej określony podmiot do przywrócenia stanu pierwotnego terenu zmeliorowanego oraz rowu melioracyjnego. Podlegające egzekucji administracyjnej orzeczenie było wydane na podstawie art. 50 ust. 1 i 2 Prawa wodnego z 1974 r. Wprawdzie nowa ustawa – Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r.[41] nie określiła organów odpowiedzialnych za egzekucję obowiązków wynikających z ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy, to jednak na gruncie Prawa wodnego z 2001 r. kompetencje do rozstrzygania określonych przedmiotowo spraw przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, zgodnie z art. 29 ust. 3 tej ustawy. Stosownie do art. 2 § 1 pkt 10 w zw. z art. 5 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[42] organ ten jest również właściwy do przeprowadzenia egzekucji przedmiotowych obowiązków. Postanowieniem z dnia 28 czerwca 2007 r. sygn. akt II OW 22/07 NSA po rozpatrzeniu wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy marszałkiem województwa a prezydentem miasta w sprawie przyznania nieruchomości zamiennej w ramach odszkodowania za grunt przejęty pod regulację rzeki – wskazał jako organ właściwy w sprawie marszałka województwa. Po utworzeniu nowych jednostek samorządowych (powiatów i województw) oraz nowej regulacji w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne[43] prawa właścicielskie w stosunku do przedmiotowej rzeki, na mocy art. 11 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, wykonuje marszałek województwa, jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa. Do obowiązków właściciela śródlądowych wód powierzchniowych należy zgodnie z art. 26 Prawa wodnego m.in. zapewnienie utrzymania w należytym stanie technicznym koryt cieków naturalnych oraz kanałów będących w jego władaniu. Postanowieniem z dnia 16 czerwca 2007 r. sygn. akt OW 17/07 NSA wskazał jako organ właściwy do wydania decyzji określającej szczegółowe zasady i terminy utrzymania urządzeń melioracji wodnych – starostę. W uzasadnieniu podano, że ciek, którego sprawa

[40] Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.
[41] Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.
[42] Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954.
[43] Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

dotyczy, jest rowem, to jako urządzenie melioracji wodnych szczegółowych (art. 73 ust. 1 pkt 1) wchodzi w skład gruntów, a jego utrzymanie obciąża właściciela gruntu lub spółkę wodną (art. 77 ust. 1 Prawa wodnego) i właściwym jest starosta, jako organ wydający pozwolenie wodnoprawne (art. 140 Prawa wodnego).

Szereg spraw dotyczyło wskazania organów kompetentnych do wydania decyzji na podstawie Prawa budowlanego. NSA stwierdził, że Prawo budowlane stanowi, iż organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji, właściwym w sprawach wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, jest starosta i określa katalog ustawowych wyjątków od tej zasady, wymieniający przypadki, w których organem pierwszej instancji jest wojewoda. Skoro w tym katalogu nie wymieniono zbiornika bezodpływowego na ścieki sanitarne, to organem właściwym do rozpoznania jest starosta (postanowienie z dnia 24 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OW 32/07).

Ważne rozstrzygnięcie odnosiło się do wskazania organu właściwego do wydania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji o przejęciu na własność Skarbu Państwa gospodarstwa rolnego za emeryturę. NSA w sprawie o sygn. akt I OW 61/06 stwierdził, że organem właściwym jest minister rolnictwa i rozwoju wsi. Zdaniem NSA wynika to z faktu, że ustawa kompetencyjna z 1990 r. nie wskazała organu właściwego w sprawach przejęcia nieruchomości na podstawie ustawy z 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne, a sprawy przejęcia gospodarstwa rolnego przez państwo przeszły do właściwości administracji rządowej.

Znaczna liczba rozstrzygniętych spraw dotyczyła wskazania organu właściwego do rozpatrzenia odwołań od decyzji burmistrza w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów: wojewoda czy samorządowe kolegium odwoławcze. NSA wskazał na właściwość SKO. Spór był konsekwencją kilku kolejnych zmian ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów[44]. NSA stwierdził, że w tej konkretnej sytuacji ma zastosowanie przepis przejściowy stanowiący, że do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej stosuje się przepisy dotychczasowe, zatem jeśli przed nowelizacją organem kompetentnym do wydania decyzji zatwierdzającej scalanie gruntów był organ gminy, to organem wyższego stopnia w przypadku scaleń gruntów będących w toku i niezakończonych przed dniem 16 lipca 2003 r. nadal pozostają samorządowe kolegia odwoławcze (postanowienia z dnia 28 września 2007 r. sygn. akt II OW: 43/07, 45/07,41/07, 26/07).

W zakresie rozstrzygania sporów o właściwość na uwagę zasługuje postanowienie z dnia 5 stycznia 2007 r. sygn. akt II FW 6/06, w którym NSA rozważał kwestię, kto jest organem właściwym do wydania orzeczenia o przepadku pojazdu. W orzeczeniu tym podkreślono, że istotą sporu w takiej sytuacji jest ustalenie, czy samochód osobowy został usunięty na podstawie art. 50a ust. 1 Prawa o ruchu drogowym (zgodnie z powołanym przepisem pojazd pozostawiony bez tablic rejestracyjnych lub pojazd, którego stan wskazuje na to, że nie jest używany, może zostać usunięty z drogi przez straż gminną lub Policję na koszt właściciela lub posiadacza), czy też art. 130a ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy (tzn. pojazd jest usuwany z drogi na koszt właściciela w przypadku pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu). W zależności od tego,

[44] Dz. U. z 1998 r. Nr 58, poz. 349 ze zm.

organem właściwym do podjęcia rozstrzygnięcia w przedmiocie przepadku pojazdu jest organ samorządu terytorialnego (tu Burmistrz Gminy – por. art. 50a ust. 2 ustawy) bądź organ administracji rządowej (tu Naczelnik Urzędu Skarbowego – por. art. 130a ust. 10 ustawy).

W sprawie o sygnaturze akt II GW 3/07 NSA odrzucił wniosek prezydenta miasta o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między nim a naczelnikiem urzędu skarbowego w zakresie określenia organu właściwego do prowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez Straż Miejską. Zdaniem NSA, rozbieżność poglądów co do tego, kto ma rozpatrzyć wniosek strony, musi zostać wyrażona przez organy pozostające w sporze we właściwej formie procesowej, wyrażającej się w bezskutecznym skorzystaniu przez organ uznający swoją niewłaściwość z możliwości przekazania w trybie art. 65 § 1 k.p.a. podania innemu organowi właściwemu. Niezachowanie przez organ administracji publicznej formy przekazania podania w drodze postanowienia na podstawie art. 65 § 1 k.p.a. wyłącza możliwość powstania sporu kompetencyjnego. Natomiast postanowieniem wydanym w sprawie o sygnaturze akt II GW 6/07 NSA wskazał Prezydenta Miasta Poznania jako organ właściwy do prowadzenia postępowania egzekucyjnego w sprawach opłat za nieopłacone parkowanie w strefie płatnego postoju, których dotyczą tytuły wykonawcze wymienione w postanowieniu Naczelnika Urzędu Skarbowego Poznań-Śródmieście. Wreszcie w sprawie o sygnaturze akt II GW 7/07 NSA wskazał Ministra Środowiska jako organ właściwy w sprawie koncesji na wydobywanie kopalin (kruszywo naturalne).

4.9. Podsumowanie

Wzrost wpływu wniosków o rozpatrzenie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość oraz liczba postanowień, w których wskazano organ właściwy do załatwienia sprawy wskazuje na brak jasności i określoności przepisów prawa regulujących kompetencje organu. Jednakże część sporów kompetencyjnych ma miejsce w sytuacji, gdy przepisy prawa co do kompetencji lub właściwości organu nie budzą wątpliwości. W tej sytuacji występowanie z wnioskiem o rozpatrzenie sporu wydłuża postępowanie.

Spory kompetencyjne o wyznaczenie sądu do rozpoznania skargi odnosiły się do sytuacji, gdy skarżący wnosił o wyłączenie asesorów i sędziów danego sądu administracyjnego.

5. Przewlekłość postępowania

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznawania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[45] strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania).

[45] Dz. U. Nr 1790, poz. 1843.

W 2007 r. NSA rozpoznało łącznie 11 skarg na przewlekłość postępowania przed NSA oraz 88 skarg na przewlekłość postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. Spośród spraw załatwionych uwzględniono 2 skargi na przewlekłość postępowania przed NSA i przyznano kary pieniężne od Skarbu Państwa w łącznej wysokości 2000 zł oraz 25 skarg na przewlekłość postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi i przyznano kary pieniężne od Skarbu Państwa w łącznej wysokości 18 300 zł, w tym 12 000 zł za przewlekłość postępowania przed WSA w Krakowie, 2000 zł – WSA Opole, po 1000 zł – WSA w Rzeszowie, Szczecinie i Warszawie, 800 zł – WSA w Kielcach i 500 zł – WSA w Łodzi. W porównaniu z rokiem ubiegłym znacznie zmniejszył się wpływ skarg i liczba skarg uwzględnionych. Wskazuje to na poprawę dynamiki w rozstrzyganiu spraw.

Przyczyną oddalenia skarg na przewlekłość postępowania było najczęściej ustalenie, że nie ma podstaw do zarzucenia sądowi zwłoki w postępowaniu, gdyż od wniesienia sprawy do sądu upłynął krótki okres, a czynności sądowe są podejmowane prawidłowo bez zbędnej zwłoki. Natomiast przyczyną odrzucenia skargi na przewlekłość postępowania było najczęściej wnoszenie takiej skargi po zakończeniu postępowania w sprawie, nieuiszczenie opłaty albo wnoszenie kolejnej skargi, po prawomocnym oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania, przed upływem 12 miesięcy.

CZĘŚĆ DRUGA

ZAGADNIENIA WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA SĄDÓW WOJEWÓDZKICH I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Izba Finansowa

1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Finansowej

W 2007 r. do Izby Finansowej wpłynęło 3896 skarg kasacyjnych oraz 39 skarg o wznowienie postępowania. Rozstrzygnięto w Izbie 3026 skarg kasacyjnych, z czego blisko 48% dotyczyło spraw z zakresu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, 27% podatku dochodowego od osób fizycznych, a 8,3% podatku od osób prawnych.

Załatwionych zostało 1278 zażaleń na orzeczenia sądów administracyjnych, z czego 36,5% dotyczyło problematyki prawa pomocy, 14,9% wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, 15,6% uchybienia terminu, 0,5% (7 spraw) wyłączenia sędziego, 32,4% zażaleń dotyczyło innej problematyki. Na koniec 2007 r. zostało nierozpoznanych 207 zażaleń, co stanowi półtoramiesięczny wpływ spraw do Izby.

Do Izby w 2007 r. wpłynęły 4 spory kompetencyjne, w 2 wskazano organ właściwy do rozpoznania sprawy.

Załatwiono 15 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w tym 4 sprawy dotyczące postępowania przed NSA. Izba 3 skargi uwzględniła i orzekła odszkodowania, 3 skargi oddaliła, a w pozostałych orzeczono w inny sposób.

W roku 2007 do Izby wpłynęło ponad 600 skarg kasacyjnych więcej niż roku 2006. W roku 2006 do Izby wpłynęły 3323 skargi kasacyjne (w tym 30 skarg o wznowienie postępowania), a w roku 2007 wpłynęło 3935 (w tym 39 skarg o wznowienie postępowania). Podkreślić należy, że wpływ spraw z symbolu 611, czyli właściwość Izby Finansowej, stanowi 41% ogólnego wpływu w NSA. W ciągu roku 2007 zaległość w Izbie wzrosła z 2822 do 3703 spraw.

W 2007 r. załatwiono 3054 spraw – o 317 więcej niż w 2006 r. Średnie obciążenie wpływem na sędziego w opisywanym okresie statystycznym wynosi 246 spraw, a średnie załatwienie – 202 sprawy. Podkreślić również należy, że praktycznie w każdym składzie, który w roku 2007 rozstrzygał sprawy na rozprawie, brał udział sędzia delegowany. Bez stałej obecności sędziów delegowanych nie byłoby możliwe wyznaczenie takiej liczby rozpraw (290).

Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2007 r.

Pozostało z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% do ogółu	Pozostało na okres następny
2 809	3 896	6 705	3 026	45,1	3 679

Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2007 r. zostały wniesione w większości przez osoby fizyczne – 1664, osoby prawne – 1221, organizacje społeczne –1, prokuratora – 5, organy 862. Pełnomocnicy organów administracji wzięli udział w 1409 sprawach, co stanowi 53% spraw załatwionych na rozprawach. Udział adwokatów jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania miał miejsce w 162 sprawach – 6%. Radcy prawni, jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania niebędących organami administracji, wystąpili w 595 sprawach – 22%. Doradcy podatkowi niebędący adwokatami ani radcami prawnymi uczestniczyli w 333 sprawach – 12,5%. Prokurator jako pełnomocnik strony uczestniczył w 3 sprawach – 0,1%.

W 2007 r. do Izby wpłynęło 14 wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych. Podjęto 11 uchwał wyjaśniających zagadnienia, w 4 sprawach odmówiono podjęcia uchwały, w 3 przejęto sprawę do rozpoznania w składzie 7 sędziów, w 1 sprawie umorzono postępowanie. Szczegółowe omówienie uchwał Izby zamieszczono w części pierwszej, pkt II, ppkt 3.

W 2007 r. Izba wystąpiła w jednej sprawie z pytaniem do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz w dwóch sprawach z pytaniami do Trybunału Konstytucyjnego.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

2.1. Odniesienia do Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Wojewódzkie sądy administracyjne przy rozstrzyganiu spraw badają, czy przepisy będące podstawą orzekania są zgodne z Konstytucją. Jako przykład można wskazać wyrok z dnia 19 stycznia 2007 r. sygn. akt I SA/Lu 599/06, w którym WSA w Lublinie zwrócił uwagę na fakt, że art. 109 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[1], zwanej dalej

[1] Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

ustawą o VAT z 2004 r., ma niemal identyczne brzmienie jak art. 27 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym[2], zwanej dalej ustawą o VAT z 1993 r. Wskazał, że pogląd wyrażony w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 1998 r. sygn. K 17/97, gdzie stwierdzono, że przepisy art. 27 ust. 5, 6 i 8 ustawy o VAT z 1993 r. w zakresie, w jakim dopuszczają zastosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej jako dodatkowe zobowiązanie podatkowe i odpowiedzialność za wykroczenia skarbowe są niezgodne z art. 2 Konstytucji – zachowuje swoją aktualność także pod rządami obecnie obowiązującego przepisu art. 109 ustawy o VAT z 2004 r.

W wyroku z dnia 9 maja 2007 r. sygn. akt I SA/Op 38/07, oceniając podniesione przez stronę skarżącą okoliczności wskazujące na niekonstytucyjność art. 18 ustawy o VAT z 2004 r., WSA w Opolu stwierdził, że art. 18 ustawy o VAT z 2004 r., będący powtórzeniem uprzednio obowiązującego art. 12a ustawy o VAT z 1993 r., nie narusza Konstytucji we wskazywanym przez stronę skarżącą zakresie. Skład orzekający zauważył, że zarówno uprzednio obowiązujące uregulowanie art. 12a ustawy o VAT z 1993 r., jak i obecnie obowiązujący art. 18 ustawy o VAT z 2004 r., są podłożem rozbieżności w orzecznictwie sądowoadministracyjnym na tle interpretacji kompetencji organów egzekucyjnych, uczestniczących w czynnościach związanych z egzekucją prowadzoną z nieruchomości oraz skutków prawnych wynikających z ich czynności podejmowanych na poszczególnych etapach postępowania. Sąd wskazał, że w celu wyeliminowania takiego stanu rzeczy, ustawodawca, mając na uwadze ochronę praw podatnika, przewidział możliwość zwrócenia się – stosownie do przepisów art. 14a–14d ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[3] – przez podatnika, płatnika lub inkasenta o udzielenie przez właściwe organy pisemnej, wiążącej je interpretacji, co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego w indywidualnych sprawach, w których nie toczy się postępowanie podatkowe lub kontrola podatkowa albo postępowanie przed sądem administracyjnym. Interpretacja zawiera ocenę prawną stanowiska pytającego, z przytoczeniem przepisów prawa, odnosząc się do przedstawionego przez niego we wniosku stanu. Skład orzekający zaznaczył, że dotychczasowe orzecznictwo sądowoadministracyjne, jak i Sądu Najwyższego, ukształtowane na tle uprzednio obowiązującego art. 12a ustawy o VAT z 1993 r., jak i obecnie obowiązującego art. 18 ustawy VAT z 2004 r., nie podważało konstytucyjności obu postanowień ustawowych.

2.2. Odniesienia do prawa wspólnotowego

W orzecznictwie sądów wojewódzkich zauważono potrzebę uwzględniania przy wykładni prawa krajowego regulacji wspólnotowych, stanowiących obecnie część polskiego porządku prawnego.

Wspomnieć tu należy o wyrokach z dnia 29 stycznia 2007 r. (sygn. akt I SA/Gd 688/06 i I SA/Gd 689/06), w których WSA w Gdańsku stwierdził, że Zarząd Dróg Miejskich, wydając decyzje administracyjne w przedmiocie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego i ustalając związane z tym opłaty, realizuje zadania nałożone odrębnymi przepisami prawa w rozumieniu art. 15 ust. 6 ustawy o VAT z 2004 r., jako urząd obsługujący organ władzy publicznej.

[2] Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.

[3] Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

Zdaniem składu orzekającego brak jest podstaw do wyłączenia z dyspozycji tego przepisu jednostek samorządu terytorialnego oraz obsługujących je urzędy, zgodnie bowiem z art. 4 ust. 5 VI Dyrektywy Rady z dnia 17 maja 1977 r.[4], dalej VI Dyrektywa VAT, nie uznaje się za podatników podatku od towarów i usług państwowych, regionalnych i lokalnych organów administracji oraz innych organów podlegających prawu publicznemu w zakresie czynności lub transakcji, w których uczestniczą one jako organy publiczne, nawet jeśli w związku z tymi czynnościami lub transakcjami organy te pobierają opłaty bądź inne należności. Powołał się także na orzeczenie ETS z 26 marca 1987 r.[5], w którym Trybunał uznał, że analiza art. 4 ust. 5 VI Dyrektywy VAT prowadzi do wniosku, że w celu skorzystania przez organ publiczny ze statusu „niepodatnika" konieczne jest, by czynności, co do zasady podlegające opodatkowaniu podatkiem od wartości dodanej, były wykonywane przez podmiot prawa publicznego i w ramach sprawowanego władztwa publicznego. Przepisem VI Dyrektywy VAT ustawodawca europejski wprowadził istotny wyjątek od zasady powszechności opodatkowania podatkiem od wartości dodanej.

W wyroku z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt I SA/Rz 238/07 WSA w Rzeszowie odmówił zastosowania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług przewidujących dodatkowe zobowiązanie podatkowe, z uwagi na nieprawidłową implementację VI Dyrektywy VAT przez polskiego ustawodawcę, a w rezultacie utrudnianie osiągnięcia jej celów. Zdaniem składu orzekającego możliwość objęcia podatkiem od towarów i usług przedmiotu opodatkowania, o którym mowa w art. 109 ust. 4 ustawy o VAT z 2004 r., postrzeganego jako sankcja administracyjna, nie jest przewidziana wprost w prawie wspólnotowym. Natomiast art. 27 VI Dyrektywy VAT przewiduje możliwość wprowadzenia w prawie krajowym środka specjalnego, ale z zachowaniem określonej procedury notyfikacyjnej, która w przypadku tego dodatkowego zobowiązania podatkowego przewidzianego w polskiej ustawie o VAT z 2004 r. nie została przeprowadzona.

W wyroku z dnia 26 października 2007 r. sygn. akt I SA/Op 166/07 WSA w Opolu odniósł się do art. 26 VI Dyrektywy VAT, która obowiązywała w okresie objętym sporem. Zgodnie z tym przepisem podatnicy, których roczny obrót nie przekraczał określonej w euro kwoty (w przypadku Polski 10 000 euro) byli zwolnieni od podatku od wartości dodanej. Skład orzekający wskazał, że wyrażona w złotych kwota uprawniająca do zwolnienia jest wprawdzie w każdym roku podatkowym inna, co wynika z przeliczenia waluty europejskiej na złotówki, ale w odniesieniu do euro, jest to kwota stała i niezmienna, a zatem niedopuszczalne jest odnoszenie do tej samej kwoty 10 000 euro w tym samym roku podatkowym dwóch różnych kwot wyrażonych w złotówkach, gdyż wówczas jedna z tych kwot nie będzie stanowiła równowartości 10 000 euro. Wykluczone jest także to, by do wartości sprzedaży, uzyskanej w trakcie jednego roku podatkowego, odnosić dwie różne kwoty stanowiące równowartość kwoty 10 000 euro. Zdaniem Sądu, do oceny nabycia i zachowania uprawnień do zwolnienia w trakcie roku podatkowego, niedopuszczalne jest stosowanie równowartości wynikającej z rozporządzenia wydanego do 31 grudnia poprzedniego roku podatkowego, a do oceny przeniesienia zwolnienia na następny rok podatkowy stosowanie

[4] W sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (77/388/EWG).

[5] Sprawa *Komisja przeciw Holandii* 235/85, 1987 ECR 1471.

równowartości wynikającej z rozporządzenia wydanego do 31 grudnia tego roku podatkowego, z którego zwolnienie jest przenoszone. Taka wykładnia jest niezgodna z określoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego. Podatnik ma prawo tak prowadzić swoje interesy, by korzystać z określonego w art. 113 ustawy o VAT z 2004 r. zwolnienia podmiotowego w podatku od towarów i usług i nie może być zaskakiwany pod koniec roku podatkowego zmianami wyrażonej w złotówkach kwoty limitu, wchodzącymi wprawdzie w życie od dnia 1 stycznia roku następnego, ale mającymi w istocie działanie wsteczne.

W wyroku z dnia 7 listopada 2007 r. sygn. akt I SA/Op 276/07 WSA w Opolu wskazał, że przepisy ustawy o VAT z 2004 r. w zakresie szczególnej procedury opodatkowania marży są zgodne z przepisami Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Tożsamość uregulowań dotyczy zarówno zasad zastosowania procedury szczególnej, jak i wyłączeń jej stosowania, a przede wszystkim identyczna jest zasada podstawowa, w myśl której wartość dostawy dokonywanej na rzecz podatnika-pośrednika obejmuje podatek od wartości dodanej, niepodlegający odliczeniu przez wcześniejszego dostawcę.

Natomiast w wyroku z dnia 29 listopada 2007 r. sygn. akt I SA/Ol 547/07 WSA w Olsztynie oddalając skargę w przedmiocie odmowy umorzenia odsetek za zwłokę od zaległości w podatku od towarów i usług wyjaśnił, że udzielenie przewidzianej w art. 67 b§ 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej pomocy *de minimis* ma charakter uznaniowy i wymaga ustalenia przez organ podatkowy, że pomoc ta jest uzasadniona ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym. Zdaniem Sądu przyznanie pomocy *de minimis* wiąże się ze spełnieniem przesłanek określonych w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej przy jednoczesnym ustaleniu, że pomoc ta nie narusza warunków wynikających z postanowień rozporządzenia Komisji (WE) z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i art. 88 Traktatu do pomocy *de minimis*[6].

2.3. Rozbieżności w orzecznictwie

W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych pojawiały się rozbieżności na tle stosowania przepisów prawa podatkowego i prawa wspólnotowego.

W wyrokach z dnia: 26 stycznia 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 1688/06, 6 września 2006 r. sygn. akt I SA/Wr 1254/05, 15 stycznia 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 3885/06 oraz 22 lutego 2007 r. sygn. akt I SA/Ol 1/07 wojewódzkie sądy administracyjne uznały, że sprzedaż, nawet kilkukrotna, przedmiotów majątku osobistego, który nie został nabyty w celu jego odsprzedaży, nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r. Odnosząc się do powołanych w sprawie regulacji VI Dyrektywy VAT składy orzekające stwierdziły, że urzeczywistnienie celu wskazanego w ww. Dyrektywie nie polega na ustanowieniu nowych przepisów z nią zgodnych, lecz również interpretacji wszystkich przepisów obowiązujących w danym państwie członkowskim, zgodnie z treścią Dyrektywy, jak i przepisami prawa wspólnotowego. W rozumieniu VI Dyrektywy VAT podatnikiem podatku od wartości dodanej jest każdy, kto spełnia łącznie następujące warunki: prowadzi

[6] Dz. U. UE L 379.5 z 28.12.2006 r.

działalność gospodarczą, w sposób obiektywny (niezależny), w sposób odpłatny i w sposób ciągły (stały) i ma obiektywny zamiar bycia tym podatnikiem tj. działania w charakterze podatnika. Konstrukcja czynności opodatkowanej przyjęta w VI Dyrektywie VAT – oparta na kryterium charakteru podmiotu wykonującego świadczenie – powoduje, że podatek od towarów i usług dotyczy wyłącznie transakcji związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą. Wynika to z tego, że system podatku od wartości dodanej powinien z założenia dotyczyć obrotu profesjonalnego, a nie transakcji indywidualnych o charakterze prywatnym, niezwiązanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. VI Dyrektywa VAT wyraźnie rozróżnia operacje realizowane przez podatnika na takie, które dokonuje on pod tytułem prywatnym oraz takie, które dokonuje prowadząc działalność gospodarczą.

Inaczej art. 15 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r. interpretowały składy orzekające w wyrokach z dnia: 9 marca 2006 r. sygn. akt I SA/Ol 10/06 i 6 kwietnia 2006 r. sygn. akt I SA/Ol 112/06. Zdaniem składów orzekających samo przeprowadzenie podziału gruntu na działki budowlane i podjęcie działań w celu ich sprzedaży oznacza podjęcie działalności gospodarczej. Obowiązek podatkowy w tym podatku nie powstaje jedynie w sytuacji, gdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą dokonuje czynności, która w sposób niebudzący wątpliwości odnosi się do majątku osobistego, który z prowadzeniem działalności gospodarczej nie jest związany. Nie jest bowiem działalnością handlową, zatem i gospodarczą, w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r. sprzedaż majątku osobistego, który nie został nabyty w celu odprzedaży, lecz spożytkowania na potrzeby własne. Rozbieżność ta została usunięta wyrokiem NSA wydanym w składzie siedmiu sędziów sygn. akt I FPS 3/07 omówionym w części pierwszej *Informacji*.

W WSA w Olsztynie pojawiła się rozbieżność w sprawach dotyczących skarg na decyzje o umorzeniu postępowania podatkowego w przedmiocie udzielenia ulgi przewidzianej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc regionalną na wspieranie nowych inwestycji lub tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją[7]. Wspomniana rozbieżność jest wynikiem odmiennej oceny konsekwencji upływu terminu określonego w § 12 ww. rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem pomoc regionalna, na warunkach określonych w rozporządzeniu, może być udzielana do dnia 31 grudnia 2006 r. Zdaniem organów podatkowych postępowania dotyczące pomocy regionalnej, udzielanej na warunkach ustanowionych w rozporządzeniu, stawały się bezprzedmiotowe po dniu 31 grudnia 2006 r., co uzasadniało ich umorzenie. Pogląd ten podzielił Sąd w sprawach o sygn. akt I SA/Ol 261/07–263/07. Odmiennie orzeczono w sprawach o sygn. akt I SA/Ol 235/07–236/07, uznając, że termin określony § 12 ww. rozporządzenia ma charakter przesłanki materialnoprawnej i jego upływ nie stanowi o braku przedmiotu sprawy. Okoliczność ta powinna być oceniana jako przesłanka ewentualnej odmowy przyznania ulgi, a nie bezprzedmiotowości wniosku.

[7] Dz. U. Nr 108, poz. 738.

2.4 Podsumowanie

Podsumowując tę część opracowania należy zwrócić uwagę na okoliczność, że najwięcej wątpliwości – najczęściej o charakterze walidacyjnym – w praktyce orzeczniczej sądów wojewódzkich wzbudzają przepisy ustawy o VAT z 2004 r. i to zarówno w świetle unormowań konstytucyjnych jak i *acquis communautaire*. Pomocne dla składów orzekających okazuje się w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zauważalny jest w szczególności rosnący wpływ i znaczenie orzecznictwa ETS dla judykatury krajowej (wojewódzkich sądów administracyjnych).

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby

3.1. Zagadnienia ogólne

W rozdziale tym omówiono zagadnienia odnoszące się do przepisów prawa materialnego będących podstawą orzekania. Orzecznictwo Izby odnoszące się do przepisów procesowych omówiono w rozdziale IV. Działalność uchwałodawcza Izby wraz z omówieniem orzeczeń NSA została omówiona w części pierwszej, pkt II, ppkt 3 *Informacji*, natomiast omówienie orzeczeń podjętych w trybie sporów kompetencyjnych w części pierwszej, pkt II, ppkt 4 tego opracowania.

3.2. Ordynacja podatkowa

W postępowaniu sądowoadministracyjnym nie stosuje się bezpośrednio norm Ordynacji podatkowej, a jedynie kontrolowana jest legalność ich zastosowania. NSA odnosił się zatem do zagadnień związanych z przepisami Ordynacji podatkowej w powiązaniu z przepisami konkretnych ustaw podatkowych bądź postępowania sądowoadministracyjnego.

W wyroku z dnia 3 lipca 2007 r. sygn. akt I FSK 1016/06 NSA odniósł się do zagadnienia umorzenia zaległości podatkowych na podstawie uchylonego już art. 67 Ordynacji podatkowej i wskazał, że z treści art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym w 2005 r. nie wynikało, aby negatywne załatwienie wniosku podatnika o umorzenie zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej było możliwe tylko po przeanalizowaniu jednej przesłanki zawartej w tym przepisie, tj. ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego.

Wątpliwości w orzecznictwie wywołała również kwestia związana z opodatkowaniem czynności, o jakich mowa w art. 66§ 1 i 3 Ordynacji podatkowej, podatkiem od towarów i usług. Zagadnienie to było przedmiotem rozważań w uchwale o sygn. akt I FPS 2/07. Zgodnie z ww. uchwałą, w wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r. sygn. akt I FSK 500/06 NSA przyjął, że wywiązywanie się z obowiązków podatkowych przez podatnika w sposób określony w art. 66 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej (przy wykorzystaniu przeniesienia własności rzeczy lub praw majątkowych) nie jest ekwiwalentną czynnością prawną, o której mowa w art. 2 ust. 3 pkt 3b ustawy o VAT z 1993 r., gdyż jest to dodatkowy mechanizm poboru podatków, a nie czynność związana z działalnością gospodarczą, a zatem czynność taka nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

Odnośnie do rozumienia pojęcia interesu publicznego, o którym mowa w art. 48§ 1 pkt 2 i art. 67§ 1 Ordynacji podatkowej NSA, w wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r. sygn. akt I FSK 477/06, stwierdził, że wypełnianie obowiązków władz publicznych, wynikających z art. 68 ust. 3 i art. 69 Konstytucji, które odnoszą się m.in. do obowiązków tych władz polegających na zapewnieniu opieki i pomocy osobom niepełnosprawnym, jest realizacją interesu publicznego.

NSA wypowiadał się również w kwestii przedłużenia terminu zwrotu podatku. W wyroku z dnia 14 czerwca 2007 r. sygn. akt I FSK 992/06 podkreślił, że wszczęcie kontroli podatkowej nie może wyłączyć obowiązku stosowania art. 274 b Ordynacji podatkowej, przede wszystkim wydania na tej podstawie postanowienia o przedłużeniu terminu zwrotu podatku, na które służy zażalenie.

Do instytucji doręczenia, o której mowa w Ordynacji podatkowej, odniesiono się w postanowieniu z dnia 14 maja 2007 r. sygn. akt I FSK 167/07. NSA uznał, iż w przypadku tzw. doręczenia zastępczego, termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego liczy się od dnia następującego po dniu uznania decyzji za doręczoną zgodnie z art. 150 Ordynacji podatkowej, nie zaś od daty późniejszego (właściwego) odbioru takiej decyzji. Po upływie terminu przechowywania przesyłki listowej poleconej przez pocztę decyzję uważa się za doręczoną w dniu upływu tego terminu. Fakt późniejszego faktycznego doręczenia (wydania w placówce pocztowej) przesyłki stronie postępowania nie ma znaczenia.

W wyroku z 27 lutego 2007 r. sygn. akt I FSK 623/06 NSA odniósł się do terminu płatności podatku od towarów i usług w nawiązaniu do terminów określonych w Ordynacji podatkowej. Zdaniem składu orzekającego określony w art. 37 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. termin 10 dni, w którym należy uregulować różnicę miedzy podatkiem wynikającym z decyzji naczelnika urzędu celnego, o którym mowa w art. 33 ust. 2 i 3 oraz w art. 34, a podatkiem pobranym przez ten organ – nie jest terminem płatności podatku, o którym mowa w art. 47 § 1 Ordynacji podatkowej, gdyż terminem płatności podatku w takim przypadku minął – stosownie do art. 47 § 3 Ordynacji podatkowej – z upływem ostatniego dnia, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku obliczonego przez podatnika powinna nastąpić. Termin ten jest materialnym terminem ustawowym, którego uchybienie może rodzić następstwa, np. w zakresie wszczęcia postępowania egzekucyjnego lub odpowiedzialności karnej-skarbowej.

W tym samym wyroku NSA orzekając, że w przypadku zmiany decyzji w przedmiocie wiążącej informacji taryfowej, skutkującej zakwalifikowaniem importowanego towaru do innego kodu PCN, a w konsekwencji objęciem go wyższą od uprzedniej stawką podatku od towarów i usług, określona w art. 2 Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawa wyrażająca zasadę zaufania do państwa i jego organów (por. też zasadę pogłębiania zaufania do organów podatkowych, wynikającą z art. 121 Ordynacji podatkowej) sprzeciwia się określeniu odsetek za zwłokę z tytułu zaległości podatkowej w podatku od towarów i usług powstałej w następstwie tej zmiany.

Z kolei w wyroku z dnia 26 lipca 2007 r. sygn. akt I FSK 1093/06 NSA wypowiedział się w spornej kwestii daty wszczęcia postępowania podatkowego, o której mowa w art. 18b Ordynacji podatkowej, przez którą, jak wskazał Sąd, należy rozumieć datę określoną w art. 165 Ordynacji podatkowej, czyli w wypadku postępowania wszczętego z urzędu – datę doręczenia stronie postanowienia o wszczęciu postępowania (§ 4 tego artykułu).

Zdaniem składu orzekającego, ustanowioną w art. 165 § 4 Ordynacji podatkowej datę wszczęcia postępowania podatkowego z urzędu, którą jest dzień doręczenia stronie postanowienia o wszczęciu postępowania, należy rozumieć jako datę wszczęcia całego postępowania podatkowego, a nie tylko pierwszej jego fazy, jaką jest postępowanie przed organem pierwszej instancji (kończące się wydaniem decyzji przez ten organ). W przeciwnym razie ustawodawca w art. 165 Ordynacji podatkowej nie posługiwałby się pojęciem wszczęcia postępowania podatkowego, ale np. wszczęcia postępowania przed organem pierwszej instancji, postępowania odwoławczego, czy ponownego postępowania przed tym organami.

Do relacji pomiędzy wznowieniem postępowania podatkowego a wznowieniem postępowania sądowoadministracyjnego odniósł się NSA w wyroku z dnia 24 stycznia 2007 r. sygn. akt I FSK 1259/06. Chodziło o rozstrzygnięcie kwestii, czy w przypadku, gdy wniesiono skargę na decyzję ostateczną do wojewódzkiego sądu administracyjnego, dopuszczalne jest wznowienie postępowania podatkowego oparte na przesłance zawartej w art. 240 § 1 pkt 8 Ordynacji podatkowej[8]. W ocenie Sądu z mocy art. 170 p.p.s.a. niedopuszczalne jest wznowienie postępowania podatkowego (art. 243 Ordynacji podatkowej) w przypadku wcześniejszego złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w tej samej sprawie, jeżeli przesłanką wznowienia jest przyczyna zawarta w art. 240 § 1 Ordynacji podatkowej powiązana z naruszeniem prawa. Zdaniem NSA z art. 56 p.p.s.a. wynika pierwszeństwo postępowania administracyjnego, uregulowanego w trybach nadzwyczajnych, przed postępowaniem sądowoadministracyjnym, czyli w razie wniesienia skargi do sądu po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania, postępowanie sądowe podlega zawieszeniu. Zawieszenie zaś postępowania sądowoadministracyjnego, do czasu ostatecznego zakończenia postępowania wewnątrzadministracyjnego, jest niezbędne dla postępowania sądowego. Wyeliminowanie bowiem z obrotu prawnego zaskarżonej do sądu decyzji w wyniku wznowienia postępowania podatkowego będzie implikowało umorzenie postępowania sądowego, z uwagi na brak w postępowaniu sądowym przedmiotu zaskarżenia. NSA uznał tym samym, że postępowanie wznowieniowe stanowi swego rodzaju zagadnienie prejudycjalne. NSA podniósł także, że skoro ulega zawieszeniu postępowanie sądowe z powodu wcześniejszego wszczęcia postępowania administracyjnego w trybach nadzwyczajnych (art. 56 p.p.s.a.), to zasadne jest również zawieszenie postępowania sądowego w związku ze wznowieniem postępowania po złożeniu skargi do sądu, w oparciu o art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

W kwestii instytucji przedawnienia uregulowanej w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej w wyroku z dnia 2 marca 2007 r., II FSK 333/06 NSA podkreślił, że dobrodziejstwo instytucji przedawnienia, wprowadzonej ze względu na interes dłużnika, polega na pewności, że po upływie określonego czasu majątek dłużnika nie zostanie już uszczuplony. Podkreślił natomiast, że dłużnik nie może jednak oczekiwać, że upływ wspomnianego okresu spowoduje zwrot do majątku kwoty, która się od niego należała wierzycielowi i która została zapłacona przed upływem terminu przedawnienia. W konsekwencji zaś, po wygaśnięciu

[8] Gdy Trybunał Konstytucyjny orzeknie, że przepis będący podstawą decyzji jest niezgodny z Konstytucją.

zobowiązania przez zapłatę, termin przedawnienia nie biegnie już w odniesieniu do kwoty, która odpowiada wysokości zobowiązania powstałego z mocy prawa.

W wyroku z dnia 5 stycznia 2006 r., II FSK 1325/05, NSA odniósł się do zagadnienia dotyczącego ciężaru dowodowego w postępowaniu podatkowym. W opinii NSA obowiązek dowodzenia nałożony na podatnika może być ograniczony tylko i wyłącznie do okresu, w którym zobowiązany jest on do posiadania dowodów (art. 86, art. 88, art. 275 w zw. z art. 68 § 1 i 2 i art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej), a poza tym okresem może on polegać tylko na obowiązku uprawdopodobnienia określonych okoliczności faktycznych. Jednocześnie skład orzekający podkreślił, że nie zmienia to jednak ogólnej reguły, że uprawdopodobnienie podlega także ocenie organu zgodnie z art. 191 Ordynacji podatkowej. Na tle rozpoznawanej sprawy NSA uznał, że jeżeli przyjąć, że art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, regulujący kwestię ustalenia wysokości przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, wprowadza odwrócenie „ciężaru dowodu" przez nałożenie na podatnika obowiązku wykazania, rozumianego jako obowiązek udowodnienia, czy uprawdopodobnienia posiadania mienia pokrywającego poniesione w roku podatkowym wydatki i wartość zgromadzonego w tym roku mienia, to czyni to w ramach realizacji zasady współdziałania podatnika w postępowaniu podatkowym wynikającym z art. 121 § 1, art. 123 § 1 oraz art. 188 Ordynacji podatkowej.

NSA zajął też stanowisko odnośnie do dowodów w postępowaniu podatkowym w wyroku z dnia 27 lutego 2007 r., II FSK 92/06, w którym stwierdził, że co prawda, w świetle art. 180 Ordynacji podatkowej, poszczególnym dowodom nie przypisuje się określonej mocy dowodowej, to jednak przepisy szczególne prawa podatkowego, w tym np. art. 26 ust. 7 i art. 1 pkt 9 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dla wywołania określonych skutków materialnoprawnych, wskazują na konieczność zachowania określonej formy, jak również sposobu dokumentowania ponoszonych wydatków oraz dokonywania czynności faktycznych.

W wyroku z dnia 23 stycznia 2007 r., II FSK 127/06, NSA odniósł się do art. 180 § 1 Ordynacji podatkowej, który określa otwarty katalog środków dowodowych w postępowaniu podatkowym wskazując, że dowód z dokumentu może być zastąpiony każdym innym dowodem, który ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Prawodawca bowiem wprowadził do postępowania podatkowego koncepcję otwartego katalogu źródeł dowodowych po to, by w drodze swobodnej oceny dowodów dokonywać ustaleń faktycznych odpowiadających rzeczywistości. W związku z powyższym, postępowanie dowodowe prowadzić może organ podatkowy posługując się środkami dowodowymi uzyskanymi z różnych źródeł dowodowych. Mając zaś na uwadze osiągnięcie podstawowego celu postępowania dowodowego, jakim jest ustalenie stanu faktycznego zgodnie z prawdą materialną, dopuszczalna jest, w świetle art. 180 § 1 Ordynacji podatkowej, zamiana jednego dowodu na drugi. Sąd pierwszej instancji kontrolując legalność wydanych decyzji na podstawie art. 180§ 1 Ordynacji podatkowej powinien odnieść się do tych dowodów jako równorzędnych źródeł informacji pozwalających organom podatkowym ustalić podstawę faktyczną rozstrzygnięcia podatkowego zgodnie z zasadą prawdy materialnej.

Odnosząc się do rażących naruszeń prawa jako przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej w rozumieniu przepisu art. 247 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej, NSA

w wyroku z dnia 24 stycznia 2007 r. sygn. akt II FSK 7/06 wskazał, że nie można uznać za rażące naruszenie prawa określenia zobowiązania podatkowego w kwocie innej niż wynika to z obowiązujących przepisów, będącego wyłącznie wynikiem błędu rachunkowego, podlegającego sprostowaniu w drodze postanowienia stosownie do art. 215§ 1 Ordynacji podatkowej. W tym samym wyroku NSA stwierdził również, że odesłanie zawarte w art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej[9] należy rozumieć, jako „uprawnienie" organu kontroli skarbowej do pominięcia księgi podatkowej za dowód w postępowaniu kontroli skarbowej z powodów, o których mowa w art. 193§ 4 Ordynacji podatkowej i zastosowania przepisów postępowania kontrolnego z ustawy o kontroli skarbowej (art. 21 ust. 2 pkt 1, art. 22 ust. 2 oraz art. 23 ust. 1–3), co wyłącza obowiązek stosowania zasad obowiązujących w tym zakresie organy podatkowe pomijające księgi podatkowe za dowód (art. 193 § 6–8 Ordynacji podatkowej).

W kwestii związania organu stanowiskiem strony, o którym stanowi przepis art. 14b § 3 Ordynacji podatkowej, NSA wypowiedział się w wyroku z dnia 14 września 2007 r. sygn. akt II FSK 700/07, podnosząc, że zakres odesłania zawarty w art. 14b§ 3 do art. 14§ 5 Ordynacji podatkowej, zawiera wyczerpujące uregulowanie momentu związania organu wydanym postanowieniem, jednostronność związania interpretacją tylko organu podatkowego oraz dopuszczalność wyjątków od reguły wyrażonej w art. 212 Ordynacji podatkowej – nakazują przyjąć, że przepis art. 212 Ordynacji podatkowej nie ma zastosowania do określenia momentu decydującego o zachowaniu trzymiesięcznego terminu z art. 14b § 3 Ordynacji podatkowej.

W zakresie wymogów formalnych co do treści odwołania, o których mowa w art. 222 Ordynacji podatkowej, w wyroku z 18 stycznia 2007 r., II FSK 74/06, NSA stwierdził, że muszą być one oceniane w sposób niekolidujący z zasadami dwuinstancyjności postępowania administracyjnego oraz sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Ponadto dodał, że rygoryzm w ich ocenie nie powinien być nadmierny, a także powinien uwzględniać kontekst konkretnej sprawy.

W zakresie praw i obowiązków następców prawnych oraz praw i obowiązków podmiotów przekształconych, w wyroku z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt II FSK 1317/06 NSA podniósł, że przepis art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych[10] wskazuje na uniwersalny charakter sukcesji spółki akcyjnej powstałej w drodze prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstwa państwowego i oddania go do odpłatnego korzystania spółce. Natomiast art. 93 oraz art. 94 Ordynacji podatkowej reguluje w sposób szczególny, w stosunku do norm zawartych w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, zakres praw i obowiązków na gruncie prawa podatkowego. Norma, jaką można wywieźć z tych przepisów, wskazuje także na przejście we wszystkie przewidziane w przepisach prawa podatkowego prawa i obowiązki przekształcanej osoby prawnej, w tym przedsiębiorstwa państwowego przez podmiot, który na podstawie przepisów o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych mógł przejąć lub przejął to przedsiębiorstwo. Sukcesja podatkowa, o jakiej mowa, umożliwia nie tylko korzystanie przez następcę prawnego z takich uprawnień poprzednika, jak np. odwołanie się od decyzji organu podatkowego, skierowanie sprawy

[9] Dz. U. z 1999 r. Nr 45, poz. 572 ze zm.

[10] Dz. U. Nr 118, poz. 651.

na drogę postępowania sądowego, wykorzystywanie ulg, czy zwolnień podatkowych poprzednika prawnego, lecz także zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów wydatków poniesionych przez przekształconą osobę prawną na produkcję w toku, przez nabywcę przedsiębiorstwa państwowego.

W kwestii odpowiedzialności płatnika wynikającej z art. 30 § 1 Ordynacji podatkowej wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 17 maja 2007 r. sygn. akt II FSK 694/06 i stwierdził, że jeżeli podmiot dokonujący wypłat nie pobrał podatku od podatnika, tylko dlatego, że w jego przekonaniu nie był płatnikiem na podstawie art. 8 Ordynacji podatkowej, to w tej sytuacji udział podatnika w charakterze strony w postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności płatnika (art. 30§ 1 Ordynacji podatkowej) jest zbędny. Wprawdzie organ podatkowy ma obowiązek wyjaśnienia, czy niedobranie podatku nie nastąpiło z winy podatnika, jednakże muszą wystąpić okoliczności wskazujące na taką możliwość (np. zarzut płatnika). W wyroku z dnia 11 września 2007 r. sygn. akt II FSK 957/06 odnosząc się do kwestii odpowiedzialności płatnika za niepobrany podatek NSA stwierdził, że należy mieć na uwadze nie tylko wypełnienie przez niego ustawowych obowiązków zgodnie z art. 8 Ordynacji podatkowej, ale przede wszystkim to, czy w dacie zaniechania czynności przez płatnika zobowiązanie podatkowe istniało.

W wyroku z dnia 22 lutego 2007 r. sygn. akt II FSK 346/06 NSA odniósł się do zagadnienia kognicji sądu administracyjnego do zbadania, czy w wystąpieniu o udzielenie informacji na podstawie art. 201 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej[11] z powołaniem się na umowę w tym przepisie wymienioną, chodzi o informację wchodzącą w zakres tej umowy.

Informacja, że zaskarżona decyzja oraz poprzedzające ją rozstrzygnięcie organu podatkowego pierwszej instancji wygasły na podstawie art. 33a § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, nie ma znaczenia dla postępowania zażaleniowego przed NSA dotyczącego kwestii wpisu od skargi na taką decyzję. Zadaniem sądu kasacyjnego w tym postępowaniu jest jedynie, stosownie do art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a., dokonanie oceny zgodności z prawem zarządzenia wydanego przez Przewodniczącego Wydziału WSA i wyliczonego przez ten Sąd wpisu od skargi. NSA stwierdził też, że zbadanie wpływu okoliczności wygaśnięcia na podstawie art. 33a § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej zaskarżonej decyzji na wszczęte tą skargą postępowanie sądowoadministracyjne należy do kompetencji sądu pierwszej instancji właściwego do rozpoznania skargi (postanowienie z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt II FZ 693/06).

Wpis od skargi na decyzję organu odwoławczego o przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ podatkowy I instancji (art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej) jest wpisem stałym, określanym na podstawie§ 2 ust. 3 pkt 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi[12]. Rozstrzygnięcie organu odwoławczego na podstawie art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej ma charakter formalny, nie orzeka

[11] Organ podatkowy zawiesza postępowanie w razie wystąpienia, na podstawie ratyfikowanych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania lub innych ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska, do organów innego państwa o udzielenie informacji niezbędnych do ustalenia lub określenia wysokości zobowiązania podatkowego.

[12] Dz. U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.

o zasadności żądania strony, nie może być więc traktowane na równi na przykład z decyzją stwierdzającą nadpłatę bądź odmawiającą takiego stwierdzenia. W związku z tym NSA podkreślił, że wpis od takiej decyzji ma charakter wpisu stałego (postanowienie z dnia 13 kwietnia 2007 r. sygn. akt II FZ 168/07).

3.3. Podatek od towarów i usług

Podobnie jak w roku poprzednim większość spraw z zakresu podatku od towarów i usług dotyczyła stanów prawnych, w których obowiązywała jeszcze ustawa o VAT z 1993 r. Nie mniej jednak można było zaobserwować tendencję stopniowego wzrostu spraw rozstrzyganych w oparciu o ustawę o VAT z 2004 r. oraz coraz częściej pojawiające się kwestie z zakresu prawa wspólnotowego.

3.3.1. *Orzeczenia wydane na tle ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym*[13]. W wyroku z dnia 28 sierpnia 2007 r. sygn. akt I FSK 1109/06 NSA wypowiedział się w sprawie tzw. premii pieniężnych. Ze stanu faktycznego sprawy wynikało, że podatnik, zgodnie z zawartą umową, miał otrzymać od swojego kontrahenta wynagrodzenie w wysokości 2,3% wartości zakupów, jeżeli wartość zakupów podatnika u tego kontrahenta wyniesie co najmniej 100 000 000 zł. Miało to być wynagrodzenie za pośredniczenie w dystrybucji towarów owego kontrahenta. Podatnik wystawił więc na rzecz kontrahenta 12 faktur dokumentujących usługę określoną jako pośrednictwo w dystrybucji towarów. NSA uznał, że w tej sytuacji nie miała miejsca usługa pośrednictwa, bowiem podatnik dokonywał sprzedaży zakupionych u kontrahenta towarów we własnym imieniu i na własny rachunek. Nie zgodził się również ze stwierdzeniem, że otrzymane przez podatnika wynagrodzenie było zapłatą za usługi marketingowe, bowiem mimo, że w umowie podatnik zobowiązał się świadczyć takie usługi na rzecz swojego kontrahenta, to otrzymanie premii mogło nastąpić nawet wówczas, gdyby takie usługi nie były świadczone, a osiągnięty zostałby wskazany wyżej pułap zakupów. Podatnik dokonując zakupu towarów na wartość przekraczającą 100 000 000 zł otrzymał w istocie niepodlegającą opodatkowaniu premię, a nie wynagrodzenie za pośrednictwo w sprzedaży towarów, czy za podejmowane działania marketingowe. Skutki podatkowe dotyczące wypłacania premii pieniężnych uzależnione są, zdaniem Sądu kasacyjnego, od ustalenia za co faktycznie premie pieniężne zostały wypłacone. Jeśli premia taka wypłacana jest za realizację zakupów określonej wartości (osiągnięcie przez danego podatnika określonego pułapu obrotów z tytułu realizowanych zakupów u jednego kontrahenta), to nie podlega ona opodatkowaniu.

W wyroku z dnia 11 października 2007 r. sygn. akt I FSK 1362/06 NSA wypowiedział się w kwestii obowiązku opodatkowania towarów przy likwidacji działalności gospodarczej. Ze stanu faktycznego sprawy wynika, że po przekroczeniu kwoty obrotu uprawniającej do zwolnienia podmiotowego z podatku VAT, podatnik nie sporządził spisu z natury, a w konsekwencji podatnik nie nabył prawa do odliczenia podatku związanego z zapasami towarów zgromadzonymi przed dniem utraty zwolnienia. NSA stwierdził, że zgodne z art. 6a ust. 4 w zw. z art. 14 ust. 3 ustawy o VAT z 1993 r. okoliczność, iż podatniczka nie spełniła

[13] Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.

jednego z warunków określonych w art. 14 ust. 3 ustawy o VAT z 1993 r. (nie sporządziła spisu z natury) nie oznacza, że nie przysługiwało jej prawo do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony i że w związku z tym nie ciąży na niej obowiązek opodatkowania towarów w chwili likwidacji działalności.

NSA zwrócił uwagę, że określając podatek należny od importu usług, organy podatkowe powinny jednocześnie ustalić wiążący się z tym podatek naliczony do odliczenia. W sytuacji szczególnej, kiedy podatek należny staje się równocześnie podatkiem naliczonym, trzeba stworzyć podatnikowi możliwość skorzystania z prawa do rozliczenia. W przeciwnym razie strona byłaby tego uprawnienia w ogóle pozbawiona, co byłoby nie do pogodzenia z zasadami ustawy o VAT z 1993 r. Przy braku innych dowodów, o miejscu świadczenia usług, jeżeli kwestię tę reguluje umowa między stronami, rozstrzyga zapis tej umowy (wyroki z dnia 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt I FSK 582/06 i I FSK 583/06).

3.3.2. *Orzeczenia wydane na tle ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*[14]. W wyroku z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt I FSK 94/06 skład orzekający odniósł się do zagadnienia, czy można za opodatkowaną usługę wynagradzaną premią pieniężną potraktować uzyskanie pewnego pułapu obrotów związanych z zakupami u kontrahenta oraz rzetelność w przestrzeganiu zawartych umów. W opisanym stanie faktycznym zdaniem NSA, nie można było postawić tezy o świadczeniu przez kupującego usługi w rozumieniu ustawy o VAT z 2004 r., jak i VI Dyrektywy VAT. Tym samym przesądzono, iż za usługę w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. nie można uznać obrotów w wysokości określonej umownie osiągniętych przez nabywcę towarów, a premia wypłacona przez sprzedawcę, w przypadku osiągnięcia określonego progu obrotów, nie jest dla nabywcy wynagrodzeniem za świadczone usługi.

Istotne znaczenie miały orzeczenia, które rozstrzygały o opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług syndyka masy upadłości, nadzorcę sądowego, zarządcę, czy adwokata. Kwestie te poruszone zostały odpowiednio w sprawach o sygn. akt I FSK 1190/05 oraz I FSK 1220/05.

W pierwszym ze wskazanych orzeczeń NSA uznał, iż do wymienionych wyżej osób ma zastosowanie art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o VAT z 2004 r., ponieważ odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty są wierzyciele oraz upadły. Uregulowanie zawarte w art. 157 ust. 4 prawa upadłościowego i naprawczego potwierdza, że syndyk nadzorca, sądowy, zarządca prowadzą działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o podatku VAT z 2004 r. i tym samym powinni być traktowani jako podatnicy podatku od towarów i usług. Syndyk w postępowaniu upadłościowym dokonuje czynności stosownie do art. 160 ust. 1 tej ustawy na rachunek upadłego, lecz w imieniu własnym. Syndyk może udzielać pełnomocnictw do dokonywania czynności prawnych, w tym pełnomocnictw procesowych (art. 161 ust. 1 prawa upadłościowego i naprawczego). Skarb Państwa nie odpowiada za szkodę wyrządzoną na skutek nienależytego wykonywania obowiązków przez ww. podmioty (art. 160 ust. 3 prawa upadłościowego i naprawczego). Syndyk odpowiada też za szkodę wyrządzoną przez wyznaczonych pełnomocników (art. 161 ust. 2 tej ustawy). Źródłem wynagrodzenia tych osób są fundusze masy upadłości, a nie środki budżetu państwa (art. 162–167 tej ustawy). Stosunek łączący ww. podmioty z sądem nie ma więc charakteru zbliżonego do stosunku

[14] Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

pracy. W sprawie o sygn. akt. I FSK 1220/05 rozstrzygnięta została analogiczna kwestia, tym razem w stosunku do adwokata. Skład orzekający stwierdził, iż adwokat wykonujący w postępowaniu sądowym czynności z urzędu nie korzysta z wyłączenia określonego przepisem art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy o VAT z 2004 r. i w konsekwencji posiada w tym zakresie status podatnika podatku od towarów i usług.

W sprawie o sygn. akt I FSK 1063/06 NSA odnosząc się do charakteru 10 dniowego terminu, o którym mowa w art. 37 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r. stwierdził, że jest on materialnym terminem ustawowym, którego uchybienie może rodzić następstwa, np. w zakresie wszczęcia postępowania egzekucyjnego lub odpowiedzialności karnej-skarbowej.

W wyroku z dnia 31 maja 2007 r. sygn. akt. I FSK 764/06 przedmiotem rozważań było ujęte w art. 43 ust. 6 ustawy o VAT z 2004 r. zwolnienie od podatku dostawy używanych budynków i budowli lub ich części. Zdaniem NSA przesłanka z art. 43 ust. 2 pkt 1 ustawy o VAT z 2004 r. może zostać spełniona niezależnie od czasu użytkowania budynków i budowli lub ich części, jeżeli tylko od wybudowania upłynął wymagany prawem okres czasu, czyli co najmniej 5 lat od końca roku, w którym zakończono budowę tych obiektów. W przypadku budynków nie jest wymagane „używanie" ich przez sprzedawcę. Budynkiem używanym będzie więc zarówno budynek wykorzystywany przez podatnika, budynek wykorzystywany przez najemcę, jak i budynek w ogóle niewykorzystywany. Ponadto Sąd zauważył, iż art. 43 ust. 1 pkt 2 ustawy o VAT z 2004 r. wprowadza zasadę zwolnienia dostawy towarów używanych pod warunkiem że w stosunku do tych towarów nie przysługiwało dokonującemu ich dostawy prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego. Zwolnienie od podatku nie będzie jednak przysługiwać, jeśli podatnik co prawda nie miał prawa do odliczenia podatku naliczonego przy nabyciu towaru, lecz następnie osiągnął określony poziom ulepszenia towaru, odliczając podatek naliczony przy zakupie środków i nakładów zużytych do ulepszenia. Przepis art. 43 ust. 6 ustawy o VAT z 2004 r. stanowi bowiem, że zwolnienia nie stosuje się do dostawy towarów, jeżeli przed wprowadzeniem ich do ewidencji środków trwałych lub w trakcie użytkowania wydatki poniesione przez podatnika na ulepszenie, w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym, stanowiły co najmniej 30% wartości początkowej, a podatnik miał prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego od tych wydatków oraz użytkował te towary w okresie krótszym niż 5 lat w celu wykonywania czynności opodatkowanych. Powyższe warunki powinny być w ocenie składu orzekającego spełnione łącznie. Jeśli ulepszony towar zostanie sprzedany po dłuższym niż pięcioletni okresie użytkowania, wówczas zwolnienie od podatku – przy spełnieniu pozostałych warunków – będzie przysługiwać. Podkreślić należy, iż cytowany przepis dotyczy wydatków poniesionych zarówno przed wprowadzeniem budynku do ewidencji środków trwałych jak i w trakcie jego użytkowania. Nie jest więc istotne, kiedy podatnik poniósł wydatki na ulepszenie oraz czy poniósł je jednorazowo, czy w kilku odrębnych etapach.

W wyroku z dnia 28 sierpnia 2007 r. sygn. akt I FSK 335/07 NSA odniósł się do poruszanej już wcześniej na tle ustawy o VAT z 1993 r. kwestii niekonstytucyjności ustalanego w stosunku do osób fizycznych dodatkowego zobowiązania podatkowego w podatku od towarów i usług. Sąd pierwszej instancji zakwestionował stanowisko organów podatkowych obu instancji w zakresie ustalenia skarżącemu dodatkowego zobowiązania podatkowego. Odwołano się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 1998 r. sygn. akt

K 17/97[15]. NSA uznał, że skoro normy, które były zawarte w art. 27 ust. 5, 6 i 8 ustawy o VAT z 1993 r. uznane za niezgodne z Konstytucją, zostały powtórzone w art. 109 ust. 4, 5, 6 i 8 ustawy o VAT z 2004 r. – to mimo wyrażenia ich obecnie w ramach innego aktu prawnego, a tym samym w innych artykułach, są – w tym samym zakresie i z tych samych powodów co uprzednio, wskazanych w wyroku TK – niezgodne z art. 2 Konstytucji. Sam fakt przeniesienia treści tych norm do innego aktu prawnego i zamieszczenie ich w ramach innych jednostek redakcyjnych jakimi są artykuły, nie powoduje, że normy wyrażone w tych artykułach stały się z tego powodu zgodne w omawianym zakresie z Konstytucją, skoro wyrażają te same treści, które zostały zakwestionowane przez TK jako sprzeczne z art. 2 ustawy zasadniczej.

W wyroku z dnia 6 września 2007 r. sygn. akt I FSK 1194/06 odniesiono się do kwestii wewnątrzwspólnotowego nabycia nowego środka transportu. NSA uznał za trafne stwierdzenie sądu pierwszej instancji, że skoro nabycie samochodu nastąpiło w dniu 4 sierpnia 2005 r., jego zarejestrowanie i dopuszczenie do ruchu w Republice Czeskiej w dniu 9 sierpnia 2005 r., a już w dniu 16 sierpnia 2005 r. samochód ten został poddany badaniu technicznemu na stacji kontroli pojazdów w Polsce, to chronologia powyższych zdarzeń nie wskazuje, aby nabycie samochodu nastąpiło w celu jego używania w Republice Czeskiej. W toku postępowania nie przedłożono żadnego dowodu wskazującego na uzasadnione przeświadczenie o przedłużeniu pobytu skarżącej w Republice Czeskiej na okres po 13 sierpnia 2005 r. Tym samym NSA uznał, że w przypadku gdy z okoliczności faktycznych wynika, że nabycie, a następnie przemieszczenie – z uwagi na zmianę miejsca zamieszkania i przesiedlenie – z jednego państwa członkowskiego Unii Europejskiej na terytorium Polski nowego środka transportu przez osobę fizyczną, nastąpiło w celu jego używania na terytorium Polski, spełnione są warunki do uznania tegoż nabycia za wewnątrzwspólnotowe nabycie nowego środka transportu w rozumieniu art. 9 ust. 1 ustawy o VAT z 2004 r.

Do wykładni art. 15 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r.[16] odniesiono się w wyroku wydanym w składzie siedmiu sędziów NSA z dnia 29 października 2007 r. sygn. akt I FPS 3/07[17].

W wyroku z dnia 17 października 2007 r. sygn. akt I FSK 1380/06 NSA odniósł się do zagadnienia, w którym momencie powstaje obowiązek podatkowy przy świadczeniu usług budowlanych. Zdaniem składu orzekającego ustawodawca w art. 19 ust. 13 ustawy o VAT z 2004 r. w sposób szczególny uregulował powstanie obowiązku podatkowego dla określonych czynności, wśród których wymienił również usługi budowlane i budowlano-montażowe. Zgodnie z art. 19 ust. 13 pkt 2 lit. d/ ww. ustawy obowiązek podatkowy powstaje z chwilą otrzymania całości lub części zapłaty, nie później jednak niż 30 dnia, licząc od dnia wykonania usług budowlanych lub budowlano-montażowych. Należy uznać, że

[15] W którym orzekł o niezgodności przepisów art. 27 ust. 5–6 i 8 ustawy o VAT z 1993 r. w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej w postaci dodatkowego zobowiązania podatkowego i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe, z art. 2 Konstytucji RP.

[16] Zgodnie z którym działalność gospodarcza obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody, również wówczas, gdy czynność została wykonana jednorazowo w okolicznościach wskazujących na zamiar wykonywania czynności w sposób częstotliwy.

[17] Omówienie tego zagadnienia zawarto w części drugiej, pkt V, ppkt 6 *Informacji*.

w przypadku świadczenia usług budowlanych i budowlano-montażowych podstawowe znaczenie dla powstania obowiązku podatkowego ma otrzymana zapłata za ich wykonanie, dlatego też obowiązek podatkowy powstawać będzie z chwilą jej otrzymania w całości lub części. Ponadto przepis art. 19 ust. 13 pkt 2 lit. d ustawy o VAT z 2004 r. jest przepisem szczególnym, w związku z czym ma pierwszeństwo stosowania zgodnie z zasadą interpretacyjną *lex specialis derogat legi generali*, a podatnik nie ma prawa w drodze dowolnego wyboru stosowania przepisów podatkowych i ustalania momentu powstania obowiązku podatkowego. W innym wyroku NSA stwierdził, iż nie można przy dokonywaniu wykładni pojęcia „roboty budowlane", czy wchodzącego w jego skład określenia „roboty budowlano-montażowe", interpretować go w oparciu o słownikowe znaczenie wyrazu „robota", stanowiącego tylko jeden z elementów tego terminu prawnego, w oderwaniu od znaczenia nadawanego mu na gruncie regulacji o podstawowym znaczeniu dla tej dziedziny spraw, którą stanowią przepisy Prawa budowlanego. W przypadku czynności o kompleksowym charakterze jak te, o których mowa w art. 146 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 tego artykułu i w zw. z art. 2 pkt 12 ustawy o VAT z 2004 r., na które składa się czynność podstawowa, której wykonanie było celem umowy zawartej przez podatnika z klientem, a także czynności pomocnicze niezbędne do wykonania czynności podstawowej, ustalając właściwą stawkę podatku od towarów i usług należy przyjmować jednolitą stawkę dla całego kompleksu czynności, biorąc pod uwagę charakter czynności podstawowej (wyrok z dnia 25 stycznia 2007 r. sygn. akt I FSK 499/06). WSA w Krakowie w wyroku z dnia 2 lutego 2007 r. sygn. akt I SA/Kr 150/06 podzielił to stanowisko w zakresie stosowania stawek przy czynnościach kompleksowych uznając za nieprawidłowe dążenie do rozdzielania usługi kompleksowej na samą sprzedaż i oddzielnie ocenianą, z punktu widzenia podatkowego, czynność montażu sprzedawanego produktu (w sprawie tej chodziło o dowóz, wylewanie betonu, przygotowywanie szalunków, ław fundamentowych). Odmienne stanowisko, dopuszczające podział czynności kompleksowej na kilka czynności odrębnie ocenianych z punktu widzenia przepisów prawa podatkowego – stoi w sprzeczności do unormowania zawartego w art. 6 ust. 2 VI Dyrektywy wskazującego, iż w przypadku czynności kompleksowych należy przyjmować jednolitą stawkę podatkową dla całego kompleksu czynności. W takim wypadku stawkę podatkową całego kompleksu czynności determinować będzie czynność podstawowa.

W wyroku z dnia 22 lutego 2007 r. sygn. akt I FSK 47/06 przedmiotem rozważań NSA było przeliczanie kwot wyrażonych w walucie obcej na fakturze korygującej. Skład orzekający doszedł do przekonania, iż na podstawie § 37 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o VAT z 2004 r. kwoty, o których mowa powyżej powinno przeliczać się na złote według wyliczonego i ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski bieżącego kursu średniego waluty obcej na dzień wystawienia faktury pierwotnej. Sad zaznaczył jednak, iż może to nastąpić jedynie w przypadku gdy faktura została wystawiona w terminie, w którym podatnik obowiązany był do jej wystawienia.

3.4. Podatek akcyzowy

W wyroku z dnia 25 kwietnia 2007 r. sygn. akt I FSK 719/06 NSA przyjął, że celem wprowadzenia obowiązku uzyskiwania oświadczeń, o których mowa w§ 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego[18] było umożliwienie kontroli nad obrotem tymi olejami, które mogły być wykorzystywane do innych celów niż opałowe. Wymóg uzyskiwania oświadczeń był jednym ze sposobów takiej kontroli, pozwalającym jednocześnie dokonać weryfikacji wykorzystania oleju. Dysponując danymi nabywcy organy podatkowe mogły stwierdzić, czy olej nabyty na cele opałowe został faktycznie wykorzystany na te cele. Fikcyjne dane nabywcy uniemożliwiały jego identyfikację, a tym samym ustalenie, czy olej opałowy został wykorzystany na cele opałowe. Przyjęcie przez sprzedawcę oświadczeń zawierających nieprawdziwe dane nabywcy było, z uwagi na cel regulacji, równoznaczne z jego brakiem.

Z kolei w wyroku z dnia 18 października 2007 r. sygn. akt I FSK 1363/06 NSA przyjął, że przy ustalaniu tego obowiązku podatkowego w zakresie akcyzy wyliczenie w ośmiu punktach w art. 35 ust. 1 ustawy o VAT z 1993 r. podmiotów, na których ciążył ten obowiązek nie miało znaczenia. Na każdym z tych podmiotów ciążył bowiem samoistny obowiązek podatkowy, co wynikało zarówno z literalnej, jak i celowościowej wykładni tego przepisu. NSA wskazał, że wymienienie wśród podmiotów, na których ciążył obowiązek podatkowy w zakresie akcyzy w art. 35 pkt 1, 3 oraz 5 ustawy o VAT z 1993 r. zarówno producentów wyrobów akcyzowych, jak i sprzedawców wyrobów akcyzowych, a także nabywców wyrobów akcyzowych, z zastrzeżeniem w przypadku tej ostatniej grupy podatników, że dotyczy to wyrobów akcyzowych, od których nie pobrano podatku akcyzowego lub pobrano w kwocie niższej niż należna, wskazuje na zamiar ustawodawcy, którym było zapewnienie możliwości jak najszerszego i skutecznego pobierania tej daniny publicznej. Ustawodawca wprowadzając w art. 35 ust. 1 ustawy o VAT z 1993 r. obowiązek podatkowy w zakresie akcyzy m.in. w stosunku do sprzedawców wyrobów akcyzowych nie wykluczał, w przeciwieństwie do nabywców wyrobów akcyzowych, sytuacji naruszenia zasady jednofazowości tej daniny publicznej, pozostawiając rozstrzygnięcie tej kwestii fakultatywnym aktom wykonawczym ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Zgodnie z art. 38 ust. 2 pkt 2a tej ustawy minister ten w drodze rozporządzenia mógł (a nie musiał) zwolnić niektóre grupy podatników z obowiązku podatkowego, których obciążenie mogłoby prowadzić m.in. do podwójnego opodatkowania wyrobu podatkiem akcyzowym. Okoliczność, że minister uczynił to w rozporządzeniach z dnia 19 grudnia 2001 r. oraz z dnia 22 marca 2002 r. w odniesieniu do sprzedawców wyrobów akcyzowych, z wyjątkami wynikającymi odpowiednio z § 14 ust. 1 i § 12 ust. 1 tych rozporządzeń, nie oznacza, że sprzedawcy wyrobów akcyzowych, do których odnosiły się te wyjątki, byli podatnikami podatku akcyzowego w dalszej kolejności, po producencie wyrobów akcyzowych lub ich importerze. W wyroku z dnia 29 marca 2007 r. sygn. akt I FSK 425/06 za producenta wyrobu akcyzowego, o którym mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT z 1993 r. uznano też przedsiębiorcę dokonującego zmiany – w drodze takich czynności, jak: rozważenie, przepakowanie i odpowiednie oznaczenie – zasadniczego przeznaczenia zakupionego wyrobu tytoniowego (krajanki ty-

[18] Dz. U. Nr 27 poz. 269 ze zm.

toniowej) z przeznaczeniem do dalszej produkcji papierosów, tzw. skrętów – we własnym zakresie przez konsumentów (tzw. tytoń do palenia).

W wyroku z dnia 3 kwietnia 2007 r. sygn. akt I FSK 1356/06, NSA wyraził pogląd, że podatnik ma prawo wystąpić o zwrot akcyzy, jeśli dostarczył wyroby akcyzowe zharmonizowane na terytorium państwa członkowskiego, od których akcyza została zapłacona na terytorium kraju. Wniosek o zwrot podatku musi złożyć do zakończenia wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów. Termin dla złożenia wniosku liczony jest w dniach. NSA wskazał, w oparciu o wykładnię językową art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym[19], zwanej dalej ustawą o podatku akcyzowym, że wolą ustawodawcy nie było nałożenie na podmiot, o jakim mowa w tym przepisie, obowiązku złożenia wniosku przed fizyczną wysyłką wyrobów akcyzowych zharmonizowanych, a przed zakończeniem procedury dostawy wewnątrzwspólnotowej, która jako zbiór czynności objętych tą procedurą ma swój początek, tok i zakończenie. Przepis § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie zwrotu akcyzy od wyrobów akcyzowych zharmonizowanych[20], w powiązaniu z art. 2 pkt 5 i 10 ustawy o podatku akcyzowym, prowadzi do konstatacji, iż wniosek podmiotu o zwrot akcyzy zapłaconej na terytorium kraju w przypadku dostawy wewnątrzwspólnotowej wyrobów akcyzowych zharmonizowanych może być prawnie skutecznie złożony do zakończenia (tj. „przed dokonaniem") procedury dostawy wewnątrzwspólnotowej, a więc do zakończenia procesu przemieszczenia wyrobów akcyzowych z terytorium kraju na terytorium państwa członkowskiego, traktowanego tak dla celów stosowania przepisów dotyczących wyrobów akcyzowych zharmonizowanych. Zdaniem składu orzekającego proeuropejska wykładnia prawa nie może mieć miejsca, gdy prowadzić będzie do rezultatów sprzecznych z wynikiem wykładni językowej (gramatycznej) prawa krajowego – w drodze interpretacji prawa nie można wychodzić poza granice wyznaczone przez znaczenie słów i pojęć użytych w przepisie prawa krajowego. Podkreślono, że terminy, o jakich mowa w polskim prawie podatkowym, oznaczone są czasookresem dni, miesięcy lub lat, a nie godzin; stąd też w przypadku złożenia wniosku o zwrot akcyzy zapłaconej na terytorium kraju w przypadku dostawy wewnątrzwspólnotowej wyrobów akcyzowych zharmonizowanych w tym samym dniu, w którym nastąpiło zakończenie procedury dostawy wewnątrzwspólnotowej, przyjąć należy, iż strona złożyła wniosek po upływie terminu, o jakim mowa w art. 60 ust. 1 w związku z art. 60 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym i § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 kwietnia 2004 r.

W wyroku z dnia 2 października 2007 r. sygn. akt I FSK 1205/06 NSA przyjął, że określone w art. 23 ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym zwolnienie od akcyzy eksportu wyrobów akcyzowych poprzez zwrot akcyzy zapłaconej w kraju na podstawie przepisu§ 50a ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego[21] przysługuje również podmiotom, które dokonały eksportu wyrobów akcyzowych niezharmonizowanych w okresie od 1 maja do 19 sierpnia 2004 r. Ponieważ zwolnienie od akcyzy eksportu wyrobów akcyzowych niezharmonizowanych miało swe źródło w przepisie art. 23 ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym, obowiązującym od dnia

[19] Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.
[20] Dz. U. Nr 74 poz. 674.
[21] Dz. U. Nr 97, poz. 966 ze zm.

1 maja 2004 r., zaś zwrot akcyzy z tego tytułu stanowił jedynie formę stosowania owego zwolnienia, to kluczowa dla prawa do zwrotu akcyzy jest data, od której obowiązywało zwolnienie, a nie data określenia trybu i warunków jego (zwolnienia) stosowania. Przedmiotowe unormowanie wykonawcze miało charakter podrzędny i precyzowało jedynie procedurę korzystania ze zwolnienia ustawowego. Przepisy § 50a rozporządzenia mają zastosowanie nie tylko w odniesieniu do eksportu wyrobów akcyzowych niezharmonizowanych dokonanego po dniu 20 sierpnia 2004 r., ale również do eksportu takich wyrobów przed tym dniem. W tym przypadku, zgodnie z zasadą retrospektywności, dochodzi do bezpośredniego działania nowego prawa w odniesieniu do sytuacji trwających, polegających na braku faktycznej możliwości skorzystania z uprawnienia do zwrotu akcyzy z racji obowiązującego zwolnienia, z uwagi na brak stosownej regulacji wykonawczej w okresie od 1 maja do 19 sierpnia 2004 r. Nie bez znaczenia jest przy tym, że Minister Finansów poprzez delegację z art. 25 ust. 5 ustawy o podatku akcyzowym – do określenia warunków tego trybu zwolnienia dla wyrobów akcyzowych niezharmonizowanych (poprzez zwrot akcyzy) był zobligowany począwszy od 1 maja 2004 r.

W wyroku z dnia 9 stycznia 2007 r. sygn. akt I FSK 491/06, NSA przyjął, że w § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego[22] jedynie doprecyzowano obowiązek podatkowy wynikający z ustawy o VAT z 1993 r. przyjmując, że opodatkowaniu podlegają samochody osobowe sprzedawane (każda sprzedaż) przed pierwszą rejestracją na terenie Polski w trybie ustawy o ruchu drogowym, z jednoczesnym zwolnieniem z obowiązku podatkowego w podatku akcyzowym sprzedających samochody osobowe po ich pierwszej rejestracji dokonanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (§ 12 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia). Zauważono, że gdyby nie powołane przepisy rozporządzenia opodatkowaniu podatkiem akcyzowym podlegałaby każda sprzedaż samochodów osobowych, bez względu na datę pierwszej rejestracji. Z powyższego wynika, że analizowane przepisy rozporządzenia nie zawierają żadnej treści, która byłaby sprzeczna z zasadą wyłączności ustawy w zakresie elementów istotnych stosunku podatkowoprawnego (art. 217 Konstytucji).

Nie bez wpływu na orzecznictwo sądów administracyjnych pozostał wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Pierwsza Izba) z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie o sygn. akt C–313/05. ETS udzielając odpowiedzi na pytania prejudycjalne WSA w Warszawie wskazał, że polskie przepisy podatkowe zezwalające na nałożenie podatku akcyzowego na samochody używane sprowadzane z innych państw członkowskich przy jednoczesnym nieobciążaniu tym podatkiem sprzedaży samochodów używanych zarejestrowanych już w Polsce, mają charakter dyskryminujący i są niezgodne z prawem wspólnotowym. NSA uwzględniając powyższy wyrok i podzielając pogląd w nim zaprezentowany uznał, że podatek akcyzowy pobierany z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia używanych, starszych niż dwa lata, samochodów osobowych jest nienależny i tym samym otworzył podatnikom drogę do dochodzenia zwrotu uiszczonego z tego tytułu podatku (m.in. wyrok z 3 kwietnia 2007 r. sygn. akt I FSK 175/06 oraz wyrok z 15 maja 2007 r. sygn. akt I FSK 856/06).

[22] Dz. U. Nr 27 poz. 269 ze zm.

3.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych

3.5.1. *Przychody*. W zakresie uregulowań zawartych w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[23] (zwanej dalej u.p.d.o.f.) NSA odniósł się do zagadnienia przychodów. W wyroku z dnia 26 czerwca 2007 r. sygn. akt II FSK 859/06 wskazał, że wykonanie umowy depozytu nieprawidłowego pieniędzy może być podstawą – prowadzącego do opodatkowania – ustalenia przychodów z nieodpłatnego świadczenia w rozumieniu art. 11 ust. 1 (*in fine*) u.p.d.o.f. W wyroku z dnia 27 listopada 2007 r. sygn. akt II FSK 1389/07 zasygnalizowano, że dla prezesa zarządu spółki wydatki uznane za elementy dodatkowego wynagrodzenia stanowią przychody w rozumieniu art. 13 pkt 9 u.p.d.o.f. Ich wielkość z kolei wpływa na kształt podstawy opodatkowania osoby zarządzającej spółką. Natomiast w wyroku z dnia 12 stycznia 2007 r. sygn. akt II FSK 151/06 NSA zaakcentował, że podatnik dokonując zamiany akcji o identycznej wartości uzyskuje przychód z odpłatnego przeniesienia tytułu własności akcji w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.f.

Odnosząc się do zagadnienia przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, w wyroku z dnia 9 lutego 2007 r. sygn. akt II FSK 170/06 NSA stwierdził, że wydatki poniesione, o których mowa w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. należy rozumieć wydatki rzeczywiście zrealizowane. Wysokość ich powinna wynikać z niedających się podważyć dowodów, a nie stanowić element szacunków dokonywanych przez organ podatkowy. Natomiast w wyroku z dnia 2 lutego 2007 r. sygn. akt II FSK 1177/06 podkreślił, że konstrukcja domniemania prawnego zawarta w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. obliguje podatnika do wykazania, że wydatki przekraczające znacznie uzyskany dochód znajdują pokrycie w określonym źródle przychodów lub posiadanych zasobach. Ponadto w wyroku z dnia 22 marca 2007 r. sygn. akt II FSK 396/06 NSA zaznaczył, że ustawodawca w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. postanowił, że wysokość przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych ustala się na podstawie poniesionych przez podatnika w roku podatkowym wydatków. Wydatki poniesione na nabycie lokalu użytkowego implikowały zastosowanie art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. Nieuprawnione jest w takim przypadku twierdzenie, jakoby doszło do naruszenia zasady *lex retro non agit*, gdyż wcześniejsze zgromadzenie środków finansowych w walutach obcych w wyniku pracy za granicą, czy nieudokumentowanego handlu, nie stanowiło jeszcze przesłanki do zastosowania art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f., nie wystąpił bowiem wydatek, którego zaistnienie skutkuje zastosowaniem omawianego przepisu. Art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. w brzmieniu sprzed nowelizacji, obowiązującej od dnia 1 stycznia 1998 r., stanowiąc *in fine* o posiadanych przedtem zasobach majątkowych, odnosił się do zasobów majątkowych nabytych ze środków opodatkowanych bądź wolnych od opodatkowania. Tylko bowiem zasoby majątkowe nabyte ze środków opodatkowanych bądź wolnych od opodatkowania zmniejszają podstawę opodatkowania w podatku, którego głównym celem jest sankcyjne opodatkowanie nieujawnionych dochodów. O ile w postępowaniu podatkowym dotyczącym dochodu z nieujawnionych źródeł przychodu zostanie stwierdzone poniesienie wydatków przekraczających znacznie zeznany dochód, to na podatniku ciąży wykazanie, że wydatki te znajdują pokrycie w określonym źródle przychodów lub posiadanych zasobach. Tego rodzaju ciężar dowodzenia wymusza na po-

[23] Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.

datniku ustawodawca poprzez wykorzystanie domniemania prawnego zawartego w art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. Przy takiej konstrukcji normy prawnej postępowanie dowodowe prowadzone przez organ podatkowy koncentruje się przede wszystkim na ustaleniu podstawy domniemania, czyli stwierdzenia, że poniesione wydatki przekraczają zeznany dochód podatnika. W kolejnym orzeczeniu z dnia 9 lutego 2007 r. sygn. akt II FSK 641/06 NSA skonstatował, że opodatkowanie przychodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych (art. 23 ust. 3 u.p.d.o.f.) następuje w roku podatkowym, w którym poniesiono rozliczane wydatki oraz zgromadzono mienie podlegające rozliczeniu. Granica czasowa, do której można ustalić zryczałtowany podatek dochodowy (art. 68 § 4 Ordynacji podatkowej) dotyczy tego roku podatkowego, a nie lat poprzednich, w których następowało gromadzenie mienia wskazywanego na pokrycie rozliczonych wydatków. Stosownie do art. 20 ust. 3 u.p.d.o.f. porównanie wydatków i wartości mienia zgromadzonego przez podatnika z mieniem pochodzącym z przychodów opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania dotyczy całego roku podatkowego.

Opisując kwestię zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a/ u.p.d.o.f. w wyroku z dnia 6 kwietnia 2007 r. sygn. akt II FSK 509/06 zaznaczono, że w stanie prawnym obowiązującym w 2003 r. przychody uzyskane ze sprzedaży nieruchomości i praw majątkowych określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a/-c/ u.p.d.o.f. w części wydatkowanej na spłatę kredytu, zaciągniętego na cele, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 32 lit. a/ u.p.d.o.f. wcześniej niż 24 miesiące przed dniem uzyskania tych przychodów nie były wolne od podatku dochodowego.

3.5.2. *Koszty uzyskania przychodów*. W wyroku z dnia 2 marca 2007 r. sygn. akt II FSK 348/06 NSA orzekł, że § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 stycznia 1997 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych[24] pozwalał ustalać indywidualne stawki amortyzacyjne dla używanych lub ulepszonych lokali niemieszkalnych, po raz pierwszy wprowadzonych do ewidencji lub wykazu.

W wyroku z dnia 18 kwietnia 2007 r. sygn. akt II FSK 538/06 NSA odniósł się do zagadnienia kosztów uzyskania przychodów. Stwierdził, że na podstawie art. 8 i art. 22 ust. 1 *in initio* u.p.d.o.f. wydatek poniesiony przez wspólników spółki cywilnej, prowadzących w jej ramach opodatkowaną działalność gospodarczą, z tytułu i na rzecz działalności gospodarczej prowadzonej przez wspólników innej spółki cywilnej, nie jest kosztem uzyskania przychodów tej spółki i nie ma wpływu na określenie jej dochodu do następnego opodatkowania u wspólników w stosunku do ich udziałów. Przychodem współtworzącym ten dochód, na podstawie art. 8 i art. 14 ust. 2 pkt 8 u.p.d.o.f., jest natomiast wartość nieodpłatnego świadczenia uzyskanego w stosunkach gospodarczych pomiędzy wymienionymi spółkami.

Do odpisów amortyzacyjnych programów komputerowych odniesiono się w wyroku z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt II FSK 1346/06. NSA stwierdził, że z istoty i pojęcia utworu jako przedmiotu autorskiego prawa osobistego i majątkowego[25] wynika, że wartością niematerialną jest każdy przejaw działalności twórczej w zakresie programów komputerowych[26], przy czym, jeżeli jego wartość w dniu przyjęcia do używania jest wyższa niż

[24] Dz. U. Nr 6, poz. 35 ze zm.

[25] Art. 16 i art. 17 ustawy o prawie autorskim.

[26] Art. 1 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o prawie autorskim w zw. z art. 22b ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.f.

3500 zł, to podlega odpisom amortyzacyjnym (art. 22f ust. 3 u.p.d.o.f.), a zasady kompletności (art. 22a ust. 1 u.p.d.o.f.) oraz zwiększenia wartości początkowej o wartość ulepszeń (art. 22g pkt 17 u.p.d.o.f.) nie mają do tych wartości zastosowania.

3.5.3. *Zwolnienia i ulgi w podatku*. Do kwestii ulgi podatkowej z tytułu dokonania darowizny pieniężnej przez osobę fizyczną odniesiono się w wyroku z dnia 20 lutego 2007 r., II FSK 92/06. NSA uznał, że co prawda w świetle art. 180 Ordynacji podatkowej poszczególnym dowodom nie przypisuje się określonej mocy dowodowej, to jednak przepisy szczególne prawa podatkowego, w tym art. 26 ust. 7 i art. 1 pkt 9 u.p.d.o.f., dla wywołania określonych skutków materialnoprawnych wskazują na konieczność zachowania określonej formy, jak również sposobu dokumentowania ponoszonych wydatków oraz dokonywania czynności faktycznych. Taką formą właściwą dla udokumentowania darowizny pieniężnej, wynikającą z art. 26 ust. 7 u.p.d.o.f., uprawniającą do dokonania stosownych odliczeń, jest jedynie bankowy dowód wpłaty dokonanej przez darczyńcę.

W wyroku z dnia 14 września 2007 r. sygn. akt II FSK 779/06 NSA stwierdził, że w 2004 r. należność zagraniczna, żołnierza zawodowego wyznaczonego do pełnienia służby wojskowej poza granicami państwa, przysługująca mu na podstawie art. 24 ust. 5 i art. 102 § 1 i 3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[27] nie podlegała zwolnieniu od podatku dochodowego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 110 u.p.d.o.f., o ile przysługiwała ona temu żołnierzowi zawodowemu wyznaczonemu do służby wojskowej poza granicami państwa od jednostki budżetowej mającej siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei w wyroku z tego samego dnia sygn. akt II FSK 906/06, uznano, że wykładnia § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych[28] prowadzi do wniosku, że wolą ustawodawcy było włączenie przedstawicielstw wojskowych do zakresu przedmiotowego jednostek budżetowych mających siedziby poza granicami Polski.

3.5.4. *Zryczałtowany podatek dochodowy*. Odnosząc się z kolei do przepisów ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne[29], w wyroku z dnia 1 czerwca 2007 r. sygn. akt II FSK 1749/06 NSA wskazał, że użycie w art. 30 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy określenia „w decyzji tej wymienia się wszystkich wspólników" oznacza to, że wszyscy wspólnicy są stronami (adresatami) postępowania podatkowego (decyzji podatkowej). Wydanie na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy decyzji konstytutywnej, w której wymienia się wszystkich wspólników jest równoznaczne z wydaniem decyzji ustalającej wysokość karty podatkowej dla pozostałych wspólników. Nadto w wyroku z dnia 9 maja 2007 r. sygn. akt II FSK 616/06 NSA podkreślił, że w 2003 r. – nie zrzeczenie się, lecz wniosek lub oświadczenie podatnika decydowały o zryczałtowanej formie jego opodatkowania. Brak wniosku lub oświadczenia (w przypadku ryczałtu ewidencjonowanego), podatnika złożonego urzędowi skarbowemu

[27] Dz. U. Nr 179, poz. 175 ze zm.
[28] Dz. U. Nr 122, poz. 1333.
[29] Dz. U. Nr 144, poz. 960 ze zm.

do dnia 20 stycznia 2003 r., stosownie do postanowień art. 29 ust. 1 i art. 9 ust. 1 cyt. ustawy powodował, że podatnik ten podlegał opodatkowaniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Wynikające z obu tych przepisów domniemanie kontynuowania działalności opodatkowanej w formie ryczałtowej nie miało w tym roku zastosowania.

3.6. Podatek dochodowy od osób prawnych

3.6.1. *Koszty uzyskania przychodów*. Wśród orzeczeń wydanych na podstawie przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych wiele odnosiło się do kwestii związanych z zagadnieniem kosztów uzyskania przychodów. W wyroku z dnia 8 maja 2007 r. sygn. akt II FSK 573/06 NSA sformułował tezę, że zgodnie z art. 15 ust. 4 u.p.d.o.p. koszty uzyskania przychodów, w tym odpisy amortyzacyjne, związane z dzierżawionymi środkami trwałymi mogą być potrącane w tym roku podatkowym, którego dotyczą. W związku z tym przychody związane z czynszem dzierżawnym należne są za ten sam okres. Zdaniem NSA, organy prowadzące postępowanie w sprawie podatkowej w sposób trafny skorygowały przychód do opodatkowania o kwotę należnego czynszu dzierżawnego przypadającego proporcjonalnie za ten rok.

Poszerzony skład NSA w wyroku z dnia 10 grudnia 2007 r. sygn. akt II FPS 5/07 uznał, że z art. 16 ust. 1 pkt 13a ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[30], dalej u.p.d.o.p., nie mógł uzasadniać tezy, iż odsetki od dopłat zwracanych przez skarżącą spółkę jej jedynemu wspólnikowi zostały wyłączone z kosztów uzyskania przychodu. Zdaniem NSA nie można również uznać, że odsetki te stanowiły wydatek poniesiony „w celu osiągnięcia przychodów". Z art. 12 ust. 4 pkt 11 u.u.p.d.o.p. wynika, że do przychodów nie zaliczono dopłat wnoszonych do spółki, jeżeli ich wniesienie następowało w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Z kolei w myśl art. 12 ust. 4 pkt 3 u.p.d.o.p. przychodami tymi nie są również dopłaty zwracane udziałowcom (akcjonariuszom) zgodnie z odrębnymi przepisami. Oznacza to więc, że wspomniane dopłaty ukształtowane zostały, zarówno w fazie ich wnoszenia, jak i zwrotu, jako świadczenia podatkowo neutralne. Wydatki te nie mogą być postrzegane jako poniesione „w celu uzyskania przychodu", jeśli pozostają one w związku z czymś, co z woli ustawodawcy za przychód nie zostało uznane.

Z kolei w wyroku z dnia 21 lutego 2007 r. sygn. akt II FSK 330/06 NSA wskazał, że wydatki na doradztwo ogólne mają charakter kosztów pośrednich i – co do zasady – mogą być zaliczane do kosztów podatkowych w momencie poniesienia. Wydatki na usługi doradcze odnoszące się do konkretnych projektów inwestycyjnych powinny być zaliczane do kosztów podatkowych dopiero wtedy, kiedy powstaje przychód związany z tymi inwestycjami. W sprawie sporne było, czy w oparciu o całość zgromadzonego materiału dowodowego wydatki ponoszone na podstawie umowy zawartej w dniu 30 grudnia 1999 r. mogły zostać zaliczone do tzw. usług doradztwa ogólnego, czy też były usługami związanymi z konkretnymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi. Ponoszone wydatki z tytułu korzystania z usług doradczych niewątpliwie nie były powiązane z konkretnymi przychodami. Jeżeli jednak

[30] Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.

wiązały się z prowadzoną przez podatnika działalnością winny zostać zaliczone do kosztów uzyskania przychodów. Uzasadnieniem dla poniesienia niektórych wydatków może być wyłącznie dążenie do uniknięcia ryzyka wystąpienia ewentualnych strat związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Warunkiem uznania tego rodzaju wydatków za koszt uzyskania przychodów jest jednak wykazanie przez podatnika, że poniesione wydatki są racjonalne co do zasady i co do wysokości. Wydatek musi być bowiem poniesiony w taki sposób, by racjonalnie działający przedsiębiorca mógł w związku z nim spodziewać się z dużym prawdopodobieństwem wystąpienia przychodów.

Natomiast w wyroku z dnia 19 stycznia 2007 r. sygn. akt II FSK 1314/05 NSA podniósł, że jeżeli spółka nie przeznaczyła środków z zaciągniętego kredytu na własne potrzeby, lecz na potrzeby innego podmiotu i nie łączył ją z tym podmiotem żaden stosunek np. obligacyjny, uzasadniający przyjęcie choćby pośredniego związku spornych wydatków z przychodami, to nie ma podstaw, aby je zaliczyć do kosztów uzyskania przychodu. Przemawia za tym również fakt dalszego prowadzenia przez spółkę cywilną działalności i osiągania przez nią przychodów. Nie jest bowiem możliwe, aby przychód wystąpił u jednego podatnika, a koszty uzyskania przychodu były rozliczane z przychodami innego podmiotu, będącego innym podatnikiem.

Warto także wskazać na wyrok z dnia 4 kwietnia 2007 r. sygn. akt II FSK 490/06, w którym NSA stwierdził, że hurtownia farmaceutyczna wypłacająca aptekarzom prowizję, z tytułu wyboru jej jako dostawcy danego typu leków, może zaliczyć ten wydatek do kosztów uzyskania przychodu w podatku dochodowym od osób prawnych. W wyroku z dnia 19 czerwca 2007 r. sygn. akt II FSK 787/06 stwierdzono, że wydatki na utrzymanie majątku firmy, który nie jest przez nią wykorzystywany, nie są kosztem uzyskania przychodu. Chodziło tu o domy wypoczynkowe nad jeziorem, które nie były wykorzystywane na cele socjalne pracowników ani do odpłatnego świadczenia usług wypoczynkowych i rekreacyjnych przez spółkę, lecz jako obiekty wypoczynkowe dla członków władz statutowych. W związku z tym wydatki poniesione na utrzymanie tych obiektów nie stanowiły kosztów uzyskania przychodów spółki.

W wyroku z dnia 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt II FSK 609/06, NSA wskazując, że żadne przepisy nie zobowiązują spółki do zawierania umowy na wykonanie usług podkreślił, że na podatniku spoczywa powinność udokumentowania nie tylko poniesienia wydatku w określonej wysokości, lecz także wskazania źródeł i środków dowodowych przemawiających za tym, iż wydatki te zostały poniesione w celu osiągnięcia przychodów. Podatnik musi to uczynić wszelkimi przewidzianymi prawnie sposobami, tak aby można było ocenić zarówno sam fakt poniesienia wydatków, jak związek tych wydatków z przychodem podatkowym świadczący o celowości ich poniesienia.

3.6.2. *Przychody*. Odnosząc się natomiast do zagadnienia przychodów dla celów podatkowych należy wskazać na wyrok z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt II FSK 926/06, w którym NSA podniósł, że art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. wiąże moment powstania po stronie sprzedającego należnego przychodu z chwilą dokonania w sposób skuteczny czynności prawnej przenoszącej prawo własności. Znaczenie podstawowe, z punktu widzenia skutków prawnopodatkowych, związanych z momentem uzyskania przez spółkę należnego przychodu w rozumieniu art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. wobec zawarcia umowy sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, ma przejście ze sprzedawcy na kupującego własności prawa

użytkowania wieczystego przedmiotowego gruntu oraz znajdującego się na nim budynku stanowiącego odrębną nieruchomość. W tej sytuacji cenę sprzedaży nieruchomości określoną przez strony umowy należy uznać, uzyskany w dacie podpisania aktu notarialnego przenoszącego własność ze skarżącej spółki na nabywcę, za podlegający opodatkowaniu przychód należny spółki. Z dniem przejścia na kupującego prawa użytkowania wieczystego gruntu wraz ze stanowiącym przedmiot odrębnej własności budynkiem skarżąca spółka otrzymała należny jej z tego tytułu przychód w rozumieniu art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p., w wysokości ustalonej przez strony umowy ceny.Odroczenie przez strony terminu płatności sprzedaży nieruchomości, pozostaje podatkowo obojętne wobec rozwiązania wynikającego z art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p., w którym utożsamia się pojęcie przychodów dla celów podatkowych z przychodem należnym, a nie faktycznie otrzymanym, czy też wymagalnym, co wynikałoby z treści uzasadnienia skargi kasacyjnej. Wykonanie natomiast pozostałych obowiązków wynikających z tej transakcji, takich jak obowiązek wydania przedmiotu sprzedaży przez sprzedającego, jak również faktyczna zapłata ceny przez kupującego, czy kwestia dochowania terminu na dokonanie tej czynności i związana z tym kwestia wymagalności spełnienia tych świadczeń przez strony umowy, wywołują skutki w sferze prawa cywilnego i nie miały znaczenia dla ustalenia momentu powstania po stronie sprzedającego należnego przychodu w rozumieniu art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p.

Zwrócić należy również uwagę na wyrok z 4 kwietnia 2007 r. sygn. akt II FSK 491/06, w którym NSA zawarł tezę, iż strona umowy niewywiązująca się z zapłaty za usługę otrzymuje nieodpłatne świadczenie w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, jeśli druga strona nie dochodzi zapłaty należności. Taki stan bezczynności należy uznać za dorozumiane zawarcie umowy zwolnienia z długu. Bezczynność wierzyciela (nieegzekwowanie przysługującego mu świadczenia pieniężnego) może spowodować ryzyko uznania niespłaconej wierzytelności za nieodpłatne świadczenie po stronie dłużnika, zwiększając tym samym kwotę jego zobowiązania w podatku dochodowym od osób prawnych. W wypadku bowiem kiedy dłużnik otrzymuje towar na podstawie zawartej z kontrahentem handlowym umowy sprzedaży i nie spłaca swoich zobowiązań przeznaczając „zaoszczędzone" w ten sposób środki finansowe na własne inwestycje nie ponosząc konsekwencji finansowych swoich działań tylko dlatego, że wierzyciel nie domaga się spłaty powstałych odsetek za zwłokę – korzyść ekonomiczna spółki jest ewidentna. Zachodzi bowiem sytuacja w której spółka korzysta nieodpłatnie z cudzego kapitału, dysponując określoną kwotą pieniężną bez potrzeby zaciągnięcia oprocentowanego kredytu. W przedmiotowej sprawie kontrahent hiszpański nie żądał odsetek od przeterminowanych zobowiązań i zgadzał się na nieodpłatne korzystanie przez podatnika z należnych firmie „pieniędzy za dostarczone wcześniej towary". Wspomniana możliwość więc sama przez się stanowi korzyść o konkretnym wymiarze finansowym, a tym samym mieści się w przytoczonej wyżej definicji świadczenia na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Otrzymanie nieodpłatnego świadczenia, o którym mowa wart. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.d.o.p., może polegać nie tylko na faktycznym przekazaniu podatnikowi pieniędzy do korzystania ale także na rezygnacji, choćby czasowej, z domagania się należnych środków finansowych i na wyrażeniu zgody, aby inny podmiot, choćby czasowo z nich korzystał oraz to, że świadczenie, stosownie do art. 353 § 2 k.c. może polegać na działaniu albo na zaniechaniu. Podatnik nie dowiódł też, iż dokonywał na rzecz kontrahenta pewnych czynności np. promocji towarów,

mających być ekwiwalentem uzyskanej korzyści. Twierdzeniu temu przeczy fakt, iż podatnik kupował towary od kontrahenta hiszpańskiego, a następnie sprzedawał je jako własne. W tej sytuacji nie może być mowy promocji na rzecz hiszpańskiego kontrahenta.

Natomiast w wyroku z dnia 15 listopada 2007 r. sygn. akt II FSK 1219/06 NSA stwierdził, że wszczęcie przez podatnika postępowania prawnego mogącego zakończyć się wynikiem opisanym w art. 16 ust. 2 pkt 1 u.p.d.o.p., w przypadku wcześniejszego sporządzenia w tym samym przedmiocie protokołu, o którym stanowi art. 16 ust. 2 pkt 3 u.p.d.o.p., podważa zasadniczo przedstawioną tym protokołem ocenę nieściągalności danej wierzytelności należnej.

3.6.3. *Unikanie podwójnego opodatkowania*. W wyroku z 6 czerwca 2007 r. sygn. akt II FSK 745/06 NSA stwierdził, że udzielenie licencji na korzystanie z programu komputerowego jest formą korzystania z praw autorskich. W związku z powyższym, zagraniczny licencjodawca, który udziela podmiotowi polskiemu licencji na korzystanie z programu komputerowego i otrzymuje z tego tytułu wynagrodzenie – osiąga przychody z praw autorskich w rozumieniu art. 21 ust. 1 pkt 1 u.u.p.d.o.p. Jeśli firma korzysta z oprogramowania komputerowego nabytego w kraju, z którym Polska nie podpisała umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, musi od wynagrodzenia pobrać i uiścić 20 procentowy podatek „u źródła".

3.7. Podatek od czynności cywilnoprawnych

W wyroku z dnia 3 października 2007 r. sygn. akt II FSK 1085/06 NSA stwierdził, że jeżeli cesja wierzytelności będzie usługą z zakresu pośrednictwa finansowego, wówczas, jako czynność objęta obowiązkiem podatkowym na gruncie ustawy o VAT z 1993 r., będzie wyłączona od opodatkowania na podstawie ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych[31].

Z kolei w wyroku z dnia 10 maja 2007 r. sygn. akt II FSK 739/06 NSA orzekł, że z charakteru i umiejscowienia art. 1 ust. 3 pkt 1 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych wynika, że ustawodawca wskazuje, jak należy rozumieć pojęcie umowy spółki w kontekście dalszych uregulowań ustawy. Skoro, więc ustalono rozumienie pojęcia „umowa spółki" na użytek ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych nie jest możliwe w tym względzie odwoływanie się do przepisów kodeksu cywilnego, czy kodeksu spółek handlowych.

3.8. Podatek od spadków i darowizn

Wśród orzeczeń odnoszących się do podatku od spadków i darowizn na uwagę zasługuje wyrok z dnia 8 sierpnia 2007 r. sygn. akt II FSK 921/06, w którym NSA wskazał, że unormowanie zdania drugiego art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn[32] w zakresie wyznaczonym jego hipotezą stanowi całościową i odrębną od innych, wynikających z art. 6 tejże ustawy, regulację prawną czasu powstania obowiązku podatkowego w podatku od darowizny, od którego rozpoczyna bieg termin przedawnienia

[31] Dz. U. Nr 86, poz. 959 ze zm.
[32] Dz. U. z 1997 r. Nr 16, poz. 89 ze zm.

prawa do wydania decyzji o ustaleniu wysokości zobowiązania podatkowego w wymienionym przedmiocie.

Z kolei w wyroku z dnia 12 października 2007 r. sygn. akt II FSK 1014/06 NSA stwierdził, że z art. 7 ust 1 i art. 9 oraz art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku od spadków i darowizn wynika, iż wartość czystą spadku, jako podstawę opodatkowania oblicza się w ten sposób, że od wartości nabytych rzeczy i praw majątkowych podlegających opodatkowaniu, a więc z wyłączeniem tych, które nie podlegają opodatkowaniu z mocy art. 3 i 4 ustawy, należy odliczyć długi i ciężary, następnie w celu obliczenia ulgi z art. 16 ust. 1 i 4 ustawy naliczyć wartość 110 m^2 powierzchni użytkowej, której nie wlicza się do podstawy opodatkowania, po czym podstawę opodatkowania pomniejszyć o kwotę wolną od opodatkowania.

W wyroku z dnia 11 października 2007 r. sygn. akt II FSK 1138/06 NSA stwierdził, że nabycie w drodze spadku udziałów w spółce jawnej nie jest równoznaczne z nabyciem części zakładu (rzeczy i praw majątkowych wchodzących w skład zakładu), lecz stanowi nabycie praw majątkowych i – jako takie – nie korzysta ze zwolnienia z podatku od spadków i darowizn na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 10 ustawy o podatku od spadków i darowizn.

3.9. Podatki i opłaty lokalne, podatek rolny

W zakresie podatku od nieruchomości NSA odnosząc się do art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych NSA stwierdził, że dla ustalenia braku podstaw zwolnienia z tego podatku (linii kolejowych), oprócz braku faktycznego wykorzystania danej linii w danym okresie podatkowym na potrzeby publicznego transportu kolejowego, konieczne jest przesądzenie o braku hipotetycznej możliwości wykorzystania linii kolejowych, czyli braku możliwości przywrócenia do użytkowania rozpatrywanych budowli kolejowych oraz wznowienia przewozów na linii (sprawy o sygn. akt: II FSK 1/06, II FSK 14/06).

W sprawie o sygn. akt II FSK 1748/06 NSA orzekł o niedopuszczalności odstąpienia od wyrażonej w art. 3 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zasady solidarnego obciążenia obowiązkiem podatkowym w podatku od nieruchomości współwłaścicieli władającego nieruchomością do czasu zniesienia współwłasności, której może żądać każdy ze współwłaścicieli na podstawie art. 210 k.c.

W sprawie o sygn. akt II FSK 460/06 uznano, że zwolnienie z podatku od nieruchomości zajętych na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 2 ust. 3 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych) nie oznacza, że tak samo zwolnione są nieruchomości zajęte na potrzeby innych jednostek administracyjnych wykonujących zadania, jakie z mocy ustawy spoczywają na samorządach.

Konstrukcja typu „szczęka", wykorzystywana przez handlujących na targowiskach i bazarach nie podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości (art. 2 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych) – nie jest to ani budynek ani budowla w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy – wskazują na to normy zawarte w art. 1a pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, które w zakresie rozszyfrowania pojęcia obiektu budowlanego, to jest budynku oraz budowli, odsyłają z kolei do definicji zawartych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo o budowlane (sprawa o sygn. akt II FSK 658/06).

Ponadto w wyroku z dnia 18 stycznia 2007 r. sygn. akt II FSK 51/06 stwierdzono, że wobec niezdefiniowania pojęcia budowle w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (we-

dług stanu prawnego obowiązującego przed dniem 1 stycznia 2003 r.) należało pojęcie to zdefiniować z uwzględnieniem normatywnej treści definicji budowli wprowadzonej w ustawie Prawo budowlane. Słuszność tej interpretacji została potwierdzona w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych ustaw[33] obowiązującej od dnia 1 stycznia 2003 r.

W wyrokach z dnia: 28 lutego 2007 r. sygn. akt II FSK 305/06, 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt II FSK 420/06, 25 października 2007 r. sygn. akt II FSK 1137/06 NSA orzekał w przedmiocie opodatkowania aptek i sanatorium preferencyjną stawką podatku od nieruchomości określoną w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d/ ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (nieruchomości zajęte na działalność w zakresie świadczeń zdrowotnych). W orzeczeniach tych podkreślono, iż świadczenia zdrowotne są to działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia ludzi. Świadczeniami zdrowotnymi są wyłącznie działania o charakterze medycznym. W orzeczeniu o sygn. akt II FSK 1137/06 wskazano, że nie są nimi np. usługi aptek, a nawet pewne świadczenia sanatoriów. W wyroku o sygn. akt II FSK 420/06 uznano, że pomieszczenia o charakterze administracyjnym, gospodarczym i socjalnym, a także związane z zamieszkaniem oraz wyżywieniem kuracjuszy sanatorium, nie podlegają od 1 stycznia 2003 r. opodatkowaniem, albowiem nie są zajęte na wykonywanie świadczeń zdrowotnych.

W wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r. sygn. akt II FSK 157/06 stwierdzono, że jeżeli dowód rejestracyjny pojazdu nie zawiera określenia jego dopuszczalności masy całkowitej, to stosownie do art. 8 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, dokumentem decydującym w sprawie o opodatkowanie pojazdu podatkiem od środków transportowych, powinno być istniejące świadectwo homologacji i zawarte tam dane o dopuszczalnej masie całkowitej, odnoszące się do tego rodzaju pojazdu. W takim przypadku, wpisane w dowodzie rejestracyjnym pojazdu informacje, w postaci masy własnej i dopuszczalności ładowności, nie mogą podlegać sumowaniu w celu określenia dopuszczalnej masy całkowitej tego pojazdu, dla potrzeb podatku od środków transportowych,

W wyroku z dnia 14 sierpnia 2007 r. sygn. akt II FSK 910/06 NSA orzekł, że obowiązek podatkowy w podatku od środków transportowych ciąży również na gminnych jednostkach organizacyjnych, na które zarejestrowany są pojazdy i to bez względu na okoliczność, czy pojazdy te wykorzystywane są do dowożenia dzieci do szkół, czy nie (art. 9 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych).

W wyrokach z dnia 1 lutego 2007 r. sygn. akt: II FSK 1583/06, II FSK 1508/06, podkreślono, że sprzedaż dokonywana w hali, w której nie są organizowane imprezy w postaci targów, aukcji i wystaw, wymienionych w art. 15 ust. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (w hali znajdują się wyodrębnione, zamykane pomieszczenia), nie podlega opłacie targowej.

W wyroku z dnia 23 lutego 2007 r. sygn. akt II FSK 312/06 podkreślono, że w stanie prawnym obowiązującym w 2005 r. zwolnienie od podatku rolnego, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 4 lit. a/ ustawy o podatku rolnym nie obejmowało gruntów rolnych nabytych na podstawie postanowienia sądu o przysądzenie własności tychże gruntów rolnych.

[33] Dz. U. Nr 200, poz. 1683.

3.10. Egzekucja świadczeń pieniężnych

Odnośnie uregulowań zawartych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[34], dalej u.p.e.a., w wyroku z dnia 27 lutego 2007 r. sygn. akt II FSK 294/06, NSA stwierdził, że w przypadku, gdy przedmiotem postępowania było rozpatrzenie zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej z tytułu zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego na podstawie i w trybie prawnym art. 33 pkt 8 u.p.e.a. podniesienie w skardze kasacyjnej zarzutu powołującego wyłącznie naruszenie art. 7 § 2 u.p.e.a. nie jest wystarczającym i adekwatnym do tej sprawy zarzutem kasacyjnym zgodnym z art. 176 p.p.s.a., albowiem nie obejmuje i nie wyczerpuje podstawy prawnej ocenianego w postępowaniu sądowym rozstrzygnięcia administracyjnego, a więc prawnego przedmiotu zaskarżonego wyroku.

W wyroku z dnia 20 lutego 2007 r. sygn. akt II FSK 233/06, NSA stwierdził, że dla uznania egzekucji za bezskuteczną, nie wystarczy aprioryczne stwierdzenie o braku możliwości zaspokojenia roszczenia podatkowego. Jedynie rezultaty działania organu egzekucyjnego, w wyniku którego oczywiste staje się, że w danym stanie faktycznym cały majątek spółki nie pozwala na zaspokojenie wierzyciela podatkowego, gdyż nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne (postanowienie w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego), pozwalają uznać, iż egzekucja wobec spółki stała się bezskuteczna. Taki stan rzeczy wypełnia znamiona bezskuteczności egzekucji w stosunku do spółki, o jakim mowa jest w art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej.

W wyroku z dnia 27 lutego 2007r. sygn. akt II FSK 304/06 NSA zauważył, że analiza treści art. 27 § 1 pkt 3 u.p.e.a. nie pozwala na stwierdzenie, że poprzez wskazanie podstawy prawnej obowiązku będącego przedmiotem egzekucji należy rozumieć wskazanie jednocześnie decyzji i aktu prawnego, na podstawie którego ową decyzję wydano. Skoro bowiem egzekwowany obowiązek wynikał z decyzji administracyjnej, za prawidłowe należały uznać stanowisko, że powołanie jako podstawy prawnej obowiązku, samej tylko decyzji, spełnia wymóg określony w art. 27 § 1 pkt 3 u.p.e.a.

4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach finansowych w opinii Biura Orzecznictwa

4.1. Zagadnienia wstępne

W sprawach finansowych, w roku 2007 r. aktywność uchwałodawcza Izby, omówiona w części pierwszej, oraz liczne pytania prawne Izby i wojewódzkich sądów administracyjnych kierowane do Trybunału Konstytucyjnego[35] i do ETS (WSA w Krakowie, w Białymstoku oraz we Wrocławiu[36]), wynikała z wątpliwości związanych z interpretacją przepisów prawa podatkowego. Niejasność przepisów prawa była przyczyną rozbieżności w orzecznictwie sądów pierwszej instancji, które pojawiały się nawet w jednym wydziale danego sądu.

[34] Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.
[35] Omówione w części drugiej pkt VI.
[36] Omówione w części drugiej pkt V.

4.2. Wpływ działalności uchwałodawczej Izby na eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie

4.2.1. *Interpretacje prawa podatkowego, zakres kontroli, tzw. milcząca interpretacja, użytkowanie wieczyste*. Przypomnieć należy, że w latach 2005–2006 zauważono rozbieżności w przedmiocie obowiązującej od 2005 r. instytucji tzw. wiążących interpretacji prawa podatkowego. Sporne były aspekty: jaki powinien być zakres kontroli sadowej (merytoryczny, czy tylko procesowy) oraz czy decyzja dyrektora izby skarbowej stanowi rozstrzygnięcie drugoinstancyjne, uprawniające do wniesienia skargi do sądu. Uchwała z dnia 8 stycznia 2007 r. sygn. akt I FPS 1/06 rozwiała te wątpliwości. Wyjaśniono w niej, że od rozstrzygnięcia dyrektora izby skarbowej w przedmiocie interpretacji przepisów prawa podatkowego można już wnosić skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego i że rozstrzygniecie to będzie podlegało pełnej kontroli sądu.

Przykładem orzeczeń zgodnych z poglądem uchwały w aspekcie procesowym są wyroki z dnia 22 lutego 2007 r. sygn. akt I FSK: 48/06 oraz 259/06. W pierwszym z tych wyroków stwierdzono, że zażalenie na postanowienie wydane w przedmiocie interpretacji podatkowej uruchamia postępowanie w II instancji i jako takie jest środkiem zaskarżenia w rozumieniu art. 52 § 1 p.p.s.a., natomiast w wyroku o sygn. akt I FSK 259/06 NSA podniósł, iż w sprawach o wiążące interpretacje dyrektor izby skarbowej wydaje jedną decyzję. Służy na nią skarga do sądu administracyjnego. Rozstrzygnięciem pierwszej instancji jest postanowienie naczelnika urzędu, zaś drugiej instancji rozstrzygnięcie dyrektora izby.

Jeśli chodzi o pełną kontrolę sądową wiążących interpretacji prawa podatkowego, a więc i merytoryczną, to przykładem orzeczeń będących konsekwencją uchwały o sygn. akt I FPS 1/06 w przedmiocie oceny podatkowych skutków uiszczenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów są wyroki: z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt I FSK 273/06 oraz z dnia 20 lutego 2007 r. sygn. akt I SA/Gd 1031/06. W pierwszym NSA stwierdził, że oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste stanowi dostawę towarów. Skoro czynność taka nastąpiła w przed dniem 1 maja 2004 r., to nie podlega ona ustawie o podatku od towarów i usług z 2004 r. Tym samym opłaty dotyczące czynności niepodlegającej opodatkowaniu nie mogą być objęte podatkiem od towarów i usług po wejściu w życie nowej regulacji prawnej. W drugim z wymienionych orzeczeń przytoczono w uzasadnieniu fragment ww. uchwały odpowiadający jej tezie nr 2 i recypowano ten pogląd prawny dotyczący opodatkowania podatkiem VAT takich opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

Stanowisko zawarte w ww. uchwale wywarło wpływ na ujednolicenie stanowisk sądów administracyjnych jeszcze w jednej kwestii, mianowicie co do przyjęcia tzw. „interpretacji milczącej". W wyroku z dnia 20 marca 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 3705/06 wyjaśniono, że przypadku, gdy w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wniosku podatnika o wydanie interpretacji naczelnik urzędu skarbowego nie wyda takiego postanowienia, przyjmuje się, że stanowisko przedstawione przez podatnika we wniosku jest prawidłowe. Sąd zauważył dodatkowo, że datą wydania postanowienia w sprawie interpretacji nie jest data wpisana na postanowieniu, ale data doręczenia tego postanowienia podatnikowi. Podobnie w wyroku z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt I SA/Łd 327/07 przyjęto, że organ podatkowy jest związany stanowiskiem podatnika wyrażonym we wniosku o udzielenie pisemnej interpretacji, jeżeli nie doręczy mu postanowienia interpretacyjnego w terminie trzech miesięcy

od złożenia wniosku. Na konieczność nie tylko sporządzenia, ale i doręczenia podatnikowi postanowienia w terminie trzech miesięcy od złożenia wniosku o interpretację zwrócono także uwagę w wyroku z dnia 5 lipca 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 636/07 podkreślając jednocześnie, że jeżeli organ sporządzi postanowienie, a nie zdąży go doręczyć przed upływem trzech miesięcy, to wiążące staje się stanowisko podatnika zawarte we wniosku. Na to, że przekroczenie trzymiesięcznego terminu skutkuje udzieleniem tzw. „milczącej interpretacji", zwracać uwagę ma także organ odwoławczy rozpatrujący zażalenie na spóźnione postanowienie interpretacyjne – tak orzeczono w wyrokach z dnia 3 sierpnia 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 729/07 oraz z dnia 7 sierpnia 2007 r. sygn. akt I SA/Gd 732/05.

4.2.2. *Nieodpłatne przekazanie na rzecz własnego przedsiębiorstwa*. Przyjęcie i odpowiednie wykorzystanie w praktyce orzeczniczej poglądu prawnego przedstawionego w uchwale nastąpiło także w zakresie nieodpłatnego przekazania towarów na rzecz przedsiębiorstwa. W uchwale z dnia 28 maja 2007 r. sygn. akt I FPS 5/06 NSA wyjaśnił, że świetle art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy o VAT z 2004 r. – w brzmieniu obowiązującym w okresie od dnia 1 maja 2004 r. do dnia 31 maja 2005 r. – przez dostawę towarów należało rozumieć również przekazanie przez podatnika bez wynagrodzenia towarów należących do jego przedsiębiorstwa na cele wiążące się z tym przedsiębiorstwem, jeżeli podatnikowi przysługiwało prawo do obniżenia podatku należnego o kwotę podatku naliczonego w związku z nabyciem tych towarów. Konsekwentnie do poglądu wyrażonego w uchwale sądy w wyrokach: z dnia 3 kwietnia 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 152/07, z dnia 17 sierpnia 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 984/07 oraz z dnia 25 września 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 811/07 przyjęły, iż nieodpłatne przekazanie towarów na cele związane z prowadzonym przez podatnika przedsiębiorstwem od dnia 1 czerwca 2005 r. nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT.

4.2.3. *Zapłata zaległości podatkowych, wygaśnięcie zobowiązania podatkowego, przedawnienie*. W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych zauważono rozbieżności także w kwestii oceny skutków prawnopodatkowych w przypadku zapłaty przez podatnika zaległości podatkowej. Zdaniem niektórych składów orzekających dobrowolna zapłata przez podatnika zaległości podatkowej powoduje wygaśniecie zobowiązania podatkowego, inne natomiast twierdziły, że nie zachodzi ten skutek prawny i może dojść do przedawnienia. WSA w Rzeszowie orzekał konsekwentnie, iż zapłata podatku w kwocie wynikającej z nieostatecznej decyzji wydanej przez organ I instancji nie jest zapłatą w rozumieniu art. 59 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej i w konsekwencji nie prowadzi do wygaśnięcia zobowiązania podatkowego, co oznacza, że zobowiązanie takie może wygasnąć poprzez upływ terminu przedawnienia (wyroki z dnia 7 sierpnia 2007 r. sygn. akt: I SA/Rz 444/07 i I SA/Rz 488/07). Niejednolicie wypowiadano się na ten temat również w piśmiennictwie podatkowym. W konsekwencji NSA podjął w dniu 8 października 2007 r. uchwałę sygn. akt I FPS 4/07 (ze zdaniem odrębnym), w której wyraził pogląd, iż zapłata zaległości podatkowej w podatku od towarów i usług powoduje wygaśnięcie zobowiązania podatkowego na podstawie art. 59 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym w 2002 r. także wówczas, gdy nastąpiła w wyniku wykonania nieostatecznej decyzji organu I instancji określającej wysokość zobowiązania podatkowego.

4.2.4. *W kwestii sprzedaży nieruchomości* część rozbieżności omówiono w części drugiej pkt I ppkt 2, gdzie podniesiono zagadnienie definicji działalności gospodarczej określonej w art. 15 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r. (wyroki z dnia: 26 stycznia 2007 r. sygn. akt

I SA/Wr 1688/06, 6 września 2006 r. sygn. akt I SA/Wr 1254/05, 15 stycznia 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 3885/06, z 22 lutego 2007 r. sygn. akt I SA/Ol 1/07 oraz wyroki z dnia: 9 marca 2006 r. sygn. akt I SA/Ol 10/06, 6 kwietnia 2006 r. sygn. akt I SA/Ol 112/06).

W podobnej sprawie, w wyroku z dnia 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt I FSK 603/06 przyjęto, że formalny status osoby dokonującej dostawy jako podatnika, nie stanowi przesłanki wystarczającej do przyjęcia, że osoba ta jest podatnikiem w odniesieniu do tej konkretnej czynności, a w konsekwencji do uznania, czy dana transakcja będzie podlegać opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Zdaniem NSA nie wystarczy, by daną czynność wykonywał podatnik prowadzący działalność gospodarczą i ze względu na tę działalność zarejestrowany był dla celów podatku od towarów i usług, bowiem VI Dyrektywa wyraźnie rozróżnia operacje realizowane przez podatnika na takie, które dokonuje on pod tytułem prywatnym oraz takie które dokonuje prowadząc działalność gospodarczą[37]. Zdaniem Sądu co do zasady działalność gospodarcza powinna być prowadzona stale. Przypadki, w których sporadycznie przeprowadzane transakcje mogą podlegać opodatkowaniu, są wymienione odrębnie w art. 4(3) VI Dyrektywy.

Należy spodziewać się wyeliminowania rozbieżności w tej kwestii po wyroku wydanym w składzie siedmiu sędziów NSA w dniu 29 października 2007 r. sygn. akt I FPS 3/07 omówionym w części pierwszej *Informacji.*

4.2.5. *Rozbieżności w kwestii dodatkowego zobowiązania podatkowego* odnosiły się do dopuszczalności stosowania dodatkowego zobowiązania podatkowego, o którym mowa w art. 109 ust. 4 ustawy o VAT z 2004 r. w świetle prawa wspólnotowego. W wyrokach z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt I SA/Rz 238/07 i z dnia 29 maja 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 159/07 odmówiono zastosowania przez sąd przepisów ustawy o VAT przewidujących dodatkowe zobowiązanie podatkowe, ponieważ jest niezgodne z prawem unijnym i nie może być stosowane w krajowym porządku prawnym, natomiast w wyrokach z dnia: 27 lipca 2006 r. sygn. akt I SA/Ol 248/06 WSA i 24 sierpnia 2006 r. sygn. akt I SA/Ol 321/06 uznano, że dodatkowe zobowiązanie podatkowe, określone w art. 109 ust. 4 ustawy o VAT z 2004 r., nie stanowi podatku, lecz sankcję administracyjną. W tej sprawie NSA przedstawił Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości pytanie prejudycjalne (sygn. akt I FSK 1062/06).

4.2.6. *Nieodpłatne przekazanie na rzecz własnego przedsiębiorstwa*. Konsekwentnie do poglądu przyjętego w uchwale z dnia 28 maja 2007 r. sygn. akt I FPS 5/06, w wyrokach z dnia: 3 kwietnia 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 152/07, 17 sierpnia 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 984/07 oraz 25 września 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 811/07 sądy przyjęły, że nieodpłatne przekazanie towarów na cele związane z prowadzonym przez podatnika przedsiębiorstwem od dnia 1 czerwca 2005 r. nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT.

4.2.7. W kwestii, w jakiej dacie funkcjonariusz Policji, otrzymujący pomoc finansową na cele mieszkaniowe na podstawie art. 94 ust. 1 ustawy o Policji, uzyskuje przychód w rozumieniu art. 11 ust. 1 u.p.d.o.f. w sprawie o sygn. akt II FPS 3/07 zauważono, że we wcześniejszym orzecznictwie sądów administracyjnych istniała rozbieżność, ale przeważał pogląd, iż pomoc mieszkaniowa dla policjantów jest opodatkowana na zasadach ogólnych, jako wypłata ze

[37] Jako przykład przywołano wyrok ETS z 4 października 1995r. C–291/92 *Finanzamt Uelzen vs Dieter Armbrecht*, dotyczący sprzedaży przez hotelarza zespołu nieruchomości obejmującego hotel oraz mieszkanie hotelarza, które stanowiło jego własność prywatną.

stosunku służbowego (sprawy o sygn. akt: III SA 3011/99, I SA/Bd 311/05, SA/Rz 447/00). Za takim rozumieniem omawianego art. 94 ust. 1 ustawy o Policji przemawia także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2004 r. sygn. akt K 7/04. Odnotowano również odmienną interpretację omawianego przepisu, iż pomoc finansowa udzielona policjantowi na cele mieszkaniowe stała się świadczeniem bezzwrotnym, a więc stanowiącym przychód podatnika, w dacie jej umorzenia (wyrok z dnia 24 listopada 2006 r. sygn. akt II FSK 1384/05). Obecnie należy spodziewać się ujednolicenia orzecznictwa sądów administracyjnych, gdyż NSA w wyroku w składzie siedmiu sędziów z dnia 10 grudnia 2007 r. sygn. akt II FPS 3/07 stwierdził, iż otrzymana przez skarżącego w 1996 r. pomoc finansowa nie podlegała, co do zasady zwrotowi. Zatem nie sposób na gruncie art. 11 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 1 u.p.d.o.f. świadczenie to traktować jako przychód podatników w 2004 r. – przychód ten powstał w roku otrzymania wskazanej pomocy. Przepisy zarządzenia MSW z dnia 19 marca 1993 r. nie mogą przesądzać o tym, czy wskazana pomoc finansowa jest zwrotna. Tym samym nie mogą one także wpływać w żadnej sposób na ustalenie daty powstania przychodu podatkowego.

4.2.8. *Podatnik VAT, organ władzy publicznej, status niepodatnika, opłaty pobierane przez jednostki budżetowe gminy, zezwolenie na zajęcie pasa drogowego, parkowanie pojazdów, opłaty za użytkowanie wieczyste*. W orzecznictwie odnoszono się do oceny statusu jednostki budżetowej gminy wykonującej zadania w imieniu gminy – czy taka jednostka jest podatnikiem VAT. Zdaniem składów orzekających WSA w Gdańsku (wyroki z dnia 29 stycznia 2007 r. sygn. akt I SA/Gd 688/06 i I SA/Gd 689/06) wykonywanie czynności polegających na wydawaniu decyzji administracyjnych zawierających zezwolenia na zajęcie pasa drogowego i ustalających związane z tym opłaty, dają podstawy do uznania, iż w tym zakresie jest on urzędem obsługującym organ władzy publicznej realizującym zadania nałożone odrębnymi przepisami prawa w rozumieniu art.15 ust. 6 ustawy o VAT z 2004 r. Wskazał przy tym na orzecznictwo ETS[38]. Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z 6 lutego 2007 r. sygn. akt I FSK 273/06, w którym wyjaśnił, że bez względu na sposób powstania użytkowania wieczystego (z mocy prawa, potwierdzony deklaratoryjną decyzją właściwego organu administracji publicznej, czy też w drodze umowy zawartej przez *statio fisci* lub *statio communi* reprezentującej Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego z użytkownikiem wieczystym) obowiązek płacenia opłaty obciąża użytkownika wieczystego. Opłaty te są zobowiązaniami cywilnoprawnymi uiszczanymi bez wezwania na rzecz właściciela gruntu, a do ich zmiany mają zastosowanie zasady cywilnoprawne.

Z kolei w wyroku z dnia 27 lutego 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 4312/06 WSA w Warszawie podniósł, że kryterium decydującym o uznaniu organu (urzędu) władzy publicznej za

[38] Sprawa: *Komisja przeciw Holandii* 235/85, 1987 ECR 1471), w której Trybunał uznał, że analiza przepisu artykułu 4 ust. 5 VI Dyrektywy prowadzi do wniosku, iż w celu skorzystania przez organ publiczny ze statusu „niepodatnika" konieczne jest spełnienie przez niego dwóch kumulatywnych warunków. Czynności – co do zasady podlegające opodatkowaniu VAT – muszą być wykonywane przez podmiot prawa publicznego. Ponadto czynności te muszą być wykonywane w ramach sprawowanego przez niego władztwa publicznego. Jest to o tyle istotne, iż poprzez wskazany powyżej przepis VI Dyrektywy ustawodawca europejski wprowadził istotny wyjątek od zasady powszechności opodatkowania podatkiem od wartości dodanej. Odwołał się także do orzeczeń ETS: tj. wyroku z września 2000 r., sygnatura C–260/98 w sprawie: *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republika Grecka* oraz do wyroku z grudnia 2000 r. (sygn. C–446/98) w sprawie: *Fazenda Pública przeciwko Câmara Municipal do Porto*.

podatnika podatku od towarów i usług stanowi zachowywanie się nie jak organ władzy, lecz jak podmiot gospodarczy (przedsiębiorca) w stosunku do określonych transakcji lub czynności. Szczególnie jest to uzasadnione w tych przypadkach, gdzie identyczne lub bardzo zbliżone czynności bądź transakcje mogą być dokonywane przez podmioty prywatne (np. przedsiębiorców).

Odnotować należy także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 czerwca 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 1237/06, w którym Sąd wskazał, że podmiotowość podatkową należy wywodzić wyłącznie z ustaw podatkowych. Podatnikiem VAT w zakresie czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych (art. 15 ust. 6 ustawy VAT z 2004 r.) jest z racji posiadanych cech podatnika (art. 15 ust. 1 ustawy) – gmina, i to niezależnie od tego, czy ze względów organizacyjnych i technicznych czynności opodatkowanych VAT dokonuje ustawowo reprezentujący gminę organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), czy upoważnieni do tego pracownicy urzędu gminy. Sąd skonstatował, że na gruncie podatku VAT nie wystąpią sytuacje, w których podatnikiem będzie urząd gminy. W opinii Sądu, pomimo literalnego brzmienia art. 15 ust. 6 ustawy o VAT, w którym obok organów władzy publicznej wymieniono też urzędy obsługujące te organy – co sugerować by mogło, że oba te podmioty mogą być podatnikami VAT, o statusie podatnika VAT decydują w tym przypadku łącznie kryteria określone w art. 15 ust 1 i ust. 6 ustawy o VAT. Ich zestawienie natomiast eliminuje z grona podatników VAT urzędy obsługujące jednostki samorządu terytorialnego, w tym urzędy gmin. Sąd podzielił stanowisko, iż podatnikiem podatku VAT w stosunku do całej opodatkowanej VAT działalności gminy (również tej realizowanej przez urząd) powinna być wyłącznie gmina, w żadnym zaś przypadku urząd gminy.

4.3. Wywołujące rozbieżności normy prawa materialnego

4.3.1. Rozbieżności w orzecznictwie wywołało stosowanie instytucji dodatkowego zobowiązania podatkowego. Wskutek rozbieżnych stanowisk wojewódzkich sądów administracyjnych w tej kwestii NSA skierował do ETS pytanie prejudycjalne, omówione w rozdziale V.

4.3.2. W kwestii uwolnienia się członka zarządu spółki z o.o. od odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki w sprawie sygn. akt I SA/Gd 45/07 dokonując wykładni art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej stwierdzono, że dla uwolnienia się członka zarządu spółki z o.o. od odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki wystarczające jest złożenie wniosku o restrukturyzację zobowiązań podatkowych spółki. Natomiast w sprawie o sygn. akt I SA/Gd 508/07 uznano, że takie rozumienie art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej musiałoby prowadzić do uznania za przesłankę egzoneracyjną, także zgłoszenie innych wniosków zmierzających do poprawy finansowej kondycji spółki, np. wniosku o umorzenie zaległości podatkowych, o rozłożenie zaległości na raty, odroczenie spłaty zobowiązań podatkowych. W ocenie składu orzekającego w ww. sprawie przesłanką egzoneracyjną jest jedynie wszczęcie postępowania obejmującego całość zobowiązań podmiotu gospodarczego, a nie jedynie jakiegoś jej wycinka, jak miało to miejsce w postępowaniu restrukturyzacyjnym. W obowiązującym stanie prawnym warunek taki spełnia jedynie postępowanie układowe i dlatego tylko postępowanie układowe zostało wprost wymienione w art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej.

4.3.3. *Podatnik VAT, działalność gospodarcza, syndyk, nadzorca sądowy, zarządca, likwidator, adwokat, biegły sądowy*. Istotne znaczenie miały orzeczenia, które rozstrzygały o opodatkowaniu syndyka masy upadłości, nadzorcy sądowego, zarządcy, likwidatora, adwokata oraz biegłego. Sporne opodatkowanie podatkiem VAT czynności ww. podmiotów. Wyrok z dnia 20 lutego 2007 r. sygn. akt I FSK 1190/05, odnoszący się do tego zagadnienia, omówiono w pkt I ppkt 3. Za opodatkowaniem podatkiem VAT wynagrodzenia z tytułu czynności wykonywanych przez syndyka, jako działalności usługodawczej opowiedziano się w wyrokach z dnia: 17 stycznia 2007 r. sygn. akt I SA/Lu 771/06, 20 lipca 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 129/07 oraz 26 września 2007 r. sygn. akt I SA/Bk 372/07. W tym ostatnim wyroku skład orzekający uznał, że działalność likwidatora nie jest objęta hipotezą art. 15 ust. 3 pkt 3 tej ustawy. Podkreślił, że poprzez ustanowienie likwidatora spółki przez sąd następuje powierzenie likwidatorowi przeprowadzenia czynności likwidacyjnych w spółce z o.o. Powyższe nie oznacza jednak, iż między sądem a likwidatorem powstaje tego rodzaju stosunek prawny, którego następstwem staje się odpowiedzialność zlecającego (powierzającego) wykonanie czynności likwidacyjnych wobec osób trzecich. Dlatego likwidator (tak samo jak syndyk) z tytułu swoich działań jest podatnikiem VAT.

W wyroku z dnia 20 lutego 2007 r. sygn. akt I FSK 1220/05 rozstrzygnięta została analogiczna kwestia, tym razem w stosunku do adwokata. Skład orzekający stwierdził, że adwokat wykonujący w postępowaniu sądowym czynności z urzędu nie korzysta z wyłączenia określonego przepisem art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy o VAT z 2004 r. i w konsekwencji posiada w tym zakresie status podatnika podatku od towarów i usług. Do takich wniosków doszedł też NSA w wyroku z dnia 2 października 2007 r. sygn. akt I FSK 1265/07, w którym zaznaczył, iż pomoc prawna świadczona przez adwokata z urzędu nie spełnia żadnej z przesłanek podporządkowania organizacyjnego sądowi, który ją zlecił – stanowi ona więc działalność gospodarczą w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o VAT z 2004 r. i dlatego adwokat z tytułu takich czynności jest podatnikiem VAT. Podobnie orzekł WSA w Lublinie w wyroku z dnia 31 stycznia 2007 r. sygn. akt I SA/Lu 775/06.

Biegły sądowy, wydając opinie na zlecenie sądu, na podstawie właściwych przepisów, nie prowadzi w tym zakresie samodzielnie wykonywanej działalności gospodarczej i nie jest z tego tytułu podatnikiem podatku VAT w rozumieniu art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 3 pkt 3 ustawy o VAT z 2004 r. (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt I SA/Bd 111/07). Podobnie orzekł WSA w Rzeszowie w wyrokach z dnia 26 lutego 2007 r. sygn. akt I SA/Rz 723/06, z dnia 27 lutego 2007 r. sygn. akt I SA/Rz 38/07, z dnia 5 marca 2007 r. sygn. akt I SA/Rz 20/07, z dnia 5 marca 2007 r. sygn. akt I SA/Rz 21/07, z dnia 19 lipca 2007 r. sygn. akt I SA/Rz 411/07.

Inaczej orzekł WSA w Gorzowie Wielkopolskim, który w wyroku z dnia 17 kwietnia 2007 r. sygn. akt SA/Go 1270/06 przyjął, że biegły sądowy działający na zlecenie organu procesowego jest w zakresie wykonywanych czynności podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą w świetle ustawy o VAT z 2004 r. i w związku z tym jest podatnikiem tego podatku. Tak orzekł też WSA w Białymstoku, który w wyroku z dnia 23 stycznia 2007 r. sygn. akt I SA/Bk 425/06 podniósł, że sam fakt sporządzenia przez biegłego opinii na polecenie organu procesowego nie przenosi na ten organ i jednocześnie nie wyłącza odpowiedzialności samego biegłego za skutki podjętych działań. Identyczne stanowisko zajęły składy orzekające w wyrokach: z dnia 21 marca 2007 r. sygn. akt I SA/Bk 79/07, z dnia 4 kwietnia

2007 r. sygn. akt I SA/Bk 456/06 i z dnia 11 maja 2007 r. sygn. akt I SA/Bk 185/07. Jako podatnika VAT potraktował biegłego również WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 20 lutego 2007 r. sygn. akt I SA/Gd 484/06, zwracając uwagę, że zlecenie wykonania opinii nie rodzi jakiejkolwiek więzi kreującej stosunek prawny, nie wprowadza też jakiegokolwiek podporządkowania i zależności biegłego od zlecającego sądu, a przede wszystkim nie statuuje odpowiedzialności zlecającego sądu (czy też innego organy) za wykonaną przez biegłego pracę. WSA w Lublinie w wyroku z dnia 7 marca 2007 r. sygn. akt I SA/Lu 75/07 uznał, że czynności biegłego związane ze świadczeniem usług rzeczoznawstwa nie korzystają ze zwolnień podmiotowych na podstawie art. 113 ust. 1 i ust. 9 ustawy o VAT.

Także na tle stosowania przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zarysowała się w kontekście działalności biegłych sądowych rozbieżność poglądów w WSA w Warszawie. Odmienność poglądów składów orzekających dotyczyła oceny podatkowoporawnej należności wypłacanych biegłym sądowym. Zasadniczo są one traktowane jako przychód z działalności wykonywanej osobiście (art. 10 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 13 pkt 6 u.p.d.o.f.). Niekiedy jednak biegli wykonują zawód w formie pozarolniczej działalności gospodarczej i do celów sporządzania opinii na potrzeby postępowania sądowego korzystają np. z pomocy zatrudnianych pracowników. Zdaniem ww., należności otrzymane z tytułu udziału w postępowaniu sądowym jako biegli powinny być opodatkowane na takich zasadach, jak przychody z działalności gospodarczej (art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f.). W wyroku z dnia 15 lutego 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 1300/06 stwierdzono, że działalność biegłego, to działalność wynikająca jedynie z osobistych kwalifikacji i innych predyspozycji, które dają rękojmię należytego wykonywania obowiązków. Natomiast w wyroku z dnia 1 czerwca 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 4304/06 wyrażono pogląd, że wykonywanie działalności gospodarczej wyklucza osiąganie przychodów z tytułu działalności wykonywanej osobiście w sytuacji, gdy przychód jest osiągany w ramach zorganizowanej, powtarzalnej działalności. Ponieważ od obu tych wyroków wniesiono skargi kasacyjne, wątpliwości związane z tym problemem rozstrzygnąć będą mogły orzeczenia NSA.

4.3.4. W kwestii ulgi przewidzianej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc regionalną na wspieranie nowych inwestycji lub tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją[39] powstały rozbieżności w orzecznictwie w przedmiocie skarg na decyzje o umorzeniu postępowania podatkowego. W sprawach o sygn. akt I SA/Ol 261/07–263/07 przyjęto, że zgodnie z § 12 ww. rozporządzenia pomoc regionalna, na warunkach określonych w rozporządzeniu, może być udzielana do dnia 31 grudnia 2006 r., a po tej dacie postępowania dotyczące pomocy regionalnej, udzielanej na warunkach ustanowionych w rozporządzeniu, stawały się bezprzedmiotowe, co uzasadniało ich umorzenie, natomiast w sprawach o sygn. akt I SA/Ol 235/07–236/07 uznano, że termin określony § 12 rozporządzenia ma charakter przesłanki materialnoprawnej i jego upływ nie stanowi o braku przedmiotu sprawy. Okoliczność ta powinna być oceniana jako przesłanka ewentualnej odmowy przyznania ulgi, a nie bezprzedmiotowości wniosku.

[39] Dz. U. Nr 108, poz. 738.

4.3.5. W kwestii opodatkowania po 1 maja 2004 roku sprzedaży samochodów osobowych przed ich pierwszą rejestracją w kraju w kilku sprawach uznano, że podatek, o którym mowa w art. 80 ust. 2 pkt 1 ustawy z 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym[40] nakładany na każdym etapie obrotu samochodami używanymi, które nie są zarejestrowane w Polsce, przybiera charakter niedozwolonego podatku obrotowego, o którym mowa w art. 33 VI Dyrektywy i jest niezgodny z art. 33(1) VI Dyrektywy (wyroki z dnia: 6 lutego 2007 r. sygn. akt I SA/Bk 406/06, 28 marca 2007 r. sygn. akt I SA/Bk 122/07, 8 maja 2007 r. sygn. akt I SA/Bk 426/06, 15 maja 2007 r. sygn. akt I SA/Bk 209/07 i sygn. akt I SA/Bk 123/07). Natomiast w sprawie o sygn. I SA/Bk 121/07 sąd postanowieniem z dnia 27 czerwca 2007 r. skierował pytanie prejudycjalne do ETS.

4.3.6. *Kara porządkowa, pełnomocnik strony*. Rozbieżność w orzecznictwie ujawniła się także na tle spraw w przedmiocie wymierzenia podatnikowi kary porządkowej w trybie art. 262 Ordynacji podatkowej. W sprawie o sygn. akt I SA/Gd 548/07 uznano, że jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, to wezwanie do osobistego stwierdzenia w celu dostarczenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów winno być skierowane do pełnomocnika, a nie bezpośrednio do strony. Organ podatkowy kierując się koniecznością wyjaśnienia stanu faktycznego w prowadzonym postępowaniu podatkowym w przedmiocie przychodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nie ujawnionych korzystając z uprawnienia określonego w art. 155 Ordynacji podatkowej może wezwać po raz kolejny skarżącego do osobistego stawiennictwa celem przedłożenia księgi przychodów i rozchodów oraz ewidencji środków trwałych, a niewykonywanie przez skarżącego obowiązku nałożonego w wezwaniu uzasadnia nałożenie na niego kary porządkowej przewidzianej w art. 262 § 1 Ordynacji podatkowej. Natomiast w sprawach: sygn. akt I SA/Gd 633/06 oraz I SA/Gd 634/06 uznano, że kierowane do strony postępowania wezwania do okazania dokumentów związanych z prowadzoną przez stronę działalnością gospodarczą, w przypadku niewykonywania tego wezwania, nie powinno skutkować nałożeniem kary porządkowej. Ponadto stwierdzono, że choć istotnie do odebrania wezwania pozostaje uprawniony ustanowiony przez stronę pełnomocnik, to tego rodzaju wezwanie powinno być każdorazowo kierowane do strony, ponieważ to strona, a nie jej pełnomocnik powinna być zobowiązana do złożenia żądanych dowodów.

4.3.7. W kwestii bezpośredniego stosowania postanowień dyrektywy w wyroku z dnia 17 sierpnia 2007 r. sygn. III SA/Wa 1039/07 przyjęto, nawet jeśli dyrektywa nie została implementowana do polskiego porządku prawnego, to podatnik mógł powoływać się na zwolnienie z podatku wynikające z samej dyrektywy. W wyroku z dnia 31 sierpnia 2007 r. sygn. III SA/Wa 4330/06 uznano, że przepisy unijne niewdrożone do polskiego prawa można stosować bezpośrednio. Jeśli regulacje zawarte w dyrektywie są sformułowane w sposób kompletny i precyzyjny, to organy skarbowe powinny je brać pod uwagę. Natomiast w wyroku z dnia 25 września 2007 r. sygn. III SA/Wa 811/07 stwierdzono, że zakres obowiązku podatkowego musi jednoznacznie wynikać z przepisów polskiej ustawy i nie można wywodzić go z samych zasad VI Dyrektywy.

[40] Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.

4.3.8. W kwestii możliwości odliczenie podatku VAT w wyroku z dnia 21 sierpnia 2007 r. sygn. akt I FSK 1256/06 stwierdzono, że firma, która kupiła licencję i zapłaciła podatek VAT, mogła go jednak odliczyć i nie zmienia tego fakt, że transakcja nie powinna być opodatkowana. Podobnie przyjęto w wyroku z dnia 13 lipca 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 3630/06 zwracając uwagę, że inwestycja w infrastrukturze (rondo) związana z budową centrum handlowego stanowi nieodpłatne świadczenie usług przez spółkę na rzecz gminy. Jest to czynność niepodlegająca opodatkowaniu podatkiem VAT, ale podatnikowi przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług związanych z tymi usługami. Natomiast w wyroku z dnia 14 lutego 2007 r. sygn. akt I SA/Łd 1886/06 przyjęto, że jeśli faktura została wystawiona mimo braku takiego obowiązku, to wystawca jest zobowiązany do zapłaty wykazanego na niej podatku od towarów i usług, jednakże adresat tej faktury (nabywca towaru bądź usługi) nie jest uprawniony do odliczenia tego podatku.

4.3.9. *Nabycie spadku, zwolnienie podatkowe.* WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 3 grudnia 2007 r. sygn. akt I SA/Bd 658/07 uznał, że zwolnienie od podatku od spadku określone w art. 4a ustawy o podatku od spadków i darowizn stosuje się także do spadków nabywanych po 12 maja 2006 r., o czym przesądza art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn. Z kolei według WSA w Warszawie orzekającego wyrokiem z dnia 29 stycznia 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 1675/07, wejście w życie art. 4a ustawy od spadków i darowizn z dniem 1 stycznia 2007 r. wyklucza możliwość stosowania tego zwolnienia do spadku nabytego przed 1 stycznia 2007 r.

4.3.10. *Właściwość organów podatkowych, egzekucja świadczeń pieniężnych, duże urzędy skarbowe, podatek od nieruchomości*. Rozbieżności powstały na tle interpretacji przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w związku z ustawą o urzędach i izbach skarbowych. Dotyczą one określenia urzędu skarbowego właściwego do prowadzenia egzekucji od tzw. „dużego podatnika" należności z tytułu podatku od nieruchomości, gdy wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym (należności „obce"). Większość wojewódzkich sądów administracyjnych uwzględniało skargi podatników – wyroki: WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 4240/06, z dnia 21 marca 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 4294/06, z 21 marca 2007 r. sygn. akt III SA/Wa 4295/06 oraz wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2007 r. sygn. akt I SA/Po 84/07., WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 6 marca 2007 r. sygn. akt I SA/Go 585/06 – uznając, że skoro zobowiązany podmiot jest podatnikiem zaliczonym do kategorii, o której mowa w art. 5 ust. 9b ustawy o urzędach i izbach skarbowych, to właściwym dla niego ze względu na siedzibę naczelnikiem urzędu skarbowego jest naczelnik tzw. dużego urzędu skarbowego i właściwość ta obejmuje wszystkie zadania, o których mowa w art. 5 ust. 6 ww. ustawy. Natomiast WSA w Poznaniu wyrokiem z 11 stycznia 2007 r. sygn. akt I SA/Po 984/06 oddalił skargę, stojąc na stanowisku, że w postępowaniu egzekucyjnym nie występuje pojęcie podatnika, a jedynie zobowiązanego, dlatego też odrębna właściwość naczelników tzw. dużych urzędów skarbowych dotyczy kompetencji do prowadzenia egzekucji wyłącznie w zakresie należności, co do których te urzędy są właściwe do prowadzenia spraw podatkowych. Natomiast naczelnicy ci nie są właściwi – co do zasady – do prowadzenia egzekucji na rzecz tzw. obcych wierzycieli.

4.3.11. Wspomnieć należy o orzeczeniach odnoszących się do zgodności z VI Dyrektywą przepisów prawa krajowego w zakresie odliczeń podatku naliczonego zawartego w zakupie paliwa. WSA w Krakowie wystąpił z pytaniem prejudycjalnym do ETS (postanowienie z dnia 17 maja 2007 r. sygn. akt I SA/Kr 603/06)[41]. WSA we Wrocławiu uznał, że art. 88 ust. 1 pkt 3, w zw. z art. 86 ust. 3 i 5 ustawy o ustawy o VAT z 2004 r. sprzeciwia się celowi, jak i treści VI Dyrektywy, a zwłaszcza jej art. 17 ust. 6, w zw. z art. 17 ust. 2. Niezgodność będzie dotyczyć tych sytuacji, w jakich rozszerzono zakres ograniczenia rzeczywiście stosowanego przed wejściem w życie VI Dyrektywy do polskiego porządku prawnego, a przewidzianego w art. 25 ust. 1 pkt 3a ustawy o VAT z 1993 r. w zakresie podatku naliczonego przy zakupie paliw silnikowych, oleju napędowego oraz gazu, wykorzystywanych do napędu samochodów osobowych i innych pojazdów samochodowych[42] (wyrok z dnia 4 kwietnia 2007 r. sygn. akt I SA/Wr 1852/06). Do tego wyroku odwołał się WSA w Warszawie, który rozstrzygnął spór dotyczący odliczenia podatku naliczonego zawartego w cenie oleju napędowego. Skład orzekający opowiedział się za stanowiskiem, że jeżeli podatnik wykorzystywał po 1 maja 2004 r. na potrzeby czynności opodatkowanych samochód zarejestrowany przed tym dniem jako samochód ciężarowy, którego eksploatacja umożliwiała na podstawie przepisów ustawy o VAT z 1993 r. odliczanie podatku naliczonego wynikającego między innymi z faktur dokumentujących zakupy oleju napędowego, to po 1 maja 2004 r. podatnikowi przysługuje prawo do odliczenia podatku naliczonego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do napędu samochodu, który nie spełnia warunków przewidzianych w art. 86 ust. 3 i 5 ustawy o VAT. Wykładni art. 88 ust. 1 pkt 3 ustawy o VAT należy dokonywać w taki sposób, aby w procesie stosowania prawa wykluczać możliwość wprowadzenia ograniczeń naruszających zasadę neutralności VAT, jeżeli ograniczenia takie nie istniały w krajowym porządku prawnym przed wstąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (wyrok z dnia 20 czerwca 2007 r. sygn. VIII SA/Wa 324/07)[43].

[41] Omówienie w pkt V.

[42] Sąd odwołał się do *Opinii rzecznika generalnego Golhoeda z dnia 10 października 2002 r. w sprawie C–155/01 Cookies Word VeltriebsgmbH*, gdzie jednoznacznie wskazano, że specyficzny wyjątek zawarty w akapicie drugim art. 17 ust. 6 ma służyć jako klauzula stałości, a zatem wyraźnie nie ma na celu nadania nowemu państwu członkowskiemu uprawnień do zmiany ustawodawstwa krajowego w momencie akcesji, a w ten sposób oddalenia się od *acquis communautaire*.

[43] Utrzymując w mocy pewne ograniczenia dotyczące zasad towarzyszących odliczaniu podatku naliczonego zgodnie z art. 17 ust. 6 VI Dyrektywy Rady, państwo członkowskie nie może rozszerzać zakresu ograniczeń rzeczywiście stosowanych przed dniem wejścia do krajowego systemu prawnego przepisów I i VI Dyrektywy Rady.

II. Izba Gospodarcza

1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Gospodarczej

Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2007 r.

Pozostało z poprzedniego okresu	Wpływ	łącznie do załatwienia	Załatwiono	% do ogółu	Pozostało na okres następny
2 193	1 701	3 894	2 840	73	1 054

W 2007 r. do Izby Gospodarczej NSA wpłynęło 1701 skarg kasacyjnych wniesionych przez: w większości przez osoby prawne – 1281, osoby fizyczne – 415 i prokuratora – 5.

W rozpoznanych w 2007 r. w Izbie Gospodarczej NSA sprawach udział wzięło 760 pełnomocników administracji państwowej, 146 adwokatów i 568 radców prawnych jako pełnomocników skarżących i uczestników postępowania, 50 rzeczników patentowych i 3 prokuratorów.

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Ocenę orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby Gospodarczej, formułowaną na podstawie spraw rozpatrywanych w Izbie Gospodarczej, wypada rozpocząć od stwierdzenia na temat ogólnego poziomu tegoż orzecznictwa. Daje się w tym względzie zauważyć stałą poprawę. Trzeba podkreślić, że w dużej mierze jest ona warunkowana stabilnością i jednolitością orzecznictwa NSA.

W ramach wykonywania przez Izbę Gospodarczą funkcji orzeczniczych i na podstawie orzeczeń wydawanych w tej Izbie można poczynić następujące uwagi uogólniające, dotyczące orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych:

W zakresie spraw celnych wątpliwości i rozbieżności interpretacyjne pojawiają się szczególnie w sprawach tzw. celno – podatkowych, w których organ celny w ramach jednej decyzji rozstrzyga w istocie dwie, powiązane ze sobą sprawy administracyjne: celną i podatkową. Poza wcześniej ujawnionymi już problemami, dotyczącymi pobierania wpisu sądowego od skargi, czy np. możliwości występowania przed sądem, w charakterze pełnomocnika, doradcy podatkowego, pojawiły się nowe sporne kwestie. Rozbieżności powstają na tle traktowania przez sąd skarg na takie decyzje celno – podatkowe, które zostały sformułowane nieprecyzyjnie, co do tego, czy przedmiotem skargi są oba rozstrzygnięcia zawarte w decyzji, czy też tylko jedno z nich (np. podatkowe). Nawet jeżeli skarżący ogranicza się do zaskarżenia np. części podatkowej decyzji, sądy często rozpatrują i orzekają co do obu rozstrzygnięć zawartych w decyzji nie zwracając uwagi na zakres skargi, bądź uzasadniając swoje stanowisko zasadą niezwiązania granicami skargi, określoną w art. 134

§ 1 p.p.s.a. Sądy kontrolują tak rozstrzygnięcie celne, jak i podatkowe również w sytuacji, gdy strona skarży wpierw jedno z tych rozstrzygnięć, zaś dopiero później, po upływie terminu do wniesienia skargi „rozszerza" skargę na drugie rozstrzygnięcie. Odnośnie do tych spraw orzecznictwo NSA nie było jednolite. Wyjaśnienie tych spornych kwestii na naradzie sędziów Izby Gospodarczej i przyjęcie przez Izbę jednolitego stanowiska w orzeczeniach kasacyjnych wpłynie pozytywnie na ujednolicenie orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w tych sprawach.

W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach celnych, z zakresu klasyfikacji towarowej, w których istotną rolę odgrywają ustalenia faktyczne dotyczące rodzaju i przeznaczenia towaru w dalszym ciągu daje się zauważyć odstępstwa od ogólnie akceptowanych przez sądy reguł traktowania dokumentu urzędowego jako dowodu, czy dopuszczalności dowodu z biegłego.

Z orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych można wnioskować, że mają niekiedy spore trudności z oceną interesu prawnego, legitymującego do występowania w sprawie w charakterze strony. Szczególnie jest to widoczne w sprawach z zakresu własności przemysłowej oraz w sprawach koncesyjnych z zakresu prawa geologicznego i górniczego.

Inny problem widoczny w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczy identyfikowania organu podejmującego decyzję administracyjną. Trudności pojawiają się w przypadku podmiotów – osób prawnych, wykonujących funkcje organu administracji publicznej oraz osób prawnych działających przez swoje organy. Prawo publiczne przyznaje nieraz przymiot organu administracji publicznej osobie prawnej, a nie reprezentującemu ją organowi. Stąd bardzo często same organy, a w ślad za tym sądy traktują jako organy administracji publicznej działające w ich imieniu organy osoby prawnej, a nie samą osobę prawną.

Warto również zwrócić uwagę na rozbieżności w zakresie decydowania o rodzaju wpisu pobieranego od skargi (stały, czy stosunkowy). Występują one w szczególności w sprawach dotyczących należności pieniężnych w sposób pośredni. W sprawach o różnego rodzaju dopłaty dla rolników, wniosek o przyznanie dopłaty co do zasady, nie określa wysokości żądanego świadczenia. Przepisy prawne przewidują dość złożone metody wyliczenia dopłaty i dlatego wnioskodawca zdaje się w tym zakresie na organ rozpatrujący sprawę. Sygnalizowany problem wiąże się np. ze skargami na decyzje odmawiające przyznania dopłaty. Z jednej bowiem strony można przyjąć, że przedmiotem zaskarżenia jest należność pieniężna w rozumieniu art. 231 p.p.s.a. Z drugiej zaś ta należność, której żąda wnioskodawca i skarżący, nie została w sprawie kwotowo określona. W orzecznictwie NSA zdaje się przeważać pogląd, że nie we wszystkich sprawach, które mogą w jakimś stopniu dotyczyć należności pieniężnych należy pobierać wpis stosunkowy. Wpis stosunkowy należałoby pobierać od skarg w sprawach, w których zaskarżona decyzja dotyczy bezpośrednio należności pieniężnej. Podobne wątpliwości pojawiają się w sprawach, które mają za przedmiot należność pieniężną, ale przedmiotem skargi jest rozstrzygnięcie procesowe (np. o odrzuceniu wniosku o przyznanie dopłaty, o niedopuszczalności odwołania).

W dalszym ciągu trudno o osiągnięcie jednolitości orzecznictwa w sprawach o udzielenie prawa pomocy. Dzieje się tak zapewne dlatego, że rozstrzygnięcia w takich sprawach mają charakter bardzo indywidualny. Są przede wszystkim zależne od oceny konkretnych okoliczności faktycznych, dotyczących możliwości finansowych wnioskodawcy. W orzecz-

nictwie wojewódzkich sądów administracyjnych daje się jednak nadal zauważyć tendencja do formułowania dość rygorystycznych ocen w kwestii możliwości poniesienia przez stronę kosztów sądowych. Ponadto za wadę wielu rozstrzygnięć o odmowie przyznania prawa pomocy można uznać brak wszechstronnego i wyczerpującego rozważenia wszystkich okoliczności faktycznych, stanowiących podstawę takiego rozstrzygnięcia.

Wskazane wyżej zagadnienia będą przedmiotem narad Izby.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby

3.1. Zagadnienia ogólne

Zgodnie z art. 39 § 3 p.u.s.a. Izba Gospodarcza sprawuje, w granicach i w trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach: działalności gospodarczej, ochrony własności przemysłowej, budżetu, dewizowych, papierów wartościowych, bankowości, ubezpieczeniowych, ceł, cen, stawek taryfowych oraz opłat, z wyjątkiem opłat z zakresu ochrony środowiska.

3.2. Prawo celne

3.2.1. W orzecznictwie NSA w *sprawach celnych* rozpoznanych w 2007 r. znaczną grupę stanowiły te, w których skargi kasacyjne wnoszone były od wyroków wydanych po rozpoznaniu skarg na decyzje uznające zgłoszenie celne za nieprawidłowe i określające podatek od towarów i usług. W sprawach tych NSA wyrażał pogląd, że decyzja organu celnego uznająca zgłoszenie celne za nieprawidłowe oraz określająca kwotę podatku od towarów i usług zawiera rozstrzygnięcia w dwóch odrębnych sprawach, celnej i podatkowej w znaczeniu materialnym. Sprawa celna dotyczy uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe i określenia nowej, zmienionej wartości celnej sprowadzonych towarów, natomiast sprawa podatkowa dotyczy rozstrzygnięcia o podatku VAT. NSA uznawał, że sprawy te są wprawdzie ze sobą powiązane, ponieważ ustalenie przez organ wartości celnej towaru ma znaczenie dla określenia podatku VAT, jednakże każda z nich jest oparta na innej podstawie materialnoprawnej. Fakt rozstrzygnięcia tych spraw w jednej decyzji nie zmienił ich odrębnego charakteru w znaczeniu materialnoprawnym.

3.2.2. *Odniesienie do prawa europejskiego*. NSA rozstrzygał kwestię stosowania właściwych przepisów w sprawach, w których zarówno dług celny powstał przed datą akcesji jak i organy celne w tej dacie wydawały decyzje, a także sprawy, w których dług celny powstał przed akcesją, a organ wydawał decyzję już po 1 maja 2004 r. W sprawie o sygn. akt I GSK 1584/06 decyzją organu pierwszej instancji, towar został dopuszczony do obrotu na polskim obszarze celnym w okresie przedakcesyjnym, natomiast organ odwoławczy wydał decyzję już po tej dacie. NSA wyjaśnił, że z mocy art. 69 i art. 209 § 2 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeks celny[44] datą właściwą stosowania przepisów regulujących określoną proce-

[44] Dz. U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802 ze zm.

durę celną jest co do zasady data przyjęcia zgłoszenia celnego i w tej dacie powstaje dług celny. Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 19 marca 2004 r.- Przepisy wprowadzające ustawę Prawo celne[45] przepisy Kodeksu celnego stosuje się do spraw dotyczących długu celnego, jeżeli dług celny powstał przed datą uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej. Sąd powołał się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, z którego wynika, że retroaktywne stosowanie przepisów prawa wspólnotowego, obejmujące okres sprzed daty przystąpienia, w przypadku braku szczegółowych przepisów w Traktacie Akcesyjnym jest niedopuszczalne[46].

Podobnie w wyroku z dnia 20 listopada 2007 r. sygn. akt I GSK 141/07 NSA rozstrzygnął, że towar powrotnie przywieziony na polski obszar celny nie miał statusu towaru wspólnotowego, ponieważ w dniu jego wywiezienia z kraju w 2000 r. Polska nie należała do Wspólnoty, zatem nie można przyjąć, ze dokonane w tym dniu wywiezienie z polskiego obszaru celnego było tożsame z wywiezieniem z obszaru celnego Wspólnoty. Status towaru wspólnotowego został uzyskany dopiero w dniu powrotnego wprowadzenia i dopuszczenia do obrotu na obszarze Wspólnoty, co nastąpiło w tym przypadku w 2005 r., gdyż zgodnie z art. 4 pkt 7 tiret drugie rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny[47], pojęcie „towary wspólnotowe" oznaczają towary przywiezione z państw lub terytoriów niebędących częścią obszaru celnego Wspólnoty i dopuszczone do obrotu.

W wyroku z dnia 20 lutego 2007r. sygn. akt I GSK 559/06 NSA stwierdził, że określone w art. 26 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne sformułowanie „stosuje się przepisy dotychczasowe" oznacza, że do postępowań dotyczących długu celnego powstałego przed dniem 1 maja 2004 r. stosowane będą obowiązujące przed akcesją zarówno przepisy materialne, jak i proceduralne. Pojęcie „sprawy dotyczące długu celnego" należy interpretować w taki sposób, że art. 26 tej ustawy dotyczy zarówno spraw, które po dniu 1 maja 2004 r. były w toku, jak i spraw, które dopiero zostaną wszczęte, ale odnoszą się do stanów faktycznych (dotyczących długu celnego) zaistniałych przed dniem 1 maja 2004 r.

Z zagadnieniem stosowania przepisów intertemporalnych związane jest stanowisko Sądu w sprawie o sygn. akt III SA/Po 358/06, w której uznano, że nie ma podstaw do przyjęcia, iż określenie „przepisy dotychczasowe" odnosić należy jedynie do przepisów prawa materialnego zawartych w Kodeksie celnym i wydanych na jego podstawie rozporządzeniach. Sąd stanął na stanowisku, że ustawodawca, przewidując w art. 26 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. możliwość stosowania dotychczasowych uregulowań prawnych w odniesieniu do spraw związanych z długiem celnym powstałym przed dniem 1 maja 2004 r., wskazał wyraźnie, że chodzi o przepisy dotychczasowe (w znaczeniu – wszystkich istniejących przepisów, czyli zarówno przepisów prawa materialnego, jak i procesowego), a nie wyłącznie o przepisy z zakresu prawa materialnego.

W sprawie o sygn. akt I GSK 2496/06 NSA – odnosząc się do art. 203 ust. 3 tiret czwarte WKC – wyjaśnił, że dla wskazania dłużnika długu celnego powstałego na skutek usunięcia towaru spod dozoru celnego istotnym jest ustalenie osoby zobowiązanej do wykonania

[45] Dz. U. Nr 68, poz. 623 ze zm.

[46] Sprawa C–464/98 *Westdeutche Landesbank* (2001) ECR I–173 i sprawa *Ynos* C–302/04.

[47] Dz. Urz. UE L Nr 302, poz. 1 ze zm., dalej jako WKC.

obowiązków wynikających ze stosowania procedury celnej, natomiast nie ma znaczenia prawnego, kto faktycznie nie wykonał tych obowiązków.

Przedmiotem sporu w sprawach o sygn. akt I SA/Rz 700–704/07 była m.in. kwestia zastosowania przepisów prawa wspólnotowego w zakresie nakładania ceł antydumpingowych. Sąd wskazał, iż jedynym wyjątkiem od zasady stosowania prawa obowiązującego w UE wynikającej z art. 2 Traktatu akcesyjnego, przewidzianym w tym akcie jest, że: Traktaty oraz odnośne instrumenty prawne stosuje się zgodnie z warunkami Traktatu o przystąpieniu. Załącznik IV nr 5 do Traktatu o przystąpieniu zawiera pewne środki przejściowe, które stwarzają możliwość zakończenia niektórych transakcji rozpoczętych przed przystąpieniem do UE i kończących się po przystąpieniu zgodnie ze starymi zasadami. W odniesieniu do składów celnych do zakończenia procedury składu celnego w nowym państwie członkowskim, po przystąpieniu stosuje się przepis szczególny stanowiący, że jeśli kwota długu celnego jest ustalana na podstawie rodzaju przywiezionych towarów, ich wartości celnej oraz ilości w momencie objęcia procedurą (art. 112 ust. 3 WKC) oraz jeśli zgłoszenie celne przyjęto przed datą przystąpienia – to te elementy wynikają z przepisów stosowanych w danym państwie członkowskim przed datą przystąpienia. Jednakże wskazany przepis może mieć zastosowanie tylko wówczas, gdy towary objęte uprzednio procedurą składu celnego są dopuszczone do obrotu trybie unormowanej w art. 76 ust. 1 lit. c/ WKC procedury uproszczonej. Sąd stwierdził, że organy celne prawidłowo zastosowały przepisy unijne, gdyż mimo, że objęcie towaru procedurą składu celnego nastąpiło przed akcesją, to dopuszczenie tego towaru do wolnego obrotu nastąpiło już po akcesji Polski do UE, a zatem obowiązuje zasada, iż wszelkie procedury celne rozpoczęte przed przystąpieniem i niezakończone w momencie przystąpienia muszą być zakończone zgodnie z prawem wspólnotowym. Wyżej omówiony przepis szczególny określony w ust. 7 załącznika IV nr 5 do Traktatu o przystąpieniu, będący wyjątkiem od zasady stosowania prawa wspólnotowego, nie ma w rozpoznawanych sprawach zastosowania, gdyż jak ustalił Sąd, zgłaszający nie wnioskował o zastosowanie elementów kalkulacyjnych z dnia objęcia towaru procedurą składu celnego, co oznacza że dopuszczenie do obrotu nastąpiło w trybie zwykłej procedury.

W sprawie I SA/Rz 662/07 Sąd odniósł się do charakteru opłaty manipulacyjnej dodatkowej, unormowanej w przepisach art. 275 i art. 276 § 2 Kodeksu celnego. Na podstawie analizy przesłanek uzasadniających pobranie takiej opłaty oraz definicji należności celnych przywozowych i długu celnego jako powstających z mocy prawa zobowiązań związanych z przywozem towarów (art. 3 ust. 1 pkt 8, pkt 2 w związku z art. 2§ 2 Kodeksu celnego). Za zasadne Sąd uznał także stanowisko organów celnych, że obowiązujące od dnia 1 maja 2004r. przepisy prawa celnego nie przewidują dokonania wymiaru opłaty manipulacyjnej dodatkowej, a skoro nie była ona długiem celnym, to w tym przypadku nie ma zastosowania przepis art. 26 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne nakazujący stosowanie przepisów dotychczasowych do długu celnego powstałego przed wymienioną wyżej datą.

3.2.3. *Sprawy celno-podatkowe*. Konsekwencją możliwości rozstrzygnięcia przez organ celny w jednej decyzji sprawy celnej i podatkowej było przyjęcie przez NSA, że strona wnosząca skargę na taką decyzję powinna sformułować ją w taki sposób, by wynikało z niej jednoznacznie, że wolą strony było zaskarżenie tej decyzji zarówno w zakresie sprawy celnej, jak i podatkowej. Na tle tej kategorii spraw wyłonił się problem określenia przedmiotu skargi

kierowanej do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz związanego z tym stosowania przez te sądy art. 134 § 1 p.p.s.a.

W postanowieniu z dnia 4 kwietnia 2007 r. sygn. akt I GSK 1097/06 NSA uznał, że z treści skargi wniesionej do wojewódzkiego sądu administracyjnego w sposób niebudzący wątpliwości wynikało, że strona zaskarżyła decyzję jedynie w części dotyczącej sprawy celnej. Rozstrzygnięcie w sprawie podatkowej zostało zakwestionowane przez skarżącą dopiero w piśmie wniesionym w toku postępowania sądowoadministracyjnego. W ocenie NSA, stanowisko sądu pierwszej instancji, który po rozpoznaniu skargi uchylił zaskarżoną decyzję w zakresie rozstrzygnięcia sprawy podatkowej i oddalił skargę w części dotyczącej sprawy celnej było nieprawidłowe, gdyż rozstrzygnięcie w sprawie podatkowej nie podlegało merytorycznemu rozpoznaniu. NSA stwierdził, że wynikający z art. 134 § 1 p.p.s.a. brak związania wojewódzkiego sądu administracyjnego granicami skargi, tj. zawartymi w niej zarzutami i wnioskami oraz powołaną podstawą prawną, oznacza wprawdzie, że sąd ten ma prawo, a także obowiązek dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego lub czynności także wówczas, gdy dany zarzut nie został podniesiony, ale niezwiązanie to nie oznacza, że sąd ten może czynić przedmiotem swoich rozważań i ocen aspekty innej sprawy bez względu na treść zaskarżonego aktu. Zdaniem NSA, występujące w art. 134 § 1 p.p.s.a. pojęcie granic sprawy należy odnieść do sprawy w znaczeniu materialnoprawnym i tylko tak pojmowane granice sprawy wyznaczają zakres sądowej kontroli administracji publicznej w rozumieniu art. 1 § 1 p.u.s.a. Skoro w rozpoznawanej sprawie skarżąca, w terminie określonym w art. 53 § 1 p.p.s.a., wniosła skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego jedynie w części dotyczącej rozstrzygnięcia w sprawie celnej, to w ocenie NSA pismo skarżącej wniesione w toku postępowania stanowiło w istocie odrębną skargę na rozstrzygnięcie w sprawie podatkowej. Skarga ta została jednak wniesiona po upływie terminu przewidzianego w art. 53 § 1 p.p.s.a., a zatem powinna być odrzucona przez wojewódzki sąd administracyjny na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a. W konsekwencji NSA uchylił zaskarżony wyrok w części dotyczącej sprawy podatkowej i w tym zakresie skargę odrzucił.

Z kolei w wyroku z dnia 4 kwietnia 2007 r. sygn. akt I GSK 1150/06, NSA uznał, że w sytuacji, gdy ze skargi w sposób jednoznaczny wynikało, że intencją skarżącego było objęcie zakresem skargi sprawy celnej i podatkowej, nieuwzględnienie przez Sąd pierwszej instancji, podniesionego w piśmie stanowiącym uzupełnienie skargi, zarzutu naruszenia art. 233 § 1 pkt 2 lit. a/ Ordynacji podatkowej, w którym skarżąca zakwestionowała prawidłowość rozstrzygnięcia organu celnego II instancji w kwestii podatku VAT nastąpiło z naruszeniem art. 134 § 1 p.p.s.a. W ocenie NSA wspomniany zarzut, pomimo sformułowania go po upływie terminu do wniesienia skargi był jej integralną częścią, ponieważ odnosił się do sprawy podatkowej będącej już przedmiotem zaskarżenia. W tej sytuacji WSA na podstawie art. 134 § 1 p.p.s.a. zobowiązany był rozpoznać merytorycznie ten zarzut, czego jednak nie uczynił. NSA odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 233 § 1 pkt 2 lit. a/ Ordynacji podatkowej podzielił wyrażany we wcześniejszych orzeczeniach tego Sądu pogląd, że uchylenie decyzji organu I instancji w części dotyczącej określenia wysokości kwoty podatku od towarów i usług i orzeczenie o braku podstaw do wydania rozstrzygnięcia w tym zakresie nie odpowiada treści art. 233 § 1 pkt 2 lit. a/ Ordynacji podatkowej. Nie jest ono bowiem orzeczeniem co do istoty sprawy, jak również nie może być uznane za jakiekolwiek inne orzeczenie organu odwoławczego przewidziane w art. 233 Ordynacji podatkowej.

W związku z rozpoznawaniem środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczących skarg na decyzje „celno-podatkowe" pojawił się problem określenia wpisu od skargi w tych sprawach. Praktyka sądów administracyjnych w zakresie pobierania wpisu od skarg na decyzje zawierające zarówno rozstrzygnięcie w sprawie celnej, jak i podatkowej nie była i nie jest jednolita. NSA rozpoznając skargę kasacyjną w sprawie o sygn. akt I GSK 2039/06, mając na uwadze, że omawiana kwestia określenia wpisu od skargi budzi poważne wątpliwości, na podstawie art. 187§ 1 p.p.s.a. przedstawił składowi siedmiu sędziów tego Sądu następujące zagadnienie prawne: „Czy w sprawie skargi na decyzję uznającą zgłoszenie celne za nieprawidłowe w zakresie wartości celnej oraz określającą na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) należny podatek od towarów i usług, pobiera się wpis stały, wpis stosunkowy czy oba te wpisy łącznie?".

Postanowieniem z dnia 21 stycznia 2008 r. sygn. akt I GPS 2/07, NSA w składzie siedmiu sędziów oddalił powyższą skargę kasacyjną. NSA podejmując to rozstrzygnięcie wyraził pogląd, że decyzja określająca wartość celną towarów importowanych oraz określająca kwotę podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, będąca jedną decyzją w znaczeniu formalnoprawnym-procesowym, zawiera dwa rozstrzygnięcia materialnoprawne − rozstrzyga o dwóch sprawach administracyjnych w znaczeniu materialnoprawnym: o sprawie celnej oraz o sprawie podatkowej (decyzja dwuprzedmiotowa). NSA stwierdził, że w razie zaskarżenia do sądu takiej decyzji w całości, skarga dotyczy obu rozstrzygnięć: w sprawie celnej oraz w sprawie podatkowej, a zatem zgodnie z przepisami o wpisach sądowych skarga taka podlega dwóm wpisom: od sprawy celnej i od sprawy podatkowej. Jeżeli decyzja w spawie celnej dotyczy tylko określenia wartości celnej towarów (bez określenia kwoty długu celnego), to skarga w tym przedmiocie objęta jest wpisem stałym, gdyż nie występuje tu należność pieniężna, o której mowa w art. 216 p.p.s.a. w związku z art. 231 p.p.s.a. Jeżeli decyzja w sprawie podatkowej określa kwotę podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, to skarga w tym przedmiocie objęta jest wpisem stosunkowym, gdyż przedmiotem zaskarżenia jest należność pieniężna określona w art. 216 p.p.s.a., albowiem podatek jest należnością pieniężną. Zdaniem NSA, w sprawie podatkowej wartością przedmiotu zaskarżenia jest wartość tego, co w ramach przedmiotu zaskarżonej decyzji jest przez stronę kwestionowane. Jeżeli skarga nie dotyczy całej należności pieniężnej, pełnej wysokości podatku określonego w decyzji, a tylko jej części, to wartością przedmiotu zaskarżenia dla potrzeb wpisu sądowego jest wysokość tej kwestionowanej części, bez względu na to, czy jest ona wartością dodatnią czy ujemną. Akcent położony jest tu na wolę strony skarżącej, tj. na zakres zaskarżenia decyzji przez stronę − w całości czy w części. NSA stwierdził również, że problematyka art. 134 p.p.s.a. jest zagadnieniem odrębnym i nie może być wiązana z wysokością wpisu, jaki strona powinna uiścić od wniesionej skargi, warunkującego nadanie skardze biegu. Interpretacja przepisów o wpisach sądowych poprzez uprawnienie sądu, o jakim mowa w art. 134 p.p.s.a., prowadząca do ustalania wpisu od pełnej wysokości należności pieniężnej (podatku) określonej w decyzji, mimo że strona kwestionuje tylko jej część, pozostawałaby w kolizji z zasadą prawa do sądu − art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

3.2.4. *Klasyfikacja taryfowa towarów*. Znaczna ilość spraw dotyczyła uznania zgłoszenia za nieprawidłowe w zakresie klasyfikacji taryfowej. NSA uchylał te wyroki sądów wojewódzkich, w których istotne elementy stanu prawnego i faktycznego nie były przedmiotem

oceny sądu pierwszej instancji: (np. sprawy o sygn. akt: I GSK 438/06, I GSK 439/06, I GSK 440/06, I GSK 405/06), jak również w tych sprawach, w których sąd pierwszej instancji nie odniósł się do istotnej części materiału dowodowego, zwłaszcza dokumentów przedłożonych przez stronę na rozprawie i dopuszczonych w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a. (sygn. akt. I GSK 2316/06). Natomiast w sprawach dotyczących klasyfikacji taryfowej produktów farmaceutycznych NSA uchylał te rozstrzygnięcia sądu wojewódzkiego, w których ustalenia wymagało, czy dany preparat ma przeznaczenie terapeutyczne, czy profilaktyczne. NSA wyjaśnił, że błędny jest pogląd, iż wpis do „Rejestru Środków Farmaceutycznych i Materiałów Medycznych" jest kryterium, od którego zależy klasyfikacja do pozycji 3004 Taryfy celnej. Pełne ustalenia w tym zakresie wymaga oceny zebranego materiału dowodowego i ewentualnego jego uzupełnienia (sygn. akt I GSK 1290/06).

W sprawach dotyczących klasyfikacji zup błyskawicznych NSA powoływał się na utrwalone orzecznictwo, że produkt o nazwie zupa błyskawiczna z makaronem jest w istocie zupą, do której makaron instant stanowi jedynie dodatek, aczkolwiek objętościowo zawartość saszetek zajmuje jedynie niewielka cześć masy opakowania. NSA podkreślał, że za zasadnością takiej taryfikacji świadczy uwaga b) do pozycji 1902 Taryfy celnej, iż „nie obejmuje ona zup i bulionów oraz przetworów z nich, zawierających ciasto makaronowe, prawidłowo klasyfikowanych do pozycji 2104 Taryfy Celnej" (sygn. akt I GSK 1882/06).

W wyroku z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Ol 442/07 uchylając decyzję Dyrektora Izby Celnej wskazano, że zgodnie z art. 115 rozporządzenia Rady (EWG) nr 918/83 z dnia 28 marca 1983 roku ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych[48] olej napędowy był zwolniony od należności celnych przywozowych pod warunkiem, że nie będzie wykorzystywany w pojazdach innych niż te, w których został przywieziony, ani nie zostanie usunięty z tych pojazdów i przechowywany za wyjątkiem okresu niezbędnych napraw tych pojazdów, nie zostanie też odpłatnie lub nieodpłatnie odstąpiony przez osobę korzystającą ze zwolnienia. Organ nie wyjaśnił, dlaczego w celu ustalenia faktycznej ilości usuniętego spod dozoru celnego paliwa w okresie 1 lutego2005 r. – 14 marca 2005 r. nie wziął pod uwagę protokołów kontroli granicznej. Organy nie wyjaśniły, dlaczego nie dały wiary protokołom, a dały wiarę dokumentom znalezionym u strony.

Z kolei w sprawach o sygn. akt: I SA/Bk 272/07 – 313/07 skład orzekający podzielił stanowisko organów celnych, że zgłaszający jest odpowiedzialny za kompletność i autentyczność załączonych do zgłoszenia dokumentów, a także za prawidłowość informacji podanych w zgłoszeniu. Przyjęcie zgłoszenia nie oznacza niewzruszalności zawartych w nim danych, ponieważ organy mogą dokonać późniejszej kontroli zgłoszenia w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub niekompletności danych podjąć działania w celu uregulowania sytuacji, biorąc pod uwagę dane, którymi dysponują zgodnie z art. 78 ust. 1 i 3 WKC.

W sprawach z zakresu klasyfikacji taryfowej, rozpoznawanych w 2007 roku, istota sporu sprowadzała się do oceny przez sądy administracyjne, czy do towarów importowanych i zgłaszanych do procedury dopuszczenia do obrotu na polskim obszarze celnym należało przyjąć kod taryfy celnej wskazany przez stronę w zgłoszeniu celnym, czy też należy przyjąć kod taryfy celnej wskazany przez organy celne, po dokonaniu weryfikacji zgłoszenia celnego.

[48] Dz. Urz. UE L 83.105.1.

W ramach rozstrzygania wskazanej wyżej zasadniczej kwestii pojawiały się problemy szczegółowe mające istotne znaczenie dla prawidłowego rozstrzygnięcia o kwalifikowaniu określonych towarów do właściwego kodu taryfy celnej. Wskazać tutaj należy między innymi na kwestie związane z koniecznością przeprowadzania przez organy administracji publicznej dowodu z opinii biegłego (art. 197 Ordynacji podatkowej w związku z art. 262 Kodeksu celnego). I tak w sprawie o sygnaturze akt I GSK 2074/06 NSA podkreślił, że przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego uzależnione jest od tego, czy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, tylko bowiem wówczas organ celny może powołać na biegłego osobę dysponującą takimi wiadomościami, w celu wydania stosownej opinii. W wymienionej wyżej sprawie NSA stanął na stanowisku, że certyfikat producenta, ulotki informacyjne i oświadczenia importera załączone do zgłoszenia celnego były wystarczające do dokonania ustaleń zezwalających do zakwalifikowania importowanego towaru do właściwego kodu taryfy celnej. W innym orzeczeniu (sygn. akt I GSK 294/06) NSA zakwestionował stanowisko zawarte w wyroku sądu pierwszej instancji, ogólnikowo wskazujące na potrzebę przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego z uwagi na charakter sprawy, z pominięciem treści zezwolenia importowego. W tej konkretnej sprawie NSA podkreślił, że importowany produkt był objęty decyzją organu inspekcji sanitarnej o zezwoleniu na jego import. Odwołując się do treści art. 194 § 1 Ordynacji podatkowej, NSA przypomniał, że dokumenty urzędowe sporządzone w formie określonej przepisami prawa przez powołane do tego organy władzy publicznej, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Przykładem takiego dokumentu jest właśnie decyzja Głównego Inspektora Sanitarnego. Dalej NSA podkreślił, że zasada trwałości decyzji administracyjnej i domniemania prawdziwości dokumentu urzędowego co do jego treści oznaczają, że treść tego dokumentu nie podlega swobodnej ocenie organu celnego i organ ma obowiązek uznać za udowodnione to, co wynika z treści decyzji. Natomiast w sprawie o sygn. akt I GSK 564/06 NSA podkreślił, że w zakresie postępowania dowodowego zarówno przed sądem, jak i przed organami administracji publicznej obowiązuje zasada swobodnej oceny dowodów, co nie oznacza jednak dowolności przy ocenie materiału dowodowego, czy też wręcz arbitralności w ferowaniu stanowisk. W ocenie NSA okoliczność ta ma szczególne znaczenie w sytuacji, gdy organy celne zmieniają generalnie swoje dotychczasowe stanowisko w zakresie klasyfikacji taryfowej importowanych towarów. W takiej sytuacji wnikliwego rozważenia wymaga potrzeba powołania dowodu z opinii biegłego. Interesujące stanowisko dotyczące klasyfikacji taryfowej znajdziemy także w wyroku NSA w sprawie o sygn. akt I GSK 2231/06. NSA wskazał, że w fazie procesu identyfikacji towaru dla celów klasyfikacji taryfowej popełniono błąd zakładając, iż brak właściwości towaru w postaci wpisu do urzędowej farmakopei wyłącza możliwość klasyfikacji tego towaru do pozycji 3004. Podobne stanowisko wyrażone zostało w wyroku NSA wydanym w sprawie o sygn. akt I GSK 2470/06.

3.2.5. *Weryfikacja świadectwa pochodzenia*. Znaczna liczba spraw, których przedmiotem było uznanie zgłoszenia celnego za nieprawidłowe, dotyczyła uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe w zakresie klasyfikacji taryfowej bądź wartości celnej. W sprawach z zakresu klasyfikacji taryfowej NSA podkreślał, że zidentyfikowanie towaru dla potrzeb klasyfikacji taryfowej wiąże się z dokonaniem określonych ustaleń faktycznych, a czynność klasyfikowaną jako element stanu faktycznego można zakwestionować wyłącznie w ramach podstawy określonej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. W wielu rozpoznawanych sprawach zgroma-

dzony materiał dowodowy jednoznacznie wskazywał, że ustalenia faktyczne, w szczególności w zakresie odnoszącym się do stanu towaru, a więc w zakresie dotyczącym składników importowanego produktu, jego cech charakterystycznych, stanowiące podstawę faktyczną rozstrzygnięcia nie były kwestionowane (sprawy o sygn. akt: I GSK 1051/06, I GSK 47/07). Innym problemem pojawiającym się w związku z uznaniem zgłoszenia celnego za nieprawidłowe w zakresie klasyfikacji taryfowej towarów była kwestia dopuszczenia dowodu z opinii biegłego. W sprawie o sygn. akt I GSK 330/07 NSA stwierdził, że odmowa przeprowadzenia żądanego przez stronę dowodu z opinii biegłego na okoliczność prawidłowej klasyfikacji sprowadzonych towarów winna nastąpić w formie postanowienia.

W sprawach z zakresu uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe NSA zajmował się też problematyką obciążania strony odsetkami wyrównawczymi. W sprawie o sygn. akt I GSK 1121/06 NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, że skarżący nie spełnili przesłanki zwalniającej ich od uiszczenia odsetek, określonej w § 1 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 listopada 1997 r. w sprawie określenia wypadków i warunków pobierania odsetek wyrównawczych oraz sposobu ich naliczania[49], to jest nie udowodnili, że podanie w zgłoszeniu celnym nieprawidłowych danych spowodowane było szczególnymi okolicznościami, niewynikającymi z ich zaniedbania, czy świadomego działania. NSA podkreślił, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że w sytuacji gdy § 1 ust. 3 pkt 1 wspomnianego rozporządzenia nie precyzuje, jakie okoliczności należałoby uznać za „szczególne" czyli dające podstawę do uznania, że taki wyjątek zaistniał, na stronie spoczywa ciężar dowodu wykazania tych szczególnych okoliczności, tzn. niewynikających z zaniedbania lub świadomego działania strony.

W orzecznictwie dotyczącym uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe pojawiło się również zagadnienie związane z negatywną weryfikacją świadectwa pochodzenia, przeprowadzoną przez władze celne kraju eksportu. W orzeczeniu z dnia 21 marca 2007 r. sygn. akt I GSK 951/06 NSA podkreślił, że tylko władze celne kraju eksportu są w stanie dokonać bezpośredniej weryfikacji okoliczności faktycznych, od których zależy określenie pochodzenia danego towaru. Zgodnie z art. 32 ust. 3 Protokołu Nr 4 do Układu Europejskiego[50] organom celnym kraju wywozu, w ramach dokonywania następczej weryfikacji dowodów pochodzenia, przysługuje prawo żądania od eksportera każdego dowodu oraz prawo przeprowadzenia każdej kontroli, którą uznają za właściwą. Powyższe uprawnienia wynikają z faktu, że jeszcze przed wystawieniem danego dowodu pochodzenia (czy to świadectwa przewozowego EUR.1, czy deklaracji na fakturze), eksporterzy towarów winni dysponować stosowną dokumentacją potwierdzającą ich uprawnienie do deklarowania wspólnotowego pochodzenia towaru. Eksporter wnioskujący o wystawienie świadectwa EUR.1 zobowiązany jest do przedłożenia na każde żądanie władz celnych kraju eksportu, w którym wystawione zostało świadectwo, odpowiednich dokumentów potwierdzających status pochodzenia produktów, jak też wypełnienia innych wymogów tego Protokołu, a władze celne wystawiające świadectwo zobowiązane są do podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do weryfikacji prawidłowości statusu pochodzenia (art. 17 pkt 3 i 5 Protokołu 4). NSA wskazał, że jeśli ustalenie pochodzenia towarów wymaga gruntownego zbadania dokumentów bę-

[49] Dz. U. z 1997 r. Nr 143, poz. 958 i z 1998 r. Nr 86, poz. 544.
[50] Dz. U. z 1997 r. Nr 104, poz. 662.

dących w posiadaniu eksportera, prowadzonych przez niego ksiąg rachunkowych, a często także zbadania procesu produkcji, to nie sposób wyobrazić sobie sytuację, aby czynności te miały zostać przeprowadzone przez władze celne kraju importu. NSA podzielił pogląd sądu pierwszej instancji o wiążącym charakterze wyniku weryfikacji dokonywanej przez władze celne kraju eksportu, powołując w tym względzie stanowisko ugruntowane w judykaturze.

Natomiast w sprawach, w których rozpoznawane były kwestie weryfikacji dokumentów pochodzenia towaru, zwłaszcza samochodów sprowadzanych z Holandii, czy Niemiec, sądy pierwszej instancji oddalały skargi w sytuacji gdy władze państwa weryfikującego informowały, że dane zawarte w deklaracji, dotyczące sprzedającego są fałszywe, a pojazd wyprodukowano w Unii Europejskiej i odpowiada on warunkom dotyczącym pochodzenia unijnego, gdyż w świetle art. 16 ust. 1 Protokołu nr 4 UE pojazd nie podlega preferencyjnemu traktowaniu w imporcie do Polski, zatem nie zachodzą przesłanki zastosowania do przedmiotowego pojazdu obniżonej stawki celnej. W sprawie o sygn. akt I GSK 1381/06 NSA uznał, że „zamieszczenie przez eksportera w deklaracji na fakturze nieprawdziwych danych dotyczących sprzedawcy nie podważa ustalonego przez władze celne kraju eksportera unijnego pochodzenia towaru. Potwierdzenie w wyniku weryfikacji rzeczywistego pochodzenia towaru z Unii europejskiej stanowi, w świetle art. 16 ust. 1 Protokołu nr 4 UE, podstawę do przyjęcia, że towar pochodzi z Państwa – Strony i w imporcie do Polski korzysta z wszelkich preferencji (art. 16 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 5 i 6 Protokołu nr 4 do UE[51]). Pogląd ten Sąd wywiódł z wykładni art. 16 ust. 1 Protokołu nr 4 UE, z którego wynika, że deklaracja na fakturze powinna opisywać produkty w sposób wystarczający do ich identyfikacji. W przepisie tym akcentuje się zamieszczenie w deklaracji na fakturze danych koniecznych dla identyfikacji produktu, a w okolicznościach tej sprawy władze holenderskie ustaliły, że pojazd został wyprodukowany w Unii Europejskiej.

3.2.6. *Zgodność Taryfy Celnej z Konstytucją*. W orzecznictwie ponownie pojawiło się zagadnienie zgodności Taryfy celnej z Konstytucją. W sprawie o sygn. akt I GSK 2511/06 NSA stwierdził, że nie zachodzi kolizja pomiędzy § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie ustanowienia Taryfy Celnej[52] a art. 217 Konstytucji. Wymieniony przepis Konstytucji zawiera zasadę, zgodnie z którą nakładanie podatków i danin publicznych możliwe jest jedynie w drodze ustawy z tym jednak, że już zastosowanie wykładni gramatycznej wyraźnie wskazuje, że dalsze wymogi, w tym dotyczące podmiotów, przedmiotów i stawek, odnoszą się do podatków, a nie do ceł. NSA stanął na stanowisku, że cło, będąc daniną publiczną, nie jest podatkiem, a świadczeniem pieniężnym o charakterze daninowym, którego pobór związany jest z faktem przywozu, wywozu lub przewozu towarów przez granicę obszaru pokrywającego się na ogół z obszarem państwa. Zawarta w art. 6 Ordynacji podatkowej definicja podatku obejmuje element, którego nie można odnosić do ceł. Kodeks celny w art. 262 zawiera odesłanie jedynie do tych przepisów ustawy podatkowej, które regulują postępowanie. Z art. 2 § 1 i § 2 Ordynacji podatkowej nie wynika by przepisy tej ustawy podatkowej znajdowały zastosowanie do ceł.

[51] Załącznik do Dz. U z 1997 r. Nr 104, poz. 662.
[52] Dz. U. z 2001 r. Nr 146, poz. 1639 ze zm.

Z kolei sprawie o sygn. akt I GSK 654/06 NSA powołując się na zasadę związania organu administracji publicznej wydaną decyzją od chwili jej doręczenia stronie (art. 212 Ordynacji podatkowej w związku z art. 262 Kodeksu celnego) stwierdził, że przed upływem terminu wskazanego w treści art. 65 § 5 Kodeksu celnego organ celny winien sporządzić decyzję i doręczyć ją stronie. W rozpoznawanej sprawie istota sporu sprowadzała się do tego, czy organ celny doręczył stronie decyzję administracyjną przed upływem terminu określonego w art. 65 § 5 Kodeksu celnego. W ocenie NSA, określone w art. 12 Ordynacji podatkowej zasady obliczania terminów odnoszą się zarówno do terminów określonych w prawie materialnym (termin przewidziany w art. 65 § 5 Kodeksu celnego), jak i do terminów procesowych, a więc reguła opisana w art. 12 § 5 Ordynacji podatkowej winna być stosowana do sposobu obliczania terminu określonego w art. 65 § 5 Kodeksu celnego.

3.2.7. *Określenie kwoty długu celnego*. W sprawach, których przedmiotem było określenie kwoty długu celnego, w stosunku do poprzedzającego okresu zmniejszyła się liczba spraw, w których przedmiotem importu była odzież używana, a w zdecydowanej większości towarem sprowadzanym na polski obszar celny były samochody. W sprawach tych odnoszono się w szczególności do niewywiązywania się z obowiązku wynikającego z procedury tranzytu, usunięcia towaru spod dozoru celnego oraz niezakończenia procedury tranzytu (sprawy o sygn. akt: I GSK 1491/06, I GSK 2495/06, I GSK 2525/06, I GSK 1067/06), niedołożenia należytej staranności przy zakupie samochodu (sprawy o sygn. akt: I GSK 2395/06, I GSK 2028/06), nielegalnego wprowadzenia pojazdu na polski obszar celny (sprawy o sygn. akt: I GSK 2028/06, I GSK 53/07), niewykonania obowiązku wynikającego z warunków odprawy czasowej (sprawa o sygn. akt I GSK 699/06), dopuszczenia do obrotu z jednoczesnym zwolnieniem od cła z zastrzeżeniem wynikającym z art. 190 § 1 pkt 6 lit. a/ Kodeksu celnego, tj. warunku nieodstępowania pojazdu przez okres dwóch lat od daty dopuszczenia do obrotu na polskim obszarze celnym (sprawa o sygn. akt I GSK 1708/06). NSA odnosił się także do regulacji zawartych we Wspólnotowym Kodeksie Celnym (sprawy o sygn. akt: I GSK 2496/06, I GSK 2495/06, I GSK 1167/06) oraz podejmował rozważania na temat mocy dowodowej dokumentów sporządzonych w innym języku niż język polski, w związku z konstytucyjną zasadą, że językiem urzędowym jest język polski (sprawy o sygn. akt: I GSK 2437/06, I GSK 1613/06, I GSK 1647/06).

3.2.8. *Posługiwanie się dokumentem obcojęzycznym w czynnościach urzędowych*. W sprawie o sygn. akt I GSK 1613/06 NSA stwierdził, że z art. 27 Konstytucji wynika, że w Rzeczpospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski, a przepisy ustawy o języku polskim nakładają na organy administracji publicznej obowiązek dokonywania wszelkich czynności urzędowych w języku polskim, nie można wywodzić zakazu dopuszczenia nieprzetłumaczonego dokumentu obcojęzycznego, jako dowodu w postępowaniu przed organami administracji celnej. Dopuszczenie takiego dowodu nie jest sprzeczne z art. 180 § 1 Ordynacji podatkowej. Zdaniem NSA, przy wykładni tego przepisu należy wziąć pod uwagę, że czym innym jest dopuszczenie obcojęzycznego środka dowodowego, jako dowodu w postępowaniu, a czym innym wynikający z Konstytucji i ustawy o języku polskim wymóg dokonywania czynności urzędowych przez organy administracji publicznej w języku polskim. Wymóg ten jest realizowany w ten sposób, że czynność urzędowa organu celnego polegająca na badaniu treści dokumentu obcojęzycznego wymaga dokonania tłumaczenia dokumentu. Nie zmienia to faktu, że dowodem będzie nadal treść dokumentu obcojęzycznego, a nie

jego tłumaczenie. Tłumaczenie nie zastępuje bowiem dokumentu sporządzonego w języku obcym, lecz służy jedynie ustaleniu, jaka jest treść tego dokumentu.

3.2.9. *Błąd organu celnego*. W sprawie o sygn. akt I GSK 287/06 NSA wyjaśnił, że użyte w art. 250 § 3 Kodeksu celnego określenie „błąd organu celnego" odnosi się do działania każdego organu celnego, które spowodowało niewłaściwe ustalenie kwoty należności celnych. W okolicznościach tej sprawy to Prezes Głównego Urzędu Ceł, wydając na podstawie art. 5 § 1 Kodeksu celnego błędną decyzję w sprawie WIT, był organem celnym w rozumieniu Tytułu X Kodeksu celnego i art. 278 1 tegoż Kodeksu w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji o wiążącej informacji taryfowej. Odwołanie od tej decyzji rozpoznawał Minister Finansów, który wydał decyzję ostateczną w tym przedmiocie jako następca prawny Prezesa GUC.

Natomiast w sprawie o sygn. akt I GSK 1771/06 NSA uznał, że organ pierwszej instancji popełnił błąd, wydając wadliwą decyzję ustalającą zawyżoną należność, następnie uchyloną przez organ odwoławczy. Sąd wyjaśnił, że przyczyna błędu może wynikać z niejasności przepisów, jeśli błąd dotyczy interpretacji prawa, z nieprawidłowego zastosowania normy prawnej, może też być skutkiem trudności w ustaleniu stanu faktycznego, czy nawet świadomego wprowadzenia organu w błąd (art. 246 § 3 Kodeksu celnego). Uchylenie decyzji oznacza jednak z zasady, że organ ją wydający popełnił jakiś błąd, tym samym nieprawidłowe ustalenie długu celnego przez organ celny z zasady jest błędem tego organu. Tylko zatem szczególne okoliczności sprawy mogą wyłączyć zarzut błędu organu celnego w rozumieniu art. 250 § 3 Kodeksu celnego. Dłużnik nie może być obciążany konsekwencjami błędów organów celnych, jeżeli w żaden sposób nie przyczynił się do powstania błędu, zaś odmowa w takiej sytuacji, zwrotu odsetek od niesłusznie pobranej należności narusza wskazany przepis.

3.2.10. *Wartość celna*. W sprawie o sygn. akt I GSK 1609/06 odniesiono się do obliczenia wartości celnej towaru w przypadku, gdy importer poniósł dodatkowe koszty – diety wypłacone pracownikowi, który dostarczył towar z zagranicy. NSA uznał, że koszty działań podejmowanych przez kupującego na jego własny rachunek inne niż te, których doliczenie przewidziane jest w art. 30 Kodeksu celnego, a więc w tym przypadku inne niż ściśle rozumiane koszty transportu, nie są doliczane do ceny faktycznie zapłaconej lub należnej i nie powodują zwiększenia wartości celnej towaru. W szczególności dotyczyć to musi wewnętrznych kosztów działalności przedsiębiorstwa, w tym kosztów ponoszonych na rzecz własnych pracowników z tytułu zawartych umów o pracę. Diety stanowią mianowicie należności pracownicze przysługujące pracownikowi z tytułu podróży służbowej, tj. tzw. świadczenia wyrównawcze jedynie „związane z pracą" w rozumieniu Kodeksu pracy a ich celem jest jedynie zrekompensowanie ponoszenia dodatkowych wydatków, a także – do pewnego stopnia – utrudnień życiowych związanych z pobytem poza miejscem zamieszkania. Diety, choć są związane z konkretną czynnością, tj. podróżą służbową odbywaną w określonym czasie, nie są związane z transportem towaru w tym sensie, że przysługują pracownikowi (kierowcy) niezależnie od tego, czy ostatecznie przywiezie on zamówiony towar, czy też nie.

3.2.11. *Inne*. W sprawie o sygn. akt I GSK 1644/06, dotyczącej nielegalnego wprowadzenia towaru na polski obszar celny (poza towarem objętym zgłoszeniem celnym strona sprowadziła 200 sztuk produktu – skór bydlęcych, na który nie posiadała dokumentów potwierdzających jego preferencyjne pochodzenie) NSA uznał, że przepisy Kodeksu celnego w części

dotyczącej ustalania pochodzenia towaru nie zawierają regulacji analogicznych, jak tzw. zastępcze metody określania wartości celnej i stwierdził, że sporny towar, jako wprowadzony na polski obszar celny nielegalnie, nie był objęty zgłoszeniem celnym, co oznacza, że w ogóle nie był zgłoszony wniosek o zastosowanie stawek celnych obniżonych (bądź preferencyjnych). Przepis § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z 15 października 1997 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu ustalania niepreferencyjnego pochodzenia towarów, sposobu jego dokumentowania oraz listy towarów, których pochodzenie musi być udokumentowane świadectwem pochodzenia[53] określa, jakie dokumenty mogą stanowić dowód preferencyjnego pochodzenia towaru. Wymienione w tym przepisie dokumenty oraz inne środki dowodowe muszą dotyczyć danego, konkretnego towaru objętego postępowaniem. Przedstawione przez stronę dokumenty dotyczyły towaru zgłoszonego, a więc nie tego, który został na polski obszar celny wprowadzony nielegalnie. Zatem adnotacja o kraju pochodzenia towaru zawarta na fakturze dotyczącej zgłoszonego towaru nie może być wykorzystana, jako dowód w postępowaniu dotyczącym innego (wprowadzonego nielegalnie) towaru.

3.2.12. *Konkluzja*. W roku 2007 większość spraw z zakresu prawa celnego dotyczyła uznania zgłoszenia celnego za nieprawidłowe i określenia podatku od towarów i usług. W orzecznictwie NSA wyrażano pogląd, że decyzja organu celnego uznająca zgłoszenie celne za nieprawidłowe oraz określająca kwotę podatku od towarów i usług zawiera rozstrzygnięcia w dwóch odrębnych sprawach, celnej i podatkowej w znaczeniu materialnym, bowiem każda z tych spraw jest oparta na innej podstawie materialnoprawnej. Konsekwencją możliwości rozstrzygnięcia przez organ celny w jednej decyzji sprawy celnej i podatkowej było przyjęcie przez NSA, że strona wnosząca skargę na taką decyzję powinna sformułować ją w taki sposób, by wynikało z niej jednoznacznie, że wolą strony było zaskarżenie tej decyzji zarówno w zakresie sprawy celnej, jak i podatkowej. Z powyższą kategorią spraw wiązał się problem określenia przedmiotu skargi wnoszonej do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz związanego z tym stosowania przez ten sąd art. 134 § 1 p.p.s.a.

W 2007 r. NSA rozstrzygał także sprawy z zakresu klasyfikacji taryfowej, związane z oceną prawidłowości przeprowadzenia postępowania dowodowego, a w szczególności oceny przydatności opinii biegłego, jako dowodu w sprawie, w zakresie ustalenia stanu faktycznego. NSA zajmował się również problematyką związaną z określeniem kwoty długu celnego, dotyczącą głównie spraw związanych z wprowadzeniem na polski obszar celny samochodów osobowych, w tym niewywiązywania się z obowiązku wynikającego z procedury tranzytu, usunięcia towaru spod dozoru celnego oraz niezakończenia procedury tranzytu, niedołożenia należytej staranności przy zakupie samochodu, nielegalnego wprowadzenia pojazdu na polski obszar celny, niewykonania obowiązku wynikającego z warunków odprawy czasowej, dopuszczenia do obrotu z jednoczesnym zwolnieniem od cła z zastrzeżeniem wynikającym z art. 190 § 1 pkt 6 lit. a/ Kodeksu celnego, tj. warunku nieodstępowania pojazdu przez okres dwóch lat od daty dopuszczenia do obrotu na polskim obszarze celnym. NSA odnosił się również do regulacji zawartych we Wspólnotowym Kodeksie Celnym oraz podejmował rozważania na temat mocy dowodowej dokumentów sporządzonych w innym języku niż język polski, w związku z konstytucyjną zasadą, że językiem urzędowym jest język polski.

[53] Dz. U. Nr 130, poz. 851 ze zm.

3.3. Ochrona własności przemysłowej

W 2007 r. wpłynęły 54 skargi kasacyjne, z których 36 dotyczyło znaków towarowych, 10 – wynalazków, 5 – wzorów przemysłowych i 3 – wzorów użytkowych. Łącznie z 35 skargami z poprzedniego okresu do rozpoznania było 89 spraw, z czego załatwiono 65, w tym 59 na rozprawie przez oddalenie 46 skarg kasacyjnych i uchylenie orzeczeń sądu I instancji w 13 sprawach.

Dominowały sprawy załatwiane na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej[54], zwanej dalej p.w.p., natomiast rzadziej występowała konieczność uwzględniania, przez zawarte w jej art. 315 ust. 3 odesłanie, uchylonych nią aktów prawnych przy dokonywaniu oceny spełnienia ustawowych warunków wymaganych przed dniem 22 sierpnia 2001 r. do uzyskania patentu, prawa ochronnego albo prawa z rejestracji.

Z perspektywy czteroletniego okresu funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, w którym skargi na decyzje Urzędu Patentowego rozpoznaje wyłącznie WSA w Warszawie, można stwierdzić korzystną stabilizację orzecznictwa. Chodzi zarówno o wpływ skarg na decyzje tego organu w latach 2004–2007 (było ich kolejno: 199, 214, 270 i 207), odsetek uchylonych decyzji kształtował się poniżej 30% i odczuwalny był wzrost poziomu orzecznictwa WSA w Warszawie. Jednocześnie utrwalił się, sprawnie i bezkolizyjnie funkcjonujący, system ochrony prawnej z zakresu własności przemysłowej, w którym uzyskanie praw i ich pozbawienie należy do właściwości Urzędu Patentowego oraz przedkłada się na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne, a sądy powszechne i Sąd Najwyższy rozstrzygają spory powstające w toku korzystania z takich praw.

Uwzględniając te zjawiska, przytoczone orzeczenia NSA mają na celu ukazanie nie tylko mankamentów, lecz również wymagającego odnotowania dorobku orzecznictwa administracyjnego i sądowego.

Unieważnienie i wygaśnięcie patentu, prawa ochronnego albo prawa z rejestracji następuje na wniosek osoby, która ma w tym interes prawny i wykaże, że nie zostały spełnione ustawowe warunki do uzyskania tego prawa bądź zaistniały przesłanki jego wygaśnięcia. W orzecznictwie i doktrynie jednolicie podkreśla się, że interes prawny strony postępowania musi być osobisty, konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić i znajdujący uzasadnienie w przepisach prawa materialnego, a przede wszystkim zawsze realny i aktualny. Obecnie w rozpoznawanych sprawach najczęściej chodzi o trudności przy wskazywaniu, z jakich przepisów prawa materialnego wynika interes prawny strony postępowania oceniany przez organ i sąd. Można je ilustrować następującymi sprawami.

W wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r. sygn. akt II GSK 114/07 NSA przyjął, że art. 20 Konstytucji i art. 5 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej[55] odpowiadający brzmieniu art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[56] nie są przepisami prawa materialnego stanowiącymi podstawę do wykazania się interesem prawnym osoby przy składaniu wniosku o stwierdzenie wygaśnięcia

[54] Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.
[55] Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.
[56] Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.

prawa ochronnego na znak towarowy, o którym mowa w art. 169 ust. 2 p.w.p. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Wyznacza on władzom publicznym, zwłaszcza ustawodawcy, zakaz arbitralnej ingerencji w sferę zachowań podmiotów gospodarczych przy tworzeniu prawa i takie jego rozumienie przyjmuje w licznych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny przy badaniu zgodności z nim przepisów ustawowych. Podobny charakter normy o charakterze ustrojowym mają art. 5 i art. 6 ust. 1 obu wymienionych ustaw rozwijające konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej i dodatkowo odsyłające do innych przepisów w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej.

W wyroku z dnia 5 lipca 2007 r. sygn. akt II GSK 92/07 NSA sformułował pogląd, że konkurent uprawnionego z patentu, zainteresowany przemysłowym stosowaniem wynalazku, o którym sądzi, że nie powinien być opatentowany z braku spełnienia ustawowych przesłanek do jego uzyskania, posiada interes prawny uprawniający go do złożenia wniosku o unieważnienie patentu. Jego interes prawny znajduje oparcie w art. 63 ust. 1 p.w.p., z którego wynika prawo uprawnionego z patentu do wyłącznego korzystania z wynalazku w sposób zarobkowy i zawodowy na całym obszarze RP, stanowiące tzw. monopol patentowy. Prawo z patentu jest bowiem skuteczne *erga omnes*, a zatem ogranicza prawa konkurentów do korzystania z wynalazku w zakresie wyznaczonym zastrzeżeniami patentowymi i powoduje, że nabycie uprawnień do korzystania z rozwiązań technicznych objętych prawami ochronnymi danego patentu może nastąpić jedynie przez zawarcie umowy licencyjnej z właścicielem patentu.

Podobną argumentację, wywodzącą się tym razem z istoty i funkcji znaku towarowego, przedstawił NSA w swoim wyroku z dnia 8 lutego 2007 r. sygn. akt II GSK 252/06. Z wnioskiem o stwierdzenie wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy „MOON" dla papierosów wystąpił przedsiębiorca, który takim znakiem opatrywał produkowane i sprzedawane papierosy na rynkach zagranicznych, jednocześnie zamierzając przenieść tę działalność również do Polski. NSA uznał, że w takiej sytuacji, biorąc pod uwagę m.in. art. 120 ust. 1 i art. 153 ust. 1 p.w.p., a także akapity 1 i 3 preambuły oraz art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 i 2 Pierwszej Dyrektywy Rady 89/104/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. mającej na celu zbliżenie ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do znaków towarowych[57], wniosek o wygaśnięcie prawa ochronnego z powodu jego nieużywania pochodził od uprawnionego podmiotu, jeżeli wykaże, że jego zamierzenia i poniesione w tym celu nakłady inwestycyjne są konkretne i rzeczywiste. WSA tych okoliczności nie oceniał i podobnie jak Urząd Patentowy przyjął brak legitymowania się wnioskodawcy interesem prawnym. Stosownie do art. 129 ust. 2 pkt 2 p.w.p. nie udziela się praw ochronnych na oznaczenia, które składają się wyłącznie z elementów mogących służyć w obrocie m.in. do wskazania rodzaju towaru. Jest to unormowanie przejęte z art. 3 ust. 1 lit. c/ Pierwszej Dyrektywy Rady. W orzecznictwie sądów administracyjnych i ETS przyjmuje się, że w odniesieniu do nabywców nieznających w dobrym stopniu języka obcego, w którym użyto w charakterze znaku towarowego ozna-

[57] Dz.Urz. UE L 89.40.1.

czenia informującego o rodzaju towaru, taki znak posiada funkcję odróżniającą i nadaje się do zarejestrowania jako znak będący oznaczeniem fantazyjnym.

W wyroku z dnia 27 czerwca 2007 r. sygn. akt II GSK 56/07, NSA zwrócił uwagę na potrzebę każdorazowego ustalenia kręgu odbiorców towarów oznaczonych takim znakiem i możliwość rozpoznania przez nich opisowego jego charakteru. W tej sprawie wyrok WSA został uchylony z powodu pominięcia twierdzenia uprawnionego z rejestracji znaku „JAVEL" (w języku francuskim nazwa wody określonego rodzaju) na oznaczenie środków higieny przeznaczonych głównie dla osób prowadzących gospodarstwa domowe i dostępnych w powszechnej sieci handlu, a nawet kioskach, że dla nich znak ten jest oznaczeniem fantazyjnym. Bez wyjaśnienia tej kwestii unieważnienie prawa ochronnego na sporny znak towarowy było przedwczesne.

W świetle art. 224 ust. 2 i 4 p.w.p. opłaty za dalsze okresy ochrony − określone w decyzji o udzieleniu patentu, prawa ochronnego lub prawa z rejestracji − są uiszczane nie później niż w dniu, w którym upływa poprzedni okres ochrony; można to uczynić również w okresie sześciu miesięcy po upływie tego terminu przy równoczesnym uiszczeniu opłaty dodatkowej w wysokości 30% opłaty należnej. W wyroku z dnia 13 kwietnia 2007 r. sygn. akt II GSK 304/06 NSA podkreślił, że przy takim powiązaniu wysokości opłaty z terminem jej uiszczenia nie istnieje możliwość przywrócenia terminu do uiszczenia opłaty w podstawowej wysokości, bo z upływem poprzedniego okresu ochrony wzrasta ona o 30% opłaty dodatkowej i traci swój dotychczasowy charakter. Zawsze więc upływ terminu do uiszczenia opłaty okresowej przypadający pod rządem p.w.p. wywołuje skutki prawne określone w tej ustawie. Dotyczy to również opłat za dalsze okresy ochrony przy korzystaniu z nabytych przed wejściem w życie p.w.p. praw z zakresu własności przemysłowej. Stosunki prawne powstają (aktualizują się) bowiem wskutek różnych zdarzeń prawnych, a więc okoliczności związanych z korzystaniem z patentu, prawa ochronnego albo prawa z rejestracji, z którymi normy prawne łączą określone skutki. Korzystanie z tych praw rodzi więc obowiązek uiszczania opłat za kolejne okresy ochronne pod rygorem stwierdzenia ich wygaśnięcia, z pominięciem odesłania do przepisów dotychczasowych, zamieszczonego w art. 315 ust. 2 p.w.p.

Są też podobne rodzajowo unormowania wykluczające możliwość przywrócenia terminu do zgłoszenia określonego roszczenia. Do nich należy procedura stosowania przepisów prawa materialnego zawartych w rozporządzeniu Rady (EWG) Nr 1768/92 z dnia 18 czerwca 1992 r. dotyczącym stworzenia dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych[58], obowiązującym z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w UE, określona w rozdziale 5^1 p.w.p. Zgodnie z art. 7 i 18 tego rozporządzenia wniosek o wydanie świadectwa składa się w ciągu sześciu miesięcy od daty wydania zezwolenia na obrót produktem leczniczym przy zastosowaniu przepisów proceduralnych prawa krajowego. W świetle art. 75^5 ust. 2 p.w.p. termin do złożenia takiego wniosku nie podlega przywróceniu.

Wyrokiem z dnia 18 grudnia 2007 r. sygn. akt II GSK 288/07 NSA oddalając skargę kasacyjną firmy mającej siedzibę w USA, kwestionującej legalność wyroku sądu I instancji

[58] Dz.Urz. UE L 92.182.1.

oddalającego jej skargę na postanowienie Urzędu Patentowego odmawiające przywrócenia terminu do złożenia wniosku o wydanie powyższego świadectwa podkreślił, że biorąc pod uwagę przypomniane unormowania, nie została naruszona przy rozstrzyganiu tej sprawy w postępowaniu administracyjnym i sądowym eksponowana przez skarżącego zasada efektywności i ekwiwalentności prawa wspólnotowego.

Jedną z podstawowych zasad postępowania spornego przed Urzędem Patentowym jest przewidziane w art. 255 ust. 3 i 4 p.w.p. związanie organu granicami wniosku i podstawą prawną wskazaną przez wnioskodawcę. Dominująca w przepisach k.p.a. zasada oficjalności doznaje w sprawach własności przemysłowej daleko idącej modyfikacji. Przykładowo w postępowaniu o stwierdzenie wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy granice tak rozumianej sprawy określa sam wnioskodawca podając, o jaki okres nieużywania znaku mu chodzi. W wyroku z dnia 20 marca 2007 r. sygn. akt II GSK 364/06 NSA oddalił skargę kasacyjną podkreślając, że z tych powodów Urząd Patentowy nie mógł uwzględnić nieużywania znaku już po złożeniu wniosku o stwierdzenie jego wygaśnięcia, bo do tego dnia nie został spełniony wymóg nieużywania zarejestrowanego znaku dla towarów objętych rejestracją w ciągu nieprzerwalnego okresu pięciu lat. Konieczność przypomnienia tych unormowań wynika z przekonania niektórych przedsiębiorców, że również ich sprawy z zakresu własności przemysłowej powinny być rozstrzygane według stanu faktycznego istniejącego w dniu wydania decyzji przez Urząd Patentowy.

Można przyjąć, że osiągnięto jednolitość w orzecznictwie dotyczącym stosowania przepisów p.w.p. w sytuacjach, gdy okres pięcioletniego nieużywania znaku towarowego wymagany do stwierdzenia jego wygaśnięcia upłynął po dniu 21 sierpnia 2001 r. W nawiązującym do ewolucji poglądów i orzecznictwa z tego zakresu w wyroku z dnia 20 marca 2007 r. sygn. akt II GSK 364/06 NSA przypomniał, że istotną rolę odegrało tu orzecznictwo ETS[59] na tle stosowania art. 12 Pierwszej Dyrektywy Rady wprowadzającego pięcioletni okres nieużywania znaku towarowego jako przesłanki wygaśnięcia przysługującej uprawnionemu ochrony prawnej. Nadal pozostają jednak wątpliwości co do charakteru decyzji stwierdzającej wygaśnięcie prawa ochronnego na znak towarowy i dnia, w którym to wygaśnięcie nastąpiło. Z tego powodu postanowieniem z dnia 16 października 2007 r. sygn. akt II GSK 138/07 NSA przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów następujące zagadnienie prawne: „Czy w sytuacji, gdy okres rzeczywistego nieużywania znaku towarowego, o którym mowa w art. 169 ust. 1 pkt 1 p.w.p., przypadający przed datą złożenia wniosku o stwierdzenie wygaśnięcia prawa ochronnego na ten znak jest dłuższy niż pięć lat, za datę stwierdzenia wygaśnięcia tego prawa, o której mowa w art. 172 powołanej ustawy, należy przyjąć ostatni dzień pięcioletniego okresu liczonego od początkowej daty nieużywania znaku, czy też dzień zgłoszenia powyższego wniosku".

Ważne powody nieużywania znaku towarowego chroniące uprawnionego mimo upływu pięcioletniego okresu (art. 169 ust. 1 pkt 1 p.w.p.) podlegają z reguły indywidualnej ocenie w każdej sprawie, bo nie nadają się one do rodzajowego określenia lub wyczerpującej specyfikacji. Np. w wyroku z dnia 20 września 2007 r. sygn. akt II GSK 127/07 NSA przyjął, że Urząd Patentowy i sąd pierwszej instancji trafnie usprawiedliwiły nieużywanie znaku towarowego w okresie pięciu lat od jego zarejestrowania z powodu kolejno nastę-

[59] Np. wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. C–371/02 i postanowienie z dnia 27 stycznia 2004 r. C–259/02.

pujących po sobie czynności wnioskodawcy, tj. powództwa o nakazanie uprawnionemu natychmiastowego zaprzestania używania spornego znaku łącznie z likwidacją wszelkich etykiet, materiałów reklamowych i opakowań (uwzględnionego przez sąd powszechny I instancji i oddalonego dopiero przez sąd apelacyjny) i wniosku o unieważnienie tego prawa. Uprawniony w tym okresie zachowywał się bowiem nie tylko jako racjonalny, lecz również uczciwy przedsiębiorca, decydując się na nieużywanie znaku – jak zresztą tego oczekiwał wnioskodawca – do czasu rozstrzygnięcia przez sąd kluczowego dla obu stron konfliktu dotyczącego uprawnień do spornego znaku.

Natomiast w wyroku z dnia 5 lipca 2007 r. sygn. akt II GSK 98/07 NSA uwzględnił skargę kasacyjną z uwagi na błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 165 ust. 1 pkt 1 p.w.p. Zgodnie z tym przepisem nie można wystąpić z wnioskiem o unieważnienie prawa ochronnego m.in. z powodu kolizji z wcześniejszym znakiem, jeżeli przez okres pięciu kolejnych lat używania zarejestrowanego znaku towarowego wnioskodawca, będąc świadomym jego używania, nie sprzeciwił się temu. Zdaniem NSA wspomniane naruszenie tego przepisu w obu postaciach polegało na utożsamieniu pojęcia „bycia świadomym" z możliwością czy też wręcz powinnością uzyskania przez wnioskodawcę informacji o używaniu znaku przez uprawnionego kolidującego z jego wcześniej zarejestrowanym znakiem. Przedstawione przez uprawnionego sytuacje faktyczne nie wskazywały, aby pozostawał on w jakichkolwiek stosunkach prawnych z wnioskodawcą.

W wyrokach z dnia 20 marca 2007 r. sygn. akt II GSK 276/06 i II GSK 277/06 NSA rozpatrując sprawę w przedmiocie unieważnienia prawa z rejestracji wzoru przemysłowego uznał, „że w przepisach art. 102–104 p.w.p. chodzi o postać wytworu lub jego części, tj. o wygląd nadany przez określone cechy czy elementy postrzegane zmysłem wzroku i przez to wywołujący określone wrażenie ogólne podczas oglądania wytworu, w którym wzór został zastosowany lub jest zawarty, w takiej postaci, w jakiej występuje on na rynku podczas prezentacji i przed nabyciem wytworu. Elementy wytworu, które nie są widoczne lub ze względu na jego właściwości nie mogą być uwidocznione bez istotnej zmiany postaci wytworu w trakcie jego oglądania na rynku, nie mają znaczenia dla oceny nowości i indywidualnego charakteru wzoru przemysłowego, a tym samym nie są objęte ochroną." Powyższy pogląd wyrażono w sprawie, w której przedmiotem było unieważnienie wzoru przemysłowego p.t. „Lód ekstrudowany dwusmakowy z nadzieniem". Wnioskodawca zdecydował się wystąpić o unieważnienie przedmiotowego wzoru, bowiem uprawniony ze wzoru wezwał go do niezwłocznego wycofania ze sprzedaży produkowanych przez niego lodów „Trufla lodowa". Za istotną cechę wzoru uprawniony uznawał półpłynne nadzienie loda. Wnioskodawca podniósł, że ochrona wzoru przemysłowego może dotyczyć tylko wyglądu zewnętrznego a nie elementów struktury wewnętrznej lodów. Sąd uznał, że nadzienia loda nie można uznać za część składową wzoru przemysłowego. Zdaniem NSA z przepisu art. 102 ust. 3 pkt 1–3 p.w.p. „wynika jednoznacznie, że wytworem złożonym jest przedmiot składający się z wymienialnych części składowych umożliwiających jego rozłożenie i ponowne złożenie, a częścią składową wytworu jest taki samodzielny przedmiot, który mimo włączania go do wytworu złożonego może podlegać wymianie, czyli odłączeniu od wytworu oraz po odłączeniu może być powtórnie do niego włączony. Jest zatem oczywiste, że lód z nadzieniem w środku z uwagi na jego właściwości nie jest wytworem złożonym w rozumieniu art. 102 ust. 3 pkt 1 p.w.p, a jego część w postaci znajdującego się w jego za-

mkniętym wnętrzu nadzienia, nie jest jego częścią składową w rozumieniu art. 102 ust. 3 pkt 2 p.w.p."

Odnotowania wymaga też aprobujący praktykę orzeczniczą Urzędu Patentowego i sądu I instancji sformułowany w wyroku z dnia 8 lutego 2007 r. sygn. akt II GSK 114/06, NSA pogląd, że prawidłowość dokumentacji wymaganej do zgłoszenia wzoru przemysłowego, do której w związku z art. 108 ust. 1 p.w.p. stosuje się art. 31–33 tej ustawy, nie stanowi ustawowego warunku uzyskania rejestracji. Braki tej dokumentacji nie mogą być podstawą żądania unieważnienia prawa z rejestracji na podstawie art. 246 ust. 2 i art. 89 ust. 1 w związku z art. 117 p.w.p.

3.4. Sprawy z zakresu telemediów

W większości spraw z zakresu telemediów, rozpoznanych przez NSA w minionym roku, kontroli kasacyjnej poddane zostały orzeczenia sądu pierwszej instancji zapadłe w wyniku rozpoznania skarg na decyzje Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Istotnym zagadnieniem w tej materii było wejście w życie z dniem 14 stycznia 2006 r. ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji[60], zwanej dalej ustawą o przekształceniach i zmianach w podziale zadań. Ustawa ta zniosła w art. 2 centralny organ administracji rządowej, jakim był Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty i w jego miejsce utworzyła w art. 3 nowy centralny organ administracji rządowej, jakim jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Przepis art. 13 pkt 23 lit. a/ powyższej ustawy nadał nowe brzmienie art. 190 ust. 4 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[61] określając, że Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów spośród trzech zaproponowanych kandydatów przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Z kolei art. 22 ust. 1 ustawy o przekształceniach i zmianach w podziale zadań, nakazywał Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji – niezwłocznie po powołaniu jej nowych członków – zaproponowanie Prezesowi Rady Ministrów trzech kandydatów na stanowisko Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Prezes RM został zaś zobligowany do powołania na stanowisko Prezesa UKE osoby spośród trzech kandydatów zaproponowanych mu przez KRRiT (art. 22 ust. 2 tej ustawy).

W dniu wejścia w życie przedstawionych regulacji prawnych Prezes Rady Ministrów powierzył Annie S. pełnienie obowiązków Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Natomiast w dniu 8 maja 2006 r. Prezes Rady Ministrów powołał Annę Streżyńską na stanowisko Prezesa UKE, przy czym nie była to osoba wymieniona wśród trzech kandydatów zaproponowanych na to stanowisko przez KRRiT.

W związku z powierzeniem obowiązków, jak i powołaniem na stanowisko Prezesa UKE Anny S. bez zachowania ustawowej procedury powołania określonej w art. 190 ust. 4 prawa telekomunikacyjnego, skarżący zarówno na etapie postępowania przed sądem pierwszej instancji, jak i NSA podnosili zarzut nieważności decyzji/postanowień wydanych przez tego piastuna funkcji organu. W ocenie wnoszących skargi kasacyjne decyzje te posiadały kwali-

[60] Dz. U. Nr 267, poz. 2258.

[61] Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.

fikowaną wadę prawną, gdyż zostały podjęte przez osobę niewłaściwie umocowaną w roli organu. Nadmienić przy tym należy, że taka argumentacja okazała się skuteczna w sprawie rozpoznanej przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (wyrok z dnia 22 maja 2007 r.).

W wyroku z dnia 21 czerwca 2007 r. sygn. akt II GSK 61/07[62] NSA uznając za nieusprawiedliwiony zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. przesądził, że kwestia ewentualnej wadliwości aktu powierzenia obowiązków Prezesa UKE nie może być przedmiotem badania sądu administracyjnego pierwszej instancji w sprawie ze skargi na decyzje administracyjne wydane przez osobę w ten sposób umocowaną do działania organu. Sąd administracyjny pierwszej instancji rozstrzyga bowiem w granicach danej sprawy, a granice sprawy wyznacza treść zaskarżonych decyzji. Odnosząc się natomiast do zarzutu skargi kasacyjnej NSA argumentował jego niezasadność tym, że akt powierzenia obowiązków Prezesa UKE został wydany przez organ właściwy do powołania na stanowisko Prezesa UKE, skierowany do osoby, która spełniała wymagania niezbędne do powołania i która została później powołana na to stanowisko. Trudno więc byłoby uznać to powierzenie za „nieakt" – czynność niewywołującą określonych w niej skutków prawnych. W efekcie skład orzekający w omawianej sprawie przyjął, że skoro Anna Streżyńska została umocowana przez Prezesa RM do działania w charakterze organu (Prezesa UKE) i dopóki to umocowanie dokonane aktem administracyjnoprawnym korzysta z domniemania prawidłowości (ważności), zarzuty, że podjęte przez nią decyzje są dotknięte poważną wadą prawną, dającą podstawę do stwierdzenia ich nieważności, nie są uprawnione. Interesujące są także rozważania NSA zawarte w komentowanym wyroku, a dotyczące instytucji powierzenia obowiązków organu, czy powierzenia obowiązków na określonym stanowisku. Praktyka takiej formy czasowego obsadzenia stanowisk w administracji rządowej, mimo braku dostatecznych regulacji prawnych, nie jest wcale rzadka, dlatego też warto przytoczyć wywody NSA odnoszące się do tego zagadnienia. W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził, że określenie „powierzenie obowiązków" (organu lub na stanowisku) niewątpliwie oznacza powierzenie wszystkich funkcji organu, albo inaczej wszystkich kompetencji, uprawnień i obowiązków przynależnych temu organowi (stanowisku), w tym też kompetencji władczych obejmujących wydawanie decyzji administracyjnych. Tym, więc różni się w praktyce od powołania na stanowisko, że jest powołaniem czasowym, „prowizorycznym". Powierzenie przez Prezesa RM obowiązków organu administracji publicznej jest bez wątpienia aktem o charakterze administracyjnoprawnym (publicznoprawnym). Ze względu na potrzebę zapewnienia porządku prawnego w dziedzinie administrowania, w doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się zasadę domniemania ważności aktu administracyjnego. Według tej zasady akt administracyjny nawet wadliwy, jest uznawany za obowiązujący, dopóki w odpowiednim trybie nie zostanie usunięty z porządku prawnego. Nawet, jeżeli jest dotknięty poważną wadą prawną, nikt nie może skutecznie powołać się na jego nieważność, zanim ta nieważność nie zostanie formalnie stwierdzona. Wyjątek stanowią tzw. nieakty, a więc m.in. takie działania, które nie mają nawet dostatecznych, zewnętrznych znamion aktu administracyjnego.

[62] Przedmiotem skargi wniesionej do sądu I instancji były decyzje Prezesa UKE z dnia 17 marca 2006 r. i z dnia 28 kwietnia 2006 r., a zatem podpisane przez osobę pełniącą obowiązki Prezesa UKE.

Z kolei w wyroku z dnia 21 czerwca 2007 r. sygn. akt II GSK 62/07[63] NSA stwierdził, że gdyby sąd pierwszej instancji dokonał kontroli prawidłowości powołania na stanowisko Prezesa UKE, to wypowiadałby się w istocie o działalności innego organu (Prezesa Rady Ministrów) i jego kompetencjach do powoływania na konkretne stanowisko w administracji publicznej. W tych warunkach także kontrola sposobu powołania organu i rozstrzyganie o naruszeniu procedury konkursowej, w ramach której wyłoniony został piastun funkcji organu, którego właściwość do wydania zaskarżonego aktu nie budzi wątpliwości, stanowiłaby niedopuszczalne naruszenie art. 3 § 2 p.p.s.a. Na potrzeby rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy NSA za jedynie istotną uznał okoliczność, że zaskarżona decyzja wydana została przez właściwy organ i podpisana przez osobę, która w dacie wydawania decyzji była już powołana na stanowisko Prezesa UKE i której akt powołania nie został uchylony czy cofnięty.

Podkreślenia wymaga fakt, że WSA w Warszawie podzielił pogląd wyrażony w wyroku II GSK 62/07 stwierdzając w wyroku z dnia 19 czerwca 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 548/07, że „decyzje nawet nieprawidłowo powołanego organu nie mogą być podważane w postępowaniu dotyczącym indywidualnych spraw administracyjnych. Tak więc jeżeli doszło do nieprawidłowości w powołaniu organu to sprawa ta nie może być poddana ocenie sądów administracyjnych." W innym wyroku z dnia 19 czerwca 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 595/07 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że „ewentualne naruszenie przepisu art. 190 ust. 4 p.t. przy powołaniu konkretnej osoby na stanowisko Prezesa UKE nie może stanowić podstawy dochodzenia nieważności rozstrzygnięć administracyjnych przez tę osobę podejmowanych, skoro akt powołania, podlegający odrębnej weryfikacji, nie został obalony, a podejmowane rozstrzygnięcia są dodatkowo rozstrzygnięciami właściwego organu, a nie osoby piastującej tę funkcję. Ponadto (…) osoba będąca na stanowisku Prezesa Urzędu została powołana przez umocowany do tej czynności organ tj. przez Prezesa Rady Ministrów, który jest konstytucyjnym organem władzy wykonawczej. Akt powołania, dopóki nie zostanie obalony, funkcjonuje i jest skuteczny, co oznacza, że osoba personifikująca organ władna jest podejmować przewidziane prawem czynności i akty administracyjne."

W wyroku z dnia 21 czerwca 2007 r. sygn. akt II GSK 61/07 NSA uznał z kolei, że akt powierzenia obowiązków został podjęty przez Prezesa Rady Ministrów, zatem przez organ ustawowo upoważniony do powołania na stanowisko Prezesa UKE, zaś powierzenie przez Prezesa Rady Ministrów obowiązków organu administracji publicznej jest bez wątpienia aktem o charakterze administracyjnoprawnym (publicznoprawnym). Ze względu na zasadę domniemania ważności aktu administracyjnego – według której akt administracyjny nawet wadliwy, jest uznawany za obowiązujący, dopóki w odpowiednim trybie nie zostanie usunięty z porządku prawnego – nawet jeżeli akt administracyjny jest dotknięty poważną wadą prawną, nikt nie może skutecznie powołać się na jego nieważność zanim ta nieważność nie zostanie formalnie stwierdzona.

Inne zagadnienie prawne zostało rozstrzygnięte w sprawie o sygn. akt. II GSK 404/06. W dotychczasowym orzecznictwie Izby Gospodarczej NSA za utrwalony należy uznać pogląd, że postępowanie przetargowe prowadzone na podstawie prawa telekomunikacyjnego

[63] Przedmiotem skargi wniesionej do sądu I instancji była decyzja Prezesa UKE z dnia 10 maja 2006 r.

nie jest jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, które kończyłoby się wydaniem decyzji administracyjnej. Zgodnie również w orzecznictwie przyjęto, że czynności takie, jak ogłoszenie przetargu czy udostępnienie procedury przetargowej nie mają cech czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Natomiast w omawianej sprawie strona skarżąca kwestionowała czynność wyłonienia w drodze przetargu podmiotu, na rzecz którego nastąpi rezerwacja częstotliwości. NSA analizując cechy zaskarżonej czynności w kontekście art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. stwierdził, że brakuje tu niezbędnej cechy – czynność musi dotyczyć bowiem „uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa". Tymczasem z wyłonieniem danego podmiotu w drodze przetargu nie wiążą się żadne uprawnienia ani obowiązki wynikające z mocy prawa. Podmiot taki będzie mógł otrzymać uprawnienie polegające na rezerwacji częstotliwości, jednakże nie z mocy prawa, ale na podstawie decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego (art. 114 ust. 4 prawa telekomunikacyjnego). Za nietrafny uznano przy tym argument podniesiony w skardze kasacyjnej, że uprawnienie z mocy prawa miałoby polegać na tym, iż podmiot wyłoniony w drodze przetargu może brać udział w późniejszym postępowaniu o rezerwację częstotliwości. Możność bycia stroną w postępowaniu administracyjnym nie sposób uznać za uprawnienie wynikające z mocy przepisów prawa, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

3.5. Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Sprawy bankowe. Sprawy kapitałowe

3. 5.1. *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. Część skarg kasacyjnych rozstrzyganych w 2007 r. odnosiła się do przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[64], dalej u.s.u.s., przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z lipca 2005 r. NSA podtrzymał linię orzeczniczą uznającą, że to Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a nie Prezes Zakładu posiada status organu administracji publicznej w rozumieniu przepisów k.p.a. Zakład Ubezpieczeń Społecznych został wyposażony w środki prawne określone w art. 66 § 4 ustawy właściwe organom administracji publicznej, dlatego jest uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie ustalania wymiaru, poboru oraz umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Wskazywano, że takie uprawnienie Zakładu wynika również bezpośrednio z treści art. 83 ust. 1 ustawy, w którym wyraźnie jest mowa o wydawaniu decyzji administracyjnych z zakresu ubezpieczeń społecznych przez Zakład a nie przez Prezesa ZUS. Także co do trybu zaskarżania decyzji ZUS w postępowaniu administracyjnym podtrzymywano pogląd, że regulacja zawarta w art. 83 ust. 4 ustawy wyklucza jedynie możliwość sądowego zaskarżenia wymienionych w nim decyzji (w tym decyzji o odmowie umorzenia należności z tytułu składek ubezpieczenia społeczne) w drodze odwołania wniesionego do sądu powszechnego, natomiast nie przesądza o niedopuszczalności podważenia tych decyzji w postępowaniu administracyjnym. Nadal też uznawano, że od decyzji, o których mowa w art. 83 ust. 4 ustawy przysługuje odwołanie w trybie art. 127 § 1 i § 2 k.p.a. i nie ma zastosowania żaden z wyjątków od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Przyjmowano, że organem właściwym do rozpoznania odwołania strony od decyzji wydanych w pierwszej instancji przez Zakład

[64] Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

jest Minister Polityki Społecznej, który jest organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 pkt 3 k.p.a., na co wskazuje art. 66 ust. 2 u.s.u.s. oraz art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[65], z których jednoznacznie wynika, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych podlega nadzorowi ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. W tej sytuacji nie ma zastosowania inny tryb kontroli administracyjnej decyzji ZUS wymienionych w art. 83 ust. 4 ustawy, niż tryb odwoławczy określony w art. 127 § 1 i § 2 k.p.a. Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw[66] w art. 83 ust. 4 u.s.u.s. wprowadziła dodatkowy zapis w myśl, którego od decyzji w nim określonych przysługuje stronie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Po nowelizacji u.s.u.s. wypowiadano się w kwestii ważności i prawidłowości udzielania pełnomocnictw pracownikom ZUS przez Prezesa ZUS do wydawania decyzji administracyjnych (m. in. w sprawie o sygn. akt II GSK 271/06). WSA w Warszawie wyrażał pogląd, że dyrektor oddziału regionalnego ZUS działając na podstawie upoważnienia Prezesa ZUS nie mógł udzielić swojemu zastępcy pełnomocnictwa do wydawania decyzji w imieniu Zakładu uznając, że dla skuteczności decyzji podejmowanych przez zastępcę dyrektora oddziału regionalnego ZUS w imieniu Zakładu, konieczne było umocowanie udzielone bezpośrednio przez Prezesa ZUS w trybie art. 268a k.p.a. nie w trybie § 3 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 4 października 1999 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych[67], który w ocenie Sądu pierwszej instancji jest sprzeczny z art. 268a k.p.a. Zdaniem NSA upoważnienie Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, o którym mowa w § 3 ust. 2 pkt 2 statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest upoważnieniem do działania w imieniu ZUS jako organu administracji publicznej i dlatego nie narusza art. 268a k.p.a. Przepis art. 74 ust. 5 u.s.u.s. zawierający delegację ustawową do wydania statutu ZUS spełnia wymagania określone w art. 92 ust. 2 Konstytucji, a przepis § 3 ust. 2 pkt 2 wspomnianego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Stanowi zatem właściwą podstawę prawną do udzielania, w sposób w tym przepisie określony, pracownikom ZUS upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Zakładu. Zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy Prezes ZUS kieruje wprawdzie działalnością Zakładu i reprezentuje Zakład na zewnątrz, jednak zdaniem NSA z tego przepisu nie wynika, że wyłącznie Prezes może udzielać innym pracownikom upoważnień do działania w imieniu Zakładu. Ustawa stanowi bowiem w art. 74 ust. 5, że kompetencje organów Zakładu określa statut Zakładu. Tym samym dopuszcza możliwość ograniczenia kompetencji Prezesa jako piastuna organu na rzecz innych pracowników Zakładu. Prezes ZUS udzielając dyrektorowi oddziału upoważnienia, o którym mowa w § 3 ust. 2 pkt 2 statutu nie upoważnia go do działania w imieniu Prezesa, lecz w imieniu Zakładu jako organu. Nie zezwala zatem dyrektorowi oddziału na udzielenie „subupoważnienia" niedopuszczalnego w świetle art. 268a k.p.a. Dyrektor oddziału staje się, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Prezesa, podmiotem personifikującym Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako organ, a nie pełnomocni-

[65] Dz. U. Nr 159, poz. 1458 ze zm.
[66] Dz. U. z 2005r. Nr 150, poz. 1248.
[67] Dz. U. Nr 80, poz. 914.

kiem Prezesa ZUS. Pogląd ten ugruntował się w orzecznictwie NSA, o czym świadczy duża liczba wydanych wyroków zawierających identyczne stanowisko w tej kwestii.

NSA wypowiadał się również w kwestii uznaniowego charakteru decyzji w przedmiocie umorzenia zaległych należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (m. in. sprawy o sygn. akt II GSK 176/07, II GSK 345/06). Zdaniem NSA kontrola takiej decyzji w postępowaniu sądowoadministracyjnym ogranicza się do badania jej legalności. Kontrola sądu administracyjnego dotyczy w istocie przestrzegania przez organ podejmujący decyzję dyrektyw wyboru między możliwościami zawartymi w powołanej w decyzji normie uznaniowej, w szczególności w zakresie materialnoprawnych przepisów § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne[68]. Uznanie administracyjne nie powinno oznaczać dowolności, czemu służą określone przez ustawodawcę dyrektywy wyboru. Organ przy wydawaniu decyzji o charakterze uznaniowym obowiązany jest do rzetelnej i wnikliwej analizy wszelkich okoliczności sprawy w celu stwierdzenia, czy zostały spełnione określone w przepisach przesłanki. Dopiero w ten sposób przeprowadzona analiza stanu faktycznego sprawy stanowi materiał będący podstawą do wydania decyzji o charakterze uznaniowym. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza wtedy, gdy organ ma pozbawić obywatela pewnych praw, nałożyć na niego obowiązek czy odmówić mu możliwości skorzystania z uprawnień przewidzianych przez prawo. W przypadku umorzenia zaległych należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne ograniczeniami swobody uznania są przesłanki sformułowane w art. 28 u.s.u.s. oraz rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Ustawa określa dwie kategorie sytuacji, w których nastąpić może umorzenie należności z tytułu zaległych składek. W art. 28 ust. 2 u.s.u.s. przewidziana została możliwość umorzenia należności wyłącznie w przypadku ich całkowitej nieściągalności. W ust. 3a tego artykułu dopuszczono natomiast wyjątek od tej regulacji w postaci możliwości umorzenia takich należności w uzasadnionych przypadkach, pomimo braku ich całkowitej nieściągalności. Katalog przesłanek pozwalających na zastosowanie instytucji umorzenia ma charakter precyzyjny, zakreśla wąskie granice swobodnej oceny organu. Jeśli chodzi o możliwość umorzenia „w uzasadnionych przypadkach", to okoliczności przewidziane w art. 28 ust. 3b u.s.u.s. oraz w powołanym rozporządzeniu dają organowi szerszy zakres swobody uznania. Nie zmienia to jednak faktu, że w każdym przypadku organ zobligowany jest do wnikliwej oceny stanu faktycznego z perspektywy określonych w przepisach przesłanek. Ocena taka, przeprowadzona z uwzględnieniem wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności faktycznych, powinna znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu wydanej decyzji. W sprawie o sygn. akt II GSK 141/07 NSA wyjaśnił, że błędne byłoby założenie, iż w sytuacji zaistnienia przesłanki całkowitej nieściągalności właściwy organ jest zobowiązany do umorzenia zaległości z tytułu składek. Decyzja, o której stanowi art. 28 ust. 1 u.s.u.s. ma charakter uznaniowy, a to oznacza, że nawet wówczas, gdy ponad wszelką wątpliwość ustalona zostanie całkowita nieściągalność należności organ może odmówić ich umorzenia.

[68] Dz. U. Nr 141, poz. 1365.

W sprawie o sygn. akt II GSK 106/07 wyrażono pogląd, że art. 28 ust. 4 u.s.u.s. nie wyklucza możliwości umorzenia wyłącznie odsetek od nieopłaconych składek. Z przepisu tego wynika tylko, iż w przypadku umorzenia należności z tytułu składki bezprzedmiotowe jest dochodzenie należności z tytułu odsetek. Nie wyklucza to złożenia wniosku tylko o umorzenie odsetek. Powołano się w tym zakresie na stanowisko znajdujące odzwierciedlenie w wyroku WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 284/06 i wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 14 października 2004 r. sygn. akt III AUa 1581/03.

3.5.2. *Sprawy bankowe*. W sprawie o sygn. akt II GSK 115/07 NSA dokonał wykładni art. 37 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe[69] i za niedopuszczalną uznał taką zmianę w statucie banku spółdzielczego, która prowadzi do zmiany ze zwykłej większości głosów na większość 2/3 oddanych głosów przy podejmowaniu przez Radę Nadzorczą Banku uchwał dotyczących odwołania Prezesa Zarządu Banku. Tym samym NSA zaakceptował pogląd Komisji Nadzoru Bankowego i sądu pierwszej instancji, że taka zmiana osłabiałoby mechanizm kontroli nad działalnością banku i prowadziło do zagrożenia dla poziomu bezpieczeństwa gromadzonych w nim środków.

Zgodnie z art. 37 Prawa Bankowego Komisja Nadzoru Finansowego odmawia wydania zezwolenia na utworzenie banku lub na zmianę jego statutu, jeżeli nie zostały spełnione wymagania obowiązujące przy tworzeniu banków lub zamierzona działalność banku naruszałaby przepisy prawa, interesy klientów albo nie gwarantowałaby bezpieczeństwa gromadzonych w banku środków lub gdy przepisy prawa obowiązujące w miejscu siedziby lub zamieszkania założyciela lub jego powiązania z innymi podmiotami mogłyby uniemożliwić skuteczne sprawowanie nadzoru nad bankiem. Powołanie się więc na zagrożenie dla bezpieczeństwa gromadzonych w banku środków wymaga przede wszystkim wyjaśnienia znaczenia tego pojęcia oraz wykazania związku pomiędzy wymaganiami dotyczącymi większości głosów przy podejmowaniu uchwały o odwołaniu prezesa zarządu banku a bezpieczeństwem gromadzonych w banku środków i dalej – przekonywującego uprawdopodobnienia, że zaostrzenie tych wymagań rzeczywiście mogłoby szkodzić bezpieczeństwu środków. Przepis ten wiąże zagrożenie dla bezpieczeństwa gromadzonych w banku środków z zamierzoną działalnością banku. Wynika z tego, że podstawą odmowy wydania zezwolenia na zmianę statutu banku może być taka zmiana, która wiąże się bezpośrednio z działalnością banku, a więc dotyczy jego celów, przedmiotu działania i zadań. W przypadku zmian polegających na wzmocnieniu pozycji prezesa zarządu banku wobec rady nadzorczej przez wzmocnienie jego ochrony przed odwołaniem należałoby zatem wykazać, że taka zmiana może wpłynąć na merytoryczną działalność banku i w dodatku ten wpływ może być negatywny. Utrudnienie radzie nadzorczej podjęcia decyzji o odwołaniu prezesa nie wpływa na zakres i sposób (np. intensywność) sprawowania przez nią nadzoru nad działalnością banku. Natomiast stanowi pewną ochronę prezesa przed odwołaniem z przyczyn niemerytorycznych, niemających związku z jego pracą w zarządzie. Jest to istotne również i z tego powodu, że przepisy prawa (ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających) nie stawiają przed członkami rady nadzorczej żadnych wymagań kwalifikacyjnych, w szczególności do-

[69] Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 ze zm.

tyczących bankowości. Inaczej jest w odniesieniu do zarządu: co najmniej dwaj członkowie zarządu, w tym prezes, powinni posiadać kwalifikacje i doświadczenie zawodowe dające rękojmię prowadzenia działalności banku z zachowaniem bezpieczeństwa wkładów i lokat w nim zgromadzonych (art. 12 ust. 2 tej ustawy).

3.5.3. *Sprawy kapitałowe*. Przedmiotem rozważań NSA w sprawie o sygn. akt II GSK 238/07 było zagadnienie dopuszczalności skargi na wynik kontroli dyrektora urzędu kontroli skarbowej w przedmiocie badania przestrzegania przez rezydentów i nierezydentów ograniczeń i obowiązków określonych w przepisach prawa dewizowego oraz warunków udzielonych zezwoleń dewizowych za 2001 rok.

Akt lub czynności podlegające kontroli sądu administracyjnego, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nie mogą mieć charakteru decyzji lub postanowienia wydanego w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym, muszą mieć charakter publicznoprawny, muszą być skierowane do indywidualnego podmiotu oraz muszą dotyczyć jego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. W tym miejscu należy podkreślić, że ostatnia z wymienionych wyżej przesłanek wskazuje, że musi istnieć ścisły związek między przepisem prawa, który określa uprawnienie lub obowiązek, a aktem lub czynnością, która dotyczy takiego uprawnienia lub obowiązku. Zatem wynik kontroli może podlegać kognicji sądu administracyjnego wyłącznie wówczas, gdy z jego treści wynika nałożenie na stronę, której on dotyczy, określonych obowiązków. W rozpatrywanej sprawie wynik kontroli nie zawierał wszystkich przesłanek, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Podstawę prawną do wydania wyniku kontroli, kończącego postępowanie kontrolne przeprowadzone przez organ kontroli skarbowej, stanowiły przepisy art. 24 ust. 1 pkt 2 lit. b/ i art. 27 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej[70]. Zakres kontroli obejmował badanie przestrzegania przez rezydentów i nierezydentów ograniczeń i obowiązków określonych w przepisach prawa dewizowego oraz warunków udzielonych na ich podstawie zezwoleń dewizowych za 2001 rok. Działania organów kontroli skarbowej ograniczone zostały wyłącznie do ustalenia stanu faktycznego i wykazania stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. Z treści wyniku kontroli nie wynikało, aby w oparciu o wynik kontroli na stronę skarżącą zostały nałożone obowiązki wynikające z przepisów prawa. W tym stanie rzeczy wynik kontroli nie ma na celu wywołania konkretnych skutków prawnych w sferze praw i obowiązków strony. Oznacza to, że wynik kontroli nie dotyczy obowiązków strony skarżącej, a tym samym nie może być uznany za akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a w konsekwencji nie podlega kognicji sądu administracyjnego.

3.6. Działalność gospodarcza, w tym sprzedaż napojów alkoholowych, gry losowe i zakłady wzajemne

3.6.1. *Sprzedaż napojów alkoholowych*. Ustosunkowując się do powstałej na gruncie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[71] w orzecznictwie rozbieżności dotyczącej podejścia do kwestii cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, która wynikła z wyroków zapadłych w 2006 r. (sygn. akt

[70] Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65 ze zm.

[71] Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.

II GSK 139/06 i sygn. akt II GSK 149/06), NSA podjął w dniu 30 października 2007 r. uchwałę w składzie siedmiu sędziów (sygn. akt II GPS 2/07), w której stwierdził, że „w razie nieprzestrzegania określonych w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi warunków sprzedaży napojów alkoholowych (art. 18 ust. 10 pkt 2) objętych zezwoleniem na sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa (art. 18 ust. 3 pkt 1) organ zezwalający cofa wszystkie zezwolenia udzielone temu samemu podmiotowi na sprzedaż napojów alkoholowych w tym samym miejscu". Uchwała została omówiona w części pierwszej *Informacji*.

W wyroku z dnia 13 listopada 2007 r. sygn. akt II GSK 132/07, NSA wskazał, iż w sytuacji, gdy organ zezwalający, o jakim mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wydaje decyzję w przedmiocie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, mimo występowania okoliczności faktycznych z zakresu naruszeń porządku publicznego w okresie poprzedzającym załatwienie sprawy, to powoływanie się na takie okoliczności w późniejszym postępowaniu w przedmiocie cofnięcia zezwolenia (art. 18 ust. 10 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi) jest niedopuszczalne.

3.6.2. *Gry losowe i zakłady wzajemne*. W sprawie o sygn. akt II GSK 267/06, która dotyczyła wydanej na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych[72] decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, NSA stwierdził, że zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, upoważnia do jej prowadzenia jedynie w tych punktach, na które zostało udzielone. Ponadto NSA uznał, że nie jest możliwe zastosowane trybu szczególnego, przewidzianego w art. 155 k.p.a. odnośnie do zmiany decyzji ostatecznej w zakresie ilości punktów, w których działalność może być prowadzona.

Dokonując wykładni art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy o grach i zakładach wzajemnych, NSA w sprawie o sygn. akt II GSK 87/07 zwrócił uwagę, że przepis zawarty w ust. 1 wymienionego artykułu nie może być traktowany jako zawierający zamknięty katalog gier losowych. Przeczy temu bowiem uprawnienie właściwego organu do rozstrzygania w myśl art. 2 ust. 3 omawianej ustawy, czy konkretna gra ma charakter losowy. Ponadto NSA zauważył, że z faktu dodania (od 23 listopada 2000 r.) do art. 2 ust. 1 ww. ustawy zwrotu „w szczególności", które poprzedziło zwrot „od przypadku", należy wywieść wniosek, iż możliwa jest zależność wyniku gry nie tylko wyłącznie od przypadku ale i od spełnienia dodatkowych warunków (np. odpowiedzi na zadane pytania). Wprowadzenie dodatkowych warunków nie sprawia jednak , że gra traci charakter gry losowej.

Zgodnie ze stanowiskiem zawartym w sprawie o sygn. akt II GSK 295/06, kompetencję do udzielania zezwolenia na zmiany w strukturze kapitału spółek prowadzących działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych na podstawie art. 26 ust. 4 ustawy o grach ma izba skarbowa właściwa według miejsca siedziby spółki (art. 21 § 1 pkt 3 k.p.a.) . Udzielanie zezwolenia na zmiany w strukturze kapitałowej spółek nie może być natomiast łączone z art. 21 § 1 pkt 2 k.p.a. używającym pojęcia „w zakresie prowadzenia zakładu pracy".

W sprawie o sygn. akt II GW 5/07 NSA oddalił wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego dotyczącego wydania zaświadczenia potwierdzającego, że konkretny lokal

[72] Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.

spełnia wymogi art. 30 ustawy o grach zakładach wzajemnych uznając, że wskazana ustawa nie zawiera wymogu wydania w wymienionym zakresie zaświadczenia. Ta szczególna forma potwierdzenia istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności przewidziana jest dla innych przypadków (np. w art. 32 ust. 1 pkt 17 i 18).

Zagadnienie związane z kryteriami udzielenia zgody na podwyższenie kapitału zakładowego spółki prowadzącej działalność w zakresie gier losowych NSA rozważał w sprawie o sygn. akt II GSK 146/07. Zdaniem NSA prowadzenie gier hazardowych wymaga ze strony państwa szczególnego nadzoru w zakresie jej legalności, również w zakresie przepływu kapitału w celu zagwarantowania bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. W konsekwencji przepisy art. 26 ust. 3, art. 26 ust. 6 pkt 3 oraz art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o grach i zakładach wzajemnych nie tylko obligują wnioskodawcę do przedstawienia dokumentów potwierdzających legalność środków na nabycie lub objęcie udziałów w spółce prowadzącej działalność w zakresie gier, ale i stwarzają właściwemu organowi podstawę dokonywania kontroli w tym zakresie.

3.6.3. *Inne zagadnienia z zakresu działalności gospodarczej*. W wyroku z dnia 25 września 2007 r. sygn. akt II GSK 135/07 NSA stwierdził, że „zaświadczenie o wpisie, o którym mowa w art. 7b ust. 3 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej[73] (dalej p.d.g.) jest wyłącznie potwierdzeniem zgłoszenia działalności gospodarczej do ewidencji i dokonania wpisu w tej ewidencji. Zaświadczenie o wpisie nie ma natomiast mocy dokumentu potwierdzającego faktyczne prowadzenie działalności gospodarczej tak po dokonaniu wpisu, jak i, tym bardziej, przed zgłoszeniem działalności do ewidencji." Organ rejestrujący nie może wydać przedsiębiorcy zaświadczenia zawierającego wcześniejszą datę rozpoczęcia działalności od daty wpisania do ewidencji zwłaszcza, że zgodnie z art. 7 ust. 2 p.d.g. przedsiębiorca będący osobą fizyczną może podjąć działalność gospodarczą dopiero po uzyskaniu wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, zaś przedsiębiorca, który prowadzi działalność gospodarczą bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej popełnia wykroczenie przewidziane w art. 60^1 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń[74]. Ponadto NSA uznał, że skoro ustawa wymaga wskazania daty rozpoczęcia działalności gospodarczej jedynie w zgłoszeniu o dokonanie wpisu do ewidencji (art. 7 b ust. 2 pkt 4 p.d.g.) i nie określa w ogóle zakresu treści zaświadczenia o wpisie, to nie ma podstaw prawnych do wskazywania w zaświadczeniu daty podjęcia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej.

W wyroku z dnia 21 lutego 2007 r. sygn. akt II GSK 238/06 NSA wypowiedział się odnośnie do znaczenia decyzji Prezesa UOKiK (art. 9 w związku z art. 8 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[75]) na ocenę legalności działania organu rozstrzygającego w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej i przyjął, że kontrolując zgodność z prawem decyzji cofającej zezwolenie w zakresie odbierania odpadów komunalnych (art. 9 ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach[76]) z powodu nieprzestrzegania zawartego w nim

[73] Dz. U. z 1999 r. Nr 101, poz. 1178 ze zm.
[74] Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 ze zm.
[75] Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.
[76] Dz. U. Nr 132, poz. 622 ze zm.

warunku ograniczenia wywozu odpadów tylko na ściśle określone wysypisko, nie można pomijać znaczenia decyzji Prezesa UOKiK, która uznała praktykę gminy nakazującą wywóz na wskazane przez gminę wysypisko za ograniczającą konkurencję i stanowiącą wyraz nadużywania pozycji dominującej na rynku. Pogląd ten został sformułowany w sprawie, w której prowadzący działalność gospodarczą przed wszczęciem postępowania o cofnięcie zezwolenia wystąpił o zmianę jego warunku odnoszącego się do określenia miejsca wywozu odpadów.

W sprawie o sygn. akt II GSK 402/06 NSA podnosząc, że koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż może być wydana na rzecz innej osoby niż właściciel terenu, o ile osoba ta legitymuje się prawem do danego terenu (art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze[77]), podkreślił jednocześnie, iż właściciel ma interes prawny (art. 28 k.p.a.) w postępowaniu dotyczącym koncesji na wydobywanie kopalin i dotyczy to zarówno postępowania w sprawie przyznania koncesji, jak i innych postępowań, np. o zmianę, uchylenie, stwierdzenie nieważności koncesji, postępowania w przedmiocie wznowienia postępowania i postępowania o stwierdzenie wygaśnięcia koncesji.

W sprawach o sygn. akt II GSK 212/07 i II GSK 396/06 NSA kontynuował linię orzeczniczą wskazującą, że przepis art. XII par. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy[78] nie budzi wątpliwości co do swojej zgodności z art. 20 i 22 Konstytucji RP i pozwala radzie gminy uchwalić przepisy zawierające zakaz działalności placówek handlu detalicznego w określonych dniach i godzinach.

3.7. Komornicy sądowi

W sprawie o sygn. akt II GSK 75/07 NSA stwierdził, że w razie zmiany organizacji sądów rejonowych, na obszarze których znajdują się rewiry komornicze, niezbędne jest zniesienie przez prezesa sądu apelacyjnego dotychczasowych rewirów i utworzenie nowych. Zatem w sytuacji, gdy utworzony został nowy rewir komorniczy (nawet nie odbiegający od granic rewiru zniesionego), powołanie komornika w tym rewirze może nastąpić jedynie po przeprowadzeniu od początku nowego postępowania, zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[79]. W przypadku, gdy w trakcie prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości postępowania w sprawie powołania komornika w danym rewirze komorniczym, rewir ten zostanie zniesiony, dotychczasowe postępowanie staje się bezprzedmiotowe. Jedynie w sytuacji, gdyby wobec zniesienia rewiru został odwołany komornik na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 8 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, mógłby się on ubiegać o powołanie na stanowisko komornika w wolnym rewirze w uproszczonym trybie.

W wyroku z dnia 28 lutego 2007 r. sygn. akt II GSK 313/06 NSA stwierdził, że „konieczność zapewnienia skuteczności sądowej ochrony kandydatów na komorników przemawia dodatkowo za koniecznością uzasadnienia przez organ, nie tylko dlaczego powołał on daną osobę, ale i z jakich względów (stosując te same kryteria) odmówił powołania pozostałym

[77] Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.
[78] Dz. U. Nr 24, poz. 142 ze zm.
[79] Dz. U. Nr 133, poz. 882 ze zm.

kandydatom." Sąd jednocześnie podkreślił, iż „z uzasadnienia obydwu decyzji powinno jasno wynikać, jakie jednolite dla wszystkich kandydatów kryteria oceny zostały ustalone, oraz dlaczego jedne osoby spełniały te kryteria w stopniu większym, aniżeli pozostałe. A wszystko to powinno być opisane w taki sposób, aby adresaci decyzji mogli się zapoznać i zrozumieć zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, jakimi kierował się organ przy załatwianiu sprawy."

Rozważając pozycję prawną zawodu komornika sądowego, NSA w sprawie o sygn. akt II GSK 128/07 wskazał, powołując się m.in. na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tej kwestii (wyroki z dnia: 20 stycznia 2004 r. sygn. akt SK 26/03 i 17 maja 2005 r. sygn. akt P 6/04), że komornika sądowego nie można zaliczyć do organów władzy sądowniczej.

3.8. Notariusze

Na tle stosowania art. 11 pkt 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie[80] i wymagań dotyczących postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez właściwe organy, w orzecznictwie NSA ugruntowany został pogląd, że przyznanie, iż dana osoba daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu notariusza, albo odmowa takiego przyznania, powinno opierać się na rozważeniu całokształtu cech danej osoby, jak również jej postępowania w życiu zawodowym i osobistym, odnoszących się do okoliczności, które stanowią prognozę co do należytego wykonywania obowiązków notariusza, jako zawodu zaufania publicznego (wyrok z dnia 18 października 2007 r. sygn. akt II GSK 182/07). Ograniczenie się do jednostkowych wydarzeń, nie mających rozstrzygającego znaczenia, które zdarzyły się wiele lat przed wydaniem decyzji w sprawie powołania na stanowisko notariusza, z pominięciem postępowania w późniejszym okresie, nie spełnia wymagań prawidłowego zbadania przesłanek z art. 11 pkt 2 ustawy – Prawo o notariacie.

W sprawie o sygn. akt II GSK 294/06 NSA podkreślił, że stwierdzenie istnienia przesłanki rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu notariusza, przewidzianej w art. 11 pkt 2 ustawy – Prawo o notariacie, w stosunku do osób, o których mowa w art. 12 § 1 pkt 1–4 tej ustawy, następuje w wyniku oceny dotychczasowej pracy zawodowej, a nie przez weryfikację wiedzy prawniczej w drodze dodatkowego egzaminu przeprowadzonego przez samorząd notarialny.

3.9. Doradcy podatkowi

Kwestia zgodności Statutu Krajowej Izby Doradców Podatkowych z przepisami ustawy o doradztwie podatkowym była przedmiotem rozważań NSA w sprawie o sygn. akt II GSK 84/07, w której stwierdził, że obowiązujące regulacje o doradztwie podatkowym nie zezwalają samorządowi zawodowemu na uregulowanie w statucie minimalnego terminu na zwołanie nadzwyczajnego krajowego zjazdu doradców podatkowych. Art. 50 ust. 3 ustawy o doradztwie podatkowym jest jasny, precyzyjny i określa termin maksymalny zwołania nadzwyczajnego zjazdu. Brak zawarcia w ustawie terminu minimalnego był świadomą

[80] Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369 ze zm.

decyzją ustawodawcy i miał na celu umożliwienie w razie potrzeby zwołania zjazdu niezwłocznie (nawet w terminie krótszym niż 30 dni). Przepisy statutu, jako aktu podustawowego nie mogą zmieniać ustawy i powinny być z nią zgodne.

W sprawach o sygn. akt II GSK 85/07 i II GSK 86/07 NSA badał wpływ zmiany statutu, zakwestionowanej przez organ nadzoru – Ministra Finansów, na ważność uchwał podjętych na podstawie zmienionego statutu. NSA przyjął, że w przypadku, gdy po uchwaleniu zmiany statutu, zostaną na jego podstawie podjęte inne uchwały, tzw. zwykłe, następnie zaś zmiana statutu zostanie zawieszona przez Ministra Finansów na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym[81], to sam fakt podjęcia uchwały zwykłej na podstawie zmienionego statutu w czasie przed zawieszeniem uchwały go zmieniającej, nie przesądza jeszcze o jej legalności. Uchwała zmieniająca statut, na podstawie której podjęto następnie uchwałę zwykłą musi być legalna „przez cały czas". Legalność w warunkach państwa prawnego rozumieć bowiem należy w kategoriach systemowych, nie zaś jedynie procesowych.

3.10. Radcowie prawni i adwokaci

3.10.1. *Sprzeciw Ministra Sprawiedliwości od wpisu na listę aplikantów radcowskich*. W 2007 r. szereg skarg kasacyjnych od wyroków WSA w Warszawie odnosiło się do spraw ze skarg na decyzje Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie sprzeciwu wobec wpisu na listę aplikantów w związku z naborem kandydatów w toku konkursu przeprowadzonego w dniu 10 grudnia 2005 r. (trzykrotnie więcej niż w 2006 r., kiedy to wniesiono 33 skargi kasacyjne, pomimo porównywalnego z okresem poprzedzającym wpływu spraw do wojewódzkich sądów administracyjnych).

W sprawie o sygn. akt II GSK 22/07 NSA podkreślił, że nie jest prawidłowy pogląd Ministra Sprawiedliwości, iż komisja konkursowa nie miała kompetencji do weryfikacji wyników egzaminu, a następnie Okręgowa Izba Radców Prawnych nie miała kompetencji do wydania decyzji o wpisie skarżącej na listę aplikantów radcowskich. NSA podkreślił, że rola komisji egzaminacyjnych, składających się z wykwalifikowanych prawników, nie ogranicza się, w sytuacji wystąpienia błędów w sformułowaniu pytań egzaminacyjnych i odpowiedziach traktowanych jako prawidłowe, jedynie do technicznego sprawdzania tekstu, ale obejmuje także weryfikowanie prawidłowości odpowiedzi i reagowanie na dostrzeżone błędy. Zdaniem NSA w sprawie ustalenia organu i trybu właściwego do usunięcia wadliwości testu prawidłowa jest wykładnia, która nie będzie stała w sprzeczności z celem i sensem dokonanej nowelizacji, ale jednocześnie będzie uwzględniała fundamentalną zasadę zaufania obywatela do organów państwa i nieponoszenia negatywnych konsekwencji przez obywateli na skutek prawa niezawierającego odpowiednich mechanizmów dla prawidłowej realizacji norm prawnych stanowionych przez państwo (wyrok z dnia 12 czerwca 2007 r. sygn. akt II GSK 42/07). Pogląd taki zaprezentowano także w wielu innych orzeczeniach.

O rozstrzygnięcie, czy okręgowe izby radców prawnych przy naborze na aplikację radcowską w 2005 r. przy braku trybu odwoławczego od wyników konkursu uprawnione były w ramach postępowania o wpis na listę aplikantów radcowskich w zakresie zgłasza-

[81] Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 86 ze zm.

nych zastrzeżeń do weryfikacji wyników egzaminu konkursowego, czy też należało to do kompetencji Zespołu ds. przygotowania pytań na aplikację radcowską, zwrócił się do NSA Rzecznik Praw Obywatelskich[82].

W dniu 30 października 2007 r. zapadła uchwała siedmiu sędziów NSA sygn. akt II GPS 3/07, w której przyjęto, że wniesienie skargi do sądu administracyjnego przewidzianej w art. 31^1 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych nie wymaga wyczerpania środka zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 127 § 3 k.p.a.[83]

Z innych zagadnień z zakresu ustawy o radcach prawnych i ustawy – Prawo o adwokaturze, w sprawach o sygn. akt II GSK 240/07 i II GSK 241/01 NSA wskazał, że uchwała komisji egzaminacyjnej ma postać decyzji administracyjnej kończącej postępowanie konkursowe, której materialnoprawną podstawę stanowi art. 75j ust. 1 Prawa o adwokaturze. W wyniku odwołania od uchwały komisji egzaminacyjnej w przedmiocie wyniku egzaminu konkursowego na aplikację adwokacką, zgodnie z art. 75j ust. 2 Prawa o adwokaturze Minister Sprawiedliwości podejmuje rozstrzygnięcie mające postać decyzji administracyjnej, a do postępowania w przedmiocie rozpatrzenia odwołania uczestnika postępowania konkursowego w zakresie osiągniętego przez niego wyniku egzaminu mają zastosowanie przepisy k.p.a.

Orzekając w przedmiocie bezczynności organu samorządu zawodowego dotyczącej wpisu na listę radców prawnych NSA w wyroku z dnia 3 kwietnia 2007 r. sygn. akt II GSK 367/06, podkreślił, że z brzmienia art. 31 ust. 3 ustawy o radcach prawnych wynika, że w wypadku niepodjęcia uchwały przez organ samorządu zawodowego w terminie 30 dni od złożenia wniosku nie jest przewidziany żaden środek zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym. W sytuacji takiej zastosowanie znajduje art. 52 § 4 p.p.s.a. W związku z tym przed wniesieniem skargi należy wezwać organ do usunięcia naruszenia prawa przez podjęcie stosownej uchwały.

3.10.2. *Rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu adwokata bądź radcy prawnego*. W sprawach o sygn. akt II GSK 55/07 oraz II GSK 224/07 NSA na gruncie Prawa o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych wskazał, że przez rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu adwokata bądź radcy prawnego, o której mowa odpowiednio w art. 65 pkt 1 Prawa o adwokaturze oraz art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy o radcach prawnych, rozumieć należy zespół cech charakteru i zachowań składających się na wizerunek osoby zaufania publicznego, które gwarantują właściwe wykonywania zawodu. Przepisy te nie dają natomiast podstaw do sprawdzania znajomości prawa bądź praktycznego przygotowania osoby ubiegającej się o wpis na listę adwokatów lub radców prawnych.

[82] Szersze omówienie w części pierwszej, pkt II, ppkt 3.

[83] Szersze omówienie postanowienia z dnia 30 października 2007 r. sygn. akt II GPS 1/07 – w części pierwszej, pkt II, ppkt 3.

3.11. Środki finansowe z budżetu Unii Europejskiej, w tym renty strukturalne, dofinansowanie do produkcji rolnej, „pomoc młodym rolnikom". Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa. Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego

3.11.1. *Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego*. W wyroku z dnia 25 lipca 2007 r. sygn. akt II GSK 105/07 NSA uchylając wyrok sądu pierwszej instancji wskazał, że w ust. 1 art. 38 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[84] sprecyzowano najpierw ściśle granice odwoływania się do reguł zawartych w dziale III Ordynacji podatkowej, w tym również do dających w szczególności podstawę materialnoprawną do orzekania przez właściwy organ o odraczaniu terminu płatności lub rozkładania na raty (art. 48 Ordynacji podatkowej) oraz umarzania (art. 67 Ordynacji podatkowej) obciążającej dany podmiot należności. Następnie w ust. 2 ww. artykułu wskazano tylko organ, do którego należy wydawanie decyzji w sprawach rozkładania na raty, odraczania terminu płatności i umarzania − w całości lub w części − podlegającej zwrotowi subwencji ogólnej oraz odsetek. Zatem użyty w tym fragmencie art. 38 ww. ustawy − termin „subwencji ogólnej" interpretowany musi być z uwzględnieniem ograniczenia przedmiotowego wynikającego z brzmienia ust. 1 art. 38, tzn. przy przyjęciu, że chodzi o część wyrównawczą, równoważącą i regionalną subwencji ogólnej. Zdaniem NSA wskazywanie, jaki organ administracji publicznej będzie kompetentny do wydawania w niej decyzji administracyjnych wchodzi w rachubę dopiero po wyznaczeniu, w oparciu o przepisy materialnoprawnej, granic danej sprawy. Kolejność taka wynika z zasad techniki prawodawczej (vide § 24 załącznika „Zasady techniki prawodawczej" do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej[85]). NSA zwrócił uwagę, że racjonalny ustawodawca nie tworzy norm kompetencyjnych w oderwaniu od istnienia i sensu uregulowań wytyczających najpierw istotę sprawy administracyjnej i dlatego ust. 2 art. 38 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego odczytywany może być tylko w nawiązaniu do brzmienia ust. 1 tego artykułu. Z przepisu o wyłącznie kompetencyjnym charakterze nie można wywodzić istnienia podstawy materialnoprawnej do orzekania przez organ administracji publicznej. Na podstawie ust. 2 art. 38 ww. ustawy

[84] Art. 38 ust. 1. O ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej, do nienależnie otrzymanych przez jednostki samorządu terytorialnego kwot części subwencji ogólnej stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z wyłączeniem art. 57 tej ustawy oraz: 1) art. 55 § 2 i rozdziału 7a tej ustawy w odniesieniu do nienależnie otrzymanych w roku budżetowym kwot części wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej wraz z odsetkami; 2) rozdziału 6 i 7a tej ustawy w odniesieniu do nienależnie otrzymanych w roku budżetowym kwot części oświatowej subwencji ogólnej; 3) rozdziału 6 i art. 67a § 1 pkt 3 tej ustawy w odniesieniu do nienależnie otrzymanych w latach poprzedzających rok budżetowy kwot części oświatowej subwencji ogólnej; 4) art. 67a § 1 pkt 3 tej ustawy w odniesieniu do nienależnie otrzymanych w latach poprzedzających rok budżetowy kwot części wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej wraz z odsetkami.

2. Przewidziane w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa kompetencje organu podatkowego wykonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych.

[85] Dz. U. Nr 100, poz. 908.

nie można ustalić norm materialnoprawnych, wedle których postępować miałby wskazany w nim organ administracji publicznej. Brak możliwości oparcia się zaś organu administracji publicznej na normach materialnoprawnych czyni zaś postępowanie administracyjne bezprzedmiotowym[86]. Ponadto NSA zaznaczył, że sporu, jaki zaistniał w sprawie można by uniknąć, gdyby art. 38 ust. 2 omawianej ustawy został sformułowany staranniej i z większą precyzją.

W wyroku z dnia 3 października 2007 r. sygn. akt II GSK 124/07, NSA podzielił podgląd sądu pierwszej instancji, że mimo braku w 2001 roku przepisów wykonawczych, zapis zawarty w treści art. 14 ust. 13 i art. 14 ust. 13a ustawy z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody[87] nakładał na organ administracji publicznej obowiązek przekazania (wypłacenia) na rachunek gminy kwoty równoważnej wysokości utraconych dochodów, a nabyte prawo nie wygasło, nie zostało wyłączone przez zastosowanie rozwiązań prawnych określonych w normie art. 158 ww. ustawy.

3.11.2. *Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego*. Zagadnieniem rozdziału kompetencji nadzorczych, wynikających z przepisów ustrojowych oraz określających ustawowe zadania wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych zajmował się NSA w sprawie o sygn. akt II GSK 151/07 dotyczącej uchwały sejmiku województwa w sprawie podziału środków z budżetu województwa. W ocenie NSA regulacja zawarta w art. 11 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych[88] nie może być utożsamiana z uściśleniem kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych, w szczególności przez ich ograniczenie do tylko tych enumeratywnie wymienionych uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Uchwała sejmiku województwa określająca maksymalną kwotę zobowiązań samorządu wojewódzkiego w 2005 r. z tytułu dofinansowania kosztów działania zakładów aktywności zawodowej mieści się w zakresie spraw finansowych, o których mowa w art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim. Środki pieniężne, których dotyczyła uchwała sejmiku, województwa otrzymują od PFRON, później mają za zadanie przeznaczyć je na dofinansowanie kosztów działania zakładów aktywności zawodowej. Stanowią one część budżetu samorządu wojewódzkiego, którą to część muszą one rozdysponować na realizację zadań samorządu wojewódzkiego wynikającą z art. 35 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[89].

W sprawie o sygn. akt II GSK 292/06 NSA wskazał, że właściwość organów danej jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania uprawnień organu założycielskiego publicznego zakładu opieki zdrowotnej należy ustalać w pierwszej kolejności na podstawie przepisów ustaw, które regulują szczegółowe uprawnienia organów samorządu w stosunku do samorządowych jednostek organizacyjnych, a jeżeli takich przepisów brak – według przepisów ustaw regulujących ustrój danej jednostki samorządu terytorialnego. Dopiero w sytuacji, gdy przepisy ani ustaw szczególnych, ani ustawy ustrojowej nie wskazują wyraźnie, który organ jednostki samorządu terytorialnego jest właściwy do wykonywania

[86] Por. np. wyrok NSA z dnia 21 lutego 2006 r. sygn. akt I OSK 967/05 i wiele innych.
[87] Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm.
[88] Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.
[89] Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.

danych uprawnień organu założycielskiego, należy odwołać się do domniemań kompetencyjnych, ustalających właściwość organu stanowiącego lub organu wykonawczego w sprawach niezastrzeżonych dla innych organów tej jednostki.

W wyroku z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt II GSK 303/06 NSA stwierdził, że niedopuszczalne jest udzielanie dotacji z budżetu gminy na wspieranie udziału klubu sportowego w rozgrywkach ligi zawodowej na podstawie art. 176 ust. 1 i art. 167 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[90], ponieważ nie stanowi to zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nawet wtedy, gdy uczestniczący w rozgrywkach klub zorganizowany jest w formie stowarzyszenia co do zasady nieprowadzącego działalności gospodarczej. Nadto działalność polegająca na udziale klubu sportowego zorganizowanego w formie stowarzyszenia w rozgrywkach ligi zawodowej nie stanowi działalności pożytku publicznego.

W tym zakresie należy również wskazać wyrok z dnia 25 września 2007 r. sygn. akt II GSK 150/07, w którym NSA stwierdził, że art. 2 ust. 2 ustawy o sporcie kwalifikowanym odnosi się tylko do wsparcia finansowego w sporcie kwalifikowanym i tylko w formach określonych w tej ustawie i nie może stanowić podstawy prawnej do przyznania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji na wykonywanie przez kluby sportowe zadań własnych tych jednostek na podstawie zlecenia. Gdyby ustawodawca pozostawił organom samorządowym w art. 2 ust. 2 ustawy swobodę wyboru rodzaju wsparcia sportu kwalifikowanego, wówczas wprowadzenie w części szczegółowej ustawy art. 35 i 37 byłoby niecelowe. Działania podejmowane w ramach sportu kwalifikowanego nie mieszczą się w kategorii zadań własnych z uwagi na specyfikę tej aktywności sportowej i nierzadko wysoki stopień zawodowstwa (profesjonalizmu). Zdaniem NSA, nie ma również znaczenia, że kluby sportowe zajmujące się sportem kwalifikowanym działają w formie stowarzyszeń *non profit*.

Na uwagę zasługuje również wyrok z dnia 25 kwietnia 2007 r. sygn. akt II GSK 397/06, w którym NSA stwierdził, że z przepisu art. 12 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[91] nie wynika uprawnienie rady gminy do podjęcia uchwały o pokrywaniu strat poniesionych przez instytucje kultury.

W wyroku z dnia 14 lutego 2007 r. sygn. akt II GSK 292/06, NSA wskazał, że ani z przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, ani z przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa nie wynika wyraźne uprawnienie sejmiku do udzielania zakładom opieki zdrowotnej dotacji celowych, o których mowa w art. 55 ust. 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, a zatem należy przyjąć, że zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa kompetencje te przysługują zarządowi województwa.

W postanowieniu z dnia 21 lutego 2007 r. sygn. akt II GSK 299/06, NSA wyraził pogląd, że uchwała kolegium regionalnej izby obrachunkowej wydana na podstawie art. 11 ust. 3 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych[92], w sprawie procedury uchwalania budżetu nie jest aktem nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. Wskazanie bowiem w uchwale organu nadzoru nieistotnego naruszenia prawa w sposobie

[90] Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.
[91] Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.
[92] Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.

uchwalania budżetu jest tylko wytknięciem uchybienia a nie ingerencją władczą organu nadzoru mogącą rodzić skutki, o których mowa w art. 12 ust. 1 i ust. 2 oraz w art. 12 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

3.11.3. *Środki finansowe z budżetu Unii Europejskiej, w tym renty strukturalne, dofinansowanie do produkcji rolnej, „pomoc młodym rolnikom", dotacje oraz subwencje z budżetu państwa. Środki publiczne nieobjęte innymi symbolami*. Jako istotne rozstrzygnięcie w tym zakresie należy wskazać omówioną w części pierwszej pkt II ppkt 3 uchwałę z dnia 22 lutego 2007 r. sygn. akt II GPS 3/06, w której stwierdzono, że odrzucenie wniosku, o którym mowa w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju[93] następuje w formie decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 26 ust. 2 tej ustawy.

Ponadto należy wskazać, że Prezes NSA w dniu 6 czerwca 2007 r. złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek z o stwierdzenie, że § 3 ust. 1 pkt 3 lit. a/ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich[94] jest niezgodny z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej[95] oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że ograniczył prawo do otrzymania płatności na wspieranie gospodarstw niskotowarowych wyłącznie do producentów rolnych prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot odrębnej własności producenta rolnego albo jego małżonka, albo przedmiot ich wspólnej własności.

Przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku z dnia 29 sierpnia 2007 r. sygn. akt II GSK 117/07 było wymierzenie przez Kierownika Biura Powiatowego ARiMR sankcji pieniężnej za podanie we wniosku o dopłaty zawyżonej powierzchni działek w stosunku do powierzchni działek rolnych rzeczywiście przez niego użytkowanych. Sąd pierwszej instancji uchylił decyzje, a NSA oddalił skargę kasacyjną uznając, że organ nie wskazał podstawy prawnej do zastosowania takiej sankcji, jak również nie przedstawił stronie postępowania sposobu obliczenia tej kwoty. NSA wskazał, że art. 32 ust. 1 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 2419/2001 z dnia 11 grudnia 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy ustanowionych rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/92 stanowił podstawę do odmowy przyznania wnioskodawcy pomocy finansowej dla zgłoszonych przez niego gruntów rolnych, ponieważ wnioskodawca nie był ich faktycznym użytkownikiem w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o dopłatach bezpośrednich do gruntów rolnych. NSA nie zgodził się z poglądem, że przepis ten stanowił podstawę prawną do wymierzenia wnioskodawcy sankcji pieniężnej. Przepis art. 32 w ust. 1 określa sankcję jaką organy/podmioty odpowiedzialne za przyznawanie środków unijnych rolnikom powinny zastosować wobec nieuczciwych wnioskodawców w postaci pomniejszonej wysokości pomocy finansowej lub odmowy jej przyznania. Podstawą nałożenia takiej sankcji nie może być również przepis art. 32 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia. Według art. 32 ust. 2 rozporządzenia

[93] Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.
[94] Dz. U. Nr 286, poz. 2870 ze zm.
[95] Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.

wnioskodawcy potrąca się kwotę pomocy finansowej przyznanej w oparciu o ustalony dla niego obszar upraw od kwoty, która miałaby zostać przyznana rolnikowi w okresie trzech lat w ramach systemów pomocy określonych w art. 1 ust. 1 rozporządzenia Rady EWG nr 3508/92, obejmujących produkcję roślinną i zwierzęcą, jeżeli różnica pomiędzy obszarem zadeklarowanym we wniosku a obszarem ustalonym dla danej grupy upraw przekracza 50%. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że takie potrącenie może nastąpić w przyszłości bezpośrednio od udzielonej pomocy. Nie można zatem takiego potrącenia dokonywać awansem w oderwaniu od przyznanej pomocy, czyniąc z niego w istocie nieprzewidzianą prawem karę pieniężną.

Przeniesienie posiadania gospodarstwa rolnego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o płatnościach bezpośrednich, odnosi się do przekazania wszystkich działek rolnych objętych wnioskiem o przyznanie płatności złożonym przez dotychczasowego producenta rolnego (wyrok z dnia 15 listopada 2007 r. sygn. akt II GSK 217/07).

NSA rozstrzygał również szereg spraw związanych z przyznawaniem rent strukturalnych (np. sprawy o sygn. akt: II GSK 11/07, II GSK 6/07, II GSK 405/06, II GSK 160/07). W wyroku z dnia 25 kwietnia 2007 r. sygn. akt II GSK 11/07 NSA dokonał wykładni § 4 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich[96]. Użyty w tym przepisie zwrot „ubezpieczenie emerytalno-rentowe" oznacza ubezpieczenie rolników na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[97], a nie ubezpieczenie na podstawie wcześniejszych ustaw o ubezpieczeniu społecznym rolników. Przy obliczaniu pięcioletniego okresu podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, jako jednego z warunków przyznania rolnikowi renty strukturalnej, należy uwzględniać także okres ubezpieczenia rolnika w latach 1983–1990, czyli na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin[98]. Nie wynika to jednak wprost z przepisów rozporządzenia, ale z przepisów art. 19, 20, 21 ustawy z dnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Nadto w wyroku z dnia 29 sierpnia 2007 r. sygn. akt II GSK 160/07, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że pięcioletni okres ubezpieczenia emerytalno-rentowego wymagany w § 4 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich do przyznania renty strukturalnej liczy się po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Natomiast w wyroku z dnia 24 maja 2007 r. sygn. akt II GSK 6/07 NSA wyjaśnił, że § 4 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich wskazuje, że jednym z ustawowo określonych warunków jest ustalenie, iż rolnik prowadził nieprzerwanie działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym w okresie co najmniej ostatnich 10 lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wnios-

[96] Dz. U. Nr 114, poz. 1191 ze zm.
[97] Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.
[98] Dz. U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133.

ku o rentę strukturalną i w tym okresie podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, określonemu w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników, przez okres co najmniej 5 lat. Potwierdzeniem stanowiska są inne regulacje prawne zawarte w treści wskazanego wyżej rozporządzenia. W szczególności z treści § 18 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia wynika, że do wniosku o przyznanie renty strukturalnej należy dołączyć dokumenty potwierdzające spełnienie warunków do uzyskania renty strukturalnej, w tym potwierdzające okres prowadzenia działalności rolniczej „w ostatnich 10 latach przed złożeniem wniosku". Natomiast w sprawie o sygn. akt II GSK 160/07 wskazał, że pięcioletni okres ubezpieczenia emerytalno-rentowego wymieniony w § 4 pkt 2 ww. rozporządzenia Rady Ministrów liczy się po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[99].

Na uwagę zasługuje także wyrok NSA z dnia 15 maja 2007 r. sygn. akt II GSK 405/06, w którym stwierdzono, że z art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) wynika, że przejmujący gospodarstwo zastępuje przekazującego i staje się kierownikiem gospodarstwa prowadzonego w okresie ostatnich dziesięciu lat przez przekazującego. Zdaniem NSA, uprawnione jest twierdzenie, że istota przejęcia nie sprowadza się do wejścia w posiadanie tylko tych gruntów, które faktycznie były fizycznie użytkowane przez przekazującego przez dziesięć lat. Zasadniczą jest bowiem kwestia przejęcia pewnej całości gospodarczej przy zachowaniu powierzchni, a nie tożsamości gruntów. Zdaniem NSA zmiany dotyczące działek wchodzących w skład przekazywanego następcy gospodarstwa rolnego będące następstwem scalenia lub wymiany działek nie wpływają na zakres uprawnień do renty strukturalnej z wyłączeniem powstałych w ten sposób przyrostów powierzchni.

W sprawie sygn. akt II GSK 46/07 NSA wyjaśnił, że pomoc w ramach Działania 1.2. „Ułatwianie startu młodym rolnikom", o jakiej mowa w załączniku 3.1.2. do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2004 r. w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006"[100], może być przyznana rolnikowi, który był posiadaczem gospodarstwa rolnego przez okres dłuższy niż 12 miesięcy przed zawarciem umowy o dofinansowanie projektu, lecz w tym okresie faktycznie prowadził gospodarstwo rolne nie dłużej niż 12 miesięcy, przy czym za okres, w którym rolnik nie prowadził faktycznie gospodarstwa rolnego można uznać na wniosek zainteresowanego wyłącznie okresy wymienione w załączniku do powołanego wyżej rozporządzenia w części dotyczącej „Kryteriów dostępu" (pkt 2 lit. b/).

W zakresie ustalania o rodzaju wpisu pobieranego od skargi (stały czy stosunkowy), w szczególności w sprawach dotyczących należności pieniężnych w sposób pośredni (sprawy dopłat bezpośrednich dla rolników), w sprawie o sygn. akt II GSK 3/07 NSA orzekł, że nie wszystkie sprawy, które mogą w jakimś stopniu dotyczyć należności pieniężnych podlegają wpisowi stosunkowemu, ponieważ trudno jest ustalić wysokość przedmiotu sporu w sprawie, w której decyzja nie dotyczy bezpośrednio należności pieniężnych. Dla takich

[99] Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.
[100] Dz. U. Nr 207, poz. 2117 ze zm.

spraw, które bezpośrednio nie kreują należności pieniężnych, prawodawca przewidział wpis stały. W sprawie o sygn. akt II GSK 142/07 NSA stwierdził, że przy ustalaniu wpisu decydujące znaczenie ma, czy wydana przez organ decyzja stanowi tytuł prawny uprawniający stronę do wystąpienia względem organu z roszczeniem o przekazanie należnej sumy. Natomiast w sprawie sygn. akt II GSK 392/06 NSA uznał, że decyzja o odrzuceniu wniosku ma wyłącznie charakter procesowy, a jej przedmiotem nie jest należność pieniężna.

3.12. Zamówienia publiczne

W wyroku z dnia 20 marca 2007 r. sygn. akt II GSK 335/06 NSA uznał, że przyjęcie przez sąd pierwszej instancji, że decyzja została skierowana do Marszałka Województwa jako strony, w sytuacji kiedy w sentencji decyzji występuje istotny brak oznaczenia strony, należało uznać za daleko idący wniosek nieznajdujący potwierdzenia w treści zaskarżonej decyzji. Ponadto stwierdził, że błędów, jakimi jest brak oznaczenia strony, do której decyzja jest kierowana, nie można sprostować w trybie art. 113 k.p.a. i potraktować ich jako oczywistej omyłki.

W ocenie NSA zawartej w wyroku z dnia 20 marca 2007 r. sygn. akt II GSK 324/06, jedynie zamawiający, posiadający interes prawny w uzyskaniu zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na zastosowanie trybu z wolnej reki, ma status strony postępowania. Natomiast inne podmioty ze sfery gospodarczej, które w przypadku niezastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki mogłyby uczestniczyć w postępowaniach „konkurencyjnych", legitymują się jedynie interesem faktycznym.

3.13. Ulgi w spłacaniu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 i 34a ustawy o finansach publicznych)

3.13.1. W postanowieniu z dnia 21 czerwca 2007 r. sygn. akt II GSK 76/07, NSA wyraził pogląd, że zawarty w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zwrot „udzielania pożyczek" rozumieć należy jako obejmujący wszelkie zagadnienia związane z zaistnieniem bytu pożyczki, także więc i kwestię jej umorzenia, i zakwalifikował uchwały o umorzeniu pożyczki do spraw finansowych podpadających pod nadzór regionalnej izby finansowej.

3.13.2. *Egzekucja należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (art. 34 ust. 3 ustawy o finansach publicznych).* W wyroku z dnia 9 października 2007 r. sygn. akt II GSK 166/07 NSA stwierdził, że brak jest podstawy prawnej do wydawania postanowienia zawierającego stanowisko wierzyciela w zakresie zgłoszonych przez zobowiązanego zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji wówczas, gdy tym wierzycielem jest sam organ prowadzący tę egzekucję i tym samym podzielił stanowisko wyrażone w uchwale NSA z 25 czerwca 2007 r. sygn. akt I FPS 4/06, zgodnie z którą uznano, że postanowienie zawierające stanowisko wierzyciela w zakresie zgłoszonych zarzutów, o których mowa w art. 34 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w przypadku, gdy wierzycielem jest Skarb Państwa i który jest jednocześnie organem egzekucyjnym, należy uznać za bezprzedmiotowe.

3.14. Sprawy dotyczące klasyfikacji towarów, jakości, certyfikacji i normalizacji

W sprawach dotyczących dozoru technicznego, oznaczonych NSA rozpoznał i załatwił trzy sprawy o sygn. akt II GSK 241/07, II GSK 129/07, II GSK 218/07. W sprawie o sygn. akt II GSK 241/07 dotyczącej odmowy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej NSA uznał, że z akt sprawy nie wynika, aby strona skarżąca przedstawiła (udowodniła) przesłanki warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. Podobnie w sprawie o sygn. akt II GSK 218/07 NSA uznał, że sąd pierwszej instancji trafnie ocenił rozstrzygnięcie organów administracji publicznej, iż w sprawie nie zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności decyzji Transportowego Dozoru Technicznego w części dotyczącej przyjęcia, że brak jest możliwości ustalenia materiału, z jakiego wykonano zbiornik cysterny oraz współczynnika osłabienia połączeń spawanych.

W sprawie o sygn. akt II GSK 125/07 dotyczącej miar i wag zaskarżonym wyrokiem sąd pierwszej instancji oddalił skargę na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Miar w przedmiocie umorzenia postępowania dotyczącego przyrządów pomiarowych. NSA podzielając stanowisko sądu pierwszej instancji uznał, że zezwolenie na wykonywanie instalacji lub napraw oraz okresowe sprawdzanie określonych przyrządów pomiarowych (w tym tachografów samochodowych) jest ustalane jeden raz i musi mieścić się w ustawowych granicach 12–48 miesięcy. Okres ten nie podlega przedłużeniu, ani w ramach okresu maksymalnego, gdy zezwolenie wydano na krótszy okres, ani po jego upływie, bowiem ustawa nie przewidziała takiej możliwości. W ocenie NSA nie jest dopuszczalna zmiana tego zezwolenia w trybie art. 155 k.p.a.

Interesujące zagadnienie wyłoniło się przy rozpatrywaniu sprawy o sygn. akt II GSK 50/07. NSA uchylił wyrok sądu pierwszej instancji, w którym uznano, że skarżący wprowadzili do obrotu nawozy organiczne produkowane na bazie hodowli dżdżownic kalifornijskich, a więc musieli posiadać pozwolenie Ministra Rolnictwa i Wsi. W ocenie NSA przyjęcie, że sporne produkty są nawozami w rozumieniu przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu wymagało wnikliwego i wszechstronnego wyjaśnienia z jakiego rodzaju substancji lub mieszanin substancji są wytworzone oraz ustalenia procesu wytworzenia tychże produktów. W tej sprawie sprowadzało się to do wyjaśnienia i ustalenia, czy sporne produkty wyprodukowane przy udziale dżdżownic kalifornijskich są kompostem.

3.15. Ubezpieczenia majątkowe

W sprawie o sygn. akt II GSK 223/06 NSA oceniając tryb ubiegania się o naliczenie i wypłatę odsetek od bezpodstawnie pobranej kary pieniężnej stwierdził, że kara pieniężna nałożona na skarżącego jako członka zarządu towarzystwa ubezpieczeń, ma charakter sankcji finansowej za nieprzestrzeganie przepisów prawa publicznego i spełnia warunki określone w art. 2 § 2 Ordynacji podatkowej, ponieważ ma charakter publicznoprawny i jest wskazany organ uprawniony do ich nakładania, bez wprowadzenia dla niego odrębnych uregulowań w zakresie poboru kar stanowiących dochód budżetu państwa. Z tych głównie powodów nadpłacona lub nienależnie zapłacona kara pieniężna stanowi nadpłatę i podlega zwrotowi po oprocentowaniu jak od zaległości podatkowych. Należy więc przyjąć, że do kary będącej przedmiotem skargi mają zastosowanie przepisy działu III Ordynacji podatkowej.

3.16. Podsumowanie działalności orzeczniczej w Izbie Gospodarczej NSA w 2007 r.

3.16.1. Spośród spraw rozpoznanych w Wydziale II Izby Gospodarczej NSA na szczególną uwagę zasługują sprawy dotyczące problematyki własności przemysłowej. W sprawach tych zauważalna jest korzystna stabilizacja orzecznictwa, tak Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który jest właściwy do oceny legalności rozstrzygnięć Urzędu Patentowego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W 2007 r. na tle spraw z zakresu własności przemysłowej NSA zajmował się m.in. badaniem dopuszczalności udzielania oraz przesłanek unieważnienia prawa ochronnego na znaki towarowe zawierające oznaczenia, które składają się wyłącznie z elementów mogących służyć w obrocie m.in. do wskazania rodzaju towaru. Przedmiotem rozpoznania były ponadto sprawy dotyczące terminowości wnoszenia opłat za dalsze okresy ochrony (określone w decyzji o udzieleniu patentu, prawa ochronnego lub prawa z rejestracji) oraz opłat dodatkowych, a także sprawy z zakresu unormowań wykluczających możliwość przywrócenia terminu do zgłoszenia określonego roszczenia, np. przywrócenia terminu do złożenia wniosku o wydanie świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych. Za znaczące uznać także należy orzecznictwo NSA w sprawach dotyczących stwierdzenia wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy z uwagi na nieużywanie znaku przez określony czas. Wątpliwości co do charakteru decyzji stwierdzającej wygaśnięcie prawa ochronnego na znak towarowy i dnia, w którym to wygaśnięcie nastąpiło spowodowały przedstawienie przez NSA (postanowienie z dnia 16 października 2007 r. sygn. akt II GSK 138/07) do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA powyższego zagadnienia prawnego, jako budzącego poważne wątpliwości. Natomiast spośród zagadnień o charakterze ogólnym, najczęściej pojawiającym się problemem w orzecznictwie dotyczącym własności przemysłowej był problem wskazywania przepisów prawa materialnego, z których wynika interes prawny legitymujący do występowania w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym lub sądowoadministracyjnym.

W sprawach z zakresu telemediów najważniejszym zagadnieniem badanym przez NSA była kwestia legalności rozstrzygnięć podejmowanych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w kontekście prawidłowości powołania konkretnej osoby na piastuna tego urzędu. Sąd stanął na stanowisku, że we wspomnianych warunkach kontrola sposobu powołania organu i rozstrzyganie o naruszeniu procedury konkursowej, w ramach której wyłoniony został piastun funkcji organu właściwego w sprawie, stanowiłaby niedopuszczalne naruszenie art. 134 § 1 p.p.s.a.

W sprawach dotyczących decyzji wydawanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zasadniczym problemem była kwestia dopuszczalności udzielania upoważnień do działania w imieniu organu – Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. NSA stwierdził, że kompetencje Zakładu, jako osoby prawnej określa statut Zakładu. W statucie jest dopuszczalne ograniczenie kompetencji Prezesa ZUS, do reprezentowania ZUS-u tj. organu na zewnątrz i przyznanie tych kompetencji zarówno dyrektorom oddziałów jak i innym pracownikom ZUS. Dyrektor Oddziału upoważniony przez Prezesa ZUS do reprezentowania ZUS staje się podmiotem personifikującym Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako organ, a nie pełnomocnikiem Prezesa ZUS, a zatem może udzielić innym pracownikom upoważnienia do wydawania decyzji w imieniu Zakładu.

Znaczną część spraw rozpoznawanych w Wydziale II Izby Gospodarczej NSA stanowiły również sprawy dotyczące przyznawania środków z budżetu Unii Europejskiej, w tym rent strukturalnych oraz dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych. Analiza wydanych przez NSA rozstrzygnięć prowadzi do wniosku, że orzecznictwo w tym zakresie staje się jednolite.

3.16.2. W ramach podsumowania działalności orzeczniczej Izby Gospodarczej należy podkreślić, że istotne dla orzecznictwa problemy są w Izbie omawiane na bieżąco w trybie organizowanych dość regularnie ogólnoizbowych narad sędziów, bądź narad odbywanych w mniejszych grupach sędziów, jeżeli np. problem dotyczy kilku tylko składów rozpatrujących w tym samym czasie takie same albo podobne sprawy. Problemom orzeczniczym Izby poświęcone są organizowane corocznie konferencje sędziów Izby Gospodarczej (tradycyjnie we wrześniu w Starejwsi) oraz wspólne konferencje (dwie w roku 2007 r.) sędziów Izby Gospodarczej i sędziów sądów wojewódzkich, orzekających w sprawach objętych właściwością Izby.

Kwestie prawne, którym poświęcono szczególną uwagę w Izbie Gospodarczej w okresie sprawozdawczym znajdują jednak najpełniejsze odzwierciedlenie w przedstawionych przez składy orzekające, w trybie art. 187 § 1 p.p.s.a., zagadnieniach prawnych, budzących poważne wątpliwości i podjętych uchwałach. Działalność Izby w tym zakresie została szczegółowo omówiona w części pierwszej pkt II ppkt 3 *Informacji*.

Dodać należy, że w dniu 21 stycznia 2008 r. w Izbie Gospodarczej skład siedmiu sędziów NSA przejął do rozpoznania w trybie art.187 § 3 p.p.s.a. sprawy o sygn. akt I GSK 329/06 oraz o sygn. akt I GSK 2039/06 w związku z zagadnieniami prawnymi budzącymi poważne wątpliwości w tych sprawach przedstawionymi we wnioskach jeszcze w 2007 r. W pierwszej sprawie NSA oddalając skargę kasacyjną podzielił pogląd wojewódzkiego sądu administracyjnego wyrażony w rozpoznawanej sprawie, że stały charakter przedstawicielstwa bezpośredniego umocowuje agencję celną do stałego podejmowania w imieniu i na rzecz spółki czynności określonych w upoważnieniu, tj. od przygotowania niezbędnych dokumentów do zgłoszenia celnego do wniesienia wniosków i odwołań od decyzji organu celnego. Z kolei w postanowieniu wydanym w sprawie o sygn. akt I GSK 2039/06 NSA zajął się zagadnieniem rodzaju wpisu sądowego uiszczanego od skargi na decyzję celno-podatkową. NSA uznał, że decyzja celno-podatkowa rozstrzyga o dwóch sprawach w znaczeniu materialnoprawnym, dlatego w razie zaskarżenia do sądu w całości takiej decyzji należy, zgodnie z przepisami p.p.s.a., zapłacić dwa wpisy od sprawy celnej i od sprawy podatkowej. Skarga na decyzję w części określającej wartość celną (bez określenia kwoty długu celnego) objęta jest wpisem stałym zaś skarga na decyzję w części podatkowej podlega wpisowi stosunkowemu, gdyż przedmiotem zaskarżenia jest tutaj należność pieniężna w rozumieniu art. 216 p.p.s.a. Nie ulega wątpliwości, że jednoznaczne stanowisko Sądu w tej materii pozwoli wyeliminować liczne trudności, jakie dotychczas pojawiały się w praktyce Izby Gospodarczej NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych odnośnie wpisu w takich sprawach.

W I połowie 2008 r. będzie rozpoznawane w składzie siedmiu sędziów zagadnienie prawne z zakresu własności przemysłowej, które wyłoniło się na tle jednej z rozpoznawanych spraw: „Czy w sytuacji, gdy okres rzeczywistego nieużywania zarejestrowanego znaku towarowego, o którym mowa w art. 169 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Pra-

wo własności przemysłowej[101] przypadający przed datą złożenia wniosku o stwierdzenie wygaśnięcia prawa ochronnego na ten znak jest dłuższy niż pięć lat, za datę stwierdzenia wygaśnięcia tego prawa, o której mowa w art. 172 powołanej ustawy, należy przyjąć ostatni dzień pięcioletniego okresu liczonego od początkowej daty nieużywania znaku, czy dzień złożenia powyższego wniosku."

4. Zagadnienie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach gospodarczych w opinii Biura Orzecznictwa

Do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło ogółem 3449 spraw celnych, z poprzedniego okresu pozostało 2551, rozpoznano łącznie 4109 spraw; na następny okres pozostało 1891 spraw. Na rozprawie w tych sądach załatwiono 3403 sprawy, uwzględniono skargę w 1135 sprawach, oddalono w 1864, odrzucono w 16 , w inny sposób załatwiono 388 spraw. Na posiedzeniu niejawnym załatwiono ogółem 706 spraw, odrzucono 454 sprawy. Największy wpływ odnotowano w WSA: w Warszawie 732 sprawy, Poznaniu 482, Łodzi 282, Białymstoku 243 i Krakowie 209. Z poprzedniego okresu najwięcej pozostało do rozpoznania spraw: w Poznaniu 636, Krakowie 549, Gliwicach 318, Warszawie 301 i Gorzowie Wielkopolskim 256. Największą liczbę spraw załatwiono w WSA w Warszawie – 863 sprawy, w Poznaniu 798, Gliwicach 363, Gorzowie Wielkopolskim 347, Łodzi 273. Najwięcej spraw pozostało do rozpoznania na następny okres w sądach w Krakowie 519, Poznaniu 320, Warszawie 170, Olsztynie 168 i Łodzi 130. Najwięcej uwzględnień skarg odnotowano w WSA w Warszawie 457, Białymstoku 165, Gorzowie 146, Poznaniu 104, natomiast najwięcej skarg oddalonych zostało w WSA w Poznaniu 635, Warszawie 252, Gliwicach 237, Łodzi 108.

Do Izby Gospodarczej NSA wpłynęło 1186 skarg kasacyjnych w sprawach celnych, a z poprzedniego okresu pozostało 2029 spraw, czyli łącznie do rozpoznania było 3215 spraw. Z tego na następny rok pozostało 827 spraw. W NSA załatwiono na rozprawie 1994 sprawy w tym: w 211 sprawach uchylono orzeczenie sądu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania, w 103 uchylono orzeczenie sądu I instancji i rozpoznano skargę; natomiast w 1616 sprawach oddalono skargę kasacyjną, a odrzucono w 6 sprawach, w inny sposób załatwiono 58 spraw.

W tych sprawach odnotowano stale podnoszący się poziom orzecznictwa sądów wojewódzkich w sprawach celnych, w związku z czym w przeważającej liczbie spraw orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych było w 2007 r. prawidłowe, co skutkowało oddaleniem skarg kasacyjnych w 67,6% (na 2388 skarg kasacyjnych w sprawach celnych, rozpoznanych w Izbie Gospodarczej NSA – skargę oddalono w 1616 sprawach). Niewątpliwie stan taki wynika ze stabilnego i jednolitego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przeprowadzone wizytacje w WSA w Gorzowie, Krakowie i Lublinie potwierdzają wysoki poziom orzecznictwa w sprawach celnych.

W 2007 r., w stosunku do roku poprzedniego, znacznie wzrosła liczba rozstrzygniętych spraw, w których organy i sądy stosowały prawo wspólnotowe. Należy podkreślić, wysoki

[101] Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.

poziom merytoryczny wydawanych orzeczeń i jednolitość orzecznictwa. Zarówno NSA, jak i sądy wojewódzkie rozstrzygały kwestię stosowania właściwych przepisów w sprawach, w których zarówno dług celny powstał przed datą akcesji jak i organy celne w tej dacie wydawały decyzje, a także sprawy, w których dług celny powstał przed akcesją, a organ wydawał decyzję już po 1 maja 2004 r. W orzecznictwie jednoznacznie przyjmowano, że datą właściwą stosowania przepisów regulujących określoną procedurę celną jest, co do zasady, data przyjęcia zgłoszenia celnego i w tej dacie powstaje dług celny, a określone w przepisie art. 26 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne sformułowanie „stosuje się przepisy dotychczasowe" oznacza, że do postępowań dotyczących długu celnego powstałego przed dniem 1 maja 2004 r. stosowane będą obowiązujące przed akcesją zarówno przepisy materialne, jak i proceduralne.

Pojawiające się rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, są eliminowane po rozpoznaniu przez NSA skarg kasacyjnych i zażaleń, a także w wyniku podejmowanych uchwał w składach powiększonych.

W sprawach dotyczących weryfikacji zgłoszeń celnych wystąpiła rozbieżna ocena przez sądy wyniku weryfikacji dowodu pochodzenia, przeprowadzonego przez władze celne kraju eksportu na podstawie art. 16 ust. 1 Protokołu nr 4 Układu Europejskiego. W sprawach, w których władze państwa sprawdzającego ustaliły, że pojazd wyprodukowany został w kraju Unii Europejskiej i odpowiada warunkom dotyczącym pochodzenia wymienionym w Protokole nr 4 Układu Europejskiego oraz że podane w fakturze dane dotyczące sprzedawcy są fałszywe, sądy zajmowały jednoznaczne stanowisko, że wyniki weryfikacji świadectwa pochodzenia są wiążące dla władz celnych kraju importu i nie podlegają postępowaniu sprawdzającemu w tym sensie, że władze celne kraju nie mają prawa ingerować w ich treść ani prawidłowość działania władz kraju eksportu przy ich wystawianiu. Zatem w takich sytuacjach, potwierdzających unijne pochodzenie samochodu, przyjmowano negatywny wynik weryfikacji, uniemożliwiający skorzystanie z preferencji celnych. Sądy uznawały, że bez znaczenia w takiej sytuacji jest, że pojazd pochodzi z kraju Unii Europejskiej, skoro nie zostały spełnione pozostałe wymogi Protokołu nr 4 do Układu Europejskiego (sygn. akt: I GSK 1148/06, I GSK 48/06, I SA/Go 1518/06). Natomiast w wyroku z dnia 15 maja 2006 r. sygn. akt I GSK 1381/06, NSA nie podzielił powyższej argumentacji, uznając, że w związku z jednoznacznym ustaleniem przez władze celne państwa eksportu, że pojazd pochodzi z Unii Europejskiej, powinien on korzystać z preferencji celnych. Zdaniem NSA odmiennego stanowiska organów celnych i sądu I instancji w tej kwestii nie może uzasadniać zamieszczenie przez eksportera w fakturze nieprawdziwych danych dotyczących sprzedawcy.

Jako istotną należy ocenić rozbieżność w sprawach celno-podatkowych, w których organ celny w ramach jednej decyzji rozstrzyga o dwóch, materialnie powiązanych ze sobą sprawach administracyjnych, tj. celnej i podatkowej. Rozbieżności te powstały w szczególności w związku z traktowaniem przez sądy administracyjne skarg na takie decyzje celno-podatkowe, które niejednokrotnie są redagowane w sposób nieprecyzyjny i budzący wątpliwości sądu co do przedmiotu zaskarżenia określonego w skardze, tzn. czy są to dwa rozstrzygnięcia zawarte w decyzji, czy tylko jedno z nich (np. celne). Podkreślić trzeba, że wojewódzkie sądy administracyjne często też nie zwracającą uwagi na zakres skargi i w rezultacie orzekają, co do obu rozstrzygnięć zawartych w decyzji, podczas gdy zakwestionowane jest

tylko jedno z nich bądź też dostrzegają tę kwestię i wówczas uzasadniają swoje stanowisko zasadą niezwiązana sądu I instancji granicami skargi (art. 134 § 1 p.p.s.a.) Należy również zaznaczyć, że wojewódzkie sądy administracyjne kontrolują obydwa rozstrzygnięcia celne i podatkowe, nawet gdy wpierw strona skarży jedno z nich, a po upływie terminu do wniesienia skargi „rozszerza" skargę na drugą część decyzji, np. podatkową.

W związku z rozpoznawaniem środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych wystąpiła rozbieżność w kwestii wpisu pobieranego od skargi (stały czy stosunkowy). Postanowieniem z dnia 21 stycznia 2008 r. sygn. akt I GPS 2/07, NSA w składzie siedmiu sędziów oddalił powyższą skargę kasacyjną. NSA podejmując to rozstrzygnięcie wyraził pogląd, że decyzja określająca wartość celną towarów importowanych oraz określająca kwotę podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, będąca jedną decyzją w znaczeniu formalnoprawnym – procesowym, zawiera dwa rozstrzygnięcia materialnoprawne − rozstrzyga o dwóch sprawach administracyjnych w znaczeniu materialnoprawnym: o sprawie celnej oraz o sprawie podatkowej (decyzja dwuprzedmiotowa). NSA stwierdził, że w razie zaskarżenia do sądu takiej decyzji w całości, skarga dotyczy obu rozstrzygnięć: w sprawie celnej oraz w sprawie podatkowej, a zatem zgodnie z przepisami o wpisach sądowych skarga taka podlega dwóm wpisom: od sprawy celnej i od sprawy podatkowej. To rozstrzygnięcie Sądu pozwoli na doprecyzowanie sposobu pobierania w takich okolicznościach wpisu i ujednolicenie praktyki w sądach administracyjnych.

Orzecznictwo WSA w Warszawie w sprawach z zakresu własności przemysłowej stoi na wysokim poziomie merytorycznym, jest ugruntowane, jednolite, ewentualne zaś rozbieżności wynikają jedynie z odmiennej oceny ustaleń faktycznych poczynionych przez Urząd Patentowy RP, a nie z różnej interpretacji przepisów ustawy. W roku 2007 do WSA w Warszawie wpłynęło 201 spraw (o 69 mniej niż w roku poprzednim), a załatwiono 228. Nastąpił znaczny spadek skarg w ramach tego symbolu. Postępowania w tych sprawach trwają, co do zasady, od 1 do 6 miesięcy, rzadziej po 9 miesiącach, a wyjątkowo rozpoznawanie skarg trwa powyżej 12 miesięcy.

Zauważono rozbieżności w sprawach dotyczących wpisu na listy aplikantów radcowskich i adwokackich.

Pierwsza rozbieżność dotyczyła pytania, czy można przyjąć, że w świetle regulacji zawartych w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze[102] (dalej p.a.), Komisja Egzaminacyjna jest organem administracji publicznej, i czy w konsekwencji można uznać, że Minister Sprawiedliwości upoważniony jest do wydania decyzji administracyjnej wskutek rozpatrywania odwołania od decyzji Komisji w przedmiocie wyniku egzaminu. W orzecznictwie WSA w Warszawie przeważył ostatecznie pogląd, że egzamin konkursowy przeprowadzany jest nie przez właściwy samorząd, lecz właśnie przez organ administracji państwowej – Komisję Egzaminacyjną[103], postępowanie egzaminacyjne zaś ma cechy postępowania administracyjnego, na co wskazuje treść art. 75c p.a. Reguluje on m.in. kompetencje przewodniczących Komisji, co może wskazywać na to, że są to organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Należy zwrócić uwagę, że na fakt posiadania przez

[102] Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.

[103] Zob. np. wyroki z dnia 19 lutego 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 2108/06, z dnia 26 marca 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 43/07.

komisję egzaminacyjną przymiotu organu administracji publicznej pierwszej instancji może również wskazywać treść art. 75a ust. 2 p.a., zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości jest „organem wyższego stopnia" w stosunku do Komisji Egzaminacyjnych. Z brzmienia powyższych przepisów wynika, że odwołanie, o którym mowa w art. 75j ust. 2 p.a jest odwołaniem, o którym mowa w art. 127 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.)[104]. Wydaje się, że uchwały komisji egzaminacyjnych w sprawie ustalenia wyniku egzaminu konkursowego na aplikację adwokacką stanowią rozstrzygnięcia o charakterze władczym i jednostronnym, co pozwala traktować je jako indywidualną sprawę administracyjną, w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a.

Kolejne wątpliwości wynikały z różnego stanowiska co do kwestii, czy postępowanie konkursowe jest postępowaniem odrębnym od postępowania w sprawie wpisu na listę aplikantów adwokackich, czy jest jedynie pierwszym etapem tego ostatniego postępowania. Obecnie jednolicie uznaje się, że postępowanie konkursowe jest postępowaniem niezależnym od postępowania w przedmiocie wpisu na listę aplikantów[105]. Wynik egzaminu kończy to postępowanie i tylko od kandydata zależy, czy wystąpi z oddzielnym wnioskiem o wpis na listę aplikantów, czy też nie (dodajmy, że zgodnie z p.a. ma on na to dwa lata).

Następnym zagadnieniem, jakie pojawiło się w orzecznictwie na tle ustaw Prawo o adwokaturze i ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[106] (dalej u.r.p.) było pytanie o charakter skierowanej do komisji prośby kandydata o ponowne sprawdzenie testu. Przesądzenia wymagała wątpliwość, czy należy traktować to jako odwołanie od decyzji komisji, a pomyłki komisji powinny być sprostowane z zachowaniem procedury wskazanej w k.p.a. Wątpliwości pojawiły się w związku z tym, że w ustawie nie przewidziano możliwości, ani trybu rozpatrywania odwołań od uchwał komisji egzaminacyjnych.

Zagadnienie to powstało przy rozpoznawaniu skarg wniesionych w stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2006 r., a więc w czasie, kiedy nie obowiązywały jeszcze przepisy art. 75j ust. 2 p.a. oraz art. 33^{10} ust. 2 u.r.p. przewidujące możliwość odwołania się od uchwały komisji w przedmiocie ustalenia wyniku egzaminu konkursowego do Ministra Sprawiedliwości. W tym czasie nie było żadnego przepisu, który dawałby podstawę kandydatowi do wniesienia odwołania, ani przepisu dającego jakiemukolwiek organowi prawo do weryfikacji wyników. Wzbudziło to najwięcej kontrowersji w orzecznictwie. Po pierwsze nie było jasne, czy można w ogóle kwestionować ustalenie wyniku przez komisje. Po drugie nie było wiadomo, w jakim zakresie można ten wynik zweryfikować (czy tylko w zakresie ewentualnych błędów rachunkowych, czy również pod kątem merytorycznym). Po trzecie wreszcie określenia wymagało, jaki organ uprawniony jest do weryfikacji wyników egzaminu. WSA opowiedział się ostatecznie za stanowiskiem, że kandydat na aplikację ma prawo do udzielenia odpowiedzi na te same pytania co inni kandydaci oraz prawo do zobiektywizowanej oceny odpowiedzi na poszczególne pytania. Zdaniem Sądu, skoro nie zostało to zapewnione ani przez Zespół, ani przez Komisję Konkursową, mogła tego dokonać Rada Okręgowej Izby Radców Prawnych w ramach obowiązku poczynienia ustaleń faktycznych na podstawie art. 7 i 77 k.p.a. Podobne stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie NSA.

[104] Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

[105] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 47/07.

[106] Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.

W tej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z wnioskiem o podjęcie uchwały abstrakcyjnej, ale NSA odmówił podjęcia uchwały uznając, że zgłoszone przez RPO zagadnienie prawne nie budzi wątpliwości w orzecznictwie WSA i NSA. W stanie prawnym obowiązującym obecnie, w którym, zgodnie z art. 75j ust. 2 p.a. oraz art. 33^{10} ust. 2 u.r.p., od uchwały o wyniku egzaminu kandydat może się odwołać do Ministra Sprawiedliwości, uważa się, że jest on uprawniony do merytorycznej kontroli wyników egzaminu, nie tylko zaś do sprawdzenia ewentualnych błędów rachunkowych komisji.

W wyrokach z 18 kwietnia 2007 r. sygn. akt: VI SA/Wa 1911/06 i VI SA/Wa 2027/06[107] WSA wyraził pogląd, że odwołanie od uchwały komisji egzaminacyjnej w sprawie ustalenia wyniku egzaminu adwokackiego/radcowskiego, wniesione do Ministra Sprawiedliwości podlega rozpoznaniu pod względem merytorycznym co do istoty sprawy, a nie tylko pod względem formalnoprawnym, przy czym rozstrzygnięcie w tej sprawie następuje w formie decyzji. W wyroku z dnia 18 grudnia 2007 r. sygn. akt II GSK 276/07 NSA uznał, że „Minister Sprawiedliwości powinien rozpatrzyć odwołanie zgodnie z wymogami zawartymi w rozdziale 10 k.p.a., w tym w szczególności zgodnie z art. 140 k.p.a., który w sprawach nieuregulowanych w art. 136–139 k.p.a. odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed organami pierwszej instancji. W myśl zaś art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji państwowej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Stąd też (…) Minister Sprawiedliwości przy rozpoznawaniu odwołania od uchwały Komisji Egzaminacyjnej nie może ograniczyć zakresu kontroli tej uchwały tylko do warunków formalnych działania Komisji, w tym sprawdzenia prawidłowości liczenia punktów, składu Komisji, przebiegu egzaminu oraz prawidłowości protokołu i podpisów."

Warto wspomnieć także o zagadnieniu, które wzbudziło wątpliwości NSA. Było to pytanie, czy art. 31^1 ust. 3 u.r.p. jest niepełnym unormowaniem wymagającym stosowania sformułowanej w art. 78 Konstytucji RP i w art. 15 k.p.a. zasady ogólnej dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, czy też jako kompletna w tej części regulacja szczególna zawiera od niej odstępstwo. W wyniku rozbieżnego orzecznictwa w tym zakresie NSA podjął uchwałę z dnia 30 października 2007 r. sygn. akt II GPS 3/07, w której stwierdził, że wniesienie skargi do sądu administracyjnego przewidzianej w art. 31^1 ust. 3 u.r.p. nie wymaga wyczerpania środka zaskarżenia w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 127 § 3 k.p.a.

W zakresie telemediów, geologii i górnictwa oraz pozostałym orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych należy uznać za jednolite.

Znaczną część spraw rozpoznawanych w sądach pierwszej instancji oraz w Izbie Gospodarczej NSA stanowią sprawy dotyczące przyznawania środków z budżetu Unii Europejskiej, w tym rent strukturalnych oraz dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych. Analiza wydanych rozstrzygnięć prowadzi do wniosku, że orzecznictwo w tym zakresie staje się jednolite. Jednakże w sprawach o różnego rodzaju dopłaty dla rolników wniosek o przyznanie dopłaty co do zasady nie określa wysokości żądanego świadczenia. Przepisy prawne przewidują dość złożone metody wyliczenia dopłaty i dlatego wnioskodawca zdaje

[107] Skargi kasacyjne od obu orzeczeń oddalił NSA w wyrokach z dnia 22 stycznia 2008 r. (sygn. akt odpowiednio II GSK 313/07 i II GSK 324/07).

się w tym zakresie na organ rozpatrujący sprawę. Z jednej bowiem strony można przyjąć, że przedmiotem zaskarżenia jest należność pieniężna w rozumieniu art. 231 p.p.s.a., z drugiej zaś ta – należność, której żąda wnioskodawca i skarżący, nie została w sprawie kwotowo określona. W orzecznictwie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych przeważa pogląd, że w sprawach tych należy pobierać wpis stały. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przeważa pogląd, że nie we wszystkich sprawach, które mogą w jakimś stopniu dotyczyć należności pieniężnych należy pobierać wpis stosunkowy. Wpis stosunkowy należałoby pobierać od skarg w sprawach, w których zaskarżona decyzja dotyczy bezpośrednio należności pieniężnej.

III. Izba Ogólnoadministracyjna

1. Uwagi ogólne dotyczące rodzaju i liczby rozpoznawanych spraw w ramach działalności orzeczniczej Izby Ogólnoadministracyjnej

W 2007 r. do Izby Ogólnoadministracyjnej NSA wpłynęło 3850 skarg kasacyjnych. W porównaniu z 2006 r. wpływ skarg kasacyjnych zmniejszył się o 5%. Odnotowano także zmniejszenie wpływu zażaleń na orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych z 3288 w 2006 r. na 2423 w 2007 r. (14%). Ponadto wpłynęło 70 skarg na przewlekłość postępowania (w 2006 r. – 116) oraz 237 wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość i wyznaczenie innego sądu do rozpoznania sprawy (w 2006 r. – 214).

Rozpoznano 3481 skarg kasacyjnych (w 2006 r. – 3021), 2461 zażaleń (w 2006 r. – 3448), 76 skarg na przewlekłość postępowania (w 2006 r. – 193) oraz 244 wnioski (w 2006 r. – 191).

Liczba skarg kasacyjnych pozostawionych do załatwienia na okres następny w 2007 r. wyniosła 3262. W tym obszarze od 2004 r. odnotowuje się systematyczny wzrost: w 2006 r. – 2895, w 2005 r. – 1835, w 2004 r. – 1095. Jest to spowodowane faktem, że liczba spraw wpływających jest większa od liczby spraw załatwionych. Jednakże w czwartym kwartale 2007 r. odnotowano, że liczba spraw załatwionych jest wyższa od wpływu spraw, co w przypadku utrzymania się tej tendencji w 2008 r. może być zapowiedzią zmniejszenia zaległości w 2008 r.

Wpływ i załatwienie skarg kasacyjnych w 2007 r.

Pozostało z poprzedniego okresu	Wpływ	Łącznie do załatwienia	Załatwiono	% do ogółu	Pozostało na okres następny
2 193	1 701	3 894	2 840	73	1 054

Skargi kasacyjne rozstrzygnięte w 2007 r. zostały wniesione w większości przez osoby fizyczne – 2240 oraz osoby prawne – 1556. Organizacje społeczne wniosły 28 skarg kasacyjnych, prokuratorzy – 22, Rzecznik Praw Obywatelskich – 4.

Pełnomocnicy organów administracji publicznej wzięli udział w 617 sprawach, adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania w 446 sprawach. Radcy prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania w 581 sprawach. Prokurator wziął udział w 19 sprawach, a Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w 6 sprawach.

W sprawach z zakresu właściwości Izby najwięcej zażaleń wpłynęło od postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych: w Warszawie – 990, w Krakowie – 209, w Gliwicach – 145, we Wrocławiu – 140. Wskaźnik oddalonych zażaleń do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2007 r. wynosi 77,81%. Wskaźnik stabilności w tej grupie spraw jest najwyższy w wojewódzkich sądach administracyjnych: w Olsztynie – 88,64%, Gdańsku – 88,14%, Gorzowie Wlkp. – 87,5%, Opolu – 85,06%, Lublinie – 80,21%, Warszawie – 79,68%, Gliwicach – 79, 14% i Rzeszowie – 78,48%, a najniższy w wojewódzkich sądach administracyjnych: we Wrocławiu – 77,85%, Poznaniu – 75,37%, Bydgoszczy – 70,59%, Szczecinie – 70,37%, Krakowie – 70,35%, Białymstoku – 70, 21%, Łodzi – 69,23% i Kielcach – 68,75%.

Ze względu na przedmiot zaskarżenia nadal dominują zażalenia na postanowienia dotyczące prawa pomocy, wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu oraz przywrócenia terminu do dokonania czynności sądowej.

W sprawach z wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość (wpływ w tego rodzaju sprawach wzrasta) uwzględniono wnioski przez wskazanie organu właściwego do załatwienia sprawy w 128 sprawach, 42 wnioski z tego zakresu oddalono, a 8 wniosków odrzucono[108].

Liczba skarg na przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi, poczynając od 2005 r., systematycznie spada (w 2005 r. – 318 skarg, w 2006 r. – 176 skarg, w 2007 r. – 70 skarg), co niewątpliwie jest następstwem zlikwidowania zaległości w rozpoznawaniu spraw w wojewódzkich sądach administracyjnych. W 2007 r. uwzględniono skargi na przewlekłość postępowania w 24 sprawach, oddalono takie skargi w 31 sprawach oraz odrzucono 21 skarg[109].

2. Ocena orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie właściwości Izby

Najwięcej skarg kasacyjnych wpłynęło z wojewódzkich sądów administracyjnych w: Warszawie – 693, Krakowie – 305, Gliwicach – 227, Poznaniu – 224. Wskaźnik oddalonych skarg kasacyjnych do ogólnej liczby załatwionych spraw w 2007 r. wynosi 68,66%, z tym że wskaźnik stabilności orzecznictwa jest najwyższy w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w: Łodzi – 75,94%, Szczecinie – 75,94%, Gdańsku – 75,31%, Kielcach – 73,53%, Bydgoszczy – 72,92%, Gliwicach – 71,74%, Opolu – 71,43%, Krakowie – 70,77%, a najniższy w wojewódzkich sądach administracyjnych: we Wrocławiu – 69,71%, Lublinie – 69,47%, Warszawie – 67,80%, Olsztynie – 67,47%, Rzeszowie – 66,30%, Gorzowie Wlkp. – 64,29%, Białymstoku – 60,49% i Poznaniu – 55,17%.

[108] Szczegółowe omówienie znajduje się w części pierwszej *Informacji*.
[109] Szczegółowe omówienie znajduje się w części pierwszej *Informacji*.

Orzecznictwo sądów pierwszej instancji w zakresie właściwości Izby należy ocenić pozytywnie, z roku na rok maleje liczba uchylanych wyroków. W 2007 r. na 3481 rozpoznanych skarg kasacyjnych tylko w 514 przypadkach uwzględniono skargi (14,7%), a w 233 sprawach uchylono wyrok sądu pierwszej instancji i rozpoznano skargę. W związku z pojawiającymi się rozbieżnościami w orzecznictwie sądów pierwszej instancji i NSA skierowano w 2007 r. 7 wniosków o podjęcie uchwały, w tym 2 w trybie abstrakcyjnym – wniosek Prezesa NSA i wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich. Podjęto 3 uchwały oraz wydano wyrok w trybie art. 187 § 3 p.p.s.a.[110] Korzystano także z możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie art. 193 Konstytucji, z pytaniem prawnym[111].

Dużo kontrowersji budzi zagadnienie legalizacji samowoli budowlanej, zmiany bowiem przepisów prawa budowlanego mające na celu złagodzenie skutków samowoli budowlanej, z uwagi na ich niespójność i brak dostatecznej określoności przepisów prawa, spowodowały, że niektóre podmioty nie mogły z tego prawa skorzystać. W części zostało to wyeliminowane wskutek orzeczeń TK, np. w sprawie o sygn. akt P 27/05 z 2006 r.[112] Opłaty legalizacyjnej, jej wysokości i arbitralności dotyczy pytanie prawne NSA (sygn. akt TK P 64/07).

Duże znaczenie dla orzecznictwa sądów administracyjnych ma rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego zainicjowane pytaniem prawnym WSA w Gorzowie Wielkopolskim, w sprawie legalizacji samowoli budowlanej na terenie, na którym nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego[113]. Do zagadnienia legalizacji odniesiono się także w wyroku z dnia 27 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 525/06, w którym NSA wskazał, że należy rozgraniczyć sytuację, w której budowa zostaje rozpoczęta bez ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę od sytuacji, w której rozpoczęcie robót następuje na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, następnie uchylonej przez NSA. W pierwszej sytuacji nie jest dopuszczalne wydanie pozwolenia na budowę, gdyż należy wszcząć postępowanie zmierzające do usunięcia samowoli budowlanej. W drugiej sytuacji natomiast istotne względy przemawiają za kontynuacją postępowania w sprawie pozwolenia na budowę.

Ponadto kontrowersje budzi regulacja prawa budowlanego zawężająca krąg podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. NSA uznał, że ewentualne zagrożenie interesów ekonomicznych nie może być utożsamiane z interesem prawnym podmiotów, wymienionych w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, jako strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę (wyrok z 6 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 299/06).

Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych powstawały również na tle możliwości zaskarżenia postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodaro-

[110] Szczegółowe omówienie uchwał zawarto w części pierwszej *Informacji*.

[111] Sprawa ta została omówiona w części drugiej pkt VI.

[112] Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca wprowadza różnicowanie podmiotów na te, wobec których wydano ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektu do 10 lipca 2003 r. oraz te, wobec których nie wydano takiej decyzji do 10 lipca 2003 r. Regulacja uzależnia zwolnienia od opłaty legalizacyjnej od etapu procedury administracyjnej. W praktyce o zwolnieniu od opłaty legalizacyjnej mogły zatem zadecydować rozmaite czynniki wpływające na szybkość procedury administracyjnej, które nie pozostawały w związku z treścią unormowań materialnoprawnych dotyczących samowoli budowlanej, ani nie zależały od woli zainteresowanych.

[113] Zostało to omówione w części drugiej pkt VI.

wania gminy. Do niedawna zgodnie przyjmowano w orzecznictwie NSA, że studium, nie mając charakteru aktu prawa miejscowego, nie może naruszyć interesu prawnego strony skarżącej, a jeżeli tak, to skarga na studium była oddalana. Zmiana linii nastąpiła po 2006 r., kiedy NSA wyraził pogląd, że w sytuacji związania rady gminy ustaleniami studium przy uchwalaniu planu miejscowego nie można wykluczyć sytuacji naruszenia czyjegoś interesu prawnego już na etapie studium. Wydaje się, że w tym zakresie kształtuje się kierunek orzeczniczy, który zobowiązuje do badania naruszenia interesu prawnego ustaleniami studium, a nie zakłada *ŕ priori* braku takiej możliwości.

Do oceny orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych odniesiono się przy omawianiu poszczególnych zagadnień należących do właściwości Izby.

3. Zagadnienia wynikające z orzecznictwa Izby

Zgodnie z art. 39 § 4 p.u.s.a. Izba Ogólnoadministracyjna NSA sprawuje, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach niewymienionych w § 2 i 3, a w szczególności w sprawach z zakresu budownictwa i nadzoru budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, gospodarki wodnej, ochrony środowiska, rolnictwa, leśnictwa, zatrudnienia, ustroju samorządu terytorialnego, gospodarki nieruchomościami, prywatyzacji mienia, powszechnego obowiązku wojskowego, spraw wewnętrznych, a także cen, opłat i stawek taryfowych, jeżeli są związane ze sprawami należącymi do właściwości tej Izby.

3.1. Sprawy z zakresu budownictwa

3.1.1. *Ustawy będące podstawą rozstrzygnięcia*. Sprawy z zakresu budownictwa rozstrzygane były głównie w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[114]. Jednakże w sprawach odnoszących się do samowoli budowlanych przed 1 stycznia 1995 r. stosowano ustawę z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane[115]. Sądy zwracały uwagę na to, że przepisy Prawa budowlanego z 1974 r. mają zastosowanie tylko do sytuacji, w której wzniesiono obiekt budowlany przed 1 stycznia 1995 r. bez wymaganego przez ówczesne przepisy prawa pozwolenia, natomiast nie odnoszą się do samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego dokonanej przed tą datą (wyrok NSA z 6 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 301/06). Natomiast w sytuacji gdy samowola budowlana jest ciągiem pewnych zdarzeń faktycznych mających miejsce na przestrzeni lat 1969–2001, polegających najpierw na budowie obiektu budowlanego bez pozwolenia, a następnie (po 1 stycznia 1995 r.) na jego rozbudowie, przebudowie i nadbudowie, także bez zezwolenia, to w takim przypadku mają zastosowania przepisy Prawa budowlanego z 1994 r. (wyrok z 18 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 782/06).

3.1.2. *Przepisy szczególne w sprawach budowlanych*. W orzecznictwie sądy zwracały także uwagę na konieczność jednoczesnego stosowania w sprawie przepisów odrębnych i szczególnych. Wynika to z obowiązku przedstawienia organom administracji architektoniczno-

[114] Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.
[115] Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.

-budowlanej lub organom nadzoru budowlanego różnego rodzaju opinii, uzgodnień, pozwoleń i zezwoleń, których wymóg uzyskania wynika z przepisów Prawa budowlanego oraz innych regulacji odrębnych i szczególnych. Zakres niezbędnych opinii, uzgodnień, pozwoleń i zezwoleń w danej sprawie jest związany z rodzajem i przeznaczeniem obiektu budowlanego, którego postępowanie dotyczy. Brak wymaganych prawem uzgodnień może być powodem wzruszenia ostatecznej decyzji w drodze stwierdzenia jej nieważności lub uchylenia w postępowaniu wznowieniowym po wielu niekiedy latach od daty wydania. Należy w tym miejscu wskazać, że w kolejnych zmianach przepisów Prawa budowlanego zauważa się z jednej strony dążenia do skrócenia i uproszczenia procedury administracyjnej związanej ze stosowaniem przepisów Prawa budowlanego, ale z drugiej strony wzrasta ciągle ilość i zakres wymaganych uzgodnień, opinii, pozwoleń i zezwoleń, które strona (inwestor) musi uzyskać w innych postępowaniach, toczących się przed innymi organami, przed wszczęciem postępowania przed organami orzekającymi w sprawach budownictwa. W konsekwencji wskazane zabiegi zmierzające do uproszczenia procedur administracyjnych w sprawach budownictwa są pozorne, skoro aby uzyskać pozwolenie na budowę, dokonać skutecznie zgłoszenia budowy lub określonych robót budowlanych, czy też dokonać legalizacji obiektu budowlanego, wybudowanego bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia właściwemu organowi, należy wcześniej uzyskać stanowisko innych organów, wyrażone w formie opinii, zgody albo w innej formie (art. 106 k.p.a.). A są to niejednokrotnie procedury dłuższe i bardziej skomplikowane, niż samo wydanie pozwolenia na budowę, większość bowiem tych uzgodnień może być zaskarżana w drodze zażaleń, odwołań i skargi do sądu administracyjnego.

Przepisy innych ustaw w procesie uzyskiwania pozwoleń i uzgodnień w sprawach budowlanych, zgodnie z art. 2 ust. 2 Prawa budowlanego, mają pierwszeństwo przed przepisami Prawa budowlanego. W świetle przepisów ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym[116] rurociąg stanowiący element wybudowanej sieci gazowej należy uznać za urządzenie techniczne podlegające dozorowi i wymagające uzyskania decyzji właściwego organu Urzędu Dozoru Technicznego o dopuszczeniu do eksploatacji. Jednak w przypadku, gdy dane urządzenie techniczne stanowi jednocześnie budowlę w rozumieniu ustawy – Prawo budowlane, eksploatacja takiego urządzenia (rurociągu) wymaga uprzedniego zakończenia prac budowlanych (w formie przyjęcia zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wydania pozwolenia na użytkowanie). Dopiero po tym organy dozoru technicznego władne są ocenić, czy urządzenie techniczne wchodzące w skład ostatecznie zakończonego procesu budowlanego może być eksploatowane (wyrok z 27 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 520/06).

3.1.3. *Samowole budowlane*. W ramach spraw z zakresu budownictwa większość dotyczyła tzw. samowoli budowlanych – obiektów budowlanych wzniesionych bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia właściwemu organowi samowolnej zmiany przeznaczenia obiektu budowlanego oraz budowy obiektów budowlanych z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. W sprawach tych zauważono, że organy administracji publicznej mają trudności

[116] Dz. U. Nr 122, poz. 1321 ze zm.

z ustaleniem właściwej procedury administracyjnej do doprowadzenia wykonywanych (wykonanych) robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, jeśli takie możliwości istnieją. W przeciwnym razie organ nadzoru budowlanego nakazuje zaniechanie dalszych robót, doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części. Sądy wskazały, że w sytuacji, w której budowa zostaje rozpoczęta bez ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę ,nie jest dopuszczalne wydanie pozwolenia na budowę, lecz należy wszcząć postępowanie zmierzające do usunięcia samowoli budowlanej. Natomiast w sytuacji, w której rozpoczęcie robót następuje na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, następnie uchylonej przez NSA, istotne względy przemawiają za kontynuacją postępowania w sprawie pozwolenia na budowę (wyrok z 27 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 525/06).

Inwestor, który w toku postępowania legalizacyjnego zbywa w drodze czynności cywilnoprawnej nieruchomość, na której wcześniej bez wymaganego pozwolenia na budowę zbudował obiekt budowlany, traci status strony w postępowaniu administracyjnym. W związku z czym adresatem wydawanych decyzji w sprawie winien być nowy właściciel nieruchomości, który stał się następcą prawnym (wyrok z 27 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 522/06).

Należy wspomnieć, że zagadnienia odnoszące się do legalizacji samowoli budowlanej były przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego w trybie pytania prawnego WSA w Gorzowie Wielkopolskim, w sprawie o sygn. akt P 43/07. Badana regulacja wprowadziła zróżnicowanie sytuacji prawnej inwestorów, którzy dopuścili się samowoli budowlanej, według kryterium istnienia lub nieistnienia na terenie objętym budową miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszym przypadku legalizacja samowoli jest dopuszczalna, jeżeli budowa jest zgodna z ustaleniami planu miejscowego. Ustawa wymaga wówczas przedstawienia odpowiedniego zaświadczenia (wójta, burmistrza albo prezydenta miasta) – data wystawienia zaświadczenia jest bez znaczenia. Z kolei w drugim wypadku (tj. wówczas, gdy na danym terenie nie obowiązuje plan miejscowy), legalizacja wymaga przedstawienia decyzji o warunkach zabudowy, która powinna być ostateczna już w dniu wszczęcia postępowania rozbiórkowego. Trybunał Konstytucyjny orzekł o częściowej niekonstytucyjności art. 48 ust. 2 pkt 1 i art. 48 ust. 3 Prawa budowlanego, uznając, że wymóg, by decyzja o warunkach zabudowy była ostateczna w dniu wszczęcia postępowania rozbiórkowego, wprowadza zróżnicowanie inwestorów według kryteriów od nich niezależnych.

3.1.4. *Wydanie bądź odmowa wydania pozwolenia na budowę*. Najczęściej spotykanym powodem wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego w tych sprawach były zarzuty dotyczące braku zgodności projektowanej inwestycji z decyzją o warunkach zabudowy, kwestionowanie prawa inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, brak wymaganych uzgodnień oraz naruszenie uzasadnionych interesów osób trzecich. Przedmiotem rozważań były zagadnienia związane z kolizją wartości konstytucyjnych (poszanowanie prawa własności/poszanowanie interesów osób trzecich). Przy interpretacji art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, stanowiącego, że obiekt budowlany powinien zapewniać poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej, uznano, że niedopuszczalne jest takie rozumienie istoty prawa własności (art. 140 k.c.), które naruszałoby „ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich", o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego (wyrok z 27 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 523/06). Obowiązek poszanowania uzasad-

nionych interesów osób trzecich, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego (w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 maja 2004 r.), odnosi się nie tylko do podmiotów mających przymiot strony w rozumieniu art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, chociaż w jednym i drugim przypadku interes prawny musi dotyczyć nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (wyrok z 15 listopada 2007 r. sygn. akt II OSK 1526/06).

Wzrost liczby spraw, w których zarzuca się naruszenie uzasadnionych interesów osób trzecich, jest m.in. wynikiem zawężenia kręgu podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego). Pojęcie „strony", podobnie jak pojęcie „uzasadnionych interesów osób trzecich", o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, ograniczono pod względem terytorialnym do „obszaru oddziaływania obiektu". Ewentualne zagrożenie interesów ekonomicznych nie może być utożsamiane z interesem prawnym podmiotów wymienionych w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, jako strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę (wyrok z 6 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 299/06).

Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane musi być prawem realnie istniejącym w dacie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, a nie prawem zależnym od spełnienia określonych warunków, o których spełnieniu bądź niespełnieniu mają rozstrzygać organy lub sądy po wydaniu pozwolenia na budowę (wyrok z 5 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 1033/06).

Odnosząc się do zarzutu braku kompetencji organów administracji, a także sądu administracyjnego do prowadzenia weryfikacji sposobu korzystania z prawa służebności przez podmioty, którym służebność ta przysługuje, w wyroku z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1025/06 NSA stwierdził, że w toku postępowania administracyjnego dotyczącego wydania decyzji o pozwoleniu na budowę organ może i powinien jedynie zbadać, komu służebność przysługuje, w stosunku do jakiej nieruchomości i jaka jest jej treść. Natomiast sposób wykonywania prawa służebności może być weryfikowany wyłącznie w postępowaniu przed sądem cywilnym.

Ponadto odniesiono się do zagadnienia cofnięcia zgody pierwotnego adresata decyzji o pozwoleniu na budowę na przeniesienie tej decyzji na nabywcę. W wyroku z dnia 11 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 1042/06 NSA stwierdził, że zgoda na przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę nie może być rozumiana tylko jako element stanu faktycznego. Zgoda taka bowiem jest z punktu widzenia jurydycznego jednostronną czynnością prawną, dokonywaną przez złożenie stosownego oświadczenia.

Odnosząc się do zarzutu braku kompetencji organów administracji, a także sądu administracyjnego do prowadzenia weryfikacji sposobu korzystania z prawa służebności przez podmioty, którym służebność ta przysługuje, w wyroku z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1025/06 NSA stwierdził, że w toku postępowania administracyjnego dotyczącego wydania decyzji o pozwoleniu na budowę organ może i powinien jedynie zbadać, komu służebność przysługuje, w stosunku do jakiej nieruchomości i jaka jest jej treść. Natomiast sposób wykonywania prawa służebności może być weryfikowany wyłącznie w postępowaniu przed sądem cywilnym.

3.1.5. *Administracyjne kary pieniężne za naruszenie przepisów prawa budowlanego*. Szereg orzeczeń odnosiło się do przepisów prawa określających administracyjne kary pieniężne za naruszenie przepisów prawa budowlanego. Wątpliwości sądów dotyczyły wysokości kar

oraz arbitralności. Konstrukcja przepisów nie pozwala organowi na zastosowanie zasady proporcjonalności. Zastrzeżenia co do zgodności tych przepisów z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zasadą równego traktowania podmiotów wobec prawa oraz zasadą proporcjonalności zgłaszały sądy administracyjne do Trybunału Konstytucyjnego. Jedno rozstrzygnięcie zapadło w 2007 r. w trybie pytania prawnego WSA w Łodzi[117]. Trybunał Konstytucyjny nie potwierdził wątpliwości sądu co do niekonstytucyjności art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego w zakresie, w jakim stanowi podstawę nałożenia przez organ nadzoru budowlanego na inwestorów kary pieniężnej z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części i stwierdził, że wprowadzenie do prawa budowlanego sankcji finansowej z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego miało na celu wyeliminowanie patologicznej sytuacji, w której ogromna liczba obiektów budowlanych była od dawna użytkowana, podczas gdy w sensie prawnym nadal pozostawały w trakcie budowy. Przyznał jednakże, że przepis ten jest arbitralny. Zdaniem TK arbitralność rozwiązań eliminuje uznanie administracyjne. W związku z rozstrzygnięciem TK oddalano skargi odnoszące się do nałożenia administracyjnych kar pieniężnych z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu (wyrok z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 1071/06). Natomiast na rozstrzygnięcie oczekuje pytanie prawne NSA dotyczące wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów prawa budowlanego ustalających pięćdziesięciokrotność podstawy naliczenia kary za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganej prawem decyzji. W uzasadnieniu pytania NSA zwraca uwagę na znaczną dolegliwość kar niezależnie od wielkości przewinienia, tzn. od wielkości użytkowanej powierzchni oraz czasu użytkowania obiektu bez zezwolenia. Ustawodawca nie przewidział możliwości złagodzenia kary w przypadku pozytywnego zachowania się podmiotu.

3.2. Sprawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego

Podstawowa dla tych zagadnień ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[118] weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r. Wyjątkowo zdarzały się jeszcze sprawy rozstrzygane pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym[119].

W związku ze wzrostem roli i znaczenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zastanawiano się nad możliwością skutecznego zaskarżenia studium do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[120]. Jeszcze do niedawna zgodnie przyjmowano w orzecznictwie NSA, że studium, nie mając charakteru aktu prawa miejscowego, nie może naruszyć interesu prawnego strony skarżącej, a jeżeli tak, to skarga na studium była oddalana. Już

[117] Wyrok TK z 15 stycznia 2007 r. sygn. akt P 19/06.
[118] Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.
[119] Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.
[120] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r. sygn. akt II OSK 839/06 NSA wyraził pogląd, że co do zasady naruszenie interesu prawnego musi być realne i jako takie może nastąpić ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to w sytuacji związania rady gminy ustaleniami studium przy uchwalaniu planu miejscowego nie można wykluczyć sytuacji naruszenia czyjegoś interesu prawnego już na etapie studium. Pogląd ten został podzielony w kolejnych wyrokach NSA, w których sąd ten rozpoznał skargi wniesione na uchwały w sprawie studium (zob. np. wyrok z dnia 3 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OSK 614/07 oraz wyrok z dnia 22 listopada 2007 r. sygn. akt II OSK 1337/07). Z powyższych orzeczeń wynika, że organy są zobowiązane do badania naruszenia interesu prawnego ustaleniami studium.

Zauważając istotną zmianę, wprowadzoną ww. ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obowiązek badania zgodności, a nie jak poprzednio – spójności, projektu planu miejscowego ze studium), w wyroku z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 1357/06 oraz w wyroku z dnia 14 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 359/07 NSA doszedł do wniosku, że obowiązek ten trzeba potraktować jako istotną dyrektywę wykładni art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. dalej idącym, niż dotąd, związaniem ustaleniami studium przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Pod rządami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym projekt planu miejscowego powinien być zgodny z każdym ustaleniem tego studium. Przyjęcie takiego kierunku uzasadnia dopuszczenie skargi na uchwałę w sprawie studium. Należy także zauważyć, że jeszcze do niedawna można było znaleźć w orzecznictwie NSA rozbieżności co do tego, czy uchwała rady gminy oceniająca zgodność projektu planu miejscowego ze studium winna być odrębnie podjęta, jakby to mogło wynikać z brzmienia normy art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. O kwestii tej przesądzono w wyroku NSA z dnia 22 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 1863/06, w którym NSA stwierdził, że wymóg podjęcia przez radę gminy uchwały o zgodności projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zostaje spełniony zarówno w sytuacji, gdy zostanie podjęta odrębna uchwała w tym przedmiocie, jak i wówczas, gdy uchwała o zgodności projektu planu miejscowego z ustaleniami studium podjęta zostanie w części wstępnej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zagadnieniem budzącym istotne wątpliwości interpretacyjne było tzw. władztwo planistyczne gminy, w odniesieniu do obiektów handlowych o powierzchni nieprzekraczającej 2000 m^2. W tym zakresie NSA w wyrokach z dnia 24 sierpnia 2007 r. sygn. akt: II OSK 748/07, II OSK 749/07 i II OSK 750/07 oraz wyroku z dnia 18 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1191/07, przyjął, że rozmieszczenie obiektów handlowych, także tych mniejszych (poniżej 2000 m^2) niepodlegających bezpośrednio regulacjom ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wpływa na sposób zagospodarowania terenu, a jeżeli tak, to decydowanie o ich rozmieszczeniu mieści się w uprawnieniach planistycznych gminy i nie zmienia tego fakt, że powierzchnia sprzedaży nie została wyraźnie wskazana jako parametr czy wskaźnik kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym w jej art. 15 ust. 2 pkt 6.

W związku z ciągle niejasną kwestią przepisów, na podstawie których winny być kontynuowane prace planistyczne rozpoczęte pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy

o zagospodarowaniu przestrzennym, istotne znaczenie ma wyrok z dnia 25 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 164/07, w którym NSA stanął na stanowisku, że przez pojęcie przepisów dotychczasowych, o których mowa w art. 85 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy rozumieć przepisy poprzednio obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.

Kolejne zagadnienie dotyczyło naruszeń prawa przez niewłaściwe zastosowanie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jako podstawy rozstrzygnięcia nadzorczego w sytuacji, gdy w odniesieniu do aktów planowania miejscowego naruszenia skutkujące nieważnością określonej uchwały zostały określone bardziej szczegółowo w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W wyroku z dnia 11 września 2007 r. sygn. akt II OSK 759/07 NSA stwierdził, że art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest przepisem szczególnym, późniejszym i dlatego powinien stanowić podstawę działań nadzorczych podejmowanych przez wojewodę w stosunku do określonych uchwał. Powołany przepis doprecyzowuje kompetencje nadzorcze wojewody, określone w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie oznacza to, że regulacja zawarta w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dająca wojewodzie możliwości stwierdzenia nieważności uchwały w razie stwierdzenia określonych naruszeń prawa, wyłącza ogólnie zakreślone w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym kompetencje wojewody do stwierdzania nieważności uchwał sprzecznych z prawem.

W wyroku z dnia 13 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 1069/06 NSA odniósł się do wykładni art. 59 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 59 ust. 2 ww. ustawy w przypadku planowania jakiejkolwiek zmiany zagospodarowania terenu, nawet niewymagającej pozwolenia na budowę, należy ustalić warunki zabudowy. W związku z tym, że przepis ten następuje po art. 59 ust. 1 ustawy, należy przyjmować, że dokonano nim zmiany ustaleń przepisu ustawy znajdującego się wcześniej poprzez ograniczenie stosowania do warunków zabudowy art. 50 ust. 2 ustawy w zakresie zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę.

Wskutek braku przepisu intertemporalnego w ustawie zmieniającej ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 28 listopada 2003 r., mocą której uchylono art. 37 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powstały niejasności przy orzekaniu o możliwości pomniejszenia ustalonej opłaty planistycznej o wartość nakładów poniesionych przez właściciela. Już w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r. sygn. akt II OSK 626/06 NSA stwierdził, że właściciel nieruchomości, której wartość wzrosła na skutek uchwalenia planu miejscowego, a który podejmował czynności prawne związane ze zbyciem tytułu prawnego do tej nieruchomości, w okresie obowiązywania przepisu art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przed wejściem w życie noweli do tej ustawy z dnia 23 listopada 2003 r., nie powinien być obciążany obowiązkami innymi niż te, które wynikały z unormowań obowiązujących w dacie podejmowania czynności prawnej skutkującej ustaleniami opłaty. Tezę tę w pełni podzielono w orzecznictwie w 2007 r., np. w wyroku z dnia 29 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 988/06, w którym przyjęto, że właściciel nieruchomości, której wartość wzrosła na skutek zmiany planu miejscowego, a który czynił nakłady mające wpływ na wzrost wartości tej nieruchomości w okresie obowiązywania przepisu art. 37 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przed wejściem w życie noweli do tej ustawy z dnia 23 listopada 2003 r.

uchylającej ten przepis, nie powinien być wykluczany z kręgu osób, którym opłatę taką można pomniejszyć o wspomniane nakłady.

W kilku orzeczeniach NSA odniósł się do znaczenia decyzji o warunkach zabudowy, która w obecnej formule prawnej występuje jako surogat rozstrzygnięcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danego terenu. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia określonych w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesłanek. W wyroku z dnia 18 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 657/06 NSA odniósł się do pojęcia „działki sąsiedniej", którą jest każda działka, znajdująca się w obrębie obszaru analizowanego, wyznaczonego na podstawie § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 lipca 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[121]. Zgodnie z tym przepisem organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, obszar i przeprowadza na nim analizę funkcji i cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1–5 ww. ustawy. W wyroku z dnia 4 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 997/06 NSA stwierdził, że *ratio legis* art. 61 cyt. ustawy „jest ochrona ładu przestrzennego". Ma on na celu powstrzymanie zabudowy niedającej się pogodzić z już istniejącą na terenach, gdzie nie ma planu zagospodarowania przestrzennego. Nie powinno to jednak doprowadzić do nadmiernego jej ograniczenia. Za szerokim rozumieniem pojęcia działki sąsiedniej przemawia zarówno ochrona prawa własności, jak też deklarowana w art. 6 ust. 2 ww. ustawy zasada wolności zagospodarowania terenu. Dlatego też przez pojęcie działki sąsiedniej nie można rozumieć wyłącznie działki graniczącej, ale należy odnieść to pojęcie do nieruchomości i terenów położonych w okolicy, tworzącej pewną urbanistyczną całość. Natomiast w wyroku z dnia 17 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 646/06 w przedmiocie odmowy ustalenia warunków zabudowy NSA stwierdził, że celem zasady dobrego sąsiedztwa jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, jako takiego ukształtowania przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (por. wyrok z dnia 23 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1118/06).

Odnosząc się do odmowy ustalenia warunków zabudowy w wyroku z dnia 26 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 943/06 ustalono, że art. 61 ust. 1 ustawy określając warunki, od których łącznego spełnienia uzależnione jest wydanie pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy, stanowi w pkt 5, że decyzja musi być zgodna z przepisami odrębnymi. NSA uznał, że rozporządzenie Wojewody w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu, wydane na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[122], jako akt prawa miejscowego zawiera przepisy odrębne, przez pryzmat których dokonuje się oceny warunków do wydania decyzji na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy.

[121] Dz. U. Nr 164, poz. 1588.
[122] Dz. U. Nr 92, poz. 880.

3.3. Sprawy dotyczące przejęcia mienia

3.3.1. Z zakresu gospodarki mieniem liczną grupę stanowiły sprawy dotyczące gruntów warszawskich przejętych na mocy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy[123]. Odnosząc się do legitymacji strony, w wyroku z dnia 8 lutego 2007 r. sygn. akt. I OSK 1110/06 NSA wyjaśnił, że stroną w postępowaniu z wniosku dekretowego jest dotychczasowy właściciel lub jego następcy prawni. Inne podmioty mogą być stronami tylko wówczas, gdyby wykazały się tytułem prawnorzeczowym do gruntu, będącego przedmiotem wniosku byłego właściciela. Również w wyroku z dnia 13 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 502/06 NSA stwierdził, że jedynie tytuł prawnorzeczowy aktualnego użytkownika nieruchomości daje przymiot strony w postępowaniu dekretowym. Legitymację prawną posiada również Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego będąca właścicielem gruntu, a także istnieje możliwość przeniesienia roszczenia dawnego właściciela na inny podmiot, który wstępuje wtedy w prawa strony (wyrok z dnia 25 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 505/06). Odnosząc się do wniosków wywłaszczonych właścicieli lub ich następców prawnych o oddanie tych gruntów w użytkowanie wieczyste byłemu właścicielowi lub jego następcom prawnym na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu, w wyroku z dnia 15 maja 2007 r. sygn. akt 617/06 NSA wyraził stanowisko, że dopóki decyzje administracyjne lub umowy cywilnoprawne, mocą których przekazano innym podmiotom w użytkowanie wieczyste grunty przejęte w trybie dekretu z 1945 r., pozostają w obrocie prawnym, oddanie tych gruntów w użytkowanie wieczyste byłemu właścicielowi lub jego następcom prawnym na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu nie jest możliwe. W wyroku z dnia 5 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 580/06 wyrażono pogląd, że nie wyłącza możliwości oddania gruntu w użytkowanie wieczyste okoliczność, że na gruncie podlegającym roszczeniom dekretowym znajduje się budynek mieszkalny nieistniejący w dacie wejścia w życie dekretu, lecz wybudowany później. Natomiast w wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1220/06 odnosząc się do kwestii odszkodowania za działkę NSA uznał, że przysługuje ono w sytuacji, gdy działka przed dniem 11 listopada 1945 r. mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, zatem za działkę już wówczas mającą samodzielny charakter prawny pozwalający ustalić jej przeznaczenie, nie zaś za działkę wydzieloną później z większej nieruchomości.

NSA odniósł się także do zagadnień związanych ze stosowaniem dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej[124]. W wyroku z dnia 26 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 387/06 wyrażono pogląd, że prawidłowe odczytanie normy prawnej zawartej w art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu powinno oznaczać, że na własność Skarbu Państwa w całości przechodzą bezzwłocznie, bez żadnego wynagrodzenia tylko te nieruchomości ziemskie o charakterze rolniczym, które mogą być wykorzystane na cele wskazane w art. 1, część druga dekretu, które stanowią własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego, śląskiego – jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości powierzchni użytków rolnych.

[123] Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.
[124] Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.

3.3.2. Odnosząc się do ustalenia opłaty adiacenckiej na podstawie art. 98a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[125] z tytułu podziału nieruchomości, w wyroku z 17 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 379/06, uznano, że decyzja ustalająca opłatę adiacencką nie ma uznaniowego charakteru, a ponadto organ administracji nie ma obowiązku doręczać stronie z urzędu operatu szacunkowego, który jest dostępny w aktach sprawy. W wyroku z dnia 19 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 351/06 wyrażono pogląd, że do obliczenia opłaty adiacenckiej nie mogą być przyjęte wyliczenia zawarte w operacie sporządzonym dla innego celu. W wyroku z dnia 16 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 674/06 NSA przyjął, że opłata adiacencka stanowi w istocie daninę publiczną, objętą zakresem przedmiotowym Ordynacji podatkowej, a uchwała rady gminy ustalająca wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej jest aktem prawa miejscowego. Zdarzeniem, z jakim ustawa wiąże powstanie obowiązku podatkowego (uiszczenia opłaty adiacenckiej) jest dokonanie podziału nieruchomości. Zatem uchwała rady gminy ustalająca wysokość opłaty adiacenckiej powinna obowiązywać już w dacie podziału nieruchomości. Jednakże w orzecznictwie sądowoadministracyjnym dominuje pogląd, że na gruncie art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami brak uchwały rady gminy ustalającej wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej w chwili, gdy decyzja o zatwierdzeniu podziału nieruchomości stała się ostateczna, nie wyłącza dopuszczalności wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (wyroki z dnia: 7 listopada 2007 r. sygn. akt I OSK 1483/06, 24 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 932/06). W wyroku z 30 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 729/06 NSA uznał, że podział nieruchomości może oczywiście powodować automatycznie wzrost jej wartości, jednak wzrost ten musi zostać udowodniony (podobnie w wyroku z dnia 5 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1425/06). W wyroku z dnia 19 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1467/06 NSA stwierdził, że opinia rzeczoznawcy majątkowego podlega ocenie przez organy, podobnie jak inne dowody przeprowadzane w sprawie administracyjnej. W związku z tym, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 kwietnia 2007 r. sygn. akt SK19/06 orzekł, że art. 98 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 lutego 2000 r. do 21 września 2004 r. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji RP NSA wznowił postępowania w sprawach o sygn. akt I OSK 812/07, I OSK 813/07, I OSK 736/07 oraz uchylił lub zmienił swoje wcześniejsze wyroki.

3.3.3. W sprawach z zakresu scalania i podziału nieruchomości zaprezentowane zostały następujące stanowiska:

- dopuszczalne jest wszczęcie postępowania o zaopiniowanie podziału nieruchomości także na wniosek jednego ze współwłaścicieli lub współużytkowników wieczystych;
- prawo do wystąpienia z wnioskiem o podział nieruchomości przysługuje podmiotom dysponującym tytułem prawnym własności lub użytkowania wieczystego (wyroki z dnia: 26 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 853/06, 13 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 753/06 i 15 czerwca 2007 r. sygn. akt I OSK 786/06);
- orzekanie w drodze opinii o zgodności podziału nieruchomości z planem miejscowym nie stanowi samodzielnego postępowania, lecz jest częścią postępowania o podział nieruchomości – zakres tego postępowania jest więc ograniczony tylko do wyrażenia opinii o tejże zgodności (wyrok z dnia 1 czerwca 2007 r. sygn. akt I OSK 9/07);

[125] Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

- w sprawie zaopiniowania zgodności proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego organowi II instancji przysługują kompetencje merytoryczno-reformatoryjne (wyrok z 15 czerwca 2007 r. sygn. akt I OSK 786/06).

3.3.4. Wśród spraw z zakresu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, w wyroku z 5 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 253/06, NSA dopuścił możliwość przekształcenia udziałów w prawie użytkowania wieczystego w odpowiednie udziały we własności nieruchomości. Natomiast nie jest dopuszczalna sytuacja, w której doszłoby do przekształcenia niektórych tylko udziałów. Tak samo przyjęto w wyroku z 5 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 254/06, w którym wyrażono pogląd, że organ administracji publicznej, aby wydać decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – w przypadku gdy jest to prawo współużytkowania wieczystego – musi dysponować wnioskiem lub wnioskami wszystkich współużytkowników wieczystych bądź też stosownym postanowieniem sądu powszechnego. Potwierdzono linię orzeczniczą, zgodnie z którą następca prawny osoby fizycznej, która w dniu 26 maja 1990 r. była użytkownikiem wieczystym, a zmarła przed dniem wejście w życie ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności[126] jest uprawniony do uzyskania przekształcenia tego prawa w prawo własności. Pewne kontrowersje wyłoniły się jednak w związku z kwestią, czy owo następstwo prawne musi mieć charakter sukcesji uniwersalnej, czy również może mieć charakter singularny (np. umowa darowizny).

3.3.5. W sprawach dotyczących uprawnień do zaliczenia wartości mienia pozostawionego poza obecnymi granicami państwa polskiego pojawiły się rozbieżności na tle wykładni art. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego[127]. W wyrokach z dnia 3 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1116/06 i z 12 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1173/06, NSA stanął na stanowisku, że zakres normy wynikającej z powołanego przepisu należy ustalić nie tylko w oparciu o jego wykładnię językową, ale i odwołując się do norm konstytucyjnych i wykładni historycznej dokonanej przez Sąd Najwyższy w szczególności w uchwale z dnia 30 maja 1990 r. sygn. akt III CZP 1/90[128], w której rozstrzygając zagadnienie prawne wynikające z brzmienia art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości SN wyraził opinię, że uprawnienia wynikające z tego przepisu przysługują również osobom repatriowanym na podstawie umowy z dnia 25 marca 1957 r. zawartej między rządem PRL a rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej. Jednakże w wyrokach z dnia 14 września 2007 r. sygn. akt I OSK 1353/06, z 27 września 2007 r. sygn. akt I OSK 1372/06 i z 8 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1407/06 NSA nie podzielił tego poglądu. Wskazana rozbieżność w orzecznictwie traci na znaczeniu z uwagi na zmiany stanu prawnego dotyczące omawianej kwestii, wynikające z wejścia w życie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej[129].

[126] Dz. U. Nr 113, poz. 209 ze zm.
[127] Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39.
[128] OSNC 1990, nr 10–11, poz. 129.
[129] Dz. U. Nr 169, poz. 1418.

Na tle ww. ustawy w wyroku z dnia 28 września 2007 r. o sygn. akt I OSK 1375/06 NSA stwierdził, że tryb dochodzenia przez osoby repatriowane do realizacji uprawnień wynikających z „układów republikańskich" wskazuje, że są to jedynie uprawnienia o charakterze administracyjnoprawnym, które w zależności od woli uprawnionego mogły przekształcić się ewentualnie w uprawnienia o charakterze majątkowym.

W wyroku z dnia 8 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1407/06 NSA orzekł, że właściciele mienia zabużańskiego, którym na podstawie poprzedniej ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego[130] odmówiono prawa do rekompensaty, bo nie wrócili z ZSRR na mocy tzw. układów republikańskich, powinni do dnia 31 grudnia 2008 r. złożyć do wojewodów nowe wnioski o potwierdzenie uprawnień.

3.3.6. Odnosząc się do generalnej zgody na udzielanie bonifikat w decyzjach ustalających opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, połączonej z ustaleniem ich wysokości, w wyroku z dnia 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 219/07 NSA wyraził pogląd, iż na gruncie art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami rada gminy nie ma podstaw prawnych, a tym samym kompetencji do udzielenia zgody na przyznanie bonifikaty w formie aktu prawa miejscowego. W wyroku z dnia 16 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 121/06 NSA wyjaśnił, iż na gruncie art. 200 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami posiadanie jako stan faktyczny nie dawało tytułu prawnego do nabycia prawa użytkowania wieczystego, jak również nie stanowi przeszkody w nabyciu tego prawa przez osobę prawną legitymującą się zarządem.

3.4. Sprawy dotyczące komunalizacji mienia

Z tej grupy zdecydowana większość spraw dotyczyła nabycia mienia państwowego przez gminę w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych[131].

Przeważały sprawy nabycia mienia z mocy prawa, o czym stanowi art. 5 ust. 1 i 2 ww. ustawy. Decyzje wydawane w tych sprawach mają charakter deklaratoryjny. NSA stoi konsekwentnie na stanowisku, że w tego rodzaju sprawach istotny jest stan prawny i faktyczny mienia w dniu 27 maja 1990 r., a zatem gdy chodzi o nieruchomość, to zmiany w ewidencji gruntów po tym dniu nie stanowią przeszkody do stwierdzenia nabycia tego mienia z mocy prawa (np. wyroki o sygn. akt: I OSK 523/06, I OSK 501/06, I OSK 1352/06, I OSK 752/06). Największa liczba spraw dotyczyła kwestii pojęcia strony w postępowaniu komunalizacyjnym. Nie uległ zmianie w tej kwestii pogląd NSA, że stronami w postępowaniu komunalizacyjnym są Skarb Państwa i właściwa gmina, natomiast inne podmioty tylko wtedy, gdy wykażą tytuł do mienia, z tym że w przypadku nieruchomości – tytuł prawnorzeczowy. W motywach wyroków odmówiono zatem przymiotu strony osobom fizycznym

[130] Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39 ze zm.
[131] Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

i prawnym, które takiego tytułu nie wykazały (np. wyroki o sygn. akt: I OSK 770/06, I OSK 738/06, I OSK 450/07, I OSK 737/06, I OSK 736/06).

Znaczna część dotyczyła skarg kasacyjnych pochodzących od podmiotów powołujących się na „uwłaszczenie", na podstawie art. 200 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[132], mieniem będącym przedmiotem komunalizacji. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał, że fakt „uwłaszczenia" pozostaje bez wpływu na komunalizację, gdyż nastąpiła ona z mocy prawa z datą wcześniejszą niż uwłaszczenie.

W kwestii wyłączenia mienia spod komunalizacji, w wyroku z dnia 9 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 542/06, podzielając pogląd wyrażony przez sąd pierwszej instancji o braku przymiotu strony, NSA stwierdził, że ochrona posiadania, jako roszczenie cywilnoprawne, została wyłączona z postępowania komunalizacyjnego, a zatem i sądowoadministracyjnego, o czym przesądził ustawodawca w art. 19 powołanej wyżej ustawy. Natomiast w wyroku z dnia 13 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 769/06 NSA stwierdził, że jeżeli będąca przedmiotem postępowania komunalizacyjnego nieruchomość, choć położona na terenie miasta, była przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolnicze w dniu 27 maja 1990 r. i wchodziła do Państwowego Funduszu Ziemi, to nie podlega komunalizacji na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 3 powołanej wyżej ustawy.

Drugą grupę spraw stanowiły skargi kasacyjne dotyczące nabycia mienia Skarbu Państwa przez jednostki samorządu terytorialnego w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną[133].

W wyroku z dnia 7 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 110/06 NSA wskazał, że odmowa komunalizacji mienia na podstawie art. 60 ust. 1 i 3 ww. ustawy z dnia 13 października 1998 r. nie stoi na przeszkodzie przekazaniu województwu mienia na podstawie art. 49 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[134], jeżeli spełnione zostały przesłanki określone w tym przepisie, gdyż są to dwie odrębne regulacje prawne. Przepis art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. wskazuje na skutek w postaci nabycia przez jednostkę samorządu terytorialnego własności mienia, który następuje z mocy samego prawa, a jedynie potwierdzony jest deklaratoryjną decyzją wojewody, a art. 49 ustawy o samorządzie województwa mówi o przekazaniu województwu mienia Skarbu Państwa decyzją wojewody, która ma charakter konstytutywny, gdyż nabycie mienia następuje z chwilą, gdy decyzja o przekazaniu staje się ostateczna.

Na uwagę zasługuje wyrok z dnia 2 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 536/06, w którym NSA wskazał, że w początkowym okresie obowiązywania ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, pojęcie władania, występujące między innymi w art. 60 ust. 1 tej ustawy, było identyfikowane z pojęciem „faktyczne władanie" w rozumieniu cywilistycznym. Następnie nastąpiła zmiana linii orzecznictwa, a nadto podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z 4 grudnia 2002 r. sygn. akt III RN 206/01, w którym przyjęto, że pojęcie „władanie" dotyczyć może tylko takiego „władztwa nad rzeczą, które daje władającemu

[132] Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.
[133] Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.
[134] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

możliwość samodzielnego korzystania z nieruchomości państwowej, zgodnie z wymogami prawidłowej gospodarki, czyli takich form władztwa nad mieniem Skarbu Państwa, które zawierało w sobie wiele cech właściwych dla wykonywania władztwa przez właściciela". NSA podkreślił, że pogląd Sądu Najwyższego przyjął się w orzecznictwie sądów administracyjnych, które zajęły stanowisko, iż faktyczne dysponowanie mieniem, bez tytułu prawnego, nie może być podstawą do zastosowania art. 60 ustawy z dnia 13 października 1998 r.

Z kolei w wyroku z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 1746/06, NSA wskazał, że art. 73 ww. ustawy, sankcjonujący „faktyczne wywłaszczenie" nieruchomości wcześniej zajętych pod drogi publiczne, jest przepisem incydentalnym i wyjątkowym. Wykładnia tego przepisu nie może prowadzić do rozszerzenia zakresu przedmiotowego wynikającego z treści i celu zawartego w nim unormowania. W ww. wyroku wskazano również, że ukształtował się w orzecznictwie jednolity pogląd, że jakkolwiek art. 73 ust. 1 ustawy wywołuje skutki cywilnoprawne w postaci przejścia prawa własności, to z faktu, iż podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości jest ostateczna decyzja wojewody wynika, że do wylegitymowania się przez podmiot, który powołuje się na takie nabycie własności nieruchomości, konieczne jest okazanie decyzji. Decyzja wojewody w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa jest aktem wyłącznie deklaratoryjnym, w którym tkwi *sui generis* element konstytutywny, skutkujący od chwili potwierdzenia decyzją przejścia własności na rzecz Skarbu Państwa.

3.5. Sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami

Największą grupę stanowiły sprawy dotyczące wywłaszczenia nieruchomości i wypłaty odszkodowania, także wywłaszczenia pod drogi publiczne. W sprawach dotyczących wywłaszczenia nieruchomości na potrzeby wydobycia kopalin Sąd uznał, że wykonanie decyzji, na mocy których dokonano wywłaszczenia na taki cel wywoływało szczególne skutki, które można było uznać za nieodwracalne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. Działalność wydobywcza prowadzona na wywłaszczonych i scalonych nieruchomościach metodą odkrywkową powodowała przekształcenie tych nieruchomości, gdyż przez zdjęcie wierzchniej warstwy gruntu odkryte zostały kopaliny, które na mocy art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze[135] nie stanowią części składowych nieruchomości gruntowych i są własnością Skarbu Państwa, który może – z wyłączeniem osób trzecich – z nich korzystać oraz rozporządzać prawem do nich przez ustanowienie użytkowania górniczego. Odwrócenie takiego skutku nie jest możliwe na mocy aktu organu administracji.

NSA podtrzymał także dotychczasową linię orzeczniczą o niedopuszczalności wywłaszczenia w przypadkach, gdy nieruchomość uprzednio zajęta była już przez terenowy organ administracji państwowej, który przekazał ją w drodze decyzji w użytkowanie innemu podmiotowi, co w istocie stanowiło uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, którą faktycznie i prawnie władało już przedsiębiorstwo państwowe. W takich sytuacjach nie za-

[135] Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.

chodzą podstawy do wydania decyzji wywłaszczeniowej, bowiem nie służy ona uregulowaniu stanu prawnego, lecz umożliwieniu realizacji celu, który bez wywłaszczenia nie mógłby być osiągnięty.

Odnosząc się do kwestii zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w wyroku z dnia 7 września 2007 r. sygn. akt I OSK 1324/06 NSA wskazał na zawarte w art. 137 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[136] warunki, jakie muszą zaistnieć, aby nieruchomość została uznana za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. O takiej zbędności przesądza wyłącznie art. 137 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu. Zdaniem NSA celu wywłaszczenia nieruchomości pod budowę osiedla mieszkaniowego nie niweczy realizacja infrastruktury tego osiedla w postaci na przykład budynków handlowych, czy usługowych, takie bowiem osiedle obejmuje nie tylko domy mieszkalne, ale również jego infrastrukturę i urządzenia służące mieszkańcom. Przez zbędność wywłaszczonej nieruchomości na cel określony w decyzji rozumieć należy niepodjęcie prac w ogóle lub odstąpienie od realizacji celu, dla którego nieruchomość została wywłaszczona.

W przedmiocie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości NSA stwierdził, iż nie jest trafnym pogląd, że art. 229a należy stosować łącznie z art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z treści art. 229a wynika, że dotyczy on decyzji wywłaszczeniowych, ale nie ulega wątpliwości, że kierując się wykładnią celowościową, przepis ten dotyczy też nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa w trybie przepisów wymienionych w art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem NSA art. 229a stanowi odrębną podstawę do odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

W wyroku z dnia 30 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 386/06, interpretując art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami NSA uznał, że jeżeli przed dniem 1 stycznia 1998 r. rozporządzono wywłaszczoną nieruchomością w sposób określony w art. 229 tej ustawy i fakt ten został ujawniony w księdze wieczystej, to roszczenie o zwrot tej nieruchomości nie przysługuje byłemu właścicielowi – następcy prawnemu – choćby spełnione były przesłanki do zwrotu wynikające z art. 136 w związku z art. 137 ustawy.

W wyroku z dnia 8 listopada 2007 r. sygn. akt I OSK 1487/06 NSA stwierdził, że art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dopuszcza stosowanie przepisów o odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości odpowiednio do domu rodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r. oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeśli poprzedni właściciel, bądź jego następca prawny, zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r. Należy również zauważyć, że przepisy obowiązujące przed dniem wejścia w życie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy nie zawierały definicji domu jednorodzinnego, zatem „rozmiary" domu, który mógł spełniać taką funkcję nie były określone ustawowo. W orzecznictwie NSA

[136] Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

przyjęto, że w takiej sytuacji możliwe jest posługiwanie się definicją domu jednorodzinnego określoną w przepisach obowiązujących w dacie orzekania o odszkodowaniu[137]. Przy ocenie przesłanki możliwości zabudowy, odniesienie się do aktualnie obowiązującej definicji domu jednorodzinnego jest niewystarczające, konieczna bowiem jest także ocena, czy plan zabudowy istniejący w dniu wejścia w życie dekretu, taką możliwość przewidywał.

W sprawach w przedmiocie odszkodowania za nieruchomość zajętą pod drogę publiczną w wyroku z dnia 21 sierpnia 2007 r. sygn. akt I OSK 393/06 NSA stwierdził, że w myśl art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, nieruchomości, pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich właściwości, a zajęte pod drogi publiczne z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa, lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Do wypłaty odszkodowania ustawodawca zobowiązał gminy – w odniesieniu do dróg będących w dniu 31 grudnia 1998 r. drogami gminnymi, a Skarb Państwa – w odniesieniu do pozostałych dróg (art. 73 ust. 2). Obowiązek wypłaty odszkodowania przez gminę, przewidziany w art. 73 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy, odnosi się także do dróg lokalnych miejskich. Wykładnia art. 73 ust. 1 i 2 pkt 1 ww. ustawy powinna być powiązana z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 1998 r., która w art. 2 ust. 1 określała kategorie dróg publicznych wymieniając drogi krajowe, wojewódzkie, gminne oraz lokalne i drogi zakładowe. Podział ten, obowiązujący na gruncie poprzedniego stanu prawnego, określającego kategorie dróg w powiązaniu ze strukturą terenowych organów administracji państwowej, został w art. 103 ustawy z dnia 13 października 1998 r. zmodyfikowany i dostosowany do zmian wprowadzonych w wyniku reformy administracji publicznej, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Z art. 103 ust. 2 ww. ustawy wypływa wniosek, że miał on charakter porządkujący, a objęcie dotychczasowych dróg gminnych i lokalnych miejskich jedną kategorią dróg gminnych wiązało się także z obowiązkiem wypłaty odszkodowania przez jednostkę samorządową za grunty zajęte pod drogi lokalne miejskie, stanowiące równorzędną z drogami gminnymi kategorię dróg, różniącą się tylko tym, że władały nimi gminy o statusie miasta. Jeśli więc jednostka samorządu terytorialnego (gmina miejska) istniała w dniu 31 grudnia 1998 r., na podstawie zaś art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. stała się z mocy prawa właścicielem gruntu zajętego pod drogę lokalną, to racjonalne jest nałożenie na tę właśnie gminę obowiązku wypłaty odszkodowania, zwłaszcza że od dnia 1 stycznia 1999 r. przestała istnieć kategoria dróg lokalnych miejskich, gdyż te stały się drogami gminnymi. Odmienne traktowanie gmin miejskich, z obciążeniem Skarbu Państwa obowiązkiem wypłaty odszkodowania, pozostawałoby w sprzeczności z art. 73 ust. 2 pkt 2 ustawy, a nadto naruszałoby konstytucyjną zasadę równości, stwarzając sytuację uprzywilejowaną dla gmin miejskich, za które wypłacałby odszkodowanie Skarb Państwa.

[137] Zgodnie z art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, domem jednorodzinnym jest budynek wolnostojący albo w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Kolejną grupę stanowiły sprawy ze skarg na decyzje w przedmiocie zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości przy realizacji inwestycji drogowych. NSA zwrócił uwagę na charakter ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych[138]. Wyjątkowy charakter wynika z całości uregulowań, których intencją jest stworzenie prawnych instrumentów, zapewniających sprawny przebieg inwestycji drogowych. Ustawa bowiem została zamierzona jako regulacja czasowa, która służyć ma przyspieszeniu procesu realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Ponadto o szczególnym charakterze, zawartych w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r., rozwiązań stanowi uproszczenie postępowania administracyjnego w stosunku do uregulowań ustawy z dnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w sprawach związanych z nabyciem nieruchomości oraz dysponowaniem nimi przez inwestorów na cele budowlane. Potwierdzeniem powyższego jest m.in. art. 17, który stanowi, że po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego wojewoda, na wniosek Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, udziela w uzasadnionych przypadkach, w drodze decyzji, zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe. Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli jest to niezbędne do wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Z tego przepisu wynika, że wykazanie istnienia wymienionych w nim przesłanek zobowiązuje wojewodę do wydania decyzji zezwalającej na niezwłoczne zajęcie nieruchomości przeznaczonej na pas drogowy drogi krajowej oraz do nadania tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

W sprawach dotyczących przesłanek i warunków nabycia przez jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa własności działek przeznaczonych pod drogi na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami NSA stanął na stanowisku, że nie ma żadnych normatywnych podstaw, by zakres ograniczyć do nowych dróg. Jednakże założeniem koniecznym do uznania, że skutek w postaci przejścia z mocy prawa działek wydzielonych pod drogi na określone podmioty nastąpi, jest to, iż miejscowy plan zagospodarowania przewidywać musi przebieg dróg publicznych na tym terenie.

3.6. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

W tym przedmiocie przeważały sprawy dotyczące zagadnień rekultywacji zanieczyszczonej ziemi i wiążącej się z nią odpowiedzialności, w tym także zmiany zasad odpowiedzialności za zanieczyszczenie środowiska, wprowadzonych przez ustawę – Prawo ochrony środowiska z dniem 1 października 2001 r., jak również regulacji dotyczących zasad gospodarki odpadami.

Jako przykład można podać wyrok z dnia 15 listopada 2007 r. sygn. akt II 1516/07, w którym rozpoznano skargę kasacyjną na decyzję SKO z dnia 2 września 2005 r. w przedmiocie odrzucenia zgłoszenia zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Zdaniem NSA, z porównania brzmienia art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw[139] i art. 102 ust. 2

[138] Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.
[139] Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

Prawa ochrony środowiska wynika jednoznacznie, że „władającymi" w rozumieniu tych ustaw są podmioty władające powierzchnią ziemi w dniu wejścia ustawy w życie, co jest zgodne z art. 3 pkt 44 tej ostatniej ustawy, który wprowadził to pojęcie. Natomiast zakres czasowy, którego dotyczy art. 12 ust. 1 ustawy wprowadzającej w związku z art. 102 ust. 2 Prawa ochrony środowiska nie może dotyczyć okresu wcześniejszego niż od daty objęcia władania przez władającego. Zatem art. 12 ust. 1 Prawa ochrony środowiska odnosi się wyłącznie do tych przypadków, w których wyrządzenie szkody polegającej na zanieczyszczeniu ziemi zostało spowodowane po objęciu władania przez władającego, o jakim mowa w tym przepisie, a przed wejściem w życie ustawy Prawo ochrony środowiska. Wyklucza to uznanie jako „inny podmiot" w rozumieniu tego przepisu, poprzednika prawnego władającego.

Z kolei w wyroku z dnia 28 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 939/06 NSA odnosząc się do art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw odwołał się do zasady ustrojowej Unii Europejskiej wyrażonej w art.174 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską[140] wyrażonej poprzez zwrot: „zanieczyszczający płaci" i wskazał, że będący wyrazem tej zasady na gruncie polskim art. 7 ust. 1 Prawa ochrony środowiska nie może być interpretowany rozszerzająco i prowadzić do złagodzenia tej zasady poprzez przeniesienie obowiązków rekultywacji z podmiotu będącego sukcesorem majątku sprawcy szkód na podmioty publicznoprawne, mogące korzystać ze wsparcia funduszy Unii Europejskiej, musiałoby bowiem być to uznane za wykładnię prowadzącą do niezgodności z celami Traktatu, w szczególności z art. 175 ust.5, który dopuszcza udzielanie pomocy z funduszy tylko, gdy nie narusza to zasady „zanieczyszczający płaci".

W wyroku z dnia 2 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1289/06 NSA stwierdził, że art. 33 ust. 1 ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw wyznacza zakres podmiotowy stron postępowania przez określenie, że obowiązek prawny przedłożenia przeglądu ekologicznego organ nakłada na zarządzających składowiskami odpadów. Sąd podkreślił, że przepis ten nie daje podstawy do wyprowadzenia interesu prawnego dla innych podmiotów do żądania od zarządzającego przedłożenia przeglądu ekologicznego.

W sprawie dotyczącej opłaty za wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza (wyrok z dnia 25 stycznia 2007 r. sygn. akt II OSK 151/06) NSA stwierdził, że art. 2 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska nie wyłącza stosowania opłat za korzystanie ze środowiska przez statki przebywające na morskich wodach wewnętrznych i terytorialnych Rzeczypospolitej Polskiej, emitujące do powietrza zanieczyszczenia. Ustawa – Prawo ochrony środowiska nie precyzuje użytego w art. 2 ust. 4 ustawy pojęcia „morze", należy zatem przyjąć potoczne znaczenie tego słowa. Pojęcie „morze" użyte w powyższym przepisie nie jest tożsame z pojęciem obszaru morskiego zawartym w ustawie z dnia 21 mara 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 2 ust. 3 ww. ustawy „zwierzchnictwo terytorialne Rzeczypospolitej Polskiej nad morskimi wodami wewnętrznymi i morzem terytorialnym rozciąga się na wody, przestrzeń powietrzną nad tymi wodami oraz na dno morskie wód

[140] Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

wewnętrznych i morza terytorialnego, a także wnętrze ziemi pod nimi" wskazuje na zakres terytorialnego zwierzchnictwa RP i określa granice władztwa Państwa, a to powoduje, że zawarta w ww. przepisie regulacja nie ma żadnego odniesienia do użytego w ust. 4 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska pojęcia morza.

Kwestia odpowiedzialności za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego pozwolenia była przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku z dnia 19 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 1082/06. Zdaniem NSA rozstrzygnięcie odpowiedzialności o jakiej mowa w art. 88 ust. 1 pkt 2 z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[141], nie jest uzależnione od uprzedniego ustalenia osoby właściciela nieruchomości na której rosło usunięte bez zezwolenia drzewo.

Do zagadnienia sukcesji praw i obowiązków wynikających z pozwoleń dotyczących instalacji, związanych z ochroną środowiska, a także pozwoleń wodnoprawnych dotyczących eksploatacji instalacji odniósł się NSA w wyroku z dnia 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 674/06. Z art. 190 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz art. 134 ust. 2 ustawy – Prawo wodne wynika, że aby podmiot zainteresowany nabyciem tytułu prawnego całej instalacji, w tym spółka przejmująca inną spółkę, nabyła prawa i obowiązki wynikające z pozwoleń dotyczących instalacji związanych z ochroną środowiska, a także pozwoleń wodnoprawnych dotyczących eksploatacji instalacji, winna wcześniej wnieść o przeniesienie praw i obowiązków wynikających z pozwoleń, o których mowa. Jeżeli spółka przejmująca tego nie zrobi przed przejęciem łączącej się z nią spółki, to z mocy art. 193 ust. 2 pkt 2 pozwolenia, o których mowa, udzielone spółce przejmowanej wygasają i jako takie nie mogą już stanowić przedmiotu sukcesji. To zaś oznacza, że ustanowiona art. 494 § 1 k.s.h.[142] sukcesja praw i obowiązków nie ma charakteru bezwzględnego, doznając ograniczeń na gruncie prawa publicznego.

3.7. Sprawy z zakresu gospodarki wodnej

W wyroku z dnia 30 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1423/06 odniesiono się do kwestii przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej na podstawie art. 26 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne[143] o nałożeniu obowiązku naprawienia szkody polegającej na podmakaniu pól uprawnych, co mogło mieć związek z urządzeniami melioracyjnymi. NSA podkreślił w uzasadnieniu, że wymieniony przepis umiejscowiony w rozdziale „Pozwolenia wodnoprawne" jednoznacznie wskazuje na możliwość, po wydaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym, nałożenia na określony podmiot dodatkowego obowiązku (np. obowiązku odszkodowawczego), wyłącznie w sytuacji, gdy ustalono bezpośredni związek powstałych szkód z wcześniej wydanym pozwoleniem wodnoprawnym, a więc po stwierdzeniu, że urządzenia melioracyjne były wykonane lub wykorzystane na podstawie pozwolenia wodnoprawnego, a szkoda nie powstała z innych przyczyn, np. wadliwego wykonania umowy dotyczącej budowy (remontu) urządzeń melioracyjnych, ewentualnie wskutek wadliwej konserwacji urządzeń melioracyjnych przez zobowiązaną do tego prawem spółkę wodną. Decyzja wydana na podstawie art. 26 Prawa

[141] Dz. U. Nr 92, poz.880 ze zm.
[142] Dz. U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037 ze zm.
[143] Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.

wodnego z 1974 r. musi bowiem mieć ścisły i bezpośredni związek z udzielonym pozwoleniem wodnoprawnym i wynikającymi zeń prawami oraz obowiązkami podmiotu, na rzecz którego została wydana. Art. 26 Prawa wodnego upoważniający do administracyjnego rozstrzygnięcia o odszkodowaniu nie ma bowiem zastępować innych instytucji prawnych, np. prawa cywilnego, a nawet prawa administracyjnego materialnego, np. prowadzić do zwolnienia właściwego podmiotu z obowiązku należytej dbałości o urządzenia melioracyjne.

W sprawach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych np. w wyroku z dnia 9 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 706/06 NSA stwierdził, że stosownie do art. 126 ust. 3 Prawa wodnego instrukcja wykonania i utrzymania urządzeń wodnych jest integralną częścią pozwolenia wodnoprawnego, może być ona jednak wydana także w formie odrębnej decyzji.

Uchwały rad gmin w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków – w wyroku z dnia 17 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1309/07 NSA oddalił skargę kasacyjną na wyrok sądu pierwszej instancji stwierdzający nieważność uchwały Rady Miasta w przedmiocie regulaminu dostarczania i odprowadzania ścieków. W sprawie tej wyrażono stanowisko, iż skoro art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[144], zobowiązuje przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, to przedsiębiorstwo będące dostawcą usług nie może uzależniać zawarcia umowy od warunków nieprzewidzianych w art. 6, a w szczególności od złożenia zabezpieczenia.

3.8. Sprawy z zakresu dróg publicznych i transportu drogowego

Sprawy w tym zakresie rozstrzygano głównie w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[145], ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[146] i ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[147].

W wyroku z dnia 4 grudnia 2007 r. sygn. akt I OSK 1671/06 odniesiono się do kary pieniężnej za wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego bez wymaganej licencji w kontekście przepisów Rozporządzenia Rady (EWG) nr 881/92 z dnia 26 marca 1992 r. w sprawie dostępu do rynku drogowych przewozów rzeczy przez jedno lub więcej Państw Członkowskich lub w tranzycie przez jedno lub więcej Państw Członkowskich[148].

W wyroku z dnia 20 września 2007 r. sygn. akt I OSK 1355/06, przyjęto, że art. 33 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym nakłada na przedsiębiorcę obowiązek posiadania zaświadczenia stwierdzającego wykonywanie przewozu drogowego na potrzeby własne. W przypadku, gdy przewóz na potrzeby własne jest wykonywany przez jednego ze wspólników spółki cywilnej ww. zaświadczenie nie musi obejmować wszystkich wspólników spółki,

[144] Dz. U. Nr 72, poz. 747 ze zm.
[145] Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.
[146] Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.
[147] Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm.
[148] Obszerne omówienie zamieszczono w części drugiej, pkt V, ppkt 5.

gdyż przedsiębiorcą nie jest spółka, a każdy z jej wspólników z osobna. Tym samym nie znajduje uzasadnienia w przepisach wymóg dysponowania przez kontrolowanego przedsiębiorcę zaświadczeniem o wykonywaniu przewozów na potrzeby własne, obejmującym innych przedsiębiorców, chociażby działali oni w formie spółki cywilnej.

W wyroku z dnia 26 czerwca 2007 r. sygn. akt I OSK 1087/06, przyjęto, że należy przypisać wspólnikowi posiadającemu licencję status strony w sprawie o wymierzenie kary pieniężnej za brak licencji na wykonywanie transportu drogowego w postępowaniu prowadzonym przeciwko innemu wspólnikowi spółki cywilnej, który takiej licencji nie posiada, albowiem postępowanie administracyjne winno toczyć się z udziałem wszystkich wspólników spółki cywilnej. Jednocześnie wskazano, że wśród podmiotów, które mogą ubiegać się o licencje na wykonywanie transportu drogowego nie ma wymienionych spółek cywilnych, zatem aby spółka taka mogła prowadzić działalność objętą uzyskaną licencją, to uprawnienie płynące z licencji musi mieć przynajmniej jeden ze wspólników, przy czym nie występuje tu obrót prawny licencją, ponieważ do uprawnienia takiego nie można stosować przepisów prawa cywilnego (poza sytuacjami wyraźnie wskazanymi). Uznano więc, że nie ma przeszkód, ku temu, aby określoną działalność w spółce cywilnej wykonywał jeden wspólnik działając na korzyść wszystkich wspólników.

W wyrokach z dnia 12 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 271/06 oraz z dnia 8 sierpnia 2007 r. sygn. akt I OSK 1262/06 odniesiono się do definicji przewozu drogowego niezarobkowego – na potrzeby własne. Wskazano, że jednym z podstawowych warunków jest, aby pojazdy samochodowe były prowadzone przez samego przedsiębiorcę lub jego pracowników. Podkreślono przy tym, że ustawa o transporcie drogowym używając w art. 4 pkt 4 lit. a/ pojęcia pracownika nie formułuje jego definicji, a zatem za obowiązującą należy tu przyjąć definicję legalną pracownika zawartą w art. 2 Kodeksu pracy. Jeśli zaś chodzi o użyte w tym przepisie pojęcie przedsiębiorcy, to w myśl ustawy o transporcie drogowym, będzie to tylko ten podmiot, który zgłosił właściwemu organowi we właściwej formie zamiar podjęcia działalności gospodarczej i uzyskał stosowny wpis w ewidencji tego organu oraz posiada licencję na podjęcie i wykonywanie transportu drogowego, zezwolenie lub zaświadczenie na wykonywanie niezarobkowego przewozu drogowego. Tym samym nie może być uznany za przedsiębiorcę członek najbliższej rodziny pozostający we wspólnym gospodarstwie domowym, który w zastępstwie przedsiębiorcy prowadzi pojazd samochodowy (wyroki z dnia: 22 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 231/06, 1 czerwca 2007 r. sygn. akt I OSK 961/06, 13 czerwca 2007 r. sygn. akt I OSK 981/06, 13 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 630/06).

W wyroku z dnia 21 sierpnia 2007 r. sygn. akt I OSK 1274/06 NSA dokonał prawnej analizy pojęć „przewóz regularny" i „przewóz regularny specjalny". Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym, wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych wymaga zezwolenia. W myśl art. 92 ust. 1 powołanej ustawy, kto wykonuje transport drogowy lub przewozy na potrzeby własne, naruszając obowiązki lub warunki wynikające z przepisów tej ustawy i ustaw szczególnych, podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 15 000 złotych. Zdaniem NSA ustawodawca powiązał stosowanie określonych sankcji administracyjnoprawnych z naruszeniem obowiązków i warunków przewidzianych w ustawie o transporcie drogowym i ustawach szczególnych. Oznacza to, że powyższe obowiązki i warunki muszą być precyzyjnie określone w przepisach ustawowych. Normy te muszą być czytelne i nie powinny nasu-

wać wątpliwości interpretacyjnych. Regulacja prawna przewozu osób powinna pozwalać przewoźnikowi na samodzielne określenie charakteru tego przewozu, a więc ocenę, czy zamierzona działalność będzie wymagała zezwolenia, o jakim mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym. Przepis ten stanowi, że zezwolenie jest wymagane przy wykonywaniu przewozu regularnego i przewozu regularnego specjalnego. Zgodnie z art. 4 pkt 7 ustawy o transporcie drogowym, przewozem regularnym jest publiczny przewóz osób i ich bagażu: wykonywany według rozkładu jazdy podanego przez przewoźnika drogowego do publicznej wiadomości przez ogłoszenie wywieszone na przystankach i dworcach autobusowych, podczas którego wsiadanie i wysiadanie pasażerów odbywa się na przystankach określonych w rozkładach jazdy, w którym należność za przejazd jest pobierana zgodnie z cennikiem opłat podanym do publicznej wiadomości, wykonywany zgodnie z warunkami przewozu osób określonymi w zezwoleniu, o którym mowa w art. 18. Natomiast stosownie do art. 4 pkt 9 ustawy i transporcie drogowym, przewóz regularny specjalny to niepubliczny przewóz regularny określonej grupy osób, z wyłączeniem innych osób. Jak wskazał NSA, analiza powołanych przepisów nasuwa wątpliwość, czy zawarta w art. 4 pkt 9 powołanej ustawy definicja przewozu regularnego specjalnego ma charakter zupełny, czy też przy jej ocenie należy uwzględnić przesłanki składające się także na pojęcie. NSA podtrzymał utrwalone w orzecznictwie stanowisko, że skoro ustawodawca w jednym akcie prawnym posługuje się pojęciem „przewóz regularny", to znaczenie tego pojęcia zawarte w różnych normach prawnych powinno być tożsame. Zatem przewóz regularny specjalny to niepubliczny przewóz określonej grupy osób, z wyłączeniem innych osób, spełniający przesłanki przewozu regularnego, o jakim mowa w art. 4 pkt 7 lit. a/-d/.

W licznych orzeczeniach dotyczących wynagrodzenia od Skarbu Państwa za przechowanie pojazdu na parkingu pojawiło się zagadnienie, od kiedy należy liczyć moment, od którego Skarb Państwa powinien ponosić koszty związane z parkowaniem pojazdu. Art. 130a ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu stanowi, że pojazd usunięty z drogi publicznej i nieodebrany przez właściciela w terminie 6 miesięcy uznaje się za porzucony z zamiarem wyzbycia się. Upływ 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu powoduje, że nieodebrany w tym terminie pojazd staje się własnością Skarbu Państwa z mocy samego prawa. Zwrócono uwagę, że wprawdzie w § 8 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie usuwania pojazdów jest mowa, że o „przejęciu" na rzecz Skarbu Państwa orzeka naczelnik właściwego miejscowo urzędu skarbowego, co mogłoby sugerować, że decyzja wydana w tej sprawie ma dla powstania po stronie Skarbu Państwa tytułu własności pojazdu znaczenie konstytutywne, to jednak w świetle postanowień przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym przyjąć należy, iż ma ona wyłącznie charakter deklaratoryjny, bo może potwierdzać jedynie to, co nastąpiło z mocy ustawy. Zatem terminem początkowym ponoszenia przez Skarb Państwa spornych kosztów parkowania jest moment, w którym upłynął 6-miesięczny okres liczony od dnia usunięcia pojazdu (wyroki z dnia: 21 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 1793/06, 29 marca 2007r. sygn. akt I OSK 413/06, 15 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 1841/06, 17 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 1848/06).

W wyroku z dnia 1 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 400/06 rozważana była kwestia, czy w świetle przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych uprawnienia właściciela do używania obiektu budowlanego wybudowanego zgodnie z wymogami obo-

wiązującego wówczas prawa (pozwolenie budowlane), który na skutek zmian w planie zagospodarowania przestrzennego znalazł się w pasie drogowym, wymaga zezwolenia na zajęcie pasa drogowego i uiszczenia opłaty. Wskazano, że art. 38 ust. 1 ustawy o drogach publicznych stanowi, że istniejące w pasie drogowym obiekty budowlane i urządzenia niezwiązane z gospodarką drogową lub obsługą ruchu, które nie powodują zagrożenia i utrudnień ruchu drogowego i nie zakłócają wykonywania zadań zarządu drogi, mogą pozostać w dotychczasowym stanie. Dopiero w przypadku przebudowy lub remontu ww. wymaga się uzyskania zgody zarządcy drogi, a gdy planowane roboty objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, również uzgodnienia projektu budowlanego. W świetle powyższego uznano, że uprawnienia do używania istniejącego obiektu budowlanego, który na skutek zmian w planie zagospodarowania przestrzennego znalazł się w pasie drogowym, nie wymaga uzyskania decyzji administracyjnej – zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, a obowiązek uzyskania zgody zarządcy drogi odnosi się jedynie do sytuacji przebudowy i remontu.

Kwestia weryfikacji uprawnień kierowców podczas wymiany praw jazdy poruszana była w wyrokach z dnia 29 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 413/06 i z dnia 2 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 414/06. W tych wyrokach uznano, że w trybie wymiany prawa jazdy regulowanych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2002 r. w sprawie wymiany prawa jazdy[149] nie mogą być weryfikowane przyznane wcześniej uprawnienia do kierowania pojazdami. Zawarta w art. 150 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, delegacja dla ministra właściwego do spraw transportu do wydania rozporządzenia wykonawczego upoważniała go jedynie do określenia warunków i terminów wymiany prawa jazdy i innych dokumentów uprawniających do kierowania pojazdami lub potwierdzających dodatkowe kwalifikacje kierujących pojazdami oraz wysokości opłat za ich wymianę (podobnie w wyrokach: z dnia 1 czerwca 2007r. sygn.akt I OSK 955/06, z dnia 2 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 414/06, z dnia 23 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 878/06).

Ponadto postanowieniem z dnia 11 września 2007 r. sygn. akt I OSK 52/07 NSA postanowił na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. przedstawić do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne: „czy w sprawie o zwrot części opłaty za kartę pojazdu pobranej na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu dopuszczalna jest droga administracyjna, a w konsekwencji skarga do sądu administracyjnego?”.

3.9. Sprawy z zakresu geodezji i kartografii oraz rolnictwa

W sprawach z zakresu geodezji i kartografii na szczególną uwagę zasługuje uchwała podjęta w dniu 11 grudnia 2006r. sygn. akt I OPS 5/06 w związku z pojawiającymi się w orzecznictwie rozbieżnościami w stosowaniu art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a. w sprawach administracyjnych o rozgraniczenie nieruchomości[150] (zob. wyrok z dnia 19 września 2007 r. sygn. akt I OSK 1356/06).

[149] Dz. U. Nr 69, poz. 640 ze zm.
[150] Omówienie w części pierwszej.

Ugoda zawarta przed geodetą, zgodnie z art. 31 ust. 4 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne[151], ma moc ugody sądowej, do której stosuje się (poza przepisami art. 917 i 918 k.c.) ogólne przepisy prawa cywilnego dotyczące zawarcia umowy i nie podlega zatem kontroli sądu administracyjnego (wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 376/96).

W wyroku z dnia 22 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 560/06 NSA stwierdził, że zgodnie z art. 24 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego wyrysy i wypisy z operatu ewidencyjnego są wydawane przez organy prowadzące ewidencję gruntów i budynków odpłatnie na żądanie – między innymi – właścicieli lub osób fizycznych i prawnych, w których władaniu znajduje się grunt, budynek lub lokal i osób fizycznych oraz prawnych, które mają interes prawny w tym zakresie. Dlatego uzyskanie tych dokumentów jest uzależnione od wykazania własnego, indywidualnego interesu prawnego uzasadniającego ich wydanie. Kategoria interesu prawnego jest kategorią materialnoprawną i dlatego dla wykazania takiego interesu należy wskazać przepis prawa materialnego zobowiązujący organ do wydania dokumentu lub uprawniający wnioskującego do jego otrzymania.

W kwestii terenów leśnych NSA stwierdził, że konieczność prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w części dotyczącej lasów z uwzględnieniem planów urządzania lasu nie prowadzi do obalenia zasady aktualności powszechnej ewidencji gruntów i budynków. Obowiązek uwzględniania tych planów nałożony przepisem art. 20 ust. 3a Prawa geodezyjnego i kartograficznego oznacza, że nie jest dopuszczalne dokonywanie zmian w ewidencji gruntów i budynków w zakresie terenów leśnych, wbrew planom urządzania lasów, które stanowiąc szczególny rodzaj planów zagospodarowania przestrzennego takich terenów przesądzają o treści wpisów w ewidencji gruntów. Ponadto wskazano, że w świetle art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego podstawę m.in. planowania przestrzennego stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, obejmujące systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami. Dlatego przy opracowywaniu planu urządzenia lasu dla określonego obiektu konieczny jest, zgodnie z § 3 rozporządzenia MOŚZNiL z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu[152], wypis z rejestru gruntów wskazujący granice obiektów niezbędne do sporządzenia mapy gospodarczej lasów, składającej się na plan urządzenia lasu (wyrok z dnia 8 lutego 2007r. sygn. akt I OSK 454/06).

Do zagadnień związanych z ochroną gruntów rolnych i leśnych odniósł się NSA w kilku orzeczeniach[153]. W postanowieniu z dnia 12 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1866/06, odniósł się do zwrotu należności uiszczonej w związku z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej, w sytuacji rezygnacji z uzyskanego prawa do wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej (art. 12 ust. 2 ustawy). Zdaniem NSA zagadnienia dotyczące uiszczania należności związanych z wyłączaniem gruntów z produkcji rolnej lub leśnej jak i zwrotu

[151] Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.

[152] Dz. U. z 1999 r. Nr 3, poz. 16.

[153] Na tle przepisów ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.).

już uiszczonych należności w sytuacji wskazanej przepisem art. 12 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należą do prawa administracyjnego i spory na tym tle powinny być rozstrzygane w formach przewidzianych przez to prawo.

W wyroku z dnia 23 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 835/06, rozstrzygając o zasadności żądania zwrotu na rzecz przedsiębiorstwa eksploatującego żwirownię utworzoną na dawnych gruntach rolnych opłat rocznych uiszczonych w związku z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej, zgodnie z art. 12 ustawy NSA wyraził pogląd, że skoro decyzja o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej wydawana była w odniesieniu do gruntu o określonej klasie bonitacyjnej, to zmiana gleboznawczej klasyfikacji gruntu, dokonana już po wyłączeniu gruntu z produkcji rolniczej i po pogorszeniu jego stanu w wyniku działalności prowadzonej w czasie czasowego wyłączenia tego gruntu z produkcji rolnej, nie spowodowała, że tylko z tego względu w odniesieniu do tego obszaru nastąpiło wyłączenie stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dodać należy, że na skutek zmian spowodowanych eksploatacją żwiru dawny grunt rolny stał się nieużytkiem, co spowodowało następnie odpowiednią zmianę dotychczasowej klasyfikacji gleboznawczej, a po tej zmianie przedsiębiorstwo eksploatujące żwirownię wystąpiło o zwrot uiszczonych rocznych opłat za okres po zmianie klasy i rodzaju gruntu.

Odnosząc się do pięcioletniego okresu przedawnienia świadczeń pieniężnych przewidzianych w ustawie w związku z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej lub leśnej, w wyroku z dnia 5 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 864/06 NSA wyraził pogląd, że art. 31 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczy wyłącznie świadczeń już wymagalnych, a nie prawa do wymierzenia tych należności.

Rekultywacja gruntów w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oznacza nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym lub zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych w sposób wskazany w ustawowej definicji zawartej w art. 4 pkt 18 ustawy, a nie przywrócenie tych gruntów do stanu poprzedniego sprzed degradacji lub dewastacji. Rekultywacja może polegać na leśnym zagospodarowaniu gruntu, który wcześniej stanowił użytek rolny (wyrok z dnia 2 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1018/06).

Wykładni art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r. o przeznaczaniu gruntów rolnych do zalesienia[154] dokonano w wyroku z dnia 5 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 1012/06. Zdaniem NSA, przewidziane tym przepisem wstąpienie w obowiązki związane z prowadzeniem uprawy leśnej, a także prawo do ekwiwalentu z tytułu zalesienia, przechodzą na nabywcę gruntu na podstawie umowy sprzedaży, a nie na podstawie innych umów (np. darowizny). Wymienione uprawnienia i obowiązki mają bowiem charakter publicznoprawny i z natury rzeczy nie przechodzą na następców, a art. 7 ust. 6a omawianej ustawy nie podlega wykładni rozszerzającej.

Do aktu zatwierdzającego uproszczony plan urządzenia lasu, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach[155], odniesiono się w postanowieniu z dnia 2 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 1883/06, w którym NSA stwierdził, że jest to akt z zakresu

[154] Dz. U. Nr 73, poz. 764 ze zm.
[155] Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.

administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. i po wyczerpaniu trybu przewidzianego w art. 52 § 3 p.p.s.a. może być zaskarżone do sądu administracyjnego.

Wyrokami z dnia: 24 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 235/07 i 2 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 1347/06 NSA odmówił zastosowania przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2005 r. w sprawie sposobu i warunków wykorzystania ogólnej kwoty połowowej w 2006 r.[156], ponieważ uzależnienie podziału kwoty połowowej w 2006 r. wyłącznie od tego, czy rybak w roku poprzednim wykorzystał przyznany mu limit połowu, bez względu na przyczyny ewentualnego jego niewykorzystania, narusza zarówno zakres delegacji ustawowej jak i zasady sprawiedliwości. Zdaniem NSA ww. przepisy wykraczają poza delegację zawartą w ustawie z 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie[157].

W wyroku z dnia 30 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 1853/06 NSA podtrzymał utrwalone w orzecznictwie stanowisko, że za podstawę do obliczania stopnia wykorzystania przez producenta indywidualnej ilości referencyjnej w danym roku kwotowym, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych[158] powinna zostać przyjęta indywidualna ilość referencyjna, przysługująca danemu producentowi po uwzględnieniu, dokonanych przez niego w trakcie roku kwotowego, transferów stałych i tymczasowych (por. wyroki z dnia: 27 września 2006r. sygn. akt II OSK 868/06, 9 listopada 2006 r. sygn. akt II OSK 1097/06, 9 listopada 2006 r. sygn. akt II OSK 1006/06).

Tezę, stwierdzającą, że ocena interesu prawnego fundacji i organizacji społecznych musi być powiązana z badaniem ich ustawowych oraz statutowych zadań i kompetencji, tym bardziej w przypadku, gdy chodzi o ochronę zwierząt, które same swojego interesu prawnego i uprawnień bronić nie mogą, zawarto w wyroku z dnia 12 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 339/07.

3.10. Sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego i aktów stanu cywilnego

3.10.1. *Sprawy dotyczące obywatelstwa polskiego*. W tej kategorii spraw rozstrzygnięcia, które zapadły w 2007 r., dotyczyły głównie poświadczenia posiadania obywatelstwa polskiego. Zanotowano także wyroki dotyczące imion i nazwisk oraz uzyskania obywatelstwa polskiego.

Podstawowym zagadnieniem poruszanym w orzecznictwie w sprawach obywatelstwa polskiego była kwestia stwierdzania posiadania obywatelstwa. Na mocy uchwały z dnia 23 stycznia 1958 r. Nr 5/58 Rady Państwa oraz art. 11 i art. 13 ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim[159] osoby wyjeżdżające z Polski do Izraela na pobyt stały traciły polskie obywatelstwo, a obecnie występują o jego przywrócenie. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku obywateli polskich wyjeżdżających na pobyt stały do Republiki Federalnej Niemiec na podstawie uchwały Rady Państwa nr 37/56 z dnia 16 maja

[156] Dz. U. Nr 257, poz. 2158.
[157] Dz. U. Nr 62, poz. 574 ze zm.
[158] Dz. U. Nr 244, poz. 2081 ze zm.
[159] Dz. U. Nr 4, poz. 25 ze zm.

1956 r. w zw. z art. 13 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. Obie ustawy o obywatelstwie polskim – z 1951 r. i 1962 r. – samodzielnie określiły tryb wydawania zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego: najpierw powinno nastąpić złożenie podania przez zainteresowaną osobę do właściwego organu, następnie Prezes Rady Ministrów powinien przedstawić wniosek Radzie Państwa i dopiero wówczas Rada mogła orzekać w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa określonej osoby. Kolejności tej nie można odwrócić. Uchwały Rady Państwa Nr 5/58 i Nr 37/56 nie mogły stanowić zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego w stosunku do osób, które do czasu ich podjęcia nie występowały z takimi wnioskami. Nie można uznać, że ww. uchwały miały charakter generalnej zgody udzielonej na przyszłość i dotyczyły wniosków jeszcze niezłożonych. Ponadto zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2001 r. III RN 56/01[160], zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego musi mieć charakter indywidualnego i skierowanego do określonego adresata aktu stosowania prawa Rady Państwa w sprawie dotyczącej konkretnej osoby (podobnie w wyrokach: z dnia 13 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 1064/06 oraz z dnia 13 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 1065/06).

W orzecznictwie NSA ugruntowana została wykładnia art. 10 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim[161] przyjmująca, że decyzja w przedmiocie przyjęcia oświadczenia cudzoziemca o woli nabycia obywatelstwa polskiego w trybie ust. 1 art. 10 nie ma charakteru uznaniowego, a wobec tego właściwy organ administracji publicznej nie może odmówić przyjęcia takiego oświadczenia ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa państwa. Uznanie administracyjne w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 10 ustawy o obywatelstwie polskim dotyczy wyłącznie sytuacji przewidzianej w ust. 2 tego artykułu, tj. wówczas gdy organ uzależnia przyjęcie oświadczenia cudzoziemca od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obywatelstwa obcego. Jeżeli organ nie uzależnia przyjęcia oświadczenia od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obywatelstwa obcego, to pozostałe przesłanki nabycia obywatelstwa polskiego przez cudzoziemca, który pozostaje w z związku małżeńskim z osobą posiadającą obywatelstwo polskie, są określone w art. 10 ust. 1 i 1a ustawy o obywatelstwie polskim w taki sposób, że organ nie może odmówić przyjęcia oświadczenia cudzoziemca w razie spełnienia ustawowych warunków, powołując się na przyczyny niewymienione w tym przepisie. W tym zakresie decyzja o przyjęciu oświadczenia ma charakter związany. Natomiast ujawnienie okoliczności, wskazujących, że cudzoziemiec stwarza zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony i bezpieczeństwa porządku publicznego bądź interesu Rzeczypospolitej Polskiej, uzasadnia wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie cofnięcia cudzoziemcowi zezwolenia na osiedlenie (art. 68 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach). Może wówczas dojść do sytuacji, w której przed tym samym organem, w stosunku do tej samej osoby toczyć się będą dwa odrębne postępowania, jedno dotyczące naturalizacji w trybie art. 10 ustawy o obywatelstwie polskim, a drugie cofnięcia zezwolenia na osiedlenie się. Wszczęcie postępowania w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na osiedlenie się uzasadnia zawieszenie postępowania naturalizacyjnego w celu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego w sprawie cofnięcia zezwolenia na pobyt. W ramach bowiem postępowania naturalizacyjnego toczącego się w oparciu o przepis art. 10 ustawy

[160] OSNAPiUS 2002, nr 13, poz. 299.

[161] Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.

o obywatelstwie polskim, nie podlega badaniu zagadnienie, jakie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego stwarza cudzoziemiec posiadający stosowne zezwolenie na osiedlenie się w Polsce (wyroki z dnia: 16 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 719/06 i 19 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1841/06).

Odnośnie do wykładni art. 10 ustawy o obywatelstwie polskim NSA wypowiedziało się również w kwestii obywatelstwa małżonka cudzoziemca, który w trybie powyższego przepisu nabywa obywatelstwo polskie. Z ust. 1 art. 10 ww. ustawy wynikają dwie przesłanki, które muszą łącznie zaistnieć, by cudzoziemiec mógł skutecznie uzyskać obywatelstwo polskie w drodze uproszczonej procedury naturalizacyjnej. Pierwsza to posiadanie przez cudzoziemca zezwolenia na osiedlenie się w Polsce, a druga to pozostawanie co najmniej 3 lata w związku małżeńskim z osobą posiadającą obywatelstwo polskie, pod warunkiem złożenia przez cudzoziemca stosownego oświadczenia w terminie określonym w ust. 1a art. 10 ustawy. Powołany art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim nie uzależnia nabycia obywatelstwa polskiego od tego, że w dacie zawarcia związku małżeńskiego osoba, z którą cudzoziemiec zawarł ten związek, ma już posiadać obywatelstwo polskie. Przepis powyższy ma zastosowanie także wówczas, gdy w chwili zawarcia związku małżeńskiego małżonek cudzoziemca nie posiadał obywatelstwa polskiego, a nabył to obywatelstwo po zawarciu związku małżeńskiego (wyrok z dnia 13 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 1098/06).

Utrwalone zostało również orzecznictwo prezentujące pogląd, że dziecko może być stroną postępowania w sprawie dotyczącej obywatelstwa polskiego zmarłego rodzica. Ustawa o obywatelstwie polskim nie zawiera unormowań odnoszących się do pojęcia strony w sprawach dotyczących obywatelstwa polskiego, co oznacza, że ma zastosowanie przepis art. 28 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Natomiast nie ulega wątpliwości, że obywatelstwo rodziców ma bezpośredni wpływ na sytuację prawną dzieci. Z reguły obywatelstwo dziecka jest nabywane według obywatelstwa rodziców, co oznacza, że kwestia obywatelstwa rodziców może dotyczyć obywatelstwa dziecka (wyrok z dnia 19 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 636/06; w wyroku tym powołano się na wyrok z dnia 14 września 2006 r. sygn. akt II OSK 353/06, gdzie zaprezentowano również powyższe stanowisko).

3.10.2. *Akta stanu cywilnego*. W wyroku z dnia 4 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 614/06 odniesiono się do interpretacji art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego[162], który stanowi, że kierownik urzędu stanu cywilnego odmawia przyjęcia oświadczenia o wyborze dla dziecka więcej niż dwóch imion, imienia ośmieszającego, nieprzyzwoitego, w formie zdrobniałej oraz imienia niepozwalającego odróżnić płci dziecka. Przepis ten, jako że dotyczy sfery dóbr osobistych obywatela, w którą to sferę Państwo nie powinno ingerować głębiej niż jest to absolutnie konieczne, ograniczający prawo rodziców do wyboru imienia dziecka, nie może być interpretowany rozszerzająco. Jeżeli więc dane imię nie jest imieniem ośmieszającym, nieprzyzwoitym, zdrobniałym i pozwala również na odróżnienie płci, nie istnieją przesłanki do zastosowania powołanego przepisu art. 50 ust. 1 Prawa o aktach stanu cywilnego. Jednocześnie stwierdzono, że opinia Rady

[162] Dz. U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1688 ze zm.

Języka Polskiego, iż nie powinno się nadawać imion pochodzących od wyrazów pospolitych, jest jedynie zaleceniem językoznawców i nie może zmienić przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Interesującą tezę zawarto w wyroku z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 452/06, gdzie NSA zauważył, że ani organy, ani sądy administracyjne nie są władne wybierać z żądanych, wskazanych we wniosku, imion i nazwisk, dobierać ich układ i w związku z tym ustalać ewentualną kolejność poszczególnych członów imienia i nazwiska. Imiona, na jakie chce się zmienić – z ważnych względów – posiadane imiona, nie muszą mieć formy odosobowej, mogą pochodzić od funkcji, nie muszą być słowiańskie ani chrześcijańskie, mogą być obce lub stanowić neologizmy (w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wiązanie imienia z tożsamością narodową jest uznawane za anachroniczne i niesłuszne), ale pod pewnymi warunkami – swoją formą i pisownią – nowe imiona, tak jak nazwiska, powinny pozostawać w zgodzie z formą i pisownią imion.

3.10.3. Z zakresu wykonania obowiązku meldunkowego w licznych wyrokach (min. in. z dnia 11 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1345/06, z dnia 16 stycznia 2007 r. sygn. akt II OSK 173/06, oraz z dnia 10 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 718/06) NSA kontynuował dotychczasową ugruntowaną już linię orzeczniczą, że zameldowanie w lokalu służy jedynie celom ewidencyjnym i nie rodzi ani też nie pozbawia uprawnień do lokalu.

W wyroku z dnia 31 stycznia 2007 r. sygn. akt II OSK 263/06 NSA zajął się kwestią zameldowania na pobyt czasowy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych[163] pobytem czasowym jest przebywanie bez zamiaru zmiany miejsca pobytu stałego w innej miejscowości pod oznaczonym adresem lub w tej samej miejscowości, lecz pod innym adresem. Bez wyeliminowania z obrotu prawnego czasowego zameldowania nie można kwestionować zameldowania na pobyt stały, z którego nastąpiło czasowe wymeldowanie się do innego lokalu i nie ma tu znaczenia, czy osoba ta nadal korzysta czy też nie korzysta z mieszkania, w którym jest na stałe zameldowana.

W wyroku z dnia 8 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 1669/06, po raz kolejny podkreślono, że przesłanka opuszczenia dotychczasowego miejsca pobytu – o czym stanowi art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych – jest spełniona, gdy opuszczenie to miało charakter trwały i było dobrowolne. Oznacza to, że dana osoba nie przebywa fizycznie w określonym lokalu, a jej wolą jest koncentracja w nowym miejscu swoich spraw życiowych. Rezygnacja ta może mieć charakter wyraźny – poprzez złożenie oświadczenia woli, lub domniemany – poprzez zachowanie, które w sposób nie budzący wątpliwości wyraża wolę przebywania w innym miejscu. Należy także zauważyć, że w sprawie kwestii domniemania dobrowolności opuszczenia lokalu znaczenie ma także brak aktywności w dochodzeniu ochrony swoich praw do lokalu, wyrażającej się niewytoczeniem przed sądem powszechnym powództwa o przywrócenie utraconego posiadania (podobnie w wyrokach z dnia: 27 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 534/06, 27 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 521/06 oraz 5 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 867/06).

[163] Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.

3.11. Sprawy cudzoziemców

Podstawę prawną wydawanych w tych sprawach rozstrzygnięć stanowiły przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach[164] oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[165]. Przedmiotem większości skarg kasacyjnych były zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się, wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz udzielanie ochrony cudzoziemcom.

3.11.1. *Zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony*. Odnosząc się do treści art. 57 ust. 1 pkt 7 lit. a/ ustawy o cudzoziemcach NSA podkreślił, że przez informacje, o których mowa w tym przepisie, należy rozumieć takie informacje, które mają znaczenie w sprawie o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Fałszywe informacje, jeśli nie mają żadnego wpływu na rozstrzygnięcie w sprawie, nie mogą stanowić samodzielnej przesłanki do odmowy udzielenia tego zezwolenia (wyrok z dnia 28 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 488/06).

Udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach uzasadnia faktyczne prowadzenie działalności gospodarczej korzystnej dla gospodarki narodowej, a nie zamiar prowadzenia takiej działalności. Wymóg prowadzenia przez cudzoziemca działalności korzystnej dla gospodarki narodowej nie stanowi przejawu dyskryminacji cudzoziemców w zakresie prowadzenia przez nich działalności gospodarczej, lecz wynika z potrzeby administracyjnej regulacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dyrektywa Rady Unii Europejskiej 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r., wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, nie dotyczy obowiązujących w Państwach Członkowskich Unii przepisów i warunków dotyczących wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców na terytorium Państw Członkowskich i wszelkiego traktowania, związanego ze statusem prawnym obywateli państw trzecich i bezpaństwowców (wyroki z dnia 19 kwietnia 2007 r. sygn. akt: II OSK 574/06 i II OSK 575/06 oraz wyrok z dnia 25 lipca 2007 r., II OSK 1162/06, a wcześniej wyrok z 29 czerwca 2006 r. sygn. akt II OSK 419/06).

3.11.2. *Wydalenie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*. W wyroku z dnia 10 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1602/06 NSA dokonał wykładni pojęcia „niewywiązywanie się z zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa" w kontekście przesłanki wydalenia cudzoziemca z terytorium Polski. Zdaniem NSA pojęcie „zobowiązania podatkowego" nie jest tożsame z pojęciem „obowiązku podatkowego". Sam fakt powstania obowiązku podatkowego nie jest wystarczający do wykazania przesłanki niewywiązywania się przez cudzoziemca z zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa, która uzasadnia wydanie decyzji o wydaleniu (art. 88 ust. 1 pkt 8 ustawy o cudzoziemcach). Do stwierdzenia niewywiązania się z zobowiązania podatkowego może dojść wyłącznie w toku postępowania prowadzonego przez właściwy organ podatkowy, w trakcie którego zostanie potwierdzone, że podatnik nie dopełnił wymaganych ustawą czynności. Ocena taka wiąże się z decyzją organu podatkowego określającą wysokość zobowiązania podatkowego w danym podatku albo ustalającą

[164] Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694 ze zm., dalej: ustawa o cudzoziemcach.
[165] Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1695 ze zm., dalej: ustawa o ochronie cudzoziemców.

wysokość zobowiązania inną, niż wpłacona bądź wynikająca z deklaracji. Dopiero prawomocne rozstrzygnięcie właściwego organu podatkowego w przedmiocie zobowiązań podatkowych strony wobec Skarbu Państwa stanowić może podstawę do poczynienia ustaleń niezbędnych do wydania decyzji na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 8 ustawy o cudzoziemcach.

W wyroku z 12 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1706/06, NSA odniósł się natomiast do kwestii zastosowania art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[166], dalej: Europejska Konwencja Praw Człowieka, oraz art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka[167]. Sprawa dotyczyła cudzoziemki, matki małoletniego obywatela polskiego, której wydalenie organy administracji publicznej uzasadniały wieloletnim, nielegalnym pobytem w Polsce, świadczącym o świadomym naruszaniu obowiązującego porządku prawnego (art. 88 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy o cudzoziemcach). Zdaniem NSA, co do zasady, wydalenie na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach cudzoziemca prowadzącego życie rodzinne w Polsce jest możliwe. Możliwość wydalenia zależy jednak od oceny okoliczności konkretnej sprawy, a w szczególności wymaga analizy wystąpienia przesłanek dopuszczalnej ingerencji władzy publicznej w życie rodzinne, określonych w art. 8 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W wyroku tym NSA sformułował tezę, że okoliczność, iż wyłączną władzę rodzicielską nad dzieckiem posiadającym obywatelstwo polskie sprawuje matka, która jest cudzoziemką, nie wyłącza ochrony wynikającej z art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jednocześnie Sąd uznał, że wyjazd za granicę dziecka, które jest obywatelem polskim, w wyniku decyzji o wydaleniu jego rodzica nieposiadającego obywatelstwa polskiego, nie narusza art. 52 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powołując się na orzecznictwo Europejskiego Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu[168] NSA stwierdził, że prawidłowe zastosowanie art. 8 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wymaga rozważenia sytuacji osobistej i rodzinnej cudzoziemca, w tym m.in. długotrwałości pobytu w Polsce, charakteru więzów łączących go z krajem pobytu oraz z krajem pochodzenia, ewentualnych przeszkód do zamieszkania z dzieckiem w kraju pochodzenia, skutków wynikających dla rodziny z przeniesienia życia rodzinnego do innego kraju, stopnia, w jakim życie rodzinne strony zostałoby w rzeczywistości przerwane w wyniku decyzji o wydaleniu.

3.11.3. *Zezwolenie na osiedlenie się na terytorium RP*. Ustalenie, czy obywatelowi polskiemu przysługuje władza rodzicielska nad dzieckiem ubiegającym się o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach (zezwolenie na osiedlenie się udzielane jest dziecku obywatela polskiego, pozostającemu pod jego władzą rodzicielską) wymaga uwzględnienia przepisów ustawy z dnia 12 listopada 1965 r. Prawo prywatne międzynarodowe[169]. Zwłoka organu w rozpoznaniu wniosku małoletniego cudzoziemca, który w chwili wszczęcia postępowania spełniał wymogi do udzielenia zezwolenia na osiedlenie się, nie może powodować dla niego negatywnych konsekwencji

[166] Przyjętej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 i 285.

[167] Przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. w Nowym Jorku (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).

[168] M.in. wyroki w sprawach: *Üner v. Holandia* z 18 października 2006 r., *Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. Holandia* z dnia 31 stycznia 2006 r., *Amrollahi v. Dania* z 11 lipca 2002 r., *Boultif v. Szwajcaria* z 2 sierpnia 2001 r.

[169] Dz. U. z 1965 r. Nr 46, poz. 290 ze zm.

przez to, że wskutek osiągnięcia pełnoletniości nie pozostaje on już pod władzą rodzicielską obywatela polskiego. W takiej sytuacji organ, rozpatrując wniosek o udzielenie zezwolenia, nie powinien wiązać negatywnych skutków prawnych z niespełnieniem przez cudzoziemca wymogu nieprzerwanego legalnego pobytu na terytorium RP (wyrok z 25 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 1424/06).

3.11.4. *Udzielanie ochrony cudzoziemcom*. W tej grupie spraw dominowały sprawy uchodźców z Czeczenii. W wyroku z dnia 25 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 1814/06 NSA stwierdził, że przyznanie statusu uchodźcy na podstawie art. 1A pkt 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 21 lipca 1951 r. (Konwencja genewska), w odróżnieniu od udzielenia zgody na pobyt tolerowany na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie cudzoziemców, wymaga nie tylko ustalenia, że fundamentalne prawa cudzoziemca byłyby zagrożone w przypadku powrotu do kraju pochodzenia, ale także stwierdzenia kwalifikowanej formy takiego zagrożenia poprzez wykazanie, że obawa naruszenia tych praw wiąże się z prześladowaniami z przyczyn, które enumeratywnie wymienia art. 1A pkt 2 Konwencji genewskiej.

Na tle przepisów Konwencji genewskiej, w wyroku z 29 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1551/06, NSA sformułował pogląd, że weterani wojenni (byli żołnierze, członkowie ruchu oporu) mogą stanowić szczególną grupę społeczną w rozumieniu art. 1A pkt 2 tej Konwencji. Definiując pojęcie szczególnej grupy społecznej NSA odwołał się do treści art. 10 ust. 1 lit. d/ Dyrektywy 2004/83/WE Rady Unii Europejskiej z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony[170].

Do zagadnienia wykazania przesłanek uzasadniających nadanie statusu uchodźcy odniesiono się w wyrokach z dnia: 25 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 736/06 i 12 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1785/06. Przyjęto w nich, że prześladowanie „z powodu religii" może przybierać różne formy[171]. Oznacza to, że ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania lub przekonań religijnych musi odpowiadać standardom międzynarodowym (art. 18 ust. 3 Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka oraz art. 9 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). Stwierdzenie prześladowania w rozumieniu Konwencji genewskiej wymaga nie tylko ustalenia, czy wprowadzone ograniczenia były zgodne z powołanymi standardami, ale także oceny zakresu ograniczeń oraz charakteru dolegliwości w przypadku ich naruszenia, które muszą mieć wystarczająco poważny charakter.

Zaniechanie wystąpienia do wojewody przez organ zobowiązany do wykonania decyzji o wydaleniu cudzoziemca z wnioskiem, o którym jest mowa w art. 104 ust. 1 pkt 1 lit. b/ ustawy o ochronie cudzoziemców, nie stanowi bezczynności organu w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., uprawiającej cudzoziemca do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (postanowienie z dnia 10 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1364/07).

Nadanie statusu uchodźcy reguluje ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Decydujące dla faktu nadania statusu uchodźcy jest to,

[170] Dz. Urz. UE L 304 z dnia 30 września 2004 r., s. 12.

[171] Np. zabranianie przynależności do wspólnoty religijnej, udziału w obrzędach publicznie lub prywatnie, nauczania religii lub poprzez poważne formy dyskryminacji stosowane wobec osób, które praktykują swoją religię lub należą do określonej wspólnoty religijnej.

czy osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony w razie powrotu do kraju pochodzenia grozi prześladowanie, a nie fakt, że była ona w przeszłości prześladowana. Muszą istnieć obiektywne przesłanki, które uzasadniają istnienie obawy przed prześladowaniami, oparte na informacjach dotyczących warunków panujących w kraju pochodzenia, a samo subiektywne przekonanie o istnieniu stanu zagrożenia nie wystarczy (wyrok z dnia 25 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 736/06).

W kwestii dopuszczenia możliwości udzielenia cudzoziemcowi ochrony subsydiarnej, w przypadku odmowy przyznania statusu uchodźcy, zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej NSA stwierdził, że elementem decyzji odmawiającej nadania statusu uchodźcy może być udzielenie zgody na pobyt tolerowany. Niespełnienie rygorystycznych przesłanek przyznania statusu uchodźcy nie dyskwalifikuje wniosku cudzoziemca w zakresie ochrony subsydiarnej, jednocześnie wykazanie szeroko określonych przesłanek udzielenia zgody na pobyt tolerowany nie przekłada się na uprawnienie do przyznania statusu uchodźcy (wyrok z dnia 25 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 1814/06).

3.12. Sprawy z zakresu samorządu terytorialnego

Sprawy związane z działalnością samorządu terytorialnego stanowią w orzecznictwie sądów administracyjnych ważną grupę, z uwagi na kompetencję do kontroli działalności uchwałodawczej organów samorządu terytorialnego.

Szereg spraw odnosiło się do skarg na uchwały jednostek stanowiących samorządu terytorialnego bądź na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnych, lub wójta, burmistrza/prezydenta miasta w świetle wyroku TK z z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt K 8/07[172]. Zaznaczyć należy, że na większość rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych odnoszących się do wygaśnięcia mandatu nie złożono skarg kasacyjnych (25 wyroków i 7 postanowień). Wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych uchylające uchwały lub rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów zostały wydane po wejściu w życie ww. wyroku TK. Wspomnieć należy, że art. 190 ust. 1 pkt 1a Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw i odpowiednio art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta[173] miasta stanowiły, że wygaśnięcie mandatu radnego oraz wygaśnięcie mandatu wójta, burmistrza i prezydenta miasta następuje w przypadku nie złożenia przez ww., w terminach określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o stanie majątkowym wójta/radnego oraz oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka, oświadczenia o umowach cywilnoprawnych zawartych przez małżonka lub informacji o zatrudnieniu, rozpoczęciu świadczenia pracy lub wykonywania czynności zarobkowych albo zmianie stanowiska mał-

[172] Stwierdzającego, że art. 190 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta są niezgodne z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji, a ponadto stwierdził, że art. 24j ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

[173] Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 ze zm.

żonka. Przepisami, do których odesłano, to art. 24h ust. 4 i art. 24j ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi radny i wójt składają oświadczenia o stanie majątkowym w ciągu 30 dni od dnia złożenia ślubowania, natomiast oświadczenia o działalności prowadzonej przez małżonka składane są w ciągu 30 dni od dnia wyboru.

Składy orzekające w uzasadnieniach wyroków[174] wskazywały, że przy kontroli aktu normatywnego sąd ma obowiązek stosowania wykładni prawa w zgodzie z Konstytucją. Kompetencja sądu wynika z art. 8 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Ogłoszenie wyroku TK o niekonstytucyjności przepisu oznacza, że upada domniemanie jego zgodności z Konstytucją. Przepis uznany przez TK za niekonstytucyjny ma taki charakter od dnia jego wejścia w życie. Dodatkowo art. 190 ust. 4 Konstytucji wprowadza możliwość zastosowania środków proceduralnych umożliwiających wyeliminowanie z obrotu prawnego skutków wywołanych przez akty normatywne wydane na podstawie przepisu uznanego przez TK za niezgodny z Konstytucją. W tych konkretnych sprawach chodzi o wyeliminowane skutków, jakie w sferze praw podmiotowych wywołały zaskarżone uchwały. Dodatkowo[175] powołały się na poglądy doktryny, orzecznictwo TK i Sądu Najwyższego, zgodnie z którymi orzeczenie TK o niekonstytucyjności danej normy ma pierwszeństwo w stosunku do norm intertemporalnych dotyczących zmiany stanu prawnego w wyniku działań ustawodawcy. Tego rodzaju autonomia interpretacyjna przysługująca sądom ma oparcie w art. 8 Konstytucji i jest wyrazem bezpośredniego jej stosowania poprzez kierowanie się wykładnią zgodną z Konstytucją. Istotnym zagadnieniem było ustalenie momentu, w którym radny przestaje pełnić mandat. Uznano, że radny przestaje pełnić mandat dopiero w momencie podjęcia przez radę uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. W wyroku z dnia 4 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1524/07 NSA stwierdził, że do czasu podjęcia w tym zakresie stosownej uchwały, radny wykonuje swój mandat. NSA wskazał, że jeżeli skutek prawny płynący z ustawy wymaga stwierdzenia aktem deklaratoryjnym, to nie można się na ten akt powoływać do czasu, gdy akt ten nie stanie się ostateczny (zob. wyrok z dnia 18 września 2007 r. sygn. akt III SA/Wr 227/07)[176].

W orzecznictwie NSA pojawił się pogląd, że w razie odmowy stwierdzenia wygaśnięcia mandatu przez radę, wojewoda może wydać zarządzenie zastępcze bez zastosowania procedury stwierdzenia nieważności takiej uchwały. Pozostawiona wówczas w obrocie prawnym negatywna uchwała rady byłaby jedynie opinią. Przyjęcie innego poglądu prowadziłoby do nieracjonalności postępowania. W jednej ze spraw rada gminy, po wyroku TK, uchyliła swą poprzednią uchwałę stwierdzającą, w związku z wystąpieniem wojewody, wygaśnięcie mandatu burmistrza. NSA oddalił skargę kasacyjną wojewody od wyroku, w którym uchylono rozstrzygnięcie nadzorcze uznając, że brak jest podstaw prawnych do zakazu uchylenia przez rady tego rodzaju uchwał. Na gruncie obowiązującego prawa powstał problem badania dopuszczalności uchylania aktów nadzoru stwierdzających wygaśnięcie mandatu

[174] Sygn. akt: III SA/Wr 233/07, III SA/Wr 234/07, II SA/Ke 219/07, II SA/Ke 248/07, III SA/Lu 85/07, III SA/Lu 87/07, III SA/Lu 89/07, III SA/Lu 91/07.

[175] W wyrokach z dnia 3 lipca 2007 r. sygn. akt III SA/Wr 233/07 i z dnia 10 lipca 2007 r. sygn. akt III SA/Wr 234/07.

[176] W związku z potrzebą wykonania wyroku TK Komisja Ustawodawcza Senatu przedstawiła projekt nowelizacji ustaw samorządowych, który ujednolica terminy składania oświadczeń majątkowych.

w sytuacji, gdy w wyniku podjętych działań, odbyły się nowe wybory i mandat burmistrza uzyskała inna osoba. W sprawie o sygn. akt II OSK1524/07 NSA podkreślił, że w sytuacji, gdy płynący z ustawy skutek prawny (np. wygaśnięcie mandatu radnego) wymaga jego stwierdzenia aktem deklaratoryjnym (w tym przypadku uchwałą rady gminy), to nie można się nań skutecznie powoływać do czasu, gdy taki akt nie stanie się ostateczny. Bez podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego, mandat ten w dalszym ciągu istnieje. Z kolei w sprawie o sygn. akt II OSK 1332/07 NSA stwierdził, że norma prawna uznana za niekonstytucyjną stanowi wadliwą podstawę prawną. Wydana na takiej postawie prawnej uchwała organu gminy musi być także uznana za wadliwą, a wadliwość ta odpowiada przesłance nieważności, o jakiej mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Odnosząc się do statusu radnych dzielnic warszawskich, w sprawie o sygn. akt II OSK 132/07 NSA uznał, że status radnych dzielnic warszawskich nie jest taki sam jak radnych gminy Warszawa, bo przepisy dotyczące radnych gminy stosuje się do nich „odpowiednio". W stosunku do radnych dzielnic warszawskich oceny, czy zaistniały przesłanki wygaśnięcia mandatu z uwagi na naruszenie zakazu z art. 24f ust. 1 i ust. 1a ustawy gminnej, należy dokonywać biorąc pod rozwagę zarówno zakres właściwości określonej dzielnicy i charakter wykorzystywanego mienia jak i ewentualne odrębności statusu radnych dzielnicy.

Ważnym zagadnieniem jest ocena charakteru uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. W wyroku z dnia 29 czerwca 2007 r. sygn. akt I OSK 540/06, NSA wskazując na art. 12 pkt 10a ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdził, że przepis ten ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego i przesądza o tym, że jeżeli ustawa szczególna przekaże powiatowi zadania w zakresie udzielania stypendiów, to właśnie rada powiatu, a nie zarząd powiatu, będzie właściwa do uchwalania zasad udzielania owych stypendiów.

Jako interesujące należy wskazać rozstrzygnięcia dotyczące bonifikaty w opłacie za przekształcenia prawa użytkowania w prawo własności. Na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami rada gminy może wyrazić zgodę na udzielenie przez wójta (burmistrza) bonifikaty od ceny ustalonej w wyniku przetargu. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że zgoda, o jakiej mowa w powołanym przepisie musi odnosić się do skonkretyzowanej nieruchomości. Żaden przepis nie daje radzie gminy prawa do określania zasad udzielania bonifikat ani też ustalania podmiotów, którym bonifikata taka byłaby udzielana (wyroki z dnia: 3 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 61/07 i 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 219/07. Powołany przepis wyraźnie mówi o „udzieleniu zgody". Problem pojawił się w związku z kompetencjami rady gminy wynikającymi z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ ustawy o samorządzie gminnym stanowiącym, że do wyłącznej właściwości rady gminy należą sprawy majątkowe przekraczające zakres zwykłego zarządu dotyczące zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawienia lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Na tej to podstawie, w związku z art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami organy stanowiące gminy podejmowały uchwały będące w ich przekonaniu aktami prawa miejscowego. Ustalając zasady wyrażały w ten sposób *de facto* generalną zgodę na udzielenie bonifikat. Należy zaznaczyć, że akty te podlegały publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Brak interwencji organów nadzoru mógł natomiast sugerować, że ta katego-

ria spraw powinna być regulowana w formie przepisów prawa miejscowego. Praktycznie oznaczało to, że organ na podstawie uchwały mógł wydać decyzję o udzieleniu bonifikaty bez występowania o taką zgodę do rady gminy. Zdaniem NSA stanowisko, że art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a/ ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomości może stanowić prawną podstawę uchwał określających zasady udzielania bonifikat jest błędne. Analiza art. 68 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje, że określa on przypadki i warunki udzielania bonifikaty i ma charakter indywidualny. NSA wyjaśnił, że zastosowane przez ustawodawcę w tym przepisie sformułowanie „za zgodą" oznacza, że dotyczy ona konkretnej sprawy. Zgodna, o jakiej mowa w powołanym przepisie, zawsze jest udzielana w stosunku do konkretnej nieruchomości (lokalu). Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 219/07. Dodatkowo NSA stwierdził, że nie można uznać tego rodzaju uchwały za akt prawa miejscowego, ponieważ rada gminy nie ma podstaw prawnych, a tym samym kompetencji do wyrażenia generalnej zgody na udzielanie bonifikaty w formie i trybie właściwym aktom prawa miejscowego. NSA przypomniał, że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowienie aktów prawa miejscowego może nastąpić w oparciu o ustawowe upoważnienie. Wobec tego, że ani ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności[177], ani ustawa o gospodarce nieruchomościami, nie zawierają upoważnienia do podjęcia tego rodzaju aktu, rada nie może aktu prawa miejscowego w omawianym zakresie wydać.

Ważny z punktu widzenia praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych jest wyrok z dnia 13 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 100/07. W sprawie chodziło o to, czy rada gminy może upoważnić przewodniczącego rady do wystąpienia ze skargą na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dotyczące uchwały rady gminy. NSA wskazał, że stroną w postępowaniu nadzorczym jest gmina reprezentowana przez wójta. Brak jest natomiast podstaw prawnych do uznania, że gminę reprezentuje rada gminy. Skoro na podstawie art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, wójt m.in. reprezentuje gminę na zewnątrz, to również wójt jest uprawniony do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody.

NSA w jednej ze spraw uznał, że plany gospodarki odpadami nie mają charakteru aktów prawa miejscowego. Na tle ustawy o odpadach powstaje więcej trudności interpretacyjnych, z jednej strony określa ona zadania samorządu w tym zakresie jako własne, z drugiej wprowadza wymóg zgodności uchwały rady gminy z odpowiednią uchwałą rady powiatu, a uchwały rady powiatu z uchwałą sejmiku. A zatem, czy powiat ma interes prawny w zaskarżeniu uchwały w sprawie gminnego planu gospodarki odpadami z powodu jego sprzeczności z planem uchwalonym przez radę powiatu. W sprawie o sygn. akt II OSK 424/07 NSA uznał, że skoro uchwała rady powiatu przewidywała dalsze funkcjonowanie składowiska odpadów w gminie, to postanowienia uchwały rady miejskiej powinny być zgodne z ustaleniami planu powiatowego. Zdaniem NSA cecha samodzielności określa pozycję gminy nie tylko wobec organów nadzoru, ale także wobec innych jednostek samorządu. Zgodnie z art. 4 ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym, zadania powiatu nie mogą naruszać zadań działania gmin. Wymóg zgodności aktów polityki gminy i powiatu w za-

[177] Dz. U. Nr 175, poz. 1459.

kresie gospodarki odpadami nie może prowadzić do naruszania zasady samodzielności i do władczej ingerencji powiatu w wykonywanie przez gminę jej zadań obowiązkowych. Także sprawach o sygn. akt II OSK 353/07 i II OSK 1902/06 NSA uznał, że przepisy uchwał ustalających zasady udziału mieszkańców w kosztach realizacji zadania „kanalizacja Gminy …" mają charakter przepisów prawa powszechnie obowiązującego a nie prawa wewnętrznego, czy oferty. Ich normy mają charakter generalny i abstrakcyjny. Brak podstawy prawnej do podjęcia takich uchwał sprawia, że rada może podjąć w tym zakresie jedynie uchwałę niemającą normatywnego charakteru, a jedynie charakter postulatu.

Odnoszono się także do samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotem sprawy o sygn. akt II OSK 1476/07 była uchwała podjęta na podstawie ustawy o finansach publicznych, określająca zasady i tryb umarzania należności i udzielania ulg w odniesieniu do określonych należności, nieobjętych przepisami Ordynacji podatkowej oraz wskazująca właściwe w tym sprawach podmioty. NSA uznał, że wprowadzenie wymogu zasięgania opinii komisji rady bądź samej rady mieści się w zakresie kompetencji do określania szczegółowych zasad i trybu udzielania ulg i umorzeń należności, jednakże nie może prowadzić do wątpliwości co do samodzielności i co do zakresu odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansowej podmiotu upoważnionego do wydawania decyzji w tych sprawach. Także w sprawie o sygn. akt II OSK 2004/06 NSA stwierdził, że podstawę prawną do uchylenia decyzji umorzeniowej można znaleźć w art. 43 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zawierającym upoważnienie do określania szczegółowych zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych i uznał, że w chwili obecnej organy jednostek samorządu terytorialnego muszą stosować w stosunku do należności administracyjnoprawnych decyzyjną formę udzielania ulg w spłacie należności. W innej sprawie, za niedopuszczalne uznano wyznaczenie terminu i przedmiotu sesji uchwałą rady, jako naruszające zasadę podziału kompetencji i zasadę jawności (sygn. akt II OSK 1435/07).

W sprawie o sygn. akt II OSK 1972/06 NSA uznał, że zarządzenie zastępcze dotyczące odwołania starosty może zaskarżyć rada powiatu i tylko rada a nie zarząd powiatu. W sprawie o sygn. akt II OSK 781/07 NSA stwierdził, że organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny (a nie statut), uchwalony przez radę powiatu. Z kolei w sprawie o sygn. akt II OSK 353/07 NSA uznał, że ani z art. 20 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, ani z art. 21 ust. 2 tej ustawy, nie wynika by statut budżetowej jednostki organizacyjnej miał charakter aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego) i by powołane przepisy mogły stanowić podstawę do powołania aktu o takim charakterze. To, że dana jednostka wykonuje zadania w stosunku do podmiotów zewnętrznych, nie oznacza, że nadany jej statut, chociaż określa przedmiot działania jednostki organizacyjnej – „działa w sferze zewnętrznej". Dwukrotnie pojawiła się sprawa funkcji kierownika i zastępcy kierownika urzędu stanu cywilnego, w sprawie o sygn. akt II OSK 1445/07 NSA wyraził pogląd, że skoro kierownik urzędu stanu cywilnego jest zatrudniany w sposób wymieniony w art. 2 pkt 2 i 4 ustawy o pracownikach samorządowych (w drodze mianowania bądź umowy o pracę) to oczywiste jest, że obsadzenie tego stanowiska musi być poprzedzone otwartym konkursem, a w sprawie urzędu stanu cywilnego o sygn. akt II OSK 1324/07 NSA stwierdził, że w sytuacji, gdy wójt jest jednocześnie z mocy prawa kierownikiem urzędu stanu cywilnego, to powołanie go na funkcję zastępcy takiego kierownika jest prawnie nie-

dopuszczalne, bo wówczas wójt podlegałby samemu sobie jako kierownikowi tego urzędu z mocy prawa.

Zastanawiano się nad kwestią dopuszczalności podejmowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które przystąpiły do związku komunalnego, uchwał w sprawach przekazanych związkowi oraz kwestią dopuszczalności zaskarżania do sądu przez te jednostki uchwał organów związku. Równie dyskusyjny jest problem możliwości zarządzenia przez radę gminy referendum w sprawie przekazanej do zakresu działania związku komunalnego i to czy przedmiotem tego referendum może być rozstrzygnięcie sprawy, będącej na etapie postępowania administracyjnego (sygn. akt II OSK 1029/07).

W sprawie o sygn. akt II OSK 491/07 NSA podkreślił jednoznaczność warunków prawnych środka prawnego w postaci odwołania wójta uznając, że odwołać wójta można tylko wtedy, gdy dopuszcza się powtarzającego naruszania ustaw, po wezwaniu zaprzestania naruszeń. Zgodnie z utrwaloną w orzecznictwie zasadą, do czasu uprawomocnienia się, rozstrzygnięcie nadzorcze nie jest prawnie wiążące, a wyznaczenie przez Prezesa Rady Ministrów osoby, która do czasu wyboru wójta będzie pełniła jego funkcję może nastąpić dopiero po uprawomocnieniu się rozstrzygnięcia nadzorczego o odwołaniu wójta.

Szereg rozstrzygnięć odnosi się do wskazania podmiotu wykonującego czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do określonych osób oraz ustalania wynagrodzeń, w tym dodatkowego wynagrodzenia tzw. trzynastki dla wójtów, burmistrzów i prezydentów, m.in. w sprawach o sygn. akt: II OSK 167/07, II OSK166/07, II OSK 1286/07, II OSK 1357/07, II OSK 691/07, II OSK 104/07, II OSK 1355/06.

3.13. Sprawy z zakresu ochrony zdrowia

W tej kategorii spraw przeważały sprawy dotyczące chorób zawodowych, w odniesieniu do których nastąpił zauważalny wzrost ilości wniesionych skarg kasacyjnych w porównaniu z rokiem 2006. W 2007 r. NSA rozpoznał 64 skargi kasacyjne, z tego 40 zostało wniesionych przez pracowników, 11 przez zakłady pracy oraz 13 przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W sprawach tych zapadło 49 wyroków oddalających skargi kasacyjne, w tym 35 w sprawach, w których skargi kasacyjne wnieśli pracownicy lub b. pracownicy; 9 w sprawach, w których skargę kasacyjną wniósł zakład pracy oraz 5 w sprawach ze skargi organów PIS.

Na uwagę zasługują wyroki w sprawach, w których NSA uwzględnił skargi kasacyjne. W sprawie o sygn. akt II OSK 551/07 NSA wytknął sądowi pierwszej instancji, który nie zwrócił uwagi na fakt, iż decyzja organów administracji, wbrew wymaganiom § 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłoszenia podejrzenia i stwierdzenia chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach[178] została wydana na podstawie orzeczenia lekarskiego wydanego przez Poradnię Chorób Zawodowych (bę-

[178] Dz. U. Nr 132, poz. 1115.

dącą jednostką orzeczniczą I stopnia), które to orzeczenie, w myśl ust. 3 § 7 rozporządzenia jest ostateczne i może stanowić podstawę do wydania decyzji.

W sprawach o sygn. akt: II OSK 1616/06, II OSK 1614/06, II OSK 1066/06 NSA zauważył, że zaskarżone decyzje zostały wydane na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. (o którym była mowa wyżej), natomiast rozporządzenie to wydano na podstawie delegacji zamieszczonej w art. 237 § 1 Kodeksu pracy. Upoważnienie zawarte w ww. przepisie uprawniało Radę Ministrów do określenia wykazu chorób zawodowych i szczegółowych zasad postępowania dotyczących zgłaszania podejrzenia, rozpoznania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach. § 2 ust. 2 omawianego rozporządzenia przewiduje, że zgłoszenie podejrzenia choroby zawodowej oraz jej rozpoznanie może nastąpić u pracownika lub byłego pracownika w okresie jego zatrudnienia w narażeniu zawodowym lub po zakończeniu pracy w takim narażeniu, nie później jednak niż w okresie, który został określony w wykazie chorób zawodowych. NSA nie zgodził się z tym, że pojęcie tych zasad obejmuje także określenie „okresu wystąpienia udokumentowanych objawów chorobowych", a o takim okresie stanowi kolumna druga tabelarycznego wykazu chorób zawodowych, stanowiącego załącznik do rozporządzenia. NSA dopatrując się rozbieżności pomiędzy postanowieniami wynikającymi z tabelarycznego wykazu chorób zawodowych w kolumnie drugiej, a dyspozycją § 2 ust. 2 rozporządzenia, a nadto przekroczenia ram delegacji zawartej w art. 237 § 1 k.p. uznał, iż nastąpiło naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i uchylając wyrok zalecił sądowi pierwszej instancji zważenie zgodności przepisów rozporządzenia z 2002 r. z ustawą i Konstytucją RP, do czego upoważniają sądy art. 184, 178 ust. 1 oraz art. 8 Konstytucji RP.

Wzrostowi ilości spraw z zakresu chorób zawodowych towarzyszyło wyraźne zmniejszenie się ilości skarg kasacyjnych w sprawach odnoszących się do rejestracji zakładów opieki zdrowotnej (dwie sprawy), nadzoru sanitarnego (sześć spraw o sygn. akt: II OSK 1084/06, II OSK 1085/06, II OSK 914/06, II OSK 1663/06, II OSK 1617/06, II OSK 26/07).

Z tej kategorii spraw na uwagę zasługują dwie pierwsze (o sygn. akt II OSK 1084/06 i II OSK 1085/06), w których NSA stwierdził, że jeśli gdy gmina nie rozwiązała problemu zaopatrzenia mieszkańców w wodę, a jest ona pobierana ze zbiorczego ujęcia, nienależącego wprawdzie do gminy, to sprawa korzystania z wody i przeprowadzenia badań nie jest sprawą prywatną mieszkańców, lecz stanowi zadania własne gminy, które winny być wykonywane zgodnie z zasadą określoną w art. 7 Konstytucji RP. Jednocześnie uznano za prawidłowe decyzje organów inspekcji sanitarnej, nakładające na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej[179] na gminę opłatę za przeprowadzenie badania wody ze studni zbiorczej, z której korzystają mieszkańcy gminy. Wynika to z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, którym sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę mieszkańców gminy zostały zaliczone do zadań własnych. Powtarza to także art. 3 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Jeśli więc zaopatrzenie w wodę należy do obowiązków gminy to nie może ona tego obowiązku zaniechać ani przerzucać na inne podmioty. Zdaniem gminy opłaty za badanie winni ponosić mieszkańcy.

[179] Dz. U. z 1998 r. Nr 90, poz. 575 ze zm.

Ze skarg kasacyjnych dotyczących likwidacji zakładów opieki zdrowotnej (trzy sprawy) na uwagę zasługują sprawy o sygn. akt II OSK 784/07 i II OSK 1304/07, w których NSA uznał, że z art. 60 ust. 4b pkt 5 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej nie można wyprowadzić ograniczenia kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do dokonania zmiany uchwały o likwidacji SPZOZ. Podstawy takiej nie daje art. 7 Konstytucji ani art. 60 ustawy o zoz. Przepisy art. 60 ww. ustawy przyznają kompetencje do podjęcia likwidacji publicznego zoz. Z przyznanej kompetencji do podjęcia uchwały o likwidacji wynika też kompetencja do zmiany takiej uchwały. Taka wykładnia jest zgodna z Konstytucją, która w art. 16 ust. 2 stanowi, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Dotyczy to także odpowiedzialności finansowej.

3.14. Sprawy mieszkaniowe

Ze spraw z zakresu dodatków mieszkaniowych rozpoznanych przez NSA w 2007 r. zdecydowana większość odnosiła się do zagadnień odmowy przyznania funkcjonariuszom oraz żołnierzom zawodowym równoważnika pieniężnego za brak przyznania lokalu mieszkalnego, pomocy finansowej na uzyskanie lokalu oraz dodatków mieszkaniowych w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o dodatkach mieszkaniowych[180]. Rozpatrując sprawy, których istota oparta jest o przepisy wskazanej ustawy, na uwagę zasługują orzeczenia, które w pewnym stopniu przesądzają kwestie występujące w analogicznych sprawach.

W sprawie o sygn. akt I OSK 1196/06 NSA wskazał, że art. 7 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie precyzuje, kiedy i w jaki sposób wnioskodawca uzyskał dany majątek, odnosi się bowiem do posiadanych przez niego zasobów majątkowych, w związku z czym, chodzi tu o majątek uzyskany zarówno z dochodów własnych, jak i w wyniku darowizny, spadkobrania itp., przy czym podkreślono, że przepis ten w żaden sposób nie odnosi się do czasu, w jakim majątek ten został uzyskany. Faktu, iż przyznanie dodatku mieszkaniowego uzależnione jest między innymi od średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego, w żaden sposób nie można odnosić do okresu uzyskania danego dobra materialnego, organ bowiem bierze pod uwagę faktyczny stan majątkowy wnioskodawcy w dacie rozpoznania sprawy, a na taki stan mogą się składać zasoby majątkowe uzyskane w różnych okresach i pod różnym tytułem. Wskazał ponadto, że organ jest zobligowany indywidualnie rozstrzygać kwestie związane z oceną stanu majątkowego w kontekście istnienia przesłanki art. 7 ust. 3 pkt 7 ustawy, oraz, że organ ten zobligowany jest do stosowania jednakowych kryteriów przy rozstrzyganiu spraw w zbieżnych stanach faktycznych.

W wyroku z dnia 26 lipca 2007 r. o sygn. akt I OSK 1199/06 wskazano, że decyzja wydana w oparciu o przepis art. 7 ust. 3 powołanej ustawy o dodatkach mieszkaniowych ma charakter uznaniowy, w związku z czym powinna być poprzedzona dokonaniem wszech-

[180] Dz. U. Nr 71, poz. 734.

stronnych ustaleń faktycznych i rozważeniem wszelkich okoliczności sprawy. Podkreślono przy tym, ze z charakterem tej decyzji wiąże się także konieczność pełnego i przekonywującego zaprezentowania kwestii i argumentów, które legły u podstaw decyzji.

W sprawie o sygn. akt I OSK 605/06 NSA odniósł się do kwestii, czy do comiesięcznego dochodu rodziny można doliczyć dwukrotnie część przychodu otrzymywanego przez członków rodziny. Zgodnie z art. 3 ust. 3 powołanej ustawy o dodatkach mieszkaniowych zaliczeniu do dochodu rodziny nie podlegają tylko te przychody, o których mowa w tym przepisie, a ponieważ jest to katalog zamknięty, nie może on podlegać rozszerzeniu. NSA wskazał, że alimenty nie są tym przychodem, który miałby polegać odliczeniu, a zatem należy je zaliczyć do dochodu rodziny. Jednak dwukrotne zaliczenie alimentów do dochodu rodziny nie jest prawidłowe na gruncie art. 3 ust. 3 omawianej ustawy. NSA podkreślił, że w sytuacji, gdy rodzina otrzymuje alimenty obok innych przychodów, od rodzica nieprowadzącego z nią wspólnego gospodarstwa domowego, wówczas są one zaliczenie do dochodu rodziny, natomiast w sytuacji, gdy rodzina prowadzi wspólne gospodarstwo domowe, jeżeli jednemu z rodziców potrącane są alimenty i przekazywane na rzecz drugiego z przyczyn innych, niż nieprowadzenie wspólnego gospodarstwa domowego, nie ma powodu, by kwota alimentów była wliczona dwukrotnie do dochodu rodziny, raz jako dochód męża, a drugi raz jako dochód żony. Takie dwukrotne wliczenie tej samej kwoty do dochodu rodziny powoduje, że ustala się dochód nie rzeczywisty, a fikcyjny (wirtualny), gdyż powiększony o kwotę, która a nie istnieje.

Natomiast w wyroku z dnia 10 lipca 2007r. sygn. akt I OSK 1075/06 NSA wskazał, że wydatki stanowiące podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego były obliczane według wskazań § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001r. w sprawie dodatków mieszkaniowych[181], który z dniem 18 maja 2006r. utracił moc, bowiem Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 9 maja 2006r. sygn. akt P 4/05 uznał, że jest on niezgodny z art. 6 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

W sprawie o sygn. akt I OSK 999/06 NSA uznał, że na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 1995r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, w wypadku, gdy tylko jeden z małżonków jest żołnierzem zawodowym, przydział osobnej kwatery stałej następuje tylko i wyłącznie na rzecz osoby będącej żołnierzem zawodowym i tylko w tym zakresie można mówić o powstaniu stosunku materialnoprawnego. Wszelkie inne uprawnienia, jakie z tego stosunku wynikały dla małżonka żołnierza oraz innych członków jego rodziny wspólnie z nim zamieszkującej, mają jedynie charakter wtórny, a o interesie tych osób, w relacjach dotyczących skutków jego nawiązania lub rozwiązania, można mówić jedynie w kategoriach interesu faktycznego, a nie prawnego. Ponadto NSA podkreślił, że przepisy art. 41 ust. 1 pkt 2 i art. 42 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP pozostają bez wpływu na ocenę podstawy materialnoprawnej, kreującej własną sytuację prawną skarżącego oraz tym bardziej nie stwarzają możliwości skonstruowania związku o charakterze materialnoprawnym dla członków jego rodziny, koniecznego dla skutecznego podniesienia zarzutu pominięcia tych osób w postępowaniu administracyjnym, jako osób posiadających przymiot strony. Stroną w takim postępowaniu jest wyłącznie żołnierz zawodowy, a niewzięcie udziału w ta-

[181] Dz. U. Nr 156, poz. 1817.

kim postępowaniu zamieszkujących wraz z nim członków rodziny nie stanowi naruszenia przepisów postępowania, ani tym bardziej nie stanowi kwalifikowanego naruszenia prawa.

Z kolei w wyroku z dnia 7 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 442/06 NSA dokonał analizy przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o służbie więziennej[182] wskazując, że ocena, czy wysokość równoważnika pieniężnego jest odpowiednia, nie należy do organów administracji publicznej, które to organy mają obowiązek stosowania przepisów wykonawczych. Natomiast zagadnienie wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej, opłat dodatkowych oraz zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych[183] wydane w wykonaniu delegacji ustawowej określonej w art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej. Zdaniem NSA odmienne traktowanie funkcjonariuszy służby więziennej w zakresie zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych nie oznacza, że mamy do czynienia z odstępstwem od wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP zasady równości i określonej w art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zasady zakazu dyskryminacji. W tym zakresie istotne znaczenie ma ocena kryterium zróżnicowania, na przykład wyrażająca się w możliwościach zaspokajania tych potrzeb, w związku z czym tak wprowadzone zróżnicowanie jest racjonalnie uzasadnione.

Natomiast w wyroku z dnia 19 września 2007 r. sygn. akt I OSK 874/06 NSA na podstawie przepisów powołanej ustawy o Służbie Więziennej oraz powołując się na orzecznictwo tegoż sądu wskazał, że w sytuacji gdy funkcjonariusz ubiega się o przyznanie pomocy na spłatę zobowiązań finansowych zaciągniętych w związku z wcześniejszym nabyciem lokalu mieszkalnego, zawężająca interpretacja użytego przez ustawodawcę stwierdzenia „na uzyskanie" jest niedopuszczalna i pojęcie to należy rozumieć w sposób szeroki. Ponadto NSA zaznaczył, że jeżeli funkcjonariusz miał jakieś zobowiązania wobec spółdzielni mieszkaniowej z tytułu wkładu mieszkaniowego (lub budowlanego) z powodu uzyskania lokalu mieszkalnego przed datą mianowania do służby stałej, to po tej dacie może on skutecznie ubiegać się o pomoc finansową.

W wyroku z dnia 9 stycznia 2007r. sygn. akt I OSK 215/06 NSA wskazał, że w sytuacji, gdy funkcjonariusz sam zapewnił sobie prawo do lokalu, spełnienie warunków, o których mowa w art. 92 ust. 1 w związku z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990r. o Straży Granicznej[184], należy oceniać na dzień uzyskania lokalu, z którym wiąże się pomoc finansowa, o którą ubiega się funkcjonariusz. Jest to jeden z wyjątków przewidziany przepisami dotyczącymi mieszkań funkcjonariuszy Straży Granicznej, od zasady, że stan prawny sprawy ocenia się na datę wydania decyzji przez organ drugiej instancji. Bowiem ocena kryteriów z art. 92 ust. 1 w związku z art. 98 ust. 1 powołanej ustawy o Straży Granicznej na dzień wydania decyzji oznaczałaby, że prawo do pomocy finansowej na uzyskanie lokalu nie może być realizowane, w związku z czym, w ocenie Sądu uznać należy, że przepisy dotyczące realizacji prawa do lokalu przez samego funkcjonariusza ukształtowane zostały w odmienny sposób od przepisów dotyczących przydziału lokalu na podstawie decyzji administracyjnej i stanowią wyjątek od zasady oceny warunków, o których była mowa,

[182] Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761.
[183] Dz. U. Nr 99, poz. 897 ze zm.
[184] Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997.

na dzień wydania decyzji. NSA wskazał, że przepisy dotyczące mieszkań funkcjonariuszy Straży Granicznej nie wiążą prawa do otrzymania pomocy finansowej na kupiony lokal z datą złożenia wniosku, a zatem funkcjonariusz może ubiegać się o pomoc finansową na lokal, który nie został kupiony z zachowaniem określonych warunków i nie można wtedy przyjąć, że ma już zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, a nadto, że spełnienie warunków zawartych w art. 98 ust. 1 powołanej ustawy o Straży Granicznej należy oceniać na dzień uzyskania lokalu, z którym wiąże się dodatkowa pomoc finansowa.

3.15. Sprawy dotyczące przyznania świadczeń w drodze wyjątku, świadczeń rodzinnych oraz pomocy społecznej

3.15.1. W zakresie przyznania świadczeń w drodze wyjątku nie odnotowano odstępstw od wcześniej ustalonej linii orzeczniczej. Warto w tej materii wskazać na kilka orzeczeń:

- nagła śmierć młodej osoby ubezpieczonej (24 lata) może być uznana za szczególną okoliczność w rozumieniu art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[185] (sygn. akt I OSK 1270/06);
- sama rejestracja w charakterze bezrobotnego nie stanowi okoliczności przemawiającej za przyznaniem świadczenia w drodze wyjątku. Konieczne jest wykazanie aktywności przez bezrobotnego w kierunku podjęcia zatrudnienia (sygn. akt I OSK 332/07);
- brak dostatecznej aktywności po stronie osoby ubezpieczonej w uzyskaniu pracy nie stanowi szczególnej okoliczności uzasadniającej przyznanie świadczenia w drodze wyjątku (sygn. akt I OSK 136/07).

3.15.2. Wybrane orzeczenia dotyczące świadczeń rodzinnych (zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, zapomoga wypłacana przez gminy fakultatywnie z tytułu urodzenia dziecka) przyznawanych na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[186]:

W sprawie zasiłku rodzinnego wraz z dodatkiem z tytułu samotnego wychowywania dziecka i dodatkiem z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego NSA uznał, że stosownie do art. 24 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych prawo do świadczeń rodzinnych ustala się do ostatniego dnia miesiąca, w którym upływa termin ważności orzeczenia, jednak tylko wówczas, kiedy do upływu terminu dojdzie jeszcze w okresie zasiłkowym (wyrok z dnia 14 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 640/06).

W wyroku z dnia 4 czerwca 2007 r. sygn. akt I OSK 1402/06 NSA rozważał, czy obowiązujące przepisy prawa pozwalają na przyznanie zasiłku rodzinnego oraz dodatku z tytułu urodzenia dziecka, na dziecko, które zmarło przed złożeniem przez wnioskodawczynię odpowiedniego wniosku o przyznanie zasiłku rodzinnego oraz dodatku z tytułu urodzenia dziecka. NSA stwierdził, że z art. 4 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych wynikają tylko dwie przesłanki, których spełnienie warunkuje przyznanie zasiłku rodzinnego: urodze-

[185] Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353.
[186] Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.

nie dziecka i poniesienie wydatków na utrzymanie dziecka. Nie można zatem ograniczać tego uprawnienia o dodatkowe kryterium wynikające z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy, ponieważ te ostatnie przepisy dotyczą jedynie okresu, na który przyznaje się prawo do świadczeń rodzinnych, nie zaś przesłanek, które należy spełnić, aby być uprawnionym do ich otrzymania. W rozpoznawanej sprawie NSA przyjął, że w przypadku urodzenia dziecka obie przesłanki wymienione w art. 4 ust. 1 ustawy są spełnione. Natomiast czas pozostawania przez dziecko przy życiu jest okolicznością warunkującą jedynie długość okresu przysługiwania prawa do świadczeń rodzinnych (art. 32 ust. 1 ustawy).

W wyroku z dnia 20 listopada 2007 r. sygn. akt I OSK 151/07 NSA stwierdził, że art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych reguluje zasady ustalania dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę. Przy wykładni art. 5 ust. 3 dla określenia dochodu na rodzinę uprawniającego do zasiłku rodzinnego art. 5 ust. 1 lub ust. 2 ma zastosowanie wprost. Nie można zatem przyjąć, że tylko w zakresie przekroczenia kwoty uprawniającej daną rodzinę do zasiłku rodzinnego przyjmuje się inne zasady jego ustalenia. Taka wykadnia jest sprzeczna z regułami wykładni systemowej, która nakłada obowiązek uwzględnienia całości rozwiązania prawnego, a nie wykładni przepisu w oderwaniu od konteksu całego przepisu, a tym przepisem jest niewątpliwie przepis art. 5 ust. 1 lub ust. 2 powołanej ustawy o świadczeniach rodzinnych.

W wyroku z dnia z 30 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 1095/06 NSA wskazał, że art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych reguluje początek przyznania świadczeń, które zgodnie z tym przepisem ustala się począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami. W razie złożenia wadliwie wypełnionego wniosku organ wzywa pisemnie osobę ubiegającą się o zasiłek do poprawienia lub uzupełnienia wniosku, w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania. W przypadku niezastosowania się do wezwania wniosek pozostawia się bez rozpoznania[187]. Z powyżej przytoczonych uregulowań prawnych nie wynika, by organ administracji publicznej był uprawniony do odmowy przyjęcia wniosku nie zawierającego właściwych informacji oraz dołączonych dokumentów, o których mowa w art. 23 ust. 4 o świadczeniach rodzinnych.

W wyrokach z dnia 14 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 1241/06 i sygn. akt I OSK1275/06 oraz z dnia 12 października 2007 r., I OSK 22/07, z dnia 12 października 2007 r., I OSK 18/07 i z dnia 12 grudnia 2007 r., I OSK 306/07 NSA uznał, że przewidziane w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b/ ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego jest uzależnione wyłącznie od tego czy placówka, w której przebywa dziecko zapewnia całodobową opiekę przez co najmniej 5 dni w tygodniu, nie jest natomiast istotny wymiar czasu, w jakim dziecko przebywa w danej placówce.

W kilku sprawach odniesiono się do zagadnień związanych z przyznawaniem świadczenia pielęgnacyjnego. W wyroku z dnia 15 listopada 2006 r. sygn. akt I OSK 639/06 NSA stwierdził, że zasiłek pielęgnacyjny przysługuje niepełnosprawnemu na cel określony w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[188], zaś świadczenie pie-

[187] § 12 ust. 2 rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 marca 2004 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz. U. z 2004 r. Nr 45, poz. 433).

[188] Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.

lęgnacyjne związane jest z rezygnacją z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad dzieckiem i przysługuje ono matce lub ojcu dziecka albo opiekunowi faktycznemu dziecka (art. 17 ust. 1). W wyroku z dnia 6 grudnia 2006 r. sygn. akt I OSK 684/06 NSA uznał, że świadczenie pielęgnacyjne zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych przysługuje matce lub ojcu dziecka albo opiekunowi faktycznemu dziecka z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej spowodowanej koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby. Jeżeli więc dziecko przebywa w placówce, o jakiej mowa w omawianym przepisie art. 17 ust. 5 pkt 3, to przedmiotowe świadczenie nie przysługuje. Podobnie w wyroku z dnia 14 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 1241/06 NSA stwierdził, że art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b/ ustawy o świadczeniach rodzinnych stanowi podstawę odmowy przyznania świadczenia pielęgnacyjnego wówczas, gdy dziecko przebywa w placówce zapewniającej opiekę całodobową przez co najmniej 5 dni w tygodniu. Przepis ten uzasadnia odmowę przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku, gdy placówka, w której przebywa dziecko zapewnia opiekę, o jakiej mowa w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b/ ustawy. Nie upoważnia on natomiast do wniosku, że zapewnienie dziecku przebywania w placówce przez kilka godzin dziennie przez 5 dni w tygodniu spełnia wymagania określone tą normą prawną. W art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b/ ustawy jednoznacznie chodzi o zapewnienie dziecku całodobowej opieki przez placówkę co najmniej 5 dni w tygodniu, przy czym całodobowej opieki nie sposób rozumieć inaczej jak opieki przez całą dobę – tj. przez 24 godziny.

3.15.3. *Wybrane orzeczenia wydane na podstawie ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej*[189]**.** W wyroku z dnia 18 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 1253/06 NSA stwierdził, że art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej definiuje pojęcie „bezskuteczności egzekucji" stanowiąc, że: „oznacza to egzekucję, w wyniku której nie wyegzekwowano należności z tytułu świadczeń alimentacyjnych za okres trzech miesięcy". Wykładnia powołanego przepisu, zgodnie z którą wyegzekwowanie jakiekolwiek części należności alimentacyjnej nie oznacza bezskuteczności egzekucji, nie może być uznana za prawidłową i pozostaje w sprzeczności z powołaną wyżej definicją ustawową. Interpretacja taka prowadzi do sytuacji niekorzystnych dla uprawnionych i do obchodzenia przepisów uprawniających do zaliczki alimentacyjnej, wystarczyłoby bowiem wyegzekwowanie choćby jednej złotówki w kolejnych okresach trzymiesięcznych, aby odmówić uprawnionemu prawa do uzyskania zaliczki alimentacyjnej.

W wyroku z dnia 12 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1559/06 NSA wskazał, że ustawowa przedstawicielka małoletniego syna, uprawnionego do świadczeń alimentacyjnych, ma interes prawny do przyznania jej zaliczki alimentacyjnej. Wniosku takiego bowiem nie może złożyć jej małoletni syn niemający pełnej zdolności do czynności prawnych, gdyż czynność prawna dokonana przez osobę, która nie ma zdolności do czynności prawnych, jest nieważna, o czym stanowi art. 14 § 1 Kodeksu cywilnego.

W wyroku z dnia 22 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 1360/06 NSA stwierdził, że ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych (…) odnosi się nie tylko do dłużników alimentacyjnych, którzy maja obywatelstwo polskie i zamieszku-

[189] Dz. U. Nr 86, poz. 732 ze zm.

ją na terenie naszego kraju, ale także do dłużników alimentacyjnych zamieszkujących i posiadających obywatelstwo państwa, z którym Polska nie jest związana umowami o obrocie prawnym i które nie podpisało konwencji nowojorskiej o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą – podpisanej w Nowym Jorku w dniu 20 czerwca 1956 r.

3.15.4. Wybrane orzeczenia wydane w zakresie świadczeń pomocy społecznej (zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc dla rodzin zastępczych, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla uchodźców) na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[190].

W wyroku z dnia 19 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1678/06 NSA stwierdził, że zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zasiłek stały przysługuje osobie zdolnej do pracy, lecz niepozostającej w zatrudnieniu ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji, polegającej na bezpośredniej, osobistej pielęgnacji i systematycznym współdziałaniu w postępowaniu leczniczym, rehabilitacyjnym oraz edukacyjnym, jeżeli dochód nie przekracza dochodu określonego w art. 4, a dziecko ma orzeczoną niepełnosprawność ze wskazaniami, o których mowa w art. 6b ust. 3 pkt 7 i pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[191] lub ma orzeczony znaczny stopień niepełnosprawności. Przesłanki muszą być spełnione łącznie, a nie tylko jedna z nich.

W wyroku z dnia 22 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 986/06 NSA stwierdził, że zarówno możliwość zaliczenia okresu pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego do okresu uprawniającego do zasiłku dla bezrobotnych, przewidziana w art. 23 ust.2 pkt 2a ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu[192], jak i przesłanka negatywna przyznania prawa do zasiłku gwarantowanego, sformułowana w art. 31 ust. 4a ustawy o pomocy społecznej, były efektem ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o pomocy społecznej[193]. Z jednej strony ułatwiono możliwość uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych, poprzez zaliczenie do okresu uprawniającego do zasiłku dla bezrobotnych okresu pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego z pomocy społecznej, z drugiej zaś strony, poprzez unormowanie art. 31 ust.4a ustawy o pomocy społecznej, wyłączono możliwość ponownego uzyskania prawa do gwarantowanego zasiłku okresowego, na skutek utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych, uzyskanego poprzednio na skutek zaliczenia okresu pobierania gwarantowanego zasiłku okresowego.

Kontrola kasacyjna wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej dotyczyła w zasadzie wszystkich kategorii spraw objętych symbolem 632. Orzecznictwo NSA w znacznej mierze doprowadziło do ujednolicenia orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych przez wyjaśnianie kwestii prawnych wywołujących trudności interpretacyjne. W szczególności chodzi o problemy powstałe na

[190] Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 ze zm.
[191] Dz. U. Nr 123, poz. 776.
[192] Dz. U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm.
[193] Dz. U. Nr 89, poz. 973.

tle stosowania ustawy z dnia 28 dnia listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej.

3.16. Sprawy dotyczące edukacji oraz stopni i tytułów naukowych

3.16.1. *Obowiązek organizowania sieci publicznych szkół i obowiązek organizacji dowozu dzieci do tych szkół*. W ramach tego obowiązku art. 17 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[194] ustanowił m. in. obowiązek zwrotu całości lub części kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej dzieciom dojeżdżającym do szkół. NSA prezentuje pogląd, że w tej drodze został nałożony na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek finansowy, powodujący konieczność wydatkowania określonych sum ze środków własnych w celu realizowania zadań o charakterze publicznym. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 września 1997 r. sygn. akt K 6/97 uznał przepis ten za zgodny z Konstytucją, ale nie oznacza to możliwości dowolnej jego wykładni, a zwłaszcza wykładni rozszerzającej. W dalszym ciągu powinien być on traktowany jako przepis szczególny, nakładający na podmiot zobowiązany określone obowiązki i w związku z tym zachodzi konieczność jego ścisłej wykładni gramatycznej, sprowadzającej się w zakresie wykładni normy prawnej wynikającej z ust. 3a do obligatoryjnego zapewnienia zwrotu kosztów dojazdu do szkoły osoby niepełnosprawnej, której dowożenie do szkoły zapewniają rodzice środkami komunikacyjnymi innymi, aniżeli środki komunikacji publicznej, wyłącznie do wysokości kosztów przejazdu takimi środkami komunikacji publicznej (wyrok z 18 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 278/07).

Stosownie do art. 17 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać: 3 km – w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych, 4 km – w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów. Jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza odległości wymienione w ust. 2, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Zdaniem NSA, z tego jednoznacznie wynika, że w obowiązujących przepisach ustawodawca nie przewidział sytuacji, aby gmina zwracała koszty przejazdu wtedy, gdy szkoła, do której dziecko uczęszcza, położona jest bliżej od szkoły, w obwodzie której dziecko mieszka (wyrok z 5 września 2007 r. sygn. akt I OSK 835/07).

3.16.2. *Dofinansowanie kosztów kształcenia*. Zawarcie umowy przez osobę pełnoletnią, pobierającą naukę zawodu, z innym pracodawcą w celu przygotowania zawodowego nie pozbawia kolejnego pracodawcy prawa do dofinansowania kosztów kształcenia, przewidzianego w art. 70b ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Termin do złożenia wniosku przez pracodawcę biegnie nie od daty faktycznego ukończenia nauki zawodu, czy też zakończenia egzaminów, lecz od daty ogłoszenia jego wyników, gdyż dopiero zdany egzamin, potwierdzony wydanym dyplomem stanowi dokument, o którym mowa w art. 70b ust. 7 pkt 3 ustawy (wyrok z 10 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1198/07).

[194] Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

3.16.3. *Postępowanie w sprawach stopni naukowych i tytułu naukowego*. Jak wynika zarówno z ustawy z 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych[195], jak i obecnie obowiązującej ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki[196], postępowanie w sprawach o nadanie tytułu naukowego i stopni naukowych cechuje pewna odrębność w stosunku do postępowania prowadzonego wprost na podstawie przepisów k.p.a. Zgodnie z art. 29 ust. 1[197] omawianych ustaw w postępowaniach tego rodzaju przepisy k.p.a. mają odpowiednie zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w ustawie. Odrębność postępowania w sprawach o nadanie tytułu naukowego i stopni naukowych polega zwłaszcza na sposobie podejmowania przez Prezydium Centralnej Komisji, które jest organem kolegialnym, decyzji kończącej ostatecznie sprawę nadania stopnia naukowego lub przedstawienia do tytułu naukowego. Decyzje te są wynikiem tajnego głosowania. Podejmowanie przez Prezydium Centralnej Komisji decyzji w głosowaniu tajnym nie może oznaczać jednak dowolności w rozstrzyganiu sprawy. Postępowanie bowiem przed Centralną Komisją, mimo swej specyfiki, jest postępowaniem administracyjnym i stosuje się w nim jak zaznaczono poprzez art. 29 ust. l (obu ww. ustaw) odpowiednio przepisy kpa w zakresie nieuregulowanym ustawą (por. np. wyrok z 8 października 2007 r. sygn. akt I OSK 659/07).

3.16.4. *Plagiat*. Praca naukowa, mająca znamiona przestępstwa z art. 115 ust. 1 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, może stanowić przyczynę wznowienia zarówno w świetle pkt 2 (przestępstwo), jak też pkt 1 (fałszywy dowód), wreszcie w świetle pkt 5 § 1 art. 145 k.p.a., w tym ostatnim zaś przypadku wówczas (ograniczonym krótszym niż pozostałe terminem pozwalającym na uchylenie decyzji, o czym mowa w art. 146 § 1 k.p.a.), kiedy dla organu wznowieniowego istotna jest przede wszystkim okoliczność, że – niezależnie od oceny prawnokarnej – nie wiedział, jaka jest rzeczywista wartość pracy. Ponadto czyn, o który chodzi w sprawie (*plagiat)*, jest samodzielną przesłanką wznowienia w świetle art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, który stanowi, że „przesłankami do wznowienia postępowania o nadanie (…) tytułu profesora mogą być także, oprócz wymienionych w k.p.a., ujawnione okoliczności wskazujące na to, że (…) tytuł profesora został nadany na podstawie dorobku powstałego z naruszeniem prawa, w tym praw autorskich lub dobrych obyczajów w nauce". Ten sam czyn zatem może być różnie kwalifikowany, lecz sama kwalifikacja jest wtórna w stosunku do istoty czynu, jeżeli ta pozostaje niezmienna. Zwłaszcza gdy do wznowienia doszło z urzędu, w ramach postępowania co do przyczyny wznowienia (art. 149 § 2 k.p.a.) – mającego na celu nie tylko ustalenie przyczyny wznowienia, lecz jej kwalifikację prawną – pierwotna kwalifikacja mogła ulec zmianie właśnie z uwagi na art. 29 ust. 2 powołanej (nowej) ustawy, który znajdował już zastosowanie, gdyż postępowanie wznowieniowe – chociaż wcześniej wszczęte – nie zostało zakończone przed wejściem w życie tej ustawy (wyrok z 3 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 1537/07).

Stosownie do art. 21 ust. 1 w zw. z art. 27 ust. 5 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, osoba ubiegająca

[195] Dz. U. Nr 65, poz. 386 ze zm.

[196] Dz. U. Nr 65, poz. 595 ze zm.

[197] Przepis ten ma identyczną numerację w obu ustawach.

się o nadanie tytułu naukowego zostaje powiadomiona o treści uchwały, a oczywistym jest, iż czym innym jest powiadomienie o treści podjętej uchwały, a zupełnie czym innym jest doręczenie uchwały. Powiadomienie o treści uchwały w żaden sposób nie musi odpowiadać wymogom z art. 107 § 1 i 3 k.p.a. (wyrok z 20 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 1661/07).

Niezasięgnięcie opinii recenzenta z powoduje, że zaskarżona decyzja Centralnej Komisji jest obciążona błędem niedostatecznego wyjaśnienia, czy rozprawa habilitacyjna stanowi znaczny wkład autora w rozwój określonej dyscypliny naukowej[198] (wyrok z 23 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 2030/07).

3.16.5. *Opinia kuratora w kwestii utworzenia lub likwidacji publicznej placówki oświatowej*. Opinia kuratora oświaty wydawana jest w oparciu o konkretny przepis prawa (art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty) i pozostaje w ścisłym związku z innymi przepisami ustawy określającymi kompetencje powyższego organu. Kurator oświaty w szczególności sprawuje nadzór pedagogiczny nad szkołami, który polega m.in. na ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli. Realizuje on ponadto politykę oświatową państwa, jak również współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z celami oświatowymi państwa oraz w zakresie kształtowania i rozwoju bazy materialnej szkół i placówek (art. 31 i 33 ustawy). Pozytywna opinia kuratora oświaty, o której mowa w art. 58 ust. 3 ustawy o systemie oświaty nie ma takiego waloru prawnego, że przesądza o spełnieniu przesłanek warunkujących wydanie zezwolenia na założenie szkoły publicznej. Stanowi ona jedynie niezbędny – bo nakazany prawem – element stanu faktycznego sprawy. Jest po prostu wypowiedzią organu sprawującego nadzór pedagogiczny nad szkolnictwem i ma prezentować jego punkt widzenia (wyrok z 21 sierpnia 2007 r. sygn. akt I OSK 802/07).

3.16.6. *Prawo o szkolnictwie wyższym*. Zgoda na egzamin komisyjny, choć załatwiana w toku instancji (od decyzji dziekana służy odwołanie do rektora) nie ma charakteru decyzji administracyjnej. Decyzja ma charakter decyzji zakładowej, związanej z tokiem studiów. Decyzją w sprawach indywidualnych jest natomiast m.in. decyzja o skreśleniu z listy studentów, która była kontrolowana w toku instancji i od której służyła skarga do sądu administracyjnego (wyrok z 6 września 2007 r. sygn. akt I OSK 877/07.

Wydawana na podstawie art. 181 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym decyzja w sprawie stypendium za wybitne osiągnięcia sportowe jest decyzją uznaniową. Oznacza to, że organ może odmówić przyznania stypendium także studentowi, który osiągnął wysoki wynik sportowy we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym i zaliczył kolejny rok studiów, jeżeli przekracza to możliwości organu wynikające z przyznanych mu uprawnień i środków[199]. Jeżeli zatem przyznane Ministrowi Edukacji i Nauki w budżecie środki finansowe na stypendia „sportowe" są zbyt małe, aby takie stypendium otrzymał każdy student, który spełni przesłanki wskazane w art. 181 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym, organ musi dokonać dodatkowej gradacji osiągnięć sportowych wnioskodawców, ponieważ może przyznać tylko tyle stypendiów, na ile pozwalają mu posiadane fundusze (wyrok z 21 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 2032/07).

[198] Art. 15 ust. 1 ustawy z 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych.

[199] Por. wyrok NSA z 11 czerwca 1981 r. (SA 820/81), ONSA 1981, z. 1, poz. 57; por. też glosę J. Łętowskiego do tego wyroku OSP 1982, nr 1–2, poz. 22.

3.17. Sprawy dotyczące kultury i sztuki

3.17.1. *Nadzór Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad organizacjami zbiorowego zarządzania prawami autorskimi*. Zgodnie z art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach[200] nadzór nad działalnością innych stowarzyszeń niż stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, należy do starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Jednak art. 104 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych[201] stanowi, że do organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub pokrewnymi stosuje się przepisy prawa o stowarzyszeniach, z tym że nadzór nad organizacjami sprawuje minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Zdaniem NSA powołany przepis ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych jest przepisem szczególnym w stosunku do wskazanego przepisu Prawa o stowarzyszeniach, co oznacza, że nadzór we wszystkich sprawach dotyczących działalności tych organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi sprawuje minister właściwy do spraw kultury i dziedzictwa narodowego (postanowienie z 21 lutego 2007 r. sygn. akt II OW 57/06).

3.17.2. W wyroku z dnia 7 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1487/07 NSA uznał, że uchwała rady gminy tworząca park kulturowy na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[202] powinna określać dokładnie granice parku, sposób jego ochrony, a także zakazy i ograniczenia, ale tylko takie, które zostały enumeratywnie określone w ustawie. Jeżeli nie określono w uchwale granic (pokaźna grubość kreski wyznaczającej granice parku przy relatywnie małej skali planu), sposobu ochrony parku, koncentrując się na nakazach i ograniczeniach, nadto wychodzących poza ich wyczerpujący katalog, określony w art. 17 ust. 1 ustawy, to plan ustanowiony zaskarżoną uchwałą rady miasta jest prawnie wadliwy i istotnie narusza prawo.

Z art. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jednoznacznie wynika, że obowiązek opieki nad zabytkiem spoczywa przede wszystkim na jego właścicielu, a nie na organach administracji publicznej. Wykreślenie zabytku z rejestru jest zasadne m.in. w przypadku zniszczenia w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej (wyrok z dnia 17 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1383/06).

W wyroku z dnia 7 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1657/06 przyjęto, że skoro decyzje wydawane na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oparte są na uznaniu administracyjnym, to oznacza to, że przed podjęciem takiej decyzji organ powinien uwzględnić wszystkie okoliczności sprawy i dać temu wyraz w jej uzasadnieniu. Przede wszystkim zaś organ ochrony zabytków rozważając zezwolenie na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku, powinien uwzględnić jego wartość historyczną lub artystyczną. Okoliczność, że obiekt znajduje się w złym stanie technicznym, nie ma więc charakteru przesądzającego. Wniosek, że z przyczyn ekonomiczno-technicznych najwłaściwsza byłaby rozbiórka, nie może przesądzać o utracie wartości zabytkowej obiektu.

[200] Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 885 ze zm.
[201] Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.
[202] Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

3.18. Sprawy dotyczące kościołów i związków wyznaniowych

W 2007 r. w NSA rozpoznawane były dwie sprawy, w których przedmiotem rozpoznania były skargi kasacyjne na postanowienia WSA w Warszawie odrzucające skargi Gminy Miejskiej K. na orzeczenia Komisji Majątkowej w Warszawie. Orzeczenia te dotyczyły przyznania osobom prawnym Kościoła Katolickiego nieruchomości zamiennych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej[203].

Zdaniem sądu pierwszej instancji Komisji orzekających w postępowaniach regulacyjnych nie można uznać za organy administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Przedmiot postępowania regulacyjnego ma charakter cywilnoprawny, dotyczy bowiem przywrócenia własności, nadania nieruchomości zamiennej, bądź nieodpłatnego przekazania własności nieruchomości lub jej części. Ponadto stwierdzono, że zarówno ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Rzeczypospolitej Polskiej jak i wydane na jej podstawie zarządzenie Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego w przedmiocie przywrócenia osobom prawnym Kościoła Katolickiego własności nieruchomości lub ich części, nie przewidują zakończenia postępowania regulacyjnego decyzją administracyjną. Wskazane wcześniej regulacje takiego charakteru nie nadają także orzeczeniu, które w tym postępowaniu może zostać wydane w toku uzgodnienia. Wobec tego, w ocenie sądu pierwszej instancji, sprawy dotyczące przekazania własności nieruchomości zamiennych rozstrzygane przez Komisję Majątkową, nie podlegają kognicji sądów administracyjnych (art. 3 p.p.s.a.).

Skarżąca Gmina Miejska K. w skargach kasacyjnych podnosiła m.in. że p.p.s.a. – inaczej niż obowiązująca wcześniej ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (art. 20 ust. 2) – nie zawiera postanowienia przewidującego, że kognicją sądów administracyjnych objęte są tylko akty organów administracji publicznej o określonym rozumieniu. Z istoty rzeczy nie można też automatycznie przenosić na grunt postępowania sądowoadministracyjnego definicji legalnej organu administracji publicznej, zawartej w przepisach k.p.a. Przedmiotem zaskarżenia mogą być bowiem także akty administracyjne do których k.p.a. nie znajduje w ogóle zastosowania. Skarżąca Gmina Miejska K. podniosła, że postępowanie regulacyjne prowadzone przez Komisję Majątkową zostało uregulowane jako typowe postępowanie administracyjne. Zarządzenie Ministra z 8 lutego 1990 r. gdy idzie o podstawowe instytucje procesowe odsyła do przepisów k.p.a., np. dotyczy to doręczeń (§ 8), wezwań (§ 9), terminów (§ 10), protokołów (§ 15 ust. 3).

W jednej z omawianych wyżej spraw NSA postanowieniem z dnia 12 lipca 2007r. zawiesił postępowanie kasacyjne na podstawie art.125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie wskazał, że do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła skarga Gminy S. w sprawie zgodności art. 48a ust.12 ustawy z dnia 4 lipca 1991 roku o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Kon-

[203] Dz. U. Nr 29, poz. 154.

stytucji RP[204], a ponieważ między ww. ustawą a ustawą z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP zachodzi zbieżność, fakt złożenia skargi konstytucyjnej w zakresie regulacji stwierdzającej, iż od orzeczenia zespołu orzekającego nie przysługuje odwołanie stanowiło, zdaniem sądu, podstawę do zawieszenia postępowania w niniejszej sprawie. Wyrokiem z dnia 20 grudnia 2007r. sygn. II OSK 1570/06 NSA oddalił skargę kasacyjną od postanowienia WSA w Warszawie[205] w sprawie ze skargi na pismo Komisji Regulacyjnej do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich z dnia 22 marca 2006 r. w przedmiocie wznowienia postępowania w sprawie przyznania własności nieruchomości zamiennej.

3.19. Sprawy z zakresu pracy, zatrudnienia, bezrobocia i stosunków służbowych

3.19.1. *Przeciwdziałanie bezrobociu*. Szereg orzeczeń w sprawach z zakresu bezrobocia dotyczyło warunków uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Na uwagę zasługują między innymi wyroki z dnia 4 czerwca 2007 r. sygn. akt I OSK 1405/06 i z dnia 1 lutego 2007 r. sygn. akt l OSK 911/06. W pierwszym z nich zwrócono uwagę, że art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. a/ ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[206] wymaga, aby bezrobotny w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania, łącznie przez okres co najmniej 365 dni, był zatrudniony i osiągał wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, od którego istnieje obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy. Składki na Fundusz Pracy opłaca się za okres trwania obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnych i rentowych, którym, zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[207], podlegają osoby fizyczne będące m.in. pracownikami. Obowiązkowe składki za pracownika opłacać mogą nie tylko pracodawcy, ale również inne osoby podlegające ubezpieczeniu społecznemu (art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Skarżąca jako pomoc domowa była zatrudniona na podstawie umowy o pracę, a więc posiadała status pracownika. Nie ma zatem znaczenia, że składkę na Fundusz Pracy za skarżącą opłacała zatrudniająca ją osoba, niebędąca pracodawcą w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Istotne bowiem jest istnienie samego obowiązku uiszczania składki, która była przez ponad 3 lata ewidencjonowana przez ZUS na koncie określonej indywidualnej osoby fizycznej – pracownika. Analiza treści wskazanej normy prowadzi do wniosku, że przepis ten nie zawiera jakiegokolwiek kwalifikatora odnoszącego się do pracodawcy.

[204] Sygn. akt SK 70/05 – Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 22 maja 2007 r. w wymienionej wcześniej sprawie SK 70/05 umorzył postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

[205] WSA w Warszawie postanowieniem z dnia 5 lipca 2006 r. odrzucił skargę spółdzielni stwierdzając jak w poprzednio opisanych przypadkach, że skarga jest niedopuszczalna, a sprawa nie należy do kognicji sądów administracyjnych.

[206] Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.

[207] Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

Natomiast w wyroku o sygn. akt I OSK 911/06 NSA stwierdził, że bezrobotnemu, zgodnie z art. 75 ust. 2 pkt 4 ustawy o promocji i instytucjach rynku pracy, zasiłek przysługuje po upływie okresu, za który otrzymał ekwiwalent, odprawę, odszkodowanie lub świadczenie szkoleniowe, o których mowa w ust.1 pkt 4–6 ww. ustawy. W myśl zaś art. 73 ust. 4 ww. ustawy okres pobierania zasiłku ulega skróceniu o okresy nieprzysługiwania tego świadczenia, o których mowa w art. 75 ust. 1 i 2 ww. ustawy. Skoro skarżący po zarejestrowaniu się w urzędzie pracy przez pewien czas otrzymywał jeszcze odszkodowanie za skrócenie okresu wypowiedzenia umowy o pracę, to czas ten jest okresem nieprzysługiwania zasiłku, o jaki powinien być mu skrócony okres pobierania zasiłku. Jeżeli zasiłek może być przyznany dopiero po upływie okresów, o jakich mowa w art. 74 ust. 4 ustawy i z tym momentem rozpoczyna bieg okres pobierania zasiłku, to skrócenie może dotyczyć wyłącznie tego okresu.

Przedmiotem rozważań były także kwestie dotyczące statusu bezrobotnego. W wyroku z dnia 24 lipca 2007 r. sygn. akt l OSK 1749/06 NSA wyraził pogląd, że zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy status osoby bezrobotnej może uzyskać i zachować jedynie osoba niezatrudniona i niewykonująca innej pracy zarobkowej, która jednocześnie nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych. W wyroku z dnia 27 kwietnia 2007r. sygn. akt I OSK 1239/06 NSA zwrócił uwagę, że za osobę bezrobotną uważa się osobę, która nie jest właścicielem czy posiadaczem (samoistnym albo zależnym) nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe. Przedmiotowego statusu nie może zatem uzyskać osoba, która wprawdzie przekazała w drodze darowizny własność gospodarstwa rolnego na rzecz swojej małoletniej córki, ale nadal faktycznie włada tym gospodarstwem jako jego posiadacz zależny.

Odnotowania wymaga ponadto wyrok z dnia 24 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 900/06, w którym NSA przyjął, że brak jest podstaw do ścieśniającej wykładni art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz przyjęcia, poprzez powołanie się na art. 80 kodeksu pracy, że definicja pojęcia „zatrudnienie" obejmuje wyłącznie faktyczne wykonywanie przez pracownika pracy. Prawo pracy przewiduje bowiem fikcję wykonywania pracy i zaliczania okresów nieświadczenia pracy do okresów zatrudnienia. Pracownik, mimo że nie wykonuje w sensie dosłownym pracy podczas urlopu wypoczynkowego (art. 172 k.p.), jak i podczas niezdolności do pracy spowodowanej chorobą (art. 92 k.p.), zachowuje prawo do wynagrodzenia. Okresów tych nie odlicza się przy ustalaniu okresów zatrudnienia dla celów związanych z realizacją przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Podobnie należy ocenić kwestię dotycząca okresu pobierania zasiłku macierzyńskiego w czasie trwania stosunku pracy. Dlatego też należy uznać, że zarówno okres pobierania zasiłku chorobowego jak i okres pobierania zasiłku macierzyńskiego jest okresem zatrudnienia w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

W wyroku z dnia 7 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 915/06 NSA stwierdził, że określone w art. 37k ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu uprawnienia do świadczenia przedemerytalnego przysługują osobie spełniającej określone w ustawie warunki do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku, jeżeli do dnia rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w którym była zatrudniona przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy, osiągnęła określony wiek i okres uprawniający do emerytury. Uprawnienia takie nie przysługują natomiast osobie, która nie pozostawała w stosunku pracy lub w stosunku służbowym, który uległ rozwiązaniu z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w tym osobie prowadzącej działalność gospodarczą. Taka regulacja nie narusza zasad przewidzianych w art. 2 i art. 67 ust. 2 a także art. 32 Konstytucji.

Na uwagę zasługuje również wyrok z 30 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 1123/06, w którym NSA przyznał, że zgodnie z art. 37j ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu okresy wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze są uwzględniane do przedłożeniu odpowiedniej dokumentacji, zgodnie z wymogami określonymi w odrębnych przepisach bądź na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że w przypadku braku prawnych możliwości wykazania pracy w szczególnym charakterze orzeczeniem sądu czy zaświadczeniem pracodawcy, który został zlikwidowany, organy administracji winny przeprowadzić postępowanie wyjaśniające z uwzględnieniem wszelkich dopuszczonych w kpa środków dowodowych w celu ustalenia, czy praca wykonywana przez skarżącego miała charakter prawny w szczególnych warunkach, czy o szczególnym charakterze. Przepisy proceduralne mają służyć wydaniu prawidłowego rozstrzygnięcia w sprawie. Nie może być więc zaakceptowane takie postępowanie, które w ostatecznym rezultacie pozbawia stronę jakichkolwiek możliwości wykazania swoich racji.

NSA analizował ponadto charakter terminu przewidzianego w art. 150a ust. 5 omawianej ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. W wyroku z dnia 21 września 2007 r. sygn. akt I OSK 602/07 przyjął, że termin ten jest terminem prawa materialnego. Uchybienie takiego terminu powoduje, że nie istnieje przedmiot postępowania, a w konsekwencji postępowanie nie może być wszczęte, a gdy jednak zostało wszczęte musi zostać umorzone jako bezprzedmiotowe.

NSA rozpatrywał też skargi kasacyjne w sprawach dotyczących umorzenia lub rozłożenia na raty nienależnie pobranych przez bezrobotnych świadczeń. W wyroku z dnia 18 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 779/06 NSA uznał, że § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa[208] został wydany na podstawie upoważnienia zawartego w art. 34 ust.2 ustawy z dnia 26 listopada 1998r o finansach publicznych[209]. Do tego aktu prawnego odsyła art. 76 ust.7 ustawy o promocji zatrudnienia, który uprawnia właściwy organ (starostę) w szczególnie uzasadnionych przypadkach do odroczenia, rozłożenia na raty, umorzenia całości lub części nienależnie pobranego świadczenia na zasadach określonych w odrębnych przepisach. W wyroku z dnia 27 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 579/06 NSA zwrócił natomiast uwagę, ze decyzje wydawane na omawianej podstawie mają charakter uznaniowy.

[208] Dz. U. Nr 6, poz. 54.

[209] Dz. U. Nr 155, poz.1014 ze zm.

3.19.2. *Stosunki służbowe*. W sprawach dotyczących stosunków służbowych w Policji na uwagę zasługuje pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 5 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 568/06, w którym stwierdził, że art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[210] z mocy prawa kształtuje przywrócenie do służby na stanowisko równorzędne. Nie jest to mianowanie na stanowisko służbowe i brak jest podstaw prawnych do stosowania art. 32 ust. 1 i 2 tej ustawy, a więc do wydania decyzji administracyjnej o przywróceniu do służby na stanowisko równorzędne.

W wyroku z dnia 1 sierpnia 2007 r. sygn. akt I OSK 597/07 NSA stwierdził, że policjant, który, zgodnie z postanowieniami ustawy o Policji, wystąpił o rozwiązanie z nim stosunku służbowego, składa oświadczenie woli skierowane do określonego adresata, to jest przełożonego właściwego w sprawach osobowych. Ustawa o Policji i inne przepisy prawa administracyjnego nie regulują zasad składania oświadczeń woli w administracyjnoprawnych stosunkach służbowych. Przy interpretacji przepisów prawa administracyjnego – w doktrynie i w orzecznictwie – dopuszcza się możliwość korzystania z analogicznych rozwiązań przyjętych w prawie cywilnym, tym samym do wystąpienia policjanta o zwolnienie ze służby mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego. Dotyczy to także funkcjonariuszy innych służb mundurowych.

W wyroku z dnia 16 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 1077/06 NSA dokonał interpretacji art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji który stanowi, iż policjanta można zwolnić ze służby w przypadku popełnienia czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli popełnienie czynu jest oczywiste i uniemożliwia jego pozostanie w służbie. Sąd stwierdził, że każdorazowo oczywistość musi znajdować potwierdzenie w okolicznościach indywidualnej sprawy i oczywistości może dowodzić wystarczająco samo przyznanie się do winy. Oczywistości tej nie można pojmować tylko w świetle celów postępowania służbowego, gdyż „oczywistość popełnienia przestępstwa musi być tak samo rozumiana w postępowaniu służbowym i karnym".

W wyroku z dnia 14 listopada 2007 r. sygn. akt I OSK 55/07 NSA uznał, że skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji, nie oznacza skazania wyrokiem sądu państwa obcego. Natomiast w wyroku z dnia 29 czerwca 2007 r. sygn. akt I OSK 948/06 NSA wskazał, że analiza art. 114 ustawy o Policji prowadzi do wniosku, że w sytuacji zwolnienia ze służby policjanta na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, z uwagi na przyczynę zwolnienia, prawo policjanta do odprawy określone w art. 114 ust. 1 pkt 2 zostaje w sposób istotny ograniczone, gdyż jej przyznanie oraz wysokość jest uzależniona od uznania organu – art. 114 ust. 4 tej ustawy. W zakresie świadczeń należnych policjantowi zwolnionemu ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy, przepis art. 114 ust. 4 stanowi jedyny wyjątek (zastrzeżenie) od zasady o jakiej mowa w ust. 1 art. 114 ustawy, a to oznacza, że policjant ten zachowuje prawo do świadczeń wymienionych w art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy (zob. wyrok z dnia 2007 r. sygn. akt I OSK 948/06).

W sprawach wynikających ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych odnotować należy również pogląd NSA wyrażony w postanowieniu z dnia 30 stycznia 2007 r.

[210] Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.

sygn. akt I OSK 1784/06, w którym uznano, że rozkaz personalny, wydany na podstawie art. 115 ust. 3 w związku z ust. 2 i art. 111 pkt 3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[211] – zwolnienie żołnierza zawodowego z zawodowej służby wojskowej wskutek ustalenia przez wojskową komisję lekarską niezdolności do służby – podejmowany jest do celów ewidencyjnych, porządkowych i nie podlega kontroli sądowej.

W sprawach dotyczących wypowiedzenia żołnierzowi zawodowemu stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej na podstawie art. 78 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[212], NSA w sprawach o sygn. akt I OSK 1061/06; I OSK 1242/06 i I OSK 443/07 podtrzymał stanowisko przyjęte w dotychczasowym orzecznictwie, w świetle którego żołnierzowi zawodowemu można wypowiedzieć stosunek służbowy na podstawie cytowanego przepisu również w trakcie zmniejszania stanu etatowego jednostki wojskowej, a nie tylko po zakończeniu tego procesu.

W wyroku z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1475/06 NSA odniósł się do opinii komisji kwalifikacyjnej, jaką musi uzyskać każdy nauczyciel, aby został mu nadany kolejny stopień awansu zawodowego. Zgodnie z postanowieniami art. 9b ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela[213] nauczyciel stażysta i nauczyciel mianowany muszą otrzymać akceptację komisji kwalifikacyjnej, aby zostały im nadane kolejne stopnie awansu zawodowego. Jedynie w odwołaniu od decyzji organu wydanej w sprawie awansu zawodowego, a opartej na ocenie komisji, nauczyciel ma możliwość polemiki z tą opinią. Powinna być ona zatem szczegółowo przytoczona w uzasadnieniu lub dołączona do decyzji jako załącznik stanowiący jej integralną część.

3.19.3. *Postępowanie dyscyplinarne*. W wyroku z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 822/06 poruszono też kwestię odrębności postępowania dyscyplinarnego jako takiego. Postępowanie dyscyplinarne, uregulowane w rozdziale 10 ustawy o Policji, jest postępowaniem samodzielnym i odrębnym od postępowania karnego, tym samym uznanie przez organ orzekający w postępowaniu dyscyplinarnym oczywistości popełnienia przestępstwa przez policjanta jest czymś odmiennym od uznania go winnym popełnienia przestępstwa przez sąd w postępowaniu karnym. Samodzielność tego postępowania wpływa także na stosowanie art. 135 ust. 3 ww. ustawy o Policji, który przewiduje, że postępowania dyscyplinarnego nie wszczyna się po upływie 90 dni od dnia powzięcia przez przełożonego dyscyplinarnego wiadomości o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego. Upływ tego terminu wyłącza dopuszczalność wszczęcia podmiotowego postępowania. Podobnie NSA orzekł w wyroku z dnia 14 września 2007 r. sygn. akt I OSK 1786/06 i podkreślił, że zasada ta nie może być interpretowana w sposób rozszerzający. W przepisie tym chodzi o powzięcie przedmiotowej wiadomości o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego po raz pierwszy przez przełożonego dyscyplinarnego. Późniejsze uzyskanie od innych organów informacji o zakwalifikowaniu określonego zachowania policjanta jako przestępstwa, nie powoduje przedłużenia tego terminu, ani też rozpoczęcia na nowo jego biegu. Wynika to z zasady, że postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem samodzielnym i odrębnym od postępowania karnego.

[211] Dz. U. Nr 179, poz. 1750 ze zm.
[212] Dz. U. z 1997 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.
[213] Dz. U. z 2003 r. Nr 118, poz. 1112 ze zm

Wiele spraw dotyczyło kwestii związanych z postępowaniami dyscyplinarnymi. W wyroku z dnia 21 sierpnia 2007 r. sygn. akt I OSK 1628/06 NSA odniósł się do postanowień art. 135q ust. 2 ustawy o Policji, zgodnie z którym kary dyscyplinarne po wskazanych w tym artykule okresach ulegają zatarciu z mocy prawa. Zatarcie kary dyscyplinarnej niweczy skutki związane z tym ukaraniem w tym sensie, że nie jest możliwe powoływanie się na sam fakt ukarania policjanta jako taki, nie wyklucza to jednak możliwości powoływania się na okoliczności stanowiące podstawę wymierzonej kary. Okoliczności te, nawet przy uznaniu kary za niebyłą, mogą i muszą być wzięte pod uwagę przy ocenie przestrzegania przez policjanta dyscypliny służbowej.

3.20. Sprawy dostępu do informacji publicznej

Sprawy rozstrzygano na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[214]. W sprawach tych kontynuowano w zasadzie dotychczasową linię orzecznictwa – z jednej strony zapewnienie powszechności prawa dostępu do tej informacji, zaś z drugiej istnienie obowiązku po stronie określonych podmiotów udostępnienia informacji posiadanej. Podkreślając powszechność dostępu zwracano uwagę na brak konieczności uzasadniania składanego żądania. W wyroku z dnia 19 września 2007 r. sygn. akt I OSK 1992/06 NSA stwierdził, że art. 2 ust. 2 ww. ustawy zwalnia wnioskującego o uzyskanie informacji publicznej z obowiązku wykazania interesu prawnego lub faktycznego, a zatem także celu, jakiemu służyć ma uzyskana informacja.

W orzecznictwie podkreślano jednak, że wnioskujący o udzielenie informacji nie może być anonimowy. W szczególności, jeżeli wniosek składany jest przez stowarzyszenie rejestrowane, istnieje obowiązek zbadania jego należytej reprezentacji. Kwestia ta była co prawda rozpatrywana na tle prawa do złożenia skargi do sądu administracyjnego, ma jednak szerszy charakter, może się bowiem odnosić do oceny składanych wniosków o udzielenie informacji, w tym wniosków kierowanych do WIS sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 19 września 2007 r. sygn. akt I OSK 1680/06 NSA wskazał, iż w świetle art. 28 § 1 p.p.s.a. osoby prawne oraz jednostki organizacyjne dokonują czynności w postępowaniu przez organy, albo osoby uprawnione do działania w ich imieniu. Skoro więc stosownie do wyciągu z KRS-u i Statusu Klubu „Beneficus" Przewodniczący tego stowarzyszenia nie był uprawniony do jednoosobowego jego reprezentowania w zakresie podejmowania czynności prawnych , a wniesienie skargi jest czynnością prawną, to złożenie przez niego skargi do sądu administracyjnego nastąpiło z uchybieniem cyt. przepisu p.p.s.a.

W ramach tej grupy spraw wskazywano także na szerszy zakres podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji na tle ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe[215]. W wyroku z 17 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 735/06 podkreślono, iż na podstawie art. 4 ust.1 tej ustawy są nimi również, w zakresie swojej działalności, przedsiębiorcy oraz podmioty niezliczone do sektora finansów publicznych oraz niedziałające w celu osiągnięcia zysku, o ile na podstawie odrębnych przepisów informacja nie jest objęta tajemnicą lub nie narusza prawa do prywatności. Jednocześnie wskazano, że artykuł ten, określając zakres

[214] Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.
[215] Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.

podmiotów zobowiązanych, nie ogranicza go tylko do tych, które mają osobowość prawną. Rozpatrując zatem zakres podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji w związku z art. 32a ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie[216] należy zauważyć, że obowiązek udzielenia prasie informacji nie ogranicza się tylko do Polskiego Związku Łowieckiego, który posiada osobowość prawną, ale też do jego organów, w tym powołanych ustawą – Prawo łowieckie, i statutem Polskiego Związku Łowieckiego. Zatem drugą stroną ewentualnego postępowania sądowego może być jedynie ten podmiot, który był wzywany do udzielenia informacji.

W orzecznictwie NSA w 2007 r. przyjmowano nadal bardzo szerokie pojęcie informacji publicznej jako każdej informacji o sprawach publicznych (art.1 ust.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Uznawano w związku z tym, że jest nią każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty , które tę władzę realizują, bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem skarbu państwa w zakresie swych kompetencji. Podkreślano, że taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów. W konsekwencji tego NSA stwierdził w wyroku z dnia 9 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 517/06, iż art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej dotyczy zarówno wiadomości o osobach pełniących funkcje publiczne, jak i kwestii powołań na stanowiska publiczne. Oznacza on więc dostęp do wiadomości o sposobie procesowania, także w sprawach rekrutacji na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Wszystkie dokumenty i informacje znajdujące się w aktach takich spraw stanowią zatem informację publiczną. Taki charakter mają testy, zadania symulacyjne i inne materiały, które posłużyły do kwalifikowania danej osoby na wskazane stanowisko. Nie przesądza to jednak jeszcze o obowiązku ich udostępnienia. Można bowiem odmówić informacji z uwagi na ochronę prywatności, czy prawnie chronione tajemnice. Wymaga to jednak podania przyczyny i podstawy odmowy uwzględnienia żądania.

W orzecznictwie NSA wskazywano także, że przy wyjaśnianiu pojęcia informacji publicznej zasadne jest posługiwanie się art. 6 ustawy, w którym określono przedmiotowo, jakie informacje podlegają udostępnieniu w tym trybie. W wyroku z 9 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 517/06 stwierdzono, że zawarte w ww. art. wyliczenie ma charakter przykładowy, co wynika ze sformułowania „w szczególności". Dotyczy to jednak informacji już istniejących. W wyroku z dnia 19 września 2007 r. sygn. akt I OSK 1992/06 wskazano w związku z tym, że art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. c/ ustawy, wymieniający obowiązek udostępniania danych publicznych, w tym treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, odnosi się jedynie do tych ocen, którymi organy dysponują w dacie otrzymania żądania. Z przepisu tego nie wynika natomiast, że w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej organ jest obowiązany dokonywać takich ocen.

Sprawy udostępniania informacji publicznych są regulowane także w innych aktach prawnych, w tym w aktach prawa miejscowego. Stąd problem zakresu przedmiotowego i zasad udzielania informacji publicznej związany jest niekiedy z kwestią ważności takich

[216] Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.

aktów, a w związku z zakresem kognicji sądów administracyjnych, dotyczy m.in. aktów prawa miejscowego. W wyroku z dnia 20 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 184/07 NSA stwierdził, że w myśl art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zasady dostępu do dokumentów i sposobu korzystania z nich określać może jedynie rada gminy w statucie. Uchwała podjęta w tym zakresie ma charakter aktu prawa miejscowego. Nie może tego dokonać natomiast burmistrz miasta i gminy, działając na podstawie art. 33 ust. 2 u.s.g., który określa kompetencje burmistrza gminy do wydania zarządzenia – w zakresie organizacji i funkcjonowania urzędu.

W związku z zakresem przedmiotowym ustawy o dostępie do informacji publicznej poruszano też kwestię stosunku tej ustawy do innych ustaw. W wyroku z 9 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 528/06 odnosząc się do ustawy o dostępie do informacji oraz do ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[217] podkreślono, że w zakresie dostępu do informacji publicznej, nie można zarzucić skutecznie naruszenia art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, regulującego zakres stosowania tej ustawy.

W orzecznictwie pojawiło się również zagadnienie na tle stosunku ustawy o dostępie do informacji publicznej do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności do jej art. 17. Rozważano, czy prawo udostępnienia informacji rozciąga się też na takie materiały, które nie przybrały zinstytucjonalizowanych kształtów, w tym na zapiski i notatki urzędnika administracji publicznej (kwestia ta nie została rozstrzygnięta wskutek nieprawidłowego sformułowania podstaw kasacyjnych – wyrok z 19 września 2007 r. sygn. akt I OSK 1676/06).

Szereg orzeczeń związanych z kwestią dostępu do informacji publicznej dotyczyło zagadnień proceduralnych. Odnosiły się one m.in. do sposobu wnoszenia i treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

W wyroku z dnia 11 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 715/06 rozstrzygano kwestię skutków wniosku skarżącego złożonego drogą elektroniczną, bez opatrzenia go podpisem elektronicznym. Zdaniem NSA stosownie do warunków składania wniosków/podań określonych w art. 63 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 listopada 2005 r.), wprawdzie każde podanie, poza wniesionym ustnie, ma pisemny charakter, jednak przepis wprost wyróżnia pozostałe podania, właśnie ze względu na szczególny sposób ich przedstawienia od podania wniesionego pisemnie albo do protokołu. Zdaniem NSA tylko w odniesieniu do podania wniesionego pisemnie albo do protokołu, art. 63 w jego dawnym brzmieniu wymagał, aby były podpisane przez wnoszącego. W innych przypadkach opatrzenie podania własnoręcznym podpisem było po prostu niemożliwe. Obecnie treść art. 63 uległa zmianie mocą art. 36 pkt 5 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[218] dodano bowiem do art. 63 § 3a stwarzający określone wymogi podaniom wnoszonym w formie dokumentu elektronicznego, w tym wymogu opatrzenia go bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym.

[217] Dz. U. 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.
[218] Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.

Poruszane w orzecznictwie kwestie proceduralne dotyczyły również formy rozstrzygnięcia wniosku o udzielenie informacji. Nadal przyjmowano, iż udzielenie informacji następuje w drodze czynności materialno-technicznej, natomiast decyzja wydawana jest w przypadku odmowy udzielenia informacji lub umorzenia postępowania. W sytuacji, gdy sprawa nie dotyczy informacji publicznej, wydanie decyzji administracyjnej odmownej jest zbędne – wystarczy pismo informacyjne (wyroki z dnia 10 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 50/06 i 13 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 243/07).

Część skarg kasacyjnych wiązała się z zagadnieniem bezczynności organów w zakresie udzielania informacji. W tym zakresie również kontynuowano dotychczasową linię orzecznictwa. W wyroku z 10 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 50/06 przypomniano, że podmiot obowiązany do udostępnienia informacji pozostaje w bezczynności, jeżeli nie udostępnia jej wnioskodawcy w terminie określonym ustawą, a przedmiotem wniosku jest informacja publiczna.

W wyroku z dnia 11 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 990/06 NSA podkreślił z kolei, że zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy udostępnienie informacji powinno nastąpić zgodnie z wnioskiem w terminie 14 dni od dnia jego złożenia (art. 13 ust. 1 ustawy). W tym terminie powinien być on więc załatwiony poprzez udzielenie informacji (w formie czynności materialno-technicznej) lub wydanie decyzji o odmowie jej udostępnienia (art. 16 ust. 1), bądź zawiadomienia wnioskodawcy, że żądana informacja nie może być udzielona w trybie ustawy, chyba że przepisy szczególne przewidują stosowanie k.p.a. Wówczas w zależności od kompetencji organ wydaje odpowiedni akt (decyzję, postanowienie), czy też przekazuje żądanie organowi właściwemu.

W orzecznictwie NSA zwrócono również uwagę na brak konieczności wyczerpania środków zaskarżenia przed wniesieniem do sądu administracyjnego skargi na bezczynność. W postanowieniu z dnia 3 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1382/07 NSA stwierdził, że wniesienie skargi o bezczynność w zakresie dostępu do informacji publicznej nie jest uzależnione od wyczerpania zażalenia z art. 37 k.p.a. Podkreślił przy tym, że w art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ustawodawca dokonał wyraźnego odesłania do przepisów k.p.a., jedynie w odniesieniu do decyzji wydawanych w razie odmowy udzielenia informacji i umorzenia postępowania w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 tej ustawy. Nie dokonał tego odesłania w stosunku do całego postępowania zmierzającego do udzielenia informacji, czyli dokonania czynności materialnotechnicznej.

W orzecznictwie NSA rozpatrywano również problem dostępu do informacji publicznej z punktu widzenia właściwości sądów administracyjnych. Jak podkreślono w wyroku z dnia 16 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1531/07 właściwość sądu administracyjnego dotyczy wszelkich postępowań w kategorii spraw objętych powołaną ustawą o dostępie do informacji publicznej z wyłączeniem tych, o których stanowi art. 22 ust. 1 tej ustawy. W przepisie tym ustawodawca wyłączył kognicję sądu administracyjnego w sprawach, w których podmiotowi odmówiono dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna. W tych przypadkach stronie przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji. Użyte w art. 22 ust. 1 ustawy określenie „z powołaniem się" ma takie znaczenie, że wystarczy, iż podmiot dysponujący taką informacją powoła się na wymieniony w tym przepisie przedmiot ochrony, aby wyłączyć możliwość kontroli przez sąd administracyjny.

3.21. Sprawy z zakresu ochrony danych osobowych oraz sprawy różne

W kwestii przetwarzania danych osobowych po zakończeniu procesu leczenia, czy nawet po zakończeniu korzystania przez pacjenta z usług zakładu opieki zdrowotnej w sprawie o sygn. akt I OSK I098/06 NSA stwierdził, że z art. 18 ust. l3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1992 r. o zakładach opieki zdrowotnej[219] wynika obowiązek prowadzenia dokumentacji medycznej pacjentów korzystających ze świadczeń aktualnych i byłych pacjentów, bowiem zgodnie z ust. 3 pkt 2 art. 18 zakład udostępnia dokumentację zakładom opieki zdrowotnej, jednostkom organizacyjnym innych zakładów i osobom wykonującym zawód medyczny poza zakładami opieki zdrowotnej, jeżeli dokumentacja ta jest potrzebna do zapewnienia ciągłości leczenia. Stosownie do art. 18 ust. 3 ustawy zakład udostępnia też dokumentację właściwym do spraw zdrowia organom państwowym oraz samorządu lekarskiego niezbędną do wykonywania kontroli i nadzoru. W myśl zaś pkt 4 tego przepisu udostępnia też ową dokumentację Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej, sądom, prokuratorom oraz sądom i rzecznikom odpowiedzialności zawodowej w związku z prowadzonym postępowaniem. Także inne punkty art. 18 ust. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, a zwłaszcza pkt 6 (udostępnianie dokumentacji organom rentowym oraz zespołom powołanym do orzekania o stopniu niepełnosprawności) utwierdzają, że obowiązkiem zakładu opieki zdrowotnej jest nie tylko prowadzenie dokumentacji aktualnych pacjentów, ale także jej przechowywanie niezależnie od tego, czy korzystają nadal z usług zakładu. Dodatkowo NSA podniósł, że przesłankę legalizująca przetwarzanie danych osobowych w takiej sytuacji stanowi art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[220].

Do zagadnienia przetwarzania danych osobowych, wbrew ogólnej zasadzie związania celem, odniesiono się w sprawie o sygn. akt I OSK 917/06. W sprawie tej kwestionowano legalność przekazania teczki akt osobowych skarżącego Sądowi Pracy w związku z toczącym się z jego powództwa postępowaniem o przywrócenie do pracy. Skarżący twierdził, że w jego aktach osobowych znajdowała się także dokumentacja nie mająca znaczenia w sporze z byłym pracodawcą. NSA powołał się na wynikającą z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych zasadę jakości, zgodnie z którą administrator danych powinien dążyć do tego, aby dane były zbierane dla zgodnych z prawem celów i nie były poddawane dalszemu przetwarzaniu niezgodnie z tymi celami. W przepisie tym ustawodawca przewidział jednak odstępstwo od zasady związania celem, bowiem w ust. 2 pkt 2 art. 26 ww. ustawy zezwolił na przetwarzanie danych w innym celu niż zostały zebrane, gdy nie narusza to praw i wolności osoby, której dane dotyczą i następuje z zachowaniem art. 23 i 25 ustawy.

W sprawie o sygn. I OSK 478/06 NSA wypowiedział się w temacie uprawnień przedsiębiorcy zawierającego umowę leasingu do zbierania i dalszego przetwarzania danych osobowych w zakresie szerszym, niż jest to niezbędne do zawarcia umowy (wizerunku, rysopisu, imion rodziców, miejsca urodzenia, poprzednich adresów zameldowania, informacji o dzieciach oraz kategorii i dacie nadania uprawnień do prowadzenia pojazdów), oraz dopuszczalności zbierania informacji, czy wobec osoby ubiegającej się o zawarcie umowy toczy się

[219] Dz. U. Nr 9, poz. 408 ze zm.
[220] Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

postępowanie karno-skarbowe. Na gruncie tej sprawy NSA uznał, że zgoda osoby, której dotyczą dane osobowe na ich przetwarzanie może odnosić się wyłącznie do tych danych, które są niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratora danych. Zgoda w zakresie szerszym, niż wymaga tego zasada adekwatności, nie może być prawnie skuteczna.

Do ustawowej definicji zbioru danych osobowych odniósł się NSA w sprawie o sygn. akt I OSK 218/06, gdzie stwierdził, że skoro w myśl art. 7 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych zbiorem jest każdy posiadający strukturę zestaw danych o charakterze osobowym, dostępnych według określonych kryteriów niezależnie od tego, czy zestaw ten jest rozproszony, czy podzielony funkcjonalnie, należy przyjąć, że dostępność zestawu danych osobowych musi być możliwa w oparciu co najmniej o dwa kryteria. Z tych względów ręczny rejestr skarg i wniosków Prokuratury Okręgowej, w którym skargi wnioski rejestrowane są zgodnie z kolejnym numerem i datą (jedno kryterium) nie stanowi zbioru o jakim mowa w przepisie.

3.22. Sprawy z zakresu ochrony informacji niejawnych i lustracji

W ramach tego zagadnienia NSA zajmował się interpretacją poszczególnych przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu[221], dalej – ustawy o IPN.

Utrzymano dotychczasową linię wykładni w zakresie ustalenia statusu pokrzywdzonego. W wyroku z 15 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 510/06 NSA przyjął, że ustawa o IPN o formie zaświadczenia wypowiada się tylko w art. 29a ust. 1[222], upoważniając Prezesa Instytutu do wydania, na wniosek, zaświadczenia czy dane osobowe wnioskodawcy są tożsame z danymi osobowymi, które znajdują się w katalogach. Jeśli więc ustawa dla stwierdzenia statusu pokrzywdzonego nie przewidziała formy zaświadczenia, to w myśl art. 43 ustawy o IPN zastosowanie wprost przepisów k.p.a. potwierdza konieczność prowadzenia postępowania wyjaśniającego i wydania decyzji na podstawie art. 6 ustawy o IPN. W wyroku z 15 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 633/06 NSA przyjął, że art. 6 ustawy o IPN stanowi normę materialnoprawną wymagającą konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej, wydanej w trybie umocowanym przepisami k.p.a. Norma zawarta w tym artykule wyznacza treść działania organu, natomiast nie reguluje formy działania. Uogólniając, gdy z normy prawnej wynikają dla jednostki określonego rodzaju uprawnienia lub obowiązki, to wówczas nie ma podstawy, ażeby działania organów wykonujących administrację publiczną przybierały formę decyzji. Jeżeli natomiast norma prawa materialnego wymaga konkretyzacji, to właściwą formą dokonania tej konkretyzacji jest zawsze forma decyzji administracyjnej. Nie odpowiada standardom konstytucyjnym takie postępowanie organów wykonujących administrację publiczną, w ramach którego wnioski obywateli załatwiane są poza formalną procedurą. NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, że działu VII k.p.a., regulującego kwestię

[221] Dz. U. Nr 155, poz. 1016 ze zm.
[222] Dodanym nowelą z dnia 4 marca 2005 r. Dz. U. Nr 64, poz. 567.

wydawania zaświadczeń, nie można stosować do załatwiania wniosków, które wymagają dokonania autorytatywnej konkretyzacji przepisu prawnego (wyroki: z 15 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 654/06, z 15 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 655/06, z 27 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 678/06, z 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 711/95, z 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 764/06, z 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 765/06, z 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 782/06, z 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt 783/06, z 25 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 784/06, z 25 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 801/06, z 10 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 802/06, z 10 maja 2007 r. sygn. akt 826/06, z 18 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 865/06, z 18 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 1010/06, z 18 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 1011/06, z 14 czerwca 2007 r. sygn. akt I OSK 1101/06, z 15 czerwca 2007 r. sygn. akt 699/06, z 15 czerwca 2007 r. sygn. akt I OSK 1267/06, z 27 czerwca 2007 r. sygn. akt I OSK 1300/06.

W wyroku z 26 czerwca 2007 r. sygn. akt 1866/06 NSA przyjął, że z art. 30–32 ww. ustawy wynika, iż pokrzywdzonemu przysługuje prawo do informacji o posiadanych, dostępnych, dotyczących go dokumentach (art. 30 ust. 1), wglądu do tych dokumentów oraz uzyskania ich kopii (art. 31 ust. 1). W art. 32 ust. 1 zapewniono pokrzywdzonemu prawo do uzyskania nazwisk oraz dalszych danych funkcjonariuszy, pracowników, współpracowników, którzy zbierali lub oceniali dane o nim lub tych, którzy prowadzili tych współpracowników. Jednakże przepis ten w podwójny sposób ogranicza powyższe uprawnienie. Mianowicie, zawęża je z jednej strony do tych osób, których nazwiska lub kryptonimy znajdują się w istniejących i dostępnych dokumentach, w które pokrzywdzony miał wgląd lub otrzymał ich kopie oraz z drugiej – do tych tylko osób, które można jednoznacznie zidentyfikować na podstawie dokumentów organów bezpieczeństwa. Wobec tego, pokrzywdzonemu przysługuje wprawdzie możliwość żądania ujawnienia nazwisk i innych danych funkcjonariuszy (pracowników, współpracowników) organów bezpieczeństwa, jednak uprawnienie to dotyczy tylko osób, które zbierały lub oceniały dane o tym właśnie pokrzywdzonym, o ile tożsamość ich można jednoznacznie określić na podstawie dokumentów danego organu bezpieczeństwa. Nie może tym samym pokrzywdzony żądać ujawnienia danych dowolnych funkcjonariuszy (pracowników i współpracowników) jakiegokolwiek organu bezpieczeństwa państwa, ani też nawet wskazanych przez siebie funkcjonariuszy organu bezpieczeństwa, jeżeli osoby te nie podejmowały działań określonych w ustawie przeciwko niemu. W sprawach tych zwrócono uwagę na ograniczenie dowodowe. W wyroku z 15 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 628/06 NSA przyjął, że art. 32 ust. 1 ustawy o IPN pozwala na ustalanie nazwisk i dalszych danych osobowych funkcjonariuszy, pracowników i współpracowników organów bezpieczeństwa państwa wyłącznie na podstawie dokumentów zgromadzonych przez Instytut Pamięci Narodowej stosownie do postanowień art. 25–29 tej ustawy zawartych w rozdziale 3 – „Gromadzenie dokumentów przez Instytut Pamięci". Wprawdzie art. 33 ust. 1 ustawy o IPN przyznaje pokrzywdzonemu prawo do załączenia do zbioru dotyczących go dokumentów własne uzupełnienia, sprostowania, uaktualnienia, wyjaśnienia oraz dokumenty lub ich kopie, jednakże nie powoduje to zmiany w dokumentach posiadanych przez Instytut Pamięci, a ponadto owe uzupełnienia, sprostowania, uaktualnienia, wyjaśnienia oraz dokumenty lub ich kopie dołącza się do zbioru dokumentów z oznaczeniem ich w sposób pozwalający na ich odróżnienie od dokumentów zgromadzonych przez Instytut Pamięci (art. 32 ust. 3 ustawy o IPN).

3.23. Sprawy z zakresu obronności oraz broni i amunicji

3.23.1. *Sprawy z zakresu powszechnego obowiązku obrony kraju*. W ramach tego zagadnienia, wyroki, które NSA wydał w 2007 r. dotyczyły głównie zmiany kategorii zdolności do służby wojskowej.

W wyroku z dnia 20 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 128/07 NSA podkreślił, że szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień, zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej[223], administrują rezerwami osobowymi, obejmującymi prowadzenie rejestracji i poboru obywateli oraz określanie ich zdolności do służby wojskowej. Określanie zdolności do służby wojskowej należy, zgodnie z art. 26 ust. 1 ww. ustawy, do powiatowych i wojewódzkich komisji lekarskich. Orzeczenie powiatowej komisji lekarskiej doręcza się poborowemu i wojskowemu komendantowi uzupełnień na piśmie wraz z uzasadnieniem i prawo do odwołania się od orzeczeń powiatowych i wojewódzkich komisji lekarskich mają tylko te dwa podmioty, zaś członkowie powiatowej komisji lekarskiej mogą wnieść jedynie sprzeciw do wojewódzkiej komisji lekarskiej. Tym samym żaden inny podmiot nie może skutecznie kwestionować orzeczenia powiatowej komisji lekarskiej, zwłaszcza szef wojewódzkiego sztabu wojskowego.

W wyroku z dnia 13 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 317/06 NSA stwierdził, że istotą orzecznictwa wojskowych komisji lekarskich jest rozstrzyganie o zdolności do służby wojskowej oraz zakwalifikowanie do kategorii tej służby. Rozstrzygnięcie to odbywa się w ramach postępowania administracyjnego przed organami administracji publicznej w drodze decyzji (zwanej tu orzeczeniem). Rozstrzygnięcia te podlegają kontroli przez sądy administracyjne, jednak nie podlegają takiej kontroli orzeczenia wojskowych komisji lekarskich w przedmiocie związku choroby lub inwalidztwa ze służbą wojskową. Postępowania w sprawie wydawania tych orzeczeń – związku choroby ze służbą wojskową – regulowane są przez przepisy prawa zabezpieczeń społecznych, które w całości poddane są specjalnemu orzecznictwu sądów pracy i ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 28 ust. 4 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej ostateczne orzeczenie o zdolności do czynnej służby wojskowej może być w każdym czasie zmienione przez powiatową komisję lekarską z urzędu albo na wniosek poborowego lub wojskowego komendanta uzupełnień, jeżeli w stanie zdrowia poborowego nastąpiły istotne zmiany. Zgodnie z wyrokiem z dnia 1 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 271/07 żaden jej przepis nie wymaga od poborowego, aby wniosek o zmianę kategorii zdolności do służby wojskowej składał za pośrednictwem wojskowego komendanta uzupełnień, a tym bardziej, by nadanie temu wnioskowi dalszego biegu było zależne od oceny tego organu (podobnie w wyrokach: z dnia 1 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 272/07 i z dnia 28 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 1530/06).

W wyroku z dnia 6 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 275/06 NSA odniósł się do kwestii służby zastępczej osób deklarujących wiarę katolicką. Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej[224] poborowy, który został przeznaczony do odbycia zasadniczej służby wojskowej albo przeszkolenia wojskowego, może złożyć wniosek o prze-

[223] Dz. U. z 2004 r. Nr 242, poz. 2416 ze zm.
[224] Dz. U. Nr 223, poz. 2217.

znaczenie go do służby zastępczej. Wniosek ten powinien w zawierać oświadczenie o wyznawanych przekonaniach religijnych oraz wskazanie w wyznawanej doktrynie religijnej podstawy wyłączającej możliwość odbywania służby wojskowej oraz wykazać rzeczywiste związki z wyznawaną doktryną religijną lub wskazać wyznawane zasady moralne, które pozostają w sprzeczności z obowiązkami żołnierza odbywającego służbę wojskową.

3.23.2. Rok 2007 zaowocował orzeczeniami, co do zasady, utrwalającymi dotychczasową linię orzeczniczą NSA w sprawach dotyczących broni i materiałów wybuchowych. Kontrolowane orzeczenia oraz decyzje organów administracji (Policji) wiążą się przede wszystkim z reglamentacją dostępu do broni (zwłaszcza broni palnej – bojowej, sportowej i myśliwskiej). W orzeczeniach zapadłych w roku 2007 NSA wielokrotnie podkreślał, że ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji[225] została skonstruowana w oparciu o zasadę, że prawa do posiadania broni nie można zaliczyć do kategorii wolności i praw osobistych obywatela w rozumieniu obowiązującej Konstytucji (wyroki z dnia 26 stycznia 2007 r. sygn. akt II OSK 233/06, z dnia 16 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 334/06, z dnia 18 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1200/06 i z dnia 16 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1394/06).

Wychodząc z powyższych założeń, w sprawie o sygn. akt II OSK 334/06 NSA stwierdził, że w świetle art. 10 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, jedynie organy Policji są ustawowo upoważnione do oceny, czy okoliczności, które powołuje osoba ubiegająca się o wydanie pozwolenia, uzasadniają jego wydanie. Ustawodawca nie określił, jakie konkretnie okoliczności mogą uzasadniać wydanie pozwolenia na broń, jednakże, jak to wynika z dotychczasowej praktyki orzeczniczej, okolicznościami uzasadniającymi wydanie pozwolenia na broń są realne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia w stopniu ponadprzeciętnym – w stosunku do osoby ubiegającej się o wydanie pozwolenia. Wykonywanie ustawowych kompetencji przez organy Policji nie może jednak nosić znamion dowolności i w tym zakresie kontrola sprawowana przez sądy administracyjne w niektórych sprawach prowadziła do wydania rozstrzygnięcia korzystnego dla podmiotu ubiegającego się o wydanie pozwolenia na broń. Na uwagę zasługuje w szczególności orzeczenie z dnia 26 lipca 2006 r. sygn. akt II OSK 1082/06, którym uchylono wyrok sądu pierwszej instancji oddalający skargę na decyzje organów Policji o odmowie wydania pozwolenia na broń palną w celach sportowych, ze względu na okoliczność przyjęcia przez organy Policji dodatkowych, pozaustawowych kryteriów przyznania takiego pozwolenia, a mianowicie wprowadzenia w administracyjnej praktyce orzeczniczej wymogu uzyskiwania przez wnioskodawcę „ponadprzeciętnych wyników sportowych". W sprawie tej NSA podzielił zarzut skargi kasacyjnej co do tego, że poza warunkami określonymi w ustawie, przesłanką udzielenia pozwolenia na broń sportową jest sam fakt uprawiania sportu w dziedzinie strzelectwa, a nie uprawianie sportu wraz z uzyskiwaniem wybitnych, ponadprzeciętnych wyników sportowych. Sąd stwierdził, że prawo do broni nie jest „nagrodą" za wybitne osiągnięcia sportowe, lecz przyznanie takiego prawa zawodnikowi ma służyć m.in. podniesieniu jego kwalifikacji sportowych.

W przeważającej większości spraw rozpoznanych przedmiotem skargi do sądu administracyjnego była decyzja Komendanta Głównego Policji utrzymująca w mocy decyzję orzekającą o cofnięciu pozwolenia na broń. W wyroku z dnia 18 września 2007 r. sygn. akt II OSK

[225] Dz. U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525 ze zm.

1200/06 NSA dokonał wykładni art. 18 ust. 5 pkt 4 i art. 32 ust. 1 ustawy o broni i amunicji wywodząc, że osoba posiadająca pozwolenie na broń palną jest obowiązana do zachowania szczególnej staranności i przezorności w zabezpieczeniu broni do tego stopnia, że nawet jednorazowe odstępstwo od powinności przechowywania i noszenia broni i amunicji w sposób uniemożliwiający dostęp do nich przez osoby nieuprawnione, stwarza podstawę, w świetle powyższych przepisów, do wydania decyzji o cofnięciu wydanego pozwolenia. NSA zwrócił nadto uwagę na okoliczność, że wprawdzie obowiązuje regulacja określająca sposób przechowywania broni i amunicji – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 kwietnia 2000 r. w sprawie przechowywania, noszenia oraz ewidencjonowania broni i amunicji[226], to jednak akt ten nie reguluje w sposób pełny wszystkich sytuacji, jakie mogą zaistnieć przy wykonywaniu uprawnień wynikających z pozwolenia na broń. Fakt „przemilczenia" w rozporządzeniu niektórych sytuacji nie uzasadnia tezy, że nie zostały one w ogóle unormowane. Wystarczającą regulacją określającą powinności w zakresie przechowywania broni jest bowiem przepis art. 32 ust. 1 ww. ustawy, natomiast wydane na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy rozporządzenie wykonawcze reguluje kwestie natury technicznej.

Odniesiono się także do kwestii cofnięcia pozwolenia na broń po wyrokach sądów powszechnych w sprawach karnych. W wyrokach z dnia 30 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 955/06 i z dnia 4 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 863/06 NSA wskazywał na utrwalony w judykaturze pogląd, że przy cofnięciu pozwolenia na broń nie wystarczy powołać się jedynie na fakt skazania osoby uprawnionej wyrokiem. Niezbędne jest bowiem wykazanie bezpośredniego związku między popełnionym przez stronę czynem, za który została skazana a jej cechami charakteru i dotychczasowym jej postępowaniem, które stwarzałoby obawy, że posiadacz broni użyje jej w celach sprzecznych z interesem bezpieczeństwa Państwa lub porządku publicznego. W okolicznościach sprawy II OSK 863/06 Sąd uznał, że popełnienie po raz pierwszy przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (kierowanie pojazdem pod wpływem alkoholu) nie wystarczy do uznania, że zaistniała uzasadniona obawa, o której mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 15 ust. 1 pkt 6 ustawy o broni i amunicji. Istotne jest bowiem, czy osoba skazana za takie przestępstwo posługiwała się bronią i zagrażała zdrowiu lub życiu innych osób, a zatem czy całokształtem swego dotychczasowego postępowania stwarzała obawę użycia broni w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku prawnego. Natomiast w wyroku z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 449/06 NSA wskazał, że uniewinnienie przez sąd karny od zarzutu niewłaściwego użycia broni, nie wyłącza możliwości cofnięcia pozwolenia na broń z innych przyczyn przewidzianych ustawą. Przyjęto, że granice rozpoznawanej sprawy wyznacza stosunek administracyjny określony decyzją o cofnięciu pozwolenia na broń i w tej sytuacji nie należy oceniać takiej decyzji wyłącznie w kontekście zdarzenia, które było podstawą prowadzenia postępowania karnego. W innej sprawie nie budziło wątpliwości, że okoliczność odstąpienia przez sąd karny od skazania i jednoczesne warunkowe umorzenie postępowania karnego nie wiąże organu administracji, do którego należy oparcie decyzji na własnych ustaleniach i ocenie stanu faktycznego (wyrok z dnia 7 listopada 2007 r. sygn. akt II OSK 1432/06). Uzasadnieniem tego stanowiska mogłoby być również

[226] Dz. U. Nr 27, poz. 343.

wyrok z dnia 13 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1191/06, w którym NSA zauważył, że w postępowaniu administracyjnym nie przesądza się o winie za czyn karalny, lecz ustala się czy w związku zaistniałymi zdarzeniami istnieje uzasadniona obawa, że broń, którą posiada oskarżony może być użyta w celu sprzecznym z interesem bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

3.24. Sprawy kombatanckie

W tym obszarze dominowały sprawy dotyczące pozbawienia uprawnień kombatanckich na podstawie art. 25 ustawy z dnia 24 stycznia 1994 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego[227], dalej – ustawa o kombatantach.

Podobnie jak w latach ubiegłych dominowały sprawy, w których strony uzyskiwały uprawnienia kombatanckie z tytułu działalności w latach 1944–1956 w charakterze „uczestników walk o ustanowienie i utrwalenie władzy ludowej". W sprawach tych, utrwalone orzecznictwo NSA jednoznacznie wskazuje, że aby takie uprawnienia zachować, strona powinna przedłożyć dowody działalności, o których mowa w zdaniu drugim art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach (wyrok z dnia 12 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 615/06).

Ponadto w sprawach dotyczących pozbawienia uprawnień kombatanckich na uwagę zasługują sprawy, w których miał zastosowanie art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a/ ustawy o kombatantach. Również w tym zakresie orzecznictwo NSA jest jednoznaczne. W wyroku z dnia 21 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 387/06 NSA stwierdził, że krąg osób z art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a/ nie został zawężony tylko do funkcjonariuszy urzędu bezpieczeństwa, ale obejmuje wszystkie osoby związane z jego strukturami, bez względu na rodzaj wykonywanych obowiązków i charakter zatrudnienia (wyroki z dnia: 30 stycznia 2007 r. sygn. akt II OSK 254/06, 28 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 384/06, 29 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 560/06).

Zagadnienie związane z przynależnością osoby małoletniej do Armii Krajowej było przedmiotem kilku orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, a w konsekwencji także NSA. Przyjmowano w nich, że dla ustalenia, że jakaś osoba spełnia warunek z tego przepisu (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy z 24 stycznia 1994 r.) do uznania jej za kombatanta konieczne jest stwierdzenie, że pełniła ona służbę w polskich podziemnych formacjach i organizacjach działających w okresie wojny 1939–1945, a nie tylko współdziałała z takimi organizacjami czy udzielała im pomocy. Podziemne organizacje, takie jak Armia Krajowa, były zorganizowane na wzór wojskowy, członkowie ich działali na rozkaz, byli związani dyscypliną wojskową, składali uroczystą przysięgę. Wypełnianie nałożonych tak obowiązków wymagało odpowiedniej dojrzałości koniecznej dla zachowania dyscypliny i konspiracji. Dlatego do organizacji tej były przyjmowane osoby mające co najmniej 16 albo 17 lat. Z tych powodów pełnić służby w tych organizacjach i formacjach (z wyjątkiem szczególnej sytuacji – Powstania Warszawskiego) nie mogły dzieci 12- lub 13-letnie, niezdolne do spełniania wymogu ścisłej konspiracji (wyroki z 18 kwietnia 2007r. sygn. akt II OSK 663/06 i 21 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 929/06).

[227] Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.

W wyroku NSA z dnia 11 stycznia 2007 r. sygn. akt II OSK 140/06 przyjęto, że zawarcie wyłącznie ślubu wyznaniowego pod rządami dekretu z 25 września 1945 r. – Prawo małżeńskie[228] nie powoduje, iż osoba pozostająca w takim związku może być uznawana za „wdowę" lub „wdowca" w rozumieniu art. 20 ust. 3 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Sytuacja takich osób nie uległa konwalidacji w późniejszym okresie – po uchyleniu dekretu. Art. XI § 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1950 r. Przepisy wprowadzające kodeks rodzinny[229], jak i art. VI § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks rodzinny i opiekuńczy[230] stanowiły, że zawarcie i ważność małżeństwa podlegają ocenie według przepisów obowiązujących w dacie jego zawarcia. Wymóg ślubu zawartego przed urzędnikiem stanu cywilnego obowiązywał aż do dnia 25 kwietnia 1998 r., to jest daty wejścia w życie Konkordatu. Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany w dniu 28 lipca 1993 r.[231] odzwierciedla zamierzenia stron, które „nie wyraziły woli konwersji, zawartych przed jego podpisaniem małżeństw wyznaniowych". Zdaniem NSA, takie traktowanie ślubu wyznaniowego zawartego na długo przed wejściem w życie Konkordatu nie narusza art. 32 Konstytucji.

Kontynuowana była linia orzecznictwa z lat poprzednich, w myśl której wnioskodawca, który jako dziecko poczęte przebywał w obozie przejściowym spełniającym kryteria z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c/ ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego jest osobą represjonowaną w rozumieniu tej ustawy (wyrok z 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 596/06).

W wyroku z 14 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1748/06, odnosząc się do faktu, że Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych w sposób całkowicie dowolny odmówił wiarygodności oświadczeniom byłych żołnierzy Armii Krajowej potwierdzających przynależność skarżącego do tej formacji i uzasadnił to brakiem informacji na ten temat w aktach ZBOWiD, negatywną opinią Światowego Związku Żołnierzy Armii Krajowej oraz nie popartym niczym przeświadczeniem, że złożyli oni te oświadczenia by pomóc stronie, NSA wskazał na art. 75 § 1 zd. 1 k.p.a., zgodnie z którym jako dowód w postępowaniu administracyjnym należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W związku z tym dowodem może być także oświadczenie byłych żołnierzy Armii Krajowej potwierdzających przynależność strony do tej formacji zbrojnej. Oświadczenia tego nie można utożsamiać z dowodem z „oświadczenia świadka", bowiem kodeks zna jedynie „zeznania świadka" – art. 83 k.p.a. oraz „oświadczenie strony" – wyłącznie strona może takie oświadczenie złożyć – art. 75 § 2 k.p.a. Organ administracji nie dając wiary owym oświadczeniom żołnierzy AK powinien przesłuchać składających owe „oświadczenia" w celu ewentualnego wyeliminowania wątpliwości, co do okoliczności wstąpienia skarżącego do Armii Krajowej, pouczając ich stosownie do art. 83 § 3 k.p.a. o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Wartość dowodowa zeznań świadka jest zupełnie inna niż owych „oświadczeń". Gołosłowne twierdzenie or-

[228] Dz. U. Nr 48, poz. 270.
[229] Dz. U. Nr 34, poz. 309.
[230] Dz. U. Nr 9, poz. 60.
[231] Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

ganu o nagminności nieprawdziwych potwierdzeń przynależności do podziemnych organizacji nie może być uznane za wystarczające dla podważenia i dezawuowania twierdzeń byłych żołnierzy Armii Krajowej. Takie twierdzenie organu administracji może być traktowane jako próba dyskredytowania dobrego imienia składających je kombatantów, a zgodnie z preambułą do ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego „kombatantom oraz ofiarom represji należny jest głęboki szacunek wszystkich rodaków oraz szczególna troska i opieka ze strony instytucji państwowych, samorządów terytorialnych i organizacji społecznych".

3.25. Sprawy różne

W wyroku z dnia 8 sierpnia 2007 r. sygn. akt I OSK 1280/06 odniesiono się do art. 218 § 1 k.p.a. Zdaniem NSA w myśl wymienionego przepisu organ administracji publicznej ma obowiązek potwierdzenia wydanym zaświadczeniem faktów i stanu prawnego tylko wtedy, gdy jest w posiadaniu prowadzonej przez niego ewidencji, rejestrów bądź innych danych, dotyczy to również prowadzenia postępowania wyjaśniającego, o jakim mowa w art. 218 § 2 k.p.a. Główną rolę przy ustaleniu treści zaświadczenia pełnią dane z ewidencji rejestrów i innych zbiorów dokumentów będących w posiadaniu organu. Organ, który nie posiada dokumentów, jest zwolniony od wydania zaświadczenia.

W sprawach o sygn. akt I OSK 745/06 i I OSK 993//06 NSA uznał, że nakazanie wykonania określonych robót mających na celu usunięcie niewłaściwego stanu obiektu budowlanego w zakresie wymagań przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków i innych obiektów budowlanych i terenów[232] i w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[233], w odniesieniu do obiektów budowlanych zrealizowanych przed wejściem życie wymienionych rozporządzeń, znajduje umocowanie w treści art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej[234], bowiem zakres stosowania tego przepisu nie został ograniczony w odniesieniu do tzw. obiektów starych, czyli powstałych przed wejściem w życie tego przepisu.

4. Zagadnienia jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach ogólnoadministracyjnych w opinii Biura Orzecznictwa

W przeważającej liczbie spraw wojewódzkie sądy administracyjne i NSA orzekały jednolicie. W niektórych sprawach odnotowano rozbieżności.

[232] Dz. U. Nr 121, poz. 1138.
[233] Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.
[234] Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230 ze zm.

4.1. Sprawy z zakresu ochrony środowiska

W orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie spraw dotyczących ochrony środowiska zauważono rozbieżność odnoszącą się do charakteru prawnego zarządzenia burmistrza wydawanego na podstawie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach[235], np. w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 7 lutego 2007 r. sygn. akt II SA/Sz 1182/06 stwierdzono, że zarządzenie wydane przez burmistrza na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy nie jest aktem prawa miejscowego, lecz stanowi akt organu gminy inny niż akt prawa miejscowego podjęty w sprawach z zakresu administracji publicznej. WSA nie podzielił poglądu wyrażonego w wyrokach NSA z dnia: 29 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 394/05 i 9 listopada 2006 r. sygn. akt II OSK 1311/05. Podobnie orzekł WSA w Gliwicach, w wyroku z dnia 20 sierpnia 2007 r. sygn. akt II SA/Gl 106/07 oraz WSA w Bydgoszczy, w wyroku z dnia 2 października 2007 r. sygn. akt II SA/Bd 431/07.

Natomiast WSA we Wrocławiu, w wyroku z dnia 22 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 546/06, wskazał, że zarządzenie burmistrza wydane na podstawie art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, określające warunki, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na odbiór odpadów, jest aktem prawa miejscowego. Również NSA w powołanym powyżej wyroku sygn. akt II OSK 394/05, wskazał, że zarządzenie wydane na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest aktem prawa miejscowego (podobnie w wyroku z dnia 9 listopada 2006 r. sygn. akt II OSK 1311/05)[236].

Zauważono również odmienność poglądów w WSA w Warszawie w zakresie wykładni przepisu art. 83 ust. 1 i art. 88 ustawy o ochronie przyrody. W wyroku z dnia 10 kwietnia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 90/07 stwierdzono, że karę administracyjną za wycięcie drzew można wymierzyć tylko temu posiadaczowi nieruchomości, któremu można przypisać zindywidualizowaną, osobistą odpowiedzialność za dokonanie tego deliktu. Odpowiedzialność ta nie może wynikać z samego faktu współwłasności, a nawet współposiadania nieruchomości. Podobnie orzeczono w wyroku z dnia 19 lutego 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 1798/06. Nieco odmienne stanowisko sąd zajął w wyroku z dnia 31 lipca 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 2281/06, w którym stwierdzono, że administracyjna kara pieniężna za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia, na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, powinna być wymierzana sprawcy naruszenia wymagań ochrony

[235] Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

[236] NSA dotychczas prezentuje więc jednolite stanowisko odnośnie do poruszanej kwestii, mimo że istotnie charakter prawny zarządzenia burmistrza wydawanego na podstawie art. 7 ust. 3 i 3a powołanej ustawy może budzić wątpliwości, zaś wyrok w sprawie II OSK 394/05 został częściowo skrytykowany w doktrynie (K. Gruszecki, glosa do wyroku NSA z dnia 29 grudnia 2005 r., II OSK 394/05, „Glosa" 2007, nr 2, poz. 143).

środowiska (obowiązku uzyskania zezwolenia), przy czym jest bez znaczenia, czy sprawca potencjalnie mógłby uzyskać wymagane z mocy prawa zezwolenie. Pogląd ten prezentowany był w części orzecznictwa NSA, lecz nie zyskał aprobaty[237].

W większości orzeczeń wskazywano, że nie ma podstaw do wymierzenia takiej kary osobie trzeciej, gdyż nie jest ona zobowiązana do utrzymywania we właściwym stanie drzew i krzewów rosnących na cudzej nieruchomości, a tym samym nie jest uprawniona (brak przymiotu strony) do uzyskania zezwolenia na wycięcie drzew i krzewów z takich nieruchomości. Stanowisko to jako dominujące znalazło potwierdzenie w licznych wyrokach NSA[238]. W wyroku z dnia 20 stycznia 2006 r. sygn. akt II SA/Ol 781/05 oraz w wyroku z dnia 5 stycznia 2006 r. sygn. akt II SA/Ol 780/05, WSA w Olsztynie, rozpatrując sprawę w oparciu o art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., wskazał, że zastosowanie sankcji z art. 88 jest uwarunkowane dokonaniem ustalenia, iż podmiot, który usunął drzewa i krzewy, mógł uzyskać zezwolenie na ich usunięcie. Sąd wskazał, że z art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. wynika wprost, że usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek posiadacza nieruchomości. Skoro więc nikt inny nie mógłby uzyskać zezwolenia na wycięcie drzew, to oczywiście również nikt inny nie może ponosić odpowiedzialności administracyjnej za ich usunięcie bez zezwolenia.

Rozbieżny pogląd w zakresie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zauważono w wyroku z dnia 12 czerwca 2007 r. sygn. akt II SA/Op 145/07, w którym stwierdzono, że skoro sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymaga wiadomości specjalnych, a jednocześnie raport stanowi część dokumentacji projektowej, w oparciu o którą dokonywane jest uzgodnienie, należałoby go traktować jako dowód, o którym mowa w art. 84 § 1 k.p.a. Dokument taki jest wykorzystywany w szeroko rozumianym postępowaniu dowodowym. Podlega ocenom w postępowaniu incydentalnym (uzgodnieniowym), jak i postępowaniu głównym. Jeśli tak, to w myśl art. 84 § 2 k.p.a. do osób sporządzających raport zastosowanie znajdować powinny zasady dotyczące wyłączenia, określone w art. 24 k.p.a. Tym samym żona inwestora, sporządzając raport, winna podlegać wyłączeniu na podstawie art. 24 § 1 pkt 2 k.p.a., niezależnie od posiadanych kwalifikacji zawodowych.

Pogląd powyżej przedstawiony należy uznać za niezgodny z tezami wyrażonymi już wcześniej w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, np. w wyroku z dnia 1 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 359/06 stwierdzono, że w świetle art. 50, art. 51 i art. 52 Prawa ochrony środowiska nie można raportu oddziaływania na środowisko utożsamiać z opinią biegłego i do autora raportu stosować przepisów o biegłych, to jest art. 84 k.p.a. Biegły to osoba posiadająca wiedzę fachową w danej dziedzinie, powołana przez organ administracji do udziału w postępowaniu administracyjnym. Natomiast raport oddziaływania inwestycji na środowisko jest sporządzany przed wszczęciem postępowania administracyjnego, a jego autor jest zatrudniony przez inwestora. Autor raportu, podobnie jak autor projektu bu-

[237] Np. porównaj wyrok NSA z 8 marca 2001 r. sygn. akt II SA/Łd 2160/97.

[238] W tym w wyroku z dnia 2 lutego 2000 r. sygn. akt SA/Rz 2248/99, z dnia 16 sierpnia 2001 r. sygn. akt II SA/Kr 1623/98, z dnia 19 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 168/99, wyroku NSA z dnia 13 stycznia 2005 r. sygn. akt OSK 1582/04.

dowlanego, muszą posiadać wiedzę specjalistyczną do sporządzania wymaganych dokumentów, nie są jednak biegłymi w rozumieniu przepisów k.p.a., a zatem art. 84 § 2 k.p.a. nie ma zastosowania (także WSA w Warszawie w wyroku z dnia 25 września 2006 r. sygn. akt IV SA/Wa 1011/06).

W związku z zajęciem stanowiska przez NSA co do przedmiotowej kwestii można oczekiwać, że sądy administracyjne przychylą się do stanowiska zaprezentowanego w powołanym powyżej wyroku NSA.

Pogląd powyższy należy uznać z ugruntowany w orzecznictwie, prezentowanie zaś przez WSA w Warszawie odmiennych stanowisk w obrębie tego samego Wydziału wskazuje na potrzebę omówienia na naradzie sędziów przedmiotowego zagadnienia.

Zwraca także uwagę rozbieżność w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych co do charakteru wyrażenia przez organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej opinii w sprawie obowiązku sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Przedmiotem sporu w sprawie WSA w Krakowie sygn. akt II SA/Kr 450/06, była ocena, czy w ramach „bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego" mieści się wydawanie postanowień w przedmiocie obowiązku sporządzenia raportu o oddziaływaniu inwestycji na środowisko na podstawie art. 57 w zw. z art. 51 Prawa ochrony środowiska. WSA w Krakowie (powołując się na stanowisko zawarte w wyroku WSA w Warszawie z dnia 12 października 2005 r. sygn. akt IV SA/Wa 823/05) przyjął, że czynność polegająca na wydaniu opinii w formie postanowienia co do wymogu sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko inwestycji polegającej na budowie kanalizacji sanitarnej jest czynnością związaną ze sprawowaniem nadzoru zapobiegawczego, o której mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o Inspekcji Sanitarnej. Sąd stwierdził również, że ten sam przepis daje podstawę do pobierania opłat za wydanie opinii w przedmiocie obowiązku sporządzenia raportu o oddziaływaniu inwestycji na środowisko.

Odmienny pogląd w tej samej kwestii wyraził WSA w Krakowie w wyroku z dnia 29 października 2007 r., w sprawie II SA/Kr 404/06 (wyrok nie jest prawomocny) i stwierdził, że postanowienie, o jakim mowa, wydawane jest w trybie art. 106 k.p.a., a Inspektor Sanitarny jest tylko organem współdziałającym w postępowaniu głównym prowadzonym przez inny organ. Zajęcie w tym trybie stanowiska nie jest czynnością związaną ze sprawowaniem bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, za jaką, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, pobierana jest opłata. Taki sam pogląd wyrażony został wcześniej przez WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 28 czerwca 2006 r. sygn. akt III SA/Gd 198/06.

Do spornej kwestii odniósł się także NSA w wyroku z dnia 14 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 1944/06 i wskazał, że wobec unormowania art. 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej będą to działania należące do sanitarnego nadzoru zapobiegawczego. Skoro uzgadnianie projektów planów zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych (art. 3 pkt 1) czy też uzgadnianie dokumentacji projektowej pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych (art. 3 pkt 2) wymieniono jako przykładowe zadania należące do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, to również do działania w zakresie sanitarnego nadzoru zapobiegawczego należy

zaliczyć opiniowanie o potrzebie/zbędności dla danej inwestycji sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko, przez organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w trybie art. 106 k.p.a. Odnosząc się do ustalenia opłaty określonej w art. 36 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej NSA stwierdził, że nie jest to opłata za samo sprawowanie nadzoru sanitarnego, lecz za konkretne badania laboratoryjne oraz inne czynności wykonywane przez właściwy organ w związku ze sprawowaniem sanitarnego nadzoru zapobiegawczego. Sformułowanie „za badania laboratoryjne" oraz „inne czynności wykonywane" jednoznacznie przemawia za tym, że wolą ustawodawcy było, aby to nie państwo ponosiło koszty różnego rodzaju czynności związanych z wykonywaniem nadzoru, a w tym również koniecznych czynności poprzedzających wydanie przez organ stosownego aktu, lecz podmiot zobowiązany do przestrzegania wymagań higienicznych i zdrowotnych. W związku z zajęciem stanowiska przez NSA co do przedmiotowej kwestii można oczekiwać, że w przyszłości sądy administracyjne przychylą się do stanowiska zaprezentowanego w powołanym powyżej wyroku NSA.

4.2. Sprawy z zakresu prawa budowlanego

Zauważono rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych odnoszące się do przepisów Prawa budowlanego.

4.2.1. Jedna z nich dotyczyła pojęć „droga" oraz „inne miejsca publiczne", występujących w art. 30 ust. 1 pkt 3 (przed dniem 11 lipca 2003 r. pkt 2) ustawy – Prawo budowlane, który to przepis wskazuje m.in., że zgłoszenia organowi wymaga budowa ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych.

W większości orzeczeń przyjęto, że w art. 30 ust.1 pkt 2 Prawa budowlanego sformułowanie: „dróg, ulic, placów" użyte zostało w potocznym rozumieniu tych słów, co zgodne jest z definicjami „drogi" i „ulicy" zamieszczonymi w ustawie o drogach publicznych. W związku z tym wymienione w omawianym przepisie „drogi, ulice, place" muszą spełniać kryterium „miejsca publicznego" w potocznym znaczeniu tego słowa, czyli być ogólnie dostępne, bez względu na to, czy są drogami publicznymi i ulicami w rozumieniu ustawy o drogach publicznych (wyroki z dnia: 11 maja 2007 r. sygn. akt II SA/Kr 846/04, 25 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/Kr 101/07, z dnia 7 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Ke 377/06). Stanowisko to jest także zgodne z poglądem przeważającym w orzecznictwie NSA. W wyroku z dnia 17 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 643/06 dokonano wykładni art. 30 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego i stwierdzono, że ustawodawcy chodziło o drogę w rozumieniu miejsca publicznego (powszechnie dostępnego), a nie drogę w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. Prawidłowa wykładnia normy prawnej art. 30 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego powinna prowadzić do wniosku, że także droga niezaliczona do żadnej kategorii dróg publicznych stanowi „inne miejsce publiczne". Jeżeli bowiem do istniejącej drogi, w tym drogi wewnętrznej, która nie jest drogą publiczną, ma dostęp nieograniczona liczba osób korzystających z tej drogi, to nie sposób przyjąć, że droga ta nie stanowi miejsca publicznego. Staje się nim z woli właściciela ze względu na ustanowiony przez niego sposób użytkowania. Przemawia za tym również *ratio legis* omawianego przepisu, który wymaga zgłoszenia budowy ogrodzenia właśnie od strony miejsc publicznych (także w wyrokach z dnia: 2 lipca 2004 r. sygn. akt OSK 454/04, 23 sierpnia 2006 r. sygn. akt II OSK 1002/05).

Jednakże w wyroku z dnia 28 marca 2006 r. sygn. akt II OSK 675/05 NSA stwierdził, że przez pojęcie innych miejsc publicznych, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, nie należy rozumieć dróg niebędących drogami publicznymi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Stanowisko to podzielił WSA w Lublinie w wyroku z dnia 20 lutego 2007 r. sygn. akt II SA/Lu 397/06. Wydaje się jednak, że w orzecznictwie sądowo-administracyjnym pogląd ten jest reprezentowany w mniejszości.

Zauważono także różne interpretacje co do tego, czy ogrodzenie to obiekt budowlany, czy też urządzenie budowlane. Niektóre składy orzecznicze wyrażają pogląd, że ogrodzenie jest urządzeniem budowlanym tylko wtedy, gdy nieruchomość jest zabudowana i pozostaje funkcjonalny związek między ogrodzeniem, a obiektem budowlanym (wyrok z dnia 25 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/Kr 101/07). Odmienny pogląd wyrażono w sprawie o sygn. akt II SA/Kr 868/05 wskazując na art. 28 i 30 Prawa budowlanego, zgodnie z którym roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę lub po dokonaniu zgłoszenia. W myśl art. 29 ust. 1 pkt 23 Prawa budowlanego pozwolenia na budowę nie wymaga budowa ogrodzeń. Skoro więc, jak wyżej wskazano, pojęcie „budowa" odnosi się do obiektu budowlanego, ustawodawca przesądził, że ogrodzenie jest obiektem budowlanym. Powyższa kwestia będzie więc wymagała przedyskutowania na naradzie sędziów w Wydziale II WSA w Krakowie.

4.2.2. Inną rozbieżność dotyczącą art. 37 Prawa budowlanego z 1974 r. zauważono w WSA w Gdańsku oraz w WSA w Szczecinie. W wyroku z dnia 29 sierpnia 2007 r. sygn. akt II SA/Gd 491/07 (orzeczenie nieprawomocne), WSA w Gdańsku stwierdził, że dla oceny zasadności stosowania art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1974 r. istotne są przepisy o planowaniu przestrzennym obowiązujące w chwili podejmowania decyzji o nakazie rozbiórki, czyli obowiązujące w tym czasie ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei WSA w Szczecinie w sprawach dotyczących stosowania art. 37 Prawa budowlanego z 1974 r. w większości kontynuował ukształtowaną linię orzecznictwa, że stosowanie z mocy art. 103 ust. 2 Prawa budowlanego z 1994 r. „przepisów dotychczasowych", odnosi się także do obowiązujących w dacie popełnienia samowoli przepisów prawa miejscowego, tj. planu zagospodarowania przestrzennego (sprawy o sygn. akt II SA/Sz 1078/06 oraz II SA/Sz 840/06).

Jednakże w sprawie o sygn. akt II SA/Sz 41/06 wyrażono pogląd, że sprawa obiektu samowolnie wybudowanego przed dniem 1 stycznia 1995 r. powinna być oceniana według przepisów prawa miejscowego obowiązujących w dacie wszczęcia postępowania w sprawie, a nie w dacie realizacji obiektu budowlanego, a określenie „przepisy dotychczasowe", użyte w art. 103 ust. 2 obowiązującego Prawa budowlanego oznacza jedynie konieczność stosowania do tych obiektów przepisów Prawa budowlanego z 1974 r. (art. 37). Pogląd taki wyraził również NSA w wyroku z dnia 24 stycznia 2007 r. sygn. akt II OSK 205/06, a także w wyroku z dnia 8 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1318/06.

Pogląd ten jest odosobniony w orzecznictwie. Zgodnie z linią orzeczniczą zgodność z planem zagospodarowania przestrzennego obiektu wybudowanego samowolnie przed dniem 1 stycznia 1995 r. ocenia się według daty jego budowy, a nie według daty orzekania przez organ (art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1974 r. w zw. z art. 103 ust. 2 Prawa

budowlanego z 1994 r.). W wielu orzeczeniach NSA jak i inne wojewódzkie sądy administracyjne zajęły takie właśnie stanowisko[239].

4.2.3. W wyroku z dnia 12 czerwca 2007 r., o sygn. akt II SA/Bk 116/07 uznano, że wiaty przeznaczone na zadaszenie klatek do hodowli zwierząt futerkowych będące budowlą w rozumieniu definicji art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego z 1994 r., są budowlą także w rozumieniu wcześniej obowiązującej ustawy z 1974 r. Zdaniem Sądu samodzielne klatki nie stanowią obiektu budowlanego, ale już wiata stanowiąca ich zadaszenie jest takim obiektem budowlanym. Wiata taka przykrywająca wiele połączonych ze sobą klatek z uwagi na rozmiary i wagę musi być trwale związana z gruntem, co dodatkowo przemawia za zaliczeniem jej do obiektów budowlanych.

Odmienne stanowisko zajął wcześniej WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 9 marca 2006 r. sygn. akt II SA/Bk 940/05 i NSA w wyroku z dnia 20 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 917/06. Wyrażono tam pogląd, że wiaty stanowiące zadaszenie klatek do hodowli zwierząt futerkowych i konstrukcje do przytrzymywania takich klatek nie są obiektami budowlanymi, tak jak same klatki, których nie można uznać za obiekty małej architektury.

4.2.4. W sprawie o sygn. akt II SA/Po 741/06 odniesiono się do uprawnienia wnioskodawcy jako strony postępowania w oparciu o art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego w aktualnie obowiązującym brzmieniu. Zdaniem sądu ocenę, czy zachodzą przesłanki wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. i czy żądanie wznowienia na tej podstawie pochodzi od osoby uprawnionej należy dokonywać w oparciu o stan prawny obowiązujący w dacie wydania decyzji, kwestionowanej następnie w trybie wznowienia. To niezawiniony brak udziału strony (podmiotu, któremu ówcześnie przysługiwały uprawnienia strony) w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną jest bowiem warunkiem umożliwiającym wznowienie postępowania administracyjnego. Zmiana stanu prawnego w trakcie toczącego się postępowania wznowieniowego nie może być traktowana jako przesłanka pozwalająca na pozbawienie podmiotu, który żąda wznowienia powołując się na art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., statusu strony, jeżeli status ten przysługiwał mu w dacie wydania decyzji kwestionowanej w trybie wznowienia postępowania.

Odmienne stanowisko zajęto w sprawie o sygn. akt II SA/Po 529/06, której przedmiotem było wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją o pozwoleniu na użytkowanie z 1999 r., a wniosek o wznowienie postępowania w oparciu o przepis art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. zgłoszony został w 2002 r. Zdaniem sądu do oceny, czy żądającemu wznowienia przysługuje status strony, organy winny stosować przepisy, które obowiązują w chwili orzekania.

4.2.5. W sprawie o sygn. akt II SA/Gd 223/06 wyrażono pogląd, że termin określony w art. 30 ust. 5 ustawy – Prawo budowlane jest terminem do załatwienia sprawy, a nie do wydania decyzji. Warunkiem zatem skuteczności wniesienia przez organ sprzeciwu jest doręczenie decyzji inwestorowi w terminie trzydziestu dni od daty zgłoszenia robót budowlanych (także w wyroku z dnia 14 marca 2007 r. sygn. akt VIII SA/Wa 202/07).

[239] Zob. wyroki z dnia: 1 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 278/06, 14 lutego 2006 r. sygn. akt II OSK 522/05, 20 maja 2004 r. sygn. akt OSK 281–282/04, 13 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 620/06, 27 czerwca 2007 r. sygn. akt II SA/Op 140/07, II SA/Op 141/07 i II SA/Op 142/07, 8 marca 2005 r. sygn. akt IV SA 5058/03.

Mimo że pogląd ten jest zgodny z dotychczas przyjmowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowiskiem, to odmiennie wypowiedziano się w wyroku z dnia 12 grudnia 2006 r. sygn. akt II OSK 79/06, w którym stwierdzono, że termin 30 – dniowy, o jakim mowa w art. 30 ust. 2 w związku z art. 30 ust. 5 ustawy – Prawo budowlane, jest przez organ wnoszący sprzeciw do zgłoszenia budowy zachowany, o ile w terminie 30 dni od daty przyjętej za początek biegu tego terminu, nastąpi wniesienie sprzeciwu zgodnie z zasadą przewidzianą w art. 57 § 5 k.p.a.

Sposobu liczenia trzydziestodniowego terminu, o którym mowa w art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego dotyczył również wyrok z dnia 25 czerwca 2007 r. sygn. akt II SA/Kr 1129/05, w którym stwierdzono, że jest on terminem zawitym i nie jest możliwe jego przedłużenie, nawet w przypadku wydania postanowienia zobowiązującego inwestora do uzupełnienia braków zgłoszenia. Dokonanie zgłoszenia, nawet zawierającego braki, rozpoczyna bieg terminu do wniesienia sprzeciwu, który jest wystarczający do zbadania zasadności zgłoszenia i ewentualnie uzupełnienia jego braków. Zadaniem organu, który zamierza wnieść sprzeciw, jest powiadomienie o tym inwestora najpóźniej w terminie 30 dni od chwili doręczenia zgłoszenia, gdyż w przeciwnym wypadku będzie on mógł przystąpić do wykonywania robót budowlanych, które nie będą mogły być uznane za samowolę budowlaną. Tym samym skład orzekający w tej sprawie nie podzielił poglądu przedstawionego w wyrokach z dnia 25 lipca 2006 r. sygn. akt II OSK 956/05 oraz z dnia 24 lutego 2006 r., sygn. II OSK 593/05, a także w wyroku WSA w Białymstoku o sygn. akt II SA/Bk 520/07, zgodnie z którym termin do wniesienia sprzeciwu może być liczony od dnia uzupełnienia zgłoszenia.

4.2.6. *Przeniesienie pozwolenia na budowę*. W sprawie o sygn. akt II SA/Kr 1014/07 kluczowe dla rozstrzygnięcia było zagadnienie charakteru prawnego zgody na przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę, o której mowa w art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Zdaniem sądu do zgody takiej, wyrażonej w formie pisemnego oświadczenia, należy stosować przepisy kodeksu cywilnego dotyczące oświadczeń woli, zatem także przepisy regulujące kwestie wad tych oświadczeń. Kwestia skuteczności złożonego oświadczenia nie może podlegać badaniu przez organy administracji. Takie stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 11 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 1042/06. Odmienne stanowisko odnośnie do trybu dokonywania cesji uprawnień z tytułu pozwolenia na budowę wypowiedziano w sprawie o sygn. akt II SA/Bk 270/07 stwierdzając, że zmiana inwestora nie jest środkiem, który mógłby prowadzić do ponownej oceny pozwolenia na budowę. Jest to wyłącznie zmiana adresata decyzji o pozwoleniu na budowę, której organ nie może odmówić, jeśli zostały spełnione warunki ustawy Prawo budowlane.

4.3. Sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego

4.3.1. Na gruncie obowiązującej od dnia 11 lipca 2003 r. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym występujące rozbieżności dotyczyły najczęściej tzw. renty planistycznej. W ww. ustawie przewidziano, że w związku ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest naliczana „renta planistyczna", na podstawie stawki procentowej określanej w tekstowej części planu miejscowego. Jeżeli jednak brak jest planu miejscowego, a warunki zabudowy są określane w decyzji o warunkach zabudowy i zacho-

dzi sytuacja, o której mówi art. 63 ust. 3 ww. ustawy, w orzecznictwie powstała wątpliwość co do formy określenia procentowej stawki opłaty planistycznej naliczanej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości, ze względu na określenie dla niej korzystniejszej możliwości zagospodarowania niż przed wydaniem takiej decyzji.

W wyroku WSA w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2007 r. sygn. akt Il SA/Gd 338/06, przyjęto, że stawkę procentową może określić organ wydający decyzję o warunkach zabudowy (także WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 24 maja 2006 r. sygn. akt II SA/Rz 763/05).

Odmiennie rozstrzygnął WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/Ol 100/07 i wyraził pogląd, że w takich przypadkach wysokość stawki procentowej może określić rada gminy w odrębnej uchwale. Natomiast w wyroku z dnia 3 lipca 2007 r. sygn. akt II SA/Ol 351/07 wyrażono pogląd, że art. 36 ust. 4 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje podstawy do ustalenia przez radę gminy stawki procentowej jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości objętych decyzją o warunkach zabudowy oraz decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w związku ze zmianą funkcji tych nieruchomości, stanowiąc jedynie, że wysokość tej opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Zatem odpowiednie zastosowanie tego przepisu nie daje podstawy do podjęcia przedmiotowej uchwały. Taka podstawa zawarta jest bowiem w art. 15 ust. 2 pkt 12 powołanej ustawy, do którego ani art. 58 ust. 2, ani art. 63 ust. 3 nie odsyłają. WSA dodał, że art. 15 ust. 2 pkt 12 stanowi, że stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4, ustalane są obowiązkowo w planie miejscowym, który jest szczególnym rodzajem uchwały, gdyż wymaga zastosowania sformalizowanej procedury. Jeśli więc rada gminy chce korzystać ze swych kompetencji, wynikających wprost z ustawy, to jest to możliwe tylko wówczas, gdy uchwala plan miejscowy (także w wyrokach z dnia: 14 października 2007 r. sygn. akt II SA/Op 356/07, 23 lipca 2007 r. sygn. akt II SA/Op 329/07).

Z kolei w wyroku z dnia 18 września 2007 r. sygn. akt III SA/Lu 344/07, WSA w Lublinie, wyraził pogląd, że do wyłącznej kompetencji rady gminy należy określenie (w przypadku uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany) stawek procentowych opłaty planistycznej, która nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wartość nieruchomości może ulec zwiększeniu także na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy (w przypadku braku planu miejscowego) i w takiej sytuacji gminie należy się opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

Z zaprezentowanych orzeczeń wynika, że zagadnienie ustalania tzw. renty planistycznej w przypadku braku planu zasługuje na ewentualne rozstrzygnięcie w drodze uchwały abstrakcyjnej, zwłaszcza że w chwili obecnej brak orzeczeń NSA w tym zakresie.

4.3.2. W dotychczasowym orzecznictwie nie było również jednolitości poglądów co do charakteru renty planistycznej, np. w orzecznictwie NSA przed reformą sądownictwa administracyjnego w wyroku z dnia 7 listopada 2001 r. sygn. akt II SA/Gd 1948/0 przyjęto, że do renty planistycznej mają zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej, natomiast w wyroku z dnia 3 września 2004 r. sygn. akt OSK 520/04 przyjęto, że do ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości nie mają zastosowania przepisy Ordynacji podatkowej. Analogiczne jak w wyroku NSA z 2004 r. stanowisko zajął WSA w Warszawie w wyroku z dnia 18 marca 2005 r. sygn. akt IV SA/Wa 40/05. Za tym stanowiskiem opowie-

dział się również NSA w wyrokach z dnia: 22 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 935/06, 9 października 2007 r. sygn. akt II OSK 1322/06 oraz w szeregu wcześniej podjętych wyrokach np.: z dnia 21 września 2005 r. sygn. akt II OSK 28/05, z dnia 7 października 2005 r. sygn. akt II OSK 93/05, z dnia 6 kwietnia 2006 r. sygn. akt II OSK 710/05, w z dnia 25 kwietnia 2006 r. sygn. akt II OSK 773/05, z dnia 16 maja 2006 r. sygn. akt II OSK 563/05, z dnia 15 listopada 2006 r. sygn. akt II OSK 1370/05.

W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych w 2007 r. zagadnienie to było rozstrzygane jednolicie. Wojewódzkie sądy administracyjne opowiedziały się za stosowaniem w sprawie opłat planistycznych przepisów k.p.a. (patrz: wyroki z dnia: 3 lipca 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 807/07, 8 lutego 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 2249/06, 1 sierpnia 2007 r. sygn. akt II SA/Kr 276/06, 13 sierpnia 2007 r. sygn. akt II SA/Kr 1285/05, 12 czerwca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 2/07). Można więc przyjąć, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wypracowana została jednolita linia orzecznicza co do przedmiotowej kwestii.

4.3.3. Zwrócić należy także uwagę na zagadnienie budzące poważne wątpliwości w orzecznictwie dotyczące początku biegu terminu do wydania aktu nadzoru w przypadku uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co do którego wystąpiła rozbieżność w WSA w Poznaniu. W kilku sprawach zaistniała konieczność rozstrzygnięcia, czy wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze z zachowaniem terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 zd. 2 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu, o nieważności uchwały lub zarządzenia orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

W wyroku z dnia 27 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/Po 671/06 przyjęto, że w przypadku uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – do ustalenia początku biegu terminu do wydania aktu nadzoru mają zastosowanie, jako *lex specialis* – przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dalej: u.p.z.p., a w szczególności art. 20 ust. 2 wymagający przedstawienia wojewodzie, w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi, uchwały o planie miejscowym wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych. Zatem na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 20 ust. 2 u.p.z.p. należy przyjąć, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu miejscowego zaczyna biec od dnia, w którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedłożył wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych. Identyczne stanowisko w odniesieniu do uchwały o zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wyprowadzone z treści przepisów art. 91 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 12 ust. 2 u.p.z.p. wyrażone zostało w wyroku z dnia 27 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Po 51/07.

Z kolei w wyroku z dnia 17 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/Po 39/07, uchylono zaskarżony akt nadzoru wniesiony po upływie terminu przewidzianego w art. 91 ust. 1 u.s.g. przyjmując, że 30-dniowy termin biegnie od doręczenia wojewodzie uchwały, a nie od dnia dostarczenia ostatniego żądanego załącznika. Jeżeli wojewoda stwierdzi, że do oceny legalności uchwały niezbędne są określone materiały planistyczne, to powinien do nich sięgnąć przy pomocy dostępnych mu środków prawnych w trakcie trwania postępowania nadzorczego, mieszcząc się w terminie 30 dni od dnia przedłożenia uchwały. Termin z art. 91 ust. 1 u.s.g. ma charakter prekluzyjny, a zatem upływ tego terminu powoduje wygaśnięcie kompetencji organu nadzoru do samodzielnego stwierdzenia nieważności uchwały.

Przedstawiona rozbieżność wystąpiła w obrębie tego samego sądu wojewódzkiego (WSA w Poznaniu), co z uwagi na dążenie do jednolitości orzecznictwa, jest niepokojące i wskazuje na potrzebę omówienia przez sędziów tego sądu wzbudzającego rozbieżność zagadnienia i wypracowanie jednolitego stanowiska sądu.

4.3.4. Odnotowania, ze względu na istniejące rozbieżności w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, wymaga pogląd wyrażony na gruncie sprawy dotyczącej lokalizacji inwestycji celu publicznego dla zamierzenia inwestycyjnego w postaci budowy stacji bazowej telefonii komórkowej. W sprawie o sygn. akt II SA/Rz 466/07 przyjęto, że określone w art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojęcie inwestycji celu publicznego obejmuje realizację celów publicznych wskazanych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami tylko przez podmioty, których ustawowym zadaniem jest prowadzenie działań o znaczeniu lokalnym (gminnym), ponadlokalnym (powiatowym i wojewódzkim) oraz krajowym. Podobnie orzeczono w wyroku z dnia 22 listopada 2006 r. sygn. akt II SA/Gd 408/05.

Powyższy pogląd jest niezgodny z oceną prawną zawartą w wyroku NSA z dnia 4 października 2005 r. sygn. akt I OSK 495/05, w którym przyjęto, że okoliczność, iż rozbudowa stacji bazowej dla telefonii komórkowej ma charakter komercyjny, w świetle przepisu art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 6 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i funkcjonalnej wykładni przepisów Prawa telekomunikacyjnego, w tym zwłaszcza celów tej ustawy (art. 1 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 Prawa Telekomunikacyjnego) nie stanowi przeszkody dla uznania takiego rodzaju inwestycji za inwestycję celu publicznego (także w wyroku z dnia 18 maja 2007 r. sygn. akt II SA/GL 852/06).

4.3.5. Jednolitość orzecznictwa należy natomiast odnotować w sprawach ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie interpretacji art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy, dotyczącym tzw. zasady dobrego sąsiedztwa. Sądy przyjmowały, że kontynuacja funkcji, o jakiej mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy, oznacza, iż nowa zabudowa czy też nowy sposób użytkowania obiektu budowlanego muszą się mieścić w granicach zastanego w danym miejscu sposobu zagospodarowania terenu, w tym użytkowania obiektów. Nowa zabudowa (nowy sposób użytkowania obiektu budowlanego) jest zatem dopuszczalna o tyle, o ile można ją pogodzić z już istniejącą funkcją. Dopiero z momentem wykazania sprzeczności przestaje być ona dopuszczalna. W przypadku zatem gdy nieruchomości sąsiednie są zabudowane i planowana inwestycja jest dostosowana do dotychczasowej zabudowy pod względem urbanistycznym i architektonicznym, a nadto można ją pogodzić z istniejącą na tym terenie funkcją zabudowy, organ nie może odmówić wydania decyzji o warunkach zabudowy. Przez działkę sąsiednią rozumiano natomiast nieruchomość lub jej cześć położoną w okolicy działki, na której ma być zrealizowana planowana inwestycja, tworzącą pewną urbanistyczną całość (wyrok WSA w Gdańsku z 19 grudnia 2007 r. sygn. akt II SA/Gd 269/07). Powyższy pogląd jest zgodny z orzecznictwem NSA, który przyjmował, że podstawę odmowy wydania decyzji stanowić może jedynie sprzeczność projektowanej inwestycji z funkcją obiektów już istniejących, którą organ zobowiązany jest wykazać w uzasadnieniu negatywnej dla inwestora decyzji, wyjaśniając, z jakich przyczyn nowej inwestycji (projektowanej zmiany sposobu użytkowania) nie da się w praktyce pogodzić z funkcją terenu już istniejącą (wyrok z dnia 7 grudnia 2006 r. sygn. akt II OSK 1440/05).

4.4. Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się rozbieżności na tle wykładni art. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego. W wyrokach z dnia 3 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1116/06 i z dnia 12 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1173/06 przyjęto pogląd, że zakres normy wynikającej z art. 1 ustawy 2003 r. należy ustalić nie tylko w oparciu o jego wykładnię językową, ale i odwołując się do norm konstytucyjnych i orzecznictwa Sądu Najwyższego, w szczególności uchwały z dnia 30 maja 1990 r., sygn. akt III CZP 1/90. Sądy powoływały się także na art. 32 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, ustanawiający prawo do równego traktowania obywateli przez władze publiczne, przyjmując, iż odmienne interpretacja ustawy prowadziłaby do różnego traktowania obywateli, którzy z przyczyn od nich niezależnych wracali do kraju w różnym czasie.

Natomiast w wyroku z dnia 14 września 2007 r. sygn. akt I OSK 1353/06 nie podzielono poglądu wyrażonego w powyższych orzeczeniach. Stwierdzono, że wykładnia Sądu Najwyższego dokonana na gruncie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie może znaleźć zastosowania wobec ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r., gdyż treść interpretowanego przez Sąd Najwyższy art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. różni się od art. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r., w sposób uniemożliwiający zastosowanie analogii. Art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. nie zawierał katalogu umów, stanowiących podstawę do przyznawania uprawnień wynikających z ustawy. Wskazywał jedynie ogólnie na zawarte przez Państwo umowy międzynarodowe, na podstawie których osobom, które pozostawiły majątek nieruchomy na terenach niewchodzących obecnie w skład państwa polskiego, zalicza się wartość tego mienia. Takie sformułowanie otwierało pole do interpretacji. Skład orzekający w niniejszej sprawie nie podzielił także poglądu, że wykładnię rozszerzającą art. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. można uzasadnić brzmieniem art. 32 Konstytucji i zasadą równości. Korygowanie niezgodnych z Konstytucją postanowień ustaw nie należy do kompetencji sądów i nie może być dokonywane w drodze wykładni. Skoro zatem przepis art. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. nie dawał pola do interpretacji, dokonywanie wykładni rozszerzającej w celu dostosowania treści tego przepisu do norm Konstytucji było nieprawidłowe (także w wyrokach z dnia: 25 lipca 2007 r., I OSK 1230/06, 27 września 2007 r., I OSK 1372/06, 27 września 2007 r., I OSK 1373/06, 27 września 2007 r., I OSK 1374/06).

4.5. Sprawy z zakresu dróg, kolei, lotnictwa i żeglugi

4.5.1. Rozbieżność w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych wywoływało stosowanie art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

W wyroku z dnia 23 sierpnia 2007 r. sygn. akt II SA/Bk 442/07 wyrażono pogląd, że art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym ustanawia odpowiedzialność administracyjną podmiotów wykonujących transport drogowy lub przewozy na potrzeby własne. W przypadku odpowiedzialności określonej w art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym sam fakt

naruszenia prawa stanowi podstawę do zastosowania sankcji. Taka formuła odpowiedzialności powoduje, że w tego typu sytuacjach zasada domniemania niewinności nie znajduje zastosowania. Mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej zobowiązanego i ustalenie wysokości sankcji administracyjnej niezależnie od przyczyn, które spowodowały nieterminowe wykonanie obowiązku prawnego, jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (także w wyrokach z dnia: 25 lipca 2007 r. sygn. akt II SA/Bk 276/07, 9 sierpnia 2007 r. sygn. akt II SA/Bk 392/07).

Z kolei w wyroku z dnia 23 kwietnia 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 93/07 wyrażono pogląd, że odpowiedzialność administracyjna za naruszenie przepisów ustawy o transporcie drogowym jest oderwana od kwestii winy, a także zaistnienia szkody bądź stanu zagrożenia nią, czy też negatywnych skutków społecznych. Obowiązkiem organu jest stwierdzenie, czy nastąpiło naruszenie przewidziane w ustawie i określone w załączniku do niej bez wnikania, jakie jego były przyczyny i kto ponosi za to winę. Istotne jest stwierdzenie faktu popełnienia czynu i stwierdzenie odpowiedzialności za ten czyn przy założonej w art. 92 ust. 1 ustawy odpowiedzialności podmiotu wykonującego przewozy drogowe, niezależnie od jego winy, możliwości przyczynienia się do jej powstania, czy ewentualnych żądań wysokości kary. Organ nie bada okoliczności zaistnienia określonych faktów, jedynie na nie wskazuje.

Od 20 czerwca 2007 r. zmieniono art. 93 ust. 7 ustawy, zgodnie z którym przepisów ust. 1–3 nie stosuje się, jeżeli stwierdzone zostanie, że naruszenie przepisów nastąpiło wskutek zdarzeń lub okoliczności, których podmiot wykonujący przewozy nie mógł przewidzieć. W takiej sytuacji, właściwy ze względu na miejsce przeprowadzanej kontroli organ wydaje decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Przepis ust. 5 stosuje się odpowiednio. Można zatem oczekiwać, że znowelizowane przepisy ustawy o transporcie drogowym przyczynią się do usunięcia wątpliwości w sprawach nakładania kar pieniężnych, o czym świadczy orzeczenie z dnia 6 grudnia 2007 r. sygn. akt II SA/Bk 641/07, w którym stwierdzono, że nowelizacja wprowadziła możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności za wykonywanie przewozu drogowego bez uiszczenia stosownej opłaty za przejazd.

4.5.2. *Znaczne rozbieżności w orzecznictwie na tle zagadnienia związanego ze zwrotem opłaty za wydanie karty pojazdu*. Skarżący ubiegali się o zwrot opłaty w związku ze stwierdzeniem niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny[240]. WSA w Poznaniu w kilku sprawach (np. postanowienia z dnia: 28 listopada 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 872/06, 19 grudnia 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 197/07, 13 grudnia 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 454/07, 12 grudnia 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 135/07) postanowił zawiesić postępowanie do czasu rozstrzygnięcia przez NSA zagadnienia prawnego w sprawie I OSK 52/07: „Czy w sprawie o zwrot części opłaty za kartę pojazdu pobranej na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu dopuszczalna jest droga administracyjna, a w konsekwencji skarga do sądu administracyjnego".

Natomiast w wyroku z dnia 19 września 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 815/06 orzeczono, że decyzje administracyjne organów obu instancji zostały wydane bez podstawy prawnej, albowiem rozstrzygnęły sprawę wykraczającą poza sferę stosunków administracyjnych

[240] Zagadnienie to omówiono w pkt VI.

a dotyczącą sfery stosunków cywilnoprawnych. Takie decyzje są nieważne z mocy z mocy art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Sąd wskazał, że wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji zapadłych w postępowaniu wznowieniowym sprawia, że postępowanie powinno zostać umorzone jako bezprzedmiotowe.

4.5.3. Rozbieżność w orzecznictwie powstała na tle stosowania art. 92 ust. 1 pkt 6 ustawy o transporcie drogowym. Ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw wprowadzono nowe brzmienie art. 92 ust. 1 przez dodanie w enumeracji pozytywnej pkt 8 „lub przepisów wspólnotowych dotyczących przewozów drogowych". Wątpliwości dotyczyły możliwości nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 92 ust. 1 pkt 6 ustawy o transporcie drogowym w związku z naruszeniem rozporządzeń Rady (EWG), podczas gdy przepis ustawy uzasadniał jedynie nakładanie kar pieniężnych za naruszenie „wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych".

W wyroku z dnia 30 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 234/06 stwierdzono, że wymierzenie kary pieniężnej nie uzasadnia powoływanie się na przepisy rozporządzeń Rady (EWG) z dnia 20 grudnia 1985 r. nr 3821/85, ponieważ rozporządzenie to wprawdzie formułuje określone obowiązki, lecz nie przewiduje sankcji za ich naruszenie. W stanie prawnym obowiązującym w dniu zdarzenia (21 lipca 2004 r.) naruszenie wymogów określonych w rozporządzeniu Rady (EWG) nie rodziło odpowiedzialności, gdyż tak w przepisach prawa wspólnotowego, jak i w przepisach prawa krajowego nie było odpowiednich regulacji w tym zakresie.

Z kolei w wyrokach z dnia: 27 września 2006 r. sygn. akt I OSK 1261/05 5 października 2006 r. sygn. akt I OSK 1319/05 NSA nie kwestionując wprawdzie zasady bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego, stwierdził, że samo naruszenie określonych przepisów, jeżeli brak jest uregulowań je sankcjonujących, nie rodzi skutków prawnych. Zaznaczył, że art. 92 ust. 1 pkt 6 ustawy o transporcie drogowym mówi o umowie międzynarodowej, natomiast obowiązki wynikają z rozporządzenia wspólnotowego.

W wyroku z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 627/06 NSA wyraził odmienny pogląd i podkreślił, że zasada bezpośredniego stosowania wspólnotowego prawa pochodnego w Polsce wynika nie tylko z art. 91 ust. 3 Konstytucji, ale również z art. 249 akapit 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zgodnie z którym rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże we wszystkich elementach i jest stosowane bezpośrednio w każdym państwie członkowskim. Ponadto Sąd orzekł, że w prawie polskim w ustawie o transporcie drogowym, znajdują się uregulowania w zakresie nałożenia kar za naruszenie tych obowiązków, a zatem jej przepisy mają zastosowanie w tego typu sprawach. Podobny pogląd NSA zawarł również w następujących w wyrokach z dnia: 27 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 570/06, 13 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 652/06, 27 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 697/06.

Ostatnio cytowane orzeczenia wyznaczyły linię orzeczniczą w tej kwestii i w chwili obecnej omawiana rozbieżność nie występuje.

4.6. Sprawy dotyczące obywatelstwa polskiego

W roku 2007 dostrzeżono rozbieżności w orzecznictwie WSA w Warszawie. Problem dotyczył interpretacji postanowień ustawy z dnia z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim i uchwały Rady Państwa nr 5/58 z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na pobyt stały do Państwa Iz-

rael. Według poglądu, który jest reprezentowany m. in. w orzeczeniach z dnia 24 stycznia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 2203/06, z dnia 24 stycznia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 2241/06 oraz z dnia 16 stycznia IV SA/Wa 2242/06, uchwała Rady Państwa nr 5/58 była *sui generis* generalnym aktem stosowania prawa, który stanowił generalne pod względem podmiotowym, zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego przez osoby, które opuszczały Polskę, w celu wyjazdu na stałe do Izraela. Osoba składająca wniosek o zezwolenie na zmianę obywatelstwa nie mogła mieć wątpliwości, że skoro dokument podróży uprawniał do jednokrotnego przekroczenia granicy, opuszczenie Polski po złożeniu wniosku będzie równoznaczne ze zmianą obywatelstwa. Bez znaczenia z perspektywy tejże osoby musiało być, czy zezwolenie na zmianę obywatelstwa zostało wyrażone aktem indywidualnym czy też generalnym. Odmienne stanowisko zawarto w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 stycznia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 2260/06. Przepisy ustawy z 1951 r. stwierdzały, że Rada Państwa orzeka o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa i że zezwolenie następuje na wniosek złożony na skutek podania. Samo oświadczenie strony nie było wystarczającą przesłanką do utraty obywatelstwa. Niezbędna była zgoda (zezwolenie) właściwego organu. Zezwolenie na zmianę obywatelstwa winno mieć charakter indywidualny, jednostkowy i skierowany do określonego adresata[241]. To drugie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie NSA m.in. w wyrokach z dnia 13 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 1064/06 oraz z dnia 13 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 1065/06.

W sprawach z zakresu stosunków pracy w roku 2007 zauważono różnicę w interpretacji § 5 rozporządzania z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy. Według poglądu wyrażonego w wyroku z dnia 10 maja 2007 r. sygn. akt II SA/Go 199/07, § 5 ww. rozporządzania nie daje prawa nauczycielom przedszkolnym do uzyskania dodatku funkcyjnego za pełnienie funkcji wychowawcy klasy. W przedszkolach nauczyciel wykonuje pracę wychowawczo-dydaktyczną i opiekuńczą w ramach poszczególnych oddziałów. Charakter wykonywanych przez nauczyciela przedszkolnego czynności wskazuje na to, że czynności te stanowią całość nierozdzielną i sprowadzają się do czynności wychowawczo-dydaktycznych i opiekuńczych. Nie można twierdzić, że nauczyciel przedszkola poza tymi czynnościami wykonuje dodatkowo czynności wychowawcy oddziału przedszkola. NSA w wyroku z dnia 12 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1235/07, uznał natomiast, że literalna wykładnia § 5 ww. rozporządzenia nie uprawnia do wyłączenia z kręgu adresatów tej normy nauczycieli w przedszkolach, którym powierzono sprawowanie funkcji wychowawcy. Treścią stosunku pracy każdego nauczyciela przedszkola, co do zasady i istoty, jest opieka oraz wychowanie każdego ucznia oddziału przedszkolnego Z brzmienia tych przepisów można zatem wysnuć wniosek, że dodatek funkcyjny może być przyznany nie tylko wychowawcy klasy, lecz również wychowawcy oddziału, ponieważ nauczyciele w przedszkolach pełnią jednocześnie funkcję wychowawcy.

Rozbieżność, jaką zauważono w sprawach z zakresu zatrudnienia, dotyczyła różnicy w interpretacji przepisów art. 71 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrud-

[241] Por. wyrok SN z dnia 17 września 2001 r. sygn. akt III RN 56/01.

nienia i instytucjach rynku pracy. W wyroku z dnia 4 października 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 125/07 stwierdzono, że pełnienie przez poborowych służby w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych nie jest pełnieniem zasadniczej służby wojskowej. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „jest równoznaczne" oznacza jedynie, że skarżący wypełnił obowiązek służby wojskowej. Równoznaczne traktowanie służb, o których mowa wyżej, zostało poczynione wyłącznie na potrzeby ustawy o powszechnym obowiązku obrony i nie odnosi się do unormowań zawartych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Z uwagi na prawo do zasiłku – które przysługuje bezrobotnym zatrudnionym po odbyciu zasadniczej służby wojskowej – nie przysługuje tym osobom, które pełniły służbę w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych. WSA w Kielcach w wyroku z dnia 20 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/Ke 138/07 oraz WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 25 kwietnia 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 620/06 przyjęły odmienne stanowisko. Uznano, że skoro równoznaczne ze spełnieniem obowiązku zasadniczej służby wojskowej jest pełnienie przez poborowych służby w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych, to oznacza to, że takiemu poborowemu przysługują takie uprawnienia jak osobie, która odbyła zasadniczą służbę wojskową w formacjach Sił Zbrojnych.

Zanotowano też rozbieżność w ocenie prawnej dotyczącej spraw z zakresu powszechnego obowiązku obrony kraju. W wyroku z dnia 1 lutego 2007 r. sygn. akt III SA/Kr 1252/06 uznano kartę powołania, wydawaną na mocy art. 60 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku Rzeczypospolitej, za decyzję organu I instancji, a wniosek o odroczenie zasadniczej służby wojskowej – za odwołanie od karty powołania. NSA, w wyroku z dnia 3 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OSK 803/07, wyraził odmienny pogląd. Karta powołania nie mogła być uznana za decyzję organu I instancji w sprawie udzielenia odroczenia zasadniczej służby wojskowej w rozumieniu przepisów art. 42 ww. ustawy, a wniosek poborowego o odroczenie nie mógł być jednocześnie odwołaniem od decyzji, której w tym wypadku faktycznie nie wydano.

4.7. Roczne wynagrodzenie organu wykonawczego samorządu terytorialnego

Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych powstały na tle interpretacji przepisów odnoszących się do podmiotu uprawnionego do ustalenia wynagrodzenia rocznego tzw. trzynastki oraz nagrody jubileuszowej dla organów wykonawczych samorządu terytorialnego. W sprawie o sygn. III SA/Lu 93/07 uznano, że rada gminy miała prawo do upoważnienia Przewodniczącego do ustalenia trzynastki oraz nagrody jubileuszowej, uznając ustalenie za czynność techniczną. Natomiast w sprawie o sygn. akt III SA/Lu 75/07 uznano, że art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych stanowi, iż prawo do ustalania wynagrodzenia należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W sprawie o sygn. akt II OSK 1286/07 NSA przesądził, ze prawo do przyznania wynagrodzenia rocznego oraz nagrody jubileuszowej dla organów wykonawczych samorządu terytorialnego należy do kompetencji rady. Można mieć nadzieję, że wyrok ten wpłynie pozytywnie na wyeliminowanie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

4.8. Rozbieżności procesowe

4.8.1. Znaczna liczba wniosków o wstrzymanie wykonania zaskarżonych aktów dotyczyła rozstrzygnięć, których wykonanie wiązało się z obowiązkiem uiszczenia przez stronę kwot pieniężnych, np. kary grzywny, opłat lub też z zaprzestaniem prowadzenia działalności przynoszącej dochody. Dominuje stanowisko, zgodnie z którym grożący stronie znaczny ciężar finansowy związany z wykonaniem zaskarżonego aktu uzasadnia wstrzymanie jego wykonania. Wyrazem takiego poglądu jest np. orzeczenie wydane w postanowieniu z dnia 21 sierpnia 2007 r. sygn. akt II SA/Bk 467/07, w którym wstrzymano wykonanie postanowienia w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej z tytułu wykonywania przewozu po drogach krajowych bez uiszczenia należnej z tego tytułu opłaty. Przeciwny pogląd zaprezentowany został w postanowieniu z dnia 4 grudnia 2007 r. sygn. akt II SA/Bk 637/07, w którym wskazując na orzecznictwo NSA (postanowienie z dnia 17 października 2007 r. sygn. akt I OZ 786/07) stwierdzono, że co do zasady, zobowiązania pieniężne są przywracane, a organ je wymierzający powinien liczyć się z koniecznością jego zwrotu w sytuacji uchylenia zaskarżonej decyzji. Nie istnieją zatem podstawy do wstrzymania wykonania decyzji nakładającej na stronę wymierny ciężar finansowy.

W sytuacji wystąpienia tego typu rozbieżności w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych trudno jest zinterpretować generalną zasadę przesądzającą o kierunku orzekania w przedmiocie wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu. Wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu powinien być rozstrzygany indywidualnie na podstawie konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej.

4.8.2. Kolejna wątpliwość interpretacyjna powstała na tle stosowania art. 232 § 1 p.p.s.a. Zgodnie z pkt 1 lit. a/ ww. art. 232 § 1 zwrot całej kwoty wpisu od pisma procesowego cofniętego lub odrzuconego następuje w zależności od ustalenia, czy odrzucenie nastąpiło przed czy po wysłaniu odpisu skargi. W przypadku odrzucenia skargi z przyczyn formalnych lub umorzenia postępowania na skutek cofnięcia skargi składy orzekające WSA w Białymstoku, co do zasady, zwracały wpis w całości podając za podstawę prawną takiego rozstrzygnięcia przepis art. 232 § 1 pkt 1 lit. a/ p.p.s.a. (por. postanowienie z dnia 20 września 2007 r. sygn. akt II SA/Bk 588/07).

Natomiast w sprawie sygn. akt II SA/Bk 255/07, w której postanowieniem z dnia 14 kwietnia 2007 r. umorzono postępowanie na podstawie art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. zaprezentowano stanowisko, że skarżącemu należy się zwrot połowy wpisu sądowego na podstawie art. 232 § 1 pkt 2 p.p.s.a., albowiem cofnięcie skargi nastąpiło przed rozpoczęciem posiedzenia jawnego, na które sprawa została skierowana.

4.8.3. Pojawiające się rozbieżności w orzecznictwie co do prawa pomocy, w szczególności do doręczenia wniosku wszystkim stronom postępowania, zostanie wyeliminowane wskutek nowelizacji p.p.s.a., której projekt złożono do Sejmu RP.

IV. Zagadnienia procesowe

Przepisy proceduralne zawarte zostały w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zawiera ona regulacje normujące postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz

w innych sprawach, do których te przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (art. 1). Ponad cztery lata stosowania tej ustawy pozwala na ocenę przyjętych rozwiązań. Przepisy p.p.s.a., szczególnie budzące wątpliwości interpretacyjne, były przedmiotem badań Trybunału Konstytucyjnego, uchwał NSA, odnoszono się do nich w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. Do niektórych przepisów odniesiono się incydentalnie, natomiast niektóre zagadnienia, szczególnie wywołujące rozbieżności w stosowaniu przepisów p.p.s.a. doczekały się bogatego orzecznictwa.

Dodać należy, że ustawa ta była kilkakrotnie nowelizowania. Aktualnie w Sejmie jest projekt ustawy zmieniającej ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Projekt przewiduje wprowadzenie powoływania prezesów sądów wojewódzkich i wiceprezesa NSA na pięcioletnie kadencje, a odwołanie ich przed upływem kadencji będzie mogło nastąpić wyłącznie w oparciu o określone w ustawie przesłanki. Propozycja zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest nieco szersza i wynika głównie z potrzeby dostosowania tych przepisów do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, prawa wspólnotowego, a także doprecyzowania przepisów, który powodowały rozbieżności w orzecznictwie. Chodzi tu głównie o doręczanie pism procesowych oraz uznania z urzędu pełnomocnictwa adwokata, radcy prawnego lub doradcy podatkowego ustanowionych w ramach prawa pomocy. Ponadto zaproponowano odstąpienie od obowiązku doręczania wniosku o przyznanie pomocy pozostałym stronom postępowania, wniosek taki bowiem zawiera dane wrażliwe, zwłaszcza o sytuacji materialnej i życiowej wnioskodawcy. Projekt przewiduje także wprowadzenie, na wzór obowiązującego w sprawach cywilnych od trzech lat, wniosku o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Wypowiedzi orzecznicze sądów administracyjnych odnoszą się do rozumienia przepisów p.p.s.a., jak również do zastosowania tych przepisów w związku z konkretnym stanem faktycznym lub prawnym.

1. Kognicja sądów administracyjnych

W sprawie o sygn. akt. II GSK 404/06 rozważano, czy ogłoszenie przetargu lub udostępnienie procedury przetargowej są czynnościami w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. NSA stwierdził, że czynność musi dotyczyć „uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa". Tymczasem z wyłonieniem danego podmiotu w drodze przetargu nie wiążą się żadne uprawnienia ani obowiązki wynikające z mocy prawa.

Zagadnienie dopuszczalności skargi na wynik kontroli dyrektora urzędu kontroli skarbowej w przedmiocie badania przestrzegania przez rezydentów i nierezydentów ograniczeń i obowiązków określonych w przepisach prawa dewizowego oraz warunków udzielonych zezwoleń dewizowych za 2001 rok było przedmiotem rozważań NSA w sprawie o sygn. akt II GSK 238/07. Zdaniem NSA akt lub czynność podlegające kontroli sądu administracyjnego, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., nie mogą mieć charakteru decyzji lub postanowienia wydanego w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym, a muszą: mieć charakter publicznoprawny, być skierowane do indywidualnego podmiotu oraz dotyczyć jego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa

– ostatnia z wymienionych wyżej przesłanek wskazuje, że musi istnieć ścisły związek między przepisem prawa, który określa uprawnienie lub obowiązek, a aktem lub czynnością, która dotyczy takiego uprawnienia lub obowiązku. Wynik kontroli może podlegać kognicji sądu administracyjnego wyłącznie wówczas, gdy z jego treści wynika nałożenie na stronę, której on dotyczy, określonych obowiązków.

W wyroku z dnia 29 maja 2007 r. sygn. akt II GSK 29/07 NSA uznał, że wystąpienie pokontrolne wojewódzkiego inspektora inspekcji handlowej nie nakłada na kontrolowanego żadnych obowiązków, które mogłyby zmienić jego sytuację prawną, a jedynie formułuje wnioski, mające doprowadzić do wyeliminowania stwierdzonych uchybień. Wystąpienie pokontrolne wskazuje, że nie jest ono skierowane na wywołanie konkretnych skutków prawnych wobec podmiotu. Spoczywający na kontrolowanym lub jednostce nadrzędnej obowiązek udzielenia odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne nie mieści się w związku z tym w pojęciu obowiązków w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., gdyż nie występuje tu wymagany związek z kwestionowanym aktem.

W postanowieniu z dnia 21 lutego 2007 r. sygn. akt II GSK 299/06, NSA wyraził pogląd, że uchwała kolegium regionalnej izby obrachunkowej, wydana na podstawie art. 11 ust. 3 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych[242] w sprawie procedury uchwalania budżetu, nie jest aktem nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. Wskazanie bowiem w uchwale organu nadzoru nieistotnego naruszenia prawa w sposobie uchwalania budżetu jest tylko wytknięciem uchybienia a nie ingerencją władczą organu nadzoru mogącą rodzić skutki, o których mowa w art. 12 ust. 1 i ust. 2 oraz w art. 12 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W postanowieniu z dnia 11 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1161/07 uznano, że czynność Prezesa Sądu Apelacyjnego ustalenia listy kandydatów na aplikantów sądowych jest czynnością w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W postanowieniu z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 243/07 podkreślono, że pismo informujące, że dany wniosek nie dotyczy informacji publicznych, nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Nie stanowi ono bowiem aktu lub czynności o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nie posiada cech indywidualnego rozstrzygnięcia w sprawie z zakresu administracji publicznej, kształtującego w sposób władczy sytuację prawną adresata w zakresie jego praw i obowiązków. Jest to w istocie pismo informacyjne, którego treścią jest kwestia dokonania kwalifikacji żądanych informacji. Czynności te nie mają zaś charakteru prawnie wiążącego. Organ nie wywiązuje się tutaj z obowiązku informacyjnego, gdyż takowego nie posiada. W postanowieniu z dnia 13 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 95/07 NSA stwierdził, że nie mieszczą się w kognicji sądu administracyjnego akty wydane przez organy prokuratury w ramach postępowania karnego. Nie oznacza to, że organy prokuratury nie są objęte ustawą o dostępie do informacji publicznej, aby jednak możliwa była wówczas właściwość sądu administracyjnego, przedmiotem skargi winien być nie wydany w ramach postępowania karnego akt, lecz bezczynność prokuratury w zakresie udzielenia informacji publicznej.

[242] Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.

2. Wyłączenie sędziego

W wyroku NSA z 6 września 2007 r. sygn. akt I OSK 907/07 uznano, że udział w rozpoznaniu sprawy ze skargi na decyzję rektora dwóch sędziów, którzy są jednocześnie pracownikami naukowo-dydaktycznymi uczelni, której rektor wystąpił w sprawie niniejszej jako organ odwoławczy nie stanowi przyczyny wyłączenia sędziego z mocy ustawy wymienionej enumeratywnie w art. 18 § 1 p.p.s.a. Okoliczność ta jednak może podlegać rozważeniu, jako przyczyna wyłączenia sędziego w trybie i na zasadach, o których mowa w art. 19 p.p.s.a., jeżeli zostanie podniesiona w żądaniu sędziego lub we wniosku strony o wyłączenie sędziego. To stanowisko należy podzielić, ponieważ przepis art. 18 § 1, jako wyjątek od zasady, że sędzia posiada zdolność do rozpoznania sprawy, należącej do właściwości Sądu, w którym wykonuje swe obowiązki, nie może być interpretowany rozszerzająco.

3. Strony i uczestnicy postępowania

Kilka wypowiedzi orzeczniczych odnosiło się do uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego i uprawnień do wniesienia skargi.

W postanowieniu z dnia 9 października 2007 r. sygn. akt II FZ 357/07 NSA stanął na stanowisku, że status uczestnika postępowania (art. 33 § 2 p.p.s.a) może – w określonych sytuacjach – uzyskać nabywca spadku. Uzasadniając to stanowisko NSA stwierdził, że skoro spadkobiercy przejęli prawa spadkodawcy, to w przypadku zbycia spadku prawa te – na zasadzie sukcesji uniwersalnej – przechodzą na nabywcę spadku.

W wyroku z dnia 20 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 2019/06 NSA stwierdził, że podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi na podstawie na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a. jest ten, kto wykaże związek pomiędzy swą sytuacją prawną i normą prawa materialnego, procesowego lub ustrojowego. Taki związek daje podstawę do zainicjowania czynności sądu administracyjnego w celu merytorycznego zbadania zaskarżonego działania bądź bezczynności.

4. Pełnomocnictwo

Do zagadnienia dotyczącego prawidłowego umocowania pełnomocnika procesowego do reprezentowania strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym odniesiono się w kilku orzeczeniach.

W postanowieniu z dnia 18 stycznia 2007 r. sygn. akt I FSK 801/06 NSA odniósł się do obowiązku pełnomocnika dołączenia do akt sprawy dokumentu pełnomocnictwa przy pierwszej czynności procesowej, o którym mowa w art. 37 § 1 p.p.s.a., stanowiąc, że fakt złożenia pełnomocnictwa upoważniającego do reprezentacji strony przed sądami administracyjnymi na etapie postępowania przed organami administracji publicznej (np. celnymi) nie zwalania pełnomocnika z obowiązku dołączenia do akt sądowych oryginału takiego pełnomocnictwa lub jego uwierzytelnionego odpisu przy pierwszej czynności procesowej w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Przez użyty w art. 37 p.p.s.a zwrot „akt sprawy" należy rozumieć akta sprawy sądowoadministracyjnej, ponieważ przepisy p.p.s.a. regulują postępowanie sądowe właśnie w sprawach sądowoadministracyjnych, czyli zgod-

nie z art. 1 p.p.s.a. w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których stosuje się przepisy p.p.s.a. z mocy ustaw szczególnych.

W postanowieniu z dnia 3 lipca 2007 r. sygn. akt II FZ 144/07 wskazano, że braki pełnomocnictwa załączonego do skargi kasacyjnej w zakresie umocowania do sporządzenia tego środka zaskarżenia stanowią brak formalny pełnomocnictwa, a nie brak materialny skargi kasacyjnej i podlegają uzupełnieniu w trybie i na zasadach wynikających z art. 49 § 1 p.p.s.a. W tym samym postanowieniu znajduje się twierdzenie, że od sporządzenia skargi kasacyjnej należy rozróżnić czynność polegającą na jej wniesieniu. Z tej przyczyny niezbędne jest, by zakres pełnomocnictwa załączonego do skargi kasacyjnej obejmował umocowanie do sporządzenia skargi kasacyjnej przez uprawnionego pełnomocnika stosownie do art. 175 § 1 p.p.s.a. NSA uznał także, że okoliczność, iż zostało ono udzielone z datą późniejszą niż dokonanie czynności, do której miała uprawniać jego treść, nie stanowi o braku pełnomocnictwa. Opatrzenie pełnomocnictwa załączonego do skargi kasacyjnej późniejszą datą niż dokonanie czynności, o której mowa w jego treści, stanowi o potwierdzeniu przez stronę postępowania czynności sądowej dokonanej w jej imieniu i na jej rzecz oraz nie oznacza podlegającego uzupełnieniu braku formalnego skargi kasacyjnej. Opatrzenie pełnomocnictwa do sporządzenia skargi kasacyjnej późniejszą datą niż dokonanie czynności, o której mowa w jego treści, nie jest też uchybieniem natury materialnej uzasadniającym jej odrzucenie.

W wyroku z dnia 4 stycznia 2007 r. sygn. akt II FSK 33/06 NSA ocenił, że pełnomocnictwo upoważniające do prowadzenia we wszystkich instancjach sprawy w postępowaniu administracyjnym nie stanowi skutecznego umocowania do działania w imieniu mandanta w postępowaniu sądowadministracyjnym, gdyż są to dwa odrębne postępowania.

Z kolei w postanowieniu o sygn. akt I FZ 239/07 wskazano, że jednym z podstawowych uprawnień strony jest prawo do wypowiedzenia lub cofnięcia pełnomocnictwa. To uprawnienie przysługuje jednak stronie nie tylko w przypadku, kiedy sama wybiera profesjonalnego pełnomocnika, ale również wtedy, gdy ten pełnomocnik zostaje dla niej ustanowiony z urzędu.

5. Doręczenia (rozdział 4 p.p.s.a. art. 65–81)

NSA zwrócił uwagę na zagadnienie doręczenia pism procesowych w trybie zastępczym określonym w art. 73 p.p.s.a. W postanowieniu z 14 maja 2007 r. sygn. akt I FSK 198/07 NSA doszedł do przekonania, że w świetle art. 7 Konstytucji RP z 1997 r. oraz art. 73 p.p.s.a. niedopuszczalne jest poprawianie, czy też uzupełnianie zawiadomienia (zwrotnego potwierdzenia odbioru) *post fatum*, to jest na wniosek sądu skierowany do właściwej placówki pocztowej. Takie zachowanie niesie za sobą wysoki stopień prawdopodobieństwa nieodzwierciedlenia rzeczywistego stanu faktycznego. Sąd podkreślił, że jeżeli przesyłka doręczana w tzw. trybie zastępczym nie została prawidłowo opisana przez pracownika urzędu pocztowego, sąd powinien podjąć ponowną próbę doręczenia pisma.

W postanowieniu o sygn. akt II GZ 163/06 NSA oceniając brak winy strony w niedochowaniu terminu zajął się kwestią prawidłowości doręczania pism stronom postępowania. W sprawie tej korespondencję odebrała przebywająca w siedzibie spółki osoba będąca pracownikiem skarżącej spółki (sprzedawca). NSA podkreślił, że praktyka odbierania pism kie-

rowanych do skarżącej spółki miała charakter stały i była aprobowana przez władze spółki. Do rąk sprzedawców doręczano różne decyzje i pisma. Za każdym razem sprzedawcy kwitowali odbiór pism, posługując się pieczątką spółki. Taka praktyka i brak sprzeciwu władz spółki stanowiły wystarczający przejaw woli upoważnienia sprzedawców do odbioru pism. Zdaniem NSA, nie można na doręczyciela przerzucać obowiązku szczegółowego dociekania, czy adresat należycie zorganizował system odbierania przesyłek. Pewności obrotu prawnego sprzeciwiałoby się łatwe podważanie skuteczności doręczeń dokonywanych w zgodzie z systemem odbioru przesyłek zorganizowanym przez samego adresata, względnie znanym mu i niekwestionowanym.

Do stosunkowo rzadko występującej w orzecznictwie tematyki doręczeń zagranicznych odniósł się NSA w postanowieniu z dnia 4 czerwca 2007 r. sygn. akt II OZ 476/07 wskazując, że w przypadku, gdy osoba zamieszkała lub mająca swoją siedzibę za granicą nie ma w Polsce prawidłowo ustanowionego pełnomocnika lub przedstawiciela ustawowego, przewodniczący wydziału wzywając ją do uzupełnienia braków formalnych pisma procesowego powinien wyznaczyć jej odpowiedni termin na wykonanie tego zarządzenia w zależności od odległości miejsca jej zamieszkania od Polski, gdyż tylko w ten sposób może zostać zapewnione tej osobie konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

6. Termin

Kilka orzeczeń odnosiło się do przepisów regulujących terminy.

W sprawie o sygn. akt II GZ 133/07 NSA podzielił stanowisko WSA, że strona ponosi ryzyko ujemnych skutków niestarannego zachowania się pełnomocnika procesowego. Profesjonalny pełnomocnik ponosi zaś odpowiedzialność za zaniedbania personelu administracyjnego kancelarii, którym posługuje się przy wykonywaniu swoich czynności, a zatem nie uwalniają one strony od winy w niezachowaniu terminu.

W postanowieniu o sygn. akt II GZ 114/07 NSA zwrócił uwagę, iż stwierdzenie przez sąd uchybienia terminowi do złożenia wniosku o przywrócenie terminu powinno być poprzedzone wszechstronnym wyjaśnieniem okoliczności faktycznych. Należy przy tym uwzględnić całokształt materiałów zgromadzonych w aktach sprawy, a w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie uzupełniające. W tej sprawie NSA uchylił postanowienie WSA o odmowie przywrócenia skarżącemu terminu do złożenia skargi i orzekł o przywróceniu tego terminu w sytuacji, gdy sąd pierwszej instancji w swoich ustaleniach pominął fakt, że przesyłkę adresowaną do skarżącego odebrał jego brat, który był chory psychicznie i nie przekazał tej przesyłki skarżącemu.

Natomiast w sprawie o sygn. akt II GZ 121/07 NSA oddalając zażalenie na postanowienie WSA o odmowie przywrócenia terminu do złożenia skargi, stwierdził, że wnoszenie skargi za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi (art. 54 § 1 p.p.s.a.), oznacza, że w przypadku wniesienia skargi za pośrednictwem innego organu niż wymieniony w tym przepisie, organ ten powinien przekazać ją właściwemu organowi administracji publicznej, a o zachowaniu ustawowego terminu decyduje data nadania skargi pod adresem właściwego organu administracji publicznej.

Zagadnienie dopuszczalności wydania odrębnego postanowienia na podstawie art. 228 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, w sytuacji gdy strona wraz z wniesieniem odwołania zło-

żyła wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, a organ w wydanym postanowieniu w przedmiocie tego wniosku przyjął, że nastąpiło uchybienie terminowi do wniesienia odwołania badał NSA w sprawie o sygn. akt I GSK 1221/06 i uznał, że organ nie mógł wydać postanowienia na podstawie powołanego przepisu, gdyż ma on zastosowanie również, gdy strona nie składa wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, a organ administracyjny w trakcie badania odwołania stwierdzi, iż wniesione ono zostało z uchybieniem terminu przewidzianego dla tej czynności. Sąd wyjaśnił, że organ powinien zbadać odwołanie wnoszone przez stronę pod kątem jego dopuszczalności i terminowego wniesienia oraz spełnienia warunków określonych przepisem art. 222 Ordynacji podatkowej. W razie stwierdzenia uchybienia terminowi do wniesienia odwołania organ powinien wydać postanowienie, o którym mowa w art. 228 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, w dalszej zaś kolejności, w razie złożenia przez stronę wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, organ powinien rozpoznać ten wniosek według przepisów art. 162 i 163 § 2 Ordynacji podatkowej. Natomiast w sytuacji, gdy strona wraz z wniesieniem odwołania składa wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, a organ celny w wydanym postanowieniu w przedmiocie tego wniosku przyjmuje, że nastąpiło uchybienie terminowi do wniesienia odwołania, wyłączona zostaje możliwość wydania odrębnego postanowienia na podstawie art. 228 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, stwierdzającego to uchybienie.

Analiza postanowień wydanych w 2007 r. wskazuje trudności w stosowaniu przez wojewódzkie sądy administracyjne art. 87 § 4 p.p.s.a. W postanowieniu z dnia 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt II FZ 15/07 NSA uznał, że niedopełnienie przez stronę przy składaniu wniosku o przywrócenie terminu czynności, której terminowi uchybiono (art. 87 § 4 p.p.s.a.), nie stanowi przesłanki uzasadniającej odmowę przywrócenia terminu. Sąd dostrzegając braki wniosku w tym zakresie powinien wezwać stronę do ich uzupełniania w trybie art. 49 § 1 i § 2 p.p.s.a.

7. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności

Znaczna liczba rozstrzygnięć dotyczyła postanowień wydanych na podstawie art. 61 p.p.s.a. w zakresie wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Orzekanie w tym trybie przez sąd administracyjny następuje wyłącznie na wniosek wykazujący istnienie przesłanek określonych w art. 61 § 3 p.p.s.a., jako warunku niezbędnego do uwzględnienia wniosku. Odpis wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji powinien być doręczony wszystkim uczestnikom postępowania sądowoadministracyjnego w takim terminie, aby mogli oni zająć stanowisko w tej sprawie przed rozpoznaniem tego wniosku przez sąd. Rozpoznając wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji sąd powinien brać pod uwagę interesy prawne i stanowiska wszystkich uczestników postępowania, niebezpieczeństwo bowiem wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, o czym mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a., może zachodzić nie tylko po stronie wnoszącego skargę (wnioskodawcy), ale również po stronie innych uczestników postępowania

W postanowieniu z dnia 26 listopada 2007 r. sygn. akt II FZ 338/07 NSA ocenił, że zasada dyspozycyjności w postępowaniu sądowoadministracyjnym przejawia się przyznaniem stronom tego postępowania kompetencji między innymi do rozporządzania przysługującymi im uprawnieniami procesowymi wynikającymi z p.p.s.a. Do tych uprawnień należy

też występowanie z wnioskiem o przyznanie ochrony tymczasowej, na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. Skoro ustawa przyznaje stronie prawo do wystąpienia do sądu z wnioskiem o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności organu administracji, ograniczając jednocześnie możliwość udzielenia ochrony tymczasowej od wystąpienia choć jednej z dwóch przesłanek wymienionych w art. 61 § 3 p.p.s.a., to obowiązkiem strony jest wskazanie we wniosku okoliczności na poparcie spełnienia choć jednej z nich. Ponadto stwierdzono, że decyzja o skorzystaniu z możliwości ubiegania się o udzielenie przez sąd ochrony tymczasowej należy do strony, a jej podjęcie wiąże się z obowiązkiem uzasadnienia wniosku poprzez poparcie go twierdzeniami, tezami oraz stosownymi dokumentami na okoliczność spełnienia ustawowych przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej.

Przesłankami wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu jest niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. W postanowieniu z 15 maja 2007 r. sygn. akt I FZ 237/07 NSA stwierdził, że zajęcie w trybie egzekucji administracyjnej udziałów w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością nie świadczy jeszcze o istnieniu niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, a rodzaj obowiązku nie wywołuje stanu, który byłby nieodwracalny. Podstawowym skutkiem dla zobowiązanego jest to, że z chwilą zajęcia udziału nie może go obciążać ani zbywać zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie. Nie oznacza to jednak, aby inne uprawnienia wynikające z faktu posiadania przez zobowiązanego udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, o jakich mowa w przepisach k.s.h. dotyczących spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, np. co do prawa kontroli jej działalności, udziału w zgromadzeniu wspólników, prawa głosu, prawa do wytoczenia powództwa o uchylenie uchwały wspólników, czy też prawa do wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników sprzecznej z ustawą, były ograniczone wskutek zajęcia.

Na uwagę zasługuje postanowienie z dnia 25 września 2007 r. o sygn. akt I OZ 680/07, w którym NSA stwierdził, że zgodnie z regułą sformułowaną w art. 61 § 1 p.p.s.a., wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Unormowanie zawarte w art. 61 § 3 p.p.s.a. należy odczytywać jako odstępstwo od powyższej reguły. Wstrzymanie wykonania aktu jest możliwe tylko wtedy, gdy zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Należy również zauważyć, że wypowiedź ustawodawcy zawarta w art. 61 § 3 p.p.s.a. rozpoczyna się od uzależnienia podjęcia postępowania w sprawie wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności od złożenia wniosku przez skarżącego. Z obowiązku złożenia wniosku o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności nie można jednak, jak już wyżej wskazano, wyprowadzać tezy o pełnym obowiązywaniu zasady skargowości w postępowaniu o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności. Prawidłowość takiej wykładni art. 61 § 3 p.p.s.a. potwierdzają pozostałe człony tego artykułu, bowiem art. 61 § 4 p.p.s.a. pozwala zmienić lub uchylić w każdym czasie, w razie zmiany okoliczności, postanowienie w sprawie wstrzymania aktu lub czynności. Z tego przepisu wypływa wniosek, że sąd ma obowiązek uwzględniać z urzędu, a więc i bez wniosków strony, okoliczności decydujące o wstrzymaniu bądź odmowie wstrzymania wykonania aktu lub czynności zaskarżonych do sądu. Skoro w toku postępowania sąd ma z urzędu brać pod uwagę te okoliczności, to ten sam obowiązek ciąży na sądzie każdorazowo przy rozpoznawaniu wniosku o wstrzymanie wykonania aktu.

W postanowieniu z dnia 24 lipca 2007 r. sygn. akt I OZ 545/07 NSA uznał, że art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. nie stanowi podstawy do rozpoznania przez sąd administracyjny wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wstrzymania wykonania decyzji przez sąd, na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., jest niedopuszczalne, gdy brak jest w tym zakresie wniosku strony.

Z kolei w postanowieniu z dnia 3 lipca 2007 r. sygn. akt II FSK 469/07 NSA wskazał, że te same racje, które uzasadniały udzielenie ochrony tymczasowej w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, mogą przesądzić o wydaniu postanowienia w tym przedmiocie przez NSA. Podstawą prawną tego rozstrzygnięcia jest art. 61 § 3 w zw. z art. 193 p.p.s.a.

Z wniosku Prezesa NSA podjęto, w dniu 16 kwietnia 2007 r., uchwałę o sygn. akt I GPS 1/07, w której stwierdzono, że w postępowaniu kasacyjnym, wszczętym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego skargę, dopuszczalne jest wstrzymanie wykonania decyzji na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a.

8. Dopuszczalność samodzielnych ustaleń faktycznych (art. 106 § 3 p.p.s.a.)

W kilku wyrokach odniesiono się do interpretacji art. 106 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

W wyroku z dnia 18 września 2007 r. sygn. akt II FSK 984/07 stwierdzono, że stosownie do art. 106 § 3 i § 5 p.p.s.a. dokonywanie przez sąd administracyjny pierwszej instancji samodzielnych ustaleń faktycznych jest dopuszczalne jedynie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla przeprowadzenia sądowej kontroli zgodności z prawem zaskarżonego rozstrzygnięcia organu administracji.

Natomiast w wyroku z dnia 23 stycznia 2007 r. sygn. akt II FSK 72/06 postawiona została teza, stosownie do której ustalenia stanowiące podstawę faktyczną rozstrzygnięcia podatkowego dokonywane są wyłącznie przez organy prowadzące postępowanie podatkowe. Sąd administracyjny nie dokonuje ustaleń faktycznych w zakresie objętym sprawą podatkową. Sąd ten sprawując wymiar sprawiedliwości bada w takim wypadku, czy ustalenia faktyczne dokonane przez organy, których decyzje zostały zaskarżone, odpowiadały prawu.

W wyroku z dnia 30 stycznia 2007 r. sygn. akt II FSK 143/06 stwierdzono zaś, że sąd administracyjny nie jest uprawniony do ustalania stanu faktycznego sprawy administracyjnej, a oceniając zasadność zaskarżonego aktu administracyjnego może jedynie przeprowadzić dowód z dokumentu.

Na uwagę zasługuje także wypowiedź NSA zawarta w wyroku z dnia 18 września 2007 r. sygn. akt II FSK 1010/06, w którym NSA uznał, że merytoryczna ocena informacji zawartych w dokumencie złożonym przez stronę w postępowaniu kasacyjnym wiązałaby się z koniecznością dokonania przez NSA nowych ustaleń faktycznych rozpoznawanej sprawy. Byłoby to sprzeczne z zakresem działania tego sądu wynikającym z art. 15 § 1 i § 2 p.p.s.a. W postępowaniu wywołanym skargą kasacyjną nie jest możliwe dokonywanie przez sąd

jakichkolwiek ustaleń faktycznych. NSA w postępowaniu kasacyjnym jest uprawniony jedynie do przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia, oceniając je w granicach zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej.

9. Zawieszenie postępowania

W orzecznictwie odnoszono się do zagadnienia, czy art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. może stanowić podstawę do zawieszenia postępowania w sprawie, której podstawą prawną rozstrzygnięcia jest przepis zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przez inny sąd w trybie pytania prawnego. Zdaniem NSA, taka podstawa zawieszenia postępowania sądowego może wchodzić w rachubę jedynie wówczas, gdy sąd rozpoznający określoną sprawę dojdzie do przekonania, że mający zastosowanie w tej sprawie przepis jest, zdaniem sądu administracyjnego, niekonstytucyjny i należałoby wystąpić z pytaniem prawnym, jednakże sąd odstępuje od wystąpienia z pytaniem prawnym, ponieważ pytanie prawne dotyczące tego przepisu zostało już przedstawione Trybunałowi w innej sprawie i nie jest celowe kierowanie do Trybunału kolejnego pytania prawnego w tym samym przedmiocie. W takim tylko przypadku można mówić o zależności rozstrzygnięcia w sprawie od wyniku innego postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W wyroku z dnia 31 stycznia 2007 r. sygn. akt II FSK 178/06 NSA wskazał, że o zawieszeniu postępowania decydują przesłanki celowościowe. Stosownie do przesłanki ustalonej w art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. sąd może zawiesić postępowanie, jeżeli wynik tego postępowania zależy m.in. od innego toczącego się postępowania sądowego. Dla zawieszenia postępowania sądowego z tego powodu niezbędne jest stwierdzenie przez sąd, że orzeczenie, które zapadnie w tym drugim postępowaniu, będzie stanowić podstawę rozstrzygnięcia w zawieszonym postępowaniu sądowoadministracyjnym (tzw. zagadnienie wstępne – kwestia prejudycjalna). Zagadnienie to nie jest tożsame z kwestią, która mogła mieć charakter wstępny dla postępowania administracyjnego. Inny jest bowiem cel tych postępowań (por. art. 3 § 1 p.p.s.a.).

10. Ogłoszenie wyroku (art. 139 p.p.s.a.)

NSA orzekał również w zakresie zawiadomienia strony o odroczonej publikacji orzeczenia. W postanowieniu z dnia 18 września 2007 r., II FZ 324/07 NSA stwierdził, że niezawiadomienie skarżącego o nowym terminie odroczonej publikacji orzeczenia nie narusza art. 91 § 2 p.p.s.a. Zakreślony w art. 139 § 1 p.p.s.a termin ogłoszenia wyroku stanowi własny, odrębny sposób zawiadomienia o terminie publikacji orzeczenia. Ustawa wymaga tylko wyznaczenia tego terminu i jego ogłoszenia niezwłocznie po zamknięciu rozprawy. Jest to zawiadomienie wystarczające bez względu na to, czy strona należycie zawiadomiona o rozprawie była czy też nie była na niej obecna. Wskazano, że przyjęcie innego rozwiązania wymagałoby zawiadomienia nie tylko strony nieobecnej na rozprawie, ale również wszystkich, którzy nie byliby obecni na posiedzeniu wyznaczonym dla publikacji. Kolejny termin publikacyjny nie mógłby być zatem nigdy wyznaczony na okres krótszy niż tak wyliczony, żeby było możliwe otrzymanie zwrotnych dowodów doręczenia oraz żeby zawiadomienie było doręczone (traktując to jako wypadek pilny) co najmniej na 3 dni przed posiedzeniem wyznaczonym do publikacji.

11. Uzasadnienie wyroku

Krytycznie oceniono wyrok z 16 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 123/07, w którym skład orzekający stwierdził, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. jest oczywiście nietrafny, gdyż w żadnym razie niepełne, czy też pod innym względem wadliwe uzasadnienie nie mogło mieć wpływu na wynik sprawy. Uzasadnienie bowiem sporządza się już po wydaniu wyroku, kiedy sprawa została rozstrzygnięta i jej wynik jest znany, wadliwe uzasadnienie nie ma zatem cech uchybienia, o jakim mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. Z poglądem tym nie można się zgodzić, ponieważ jest on sprzeczny z regułami wykładni systemowej. Po pierwsze, stosownie do art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność były przedmiotem zaskarżenia. Ocena ta, która może dotyczyć zarówno samej wykładni prawa materialnego i procesowego, jak i braku wyjaśnienia w kontrolowanym postępowaniu administracyjnym istotnych okoliczności stanu faktycznego, jest zawarta właśnie w uzasadnieniu orzeczenia sądu administracyjnego (por. szerzej komentarz do art. 153). Jeśli tak, to jest rzeczą oczywistą, że ma ona pierwszoplanowe znaczenie dla końcowego załatwienia sprawy. Zatem błędne uzasadnienie orzeczenia może prowadzić do niezgodnego z prawem załatwienia sprawy. Po drugie, dostrzegł to sam ustawodawca, stwierdzając w art. 184 p.p.s.a., że skarga kasacyjna podlega oddaleniu również w przypadku, jeżeli zaskarżone orzeczenie, mimo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu. Rozumując a *contrario* należy zatem dojść do wniosku, że – co do zasady – błędne uzasadnienie powoduje, że obarczone nim orzeczenie nie odpowiada prawu. W tym też kierunku idzie zdecydowana większość orzeczeń NSA. Zauważa się przede wszystkim, że jakkolwiek czynność procesowa sporządzenia pisemnego uzasadnienia dokonywana już po rozstrzygnięciu sprawy i mająca sprawozdawczy charakter, sama przez się nie może wpływać na to rozstrzygnięcie jako na wynik sprawy, to niemniej tylko uzasadnienie spełniające określone ustawą warunki stwarza podstawę do przyjęcia, że będąca powinnością sądu administracyjnego kontrola działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem rzeczywiście miała miejsce i że prowadzone przez ten sąd postępowanie odpowiadało przepisom prawa – wyrok z 2 lutego 2006 r. sygn. akt II FSK 325/05. Można w nim przy tym znaleźć liczne przykłady wad uzasadnienia, polegające na naruszeniu art. 141 § 4 p.p.s.a., które mogą stanowić skuteczną podstawę skargi kasacyjnej. I tak w wyroku z 7 marca 2006 r. sygn. akt I OSK 990/05 stwierdzono, że takim naruszeniem może być brak uzasadnienia któregokolwiek z rozstrzygnięć sądu, jak i przypadek, gdy uzasadnienie obejmuje rozstrzygnięcie, którego nie ma w sentencji orzeczenia. Z kolei w wyroku z 14 marca 2006 r. sygn. akt I OSK 1032/05 za taką wadę uzasadnienia uznano naruszenie obowiązku wskazania przyczyn, z powodu których sąd odmówił wiarygodności i mocy dowodowej dowodom, w oparciu o które organy administracji przyjęły okoliczności, stanowiące podstawę faktyczną zaskarżonych decyzji.

12. Podstawy skargi kasacyjnej

Zagadnienia dotyczące wykładni i stosowania przepisów art. 174, art. 176, art. 183 § 1 i art. 184 p.p.s.a. w zakresie dotyczącym podstaw kasacyjnych były przedmiotem rozważań NSA. Istotne znaczenie dla stosowania tych przepisów miał wyrok Trybunału Konstytucyjne-

go z dnia 20 września 2006 r. sygn. akt SK 63/05, w którym TK orzekł, że przepisy określające podstawy skargi kasacyjnej nie naruszają Konstytucji. Zdaniem TK, regulacja zawarta w tych przepisach nie ustanawia żadnych podmiotowych ani przedmiotowych ograniczeń prawa do wnoszenia skargi kasacyjnej, przez co spełnia podnoszony w orzecznictwie Trybunału wymóg dostępności środka zaskarżenia. Kwestionowane przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie naruszają prawa do sądu także dlatego, że nie ograniczają możliwości uruchomienia postępowania drugoinstancyjnego, zapewniają właściwy jego kształt, chroniący przed arbitralnością orzekania i nierównym traktowaniem, a także nie zamykają drogi do uzyskania wyroku sądu drugiej instancji. Interpretacja przepisów określających podstawy skargi kasacyjnej winna być dokonywana w zgodzie z Konstytucją, jako możliwość skorzystania z prawa do sądu w postępowaniu dwuinstancyjnym.

Szereg wypowiedzi orzeczniczych odnosiło się do prawidłowej konstrukcji podstaw kasacyjnych. W tym względzie szczególną uwagę poświęcono podstawie określonej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., czyli kwalifikowanemu naruszeniu przepisów postępowania. W wyroku z dnia 7 września 2007 r. sygn. akt I FSK 1204/06 NSA stwierdził, że aby skutecznie postawić w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia przepisów postępowania przez organ, należy go powiązać z odpowiednimi przepisami regulującymi postępowanie przed sądem administracyjnym pierwszej instancji. Samo przytoczenie przepisów Ordynacji podatkowej jest niewystarczające. Należy je powiązać z zarzutami naruszenia przez sąd pierwszej instancji przepisów art. 145 lub art. 141 § 4 p.p.s.a. W innych orzeczeniach NSA ponownie przypominał o obowiązku bardzo precyzyjnego konstruowania zgłaszanych podstaw kasacyjnych. W wyroku z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt I FSK 95/06, zarzucając sądowi naruszenie prawa procesowego wywiedziono, że należy nie tylko wskazać jakiego przepisu (przepisów) regulującego postępowanie sądowoadministracyjne to dotyczy, ale także wykazać wpływ takiego naruszenia na treść wyroku. Natomiast w wyroku z dnia 31 stycznia 2007 r. sygn. akt I FSK 415/06 wskazano, że NSA nie jest kolejną instancją administracyjną i adresowanie do niego żądań przeprowadzenia bezpośredniej oceny działania organów administracji publicznej musi zostać uznane za chybione. W dowodzeniu swych racji nie może strony zastąpić sąd kasacyjny, w szczególności sąd ten nie może w drodze wnioskowania uzupełniać braków skargi kasacyjnej.

Mimo znacznej poprawy w sposobie formułowania skarg kasacyjnych, nadal zdarzają się błędy w zakresie ich wymogów materialnych, podstaw i zarzutów (art. 174 pkt 1 i pkt 2, art. 176 p.p.s.a.), które uniemożliwiają NSA merytoryczne rozpoznanie tego środka zaskarżenia (por. np. wyrok z dnia 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt II FSK 577/06, czy wyrok z dnia 31 stycznia 2007 r. sygn. akt II FSK 178/06). W wyroku z dnia 15 czerwca 2007 r. sygn. akt II FSK 781/06 NSA stwierdził, że ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawiera przepisu pozwalającego na rektyfikację wadliwie sformułowanych podstaw skargi kasacyjnej w kolejnym (po uchyleniu orzeczenia) postępowaniu kasacyjnym. W tym samym orzeczeniu znalazło się twierdzenie, że od wyroku uzupełniającego wyrok (ale nie od postanowienia odmawiającego uzupełnienia) przysługuje skarga kasacyjna na takich samych zasadach, jak od wyroku „uzupełnionego" (art. 173 § 1 p.p.s.a.). Nie dotyczy to sytuacji, gdy przedmiotem zaskarżenia jest wyłącznie zwrot kosztów postępowania. Wówczas, stosownie do art. 194 § 1 pkt 9 p.p.s.a., na postanowienie w tej materii służy zażalenie.

Wskazać należy także na uchwałę z dnia 29 października 2007 r. sygn. akt II FPS 1/07, w której przesądzono, że Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu na rozprawie skargi kasacyjnej od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego odrzucającego skargę, wydaje orzeczenie w formie postanowienia (art. 184 albo 185 § 1 p.p.s.a. – w związku z art. 160 tej ustawy).

13. Zażalenie

W postanowieniu z dnia 3 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OZ 268/07 przyjęto, że postanowienie NSA wydane na skutek rozpoznania wniesionego zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji kończy postępowanie w sprawie zażalenia i nie podlega zmianie w trybie art. 165 p.p.s.a.

Artykuł 194 p.p.s.a., a dokładnie § 1 pkt 3 tego artykułu, stał się przedmiotem analizy NSA, który w wyroku z dnia 5 lipca 2007 r. sygn. akt I FSK 1010/06 orzekł, że z treści tego przepisu można a contrario wyprowadzić wniosek, że na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania i o podjęciu zawieszonego postępowania nie przysługuje zażalenie. Pogląd ten (odnośnie do odmowy zawieszenia postępowania) został potwierdzony w postanowieniu z 15 listopada 2007 r. sygn. akt I FZ 447/07.

14. Koszty postępowania

14.1. Zwrot kosztów postępowania

W sprawie o sygn. akt II GSK 12/07 NSA wyraził pogląd, że skarżącemu nie przysługuje zwrot kosztów postępowania kasacyjnego w przypadku uwzględnienia skargi kasacyjnej na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi. Według NSA art. 203 i 204 p.p.s.a. wiążą zwrot kosztów postępowania kasacyjnego z zaskarżeniem wyroku, a to, kto jest obowiązany do zwrotu kosztów, zależy od treści wyroku sądu pierwszej instancji (oddalającego lub uwzględniającego skargę). Przepisy te nie mogą więc mieć zastosowanie do kosztów postępowania kasacyjnego w przypadku zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu skargi. Nie oznacza to, że skarżący nie może uzyskać zwrotu kosztów, jakie poniósł w związku z wniesieniem skargi kasacyjnej od postanowienia sądu pierwszej instancji odrzucającego skargę. Zwrot tych kosztów jednak może wchodzić w rachubę tylko wówczas, gdy w wyniku ponownego rozpoznania sprawy (po uchyleniu postanowienia odrzucającego skargę) sąd uwzględni skargę, a więc skarżącemu będzie przysługiwał zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw od organu, na podstawie art. 200 p.p.s.a., oraz w razie umorzenia postępowania z przyczyny określonej w art. 54 § 3, na podstawie art. 201 p.p.s.a. Do niezbędnych kosztów postępowania poniesionych przez skarżącego, których zwrot przysługuje skarżącemu od organu, w tych przypadkach należy zaliczyć także poniesione przez skarżącego koszty związane z wniesieniem skargi kasacyjnej od postanowienia sądu pierwszej instancji odrzucającego skargę, która została uwzględniona.

Z kolei w sprawie o sygn. akt II GSK 118/07 NSA oddalił wniosek skarżącego o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, podając w uzasadnieniu, że w wyniku złożenia

skargi kasacyjnej przez organ administracji NSA uchylił wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę, a zatem na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a. koszty postępowania kasacyjnego przysługują wyłącznie temu organowi.

W sprawie o sygn. akt I GZ 227/07 NSA uchylając orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie kosztów postępowania uznał za niedopuszczalne zasądzenie przez ten sąd kosztów postępowania według zasad dotyczących zwrotu kosztów postępowania prowadzonego przez stronę osobiście (art. 205 § 1 p.p.s.a.), w sytuacji gdy strona była reprezentowana przez adwokata i w konsekwencji orzekł o zwrocie kosztów postępowania na podstawie art. 205 § 2 p.p.s.a.

Postanowieniem o sygn. akt II GSK 171/07 NSA odstąpił od zasądzenia na rzecz organu administracji zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości, uznając, że w sprawie zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności, o jakich mowa w art. 207 § 2 p.p.s.a. Za takie okoliczności NSA uznał trudną sytuację materialną skarżącej, która z tego powodu została częściowo zwolniona od kosztów sądowych oraz nakład pracy pełnomocnika organu ograniczony jedynie do sporządzenia odpowiedzi na skargę kasacyjną.

14.2. Uiszczanie wpisu

Skarżący wskazywali, że w związku z § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi[243] nakazującym wskazanie sygnatury akt sądowych przy uiszczaniu wpisu, nawet przy wnoszeniu skargi przez adwokata lub radcę prawnego podlegającej wpisowi stałemu, strona skarżąca powinna być wzywana do uiszczania wpisu, w przeciwnym bowiem razie nie byłaby w stanie wypełnić obowiązku uregulowanego w § 5 ust. 1 rozporządzenia. Kwestię tę poruszył NSA w postanowieniu z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 50/07, w którym wskazał, że nie ma znaczenia okoliczność, czy wpis jest uiszczany przed, czy po nadaniu sprawie sygnatury akt. NSA uznał, że z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2006 r. sygn. akt SK 11/05, w części dotyczącej wymogu wskazania sygnatury akt sądowych przy dokonywaniu wpisu § 5 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. powinien być rozumiany adekwatnie do obowiązującego stanu prawnego. Wymóg ten miał i ma nadal charakter instrukcyjny, a w obecnym stanie prawnym uiszczenie wpisu następuje równocześnie ze złożeniem skargi, a zatem przed nadaniem sprawie sygnatury akt sądowych.

Do powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego nawiązał NSA w postanowieniu z dnia 29 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 851/07, wskazując, że orzeczenie to wywołuje skutki *ex nunc*, nie obejmując tym samym przypadków, które zaistniały przed jego wejściem w życie.

W postanowieniu z dnia 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt II GZ 68/07 NSA stwierdził, że stosownie do wymogu wynikającego z treści art. 221 p.p.s.a. radca prawny, będący stroną postępowania, składający we własnym imieniu skargę kasacyjną podlegającą opłacie stałej, ma obowiązek jej uiszczenia bez wezwania ze strony sądu.

[243] Dz. U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.

W postanowieniu z dnia 26 września 2007 r. sygn. akt I OSK 1315/07 NSA wyraził pogląd, że przepisy regulujące wysokość wpisu stałego muszą być jednoznaczne ze względu na sankcję, (art. 221 p.p.s.a.), jaką pociąga za sobą nieuiszczenie wpisu w należytej wysokości przez adwokata lub radcę prawnego. Z tego też względu rozszerzająca ich interpretacja jest niedopuszczalna. Stwierdził ponadto, że niedopuszczalne jest, aby adwokat lub radca prawny uiszczając wpis stały, w braku jednoznacznej regulacji prawnej, zmuszony był do ustalania ich znaczenia na drodze żmudnej wykładni oraz ryzykował odrzuceniem skargi tylko dlatego, że sąd administracyjny w procesie wykładni doszedł do innych wniosków.

W postanowieniu z dnia 17 czerwca 2007 r. sygn. akt II GSK 104/07 NSA wyraził pogląd, że do zachowania terminu do uiszczenia wpisu sądowego przelewem decyduje data przyjęcia polecenia przelewu przez bank, pod warunkiem, że przelew ten w dniu jego przyjęcia lub w terminie do uiszczenia opłaty miał pokrycie na rachunku zleceniodawcy. Zdaniem NSA art. 219 § 2 p.p.s.a. przewiduje dwa sposoby uiszczania opłaty sądowej, tj. bezpośrednio gotówką w kasie właściwego sądu administracyjnego bądź na rachunek bankowy właściwego sądu. Wobec braku w ustawie przepisów rozstrzygających, jaki dzień należy uznać za dzień uiszczenia opłaty sądowej, w przypadku obrotu bezgotówkowego należy uznać, że jest to dzień dyspozycji wykonania przelewu.

W sytuacji, gdy skarga została odrzucona z powodu nieuiszczenia wpisu, a następnie przyznano skarżącej prawo pomocy w zakresie całkowitym, należy uznać, że zaskarżone postanowienie o odrzuceniu skargi, przy braku pouczenia o możliwości ubiegania się o przyznanie prawa pomocy, było wadliwe. Sąd administracyjny powinien udzielać stronom występującym w sprawie bez adwokata lub radcy prawnego potrzebnych wskazówek co do czynności procesowych oraz pouczać o skutkach prawnych tych czynności i skutkach zaniedbań, stosownie do przepisu art. 6 p.p.s.a. „Potrzebną wskazówką", w rozumieniu tego przepisu, jest taka, bez której strona byłaby pozbawiona wpływu na toczące się postępowanie i nie mogła realizować swoich uprawnień. Do takich wskazówek należy w szczególności informacja o możliwości wystąpienia do sądu z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy, zwłaszcza gdy ze skargi wynika, że strona jest niezaradna. NSA uznał nieudzielanie wskazówki dotyczącej możliwości ubiegania się o przyznanie prawa pomocy za naruszenie powołanego art. 6 (postanowienie z dnia 16 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 639/07).

W kilku postanowieniach NSA, w odpowiedzi na zarzuty organizacji społecznych wzywanych do uiszczenia opłat sądowych, za bezpodstawny uznawał podniesiony w zażaleniu zarzut naruszenia art. 9 Konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r.[244]

14.3. Wpis stały i stosunkowy

Na tle przepisu art. 231 p.p.s.a., NSA w sprawie o sygn. akt II GSK 3/07 wyraził pogląd, że nie wszystkie sprawy, które mogą w jakimś stopniu dotyczyć należności pieniężnych, podlegają wpisowi stosunkowemu. Trudno bowiem ustalić wysokość przedmiotu sporu w sprawie, w której decyzja nie dotyczy bezpośrednio należności pieniężnych. Dla spraw

[244] O dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706). Zagadnienie to zostało obszernie omówione w części drugiej pkt V ppkt 8 *Informacji*.

tego typu, które odnoszą się w pewnym sensie do należności pieniężnych, ale ich bezpośrednio nie kreują, prawodawca przewidział wpis stały.

Do zagadnienia wpisu sądowego odniesiono się w postanowieniu z dnia 14 maja 2007 r. sygn. I FSK 168/07, gdzie NSA zajął się problemem „należności pieniężnej" jako przedmiotu zaskarżonej decyzji determinującego charakter wpisu sądowego. W tym postanowieniu NSA orzekł, że kasacyjna decyzja organu odwoławczego, wydana w trybie art. 233 § 2 Ordynacji podatkowej, nie jest aktem prawnym, który kreuje bądź stwierdza istnienie określonej należności pieniężnej. Taka decyzja, zgodnie z powołanym przepisem, uchyla w całości decyzję organu pierwszej instancji i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ. Powodem jej wydania jest konieczność uzupełnienia postępowania wyjaśniającego w sprawie (w całości lub w znacznej części), w celu rozstrzygnięcia sprawy. Akt ten ma procesowy (kasacyjny) charakter i nie kształtuje bezpośrednio zobowiązań materialnoprawnych podatnika. W tego rodzaju decyzji nie ustala się ani nie stwierdza istnienia po stronie podatnika skonkretyzowanego zobowiązania do zapłaty należności pieniężnej. W takim zaś wypadku, zgodnie z art. 231 zd. drugie p.p.s.a., powinien zostać pobrany wpis stały (w wysokości określonej w § 2 ust. 3 pkt 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Podobne wywody można odnaleźć w postanowieniu z dnia 10 grudnia 2007 r. sygn. akt I FZ 498/07, gdzie skonstatowano, że wpis stosunkowy powinien zostać pobrany od skargi na akt, który w sposób bezpośredni wiąże się z należnością pieniężną. Bezpośredni związek między należnością pieniężną a obejmującym ją aktem zachodzi wtedy, gdy w danym akcie organ konkretyzuje (z reguł określa wysokość) tę należność. Obowiązek zapłaty określonej kwoty pieniężnej musi wynikać z danego aktu. NSA uznał, że w przypadku zaskarżenia decyzji o zwolnieniu albo odmowie zwolnienia z obowiązku udzielenia zabezpieczenia akcyzowego, o którym mowa w art. 43 ustawy o podatku akcyzowym, pobrać wpis stały w kwocie 500 zł zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 12 rozporządzenia.

Z kolei w sprawie o sygn. akt II GSK 392/06 NSA odnosząc się do wysokości wpisu stwierdził, że przedmiotem rozstrzygnięcia zaskarżonej decyzji nie była należność pieniężna, lecz odrzucenie wniosku skarżącego o dofinansowanie realizacji projektu. Jako podstawę odrzucenia wniosku wskazano przyczyny natury formalnej, a mianowicie nieuzupełnienie braków formalnych wniosku oraz upływ terminu do podpisania umowy o dofinansowanie. Oznacza to, że decyzja o odrzuceniu wniosku ma wyłącznie charakter procesowy, a jej przedmiotem nie jest należność pieniężna. Poza tym z samego jedynie określenia decyzji jako „decyzji o przyznaniu wsparcia" nie można wnioskować, że z tego tytułu strona posiada roszczenie o wydanie jej kwoty dotacji.

W sprawie o sygn. akt II GSK 142/07 NSA wyraził pogląd, że o tym, czy pobiera się wpis stosunkowy, decydujące znaczenie ma ustalenie, czy wydana przez organ decyzja stanowi tytuł prawny, uprawniający stronę do wystąpienia względem organu z roszczeniem o przekazanie należnej sumy. Tak było w przedmiotowej sprawie, skoro organ określając wysokość przyznanej płatności uwzględnił konieczność odliczenia od niej kwoty obliczonej jako sankcji za zawyżenie ilości gruntów zgłoszonych do dopłat.

Natomiast w postanowieniu o sygn. akt I GZ 14/07 NSA uznał za prawidłowe stanowisko WSA o odrzuceniu skargi kasacyjnej z powodu nieuiszczenia wpisu stałego, w sytuacji

gdy strona zaskarżyła do sądu pierwszej instancji postanowienie, w którym organ uznał za niedopuszczalne złożenie środka odwoławczego od aktu odmawiającego zmiany decyzji określającej dług celny. Przedmiotem postępowania administracyjnego nie była bowiem należność pieniężna, jak podnoszono w skardze kasacyjnej, lecz kwestia procesowa dotycząca zmiany decyzji ostatecznej. Podobne stanowisko zajął NSA w sprawie o sygn. akt II GZ 51/07, w sytuacji, gdy skarżący zaskarżył postanowienie organu administracji o sprostowaniu oczywistej omyłki w decyzji określającej wysokość płatności bezpośrednich do gruntów rolnych.

W postanowieniu z 8 maja 2007 r. sygn. akt I FSK 457/07 NSA zajął się kwestią obliczania wpisu od skargi kasacyjnej w sytuacji połączenia spraw do wspólnego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia na podstawie art. 111 § 2 p.p.s.a. Sąd wywiódł, że połączenie spraw do wspólnego ich rozpoznania oraz rozstrzygnięcia nie oznacza, że takie połączenie tworzy z tych spraw jedną nową sprawę. Połączenie ma jedynie charakter techniczny i służy realizacji zasady ekonomii procesowej. W związku z powyższym od skargi kasacyjnej wniesionej od wyroku rozstrzygającego pięć różnych spraw (zapoczątkowanych pięcioma różnymi decyzjami) powinien zostać pobrany wpis tak jakby skargę kasacyjną wniesiono z osobna w każdej z tych spraw.

15. Zwolnienie od kosztów sądowych. Prawo pomocy

15.1. Zwolnienie od kosztów sądowych

Organizacje pożytku publicznego zgłaszały zarzuty, że art. 239 p.p.s.a. pozbawia prawa do zwolnienia od opłat sądowych organizacje pożytku publicznego zajmujące się ochroną środowiska i zdrowia ludzi. W postanowieniu z dnia 11 lipca 2007 r. sygn. akt II OZ 589/07 NSA odniósł się do tego zarzutu i stwierdził, że art. 239 p.p.s.a. określa zamknięty katalog uprawnionych do zwolnienia z obowiązku ponoszenia kosztów postępowania sądowego z mocy ustawy, nie wymienia organizacji pożytku publicznego jako podmiotu zwolnionego od kosztów sądowych, zwolnienie zaś takiej organizacji od kosztów sądowych może nastąpić wyłącznie na zasadach ogólnych, tj. po złożeniu formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy.

15.2. Prawo pomocy – zagadnienia ogólne

Dane statystyczne z 2007 r. wskazują, że strony postępowania korzystają z prawa pomocy w zakresie przewidzianym przepisami p.p.s.a. Wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły łącznie 7580 wniosków o zwolnienie od kosztów sądowych, prawo pomocy co do całości wniosku przyznano w 2861 przypadkach, a co do części wniosku – w 1144 przypadkach. 1583 wnioski załatwione odnosiły się do ustanowienia pełnomocnika procesowego, spośród których w całości uwzględniono 976, natomiast w części – 39 wniosków. Załatwiono 4124 wnioski o zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika

procesowego, spośród których w 1868 przypadkach uwzględniono wnioski w całości, natomiast 1001 w części. NSA załatwił łącznie 15 wniosków o zwolnienie od kosztów sądowych (5 w całości, a 10 w części), w jednym przypadku ustanowiono pełnomocnika, a w dwóch przypadkach odmówiono uwzględnienia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika procesowego.

15.3. Wymagania formalne

NSA odniósł się do sytuacji nienadesłania wypełnionego i podpisanego przez skarżącego formularza o przyznanie prawa pomocy na druku PPF (sygn. akt I FZ 101/07). Stosownie do § 2 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy[245], jeżeli wniosek o przyznanie prawa pomocy nie został złożony przez osobę fizyczną na urzędowym formularzu, przesyła się stronie formularz w celu jego uzupełnienia. Dokonując wykładni *a contrario* cytowany przepis nie znajdzie zastosowania w odniesieniu do osób prawnych, które na wezwanie sądu obowiązane są we własnym zakresie postarać się o stosowny formularz.

NSA zajmował się również zagadnieniem, czy nieuzupełnienie wniosku o wskazane przez sąd dokumenty przesądza o nieprzyznaniu prawa pomocy, czy w takiej sytuacji należy oprzeć się na okolicznościach ujawnionych w formularzu. Zdaniem NSA, samo pozostawienie wezwania do uzupełnienia wniosku o przyznanie prawa pomocy bez odpowiedzi przez stronę nie może skutkować odmową przyznania jej prawa pomocy. W takiej bowiem sytuacji obowiązkiem sądu jest dokonanie oceny zasadności wniosku na podstawie informacji przedstawionych w urzędowym formularzu. Jeśli natomiast w trakcie rozpoznawania wniosku o zwolnienie z kosztów sądowych okaże się, że informacje przedstawione w urzędowym formularzu są niewystarczające lub budzą wątpliwości sądu, niezbędne jest wykazanie przyczyn, dla których istnieje potrzeba wezwania strony do złożenia dodatkowych oświadczeń i dokumentów odzwierciedlających stan majątkowy oraz sytuację rodzinną skarżącego w trybie art. 255 p.p.s.a. Stanowi to konieczny element uzasadnienia postanowienia, w którym sąd odmawia udzielenia prawa pomocy, a więc dokonuje merytorycznej oceny wniosku, stwierdzając brak wykazania przesłanek wynikających z art. 246 p.p.s.a., (sprawa o sygn. akt II FZ 242/07, podobnie np.: w sprawach o sygn. akt: II FZ 775/06, II FZ 296/07, II FZ 685/06, II FZ 133/07, II FZ 185/07, II FZ 186/07, II FZ 242/07, II FZ 421/07, II FZ 422/07, II FZ 446/07, II FZ 469/07, II FZ 493/07, II FZ 496/07, II FZ 529/07, II FZ 585/07). W wielu orzeczeniach NSA powołał się na tezę, że przedmiotem jego kontroli jest rozstrzygnięcie podjęte w oparciu o dowody znane sądowi w chwili orzekania. Zatem dokumenty dołączone do zażalenia nie wpływają na ocenę legalności zaskarżonego orzeczenia (np.: w sprawie o sygn. akt II FZ 21/07, II FZ 469/07).

W sprawie o sygn. akt I FZ 234/07 NSA stwierdził, że w sytuacji, gdy strona wskazuje na bardzo niskie dochody osiągane z działalności gospodarczej oraz nie podaje dokładnie,

[245] Dz. U. Nr 277, poz. 2245.

jakie ponosi wydatki związane z utrzymaniem, sąd pierwszej instancji miał uzasadnione podstawy do skorzystania z możliwości określonej w art. 255 p.p.s.a. i wezwania strony do uzupełnienia wniosku o przyznanie prawa pomocy w celu oceny rzeczywistej sytuacji materialnej i majątkowej skarżącego. Nieprzedłożenie na wezwanie sądu żądanych przez sąd dokumentów, mimo pouczenia o skutkach niewykonania wezwania Sądu, słusznie w tej sytuacji uznane zostało jako niewykazanie przesłanek określonych w art. 246 § 1 p.p.s.a. do przyznania prawa pomocy.

W sprawie o sygn. akt II GZ 119/07 przyczynę oddalenia zażalenia na postanowienie o odmowie przyznania prawa pomocy stanowił fakt, że NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji co do tego, iż skarga strony jest oczywiście, z przyczyn procesowych, bezzasadna, a w takiej sytuacji prawo pomocy nie przysługuje.

W ocenie NSA nie jest słuszne uzależnianie ustanowienia stronie w ramach prawa pomocy profesjonalnego pełnomocnika od stopnia zawiłości sprawy, znajomości przez podmiot skarżący przepisów prawa czy wreszcie etapu postępowania, na którym sprawa jest rozpoznawana. Skarżący jako strona postępowania sądowoadministracyjnego ma prawo do ubiegania się o przyznanie mu prawa pomocy również w zakresie częściowym, obejmującym ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika, jeżeli tylko wykaże, że spełnia przesłanki wynikające z art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a. (np.: sprawy o sygn. akt II FZ 710/06, II FZ 729/06).

15.4. Podmiotowe i przedmiotowe przesłanki przyznania prawa pomocy

Przepisy dotyczące prawa pomocy mają zastosowanie do organów administracji. Stwierdzono, że nie tylko wykładnia językowa przepisów dotyczących prawa pomocy, mówiących przecież o stronie, którą bez wątpienia jest także organ administracyjny, ale także wykładnia celowościowa, musi prowadzić do wniosku, że przepisy dotyczące prawa pomocy mogą być zastosowane do organów administracji (sprawy o sygn. akt I FZ 123/07, I FZ 609/06).

W licznych orzeczeniach NSA wskazał, że w postępowaniu z wniosku o przyznanie prawa pomocy na wnioskodawcy spoczywa ciężar wykazania przesłanek wynikających z przepisu art. 246 p.p.s.a. (np. w sprawach o sygn. akt I FZ 29/07, I FZ 127/07, I FZ 142/07, I FZ 408/07).

W sprawie o sygn. akt II FZ 13/07 NSA stwierdził, że ocena możliwości poniesienia kosztów postępowania musi być dokonana przez pryzmat obciążeń finansowych wynikających z konieczności uiszczenia wpisów w innych sprawach, z uwzględnieniem przyznanego prawa pomocy, jak i faktu, że obowiązek poniesienia kosztów powstał w tym samym albo zbliżonym czasie (podobnie w sprawie o sygn. akt II FZ 200/07).

W postanowieniu o sygn. akt I FZ 305/07 NSA wskazał, że nieuzasadnione byłoby przyjęcie, że przy przyznaniu prawa pomocy spółce jawnej, sytuacja majątkowa wspólników nie ma znaczenia w przypadku wskazywania na brak po stronie tej spółki dostatecznych środków na pokrycie kosztów sądowych, jeżeli nie ulega wątpliwości, że wspólnicy odpowiedzialni są za zobowiązania tej spółki. Skoro dla oceny zasadności wniosku o przyznanie prawa pomocy w sprawie znaczenie ma sytuacja wspólników tej spółki, to sytuację tę należy ustalić.

W sytuacji gdy skarżący jest stroną wielu postępowań administracyjnych i sądowych, sąd pierwszej instancji powinien odnieść się do tej istotnej kwestii wskazanej w zażaleniu, a wcześniej w sprzeciwie (por. sygn. akt. I GZ 1/07, I GZ 54/07, I GZ 57/07, I GZ 58/07, I GZ 61/07, I GZ 62/07, I GZ 68/07). Z kolei w sprawach o sygn. akt I GZ 17/07, I GZ 18/07, I GZ 19/07, I GZ 20/07, I GZ 22/07–29/07, I GZ 31/07, I GZ 32/07, I GZ 34/07, I GZ 36/07, I GZ 38/07, I GZ 39/07) NSA uwzględniając zażalenie zauważył, że w zaskarżonych postanowieniach sąd pierwszej instancji stwierdził wprawdzie, iż skarżąca prowadzi przed wojewódzkim sądem administracyjnym 28 postępowań, ale nie wyliczył on sumy wpisów należnych od skarg w tych sprawach, tak więc okoliczności mające znaczenie dla oceny rzeczywistego stanu majątkowego i możliwości pokrycia przez skarżącą wpisów sądowych nie zostały w sposób dokładny ustalone.

W kwestii wykazania braku środków na pokrycie kosztów postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie o sygn. akt I GZ 99/07 NSA wskazał, że mimo zakończenia przez podmiot gospodarczy poprzedniego roku stratą, wykazane aktywa obrotowe, w tym należności krótkoterminowe, środki pieniężne i inne aktywa pieniężne, a także fakt, że w roku następnym dokonywał on operacji finansowych na kwoty znacznie przekraczające wpis sądowy o zwolnienie od uiszczenia, którego się ubiegał – nie pozwalają na uwzględnienie wniosku.

W postanowieniu o sygn. akt I FZ 480/07 wskazano, że posiadany przez stronę stały dochód oraz majątek w postaci nieruchomości (pomimo zabezpieczenia hipotecznego) musi zostać uwzględniony przy badaniu ogólnej sytuacji finansowej wnioskodawcy.

W sprawie o sygn. akt I FZ 126/07 za podstawę uchylenia orzeczenia sądu pierwszej instancji NSA wskazał na niewyjaśnianie sytuacji materialnej przez tenże Sąd. Podobnie wskazano w orzeczeniach o sygn. akt I FZ 219/07 oraz I FZ 166/07 dodatkowo akcentując, że rozpoznając ponownie wniosek o przyznanie prawa pomocy sąd winien zbadać, żądając od strony stosownych wyjaśnień na podstawie art. 255 p.p.s.a.

Z kolei w postanowieniu o sygn. akt I FZ 139/07 stwierdzono, że w orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, iż posiadanie majątku, szczególnie nieruchomości (m.in. gruntów) w zasadzie wyłącza możliwość przyznania zwolnienia od kosztów sądowych (por. np. postanowienie z dnia 20 października 2004 r. sygn. akt FZ 454/04), zwłaszcza w sytuacji, gdy majątek ten nie jest obciążony prawami osób trzecich i w żaden inny sposób nie została ograniczona możliwość jego zbycia. Posiadany majątek może bowiem przynosić potencjalne korzyści, np. służyć jako zabezpieczenie pożyczki czy kredytu, jeśli właścicielowi, który jest zobowiązany do poniesienia określonych wydatków, brakuje bieżących środków finansowych.

Korzystanie z kredytów bankowych nie oznacza braku środków na pokrycie kosztów sądowych w wysokości określonej w zaskarżonym postanowieniu. Ze znajdujących się w aktach deklaracji VAT i CIT wynika, że skarżąca osiąga znaczne przychody ze sprzedaży cyklicznej towarów. Fakt jednoczesnego prowadzenia przeciwko skarżącej egzekucji nie może świadczyć jeszcze o tym, że skarżąca nie ma środków na pokrycie części kosztów sądowych. (postanowienie o sygn. akt I FZ 349/07).

W kolejnej sprawie o sygn. akt I FZ 68/07 NSA podniósł, że fakt przyszłych ewentualnych obciążeń nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Natomiast w postanowieniu o sygn. akt I FZ 664/06 wskazał, że koszty ponoszone na potrzeby prowadzonego postępo-

wania sądowego powinny być traktowane na równi z innymi kosztami związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej.

NSA wskazał również kilkukrotnie, że o przyznaniu prawa pomocy decyduje nie tylko sytuacja majątkowa wnioskodawcy, ale również możliwości finansowe współmałżonka oraz innych członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, zobowiązanych do alimentacji na podstawie art. 23 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (np.: w sprawie o sygn. akt: II FZ 685/06, II FZ 217/07, II FZ 421/07).

W sprawie o sygn. akt I FZ 450/07 NSA uznał, że przerzucenie ciężaru pokrycia kosztów wpisów od skargi kasacyjnej przez syna strony skarżącej jest nieprawidłowe. Obowiązek wzajemnej pomocy, o którym mowa w art. 87 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego nie powinien rozciągać się w tym konkretnym przypadku do partycypowania w kosztach sądowych w sprawach podatkowych, zwłaszcza że syn nie prowadzi ze stroną skarżącą wspólnego gospodarstwa domowego. W tym samym orzeczeniu NSA wskazał, że sąd pierwszej instancji, oceniając ponownie wniosek strony skarżącej, powinien mieć również na uwadze fakt, że prowadzi ona w jednym czasie więcej spraw przed sądami administracyjnymi.

W kilkudziesięciu sprawach o sygn. akt I GZ 126–142/07, I GZ 121/07, I GZ 154–159/07 NSA powołując się na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 26 lipca 2005 r.[246] i postanowienie o sygn. akt I FZ 452/05 zakwestionował argumentację sądu pierwszej instancji o konieczności czynienia oszczędności na poczet przyszłych postępowań sądowych.

W orzeczeniu o sygn. akt I FZ 78/07 NSA wskazał, że art. 246 § 1 i 2 p.p.s.a., zawierający przesłanki przyznania prawa pomocy, nie przypisuje żadnego znaczenia zachowaniom podejmowanym przez stronę w przeszłości. Unormowanie to nie uzależnia zwłaszcza przyznania prawa pomocy od wykazania ekonomicznej racjonalności działań wnioskodawcy, czy też wykorzystania przez niego wszelkich możliwości zarobkowych w celu zgromadzenia niezbędnych środków dla popierania wniesionego środka zaskarżenia. W sprawie o sygn. akt. I FZ 71/07 wyrażono podobne stanowisko. NSA zaznaczył, że nie podziela argumentacji sądu pierwszej instancji dotyczącego poglądu, że skarżący powinien zabezpieczyć środki niezbędne do prowadzenia postępowania sądowoadministracyjnego. Nie można bowiem odmawiać stronie przyznania prawa pomocy w oparciu tylko o ten argument, że strona, prowadząc działalność gospodarczą, powinna czynić odpowiednio wcześniej oszczędności na poczet przyszłych, ewentualnych postępowań sądowych.

W sprawie o sygn. akt II FZ 271/07 NSA nie podzielił stanowiska sądu pierwszej instancji, że ubiegający się o prawo pomocy powinien w każdym wypadku poczynić oszczędności we własnych wydatkach, do granic zabezpieczenia koniecznych kosztów utrzymania siebie i dopiero gdy poczynione w ten sposób oszczędności okażą się niewystarczające – może zwrócić się o pomoc państwa. Wskazał, że w postępowaniach wszczynanych z urzędu strona skarżąca ma najczęściej ograniczone możliwości poczynienia „takich oszczędności" z uwagi na konieczność zachowania terminów przez organ podatkowy przy załatwianiu sprawy (art. 139 § 1–4 Ordynacji podatkowej.), a skarżącego – co do wniesienia odwołania (art. 223 § 2 Ordynacji podatkowej) czy skargi (art. 53 § 1–2 p.p.s.a.). NSA stoi również na stanowisku, że rozpatrując wniosek o przyznanie prawa pomocy należy brać pod uwagę

[246] Sprawa *Jedamski i Jedamska przeciwko Polsce*, skarga nr 73547/01.

wyłącznie rzeczywistą sytuację majątkową wnioskodawcy, a nie jego możliwości finansowe i gospodarcze, które bez względu na przyczynę są lub nie są wykorzystywane.

NSA zajmował się również zagadnieniem wielokrotnego składania przez stronę postępowania wniosku o przyznanie prawa pomocy. Przepisy p.p.s.a. dopuszczają możliwość wielokrotnego składania wniosku o przyznanie prawa pomocy w danej sprawie. Jednakże zdaniem NSA odmienna ocena sytuacji materialnej wnioskodawcy, przy rozpatrywaniu kolejnego wniosku, możliwa jest wyłącznie po zmianie istotnych okoliczności mających wpływ na tę ocenę. Z powyższego wynika, że jedynie w przypadku ustalenia, iż sytuacja majątkowa i rodzinna wnioskodawcy uległa zmianie, możliwe jest ponowne merytoryczne rozpatrzenie wniosku i ewentualne przyznanie prawa pomocy we wnioskowanym zakresie (np.: sprawy o sygn. akt: II FZ 740/06, II FZ 4/07, II FZ 37/07, II FZ 172/07, II FZ 331/07). W sprawie o sygn. akt II FZ 330/07 NSA stwierdził, że ponowne złożenie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych, nawet dokonane w terminie określonym w ponownym wezwaniu do uiszczenia wpisu wystosowanym przez sąd do strony po wydaniu prawomocnego postanowienia odmawiającego zwolnienia od kosztów, nie uchyla skutków tego prawomocnego rozstrzygnięcia w stosunku do toczącego się postępowania. Ponowny wniosek o przyznanie prawa pomocy, bez względu na zmianę jego treści oraz zakresu żądania w stosunku do wniosku pierwotnego, nie wpływa również na bieg terminu do uiszczenia wpisu wskazanego przez sąd w wezwaniu do dokonania tej czynności oraz nie chroni strony przed skutkami niezastosowania się do treści wezwania we wskazanym przez sąd terminie. Dopiero wydanie przez sąd prawomocnego postanowienia o odmiennej treści w przedmiocie udzielania stronie prawa pomocy skutkuje utratą mocy pierwszego postanowienia. Odmienne działanie sądu mogłoby doprowadzić do uniemożliwienia prowadzenia postępowania wskutek rozpoznawania kolejnych wniosków strony o przyznanie prawa pomocy.

16. Podsumowanie

Przedstawione w tej części orzecznictwo odnoszące się do przepisów procesowych w postępowaniu administracyjnym wskazuje na kształtowanie się jednolitej linii orzeczniczej w sprawach istotnych, m.in. kognicji sądów administracyjnych, podstaw skargi kasacyjnej, a także zagadnień odnoszących się do kosztów sądowych. Wskazać należy także na uporządkowanie orzecznictwa w zakresie prawa pomocy. Nie oznacza to, że nie będą pojawiały się różne wypowiedzi orzecznicze w zakresie przyznania prawa pomocy, każda bowiem sytuacja wnioskodawcy jest inna i do każdej sprawy należy podchodzić indywidualnie.

Zapowiadana nowelizacja ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wpłynie pozytywnie na kształtowanie się jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych w rozstrzyganych sprawach.

V. Stosowanie prawa Wspólnoty Europejskiej przez sądy administracyjne w 2007 r.

1. Uwagi wstępne

W 2007 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych, podobnie jak w latach poprzednich, zagadnienia prawa wspólnotowego pojawiają się przede wszystkim przy rozpatrywaniu spraw z zakresu prawa celnego[247], podatków pośrednich, w szczególności podatku VAT[248], prawa rolnego (w tym renty strukturalne i dopłaty do gruntów rolnych z budżetu Unii Europejskiej)[249], a także prawa własności przemysłowej[250] oraz prawa transportowego[251]. Odrębną kategorię spraw stanowią sprawy dotyczące przyznania prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych[252].

Przy rozpoznawaniu spraw z elementem wspólnotowym sądy powoływały zarówno przepisy prawa wspólnotowego pierwotnego, jak i pochodnego. Przywoływały obowiązek prowspólnotowej wykładni przepisów prawa krajowego i zapewnienia pierwszeństwa prawu wspólnotowemu[253]. Korzystały także z możliwości bezpośredniego zastosowania przepisów rozporządzeń i dyrektyw wspólnotowych. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) i Sądu Pierwszej Instancji (SPI) było również powoływane przez

[247] Zob. np. wyroki WSA w Białymstoku w sprawach o sygn. akt: I SA/Bk 272/07–313/07, z 10 października 2007 r. (sygn. akt I SA/Bk 421/07), z 24 października 2007 r. (sygn. akt I SA/Bk 225/07), z 7 grudnia 2007 r. (sygn. akt I SA/Bk 502/07); wyroki WSA w Gdańsku: z 7 lutego 2007 r. (sygn. akt III SA/Gd 126/06), z 4 kwietnia 2007 r. (sygn. akt III SA/Gd 50/07, III SA/Gd 52/07), z 20 czerwca 2007 r. (sygn. akt III SA/Gd 143/07); wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 października 2007 r. (sygn. akt I SA/Go 450/07); wyrok WSA w Krakowie z 15 listopada 2007 r. (sygn. akt. III SA/Kr 802/07); wyrok WSA w Olsztynie z 7 listopada 2007 r. (sygn. akt I SA/Ol 442/07); wyroki WSA w Rzeszowie: z 21 sierpnia 2007 r. (sygn. akt: I SA/Rz 8/07), z 25 września 2007 r. (sygn. akt I SA/Rz 406/07–408/07; I SA/Rz 521–540/07), z 20 listopada 2007 r. (sygn. akt I SA/Rz 700–704/07); wyroki WSA we Wrocławiu: z 29 marca 2007 r. (sygn. akt III SA/Wr 688/06), z 3 kwietnia 2007 r. (sygn. akt III SA/Wr 630/06) oraz z 18 grudnia 2007 r. (sygn. akt III SA/Wr 385/07).

[248] Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 18 czerwca 2007 r. (sygn. akt III SA/Gl 1708/06); wyroki WSA w Krakowie: z 5 czerwca 2007 r.(sygn. akt I SA/Kr 546/06) oraz z 19 września 2007 r. (sygn. akt I SA/Kr 497/06); wyroki WSA w Gdańsku z 29 stycznia 2007 r. (sygn. akt I SA/Gd 688/06 i I SA/Gd 689/06); wyrok WSA w Rzeszowie z 17 lipca 2007 r. (sygn. akt I SA/Rz 238/07); wyroki WSA w Opolu: z 26 października 2007 r. (sygn. akt I SA/Op 166/07) oraz z 7 listopada 2007 r. (sygn. akt I SA/Op 276/07); wyrok WSA w Olsztynie z 29 listopada 2007 r. (sygn. akt I SA/Ol 547/07); wyrok WSA w Warszawie z 28 lutego 2007 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 28/07); uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 28 maja 2007 r. (sygn. akt I FPS 5/06).

[249] Zob. np. wyroki NSA: z 8 lutego 2007 r. (sygn. akt II OSK 1555/06); wyroki WSA w Białymstoku w sprawach o sygn. akt: II SA/BK 172/07, II SA/Bk 191/07, II SA/Bk 229/07, II SA/BK 375/07, IISA/Bk 417/07,

[250] Zob. np. wyroki NSA: z 20 września 2007 r. (sygn. akt II GSK 121/07), z 12 grudnia 2007 (sygn. akt II GSK 253/07), z 18 grudnia 2007 r. (sygn. akt II GSK 288/07); wyroki WSA w Warszawie: z 1 lutego 2007 r. (sygn. akt VI SA/Wa 2140/06), z 4 października 2007 r. (sygn. akt VI SA/Wa 1054/07).

[251] Zob. np. wyroki NSA: z 26 stycznia 2007 r. (sygn. akt I OSK 360/06), z 12 kwietnia 2007 r. (sygn. akt I OSK 716/06), z 4 grudnia 2007 r. (sygn. akt I OSK 1671/06).

[252] Patrz ppkt 8 niniejszego pkt V „Prawo międzynarodowe".

[253] Zob. np. wyrok NSA z 5 lipca 2007 r. (sygn. akt II GSK 89/07).

sądy administracyjne w celu wskazania wiążącej wykładni danego przepisu prawa wspólnotowego mającego zastosowanie w sprawie, a także przy dokonywaniu oceny możliwości zastosowania prawa wspólnotowego w rozpoznawanych sprawach.

W wielu sprawach sądy administracyjne, podejmując rozstrzygnięcia wyłącznie na podstawie prawa polskiego, pomocniczo przytaczały treść przepisów prawa wspólnotowego, bez dokonywania ich szczegółowej analizy[254].

2. Dopuszczalność zastosowania prawa wspólnotowego

Podobnie jak w latach poprzednich, w szeregu spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne, prawo wspólnotowe nie znajdowało zastosowania, ze względu na to, że przedmiotem kontroli sądów administracyjnych były decyzje administracyjne wydane przed akcesją Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. W takich przypadkach sądy administracyjne, kontynuując utrwaloną już linię orzeczniczą, wskazywały na to, że obowiązek stosowania prawa wspólnotowego ciąży na organach i sądach krajowych dopiero od 1 maja 2004 r., niemniej jednak oceniając stany faktyczne sprzed akcesji również można „pomocniczo" powoływać się na prawo wspólnotowe[255].

2.1. Decyzje administracyjne wydane przed akcesją – stosowanie Układu Europejskiego[256]

W znaczącej liczbie wyroków w sprawach celnych, które za przedmiot miały kontrolę legalności decyzji administracyjnych o uznaniu zgłoszenia celnego za nieprawidłowe wydanych przed 1 maja 2004 r., NSA, podobnie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym, odnosił się do zagadnienia stosowania prawa wspólnotowego w okresie przedakcesyjnym, kontynuując w tym zakresie dotychczasową linię orzecznictwa[257]. Opierała się ona na założeniu, że zbliżanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w okresie przedakcesyjnym, tj. w okresie stowarzyszenia Rzeczypospolitej Polskiej ze Wspólnotami Europejskimi, nie była tożsama ze zobowiązaniami dotyczącymi stosowania prawa wspólnotowego na podstawie Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (TWE)[258]

[254] Zob. np. wyrok NSA z 9 października 2007 r. (sygn. akt II GSK 149/07).

[255] Zob. np. wyrok NSA z 20 marca 2007 r. (sygn. akt II GSK 364/06); wyrok WSA w Warszawie z 15 maja 2007 r. (sygn. akt VI SA/Wa 1748/06); wyrok NSA z 11 grudnia 2007 r. (sygn. akt I FSK 1537/07).

[256] Układ Europejski ustanawiający Stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli 16 grudnia 1991 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.

[257] Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2005 roku*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2006, s. 186 oraz *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2006 roku*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2007, s. 172–173.

[258] Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej – wersja skonsolidowana w j. polskim – Dz. Urz. UE C 321 E z 29 grudnia 2006 r., s. 37.

oraz Traktatu dotyczącego przystąpienia (…) Rzeczypospolitej Polskiej (…) do Unii Europejskiej[259].

NSA w niektórych z powyższej kategorii spraw, podkreślał, że art. 68 i 69 Układu Europejskiego, nakazujący zbliżanie i dostosowanie prawodawstwa polskiego do prawa Unii Europejskiej, nie oznacza obowiązku stosowania przepisów wspólnotowych[260].

Przykładowo w wyroku z dnia 24 kwietnia 2007 r. sygn. akt I GSK 1439/06 [261] NSA przyjął, że brak jest podstaw do przyjęcia stanowiska, iż zbliżanie ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa Wspólnoty jest tożsame ze stosowaniem tegoż ustawodawstwa i związanego z nim dorobku (wykładni, interpretacji). NSA, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, podkreślił, że istniał obowiązek dokonywania w okresie przedakcesyjnym interpretacji prawa uwzględniającej standardy europejskie, ale sam obowiązek stosowania przez polskie organy zasad interpretacji wynikających z dorobku wspólnotowego powstaje dopiero z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej[262].

Nadal w wielu sprawach celnych rozpatrywanych przed WSA i NSA, dotyczących np. weryfikacji świadectwa pochodzenia towaru, znajdowały zastosowanie przepisy Układu Europejskiego, w szczególności Protokół nr 4 do tego Układu[263].

W wyroku z dnia 13 kwietnia 2007 r. sygn. akt III SA/Po 1135/06[264] WSA w Poznaniu, dokonując kontroli legalności decyzji o odmowie zwrotu cła, uiszczonego przy zgłoszeniu celnym w 2003 r., przyjął, że uprawnienie do żądania zwrotu nadpłaconego cła w związku z retrospektywnym zastosowaniem obniżonej stawki celnej powinno być rozpatrywane w świetle przepisu art. 246 § 2 ustawy – Kodeks celny[265]. Oznacza to, że uprawnienie to nie jest ograniczone terminem rocznym, określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 września 2003 r.[266] w sprawie zwrotu lub umarzania należności celnych, ale terminem trzyletnim, o którym mowa w art. 246 § 4 Kodeksu celnego. WSA wskazał, że treść przepisu art. 246 § ustawy – Kodeks celny odpowiada brzmieniu art. 236 Rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC)[267]

[259] Traktat dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskie, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.Urz. UE L 236 z 23 września 2003 r.; polska wersja językowa – Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864. Dalej jako – Traktat Akcesyjny.

[260] Zob. np. wyrok NSA z 9 stycznia 2007 r. sygn. akt I GSK 114/06.

[261] Podobnie wyroki NSA z 20 grudnia 2007 r. w sprawach: I GSK 339/07, I GSK 340/07.

[262] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie K 33/03, OTK ZU 2004, nr 4, poz. 31.

[263] Zob. np. wyrok NSA z 21 marca 2007 r. (sygn. akt I GSK 951/06), wyrok NSA z 22 maja 2007 r. (sygn. akt I GSK 1614/06), wyrok WSA w Poznaniu z 24 stycznia 2007 r. (sygn. akt III SA/Po 358/06), wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. (sygn. akt I SA/Go 1430/06), wyrok WSA w Szczecinie z 24 maja 2007 r. (sygn. akt I SA/Sz 27/07).

[264] Orzeczenie nieprawomocne.

[265] Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802 ze zm.).

[266] Dz. U. Nr 170 poz. 1653.

[267] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. WE L 302 z dnia 19 października 1992 r., s. 1—50; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne – Rozdział 2 t. 4, s. 307–356. Dalej jako – WKC.

i została wprowadzona w wyniku harmonizacji prawa krajowego z prawem wspólnotowym. W konsekwencji owej treściowej tożsamości, nie można w procesie wykładni tego przepisu abstrahować od przyjmowanego rozumienia analogicznego przepisu prawa wspólnotowego. Sąd, odwołując się do doktryny i orzecznictwa rozwiniętych na tle art. 236 WKC[268], wskazał, że podstawy prawnej nie mają uiszczone lub zaksięgowane należności celne, w przypadku których nie uwzględniono świadectwa lub uprawnienia do korzystania z niższej stawki lub zwolnienia, także wówczas jeżeli zostanie ono przedstawione retrospektywnie. Na tej podstawie WSA uznał, że nadpłatę cła, będącą wynikiem retrospektywnego zastosowania preferencji celnych (obniżona stawka celna z uwagi na późniejsze przedstawienie świadectwa pochodzenia), należy zakwalifikować jako nienależną w dacie uiszczenia i podlegającą zwrotowi.

2.2. Traktat Akcesyjny[269] i zagadnienia międzyczasowe

NSA w swoim orzecznictwie[270] podziela pogląd prawny, zgodnie z którym zasada natychmiastowego pełnego przejęcia prawa wspólnotowego jest podstawową normą odnoszącą się do nowego państwa przystępującego do UE. Reguła ta jednak, jak podkreśla Sąd, może doznawać i doznaje ograniczeń wynikających z postanowień Traktatu Akcesyjnego, co oznacza, że w niektórych przypadkach znajdą zastosowanie przepisy krajowe nowego państwa członkowskiego pochodzące jeszcze z czasu przed akcesją.

Stanowisko, jakie w sprawie rozumienia krajowych przepisów międzyczasowych – art. 26 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne[271], zajął NSA w wyroku z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt I GSK 635/06, należy uznać za potwierdzenie wcześniej przyjętego poglądu Sądu[272]. W orzeczeniu tym NSA stwierdził, że wyżej powołany przepis nakazujący stosowanie do spraw dotyczących długu celnego powstałego przed dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w UE, przepisów dotychczasowych, nie wprowadził żadnego rozróżnienia między przepisami prawa materialnego i procesowego. Oznacza to w konsekwencji, że w tej kategorii spraw znajdują zastosowanie wszystkie przepisy wcześniejszego unormowania – ustawy Kodeks celny z 1997 r., w tym normujące postępowanie w sprawach celnych[273].

---

[268] Zob. wyrok ETS z dnia 27 września 2001 r. w sprawie C–253/99 *Bacardi GmbH przeciwko Hauptzollamt Bremerhaven*, Zb. Orz. 2001, s. I- 6493.

[269] Traktat dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz. Urz. UE L 236 z 23 września 2003 r.; polska wersja językowa – Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864. Dalej jako – Traktat Akcesyjny.

[270] Zob. np. wyrok NSA z 8 listopada 2007 r. (sygn. akt I GSK 49/07).

[271] Dz. U. Nr 68, poz. 623.

[272] Zob. wyrok NSA z 10 maja 2006 r. (sygn. akt I GSK 1752/05) oraz wyrok NSA z 20 lutego 2007 r. sygn. akt I GSK 559/06. Por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 grudnia 2006 r. (sygn. akt SK 25/05), OTK ZU-A 2006, nr 11, poz. 169.

[273] Zob. też np. wyrok WSA w Poznaniu z 24 stycznia 2007 r. (sygn. akt III SA/Po 358/06), wyrok WSA w Szczecinie z 10 maja 2007 r. (sygn. akt I SA/Sz 901/06).

Za kontynuację dotychczasowej linii orzeczniczej w zakresie stosowania przepisów dotychczasowych po dacie przystąpienia Polski do UE należy uznać stanowisko, jakie zajął NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie sygn. akt I GSK 49/07. NSA podkreślił, że norma zawarta w art. 26 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne nakazująca stosować przepisy dotychczasowe w stosunku do spraw dotyczących długu celnego, jeżeli dług ten powstał przed dniem uzyskania przez RP członkostwa w UE, znajduje potwierdzenie w unormowaniu ust. 1 nr 5 załącznika IV do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia (…) Rzeczypospolitej Polskiej (…)[274], zgodnie z którym rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 – Wspólnotowy Kodeks Celny oraz rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (RWKC)[275], stosuje się do nowych Państw Członkowskich w odniesieniu do towarów, które w dniu przystąpienia były czasowo składowane lub też poddane jednej z procedur celnych lub traktowaniu, o których mowa w art. 4 ust. 15 lit. b/ i ust. 16 lit. b/ do g/ WKC. Procedura dopuszczenia do obrotu nie została wymieniona w ust. 1 załącznika IV nr 5, co oznacza, że w stanie faktycznym, który miał miejsce przed dniem akcesji, nie mogą mieć zastosowania przepisy WKC oraz RWKC. NSA wskazał ponadto na ust. 13 nr 5 załącznika IV do Aktu Akcesyjnego, z którego wynika w szczególności, że w odniesieniu do długu celnego, który powstał przed akcesją, pokrycie kwoty należności celnych po zwolnieniu towaru, zwrot i umorzenie tych należności dokonywane są na podstawie przepisów, które obowiązywały w nowym państwie członkowskim przed akcesją.

W wielu sprawach dotyczących kontroli legalności decyzji o uznaniu zgłoszenia celnego za nieprawidłowe w wyniku weryfikacji zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, jego pochodzenia i klasyfikacji taryfowej, NSA odmówił słuszności twierdzeniom stron postępowania, że zastosowanie w sprawie znajduje prawo wspólnotowe, obowiązujące Rzeczpospolitą pod dniu 1 maja 2004 r. NSA uzasadniał swoje stanowisko stwierdzeniem, iż okoliczności faktyczne relewantne dla oceny prawnej rozpatrywanych spraw miały miejsce przed dniem przystąpienia[276].

Przykładowo w wyroku z dnia 14 czerwca 2007 r. sygn. akt I GSK 1989/06 NSA odmówił zastosowania prawa wspólnotowego i opierając się na orzecznictwie ETS przypomniał, że retroaktywne stosowanie przepisów prawa WE, obejmujące okres sprzed przystąpienia, w przypadku braku szczegółowych przepisów w Traktacie Akcesyjnym jest niedopusz-

[274] Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawe Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 236 z 23 września 2003 r; polska wersja językowa – Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 wraz z tomem I i II Załącznika nr 1. Dalej jako – Akt akcesyjny. Akt akcesyjny stanowi integralna cześć Traktatu Akcesyjnego.

[275] Dz. Urz. WE L 253 z 11 października 1993 r., s. 1–766; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne – Rozdział 2, t. 6, s. 3–516. Dalej jako – RWKC.

[276] Zob. wyroki NSA: z 14 czerwca 2007 r. (sygn. akt: I GSK 1988/06, I GSK 1880/06, I GSK 1966/06), z 21 listopada 2007 r. (sygn. akt I GSK 393/07, I GSK 392/07).

czalne[277], z wyjątkiem szczególnych przypadków, w których spełniono warunki określone w orzeczeniu ETS w sprawie C–98/78 *Racke*[278]. Sąd stwierdził, że takie przesłanki w rozpatrywanej sprawie nie zostały spełnione. NSA podkreślił również, że przeciwko zastosowaniu wskazanego wyżej wyjątku przemawia zróżnicowany charakter i odmienność celów polskiej ustawy – Kodeks celny oraz rozporządzenia wspólnotowego ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny. Sąd wskazał ponadto, że WKC jest aktem mającym za zadanie określenie wiążących zasad dla wprowadzania towarów na rynek wewnętrzny Wspólnoty, natomiast polskie prawo przed dniem 1 maja 2004 r. określało zasady wprowadzenia towaru na polski obszar celny.

W wyroku z dnia 27 września 2007 r. sygn. akt I GSK 2259/06 NSA rozważając, jakie przepisy prawa materialnego mają zastosowanie do zgłoszeń celnych, dokonanych przed dniem 1 maja 2004 r., w stosunku do których wystawiono retrospektywnie świadectwo pochodzenia towaru z państwa trzeciego (Rumunii) w rozumieniu art. 6 ust. 1 Aktu akcesyjnego, a świadectwo to zostało przedłożone właściwemu organowi celnemu po dniu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, wskazał, że w dacie przystąpienia Polski do UE, dotychczasowe Państwa Członkowskie i Wspólnotę wiązał z Rumunią Układ Europejski ustanawiający Stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Rumunią, z drugiej strony[279]. Natomiast wymóg zawarcia protokołu, poprzez który nowe państwa członkowskie miały przystąpić do umów lub konwencji zawartych lub tymczasowo stosowanych wspólnie przez obecne Państwa Członkowskie i Wspólnotę, został spełniony w dniu 4 maja 2005 r. Natomiast Protokół dodatkowy do Układu Europejskiego z Rumunią wszedł w życie 1 sierpnia 2005 r.[280]

Zdaniem NSA zawarte w art. 6 ust. 6 Traktatu Akcesyjnego uregulowanie, na mocy którego nowe Państwa stosują umowy zawarte wspólnie przez „stare" państwa członkowskie i Wspólnotę z Rumunią odnosi się do okresu przejściowego, który swój bieg rozpoczyna z dniem 1 maja 2004 r. Nie dotyczy ono okresu poprzedzającego akcesję, w szczególności kwestii związanych ze zgłoszeniem celnym towarów pochodzących z państwa stowarzyszonego z UE przed datą przystąpienia nowych państw członkowskich. NSA na tej podstawie wywiódł, że do zgłoszeń celnych dokonanych przed 1 maja 2004 r. nie znajdują zastosowania przepisy art. 6 ust. 2 oraz ust. 6 Traktatu Akcesyjnego. Natomiast NSA przyjął, że kwestie związane ze zgłoszeniami celnymi dokonanymi przed dniem 1 maja 2004 r., obej-

[277] Wyroki ETS: z 11 stycznia 2001 r. w sprawie C–464/98 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale przeciwko Friedrichowi Stefanowi i Republice Austriackiej*, Zb. Orz. 2001, s. I–173; z 10 stycznia 2006 r. w sprawie C–302/04 *Ynos kft przeciwko János Varga*, Zb. Orz. 2006, s. I–371.

[278] Wyrok ETS z 25 stycznia 1979 r.w sprawie C–98/78 *A. Racke przeciwko Hauptzollamt Mainz*, Zb. Orz. 1979, s. I–69.

[279] Dz. Urz. WE L 357 z 31 grudnia 1994 r. ze zm.

[280] Decyzja Rady i Komisji 2005/431/WE z dnia 25 kwietnia 2005 r. w sprawie zawarcia Protokołu dodatkowego do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Rumunią, z drugiej strony, celem uwzględnienia przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej, Dz. Urz. UE L 155 z dnia 17 czerwca 2005 r., s. 30.

mującymi towary, w stosunku do których świadectwo pochodzenia zostało wystawione po tej dacie, regulują wprost przepisy przejściowe, zamieszczone na podstawie art. 22 Traktatu Akcesyjnego, w jego załączniku nr IV, to jest ust. 3 tiret 2 części 5.

3. Zagadnienie niepublikowanych aktów prawnych (rozporządzeń) Unii Europejskiej po przystąpieniu Polski do Wspólnot Europejskich

W orzecznictwie rozważane były konsekwencje wydawania przez organy administracyjne po przystąpieniu Polski do UE decyzji opartych na rozporządzeniach wspólnotowych, które nie zostały jeszcze opublikowane w języku polskim w Dzienniku Urzędowym UE. Zagadnienie to, które dotyczy głównie prawa celnego, wystąpiło już w latach poprzednich[281].

W sprawie o sygn. akt III SA/Łd 565/06 WSA w wyroku z 26 kwietnia 2007 r. oddalił skargę spółki na decyzję dyrektora izby celnej o retrospektywnym zaksięgowaniu kwoty należności wynikających z długu celnego w związku ze zgłoszeniem celnym dokonanym w maju 2004 r. W skardze podniesiono, że organ nie uwzględnił argumentów spółki, iż w dniu odprawy celnej rozporządzenie Rady, stanowiące podstawę do prawidłowej deklaracji celnej, nie było należycie ogłoszone w języku polskim i stwierdził, że akt ten był dostępny na stronach internetowych UE. Zdaniem sądu prawo wspólnotowe obowiązuje od dnia akcesji, a sądy krajowe nie mają kompetencji do wybiórczego decydowania o ich obowiązaniu i stosowaniu w zależności od daty ich oficjalnego opublikowania. Kompetencję do orzekania o nieobowiązywaniu aktów wspólnotowych mają bowiem jedynie sądy wspólnotowe. Z art. 254 TWE oraz art. 2 i 58 Aktu akcesyjnego nie wynika uzależnienie obowiązywania czy stosowania aktów instytucji wspólnotowych od ich opublikowania. Według sądu konieczne jest wszakże znalezienie „punktu równowagi" uwzględniającego także zasadę pewności prawa. WSA stwierdził, że nie jest potrzebne sięganie do tak drastycznego środka, jak odmowa zastosowania prawa wspólnotowego. Zamiast tego można zastosować tzw. ogólną klauzulę słuszności, sformułowaną we wspólnotowym prawie celnym. Klauzula ta pozwala na zwolnienie importera z obciążeń należnościami celnymi, gdy potrzeba taka wynika z ogólnych zasad prawa, w tym także z zasady pewności prawa. Zastosowania takiej klauzuli wymaga analizy wszystkich okoliczności sprawy. Sąd dokonał takiej analizy i stwierdził, m.in., że importer dokonał zmiany klasyfikacji towaru w porównaniu ze stosowaną przed akcesją. Gdyby został wskazany właściwy kod, importer otrzymałby od organów celnych informację o objęciu towaru cłem antydumpingowym, a także mógłby sięgnąć do innych, dostępnych w tym czasie źródeł w języku polskim, m.in. znajdujących się w Internecie tłumaczeń przepisów wspólnotowych. Sąd zauważył ponadto, że importer był dużym, doświadczonym przedsiębiorcą, któremu można stawiać wysokie wymagania. Sąd podkreślił, że oficjalna publikacja dorobku wspólnotowego w dniu akcesji była nierealna, stąd też należało wykorzystywać inne sposoby zapoznania się przez przedsiębiorców z treścią prawa wspólnotowego. Organy administracyjne i sądy są natomiast zobowiązane

[281] Wyrok WSA w Bydgoszczy z 20 lipca 2005 r. (sygn. akt I SA/Bd 275/05, Lex nr 173889); Wyrok WSA w Gdańsku z 24 maja 2006 r. (sygn. akt III SA/Gd 45/06, niepubl.). Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2005 roku*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2006, s. 187–188.

do stosowania niepublikowanego prawa wspólnotowego, które może być skuteczne wobec jednostek, z uwzględnieniem okoliczności sprawy.

W wyroku z 10 grudnia 2007 r. w sprawie C–161/06 *Skoma-Lux*[282] ETS stwierdził, że art. 58 aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE sprzeciwia się temu, aby można było powołać się na obowiązki zawarte w przepisach wspólnotowych, które nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE w języku nowego państwa członkowskiego, jeżeli język ten jest językiem urzędowym UE, wobec jednostek w tym państwie, nawet jeżeli mogły one zapoznać się z tymi przepisami przy użyciu innych środków. Jednakże, zainteresowane państwa członkowskie nie mają, na podstawie prawa wspólnotowego, obowiązku zakwestionowania decyzji administracyjnych lub orzeczeń sądowych wydanych na podstawie takich przepisów, jeżeli stały się one ostateczne na mocy obowiązujących przepisów krajowych przed wydaniem niniejszego wyroku ETS. Zgodnie z prawem wspólnotowym inaczej byłoby wyłącznie w wyjątkowych przypadkach, gdy na mocy przepisów wymienionych w pkt 71 niniejszego wyroku zostały przyjęte środki administracyjne lub zostały wydane orzeczenia sądowe, w szczególności o charakterze represyjnym, które naruszałyby prawa podstawowe, czego stwierdzenie należy w tych granicach do właściwych władz krajowych.

4. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

4.1. Pytania prejudycjalne sądów administracyjnych

Podobnie jak w latach poprzednich, w 2007 r. r. sądy administracyjne skorzystały z procedury określonej w art. 234 TWE w sprawach dotyczących dziedziny prawa podatkowego, występując do ETS z pytaniami prejudycjalnymi czterokrotnie. Po raz pierwszy z pytaniami prejudycjalnymi wystąpił Naczelny Sąd Administracyjny, pozostałe pytania skierowały wojewódzkie sądy administracyjne w Krakowie, Białymstoku i Wrocławiu.

4.1.1. *Pytanie prejudycjalne NSA w Warszawie w sprawie I FSK 1062/06 (sygn. sprawy przed ETS C–502/07 K–1)***.** Skierowane przez NSA pytania prejudycjalne dotyczą zagadnień dopuszczalności stosowania przewidzianej w polskiej ustawie o podatku VAT instytucji dodatkowego zobowiązania podatkowego. Wątpliwość co do zgodności z prawem wspólnotowym tzw. „sankcji VAT" była w 2006 roku powodem wystąpienia do Trybunału przez WSA W Łodzi w sprawie *Ceramika-Paradyż*[283]. ETS odmówił udzielenia odpowiedzi ze względu na fakt, że stan faktyczny w sprawie dotyczył okresu sprzed akcesji Polski do Unii Europejskiej[284]. W tej sytuacji pytania prejudycjalne dotyczące wykładni prawa wspólnotowego

[282] Wyrok ETS z 10 grudnia 2007 r. w sprawie *Skoma-Lux przeciwko Celní ředitelství Olomouc,* dotychczas nieopublikowany w Zbiorze. Polski tekst wyroku dostępny na stronie Trybunału: http://www.curia.eu/.

[283] Postanowienie WSA w Łodzi z 15 lutego 2006 r. o skierowaniu pytania prejudycjalnego (sygn. akt I SA/Łd 1089/05); zawiadomienie o skierowaniu pytania opublikowane w Dz. Urz. UE C z 143 z 17 czerwca 2006 r., s. 24–25.

[284] Postanowienie ETS z 6 marca 2007 r., Dz. Urz. UE C 96 z 28 kwietnia 2007 r., s. 22.

w kontekście stosowania przewidzianych w ustawie o VAT sankcji w postaci dodatkowego zobowiązania podatkowego zdecydował się skierować do Trybunału NSA[285]. Wątpliwości NSA są podobne do tych, które były podnoszone w pytaniach WSA w Łodzi, ale NSA zwrócił się do ETS o ocenę dodatkowego zobowiązania podatkowego nie tylko w świetle art. 27, ale także art. 33 VI Dyrektywy VAT. NSA wyraźnie podkreślił, że w przedkładanej sprawie nie występują żadne przeszkody *ratione temporis* do wydania orzeczenia prejudycjalnego.

Pytania prejudycjalne:

„1. Czy art. 2 ust. 1 i 2 Pierwszej Dyrektywy Rady Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z dnia 11 kwietnia 1967 roku w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich w zakresie podatków obrotowych (67/227/EEC) (1) w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 lit. a/ i art. 10 ust. 2 Szóstej Dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z dnia 17 maja 1977 roku w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych — wspólny system podatku od wartości dodanej; ujednolicona podstawa wymiaru podatku (77/388/EEC) (2) wyłącza możliwość nałożenia obowiązku zapłaty przez podatnika podatku od towarów i usług dodatkowego zobowiązania podatkowego, o którym mowa w art. 109 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.) w przypadku stwierdzenia, że podatnik podatku od towarów i usług w złożonej deklaracji podatkowej wykazał kwotę zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego wyższą od kwoty należnej?

2. Czy „środki specjalne", o których mowa w art. 27 ust. 1 Szóstej Dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z dnia 17 maja 1977 roku w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych — wspólny system podatku od wartości dodanej; ujednolicona podstawa wymiaru podatku (77/388/EEC), z uwagi na swój charakter i cel, mogą polegać na możliwości nakładania na podatnika podatku od towarów i usług dodatkowego zobowiązania podatkowego, ustalonego decyzją organu podatkowego, w razie stwierdzenia faktu zadeklarowania przez podatnika zawyżonej kwoty zwrotu różnicy podatku albo zawyżonej kwoty zwrotu podatku naliczonego?

3. Czy w uprawnieniu przewidzianym w art. 33 Szóstej Dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z dnia 17 maja 1977 roku w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych — wspólny system podatku od wartości dodanej; ujednolicona podstawa wymiaru podatku (77/388/EEC) mieści się prawo do wprowadzenia dodatkowego zobowiązania podatkowego określonego w art. 109 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.)?"

4.1.2. *Pytanie prejudycjalne WSA w Krakowie w sprawie I SA/Kr 603/06 (sygn. sprawy przed ETS C–414/07 Magoora)***.** Jako pierwszy z polskich sądów w 2007 r., pytania prejudycjalne skierował do ETS WSA w Krakowie w związku z postępowaniem w przedmiocie udzielonej na wniosek skarżącej spółki interpretacji podatkowej w kwestii możliwości odliczania podatku naliczonego przy zakupie paliwa do samochodu używanego przez tą spółkę na podstawie umowy leasingu[286].

[285] Postanowienie NSA z 31 lipca 2007 r. (sygn. akt I FSK 1062/06); zawiadomienie o skierowaniu pytania opublikowane w Dz. Urz. UE C 22 z 26 stycznia 2008 r., s. 30.

[286] Postanowienie WSA w Krakowie z 17 maja 2007 r., (sygn. akt I SA/Kr 603/06); zawiadomienie o skierowaniu pytań prejudycjalnych opublikowane w Dz. Urz. UE C 269 z 10 listopada 2007 r., s. 35.

Podstawowe wątpliwości WSA dotyczą możliwości stosowania przez Polskę ograniczeń przysługującego podatnikowi VAT prawa do odliczenia podatku naliczonego, w świetle specyficznej sytuacji Polski, a mianowicie wejścia w życie 1 maja 2004 r. ustawy o VAT[287]. Od tej daty akty prawa wspólnotowego (w tym VI Dyrektywa VAT) stały się również elementem polskiego systemu prawnego. Zgodnie z art. 17 ust. 6 VI Dyrektywy VAT państwa członkowskie mogą zachować wyłączenia prawa do odliczenia podatku naliczonego „przewidziane w ich prawie krajowym w momencie wejścia w życie niniejszej dyrektywy". W tej sytuacji WSA w Krakowie uznał, że stosowanie ograniczeń wynikających z ustawy o podatku od towarów i usług uzależnione jest od przesądzenia, czy użyte w art. 17 ust. 6 VI Dyrektywy VAT sformułowanie obejmuje, w przypadku Polski, przepisy nowej ustawy o podatku od towarów i usług.

Pytania prejudycjalne:

„1. Czy art. 17 ust. (2) i (6) Szóstej Dyrektywy stoi na przeszkodzie temu, aby Rzeczpospolita Polska uchyliła całkowicie z dniem 1 maja 2004 r. dotychczasowe przepisy krajowe dotyczące ograniczeń w odliczaniu podatku naliczonego zawartego w zakupach paliwa do samochodów wykorzystywanych w opodatkowanej działalności, a w to miejsce wprowadziła również ograniczenia w odliczaniu podatku naliczonego zawartego w zakupach paliwa do samochodów wykorzystywanych w opodatkowanej działalności, ale opisanych przez prawo krajowe przy użyciu odmiennych kryteriów niż to miało miejsce przed dniem 1 maja 2004 r., a następnie, od dnia 22 sierpnia 2005 r., ponownie zmieniła powyższe kryteria?

2. W razie udzielenia pozytywnej odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie pierwszym – czy art. 17 ust. (6) Szóstej Dyrektywy stoi na przeszkodzie temu, aby Rzeczpospolita Polska w ten sposób zmieniała powyższe kryteria, by w sposób faktyczny ograniczyć zakres odliczeń podatku naliczonego w porównaniu do przepisów krajowych obowiązujących 30 kwietnia 2004 r. lub do przepisów krajowych obowiązujących przed zmianą dokonaną z dniem 22 sierpnia 2005 r.; i czy przy uznaniu, że takie działanie Rzeczypospolitej Polskiej byłoby naruszeniem art. 17 ust. (6) Szóstej Dyrektywy należałoby uznać, że podatnik uprawniony byłby do dokonywania odliczeń, ale w granicach, w których zmiany przepisów krajowych wykraczałyby poza zakres ograniczeń w odliczaniu podatku naliczonego przewidzianych przez obowiązujące w dniu 30 kwietnia 2004 r. i uchylone w tej dacie przepisy krajowe?

3. Czy art. 17 ust. (6) Szóstej Dyrektywy stoi na przeszkodzie temu, aby Rzeczpospolita Polska – powołując się na przewidzianą tym przepisem możliwość ograniczania przez państwa członkowskie odliczania podatku naliczonego zawartego w wydatkach niebędących wydatkami ściśle związanymi z działalnością gospodarczą, takich jak wydatki na artykuły luksusowe, rozrywkowe lub wydatki reprezentacyjne – mogła ograniczyć odliczenia podatku naliczonego w porównaniu do stanu prawnego obowiązującego w dniu 30 kwietnia 2004 r. w ten sposób, że wyłączyła odliczenia podatku naliczonego przy zakupie paliwa do samochodów osobowych oraz innych pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony z wyjątkiem samochodów, o których mowa w art. 86

[287] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 ze zm., dalej – ustawa o VAT.

ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 sierpnia 2005 r.?"

4.1.3. *Pytanie prejudycjalne WSA w Białymstoku w sprawie I SA/Bk 121/07 (sygn. sprawy przed ETS C–426/07 Krawczyński)*. Wątpliwości dotyczące oceny zgodności z prawem wspólnotowym zasad poboru opłaty akcyzowej od samochodów używanych, przewidzianych w ustawodawstwie polskim, które były przedmiotem pierwszego pytania prejudycjalnego z Polski[288], stały się też powodem skierowania kolejnych pytań do ETS. Tym razem wystąpił z nimi WSA w Białymstoku[289] mając wątpliwości, co do legalności poboru akcyzy od samochodów używanych nieposiadających pierwszej rejestracji na terenie Rzeczpospolitej Polskiej w świetle zakazu określonego w VI Dyrektywie VAT oraz wspólnotowej zasady niedyskryminacji podatkowej (art. 90 TWE).

Pytania prejudycjalne:

„1. Czy podatek akcyzowy ustanowiony w Państwie Członkowskim Wspólnoty Europejskiej, taki jak podatek akcyzowy przewidziany w polskiej ustawie podatkowej z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.), a opodatkowujący każdą sprzedaż samochodu osobowego przed pierwszą jego rejestracją na terytorium kraju, może być uznany za formę niedozwolonego podatku obrotowego w rozumieniu art. 33 (1) Szóstej Dyrektywy Rady z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku, 77/388/EWG, Dz. U. WE L z dnia 13 czerwca 1977 r. (aktualnie art. 401 obowiązującej od 1 stycznia 2007 r. Dyrektywy Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej – 2006/112/WE, Dz. U. UE L z dnia 11 grudnia 2006 r.)?

W przypadku, gdyby odpowiedź na powyższe pytanie była przecząca:

2. Czy podatek akcyzowy, taki jak sporny podatek akcyzowy w przedmiotowej sprawie zawisłej przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Białymstoku, który opodatkowuje każdą sprzedaż samochodu osobowego przed pierwszą jego rejestracją na terytorium kraju, sprzeciwia się przepisowi art. 90 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, wyrażającemu zakaz dyskryminacji lub protekcjonistycznego stosowania krajowego systemu podatkowego w stosunku do podobnych produktów krajowych, w sytuacji kiedy podatkiem takim nie jest obciążona sprzedaż samochodów używanych zarejestrowanych wcześniej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej?"

4.1.4. *Pytanie prejudycjalne WSA we Wrocławiu w sprawie I SA/Wr 971/07 (sygn. sprawy przed ETS C–544/07 Rüffler)*. Czwarte pytanie prejudycjalne skierowane przez polskie sądy administracyjne w 2007 r. dotyczy kwestii opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych rent wypłacanych w Republice Federalnej Niemiec obywatelowi niemieckiemu, który na stałe przebywa w Polsce[290]. W rozpatrywanej sprawie chodzi o obywatela Niemiec, który uzyskuje niemieckie świadczenia rentowe – rentę zdrowotną z tytułu

[288] Sprawa C–313/05 Brzeziński.

[289] Postanowienie WSA w Białymstoku z 27 czerwca 2007 r. (sygn. akt I SA/Bk 121/07); zawiadomienie o skierowaniu pytań prejudycjalnych opublikowane w Dz. Urz. UE C 283 z 24 listopada 2007 r., s. 20.

[290] Postanowienie WSA we Wrocławiu z 3 października 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 971/07); jest to już drugie pytanie prejudycjalne tego sądu.

inwalidztwa oraz rentę zakładową. Zasadnicza wątpliwość Sądu dotyczy dopuszczalności, w świetle prawa wspólnotowego, wyłączenia prawa podatnika do odliczenia od podatku dochodowego płaconego w Polsce kwot składek na ubezpieczenie zdrowotne zapłaconych w innych państwach członkowskich.

Pytanie prejudycjalne:

„Czy unormowania wynikające z art. 12 tiret 1 oraz art. 39 ust. 1 i 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwiają się one przepisowi krajowemu przyjętemu w art. 27b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity w Dz. U. z 2000 r. nr 14, poz. 176 ze zm.) ograniczającemu prawo do obniżenia podatku dochodowego o kwotę składki na obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne, zapłaconej wyłącznie na podstawie przepisów prawa krajowego w sytuacji, gdy rezydent od dochodów opodatkowanych w Polsce odprowadza składkę na obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne w innym państwie członkowskim?"

4.2. Wyrok ETS w sprawie C–313/05 *Brzeziński*

W dniu 18 stycznia 2007 r. zapadło pierwsze orzeczenie prejudycjalne w odpowiedzi na pytania skierowane przez sąd polski w 2005 roku[291]. Oceniając polskie uregulowania w świetle art. 90 ust. 1 TWE[292] Trybunał szczegółowo zbadał, czy skutkiem stosowania podatku akcyzowego na zasadach określonych w polskich przepisach powoduje wyższe obciążenie tym podatkiem pojazdów sprowadzanych do Polski z innych państw członkowskich. Przede wszystkim ETS zwrócił uwagę, że opodatkowanie podatkiem akcyzowym dotyczy wszystkich pojazdów, niezależnie od miejsca pochodzenia, niezarejestrowanych na terenie Rzeczpospolitej Polskiej. Przyjęte zasady obliczania stawki podatku akcyzowego przewidywały stosowanie dwóch podstawowych stawek podatku w zależności od pojemności silnika. Stawki podstawowe miały zastosowanie do pojazdów rejestrowanych w Polsce po raz pierwszy w okresie dwóch lat kalendarzowych od dnia ich produkcji. W odniesieniu do pozostałych pojazdów stawka podatkowa rosła wraz z wiekiem pojazdu, aż do maksymalnej stawki 65% zadeklarowanej kwoty nabycia. W stosunku do pierwszej grupy pojazdów jednolite stawki podatkowe nie powodowały w ocenie Trybunału odmiennego traktowania pojazdów pochodzących z innych państw członkowskich w stosunku do pojazdów zakupionych na rynku polskim. Jeżeli chodzi o opodatkowanie pojazdów należących do drugiej kategorii, Trybunał uznał sprzeczność przepisów dotyczących polskiego podatku akcyzowego od samochodów używanych z art. 90 ust. 1 TWE. Stwierdzona sprzeczność z wspólnotową zasadą niedyskryminacji dotyczyła tej części kwoty podatku nakładanej na używane pojazdy sprowadzane z innych państw członkowskich, która przewyższa rezydualną kwotę podatku zawartą w wartości rynkowej podobnych pojazdów uprzednio zarejestrowanych w Polsce.

[291] Wyrok ETS z 18 stycznia 2007 r. w sprawie C–313/05 *Maciej Brzeziński przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie*, Zb. Orz. 2007, s. I–513.

[292] Trybunał uznał, że z przedłożonych dokumentów nie wynika, żeby polski podatek akcyzowy od samochodów używanych pośrednio chronił inne produkty niż pojazdy silnikowe, co wyłączało konieczność oceny polskich przepisów w świetle art. 90 ust. 2 TWE.

Orzeczenie Trybunału przesądzające o niezgodności polskiego podatku akcyzowego z przepisami wspólnotowymi nie było zaskoczeniem. Wątpliwości co do sprzeczności polskiej ustawy z prawem wspólnotowym nie miał również Rzecznik Generalny, który przedstawił opinię w sprawie[293]. Ponadto, kwestia obciążeń związanych z rejestracją pojazdu nabytego w innym państwie członkowskim była już wielokrotnie badana przez Trybunał[294], m.in. ETS uznał wcześniej sprzeczność z art. 90 ust. 1 TWE podatku rejestracyjnego stosowanego na Węgrzech[295].

Po uzyskaniu odpowiedzi na pytania prejudycjalne WSA w Warszawie uchylił zaskarżone decyzje administracyjne oraz orzekł, że nie podlegają one wykonaniu[296]. W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, że w świetle orzeczenia ETS decyzje administracyjne odmawiające zwrotu podatku akcyzowego z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego należy uznać za wydane z naruszeniem prawa materialnego. Organy podatkowe zostały zobowiązane do określenia zobowiązania podatkowego, zapewniającego zgodność z art. 90 TWE oraz przedstawienia szczegółowego sposobu wyliczenia podatku, gwarantującego poszanowanie zasady niedyskryminacji podatkowej. W tym celu, zdaniem WSA, organy te powinny opracować zasady ewentualnego zwrotu nadpłaconego podatku akcyzowego, uwzględniające interpretację przedstawioną przez ETS oraz dokładnie wyjaśnić podjęte działania w treści decyzji.

Wydanie orzeczenia w sprawie *Brzeziński* umożliwiło również rozstrzygnięcie podobnych spraw zawisłych przed pozostałymi sądami administracyjnymi. Po skierowaniu w 2006 r. pytań przez WSA w Warszawie, pozostałe sądy uznając, że odpowiedź ETS ma istotny wpływ na ocenę legalności decyzji odmawiających stwierdzenia nadpłaty podatku akcyzowego, decydowały się na zawieszenie postępowania do czasu wydania orzeczenia prejudycjalnego[297]. Po wydaniu przez ETS orzeczenia w sprawie *Brzeziński* sądy administracyjne podjęły zawieszone postępowania i wydały rozstrzygnięcia uwzględniające interpretację ETS. Sposób argumentacji był analogiczny do przyjętego przez WSA w Warszawie[298]. Warto podkreślić, że uwzględniane skargi dotyczyły opłaty akcyzowej pobiera-

[293] Opinia Rzecznika Generalnego z dnia 21 września 2006 r w sprawie C–313/05 *Brzeziński*, Zb. Orz. 2007, s. I–513.

[294] Zob. pkt. 7–15 opinii Rzecznika Generalnego w sprawie *Brzeziński i* powołane tam orzecznictwo.

[295] Wyrok z dnia 5 października 2006 r. w sprawach połączonych C–290/05 *Nádasdi* i C–333/05 *Németh*; wyrok dotychczas niepublikowany w Zbiorze, polski tekst orzeczenia dostępny na stronie http://www.curia.eu/. Co prawda zasady obliczania podatku polskiego i węgierskiego nieco się różniły (m.in. ustawodawstwo węgierskie nie uzależniało wysokości podatku od wieku pojazdu), jednak obydwie daniny nie uwzględniały przy jej wymiarze wartości podatku akcyzowego zapłaconego przy uprzedniej rejestracji na terenie innego państwa członkowskiego, a to stanowiło podstawowy argument przesądzający o niezgodności ze wspólnotową zasadą niedyskryminacji podatkowej (art. 90 ust. 1 TWE).

[296] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2007 r. (sygn. akt III SA/Wa 254/07).

[297] Zob. np. postanowienie NSA z 11 października 2006 r. (sygn. akt I FSK 1060/05); postanowienie WSA w Warszawie z 20 września 2005 r. (sygn. akt I FSK 794/05).

[298] Zob. np. Wyrok WSA w Krakowie z 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt I SA/Kr 224/07); wyrok WSA w Gorzowie z 18 grudnia 2007 r. (sygn. akt I SA/Go 1004/07); wyrok WSA we Wrocławiu z 19 lutego 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 1805/06); wyrok NSA z 4 grudnia 2007 r. (sygn. akt I FSK 337/07); wyrok WSA w Lublinie z 6 kwietnia 2007 r., (sygn. akt I SA/Lu 210/07); wyrok NSA z 3 kwietnia 2007 r. (sygn. akt I FSK 175/06); wyrok NSA z 15 maja 2007 r. (sygn. akt I FSK 856/06).

nej w związku z nabyciem samochodów używanych starszych niż dwa lata. W przypadku spraw dotyczących nabycia nowszych pojazdów używanych skargi były zazwyczaj oddalane[299].

4.3. Odmowa wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

W 2007 r. podobnie jak w latach ubiegłych sądy nie uwzględniły żadnego wniosku strony o wystąpienie do ETS z pytaniami prejudycjalnymi w kwestii wykładni przepisów prawa wspólnotowego, ponieważ w rozpatrywanych sprawach decyzje administracyjne kontrolowane przez sądy administracyjne wydane zostały przed dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej[300] (opisane powyżej pytania prejudycjalne były kierowane przez sądy z urzędu).

Warto w tym miejscu szerzej omówić wyrok NSA z 29 marca 2007 r. sygn. akt II GSK 234/06, w którym co prawda NSA odmówił uwzględnienia wniosku strony o skierowanie pytania do ETS ze względów czasowych, ale podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, w którym sąd uznał wniosek za niezasadny, ponieważ skarżąca formułując pytania nie poddała w wątpliwość interpretacji wskazanych przez nią przepisów. Zdaniem sądu we wniosku o skierowanie pytań prejudycjalnych należy wskazać, jakie konkretnie trudności interpretacyjne budzą powołane przepisy prawa wspólnotowego.

Podobnie w wyroku z 18 grudnia 2007 r. sygn. akt II GSK 288/07 NSA uznał, że pytania prejudycjalne sformułowane przez stronę nie dotyczą prawidłowego stosowania prawa wspólnotowego, którym to celom służy przede wszystkim instytucja pytań prejudycjalnych.

Zgodnie z orzeczeniem ETS z 7 czerwca 2007 r. w sprawie C–222/05 *van der Weerd*[301] „zasada skuteczności nie nakłada (…) na sąd obowiązku podniesienia z urzędu zarzutu opartego na prawie wspólnotowym, niezależnie od jego znaczenia dla wspólnotowego porządku prawnego, jeśli strony mają rzeczywistą możliwość podniesienia przed sądem krajowym zarzutu mającego podstawy w prawie wspólnotowym". Z tego wynika, że odmowa skierowania pytania prejudycjalnego z powodu braku sprecyzowania przez stronę, na czym polega niezgodność prawa krajowego ze wspólnotowym, nie narusza zasady efektywności. Skoro sąd rozpatrujący sprawę nie ma wątpliwości co do interpretacji i stosowania prawa wspólnotowego, to na stronie ciąży obowiązek podniesienia zarzutu naruszenia prawa wspólnotowego.

Wystąpienia z pytaniami prejudycjalnymi odmawiano również z powodu uznania przez sąd występującego w sprawie zagadnienia prawnego za jasne i niewymagające korzystania z procedury przewidzianej w art. 234 TWE[302] lub też dostatecznie wyjaśnione już w orzecznictwie ETS[303].

---

[299] Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 3 kwietnia 2007 r. (sygn. akt I SA/Wr 232/07).

[300] Zob. np. wyrok NSA z 22 maja 2007 r. (sygn. akt I GSK 1614/06); postanowienie NSA z 4 lipca 2007 r. (sygn. akt I GSK 1651/05).

[301] Wyrok ETS z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie C–222/05 *J. van der Weerd e.a. przeciwko Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze.

[302] Zob. np. nieprawomocny wyrok WSA w Białymstoku z 17 września 2007 r. (sygn. akt II SA/Bk 421/07) oraz wyrok WSA w Białymstoku z 13 listopada 2007 r. (sygn. akt II SA/Bk 628/07).

[303] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 4 kwietnia 2007 r. (sygn. akt VII SA/Wa 2215/06); wyrok WSA w Kielcach z 28 grudnia 2007 r. (sygn. akt I SA/Ke 527/07).

Kolejnym argumentem używanym przez sąd jest to, że przepisy wspólnotowe powoływane przez stronę nie mają zastosowania w rozpatrywanej sprawie[304]. Zdarzały się także orzeczenia, w których sąd w ogóle nie odniósł się do wniosku strony o skierowanie pytania prejudycjalnego do ETS[305].

4.4. Zawieszenie postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne

Z problematyką pytań prejudycjalnych wiązały się rozpatrywane przez NSA zażalenia na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych o zawieszeniu postępowań sądowoadministracyjnych w oczekiwaniu na rozstrzygnięcia ETS w odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowanego przez sądy w analogicznych sprawach. Rozpatrywane przez NSA zażalenia dotyczyły głównie postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych zawieszających postępowania ze względu na wspomniane wyżej pytanie prejudycjalne WSA w Łodzi w sprawie *Ceramika-Paradyż*. W zależności od okoliczności konkretnej sprawy NSA bądź oddalał zażalenie, wskazując na zasadność zawieszenia postępowania ze względu na związek skierowanych pytań z rozpatrywaną sprawą[306], bądź też uchylał zaskarżone postanowienie. Ta ostatnia kategoria rozstrzygnięć była uzasadniana przez sąd dwojako. Po pierwsze, niekiedy NSA powoływał się na zagwarantowane stronie prawo do rozpatrzenia sprawy bez uzasadnionej zwłoki. Wskazując na możliwość wznowienia postępowania administracyjnego w przypadku wydania przez ETS orzeczenia mającego wpływ na treść decyzji[307], gwarantującą ochronę interesu prawnego strony, uznawał zawieszenie postępowania za niecelowe i uchylał zaskarżone postanowienie[308]. Z kolei w innych postanowieniach NSA podkreślał, że o ile podstawą prawną zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego w przypadku sądu występującego z pytaniem prejudycjalnym jest art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a., o tyle pozostałe sądy administracyjne mogą w takim wypadku zawiesić postępowanie wyłącznie na zgodny wniosek stron postępowania (art. 126 p.p.s.a.) i w związku z tym uchylał postanowienia o zawieszeniu postępowania, wydane na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.[309] Postanowienia o zawieszeniu postępowania były również uchylane, jeśli stan faktyczny w sprawie dotyczył okresu rozliczeniowego sprzed akcesji[310].

Warto również podkreślić, że w razie skierowania przez sąd pytania prejudycjalnego, pozostałe sądy powinny zawiesić postępowanie w sprawach, w których pojawia się za-

[304] Podobnie WSA w Warszawie w wyroku z 10 grudnia 2007 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1167/07).

[305] Zob. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2007 r. (sygn. akt II GSK 89/07); nieprawomocny wyrok WSA w Lublinie z 26 października 2007 r. (sygn. akt I SA/Lu 468/07); wyrok WSA w Łodzi z 14 lutego 2007 r. (sygn. akt I SA/Łd 1890/06).

[306] Zob. np. postanowienie NSA z 26 lutego 2007 r. (sygn. akt I FZ 66/07).

[307] Art. 240 § 1 pkt 11 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.).

[308] Zob. np. postanowienie NSA z 23 kwietnia 2007 r. (sygn. akt I FZ 120/07); postanowienie NSA z 14 grudnia 2007 r. (sygn. akt I FZ 513/07).

[309] Zob. np. postanowienie NSA z 4 czerwca 2007 r. (sygn. akt I FZ 106/07).

[310] Zob. np. postanowienie NSA z 24 lipca 2007 r. (sygn. akt I FZ 329/07); postanowienie NSA z 24 lipca 2007 r., (sygn. akt I FZ 329/07).

gadnienie będące przedmiotem zawisłego postępowania prejudycjalnego. Dzieje się tak ze względu na konieczność zapewnienia jednolitego stosowania prawa wspólnotowego. Jeśli jednak w opinii sądu krajowego stosowanie danego przepisu prawa wspólnotowego nie wywołuje żadnych wątpliwości, możliwe jest rozstrzygnięcie merytoryczne sprawy, mimo toczącego się postępowania prejudycjalnego wszczętego na wniosek innego sądu. Rozwiązanie to powinno być jednak stosowane raczej wyjątkowo, w sytuacji gdy sąd jest przekonany, że uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego nie jest konieczne dla dokonania właściwej wykładni prawa wspólnotowego. Tak rzecz się miała po wystąpieniu z pytaniem prejudycjalnym przez WSA w Łodzi, kiedy niektóre sądy administracyjne wydawały wyroki dokonując samodzielnej oceny zgodności z prawem wspólnotowym dodatkowego zobowiązania podatkowego[311].

5. Stosowanie rozporządzeń wspólnotowych

Zgodnie z art. 249 akapit 2 TWE rozporządzenia wspólnotowe są aktami wiążącymi w całości i są bezpośrednio stosowane w każdym państwie członkowskim. Rozporządzenia mają taką samą moc obowiązującą we wszystkich państwach członkowskich. Trzeba wskazać, że w pewnych dziedzinach prawa, istotnych dla sądownictwa administracyjnego, rozporządzenia wspólnotowe są głównymi źródłami prawa stosowanego w państwach członkowskich. Dotyczy to w szczególności prawa celnego, prawnej regulacji wspólnej polityki rolnej oraz prawa transportowego.

Podstawą decyzji administracyjnych, poddawanych kontroli przez sądy administracyjne, są w omawianych sytuacjach przepisy rozporządzeń wspólnotowych.

Czasami rozporządzenia wspólnotowe zawierają bezpośrednio lub pośrednio upoważnienia dla organów państwa członkowskiego do wydania koniecznych do jego stosowania krajowych przepisów, mających charakter wykonawczy wobec rozporządzeń[312]. W takich przypadkach podstawą decyzji organów administracyjnych są zarówno przepisy rozporządzeń wspólnotowych, jak i przepisy prawa krajowego.

5.1. Sprawy celne

W większości spraw celnych bezpośrednią podstawą prawną kontrolowanych w postępowaniu sądowym decyzji są bezpośrednio skuteczne przepisy rozporządzeń wspólnotowych: WKC oraz RWKC, niemniej ze względu na to, że akty te dopuściły możliwość wydania krajowych aktów prawnych w celu ich wykonania, sądy w niektórych sprawach dokonują wykładni przepisów krajowych: ustawy – Prawo celne oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w świetle prawa wspólnotowego.

W wyrokach z 1 marca 2007 r. (sygn. akt I GSK 811–814/06), NSA rozpoznając spór odnoszący się do oceny możliwości dokonania rewizji zgłoszeń celnych po dopuszczeniu importowanego towaru do obrotu wyjaśnił, że również po zwolnieniu towaru spod dozoru celnego dopuszczalna jest procedura kontrolna w trybie sprostowania, o jakim mowa

[311] Zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z 16 października 2007 r. (sygn. akt I SA/Bd 579/07).
[312] Zob. np. art. 182 ust. 3 WKC.

w art. 78 WKC. Jest ona jednak zależna od istnienia okoliczności natury faktycznej, to jest możliwości okazania tego samego towaru, który stanowił przedmiot zgłoszenia celnego. "Możliwość okazania" uzależniona jest od tego, czy okazany towar jest tożsamy ze zgłoszonym. NSA powołując się na orzecznictwo ETS wskazał, że w przypadku, gdy tożsamość towarów pozostaje wątpliwa, sprostowanie nie jest dopuszczalne[313].

W wyroku z 15 marca 2007 r. sygn. akt I GSK 790/06 NSA dokonując wykładni przepisu art. 75 ustawy – Prawo celne[314], który wprost odsyła do art. 4 pkt 1 WKC, stwierdził, że pojęcie „osoba", oznacza osobę fizyczną, osobę prawną, a jeżeli obowiązujące przepisy przewidują taką możliwość, również stowarzyszenie osób uznane za zdolne do podejmowania czynności prawnych a nieposiadające osobowości prawnej. Zdaniem NSA nie oznacza to, że takim przedstawicielem może być każdy podmiot. Doradcy podatkowi są zupełnie innymi podmiotami niż osoby fizyczne ze względu na odmienną istotę oraz źródła ich praw, obowiązków i odpowiedzialności, a także ze względu na funkcjonowanie doradców podatkowych według określonej pragmatyki zawodowej w specyficznych dla nich strukturach zawodowych i społecznych.

Z kolei w sprawie o sygn. akt III SA/Gd 126/06, rozstrzygniętej wyrokiem z 7 lutego 2007 r., Sąd stwierdził, że za sprawy dotyczące długu celnego uznawać należy jedynie sprawy, których przedmiotem jest istnienie lub wysokość długu celnego. Organy celne w rozpatrywanej przez Sąd sprawie zajmowały się wnioskiem skarżącego o nadanie przedmiotowi (silnikowi samochodowemu) szczególnego przeznaczenia celnego – zrzeczenia się towaru na rzecz Skarbu Państwa, uregulowanego w art. 182 WKC. Sąd wskazał, że za odrębnością spraw dotyczących długu celnego w odniesieniu do przeznaczeń celnych towaru przemawia argument opierający się na systematyce samego WKC – zagadnienia długu celnego regulowane są przepisami działu VII tego aktu (art. 189i– 242 WKC). Odrębność powyższej kategorii spraw wynika zatem również z systematyki WKC. Sąd stwierdził, że wobec ustalenia, iż przedmiotem rozpatrywanej przez organy celne sprawy nie była kwestia długu celnego, ale zrzeczenie się towaru, należało uznać, że organy naruszyły przepis art. 26 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne w sposób mogący mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Sprawa bowiem winna być w ocenie Sądu rozpoznana na podstawie obecnie obowiązujących przepisów dotyczących zrzeczenia się towaru, zawartych w WKC, ustawie – Prawo celne oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu postępowania przy zniszczeniu towaru i zrzeczeniu się towaru na rzecz Skarbu Państwa[315].

WSA w Gdańsku w wyroku z 20 czerwca 2007 r. sygn. akt III SA/Gd 143/07 dokonał analizy art. 241 akapit 1 tiret 1 WKC i oraz art. 67 ust. 1 i 2 ustawy – Kodeks celny. Sąd przyjął, że powołany wyżej przepis WKC można interpretować tylko w taki sposób, że odnosi się on do decyzji o udzieleniu zwrotu należności celnych, nie zaś do wszelkich decyzji rozstrzygających wniosek o udzielenie zwrotu, w tym również odmownych. Do wykona-

[313] Por. wyrok ETS z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie C–290/01 *Receveur principal des douanes de Villepinte przeciwko Derudder & Cie SA*, Zb. Orz. 2004, s. I–2041.

[314] „…przedstawicielem może być każda osoba, o której mowa w art. 4 pkt 1 Wspólnotowego Kodeksu Celnego…"

[315] Dz. U. Nr 167, poz. 1748 ze zm.

nia nadaje się tylko decyzja orzekająca o zwrocie należności celnej, w przeciwieństwie do decyzji odmownej w tym zakresie. Ta ostatnia ze względu na swoją istotę jest niewykonalna. Zdaniem Sądu, założeniem przyjętych w wyżej wskazanych przepisach rozwiązań jest naprawienie przez organ celny szkody wynikającej z opóźnienia w wypłacie podlegającej zwrotowi należności.

W wyroku z 15 listopada 2007 r. sygn. akt. III SA/Kr 802/07[316] WSA Krakowie dokonał wykładni art. 3a rozporządzenia Rady (EWG) nr 918/83 z dnia 28 marca 1983 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych[317]. Sąd sformułował tezę, że warunek zaprzestania przez osobę zainteresowaną stałego miejsca zamieszkania w państwie trzecim, które opuściła ona w rozumieniu art. 3a powołanego wyżej rozporządzenia, należy interpretować wprost, zgodnie z jego dosłownym brzmieniem jako opuszczenie terytorium państwa trzeciego, w którym osoba posiadała stałe miejsce zamieszkania z zamiarem posiadania swojej siedziby we Wspólnocie poprzez stałe w niej zamieszkiwanie. Sąd stwierdził jednak, że nie jest zakończeniem stałego miejsca zamieszkania w państwie trzecim sytuacja, w której osoba zainteresowana wyraża jedynie wolę jego zakończenia i to nawet w przypadku, gdy jednocześnie podejmuje działania w celu ustalenia miejsce zamieszkania na obszarze celnym Wspólnoty, polegające na zawarciu umowy o transport mienia z państwa trzeciego na teren WE, sprzedaży domu w państwie trzecim, likwidacji działalności gospodarczej dotychczas prowadzonej w państwie trzecim, wynajęciu mieszkania na terenie Wspólnoty. Zakończenie stałego miejsca zamieszkania w państwie trzecim jako zdarzenie wieloczynnościowe i rozciągnięte w czasie zaistnieje dopiero wówczas, gdy osoba zainteresowana opuści terytorium państwa trzeciego, a akt opuszczenia tego obszaru będzie ostatnią czynnością procesu przesiedlania się na teren Wspólnoty w celu realizacji uprzednio podjętego zamiaru.

5.2. Sprawy rolne (ilości referencyjne i płatności bezpośrednie)

W 2007 r. NSA rozstrzygał także sprawy związane z rynkiem mleka, a w szczególności z indywidualnymi ilościami referencyjnymi. W wyroku z 30 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1156/06 ponownie został rozstrzygnięty problem stosowania art. 32 wymienionej ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych[318] w sytuacji zbycia przez producenta indywidualnej ilości referencyjnej dostaw. Wskazano za wyrokiem z dnia 9 listopada 2006 r. sygn. akt II OSK 1097/06, że zbycie (według obecnie obowiązującego stanu prawnego – oddanie w używanie) indywidualnej ilości referencyjnej przez producenta na rzecz innego producenta powoduje zmniejszenie wysokości tej ilości, przysługującej danemu podmiotowi w określonym roku kwotowym, o ilość wydzierżawioną, a tym samym powoduje obniżenie podstawy, która powinna być przyjęta do obliczania stopnia wykorzystania indywidualnej ilości referencyjnej przez konkretnego producenta w danym roku kwotowym.

[316] Wyrok nieprawomocny.

[317] Dz. Urz. WE L 105 z 23 kwietnia 1983 r., s. 1–37; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 2, t.1, s. 419–455.

[318] Dz. U. Nr 93, poz. 897 ze zm.

W wyroku z 8 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 1555/06, dotyczącym zmniejszenia skarżącemu indywidualnej ilości referencyjnej dostaw mleka NSA wskazał, że jedynie zdarzenia nadzwyczajne, niemożliwe do przewidzenia, porównywalne do okoliczności wyliczonych w art. 40 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003[319] uzasadniają odstąpienie od zmniejszenia indywidualnej ilości referencyjnej na podstawie art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1788/2003[320].

W wyroku z 13 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 1382/06 NSA orzekł, że z treści przepisów regulujących funkcjonowanie wspólnotowego rynku mleka, a w szczególności z przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 595/2004[321] wynika, że we wszystkich decyzjach dotyczących przyznawania indywidualnych ilości referencyjnych producentom, decyzjach zatwierdzających transfery indywidualnych ilości referencyjnych lub ich konwersję, indywidualne ilości referencyjne wyrażane są w kilogramach fizycznych i jest im przypisywana zawartość tłuszczu.

Podobnie jak w sprawach celnych, tak i w przypadku decyzji w przedmiocie przyznania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych z budżetu UE, organy administracyjne obok przepisów rozporządzeń wspólnotowych, jako podstawę wydawanych aktów, stosują także polskie przepisy ustawowe i podustawowe. Sądy natomiast w niektórych sprawach wskazują na konieczność interpretacji krajowych przepisów „wykonawczych" wobec prawa wspólnotowego w zgodzie z aktami prawnymi Wspólnoty ustanawiającymi instrumenty realizacji wspólnej polityki rolnej.

W wyroku z 11 stycznia 2007 r. sygn. akt II GSK 258/06 NSA rozpatrując zarzut błędnej wykładni art. 2 ust.1 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych[322] wskazał, że na mocy tego przypisu, osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej będącej posiadaczem gospodarstwa rolnego, zwanej dalej producentem rolnym, przysługują płatności na będące w jej posiadaniu grunty rolne utrzymywane w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Sąd przyjął, że na podstawie powyższego przepisu polskiego oraz definicji rolnika oraz działalności rolniczej, zawartych w art. 2 a) oraz 2 c) rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady

[319] Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 29 września 2003 r., nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, Dz. Urz. L 270 z 21 października 2003 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 40, s. 269.

[320] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla stosowania wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673 / 2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. WE L Nr 270 z 1 października 2003 r., s. 1–69; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 40, s. 269–337.

[321] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 595/2004 z dnia 30 marca 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 ustanawiające opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych, Dz. Urz. WE L 94 z 31 marca 2003 r., s. 22 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 43, s. 333.

[322] Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40.

dla stosowania wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, płatności bezpośrednie przysługują producentowi rolnemu, który jest w posiadaniu gruntów rolnych i utrzymuje je w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Natomiast wymóg posiadania tytułu prawnego, z którego wynikałoby posiadanie, o którym mowa w przytoczonych przepisach, nie został w nich sformułowany. Z tych względów NSA nie podzielił zarzutu skarżącego, że sąd pierwszej instancji[323] dokonał błędnej wykładni art. 2 ust.1 ustawy o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych poprzez uznanie, że dzierżyciel gruntu jest producentem rolnym uprawnionym do uzyskania płatności.

NSA w wyroku z 15 maja 2007 r. sygn. akt II GSK 405/06, stwierdził, że z art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) wynika, że przejmujący gospodarstwo zastępuje przekazującego i staje się kierownikiem gospodarstwa rolnego prowadzonego w okresie ostatnich dziesięciu lat przez przekazującego. Zdaniem NSA, uprawnione jest twierdzenie, że istota przejęcia nie sprowadza się do wejścia w posiadanie tylko tych gruntów, które faktycznie były fizycznie użytkowane przez przekazującego przez okres lat dziesięciu. Zasadnicze znaczenie bowiem ma przejęcie pewnej całości gospodarczej przy zachowaniu powierzchni, a nie tożsamości gruntów. NSA przyjął także, że zwalniane (przez przekazującego gospodarstwo) grunty mogą zostać objęte scaleniem lub zwykłą wymianą działek. W takich przypadkach warunki stosowane wobec zwalnianych gruntów stosuje się do powierzchni równoważnej rolniczo do zwalnianych (przekazywanych) gruntów. Zdaniem NSA zmiany dotyczące działek wchodzących w skład przekazywanego następcy gospodarstwa rolnego będące następstwem scalenia lub wymiany działek nie wpływają na zakres uprawnień do renty strukturalnej z wyłączeniem powstałych w ten sposób przyrostów powierzchni.

W wyroku z 29 sierpnia 2007 r. sygn. akt II GSK 117/07 NSA uznał, że organ wymierzając wnioskodawcy sankcję pieniężną za podanie we wniosku o dopłaty zawyżonej powierzchni działek w stosunku do powierzchni działek rolnych rzeczywiście przez niego użytkowanych nie wskazał podstawy prawnej do zastosowania takiej sankcji, jak również nie przedstawił stronie postępowania sposobu obliczenia tej kwoty. W rozpoznawanej sprawie art. 32 ust. 1 rozporządzenia Komisji WE nr 2419/2001 z 11 grudnia 2001 r.[324] stanowił podstawę do odmowy przyznania wnioskodawcy pomocy finansowej dla zgłoszonych przez niego gruntów rolnych, ponieważ wnioskodawca nie był ich faktycznym użytkownikiem w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o dopłatach bezpośrednich do gruntów rolnych[325]. NSA wskazał, że przepis ten nie może stanowić podstawy do wymierzenia wnioskodawcy sankcji pieniężnej, ponieważ określa sankcję, jaką organy/podmioty odpowiedzialne za przyznawanie środków unijnych rolnikom powinny

[323] Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 26 października 2005 r. (sygn. akt II SA/Wr 381/05).

[324] Rozporządzenie Komisji WE nr 2419/2001 z dnia 11 grudnia 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy ustanowionych rozporządzeniem Rady EWG nr 3508/92, Dz. Urz. WE L 327 z 12 grudnia 2001 r., s. 11–32; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 34, s. 308.

[325] Dz. U. Nr 4, poz. 40 ze zm.

zastosować wobec nieuczciwych wnioskodawców w postaci pomniejszonej wysokości pomocy finansowej lub odmowy jej przyznania. Podstawą nałożenia takiej sankcji nie może być również przepis art. 32 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia. Według art. 32 ust. 2 rozporządzenia wnioskodawcy potrąca się kwotę pomocy finansowej przyznanej na podstawie ustalonego dla niego obszaru upraw od kwoty, która miałaby zostać przyznana rolnikowi w okresie trzech lat w ramach systemów pomocy określonych w art. 1 ust. 1 rozporządzenia Rady EWG nr 3508/92[326], obejmujących produkcję roślinną i zwierzęcą, jeżeli różnica pomiędzy obszarem zadeklarowanym we wniosku a obszarem ustalonym dla danej grupy upraw przekracza 50%. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że takie potrącenie może nastąpić w przyszłości bezpośrednio od udzielonej pomocy. NSA podkreślił, że nie można zatem takiego potrącenia dokonywać awansem w oderwaniu od przyznanej pomocy, czyniąc z niego w istocie nieprzewidzianą prawem karę pieniężną. NSA wskazał również, że przepisy rozporządzenia Komisji WE nr 817/2004[327] z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady WE nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej[328] nie zawierają regulacji prawnej, która nakazywałaby nałożenie na wnioskodawcę dodatkowej sankcji pieniężnej z powodu złożenia fałszywej deklaracji co do działek zgłoszonych o dopłaty do Obszaru Niekorzystnych Warunków Gospodarowania (ONW). W sekcji 6 rozporządzenia zatytułowanego: wnioski, kontrole i kary nie przewidziano tego rodzaju sankcji. Katalog kar obejmuje dopłaty w pomniejszonej wysokości lub wykluczenia od ich przyznania np. gdy beneficjent – rolnik złożył nieprawdziwą deklarację w wyniku poważnego zaniedbania, zostaje wykluczony ze wszystkich środków dla rozwoju obszarów wiejskich na dany rok (art. 72). NSA wskazał ponadto, że także ustawodawca krajowy nie przewidział dodatkowej sankcji w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętych planem rozwoju obszarów wiejskich[329], które jest aktem wykonawczym do ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej[330].

W wyroku z 21 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Ol 47/07, NSA wskazał, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków

[326] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3508/92 z dnia 27 listopada 1992 r. ustanawiające zintegrowany system zarządzania i kontroli pewnych systemów pomocy Wspólnoty, Dz. Urz. WE L 355 z dnia 5 grudnia 1992 r., s. 1–5; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 13, s. 223.

[327] Dz. Urz. UE L 153 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 30; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne – Rozdział 3, t. 46, s. 87–118.

[328] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, Dz. Urz. WE L 160 z 26 czerwca 1999 r., s. 80–102; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 25, s. 391–413.

[329] Dz. U. Nr 73, poz. 657.

[330] Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.

i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich[331] – wydanego na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, należy interpretować mając na względzie rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z powyższego funduszu, ponieważ stanowią one krajowe przepisy wykonawcze w stosunku do przepisów wspólnotowych.

Istotne zagadnienie prawne zakresu stosowania przepisów dotyczących płatności bezpośrednich wystąpiło w dwóch, rozpatrywanych przez WSA w Białymstoku, sprawach (o sygn. akt II SA/BK 421/07[332] i II SA/Bk 628/07[333]) dotyczących przyznania płatności bezpośrednich do działalności rolniczej, prowadzonej na terenie Gminy będącej gminą miejsko – wiejską. W obydwu sprawach powstał spór co do reguł kwalifikowania działek ewidencyjnych położonych w różnych częściach gminy (wiejskiej oraz miejskiej) jako obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Przepis § 2 ust. 1 pkt 2 powoływanego już wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r.[334] stanowi, że płatność ONW jest udzielana producentowi rolnemu, jeżeli łączna powierzchnia działek rolnych położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, na których jest prowadzona działalność rolnicza, wynosi co najmniej 1 hektar. Wykaz obszarów ONW[335] z wyszczególnieniem gmin wiejskich i części wiejskiej gmin miejsko – wiejskich oraz obrębów geodezyjnych zaliczonych do poszczególnych stref w ramach obszarów ONW stanowi załącznik nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów. Zgodnie z tym załącznikiem płatności z tytułu ONW przysługują do wiejskiej części gminy miejsko – wiejskiej Gminy W. W rozpatrywanych sprawach organy administracji stanęły na stanowisku, że płatność ONW nie dotyczy gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miasta. WSA w Białymstoku, dokonując oceny legalności decyzji administracyjnych, podzielił pogląd prawny organów, że płatności z tytułu ONW przysługują, w przypadku gminy miejsko–wiejskiej, jedynie do gruntów położonych w wiejskiej części, z wyłączeniem z tych obszarów terenów miejskich. Sąd przyjął, że powołane rozporządzenie wykonawcze należy interpretować w zgodzie z przepisami aktów wspólnotowych w przedmiocie wsparcia producentów rolnych i obszarów wiejskich. § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia RM odsyła do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999. WSA wskazał, że w motywie 9. preambuły rozporządzenia Wspólnoty, stwierdzono, że ramy zreformowanej polityki rozwoju wsi powinny objąć wszystkie obszary wiejskie Wspólnoty. W ocenie Sądu w świetle powyższego postanowienia nie można podzielić zasadności zarzutu naruszenia art. 19 i 20 rozporządzenia 1257/1999 poprzez przyjęcie, że „płatności ONW" dotyczą wyłącznie gruntów rolnych położonych na obszarach wiejskich.

W powyższych dwóch sprawach białostocki WSA uznał nadto za zbędne kierowanie do ETS pytania prejudycjalnego w przedmiocie wykładni przepisów rozporządzenia

[331] Dz. U. Nr 114, poz. 1191 ze zm.
[332] Wyrok z dnia 17 września 2007 r. (nieprawomocny).
[333] Wyrok z dnia 13 listopada 2007 r.
[334] Zob. przypis nr 73.
[335] Obszary objęte płatnościami ONW zostały zatwierdzone przez Komisję Europejską.

1257/99, ponieważ ustalił, że cele i zakres ich stosowania są jasno określone w preambule tego aktu.

W wyroku z 31 maja 2007 r. sygn. akt II SA/Rz 1012/06 WSA w Rzeszowie wskazał, że z przepisu art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności[336] wynika, że w przypadku małżonków oraz podmiotów będących współwłaścicielami gospodarstwa rolnego, nadaje się jeden numer identyfikacyjny temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyraził pisemną zgodę. Sąd wskazał, że wprawdzie regulacja ustawowa nie przewiduje wyjątku, ale wyjątek taki jest wynikiem zastosowania przepisów wspólnotowych dotyczących pojęcia gospodarstwa rolnego, zdefiniowanego w załączniku I do rozporządzenia Komisji WE Nr 1444/2002 z dnia 24 lipca 2002 r. zmieniającym decyzję Komisji 2000/1158/WE[337]. Sąd opierając się na zawartej w powyższym akcie prawnym definicji gospodarstwa, przyjął że małżonkom można nadać osobne numery identyfikacyjne i wpisać do ewidencji producentów, jeżeli między nimi istnieje rozdzielność majątkowa w rozumieniu przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, i w ramach tej rozdzielności małżonkowie prowadzą dwa odrębne samodzielne pod względem technicznym i ekonomicznym gospodarstwa rolne, bądź też jeżeli każde z tych gospodarstw stanowi odrębny majątek każdego z małżonków.

5.3. Transport drogowy

W 2007 r. NSA kilkakrotnie orzekał w przedmiocie nałożenia kary za wykonywanie transportu drogowego bez wymaganego zezwolenia[338].

W wyroku z 26 stycznia 2007 r. sygn. akt I OSK 360/06 NSA rozpatrując skargę kasacyjną w przedmiocie kary pieniężnej za brak w pojeździe służącym do oczyszczania miasta przyrządu kontrolnego wskazał, odwołując się do orzecznictwa ETS, że w myśl art. 4 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3820/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego[339] pojazd, którym wykonuje się usługi oczyszczania w sposób powszechny i w interesie publicznym, nie musi być wyposażony w wyżej wymieniony przyrząd[340].

W wyroku z 14 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 464/06 NSA uznał, że w sprawie znajdzie zastosowanie przepis zawarty w rozdziale VI rozporządzenia Rady (EWG) Nr 3821/85

[336] Dz. U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76.

[337] Dz. Urz. WE L 216 z dnia 12 sierpnia 2002 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 3, t. 36, s. 450.

[338] Wyrok NSA z 5 czerwca 2007 r. (sygn. akt I OSK 796/06), wyrok NSA z 12 kwietnia 2007 r. (sygn. akt I OSK 716/06), wyrok NSA z 14 marca 2007 r. (sygn. akt I OSK 671/06), wyrok NSA z 14 maja 2007 r. (sygn. akt I OSK 852/06), wyrok NSA z 27 kwietnia 2007 r. (sygn. akt I OSK 807/06), wyrok z 27 lutego 2007 r. (sygn. akt I OSK 570/06).

[339] Dz. Urz. WE L 370 z 31 grudnia 1985 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne – Rozdział 5, t. 1, s. 319.

[340] Wyrok ETS z 25 września 1992 r. w sprawie C–116/91 *Licensing Authority South Eastern Traffic Area v. British Gas PLC.*, Zb. Orz. 1992, s. I–4071, wyrok ETS z 21 marca 1996 w sprawie C–335/94 *Hans Walter Mrozek / Bernhard Jäger*, Zb. Orz. 1996, s. I–1601.

w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym[341] obowiązujące od dnia wejścia Polski do UE aktu prawnego zatytułowanym „Badanie i Kontrola" w ust. 3 lit. a/ (okres badania przyrządów w pojeździe wynosi dwa lata) i orzekł, że transport drogowy nie był wykonywany przez stronę z naruszeniem obowiązków lub warunków wynikających z przepisów prawa.

W wyroku z 14 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 671/06 NSA stwierdził, że w świetle definiującego pojęcie kierowcy[342] art. 1 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3820/85 nie ma znaczenia, czy kierowca jest właścicielem danego pojazdu. Ponadto nie jest również istotne, czy świadczy swoje usługi na podstawie umowy lub innego stosunku prawnego. Zgodnie z art. 15 ust. 7 rozporządzenia Rady (EWG) 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym, na żądanie upoważnionego funkcjonariusza służb kontrolnych, kierowca zobowiązany jest okazać wykresówki za bieżący tydzień i w każdym przypadku za ostatni dzień poprzedniego tygodnia, w którym kierował pojazdem.

W kolejnej sprawie skarżący zarzucił brak podstawy prawnej do nałożenia kary pieniężnej za zainstalowanie przyrządu kontrolnego, który nie odpowiadał przepisom w zakresie rejestracji wymaganych okresów jazdy, ponieważ wskazane w decyzji przepisy nie obowiązywały w Rzeczypospolitej Polskiej w momencie wydania decyzji. NSA wskazał w wyroku z 12 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 716/06, że sformułowania zawarte w art. 249 TWE oznaczają, że rozporządzenia są aktami obowiązującymi w sposób bezpośredni. Skład orzekający stwierdził, że zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych Unii Europejskiej oraz zasady i tryb wydawania Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej określają przepisy Unii Europejskiej oraz prawa krajowego. Zdaniem NSA, rozporządzenia zostały opublikowane w Dziennikach UE zgodnie z treścią art. 29a pkt 1a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[343].

W wyroku z 4 grudnia 2007 r. sygn. akt I OSK 1671/06 odnoszącym się do nałożenia kary pieniężnej za wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego bez wymaganej licencji NSA orzekł, że wynikające z art. 249 TWE oraz z art. 91 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP reguły stosowania prawa wspólnotowego mają zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i do zastosowania przepisów rozporządzenia Rady (EWG) nr 881/92 z dnia 26 marca 1992 r. w sprawie dostępu do rynku drogowych przewozów rzeczy we Wspólnocie na – lub z terytorium państwa członkowskiego lub w tranzycie przez jedno lub więcej państw członkowskich[344], a w tym przede wszystkim pkt 3 załącznika II rozporządzenia, zgodnie z którym przewóz rzeczy pojazdami silnikowymi, których dopuszczalna rzeczywista masa całkowita, włącznie z masą całkowitą przyczep, nie przekracza sześciu ton, lub których dopuszczalny ładunek użyteczny, włącznie z ładunkiem użytecznym przyczep, nie przekra-

[341] Dz. Urz WE L 370 z 31 grudnia 1985 r., s. 8 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne – Rozdział 7, t. 1, s. 227.

[342] Kierowcą jest każda osoba, która kieruje pojazdem nawet przez krótki okres, a także która jest przewożona w pojeździe w tym celu, aby kierować nim w razie potrzeby.

[343] Tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449.

[344] Dz. Urz. WE L 95 z 9 kwietnia 1992 r., s. 1, Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 7, t. 1, s. 370.

cza 3,5 tony, zwolniony jest z wszelkich licencji wspólnotowych. Istotne w tej sprawie jest również to, że w dniu 28 czerwca 2007 r. dokonano sprostowania polskiej wersji językowej załącznika II rozporządzenia Rady (EWG) nr 881/92[345]. NSA wskazał, że ETS wielokrotnie podkreślał konieczność jednolitego stosowania i jednolitej wykładni, która wyklucza rozpatrywanie jednej wersji językowej tekstu w oderwaniu od innych, lecz wymaga ustalenia jego wykładni w zależności od rzeczywistej woli autora, a zwłaszcza w świetle wszystkich wersji językowych[346]. Podobnie zgodnie z orzecznictwem ETS, pojęcia prawa wspólnotowego wymagają wykładni autonomicznej i jednolitej w całej Wspólnocie, a zatem powinny być definiowane z punktu widzenia prawa wspólnotowego[347].

5.4. Własność przemysłowa

W sprawach dotyczących udzielania świadectw ochronnych na produkty lecznicze podstawą prawną decyzji administracyjnej były nie tylko przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej[348], zwanej dalej p.w.p., ale również przepisy prawa wspólnotowego (w szczególności: rozporządzenia Rady 1768/92/EWG z 18 czerwca 1992 r. dotyczącego stworzenia dodatkowego świadectwa ochronnego dla produktów leczniczych, dalej: rozporządzenie 1768/92)[349]. Sąd administracyjny, kontrolując takie decyzje orzekał więc również na podstawie prawa wspólnotowego. Przykładowo w wyroku NSA z 12 grudnia 2007 r. sygn. akt II GSK 253/07 NSA zajmował się kwestią, jakie przesłanki (wynikające z przepisów prawa wspólnotowego i krajowego) muszą zostać spełnione, aby uzyskać dodatkowe świadectwo ochronne na produkt leczniczy.

W wyroku NSA z 18 grudnia 2007 r. sygn. akt II GSK 288/07 NSA zajmował się kwestią przywrócenia terminu do złożenia wniosku o udzielenie dodatkowego prawa ochronnego. NSA przypomniał, że zgodnie z art. 75 5 ust. 1 p.w.p. Urząd Patentowy po stwierdzeniu, że warunki udzielenia dodatkowego prawa ochronnego nie są spełnione, albo że wniosek złożony został po terminie, wydaje decyzję o odmowie udzielenia prawa ochronnego, zgodnie zaś z art. 75 5 ust. 2 p.w.p. termin na złożenie wniosku, o którym mowa w ust. 1, nie podlega przywróceniu. NSA zwrócił również uwagę, że zarówno przesłanki udzielenia dodatkowego prawa ochronnego, jak i termin do złożenia wniosku o jego udzielenie, zostały określone w przepisach rozporządzenia Rady 1768/92. Stosownie do art. 18 ust. 1 tego rozporządzenia, w braku przepisów proceduralnych w rozporządzeniu do świadectw mają zastosowanie przepisy proceduralne stosowane na podstawie prawa krajowego do odpowiadających im patentów podstawowych, chyba że prawo to ustala szczegółowe przepisy proceduralne dla świadectw. Z art. 7 ust. 1 rozporządzenia 1768/92 wynika, że wniosek

[345] Dz. Urz. UE L 166 z 28 czerwca 2007 r., s. 30–32.

[346] Wyrok ETS z 27 marca 1990 r. w sprawie C–372/88 *Cricket St. Thomas*, Zb. Orz. 1990, s. I–1345 pkt 19 i z 9 marca 2006 r. w sprawie C–174/05 *Zuid-Hollandse Milieufederatiei I Natur en Milieu*, Zb.Orz. 2006, s. I–2443, pkt 20.

[347] Wyrok ETS z 12 czerwca 2003 r. w sprawie C–275/1 *Sinclair Collis*, Zb. Orz. 2003, s. I–5965, pkt 22.

[348] Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.

[349] Dz. Urz. UE L 182 z dnia 18 czerwca 1992 r., s. 1 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 13, t. 11, s. 200.

o wydanie świadectwa składa się w ciągu sześciu miesięcy od daty, w której wydane zostało zezwolenie na obrót. Żaden przepis rozporządzenia nie reguluje kwestii związanej z ewentualnym przywróceniem uchybionego terminu. W ocenie NSA, nie powinno budzić wątpliwości to, że przepisy normujące kwestie związane z przywróceniem terminu są przepisami proceduralnymi, a więc będą miały w tym zakresie zastosowanie przepisy p.w.p. Nie ma przy tym znaczenia, zdaniem NSA, to, że w przepisach krajowych innych krajów unijnych procedura z reguły dopuszcza możliwość przywrócenia terminu, określonego w art. 7 ust. 1 rozporządzenia, skoro w myśl art. 18 ust. 1 tego rozporządzenia kwestię tą pozostawiono prawu krajowemu, bez żadnych w tym względzie ograniczeń.

W wyroku z 24 maja 2007 r. sygn. akt II GSK 377/06 NSA uznał, że interes prawny uczestnika postępowania wynika z art. 159a ust. 1 i 5 w zw. z art. 107 ust. 1 rozporządzenia Rady WE 40/94 z 20 grudnia 1993 r. w sprawie wspólnotowego znaku towarowego (dalej: rozporządzenie)[350]. Zgodnie z tymi przepisami od dnia przystąpienia nowych państw członkowskich (w tym Polski) do Unii Europejskiej wspólnotowy znak towarowy zarejestrowany lub zgłoszony zgodnie z niniejszym rozporządzeniem przed dniem przystąpienia uległ rozszerzeniu na terytorium państw członkowskich, tak aby wywierał taki sam skutek w całej Wspólnocie. Zdaniem NSA, znak towarowy SPINNING zarejestrowany na rzecz uczestnika, jako znak wspólnotowy w kilku państwach europejskich przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, korzystałby z pełnej ochrony również na terytorium Polski, gdyby nie prawo ochronne do tego znaku przysługujące skarżącemu z tytułu rejestracji znaku SPINNING w Urzędzie Patentowym RP. NSA podkreślił, że stosownie do art. 159a ust. 5 w zw. z art. 106 i 107 rozporządzenia skarżący mógłby żądać zakazania używania wspólnotowego znaku towarowego zarejestrowanego na rzecz uczestnika jako właściciel wcześniejszego prawa, które ma tylko lokalne znaczenie. Dlatego też, zdaniem NSA, uczestnik miał niewątpliwie interes prawny w unieważnieniu prawa ochronnego z rejestracji znaku towarowego SPINNING zarejestrowanego na rzecz skarżącego, gdyż ta rejestracja ma wpływa na sferę praw uczestnika.

5.5. Prawo lotnicze

W wyroku z 11 lipca 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 648/07 stwierdzono, że decyzja Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego narusza zarówno przepisy prawa materialnego wskazane w rozporządzeniu (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91[351], jak również k.p.a. Zdaniem Sądu, Prezes ULC błędne przyjął, że odszkodowanie, należne pasażerowi w przypadku odmowy przyjęcia na pokład wbrew jego woli przewoźnik lotniczy zobowiązany jest wypłacić także w sytuacji innej, niż w przypadku zawyżonej liczby rezerwacji na dany lot, a więc w sytuacji, gdy nie występuje

[350] Dz. Urz. WE z 1994 r., L 11, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne – Rozdział 17, t. 1, s. 146 ze zm.

[351] Dz. Urz UE. L 46 z 17 lutego 2004 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 7, t. 8, s. 10.

tzw. „overbooking". Sąd orzekł, że definicja „odmowy przyjęcia na pokład" obejmuje wyłącznie sytuacje związane z „overbooking".

W wyroku z 18 grudnia 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 2317/06 stwierdzono naruszenie przez Prezesa ULC art. 8 ust. 1 lit. a/ w zw. z art. 6 ust. 1 lit. c/ pkt III rozporządzenia (WE) nr 261/2004, polegające na zaniedbaniu obowiązku zaoferowania pasażerom zwrotu należności w przypadku rezygnacji z podróży lotem, gdy start samolotu jest opóźniony o więcej niż pięć godzin. Prezes Urzędu błędne przyjął, że sama okoliczność, iż dany pasażer zrezygnował z lotu stanowi wystarczającą przesłankę, by stwierdzić, iż lot ten przestał służyć jakiemukolwiek celowi związanemu z jego pierwotnym planem podróży, a w konsekwencji, że bezwzględnie przysługuje mu w takiej sytuacji zwrot kosztów biletu.

5.6. Zabezpieczenie społeczne

W 2007 r. wzrosła liczba spraw[352] rozpatrywanych przez sądy administracyjne w kwestii zastosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie[353].

W wyroku z dnia z 19 grudnia 2007 r. sygn. akt II SA/Gd 609/07 przedmiotem rozstrzygnięcia była odmowa organu ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego powołując się w szczególności na art. 73 ww. rozporządzenia. Sąd w uzasadnieniu wskazał, że zgodnie art. 10 ust. 1 lit. a/ rozporządzenia nr 574/72, przysługujące skarżącej prawo do świadczeń rodzinnych, należnych zgodnie z polskim ustawodawstwem, jest zawieszone jedynie wtedy, gdy w tym samym okresie i dla tego samego członka rodziny przyznane są świadczenia zgodnie z ustawodawstwem niemieckim, do wysokości kwoty tych świadczeń. Jeżeli jednak kwota świadczeń rodzinnych należnych mężowi skarżącej i członkom jego rodziny w państwie członkowskim miejsca zatrudnienia jest niższa, aniżeli kwota świadczeń należnych w Polsce, skarżąca jest uprawniona do dochodzenia od właściwej instytucji państwa zamieszkania świadczenia dodatkowego, w wysokości odpowiadającej różnicy między tymi dwiema kwotami. Jeżeli natomiast, tak jak w rozpatrywanej sprawie, ustawodawstwo niemieckie w ogóle nie przewiduje danego rodzaju świadczenia, a prawo do tego świadczenia przysługuje stronie na podstawie przepisów państwa zamieszkania (polskiej ustawy o świadczeniach rodzinnych), to brak było podstaw, aby przyznanie tego świadczenia podlegało zawieszeniu.

[352] Por. także wyrok WSA w Warszawie z 5 grudnia 2007 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1623/07), postanowienie NSA z 18 grudnia 2007 r. (sygn. akt I OW 40/07), wyrok WSA w Bydgoszczy z 20 listopada 2007 r. (II SA/Bd 786/07).

[353] Dz. Urz. WE L 149 z 5 lipca 1971 r., s. 2; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 5, t. 1, s. 35.

6. Wykładnia i stosowanie prawa polskiego w świetle prawa wspólnotowego (unijnego)

Dokonywanie wykładni prawa krajowego zarówno przez sądy, jak i organy administracyjne państwa członkowskiego w zgodzie z prawem wspólnotowym (unijnym) jest postrzegane w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości WE jako obowiązek wynikający z zasady lojalnej współpracy (art. 10 TWE)[354].

Wykładnia taka występowała bardzo często w orzecznictwie sądów administracyjnych, a punktem odniesienia dla interpretacji prawa polskiego były różne źródła prawa europejskiego.

6.1. Wykładnia prawa polskiego w świetle Traktatu Akcesyjnego

6.1.1. *Farmaceutyki*. W wyroku z 5 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 428/07 NSA, odnosząc się do wykładni art. 24 Traktatu Akcesyjnego[355] w związku z załącznikiem XII do tego Traktatu, wskazał że w drodze odstępstwa od wymagań dotyczących jakości, bezpieczeństwa i skuteczności wskazanej w dyrektywie 2001/83/WE[356], pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktów farmaceutycznych znajdujących się w wykazie (w dodatku A do niniejszego załącznika) udzielone na mocy polskiego prawa przed dniem przystąpienia pozostają ważne do czasu ich przedłużenia zgodnie z dorobkiem (*aquis*) i harmonogramem wskazanym w wyżej powołanym wykazie lub do 31 grudnia 2008 r. NSA odniósł się do dwóch norm prawnych pkt 1.5 załącznika XII Traktatu. Wskazał, że wprowadzenie tam dwóch norm wyłącza dopuszczalność takiej interpretacji, że udzielone przed dniem akcesji na mocy polskiego prawa pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktów farmaceutycznych pozostają z mocy prawa ważne do 31 grudnia 2008 r. Zdaniem NSA wynika to *expressis verbis* z normy pierwszej załącznika XII pkt 1.5, która w pierwszej kolejności stanowi o pozostawieniu w mocy do czasu przedłużenia zgodnie z dorobkiem i harmonogramem. W razie gdy nie dochodzi do utraty ważności pozwoleń w terminie wcześniejszym, z mocy prawa pozwolenia tracą ważność 31 grudnia 2008 r. – o czym stanowi norma druga. Nie można zatem, zdaniem składu orzekającego, przyjąć wykładni, że wyliczone leki w wykazie nie są objęte normą pierwszą. Prowadziłoby to do przyjęcia, że jest to regulacja bezprzedmiotowa.

6.2. Wykładnia prawa polskiego w świetle TWE

6.2.1. *Farmaceutyki (swobody wspólnego rynku)*. Na szczególną uwagę zasługuje wyrok z dnia 4 kwietnia 2007 r. sygn. VII SA/Wa 2215/06 jako przykład zarówno prowspólnotowej wykładni prawa krajowego, jak i w istocie odmowy zastosowania przepisu krajowego w za-

[354] Wyrok ETS z 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 *von Colson und Kamann*, Zb. Orz. 1984, s. 1891.

[355] Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

[356] Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi , Dz. Urz. WE L 311 z 28 listopada 2001, s. 67–128 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne – Rozdział 13, t. 27, s. 69–130.

kresie, w jakim wynika z niego norma nie dająca pogodzić się z przepisami pierwotnego prawa wspólnotowego – TWE i ustanowionymi w nim swobodami rynku wewnętrznego. W orzeczeniu tym WSA, dokonując kontroli legalności decyzji w przedmiocie zaprzestania prowadzenia sprzedaży wysyłkowej produktów leczniczych, stwierdził, że nakaz ten w zakresie w jakim zakazuje sprzedaży w odniesieniu do produktów nabywanych bez recepty jest sprzeczny z art. 28 oraz art. 30 TWE. Przedmiotem kontroli WSA była decyzja wydana na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne[357], który zabrania prowadzenia wysyłkowej sprzedaży produktów leczniczych w ramach obrotu detalicznego. WSA, uznał, że kluczowym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest wyrok ETS z 11 grudnia 2003 r. w sprawie C–322/01 *Deutscher Apothekerverband e.V.*[358], w którym to Trybunał stwierdził, że krajowy zakaz sprzedaży wysyłkowej produktów leczniczych, których sprzedaż jest ograniczona do aptek w danym Państwie Członkowskim (...), jest środkiem o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, o których mowa w art. 28 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. W wyroku tym stwierdzono też, iż „Dla uzasadnienia krajowego zakazu sprzedaży wysyłkowej produktów leczniczych, których sprzedaż jest ograniczona do aptek w danym Państwie Członkowskim można przywołać art. 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, o ile zakaz ten dotyczy produktów leczniczych wydawanych na receptę. Przepis art. 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską nie może być jednak traktowany jako uzasadnienie całkowitego zakazu sprzedaży wysyłkowej produktów leczniczych, które są nabywane bez recepty w danym Państwie Członkowskim". WSA w Warszawie, mając na uwadze treści ww. wyroku ETS uznał, że zaskarżona decyzja Głównego Inspektora Farmaceutycznego oraz poprzedzająca ją decyzja organu pierwszej instancji są sprzeczne z prawem wspólnotowym tylko w odniesieniu do nakazu zaprzestania prowadzenia sprzedaży wysyłkowej produktów leczniczych wydawanych bez recepty. Natomiast w stosunku do produktów leczniczych wydawanych na receptę zakaz ten uznał Sąd za zasadny i zgodny z art. 68 ust. 3 ustawy z 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne.

6.2.2. *Uprawnienia budowlane*. Przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. akt VII SA/Wa 1362/07 była decyzja Krajowej Rady Izby Architektów wydana w wyniku postępowania weryfikacyjnego w przedmiocie przyznania uprawnień budowlanych na podstawie art. 12 a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[359]. Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane warunkiem uzyskania uprawnień budowlanych jest zdanie egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej przeprowadzonego przez komisję egzaminacyjną powołaną przez organ samorządu zawodowego. Natomiast zgodnie z art. 12a ust. 1 ustawy – Prawo budowlane samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, oprócz osób wskazanych w art. 12, mogą również wykonywać osoby będące obywatelami państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej, które: posiadają w tych państwach prawo wykonywania czynności odpowiadających samodzielnym funkcjom technicznym w budownictwie, ukończyły studia

[357] Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 533.

[358] Wyrok ETS z 11 grudnia 2003 r. w sprawie C–322/01 *Deutscher Apothekerverband e.V. przeciwko 0800 DocMorris NV i Jacques Waterval*, Zb. Orz. 2003, s. I–14887.

[359] Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118.

wyższe zagraniczne uznane w Polsce za równorzędne oraz odbyły dwuletnią praktykę przy sporządzaniu projektów lub na budowie. Stosownie do art. 12a ust. 2 właściwy organ samorządu zawodowego (zgodnie z ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów[360] jest to Krajowa Rada Izby Architektów) przeprowadza postępowanie weryfikacyjne w powyższym zakresie i wydaje decyzję w sprawie nadania uprawnień budowlanych.

Kwestią sporną w omawianej sprawie było przyznanie prawa wykonywania zawodu architekta (wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie) obywatelowi polskiemu, który od 1981 r. jest członkiem Izby Architektów Francuskich. Wnioskodawca uzyskał, zgodnie z wymogami prawa francuskiego, uprawnienia do wykonywania zawodu architekta oraz do wykonywania w procesie budowlanym czynności odpowiadających samodzielnym funkcjom technicznym w rozumieniu art. 12 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane. Ponadto legitymował się ponad dwudziestopięcioletnią praktyką wykonywania zawodu architekta na terytorium Francji. Krajowa Rada Izby Architektów odmówiła przyznania uprawnień wnioskodawcy w wyniku postępowania weryfikacyjnego. Organ ten wskazał, że jest on obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej i w związku z tym zastosowanie powinien znaleźć tryb postępowania w sprawie uzyskania uprawnień budowlanych przewidziany w art. 12 Prawa budowlanego. Zdaniem Krajowej Rady Izby Architektów, zainteresowany nie przedłożył dowodu zdania egzaminu przed właściwą miejscowo Okręgową Izbą Architektów. Organ wskazał również, że praktyka architektoniczna realizowana na obszarze Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz przynależność do Izby Architektów we Francji nie są w tym przypadku wystarczającymi przesłankami do uzyskania uprawnień w trybie art. 12 Prawa budowlanego. Zdaniem organu, ustawodawca przewidział wprawdzie w art. 12a możliwość wykonywania samodzielnych funkcji dla osób, które nie zdawały egzaminu, jednakże wyraźnie zastrzegł, że dotyczy to osób innych niż wymienione w art. 12. W ocenie Krajowej Rady Izby Architektów, możliwość ta nie dotyczy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej.

Wskazany wyżej organ nie uwzględnił argumentów wnioskodawcy, że w jego przypadku Krajowa Rada Izby Architektów jest wyłącznie uprawniona do przeprowadzania postępowania weryfikacyjnego zgodnie z art. 12 a ustawy – Prawo budowlane, a nie postępowania przewidzianego w art. 12. W innym przypadku, prawo do równego traktowania wskazane w Dyrektywie nr 85/384/WE Rady Wspólnot Europejskich z dnia 10 czerwca 1985 r.[361] dotyczyłoby na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej wszystkich obywateli państw członkowskich UE z wyjątkiem obywateli polskich, którzy stanowiliby gorszą kategorię architektów, ponieważ ich kwalifikacje należałoby weryfikować dwukrotnie. Sąd przychylił się do stanowiska skarżącego i orzekł, że osoba, która „ponad 25 lat wykonuje swój zawód we Francji jako nie tylko obywatel polski, ale także w ujęciu wspólnotowym obywatel Unii Europejskiej, ma pełne prawo powoływać się na zasadę transgraniczności i zasadę swobodnego przepływu osób

[360] Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.

[361] Dyrektywa Rady z dnia 10 czerwca 1985 r. w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów posiadania kwalifikacji w dziedzinie architektury łącznie ze świadectwami ułatwiającymi skuteczne korzystanie z prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 223 z 23 sierpnia 1985 r. s. 15–25 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 6, t. 1, s. 118–128).

i usług niejako przeciwko normie polskiego porządku prawnego, w sytuacji, gdy literalna treść implementowanego przepisu pozostaje w sprzeczności z tymi zasadami". Według sądu przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do sytuacji tzw. odwrotnej dyskryminacji i pozbawienia skarżącego prawa wykonywania zawodu na terenie Polski wyłącznie z powodu posiadania polskiego obywatelstwa. Krajowa Rada Izby Architektów została zobowiązana przez Sąd do przeprowadzenia ponownego postępowania weryfikacyjnego na podstawie art. 12a ustawy – Prawo budowlane, z uwzględnieniem posiadanych przez skarżącego kwalifikacji zawodowych.

6.3. Wykładnia przepisów krajowych w świetle dyrektyw WE

6.3.1. *Ochrona środowiska – sprawa Doliny Rospudy*. Szczególne zainteresowaniem zarówno społeczeństwa polskiego, jak i instytucji wspólnotowych (skarga Komisji Europejskiej do Trybunału Sprawiedliwości) wzbudzała sprawa planowanej budowy obwodnicy Augustowa, stanowiącej część jednego z wariantów drogi ekspresowej *Via Baltica*. Dotychczas sądy administracyjne wydały w tej kwestii dwa wyroki. W wyroku z dnia 26 kwietnia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 2319/06 WSA uchylając postanowienie Ministra Środowiska wskazał, że obwodnica Augustowa przebiega przez ustanowiony, w myśl prawodawstwa wspólnotowego, obszar specjalnej ochrony ptaków „Natura 2000 – Puszcza Augustowska" oraz przez projektowany specjalny obszar ochrony siedlisk „Natura 2000 – Ostoja Augustowska". Obszary te od dnia akcesji Polski do Unii Europejskiej objęte są ochroną w myśl stosownych unormowań wspólnotowych[362], które zostały przetransponowane do prawodawstwa krajowego. Jednocześnie skład orzekający podkreślił, że w przedmiotowej sprawie nie może być mowy o związaniu Sądu w zakresie orzekania co do możliwości przebiegu obwodnicy Augustowa ani zapadłym przed dniem akcesji rozstrzygnięciem indywidualnym, ani aktami prawa miejscowego. W ocenie WSA nie ma przeciwwskazań, aby ochrona obszarów „Natura 2000" była zapewniona w myśl prawodawstwa wspólnotowego i krajowego w pełnym zakresie. Zdaniem WSA błędna jest konstatacja o związaniu organu orzekającego w niniejszej sprawie ustaleniami wynikającymi z prawomocnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zniesienie, po nowelizacji z 2005 r., obowiązku przeprowadzenia procedury ocen (kończącej się obecnie uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), przed uzyskaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (w przypadkach gdy uzyskanie takiej decyzji jest obecnie niezbędne), oznacza, że warunki zabudowy mogą być ustalone bez rozważenia kwestii objętych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Inwestor bowiem może wystąpić o decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, czy

[362] Por .Dyrektywa Rady 1979/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. WE L 103 z 25 kwietnia 1979 r., s. 1–18 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 15, t. 1, s. 98–117 oraz Dyrektywa Rady 1992/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. WE L 206 z 22 lipca 1992 r., s. 7–50 ze zm.; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 15, t. 2, s. 102–145 / Sprostowanie do dyrektywy Rady 1992/43/EWG, Dz. Urz. UE L 218 z 23 sierpnia 2007 r., s. 15–16.

równocześnie z wnioskiem o jej wydanie. Wyklucza to uznanie, że właściwy w sprawie organ administracji, orzekając obecnie w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań, jest związany ustaleniami wynikającymi z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym w kwestii możliwości lokalizacji inwestycji w określonym miejscu z uwagi na ograniczenia wynikające z potrzeby ochrony środowiska. WSA, orzekając w sprawie, odniósł się do orzeczenia ETS z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C–209/04 *KE przeciwko Republice Austrii*[363]. Trybunał sformułował tam tezę, że o ile stosowne decyzje, dotyczące realizacji przedsięwzięcia, zostały powzięte przed akcesją danego kraju do UE, kraj taki nie jest związany wymaganiami dotyczącymi zasad ochrony obszarów „Natura 2000" w kontekście analizy wpływu na te obszary przy podejmowaniu dalszych rozstrzygnięć w sprawie. Z związku jednak z faktem, że w sprawie rozpatrywanej przez Trybunał właściwe organy w Republice Austrii były związane wcześniejszym orzeczeniem dotyczącym lokalizacji trasy, w ocenie WSA, sprawa ta nie jest analogiczna do tej dotyczącej obwodnicy Augustowa.

W wyroku z dnia 10 grudnia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 1167/07 WSA uchylił decyzję organu pierwszej i drugiej instancji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizacje przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy Augustowa. Integralnym elementem postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 46 ust. 2 Prawa ochrony środowiska) powinno być uzyskanie wymaganych uzgodnień właściwych organów wskazanych w art. 48 ust. 2 tej ustawy. Sąd ocenił, że decyzje organów obu instancji zostały wydane bez wymaganego prawem stanowiska innego organu, co stanowi przesłankę wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.). W niniejszej sprawie, Sąd nie uwzględnił wniosku o skierowanie pytania prejudycjalnego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na podstawie art. 234 TWE. Zdaniem WSA, w rozpoznawanej sprawie kwestia właściwej wykładni przepisów wspólnotowych nie odgrywała żadnej roli.

6.3.2. W zakresie podatku od towarów i usług sądy administracyjne dokonywały oceny zgodności polskich przepisów z ustawodawstwem wspólnotowym (w szczególności z postanowieniami VI Dyrektywy VAT[364]).

W kilku sprawach sądy administracyjne zajmowały się zagadnieniem, czy brak rejestracji podmiotu jako podatnika czynnego wpływa na możliwość opodatkowania podatkiem VAT podejmowanych przez niego czynności mających charakter działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o VAT. Organy podatkowe zazwyczaj odmawiały podatnikowi możliwości odliczenia podatku naliczonego wynikającego z faktur wystawionych przez podmioty, które nie były zarejestrowane dla potrzeb podatku VAT. Sądy administracyjne rozpatrując skargi na powyższe decyzje dokonały oceny, czy w świetle prawa wspólnotowego odmowa przyznania podatnikowi prawa do odliczenia podatku naliczonego nie narusza zasad określonych w VI Dyrektywie VAT. Istotny był tu przepis art. 17 ust. 2 VI Dyrektywy

[363] Wyrok ETS z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C–209/04 *Komisja Europejska przeciwko Republice Austrii,* Zb. Orz. 2006, s. I–2755.

[364] Szósta Dyrektywa Rady z 17 maja 1977 r. (77/388/EWG) w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych — wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz. Urz. WE L 145 z 13 czerwca 1977 r., s. 1, Polskie wydanie specjalne – Rozdział 9, t. 1, s. 23 ze zm.) – dalej – VI Dyrektywa VAT.

VAT, zgodnie z którym prawo do odliczenia podatku przysługuje podatnikowi, gdy podatek przypadający do zapłaty jest należny lub wymagalny. W konsekwencji sądy orzekały, że skorzystanie z prawa do odliczenia nie jest zależne od tego, czy kontrahent podatnika spełnił dodatkowe wymogi formalne przewidziane w ustawie o VAT[365]. W większości spraw sądy rozróżniały pomiędzy przyznaniem prawa do odliczenia a możliwością realizacji tego prawa. O ile spełnienie wymogów formalnych przewidzianych w ustawie (m.in. obowiązku rejestracyjnego) nie jest konieczne dla samego powstania prawa do odliczenia, o tyle dopiero po ich wypełnieniu możliwa jest faktyczna realizacja tego prawa[366].

Kolejną kwestią poruszaną przez sądy administracyjne była ocena, czy w świetle prawa wspólnotowego wszystkie czynności dokonywane przez organy państwa oraz urzędy obsługujące takie organy podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT. Problem ten pojawił się w związku z wydawanymi przez Zarząd Dróg Miejskich decyzjami administracyjnymi w przedmiocie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego i ustalającymi związane z tym opłaty. Zarząd Dróg Miejskich argumentował, że w tym zakresie jest on urzędem obsługującym organ władzy publicznej realizującym zadania publiczne, i zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy o VAT podlega wyłączeniu z zakresu podmiotowego podatku VAT. WSA w Gdańsku dokonał oceny przewidzianego w ustawie o VAT wyłączenia w świetle art. 4 ust. 5 VI Dyrektywy VAT. Powołując orzecznictwo ETS[367], sąd wskazał, że w celu skorzystania przez organ publiczny ze statusu niepodatnika konieczne jest spełnienie przez niego dwóch kumulatywnych warunków. Po pierwsze, czynności – co do zasady – podlegające opodatkowaniu VAT – muszą być wykonywane przez podmiot prawa publicznego. Po drugie, czynności te muszą być wykonywane w ramach sprawowanego przez niego władztwa publicznego. W konsekwencji wszelkie czynności podejmowane przez organy publiczne, pozostające poza zakresem powierzonego im imperium, podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT[368].

Sądy administracyjne zajmowały się również problemem, czy sprzedaż majątku osobistego można zakwalifikować jako prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o VAT. Początkowo istniała w tym zakresie rozbieżność w orzecznictwie[369]. Kwestia ta pojawiła się m.in. w kontekście dokonania przez małżonków nieprowadzących działalności gospodarczej podziału gruntu oraz sprzedaży utworzonych działek budowlanych. W opinii organów podatkowych podział gruntu na poszczególne działki budowlane dał podstawę, by przyjąć, że intencją strony było wielokrotne dokonywanie dostawy działek budowlanych,

[365] Wyrok WSA w Kielcach z 25 października 2007 r. (sygn. akt I SA/Ke 385/07); wyrok WSA we Wrocławiu (sygn. akt I SA/Wr 204/07), wyrok WSA we Wrocławiu z 28 lutego 2007r. (sygn. akt I SA/Wr 889/06).

[366] Wyrok WSA w Olsztynie z 13 września 2007 r. (sygn. akt I SA/Ol 271/07).

[367] Wyrok ETS z dnia 20 września 2000 r. w sprawie C–260/98 *Komisja przeciwko Grecji*, Zb. Orz. 2000, s. I–6537; wyrok ETS z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie 235/85 *Komisja przeciwko Holandii,* Zb. Orz. 1987, *s.* 1471.

[368] Wyrok WSA w Gdańsku z 29 stycznia 2007 r. (sygn. akt I SA/Gd 688/06).

[369] Za uznaniem takiej czynności za opodatkowaną opowiedział się m.in. WSA w Olsztynie w wyroku z 9 marca 2006 r. (sygn. akt I SA/Ol 10/06). Z kolei, jako przykład orzeczenia reprezentującego przeciwne stanowisko można wskazać wyrok WSA we Wrocławiu z 6 września 2006 r. (sygn. akt I SA/Wr 1254/05).

a więc działanie skarżących mieści się w definicji działalności budowlanej z art. 15 ust. 2 ustawy o VAT, co z kolei przesądza o konieczności uznania małżonków za podatników podatku VAT, stosownie do art. 15 ust. 1 tej ustawy. Organy podkreślały również, że możliwość zaliczenia do kategorii podatników także osób dokonujących sporadycznie transakcji związanych z działalnością opodatkowaną wynika z art. 4 ust. 3 VI Dyrektywy VAT. WSA w Olsztynie uznał stanowisko organów podatkowych za prawidłowe i oddalił skargę[370]. NSA rozpoznając skargę kasacyjną powziął jednak poważne wątpliwości co do prawidłowości implementacji art. 4 ust. 2 i 3 VI Dyrektywy w art. 15 ust. 2 ustawy o VAT oraz czy w definicji działalności gospodarczej w art. 15 ust. 2 cyt. ustawy o VAT mieści się okazjonalna sprzedaż przez osobę fizyczną działek budowlanych wydzielonych z jej majątku osobistego, w związku nabyciem których nie dokonywała ona odliczenia od podatku naliczonego. Z tego powodu przedstawił składowi siedmiu sędziów powyższe zagadnienia prawne. Poszerzony skład NSA przejął sprawę do rozpoznania i wyrokiem z dnia 29 października 2007 r. sygn. akt I FSP 3/07 uchylił wyrok WSA i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Uzasadnienie tego wyroku NSA obszernie analizuje definicję z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o VAT na tle przepisów art. 2 i 4 VI Dyrektywy oraz orzecznictwa ETS, wywodząc w konkluzji, że w stanie faktycznym sprawy, skoro nabycie nieruchomości nie nastąpiło w celach handlowych, a do majątku własnego, to nie można późniejszej wyprzedaży uznawać za czynność opodatkowaną[371].

Kolejne zagadnienie związane z podatkiem VAT dotyczyły kwestii opodatkowania opłat za użytkowanie wieczyste, stanowiące dostawę towarów, które zostało ustanowione przed dniem 1 maja 2004 r. NSA dokonując kwalifikacji podatkowej badanej czynności odwołał się do wspólnotowego rozumienia pojęć „dostawa towarów" i „świadczenie usług". Powołując się na relewantne orzecznictwo ETS[372] NSA stwierdził, że mając na uwadze szerokie, ekonomiczne, a nie cywilistyczne rozumienie pojęcia przeniesienie prawa do rozporządzenia towarami jak właściciel, a także uwzględniając fakt, że definicja towaru, zawarta w art. 2 pkt 6 ustawy o VAT obejmuje grunty, należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste stanowi dostawę towarów, o której mowa w art. 7 ust. 1 tej ustawy, a nie świadczenie usług, do którego odnosi się art. 8 ust. 1 ustawy o VAT.

6.3.3. *Własność przemysłowa*. W sprawach dotyczących własności przemysłowej sądy administracyjne powołują się na orzecznictwo wspólnotowe w dwojaki sposób: albo wprost wykorzystują definicje pojęć występujących w dyrektywie 89/104/EWG o znakach towarowych[373], sformułowane przez ETS i SPI, albo dokonują samodzielnej analizy przepisów p.w.p. mających zastosowanie w sprawie, po czym jako dodatkowy argument przytaczają poglądy ETS zbieżne z poglądami sądu krajowego.

---

[370] Wyrok WSA w Olsztynie z 8 lutego 2006 r. (sygn. akt I SA/Ol 468/05).

[371] Podobnie WSA w Olsztynie w wyroku z 22 lutego 2007 r. (sygn. akt I SA/Ol 1/07); WSA w Lublinie w wyroku z 21 listopada 2007 r. (sygn. akt I SA/Lu 524/07), zob. też wyrok NSA z 24 kwietnia 2007 r. (sygn. akt I FSK 603/06).

[372] Wyrok ETS z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie C–320/88 *Shipping and Forwarding Enterprise Safe,* Zb. Orz. 1990, s. I–285; wyrok ETS z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie C–25/03 *Finanzamt Bergisch Gladbach przeciwko HE*, Zb. Orz. 2005, I–3123.

[373] Pierwsza Dyrektywa Rady z dnia 21 grudnia 1988 r. mająca na celu zbliżenie ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do znaków towarowych (Dz. Urz. WE L 40 z dnia 11 lutego 1989 r., s. 1–7; Dziennik Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, R. 17, t. 1, s. 92).

Przykładem tego pierwszego podejścia jest wyrok z 20 września 2007 r. sygn. akt II GSK 121/07, w którym NSA stwierdził, że w całościowej ocenie prawdopodobieństwa wprowadzenia w błąd sposób postrzegania znaków towarowych przez przeciętnego konsumenta danej kategorii towarów lub usług odgrywa decydującą rolę i przytoczył wyrok ETS w sprawie C–342/97 *Lloyd Schuhfabrik Meyer*[374]. NSA podkreślił również, że w wyroku C––361/04 P *Ruiz-Picasso przeciwko OHIM*[375], ETS stwierdził, iż w ramach całościowej oceny prawdopodobieństwa wprowadzenia w błąd należy uwzględnić rodzaj omawianych towarów, a w szczególności ich cenę i charakter, zatem poziom uwagi właściwego kręgu odbiorców może się różnić w zależności od towaru. NSA powołał także wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T–202/04, *Madaus AG przeciwko OHIM*[376], w którym SPI stwierdził, że prawdopodobieństwo wprowadzenia odbiorców w błąd należy oceniać całościowo, mając na uwadze sposób postrzegania oznaczeń oraz danych towarów lub usług przez właściwy krąg odbiorców[377].

Również w orzecznictwie WSA w Warszawie stosuje się podobne zabiegi. Przykładem może być wyrok z 1 lutego 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 2140/06, w którym sąd uznał, że zgodnie z orzecznictwem ETS ryzyko wprowadzania w błąd po stronie opinii publicznej zawsze musi być oceniane całościowo, biorąc pod uwagę wszelkie właściwe dla danej sprawy okoliczności. Sąd powołał wyrok ETS w sprawie C–342/97 *Lloyd Schuhfabrik Meyer* (pkt 18) oraz wyrok ETS w sprawie C–425/98 *Marca Mode*[378] *(pkt 40).*

Z kolei w wyroku z 16 maja 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 455/07 sąd wyjaśnił pojęcie „używania znaku towarowego", powołując poglądy wyrażone przez ETS w postanowieniu w sprawie C–259/02 *La Mer Technology Inc. i Laboratoires Goemar SA*, (pkt 26)[379] oraz w wyroku w sprawie C–40/01 *Ansul BV, Ajax Brandbeveiliging BV*[380].

W niektórych sprawach sąd powołał się bardzo ogólnie na orzecznictwo ETS, nie wskazując nawet konkretnego orzeczenia[381].

Przykładem drugiego podejścia jest wyrok z 27 czerwca 2007 r. sygn. akt II GSK 56/07, w którym NSA dokonał wykładni art. 129 ust. 2 pkt 1 i 2 p.w.p. i wskazał, że podobny pogląd wypowiedział ETS w wyroku z 9 marca 2006 r. w sprawie C–421/04 *Matratzen Concord*

[374] Wyrok ETS z 22 czerwca 1999 r. w sprawie C–342/97 *Lloyd Schuhfabrik Meyer & Co. GmbH przeciwko Klijsen Handel BV, Zb. Orz. 1999, s. I–3819.*

[375] Wyrok ETS z 12 stycznia 2006 r. w sprawie C–361/04 *Ruiz-Picasso przeciwko OHIM*, Zb. Orz. 2006, s. I–643.

[376] Wyrok SPI z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie T–202/04 *Madaus AG przeciwko OHIM*, Zb. Orz. 2006, s. II–1115.

[377] Zob. również wyrok NSA z 20 lutego 2007 r. (sygn. akt II GSK 247/06).

[378] Wyrok ETS z 22 czerwca 2000 r. w sprawie C–425/98 *Marca Mode CV przeciwko Adidas AG i Adidas Benelux BV*., Zb. Orz. 2000, s. I–4861.

[379] Postanowienie ETS z dnia 27 stycznia 2004 r. w sprawie *La Mer Technology Inc. przeciwko Laboratoires Goemar SA*, Zb. Orz. 2004, s. I–1159.

[380] Wyrok ETS z 11 marca 2003 r. w sprawie C–40/01 *Ansul BV przeciwko Ajax Brandbeveiliging BV*, Zb. Orz.2003, s. I–2439. Zob. także wyroki WSA w Warszawie z 15 lutego 2007 r. (sygn. akt VI SA/Wa 2112/06), z 13 marca 2007 r. (sygn. akt VI SA/Wa 2161/06), oraz z 14 września 2007 r. (VI SA/Wa 1096/07, VI SA/Wa 1097/07 i VI SA/Wa 1098/07).

[381] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 4 października 2007 r. (sygn. akt VI SA/Wa 1054/07).

AG przeciwko Hukla Germany SA[382], dokonując wykładni art. 3 ust. 1 lit. b/ i c/ dyrektywy o znakach towarowych.

Według wyroku z 8 sierpnia 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 757/07, odnoszącego się do kwestii renomy znaku towarowego[383] sąd zwrócił uwagę, że przyjmuje się dwa podejścia dla renomy znaku towarowego. Pierwsze, opowiadające się za tzw. bezwzględną metodą oceny renomy znaków towarowych, kładzie akcent na znajomość znaku renomowanego, bierze więc pod uwagę przede wszystkim procentowo określony stopień znajomości znaku na rynku. Natomiast drugie podejście, preferujące metodę względną, do której przychyla się orzecznictwo administracyjne i sądowe, przywiązuje wagę do siły atrakcyjnej znaku, dobrej opinii, jaką cieszy się wśród kupujących, a przede wszystkim każe uwzględniać wszystkie okoliczności konkretnego przypadku. Na to ostatnie ujęcie wskazuje orzeczenie ETS z dnia 14 września 1999 r. w sprawie C–375/97 dotyczące znaku towarowego Chevy[384].

Sądy administracyjne powoływały się nie tylko na wykładnię przepisów powołanej wyżej dyrektywy o znakach, dokonywaną przez ETS, ale również na wykładnię rozporządzenia Rady WE 40/94 z 20 grudnia 1993 r. w sprawie wspólnotowego znaku towarowego (dalej: rozporządzenie)[385]. Co prawda „rozporządzenie nie znajduje zastosowania do postępowania przed sądem krajowym"[386], jednak przeszkody rejestracji w rozporządzeniu zostały sformułowane niemal identycznie jak w dyrektywie o znakach towarowych, a zatem powołanie się przez sąd administracyjny na poglądy sądów wspólnotowych wyrażonych w sprawach dotyczących przepisów rozporządzenia jest prawidłowe. Zabieg taki stosowany jest również przez ETS: Trybunał, rozpatrując sprawy na podstawie dyrektywy, powołuje swoje wcześniejsze orzeczenia wydane na podstawie rozporządzenia – i odwrotnie[387].

Należy jednak podkreślić, że sądy administracyjne niezwykle rzadko wspominają o tym, że rozporządzenie nie ma zastosowania w postępowaniu przed krajowym sądem administracyjnym. Zwrócił na to uwagę NSA w wyroku z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II GSK 235/07. NSA stwierdził, że opisowy charakter znaku wyklucza jego rejestrację, przywołując wyrok ETS z 23 października 2003 r. w sprawie C–191/01 P, *OHIM przeciwko Wrigley*[388]. Ponadto podkreślił, że ten wyrok Trybunału dotyczył interpretacji przepisu art. 7 ust. 1 lit. c/ rozporządzenia w sprawie wspólnotowego znaku towarowego, który nie znajduje w roz-

[382] Zb. Orz. 2006, s. I–2303.

[383] Ochrona znaków renomowanych jest zwiększona, przełamuje zasadę specjalizacji i pozwala chronić taki znak przed używaniem dla jakichkolwiek towarów, jeżeli mogłoby to przynieść używającemu nienależną korzyść lub być szkodliwe dla odróżniającego charakteru bądź renomy znaku.

[384] Wyrok ETS z 14 września 1999 r. w sprawie C–375/97 *General Motors Corporation przeciwko Yplon S.A.*, Zb. Orz. 1999, s. I–5421.

[385] Dz. Urz. WE L 11 z 14 stycznia 1994 r., s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 17, t. 1, s. 146 ze zm.

[386] Zob. wyrok ETS z 7 lipca 2005 r. w sprawie C–353/03 *Société des produits Nestlé SA przeciwko Mars UK Ltd,* Zb. Orz. 2005, s. I–6135.

[387] Zob. np. wyroki ETS z 12 stycznia 2006 r.: w sprawie C–173/04 P *Deutsche SiSi-Werke GmbH & Co. Betriebs KG przeciwko OHIM*, Zb. Orz. 2006, s. I–551 oraz w sprawie C–361/04 P.

[388] Wyrok ETS z 23 października 2003 r. w sprawie C–191/01 P *OHIM przeciwko WM. Wrigley Jr. Company*, Zb. Orz. 2003, s. I–12447.

patrywanej sprawie zastosowania, ale którego brzmienie jest identyczne z przepisem art. 3 ust. 1 lit. c/ pierwszej dyrektywy Rady.

W wyroku z 14 marca 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 2314/06 sąd zauważył, że mający zastosowanie w sprawie przepis dyrektywy nie jest bezpośrednio skuteczny i pozostawia swobodę ustawodawcy krajowemu. Sąd zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 4 ust. 5 dyrektywy, państwa członkowskie mogą zezwolić na to, że w określonych okolicznościach decyzja o odmowie rejestracji lub stwierdzająca nieważność znaku towarowego nie zostanie podjęta, jeżeli właściciel wcześniejszego znaku towarowego lub innego wcześniejszego prawa wyraża zgodę na rejestrację późniejszego znaku towarowego. Zdaniem Sądu, przepis ten nie jest w tej kwestii wiążący, gdyż każde państwo członkowskie samo decyduje o możliwości uznania wspomnianej zgody na podstawie okoliczności, jakie istnieją w każdej konkretnej sprawie. Sąd zwrócił uwagę, że w p.w.p. brak jest przepisu dotyczącego wpływu zgody uprawnionego z wcześniejszego prawa na rejestrację znaku zgłoszonego później, co by oznaczało, iż w tym zakresie nie nastąpiła implementacja art. 4 ust. 5 dyrektywy o znakach towarowych. Obowiązek implementacji nie oznacza jednakże, zdaniem WSA, że wszystkie przepisy dyrektywy powinny być włączone prawa krajowego. Zdaniem Sądu, przepis art. 4 ust. 5 Pierwszej Dyrektywy Rady z dnia 21 grudnia 1988 r. należy do tych postanowień dyrektywy, które pozostawiały swobodę państwom członkowskim co do implementacji ich do prawa krajowego. Z użytego określenia może wynika, iż Polska, jako państwo członkowskie może zezwolić, aby wyrażenie zgody umożliwiało rejestrację znaku; w takim przypadku powinna wskazać okoliczności, w których po wyrażeniu zgody nie będzie można odmówić rejestracji znaku późniejszego. Materialnoprawną podstawę zaskarżonej decyzji stanowił przepis art. 132 ust. 2 pkt 1 p.w.p., zgodnie z którym nie udziela się prawa ochronnego na znak towarowy identyczny do znaku towarowego zarejestrowanego lub zgłoszonego do rejestracji (o ile znak taki zostanie zarejestrowany) z wcześniejszym pierwszeństwem na rzecz innej osoby dla identycznych towarów. W rozpatrywanej sprawie identyczność oznaczeń jest – zdaniem Sądu – bezsporna, oba znaki stanowią to samo słowo (wyraz). Sąd podzielił dokonaną przez organ ocenę jednorodzajowości towarów. Udzielona odmowa uznania prawa ochronnego na znak towarowy, zdaniem Sądu, nie naruszała zatem art. 132 ust. 2 pkt 1 p.w.p.[389]

W wyroku z 20 marca 2007 r. sygn. akt II GSK 277/06 NSA musiał zdecydować, czy zgłoszony wzór przemysłowy miał cechy nowości. W tym celu dokonał prowspólnotowej wykładni art. 102 ust. 1 p.w.p., przy wykorzystaniu preambuły i przepisów Dyrektywy nr 98/71/WE z 13 października 1998 r. w sprawie prawnej ochrony wzorów[390]. NSA zwrócił uwagę, że cechą wzoru przemysłowego podlegającego ochronie prawnej jest zgodnie z art. 102 ust. 1 p.w.p. i art. 1 lit. a/ dyrektywy postać wytworu lub jego części, charakteryzująca się wymienionymi w tych przepisach cechami. NSA zwrócił uwagę, że między brzmieniem językowym przepisu art. 1 lit. a/ dyrektywy a przepisu art. 102 ust. 1 p.w.p. istnieje różnica, polegająca na użyciu w dyrektywie wyrazu „tekstura", a w p.w.p. wyrazu „struktura", są to

[389] Skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona przez NSA 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt II GSK 279/07).

[390] Dz. Urz. WE L 289 z 28 października 1998 r., s. 28 ze zm.; Dz. Urz. WE – Polskie wydanie specjalne Rozdział 13, t. 21, s. 120.

jednak wyrazy bliskoznaczne, które oznaczają, że coś jest zbudowane w określony sposób przez wzajemny układ, wzajemne zależności i powiązania elementów czy składników. Nie oznaczają przy tym, zdaniem NSA, że chodzi tylko o niewidoczną budowę wewnętrzną – struktura czy tekstura czegoś może być także widoczna na zewnątrz. Sąd podkreślił że, o tym, które ze znaczeń wyrazów „tekstura" i „struktura" zawarte są w przepisach art. 1 lit. a/ dyrektywy oraz w art. 102 ust. 1 p.w.p., decyduje kontekst w jakim wyrazy te zostały użyte, przy czym kontekst ten należy wydobyć nie tylko z tych przepisów, lecz z całej regulacji prawnej, dotyczącej wzorów przemysłowych, tj. całej dyrektywy oraz działu IV p.w.p. Analizując przepisy p.w.p. oraz preambułę i przepisy dyrektywy Sąd doszedł do wniosku, że ochroną wzoru przemysłowego nie są objęte ukryte we wnętrzu wytworu jego składniki czy elementy, które nie wpływają na wygląd postaci tego wytworu.

6.3.4. *Działalność ubezpieczeniowa*. Z zakresu działalności ubezpieczeniowej NSA orzekał jedynie w kilku sprawach, mających za przedmiot ocenę legalności decyzji organu nadzoru dotyczących nabycia akcji krajowego zakładu ubezpieczeń. W większości spraw NSA uchylił wyroki WSA w Warszawie i skierował rozpatrywane sprawy do ponownego rozpoznania[391]. Jedynie w jednej sprawie NSA uchylił wyrok WSA oraz decyzję organu administracyjnego[392].

W wyroku z dnia 11 grudnia 2007 r. sygn. akt. II GSK 161/07 NSA dokonał wykładni art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej[393] określającego obowiązek powiadomienia organu nadzoru o zamiarze nabycie akcji lub praw z akcji krajowego zakładu ubezpieczeń w świetle dyrektywy Rady nr 92/49 w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie oraz zmianie dyrektyw[394]. W ust. 2 art. 35 ustawy, w przeciwieństwie do ust. 1 ww. art., nie zakreślono terminu, w którym podmiot mający zamiar nabyć akcje zobowiązany jest dokonać powiadomienia organu nadzoru. Na tej podstawie sąd pierwszej instancji[395] wywiódł, że brak jakiegokolwiek terminu granicznego oznacza, że zawiadomienia można dokonać w każdym czasie „choćby na jeden dzień przed nabyciem, o którym mowa w art. 35 ust. 2". NSA nie podzielił tego poglądu, stwierdzając, że nie do zaakceptowania jest założenie, że w przypadku nabycia akcji przekraczającego 10% głosów na walnym zgromadzeniu lub udziału w kapitale zakładowym, podmiot nabywający jest zobowiązany powiadomić organ nadzoru nie później niż 30 dni przed nabyciem albo objęciem natomiast, gdy nabywa 20 lub więcej% akcji, powiadomić może organ nadzoru w każdym czasie. Nadto NSA wywiódł, że z dalszych jednostek redakcyjnych art. 35 ust. 3 i 3a ustawy wynika, że termin trzech miesięcy jest terminem dla organu nadzoru do podjęcia ewentualnych działań nadzorczych, np. zgłoszenia sprzeciwu czy ustalenia w drodze decyzji maksymalnego terminu

[391] Zob. np. wyroki NSA: z 10 października 2007 r. (sygn. akt II GSK 164/07), z 12 grudnia 2007 r. (sygn. akt II GSK 243/07).

[392] Wyrok NSA z 7 września 2007 r. (sygn. akt II GSK 173/07).

[393] Dz. U. Nr 124, poz. 1151 ze zm.

[394] Dz. Urz. WE L 228 z 11 sierpnia 1992 r. ze zm, s. 1; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, Rozdział 6, t. 1, s. 346.

[395] Wyrok WSA w Warszawie z 11 grudnia 2006 r. (sygn. akt VI SA/Wa 1661/06).

nabycia albo objęcia akcji. NSA wskazał dalej, że pogląd WSA nie jest prawidłowy również w świetle art. 15 ust. 1 dyrektywy. Przepis ten, w stanie prawnym rozpoznawanej przez organ nadzoru sprawy stanowił, że Państwa Członkowskie wymagają w pierwszej kolejności powiadomienia właściwych władz państwowych od każdej osoby fizycznej lub prawnej zamierzającej posiadać pośrednio lub bezpośrednio znaczny pakiet akcji w zakładzie ubezpieczeń. W zawiadomieniu osoba musi wskazać wielkość obejmowanych udziałów[396]. Natomiast akapit drugi art. 15 ust. 1 stanowił, że właściwe władze rodzimego Państwa Członkowskiego mają najwyżej trzy miesiące, licząc od daty zawiadomienia przewidzianego w akapicie pierwszym, aby sprzeciwić się takiemu planowi, jeżeli, mając na uwadze konieczność zapewnienia prawidłowego i rozsądnego zarządzania danym zakładem ubezpieczeń, nie uznają za odpowiednie kwalifikacji osoby zamierzającej nabyć akcje zakładu. Natomiast w przypadku, gdy władze te nie są przeciwne rozpatrywanemu planowi, mogą ustalić maksymalny okres na jego wykonanie. NSA przyjął, że skoro przepis art. 15 ust. 1 dyrektywy posługuje się pojęciami zamiaru i planu, to uzasadniony jest wniosek, że podmiot posiadający plan, zobligowany jest powiadomić organ nadzoru w czasie, który pozwoli organowi, w terminie nie dłuższym niż trzy miesiące, ocenić planowane zamierzenie – nabycie akcji krajowego zakładu ubezpieczeń.

7. Bezpośredni skutek dyrektyw

Rozpoznając sprawę, w której znajduje zastosowanie prawo wspólnotowe, sąd administracyjny bada również, czy prawo polskie jest zgodne z prawem wspólnotowym. W razie stwierdzenia, że prawo polskie jest z nim sprzeczne, sąd powinien odmówić zastosowania przepisów prawa polskiego i wydać orzeczenie oparte na normach prawa wspólnotowego, ze względu na konieczność zapewnienia pełnej skuteczności temu prawu[397]. Bezpośrednie zastosowanie prawa wspólnotowego w miejsce prawa krajowego jest łatwiejsze w razie niezgodności z normami TWE[398]. Sytuacja jest natomiast bardziej skomplikowana w przypadku stwierdzenia przez sąd sprzeczności prawa polskiego z postanowieniami dyrektyw wspólnotowych. Należy bowiem mieć na względzie, że przyznanie bezpośredniej skuteczności normom dyrektyw wspólnotowych jest wyjątkiem. Konieczne jest spełnienie przez przepisy dyrektyw pewnych kryteriów, sformułowanych w orzecznictwie ETS[399].

W okresie sprawozdawczym można odnotować przypadki odmowy zastosowania prawa polskiego przez sądy administracyjne i oparcia się na normach dyrektyw.

[396] Ponadto wg przepisów dyrektywy, osoba taka powiadamia właściwe władze rodzimego Państwa Członkowskiego w przypadku zamiaru zwiększenia swojego znacznego pakietu akcji w stopniu powodującym, że posiadany przez nią pakiet pod względem liczby głosów lub wysokości kapitału wyniesie lub przekroczy 20,33, lub50% lub powoduje, że zakład ubezpieczeń staje się jego oddziałem.

[397] Wyrok ETS z 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*, Zb. Orz. 1978, s. 629.

[398] Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2007 r. (sygn. VII SA/Wa 2215/06), omówiony wyżej w punkcie 6.2.

[399] Wyrok ETS z 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 *Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt*, Zb. Orz. 1982, s. 53.

Przykładem jest wyrok z 2 października 2007 r. sygn. akt I SA/Lu 522/07, w którym sąd rozważał, czy sprzedaż energii elektrycznej dystrybutorowi niebędącemu bezpośrednim konsumentem podlega opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Rozstrzygając tę kwestię, WSA porównał brzmienie przepisów ustawy o podatku akcyzowym z postanowieniami dyrektywy Rady nr 2003/96/WE[400] oraz art. 6 dyrektywy 92/12/EWG[401]. Przeprowadzona analiza doprowadziła sąd do wniosku, że do dnia rozstrzygania sprawy ustawodawca nie dostosował polskich przepisów do postanowień prawa wspólnotowego, a przewidziane w polskiej ustawie zasady powstania obowiązku podatkowego są sprzeczne z przepisami dyrektyw wspólnotowych. Uznając, że art. 21 ust. 5 dyrektywy 2003/96/WE nadaje się do bezpośredniego zastosowania, sąd orzekł, że cytowany przepis stoi na przeszkodzie obciążeniu podatkiem akcyzowym producentów energii elektrycznej, gdyż przewiduje, że obowiązek zapłaty podatku akcyzowego powstaje z momentem dostawy energii elektrycznej do odbiorcy końcowego (konsumenta), a nie z chwilą wydania energii elektrycznej, tak jak przewiduje to polska ustawa o podatku akcyzowym[402].

Z kolei w wyroku z dnia 8 marca 2007 r. sygn. akt I SA/Go 1146/06, sąd uznając przepisy polskiej ustawy o VAT za sprzeczne z prawem wspólnotowym podjęte rozstrzygnięcie oparł bezpośrednio na postanowieniach VI Dyrektywy VAT. Spór w sprawie dotyczył opodatkowania podatkiem VAT działalności techników dentystycznych w zakresie prac protetycznych i ortodontycznych wykonywanych na rzecz szpitala wojskowego oraz osób trzecich. Organy podatkowe stanęły na stanowisku, że wykonywane przez skarżącą spółkę techników dentystycznych protezy dentystyczne i aparaty ortopedyczne oraz ich naprawa podlega opodatkowaniu podatkiem VAT zgodnie z przepisami art. 41 ust. 2 ustawy o VAT w zw. z załącznikiem nr 3 do ustawy. Z taką kwalifikacją nie zgodziła się skarżąca spółka, wskazując, że polskie przepisy są sprzeczne z prawem wspólnotowym, które wyłącza opodatkowanie podatkiem VAT wykonywanych przez nią prac. WSA w Gorzowie szczegółowo odniósł się do argumentacji w zakresie naruszenia prawa wspólnotowego, m.in. podkreślając obowiązek organów administracji do prowspólnotowej wykładni prawa krajowego. Porównując zasady opodatkowania prac wykonywanych przez skarżącą przewidziane w polskiej ustawie z reżimem podatkowym wynikającym z VI Dyrektywy VAT, stwierdził, że polskie przepisy pozostają w sprzeczności z art. 13 część A ust. 1 lit. e/ VI Dyrektywy VAT ustanawiającym zwolnienie z opodatkowania podatkiem VAT usług świadczonych przez techników dentystycznych w ramach wykonywanego zawodu. Uznając, że wskazany przepis spełnia przesłanki bezpośredniego zastosowania, WSA w Gorzowie uchylił zaskarżone decyzje jako wydane z naruszeniem prawa materialnego.

---

[400] Dyrektywa Rady z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, Dz. Urz. WE L 283 z 31 października 2003 r., s. 51; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne – Rozdział 9, t. 1, s. 405.

[401] Dyrektywa Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (Dz. Urz. WE L 76, z 23 marca 1992 r., s. 1, Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne – Rozdział 9, t. 1, s. 179).

[402] Podobnie WSA w Lublinie w wyrokach z 27 września 2007 r. (sygn. akt I SA/Lu 517/07); wyrok z 11 października 2007 r. (sygn. akt I SA/Lu 517/07); wyrok z 5 grudnia 2007 r. (sygn. akt I SA/Lu 520/07).

8. Prawo międzynarodowe

Zgodnie z art. 9 Konstytucji RP Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, a ratyfikowane umowy międzynarodowe na mocy art. 87 ust. 1 Konstytucji stanowią jedno ze źródeł norm prawa powszechnie obowiązującego. Mogą zatem stanowić normatywną podstawę orzeczeń sądowych, jak i również źródło zarówno uprawnień, jak i obowiązków jednostek i innych podmiotów prawa. Stosownie do art. 91 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym, ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli tej ustawy nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji).

Postanowienia umów międzynarodowych w 2007 r. miały zastosowanie przed sądami administracyjnymi głównie w sprawach z zakresu ochrony środowiska oraz w sprawach dotyczących własności przemysłowej[403].

W sprawach odnoszących się do ustroju i zadań samorządu terytorialnego sądy administracyjne wielokrotnie odwoływały się do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego[404], np. w wyroku z dnia 11 września 2007 r. sygn. akt II OSK 759/07 NSA odnosząc się do zawartego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 i 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wskazał, że społeczności lokalne mają pełną swobodę działania, ale w zakresie przewidzianym prawem ich kompetencje mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny[405].

W roku 2007 sądy administracyjne odwoływały się wielokrotnie w różnych kategoriach spraw do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.[406] Sądy powoływały się na odpowiednie postanowienia Konwencji, używając tego zabiegu jako argumentu wspierającego słuszność prowadzonych przez nie rozważań dotyczących, np. zasady równości (np. wyrok z 12 grudnia 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 783/07), prawa do sądu (np. wyroki: z 22 listopada 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 391/07 i z 12 grudnia 2007 r. sygn. akt VI SAB/Wa 38/07), zasady *nulla poena sine lege* (np. wyrok z 26 listopada 2007 r. sygn. akt VSA/Wa 1286/07), ochrony prawa własności (np. wyroki: z 6 czerwca 2007 r. sygn. akt II SA/Po 96/07 i z 20 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/Op 718/06), prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (np. wyroki: z 9 lutego 23007 r. sygn. akt IV SA/Po 994/06, z 27 czerwca 2007 r. sygn. akt II SA/Bd 351/07 i z 7 listopada 2007 r. sygn. akt III SA/Łd 587/07), prawa do życia (np. wyrok z 23 października 2007 r. sygn. akt V SA/Wa 1546/07), prawa do skutecznego środka odwoławczego [skargi] (np. wyrok z 18 czerwca 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 709/07), dopuszczalności wywłaszczenia na cele publiczne i za odszkodowaniem (np. wyroki: z 22 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 665/06 i z 16 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Kr 869/04).

[403] Np. wyrok NSA z 29 marca 2007 r. (sygn. akt II GSK 234/06).

[404] Sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

[405] Por. również wyrok NSA z 20 czerwca 2007 r. (sygn. akt II OSK 298/07).

[406] Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

W wyroku z dnia 25 stycznia 2007 r. sygn. akt II OSK 151/06 NSA powołał się na art. 1 oraz 4 Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r.[407], z których to przepisów wynika, że mają one zastosowanie do ochrony środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego – obejmującego wodę i dno morskie. Sąd stwierdził, że zawarte w cytowanych przepisach postanowienia nie dotyczą ochrony powietrza znajdującego się nad akwenem Morza Bałtyckiego. Skład orzekający wskazał, że przepisy odnoszące się do zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza przez statki wprowadzone zostały w załączniku VI do Międzynarodowej Konwencji o zanieczyszczaniu morza przez statki, sporządzonej w Londynie w 1973 r., zwanej Konwencją „MARPOL".

Podobnie jak w 2006 r., NSA orzekał w kwestii zwalniania stron od kosztów sądowych[408]. W postanowieniu z dnia 20 września 2007 r. sygn. akt I OZ 663/07 NSA wskazał, że prawo pomocy jest szczególną instytucją postępowania przed sądami administracyjnymi, która ma na celu zagwarantowanie konstytucyjnego prawa do sądu osobom, które nie są w stanie samodzielnie ponieść kosztów postępowania sądowego, a tym samym realizację uprawnień wynikających z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.[409]

Kilka orzeczeń odnosiło się do postanowień Konwencji z Ĺarhus[410]. W postanowieniu z dnia 17 stycznia 2007 r. sygn. akt II OZ 1509/06 NSA odnosząc się do kwestii zwalniania od kosztów sądowych organizacji pozarządowych w sprawach z zakresu objętego wskazał, że z przepisów Konwencji nie wynika generalny obowiązek zwalniania od kosztów sądowych. Konwencja z Ĺarhus przewiduje w art. 9 ust. 4 w zw. z art. 9 ust. 3 jedynie obowiązek zapewnienia bezstronnej, opartej na zasadzie równości, terminowej i niedyskryminacyjnej ze względu na koszty procedury administracyjnej lub sądowej. Postępowania te winny umożliwić członkom społeczeństwa kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających normy prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Z kolei w postanowieniu z dnia 20 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OZ 331/07 NSA podkreślił, że w myśl art. 9 ww. Konwencji, każda ze stron ratyfikujących tę umowę zobowiązała się wykonywać jej postanowienia „w ramach krajowego porządku prawnego". Dodatkowo, w wyroku z dnia 9 sierpnia 2007 r. sygn. akt II OSK 763/07 NSA stwierdził, że aktem prawnym włączającym postanowienia art. 6 Konwencji do systemu prawa polskiego jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[411]. Zdaniem składu orzekającego ani z postanowień ww. ustawy, ani też z art. 6 ust. 8 Konwencji, a w szczególności z przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[412] nie wynika, że o trasie przebiegu drogi decyduje

[407] Dz. U. z 2000 r. Nr 28 poz. 346.

[408] Postanowienia NSA: z 17 stycznia 2007 r. (sygn. akt II OZ 1509/06), z 3 sierpnia 2007 r. (sygn. akt II OZ 656/07, II OZ 657/07).

[409] Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

[410] Konwencja z Åarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706).

[411] Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902.

[412] Dz. U. Nr 80, poz. 721.

społeczność lokalna – mieszkańcy gminy. To, że zgodnie z art. 6 ust. 8 Konwencji w decyzjach powinno się należycie uwzględnić „rezultaty uzyskane w wyniku udziału społeczeństwa", nie oznacza zdaniem NSA, że konsultacje społeczne mają być prowadzone latami, aż uzyska się w sprawie zgodność poglądów wszystkich mieszkańców gminy, gdyż jest to praktycznie niemożliwe.

W wyroku z dnia 15 czerwca 2007 r. sygn. akt I OSK 1046/06 NSA przypomniał, że zawarty dnia 16 lipca 1960 r. w Waszyngtonie układ między Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki a Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dotyczący roszczeń obywateli Stanów Zjednoczonych, w art. VIII przewidywał, iż wchodzi w życie z dniem jego podpisania. Nie był więc ani ratyfikowany, ani też ogłoszony w Dzienniku Ustaw. Oznacza to, że układ ten, jakkolwiek jest umową międzynarodową, nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego w polskim systemie prawnym, a wobec tego układ ten i jego stosowanie nie mogło samo przez się powodować skutków prawnych w zakresie stosunków własnościowych. Nieruchomości nie mogły przejść na własność Skarbu Państwa wyłącznie na podstawie omawianego układu.

W wyroku z dnia 19 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 204/07 NSA stwierdził, że prawnie wadliwe będą nie tylko te ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Zdaniem składu orzekającego w ten właśnie sposób należy rozumieć przepisy chroniące prawo własności, tj. art. 31 ust. 3 i 64 ust. 3 Konstytucji RP, jak i art. 1 Protokołu I Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W wyroku NSA z dnia 23 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 833/06 dotyczącego wymierzenia kary pieniężnej za wycięcie drzew Sąd stwierdził, że zawarte w uzasadnieniu wyroku pierwszej instancji wskazanie co do dalszego postępowania, polegające na nakazaniu zastosowania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie jednostkowych stawek kar za usuwanie drzew w odniesieniu do czynu popełnionego w okresie poprzedzającym jego wejście w życie narusza wynikający z art. 2 Konstytucji RP zakaz stosowania prawa wstecz oraz przepisy wiążących Polskę traktatów międzynarodowych, a mianowicie art. 15 ust. 1 zdanie 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.[413] oraz art. 7 ust. 1 zdanie 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., które to przepisy zakazują wymierzenia za czyn zagrożony karą kary surowszej od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn ten został popełniony.

9. Uwagi końcowe

W 2007 r. wzrosła liczba spraw, w których sądy administracyjne odwoływały się do prawa wspólnotowego i dokonywały oceny legalności decyzji administracyjnych, wydanych na podstawie przepisów wspólnotowych albo na podstawie prawa polskiego implementującego prawo wspólnotowe. Rozszerzał się też zakres przedmiotowy spraw z „elementem europejskim". Wśród przyczyn tego stanu rzeczy należy wymienić to, że przedmiotem kon-

[413] Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

troli sądowej w roku sprawozdawczym były w jeszcze szerszym zakresie, niż to miało miejsce w 2006 r., decyzje organów administracji publicznej (jak również inne akty i czynności) podjęte już po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Niewątpliwie wzrasta znajomość prawa wspólnotowego oraz orzecznictwa sądów wspólnotowych wśród sędziów i organów administracji publicznej.

Prawo wspólnotowe było wykorzystywane głównie w procesie wykładni prawa polskiego. Sposoby tej wykładni i ogólniej korzystania z prawa wspólnotowego były różne: od obszernych i wnikliwych interpretacji przepisów wspólnotowych dokonywanych przy pomocy orzeczeń ETS i SPI po krótkie wzmianki.

W orzecznictwie występowały przypadki odmowy zastosowania przez sądy administracyjne norm prawa polskiego, ze względu na ich niezgodność z normami prawa wspólnotowego. Jest to konsekwencja zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego. Sądy nie zawsze wyraźnie formułowały zamiar odstąpienia od zastosowania polskich ustaw i raczej odwoływały się do tzw. prowspólnotowej wykładni prawa polskiego.

Jedynie trzy razy wystąpiły wojewódzkie sądy administracyjne w 2007 r. z pytaniami prejudycjalnymi do ETS i zawiesiły w związku z tym postępowanie sądowoadministracyjne. Po raz pierwszy z pytaniem prejudycjalnym wystąpił NSA, który zgodnie z art. 234 akapit 3 TWE jest sądem, od którego orzeczeń nie przysługują środki zaskarżenia i który jest zobowiązany do zadania pytań prejudycjalnych Trybunałowi, zawsze wtedy, jeżeli ma racjonalne wątpliwości dotyczące interpretacji prawa wspólnotowego (w związku z zagadnieniem zgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym), a także ważności aktów instytucji Wspólnoty.

Należy zwrócić uwagę, że stosowanie prawa wspólnotowego dotyczy w głównej mierze prawa materialnego. Jeśli chodzi o stosowanie przepisów proceduralnych, to również w sprawach z elementem wspólnotowym zastosowanie znajdują przepisy ustaw: Kodeks postępowania administracyjnego i Ordynacja podatkowa oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[414].

Nadal aktualny pozostaje wniosek, iż jedynie dokładne badania akt poszczególnych spraw pozwoliłyby na ocenę skali zjawiska polegającego na pomijaniu przez sądy norm prawa wspólnotowego, jako podstawy orzekania, a także pomijania wniosków stron, dotyczących zastosowania prawa wspólnotowego albo wystąpienia z pytaniami do ETS.

Nadal występują w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych błędy w odwoływaniu się do źródeł prawa europejskiego, m.in. mylenie traktatów, niepoprawne powoływanie aktów prawa wspólnotowego oraz mylenie Rady Europy, Rady Europejskiej oraz

[414] Zob. np. wyrok WSA w Olsztynie z 29 maja 2007 r. (sygn. akt II SA/Ol 535/07). W orzeczeniu tym Sąd, dokonując kontroli legalności decyzji organu o odmowie przyznania płatności bezpośredniej do gruntów rolnych z tytułu jednolitej i uzupełniającej płatności obszarowej stwierdził, że organy orzekające o przyznawaniu producentom rolnym pomocy ze środków Unii Europejskiej mają prawo do przeprowadzania postępowania na podstawie przepisów rozporządzeń unijnych, jednak takie uprawnienie nie oznacza, że postępowanie wyjaśniające w sprawie można przeprowadzić z pominięciem ogólnych zasad postępowania administracyjnego. W sprawie tej WSA, uznając iż postępowanie nie zostało przeprowadzone w sposób wyczerpujący, przyjął że przedwczesne jest dokonywanie przezeń oceny w przedmiocie właściwej wykładni i zastosowania relewantnych przepisów wspólnotowych.

Rady Unii Europejskiej. W celu uniknięcia tych niedociągnięć celowe jest korzystanie ze wskazówek zamieszczonych na http://www.nsa.gov.pl w zakładce: Prawo europejskie.

Prawo międzynarodowe było wykorzystywane w orzecznictwie sądów administracyjnych w ograniczonej kategorii spraw.

VI. Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego

1.1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2007 r. zainicjowane w trybie pytania prawnego

Składy orzekające sądów administracyjnych, podobnie jak w latach ubiegłych, korzystały z instytucji pytania prawnego, o którym mowa w art. 193 Konstytucji. W 2007 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął 13 spraw zainicjowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne wydając 11 wyroków i 2 postanowienia. W 10 sprawach Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżone przepisy są niezgodne z Konstytucją. W jednym przypadku Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wątpliwości składu orzekającego.

Do zagadnień prawa podatkowego odnosiły się dwa orzeczenia:

W wyroku z dnia 29 maja 2007 r. sygn. akt P 20/06 Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na obowiązek formułowania przepisów prawa w sposób umożliwiający adresatom skorzystanie ze swoich uprawnień. Uznając, że art. 100 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2003 r. do dnia 31 sierpnia 2005 r., w zakresie, w jakim nie przyznaje spadkobiercom podatnika podatku od towarów i usług prawa do określenia w decyzji podatkowej prawa do zwrotu na ich rzecz nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, jeżeli spadkodawca przed śmiercią nabył prawo do zwrotu podatku i nie złożył stosownej deklaracji, jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przepis ten nie gwarantuje spadkobiercy możliwości skorzystania z tego prawa. Zdaniem TK prawo do zwrotu różnicy między podatkiem naliczonym a podatkiem należnym należy do kategorii praw i obowiązków majątkowych objętych zakresem stosowania ordynacji podatkowej i podlegających ochronie konstytucyjnej.

W wyroku z dnia 4 września 2007 r. sygn. akt P 43/06 Trybunał Konstytucyjny odniósł się do tzw. podwójnej sankcji administracyjnej i karnej orzekając, że art. 109 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[415] w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej określonej przez powołaną ustawę jako „dodatkowe zobowiązanie podatkowe" i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe albo przestępstwa skarbowe, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

[415] Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

Część orzeczeń wskazała na naruszenie przez zaskarżone przepisy zasad demokratycznego państwa prawnego i zasady równości:

W wyroku z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. akt P 37/06 Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. b/ i art. 48 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane w częściach obejmujących wyrażenie „w dniu wszczęcia postępowania", są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Pytanie sądu dotyczyło sytuacji, w której podmiot wszczynający postępowanie prowadzące do legalizacji samowoli budowlanej jest zobowiązany, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przedłożyć ostateczną decyzję o warunkach zabudowy ważną w dniu wszczęcia postępowania rozbiórkowego. Brak takiej decyzji uniemożliwia legalizację. Inwestor, który dopuścił się samowoli na terenach, gdzie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, ma możliwość uzyskania zaświadczenia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami planu. Zróżnicowanie prawne sprawców samowoli spowodowane przyczynami od nich niezależnymi, narusza zasady sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa. Podważa też racjonalność działania prawodawcy, bowiem w procesie legalizacji samowoli decydujące znaczenie powinno mieć udowodnienie, że samowolnie wybudowany obiekt swym istnieniem nie narusza przepisów prawa, w tym przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W wyroku z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt P 25/06 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 26c ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 1a i ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w zakresie, w jakim ograniczają możliwość złożenia miesięcznych informacji o wynagrodzeniach, zatrudnieniu i stopniach niepełnosprawności pracowników oraz możliwość złożenia wniosku o wypłatę miesięcznego dofinansowania za dwa miesiące tylko do formy transmisji danych w formie dokumentu elektronicznego, bez zapewnienia innego sposobu dokonania tych czynności w sytuacji, gdy skorzystanie z tej drogi transmisji danych stało się obiektywnie niemożliwe lub istotnie utrudnione, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 69 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca arbitralnie uregulował powinność pracodawcy, nie uwzględniając wynikających z tego potencjalnych zagrożeń i pozbawiając pracodawcę możliwości realizacji jego uprawnień[416]. Wskazał także na obowiązki ustawodawcy wynikające z art. 69 Konstytucji (ochrona osób niepełnosprawnych). Trybunał zasygnalizował też konieczność podjęcia przez ustawodawcę postępowania legislacyjnego, które doprowadziłoby do kompleksowego uregulowania zagadnienia transmisji danych drogą elektroniczną.

W wyroku z dnia 23 października 2007 r. sygn. akt P 28/ 07 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim stanowi, że w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku pielęgnacyj-

[416] Kwestionowana regulacja wprowadza zasadę, że wnioski do PFRON składane są w formie dokumentu elektronicznego przez teletransmisje danych. Od tej reguły ustawodawca przewidział wyjątek: tylko pracodawca zatrudniający nie więcej niż pięciu pracowników może przekazywać te dane pisemnie. Ochrona prawna podmiotów, których sytuację prawną regulują kwestionowane przepisy, jest bezzasadnie gorsza.

nego osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 lat, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uzyskanym w wyniku rozpoznania przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności jej odwołania od orzeczenia powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego niepełnosprawność nie powstaje w dniu złożenia wniosku, zatem zasiłek pielęgnacyjny powinien być przyznawany od daty wskazanej w orzeczeniu o znacznej niepełnosprawności. Odnosząc się do skutków tego wyroku Trybunał Konstytucyjny zauważył, że spowoduje on nierówność wśród tych, wobec których ma zastosowanie kwestionowany przepis ustawy o świadczeniach rodzinnych i w związku z tym zapowiedział wystąpienie sygnalizacyjne do Sejmu RP, który jest władny przywrócić konstytucyjność całości unormowania. TK wyraził nadzieję, że sądy orzekając w sprawach innych zasiłków, dokonają stosownej wykładni tego przepisu.

W wyroku z dnia 29 maja 2007 r. sygn. akt P 8/06 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim przy określeniu „osoby uczącej się" wyłącza osobę pełnoletnią uczącą się i niepozostającą na utrzymaniu rodziców z tego powodu, że zobowiązali się oni do jej alimentacji w drodze ugody zawartej przed sądem jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Podobnie w wyroku z dnia 30 października 2007 r. sygn. akt P 28/06 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 150 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 maja 2004 r. jest niezgodny z art. 2 i z art. 32 Konstytucji. Ustawodawca regulując w art. 150 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. zagadnienia intertemporalne wprowadził kryterium uzyskania ostatecznej decyzji o przyznaniu zasiłku stałego przed 1 maja 2004 r. jako warunek przyznania zasiłku jak również świadczenia pielęgnacyjnego. Wskutek tak sformułowanego przepisu pominięte zostały osoby, które złożyły stosowne wnioski i do 30 kwietnia 2004 r. nie uzyskały ostatecznej decyzji przyznającej zasiłek. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego uzależnienie otrzymania świadczenia od sprawności funkcjonowania organów administracji publicznej narusza standardy demokratycznego państwa prawnego.

Za niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 10 grudnia 2007 r. sygn. akt P 43/07, uznał art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych[417] w zakresie, w jakim stanowi podstawę do zastosowania art. 96 ust. 1 pkt 2 tej ustawy do stanów faktycznych zaszłych w czasie obowiązywania ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w obiegu prawnym nie może funkcjonować przepis, który nakazuje – w wypadku, gdy odpowiednie normy naruszono w czasie obowiązywania sankcji mniej uciążliwej – stosowanie wprowadzonej później surowszej sankcji, tym bardziej że postępowanie administracyjne o nałożenie kary pieniężnej jest wsz-

[417] Dz. U. Nr 157, poz. 1539 ze zm.

czynane przez organ administracji publicznej z urzędu. W tej sytuacji naruszona została ogólna reguła, że decyzja jakie prawo należy stosować do określonych w czasie stanów faktycznych należy do ustawodawcy nie zaś do organów stosujących prawo.

Na naruszenie zasady równości i prawa do nauki Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę w wyroku z dnia 13 listopada 2007 r. sygn. akt P 42/06 orzekając, że art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie art. 1 pkt 32 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej, w zakresie, w jakim pomija osoby, które osiągnęły pełnoletniość w specjalnych ośrodkach wychowawczych, jest niezgodny z art. 70 ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 70 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Prawo radnego do zaskarżenia zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu było przedmiotem rozstrzygnięcia w wyroku z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt P 19/04, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał art. 98a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zakresie, w jakim uniemożliwia radnemu zaskarżenie zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu za niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis uprawniał do zaskarżenia zarządzenia zastępczego wojewody o wygaśnięciu mandatu radnego jedynie gminę lub związek międzygminny.

W wyroku z dnia 15 stycznia 2007 r. sygn. akt P 19/06 Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wątpliwości sądu i orzekł, że art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane w zakresie, w jakim stanowi podstawę nałożenia przez organ nadzoru budowlanego na inwestorów kary pieniężnej z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jest zgodny z art. 10 w związku z art. 2 Konstytucji. Trybunał podzielił zastrzeżenia sądu, że przepis prawny określający kary za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez zezwolenia charakteryzuje się pewnym automatyzmem, ale zdaniem TK pozytywnym aspektem tej regulacji jest uniemożliwienie organom administracji uznaniowego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu zagrożonego sankcją.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny wydał dwa postanowienia o umorzeniu postępowania:

Postanowieniem z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt P 33/06 Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność orzekania. Skład orzekający miał wątpliwości, czy art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym[418], w zakresie, w jakim ustala maksymalną stawkę podatku akcyzowego dla wyrobów przemysłu spirytusowego i drożdżowego oraz wyrobów tytoniowych dla podatników dokonujących czynności podlegających opodatkowaniu akcyzą na terytorium RP, jest zgodny z art. 84, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wymogi merytorycznego rozpoznania pytania prawnego nie zostały w niniejszej sprawie spełnione – nie zachodzi w szczególności przesłanka funkcjonalna. Pytający sąd nie wykorzystał wszystkich możliwych sposobów interpretacji zakwestionowanego przepisu, zmierzających do uzgodnienia jego treści z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Wątpliwości pytającego sądu wiążą się nie tyle z treścią powołanego przepisu, co z błędną praktyką jego stosowania.

[418] Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.

Postanowieniem z dnia 18 kwietnia 2007 r. sygn. akt P 12/04 TK umorzył postępowanie w sprawie wniosku w trybie pytania prawnego, czy art. 162 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim rozumiany jest jako obejmujący uprawnienie partii politycznych do zgłaszania kandydatów na ławników, jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu, którego pytanie dotyczy. Postanowieniem z dnia 5 lipca 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 404/07 WSA w Poznaniu umorzył postępowanie w sprawie z powodu cofnięcia skargi przez Skarżącego.

1.2. Pytania prawne oczekujące na rozstrzygnięcie

Na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego oczekują 23 pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

W postanowieniu z dnia 5 listopada 2007 r. sygn. akt II OPS 3/07 wydanym w Składzie Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (przedstawione przez skład orzekający NSA, zagadnienie prawne Skład Siedmiu Sędziów NSA przejął do rozpoznania) zwrócono się do Trybunału Konstytucyjnego w kwestii: czy art. 24 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[419] w związku z art. 27 § 1 k.p.a. i art. 127 § 3 k.p.a., w zakresie, w jakim ogranicza wyłączenie członka samorządowego kolegium odwoławczego w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do członka kolegium, który brał udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji. Zdaniem NSA z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wynika obowiązek respektowania przez ustawodawcę wymogów tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Ustawodawca jest zobowiązany do ukształtowania postępowania w sposób umożliwiający wyeliminowanie czynników mogących wywołać wątpliwość co do bezstronności osób rozstrzygających o prawach i obowiązkach jednostek. Także w postępowaniu administracyjnym, gdzie wymóg dwuinstancyjności jest zakotwiczony w art. 78 Konstytucji. W postępowaniu administracyjnym realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego służy instytucja wyłączenia pracownika lub organu od udziału w postępowaniu administracyjnym przewidziana w art. 24–27 k.p.a. Kontrowersje budzi jednak zastosowanie instytucji wyłączenia w zakresie objętym przypadkiem art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. w przypadku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, zgodnie z art. 127 § 1 i 2 k.p.a., jeśli tym organem jest samorządowe kolegium odwoławcze (sygn. akt TK P 57/07).

Pięć pytań prawnych odnosiło się do przepisów prawa podatkowego i związane były z konstytucyjnymi warunkami wydawania aktów podustawowych oraz przestrzegania w regulacjach prawnych zasad demokratycznego państwa prawnego, w szczególności zasady prawidłowej legislacji.

W postanowieniu NSA z dnia 16 listopada 2007 r. sygn. akt I FSK 792/07 zwrócono się z pytaniem prawnym: „Czy po dniu 1 stycznia 2003 r. § 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 marca 2002 r. w sprawie podatku akcyzowego po dniu 1 stycz-

[419] Dz. U. z 2000 r. Nr 90, poz. 1071 ze zm.

nia 2003 r.[420] jest zgodny z art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[421] oraz z art. 2, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji w związku ze zmianą art. 37 ust. 2 pkt 2 wymienionej wyżej ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, wprowadzoną od dnia 1 października 2002 r., na podstawie art. 1 pkt 13 lit. b/ tiret drugi ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym oraz uzupełnieniem tej ustawy, na podstawie art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 grudnia 2002 r. zmieniającej ustawę o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, o art. 35a, który wszedł w życie od dnia 1 stycznia 2003 r." Zaskarżony przepis rozporządzenia Ministra Finansów nakładał na sprzedawcę oleju opałowego osobom fizycznym nie prowadzącym działalności gospodarczej obowiązek uzyskania od nich oświadczenia stwierdzającego o przeznaczeniu wyrobów na cele opałowe – dołączonego do kopii paragonu lub kopii innego dokumentu sprzedaży wystawionego nabywcy, a w przypadku braku takiej możliwości sprzedawca był obowiązany wpisać na oświadczeniu numer i datę wystawienia dokumentu potwierdzającego tę sprzedaż. W przypadku niespełnienia tego warunku sprzedawca zamiast zwolnienia od podatku akcyzowego obciążany był stawką podatku akcyzowego określonego dla oleju napędowego. Zaskarżony akt podustawowy wydany został na podstawie kilku przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Sąd pytający wskazał, że taki sposób wydawania aktów podustawowych jest niezgodny z zasadami poprawnej legislacji oraz z zasadami techniki prawodawczej, w których obowiązuje dyrektywa, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie[422]). Upoważnienia do uregulowania materii zawartej w § 6 rozporządzenia Ministra Finansów należy poszukiwać, zdaniem NSA, w art. 37 ust. 2 i ewentualnie w art. 38 ust. 2. W momencie wejścia w życie rozporządzenia brak było w ustawie upoważnienia do regulowania kwestii dotyczącej warunków zwolnienia niektórych wyrobów z akcyzy, jeśli sprzedawca będzie dysponował oświadczeniem nabywcy lub innym dokumentem. Natomiast z datą wejścia w życie rozporządzenia Ministra Finansów, to jest z dniem 26 marca 2002 r., weszła w życie kolejna nowelizacja ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, mocą której do art. 35 dodano ust. 6 wprowadzający rozwiązania, które poprzednio znajdowały się akcie wykonawczym, m.in. dotyczące momentu powstania obowiązku podatkowego przy sprzedaży olejów opałowych i olejów napędowych, przeznaczonych na cele inne niż opałowe. Ponadto z dniem 1 października 2002 r., mocą ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym znowelizowano m.in. art. 37 ust. 2 pkt 1 i 2 uzupełniając upoważnienie o możliwość określenia warunków stosowania obniżek lub zwolnienia – rozszerzono zakresu wytycznych pomimo wprowadzenia nowych spraw. Dodatkowo z dniem 1 stycznia 2003 r. weszła

[420] Dz. U. Nr 27, poz. 269 ze zm.

[421] Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.

[422] Zob. § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908). We wcześniej obowiązujących zasadach techniki prawodawczej, w tym także w poprzednio obowiązującej wewnętrznej uchwale nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. Nr 44, poz. 310), nie występowały przepisy będące odpowiednikiem regulacji zawartej w § 119 obowiązujących zasad.

w życie kolejna nowelizacja ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[423], mocą której dodano art. 35a uprawniający sprzedawcę wyrobów akcyzowych do żądania od nabywcy dowodu identyfikującego jego tożsamość. Mimo zmiany brzmienia upoważnienia do wydania rozporządzenia, będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie § 6 rozporządzenia nie uległ zmianie aż do 1 stycznia 2004 r., do uchylenia w całości ww. rozporządzenia. Zdaniem składu orzekającego prawodawca miał świadomość co do braku oparcia przepisów rozporządzenia w upoważnieniu ustawowym i zamierzał to konwalidować poprzez kolejne nowelizacje ustaw. Jednakże sposób formułowania nowych przepisów ustawy nawiązujący do treści obowiązującego już aktu wykonawczego budzi wątpliwości co do zgodności z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Na naruszenie warunków wydawania rozporządzeń oraz wymogu materii ustawowej w sprawach podatkowych zwrócił uwagę NSA w postanowieniu z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt I FSK 927/07, skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 6 kwietnia 2004 r. w sprawie wzoru zgłoszenia o planowanym nabyciu wewnątrzwspólnotowym, wzoru deklaracji uproszczonej oraz sposobu prowadzenia ewidencji nabywanych wyrobów akcyzowych[424] jest niezgodny z art. 55 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym[425] oraz z art. 2 i art. 217 Konstytucji. Kwestionowany § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia, zdaniem NSA, został wydany z naruszeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 55 ust. 3 ustawy o podatku akcyzowym, bowiem zawarta tam kompetencja prawodawcza dla Ministra obejmuje określenie jedynie „wzoru zgłoszenia", „wzoru deklaracji uproszczonej" oraz „sposobu prowadzenia ewidencji", nie upoważnia zaś do powierzenia kompetencji decyzyjnych w tym zakresie organom podatkowym (sygn. akt TK P 58/07).

Wątpliwości co do poszanowania zasady dwuinstancyjności postępowania podniósł WSA w Gliwicach, w postanowieniu z dnia 24 września 2007 r. sygn. akt I SA/GL 596/07 wnosząc pytanie prawne w kwestii, czy art. 221 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa jest zgodny z art. 78 oraz art. 2 Konstytucji RP. Art. 221 Ordynacji podatkowej stanowi, że w przypadku wydania decyzji w pierwszej instancji przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, dyrektora izby skarbowej, dyrektora izby celnej lub przez samorządowe kolegium odwoławcze odwołanie od decyzji rozpatruje ten sam organ podatkowy, stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu odwoławczym. Zdaniem składu orzekającego istotnym zagadnieniem prawnym jest konieczność odpowiedzi na pytanie, czy art. 221 Ordynacji podatkowej, w zakresie w jakim nie dotyczy ministra właściwego do spraw finansów publicznych jest zgodny z art. 78 i 2 Konstytucji (sygn. akt TK P 53/07).

Wątpliwości czy art. 18 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[426] w zakresie, w jakim nakłada na komorników sądowych obowiązki płatnika od dokonywanej w trybie egzekucji dostawy nieruchomości będącej własnością dłużnika jest zgodny

[423] Ustawa z dnia 4 grudnia 2002 r. zmieniająca ustawę o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, ustawę o oznaczaniu wyrobów znakami skarbowymi akcyzy oraz ustawę – Kodeks karny skarbowy.

[424] Dz. U. Nr 74, poz. 668 ze zm.

[425] Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.

[426] Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

z art. 2 Konstytucji zwrócił się WSA w Poznaniu w postanowieniu z dnia 28 czerwca 2007 r. sygn. akt I SA/Po 357/06 (sygn. akt TK P 44/07).

Na uwagę zasługuje pytanie prawne związane z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zmiany zasad wyliczenia podatku VAT dla zakładów pracy chronionej. Chodzi o wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K 45/01[427], w którym uznał za niezgodne z Konstytucją wprowadzenie zmian zasad wyliczania podatku VAT dla zakładów, które uzyskały status zakładu pracy chronionej na czas określony. W postanowieniu z dnia 13 grudnia 2006 r. sygn. akt I SA/Bd 435/06 WSA w Bydgoszczy wyraził wątpliwości co do zgodności z art. 2 Konstytucji, regulacji zawartej w art. 1 pkt 8 w związku z art. 3 ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[428] w zakresie, w jakim, nie przewidując przepisów przejściowych, zmienił zasady wyliczenia kwoty podatku od towarów i usług podlegającej zwrotowi na rzecz zakładów pracy chronionej przyznany bezterminowo decyzjami wydanymi na podstawie ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych[429] (sygn. akt TK P 6/07).

Kolejne pytania odnosiły się do przepisów prawa określających administracyjne kary pieniężne, bez uwzględnienia okoliczności związanych z zachowaniem podmiotu naruszającego prawo oraz kwalifikacją samego naruszenia.

W postanowieniu z dnia 7 listopada 2007 r. sygn. akt III SA/Gd 325/07 WSA w Gdańsku wyraził wątpliwości, czy art. 92 ust. 1 w zw. z pkt 4 załącznika do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[430] w zakresie, w jakim zrównują odpowiedzialność osób,

[427] TK orzekł: „1. Art. 1 pkt 8 w związku z art. 3 ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 95, poz. 1100) w zakresie, w jakim zmienia zasady wyliczania kwoty podatku od towarów i usług podlegającej zwrotowi na rzecz zakładu pracy chronionej, przed upływem trzyletniego okresu, przewidzianego w art. 30 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w brzmieniu obowiązującym w dniu 30 listopada 1999 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.) jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim nie przewiduje regulacji przejściowych niezbędnych dla zapewnienia ochrony interesów prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy – w zaufaniu do dotychczasowych przepisów – rozpoczęli realizację długookresowych przedsięwzięć na rzecz osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ich zakładach. 2. Art. 2 pkt 2 w związku z art. 4 ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 95, poz. 1101) w zakresie, w jakim pozbawia przedsiębiorców prowadzących zakłady pracy chronionej przed upływem trzyletniego okresu przewidzianego w art. 30 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w brzmieniu obowiązującym w dniu 30 listopada 1999 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.), uprawnień określonych w art. 31 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 tegoż artykułu powołanej wyżej ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w brzmieniu obowiązującym w dniu 30 listopada 1999 r., jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim nie przewiduje regulacji przejściowych niezbędnych dla zapewnienia ochrony interesów prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy – w zaufaniu do dotychczasowych przepisów – rozpoczęli realizację długookresowych przedsięwzięć na rzecz osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ich zakładach."

[428] Dz. U. Nr 95, poz. 1100.

[429] Dz. U. Nr 46, poz. 201.

[430] Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

które uiściły opłatę za przejazd po drogach krajowych, ale nie posiadały karty opłaty drogowej w pojeździe w czasie kontroli, z osobami, które należnej opłaty nie uiściły w ogóle jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji. Kwestionowany przepis prawa nakłada jednakową karę na podmioty, które uiściły stosowną opłatę, a jedynie nie posiadały w chwili kontroli stosownego dokumentu i na podmioty, które takowej opłaty w ogóle nie uiściły.

WSA w Gdańsku, postanowieniem z dnia 30 listopada 2005 r. sygn. akt III SA/Gd 5/05[431], zwrócił się o stwierdzenie, czy art. 130a ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[432] jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 oraz z art. 46 Konstytucji; czy art. 130a ww. ustawy jest zgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji; czy § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie usuwania pojazdów (Dz. U. Nr 134, poz. 1133 ze zm.) jest zgodny z art. 130a ww. ustawy oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji (sygn. akt TK P 4/06).

Naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości dopatrzył się NSA w przepisach prawa budowlanego ustalających podstawę naliczania kary za naruszenia przepisów prawa budowlanego oraz ustalając dziesięciokrotność podstawy naliczenia kary za przystąpienie do użytkowania bez wymaganej prawem decyzji. W postanowieniu z dnia 18 września 2007 r. sygn. akt II OSK 568/07 sformułowano pytanie, 1) czy art. 59f ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane ustalający podstawę naliczania wymiaru kary, o której mowa w tym przepisie, jest zgodny z art. 2 w zakresie, w jakim narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i art. 32 ust. 1 Konstytucji; 2) czy art. 57 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane w zakresie, w jakim przewiduje stawkę kary za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem art. 54 i 55 stanowiącą pięćdziesięciokrotność kary, o której mowa w art. 59f ust. 1 Prawa budowlanego, jest zgodny z art. 2 w zakresie, w jakim narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W obszernym uzasadnieniu NSA zwraca uwagę na znaczną dolegliwość finansową kar niezależnie od wielkości użytkowanej powierzchni oraz czasu użytkowania obiektu bez zezwolenia. W sprawie zawisłej przed NSA użytkownik obiektu miał wymaganą decyzję w momencie nałożenia kary. NSA zwraca uwagę nie tylko na restrykcyjność kwestionowanych przepisów, lecz także na fakt, że nie przewidują one żadnych okoliczności łagodzących w przypadku zachowania sprawcy zmierzającego do usunięcia naruszenia prawa. Należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w 2007 r. badał art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlanego[433] w zakresie, w jakim stanowi podstawę nałożenia przez organ nadzoru budowlanego na inwestorów kary pieniężnej z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, lecz nie dopatrzył się naruszenia Konstytucji przyznając, że przepis ten charakteryzuje się pewnym automatyzmem, ale eliminuje tzw. uznanie administracyjne (sygn. akt TK P 64/07);

W kolejnym pytaniu prawnym wątpliwości Sądu pytającego odnosiły się do regulacji ustawy nakazujących stosowanie przepisów prawa bardziej restrykcyjnych do stanu prawnego zaistniałego w momencie obowiązywania przepisów mniej restrykcyjnych bądź też

[431] Na dzień 11 marca 2008 r. TK wyznaczył rozprawę.

[432] Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

[433] Wyrok z dnia 15 stycznia 2007 r. sygn. akt P 19/06

nieprzewidujących sankcji za naruszenia. W postanowieniu z dnia 25 września 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 984/07 WSA w Warszawie zwrócił się o zbadanie, czy art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[434] w zakresie, w jakim stanowi podstawę do zastosowania art. 130 ust. 1 tej ustawy do stanów faktycznych zaszłych w czasie obowiązywania ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi[435] jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W sprawie zawisłej przed WSA postępowanie w zostało wszczęte w dniu obowiązywania ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, która nie zawierała podstawy do kwalifikacji naruszenia regulaminów jako nienależytego wykonywania zawodu. Skarżący został ukarany na podstawie art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, który to przepis przewiduje zastosowanie sankcji za naruszanie regulaminów, w związku z art. 220 ust. 1 ww. ustawy nakazującym stosowanie przepisów nowej ustawy do oceny skutków prawnych zdarzeń, które miały miejsce nie tylko po, ale i przed jej wejściem w życie (sygn. akt TK P 66/07)[436].

W postanowieniu z dnia 25 lipca 2007 r. sygn. akt III SA/Kr 319/07 WSA w Krakowie wątpliwości odnosiły się do kwestii, czy art. 40 ust. 8 w związku z ust. 12 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[437] jest zgodny z art. 42 w związku z art. 45 ust. 1 i w związku z art. 10 Konstytucji. W sprawie zawisłej przed Sądem pytającym naruszenie przepisów prawa miało miejsce przed zmianą ustawy o drogach publicznych, które przewidywały mniejsze administracyjne kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. Mocą ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw[438] wprowadzono wyższe kwoty kar, a na podstawie art. 11 ww. ustawy nakazano organom stosowanie poprzednich przepisów nie dłużej niż przez 6 miesięcy, a po tym okresie zasad wprowadzonych przez ustawę nowelizującą (sygn. akt TK P 52/07).

Do zasad formułowania upoważnienia do wydania rozporządzenia oraz konstytucyjności rozporządzenia odnosi się postanowienie WSA w Krakowie z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt III SA/Kr 125/06. Chodzi o to, czy przepisy art. 237 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy oraz wykonawczego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 roku w sprawie wykazu chorób zawodowych, szczegółowych zasad postępowania w sprawach zgłaszania podejrzenia, rozpoznawania i stwierdzania chorób zawodowych oraz podmiotów właściwych w tych sprawach są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP (sygn. akt TK P 23/07).

Charakteru decyzji wojewody stwierdzającej przejście nieruchomości zajętych pod drogi publiczne na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego dotyczy pytanie prawne WSA w Gliwicach (postanowienie z dnia 23 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/GL 619/06). Sąd zwrócił się o stwierdzenie czy przepis art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 roku – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną

[434] Dz. U. Nr 183, poz. 1538 ze zm.
[435] Dz. U. z 2005 r. Nr 111, poz. 937 ze zm.
[436] Podobną kwestię rozstrzygnął TK w wyroku o sygn. akt P 43/07.
[437] Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.
[438] Dz. U. Nr 200, poz. 1953.

w zakresie, w jakim określa termin wygaśnięcia roszczenia o odszkodowanie bez powiązania z faktem i datą wydania decyzji, o której mowa w art. 73 ust. 3 tej ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji (sygn. akt TK P 33/07).

Postanowienie z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Łd 1090/06 WSA w Łodzi odnosi się do kwestii, czy § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 roku w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy w zakresie, w jakim wyłącza zastosowanie przepisów rozporządzenia wobec rolników podlegających ubezpieczeniu społecznemu na wniosek, a nie z mocy ustawy, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji (sygn. akt TK P 20/07).

Postanowieniem o sygn. akt III SA/Lu 449/05 WSA w Lublinie zwrócił się o stwierdzenie, czy przepisy art. 94a i 91 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze[439] w zakresie, w jakim nie przewidują sądowej kontroli ustalenia warunków konkursu na aplikację prokuratorską, przeprowadzonego przez prokuratora apelacyjnego oraz sądowej kontroli decyzji prokuratora apelacyjnego o odmowie wyrażenia zgody na odbywanie aplikacji pozaetatowej, są zgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji; czy przepis art.91 ust. 5 ww. ustawy jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji (sygn. akt TK P 15/06).

Część pytań odnosi się do przepisów prawa regulujących zagadnienie pomocy społecznej oraz świadczeń alimentacyjnych.

W postanowienie z dnia 17 sierpnia 2007 r. sygn. akt II SA/Łd 147/07 WSA w Łodzi zwrócił się o zbadanie, czy art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 roku o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej[440] uprawniający starostę do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji (sygn. akt TK P 46/07).

W postanowieniu z dnia 21marca 2007 r. sygn. akt II SA/Gd 729/06 wątpliwości Sądu pytającego odnosiły się do prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku ze sprawowaniem opieki nad innym niż dziecko, pełnoletnim niepełnosprawnym członkiem rodziny. WSA w Gdańsku zwrócił się o wyjaśnienie, czy art. 17 ust. 1 i ust. 5 pkt 2 lit. b/ ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim uniemożliwia przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, od którego odprowadza się składkę na ubezpieczenie społeczne osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki, o jakiej mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy nad innym niż jej dziecko, niepełnosprawnym niepełnoletnim członkiem rodziny, dla której stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny, jest zgodny z art. 18, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz art. 20 i art. 23 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. oraz, czy art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim pozbawia prawa doświadczenia pielęgnacyjnego osobę otrzymującą zasiłek stały na podstawie przepisów o pomocy społecznej do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w związku z pie-

[439] Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206 ze zm.
[440] Dz. U. Nr 86, poz. 732 ze zm.

lęgnacją dziecka, o którym mowa w art. 58 ust. 1 tej ustawy i spełniającą warunki określone w dotychczasowych przepisach, po dniu 31 sierpnia 2005 r., jest zgodny z art. 2 i art. 18 Konstytucji RP (sygn. akt TK P 41/07).

Postanowieniem z dnia 31 maja 2007 r. sygn. akt II SA/Łd 314/07 WSA w Łodzi zwrócił się o wyjaśnienie zgodności z Konstytucją przepisu, który nie przewiduje przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko pełnoletnim członkiem rodziny legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny – chodzi o to, czy art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych jest zgodny z art. 32 Konstytucji RP w zakresie nie przyznawania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko pełnoletnim członkiem rodziny legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny (sygn. akt TK P 27/07)[441].

WSA w Gliwicach, postanowieniem z dnia 5 lutego 2007 r. sygn. akt IV SA/GL 76/06, zwrócił się o stwierdzenie, czy art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej[442] jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim uzależnia on możliwość zwiększenia zaliczki alimentacyjnej od dochodu rodziny a nie od dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie (sygn. akt TK P 25/07).

Pytania prawne WSA w Bydgoszczy (postanowienie z dnia 9 stycznia 2007 r. sygn. akt I SA/Bd 964/06) oraz WSA w Gdańsku (postanowienie z dnia 13 grudnia 2006 r. sygn. akt II SA/Gd 374/06) odnoszą się do definicji osoby uprawnionej do otrzymywania zaliczki alimentacyjnej, w której pominięto, a tym samym pozbawiono prawa do zaliczki alimentacyjnej osoby, które są wychowywane przez panny, kawalerów, wdowy, wdowców, osoby pozostające w separacji orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu lub osoby rozwiedzione, wychowujące co najmniej jedno inne dziecko wspólnie z jego rodzicem. Pytania te Prezes TK połączył do rozpoznania pod sygnaturą P 7/07 (sygn. akt TK P 14/07 połączono z P 7/07). WSA w Bydgoszczy pyta, czy art. 2 pkt 5 lit. a/ i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej oraz art. 3 pkt 17a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych są zgodne z art. 18, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 27 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., natomiast WSA w Gdańsku kwestionuje tylko art. 3 pkt 17a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 lutego 2006 r. sygn. akt II SA/Łd 1242/05 zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o stwierdzenie, czy przepisy art. 2 pkt 5 lit. a i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej

[441] Do analogicznego przepisu w „starej" ustawie o pomocy społecznej odnosił się wyrok TK z dnia 15 listopada 2006 r. sygn. akt P 23/05.

[442] Dz. U. Nr 86, poz. 732 ze zm.

(Dz. U. Nr 86, poz. 86, poz. 732 ze zm.) oraz art. 3 pkt 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej[443]. Chodzi o wykluczenie z kręgu osób uprawnionych do przyznania zaliczki alimentacyjnej osób pozostających w związku małżeńskim, nawet jeśli współmałżonkiem nie jest ojciec dziecka (sygn. akt TK P 18/06).

Ponad dwa lata na rozstrzygnięcie TK oczekuje zagadnienie odnoszące się do legitymacji procesowej gminy w sprawie dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości stanowiącej jej własność w prawo własności w sytuacji, gdy organ tej gminy orzekał w tym postępowaniu w pierwszej instancji – WSA w Gliwicach, oznaczone sygn. akt TK P 14/05.

Zagadnienia oczekujące na rozstrzygnięcie mają ważne znaczenie dla orzecznictwa sądów administracyjnych, szczególnie z uwagi na fakt, że postępowania sądowoadministracyjne w tych sprawach zostały zawieszone. Ponadto inne składy orzekające w podobnych sprawach chciałyby mieć pewność co do zgodności lub niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny nie jest związany terminem rozstrzygnięcia wniosku, to jednak należy mieć nadzieję, że sprawy te wkrótce trafią na wokandę.

2. Wykładnia przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją

Obok przedstawionej wyżej formy aktywności sądów administracyjnych, związanej ze stosowaniem Konstytucji w postaci korzystania z instytucji pytań prawnych, drugą zasadniczą formą jej stosowania w 2007 r. była wykładnia przepisów prawnych w zgodzie z Konstytucją. Forma ta, wykazująca charakter współstosowania normy konstytucyjnej oraz postanowienia aktu normatywnego niższej rangi (zwykle ustawy), sprowadza się zwykle do sytuacji, gdy poszukując podstawy rozstrzygnięcia sprawy (ustalenia praw czy obowiązków adresata roszczenia, bądź ustalenia stanu prawnego, co do którego istniała wątpliwość), sąd odwołuje się do przepisu konstytucyjnego w celu dokonania wykładni stosowanego w sprawie aktu normatywnego, zgodnej z aktem o najwyższej mocy prawnej. Potrzeba taka wywołana jest brakiem dostatecznej jednoznaczności dekodowanej z przepisu ustawowego normy prawnej. W sytuacji gdy możliwe będzie przyjęcie kilku różnych wykładni przepisu ustawowego, sąd winien dać pierwszeństwo takiej wykładni, która w największym stopniu koresponduje z treścią konstytucji. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje, że rola przepisów konstytucyjnych sprowadzała się zasadniczo do wskazanej wyżej postaci interpretacyjnego ich stosowania.

Mimo powszechnie uznawanych walorów tej formy stosowania Konstytucji, opartych na standardzie zgodności wykładanego przepisu z zasadami i wartościami zawartymi w ustawie zasadniczej, w szeregu orzeczeń znaleźć można dodatkowo szczegółowe uza-

[443] Art. 27 pkt 2 lit. g/ z art. 18, art. 32 ust. 1, art. 71 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 27 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenia Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

sadnienie konieczności jej zastosowania w rozpatrywanej sprawie. Potrzeba taka, zdaniem NSA, uwidacznia się zwłaszcza wtedy, gdy strona opiera swoje roszczenie na normie będącej efektem wyłącznie wykładni językowej określonej regulacji prawnej. Przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa nie zawsze można poprzestać tylko na wykładni językowej. Dokonując wykładni niekiedy niezbędne jest wprowadzanie wykładni celowościowej, wykładni systemowej. Nie jest dopuszczalne prowadzenie wykładni w oderwaniu od całości regulacji prawnej w danej ustawie oraz innych ustawach. Z Konstytucji RP, z jej preambuły oraz przyjętych zasad wynika obowiązek uwzględnienia takich wartości jak sprawiedliwość, poszanowanie prawa własności, proporcjonalność stosowanych środków prawnych przy rozstrzygnięciach negatywnych (wyrok NSA z dnia 8 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 699/06). Podobnie w wyroku z dnia 21 sierpnia 2007r. sygn. akt I OSK 393/06 („Literalna wykładnia, za którą opowiada się skarga kasacyjna byłaby nie do pogodzenia nie tylko z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, lecz także z przepisem art. 2 ustawy zasadniczej …"). Podobny pogląd wyraził NSA w wyroku z dnia 17 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 763/06, wskazując jednocześnie na potrzebę brania pod uwagę, przy wykładni w zgodzie z konstytucją, szczególnej specyfiki zasad konstytucyjnych. („Wykładnia powoływanych wcześniej przepisów ustawy w zgodzie z Konstytucją zakłada, iż treść normy zrekonstruowanej z przepisu ustawy jest tak ustalana, aby nie pozostawać w sprzeczności z normą konstytucyjną. Dotyczy to także powoływania się na zasady konstytucyjne, przy czym zawartość aksjologii w tych ostatnich konstrukcjach powoduje, iż konieczne jest w takich przypadkach ważenie argumentów aksjologicznych po to, aby norma ustawowa uzyskała jednoznaczność … Zasady, będące z natury normami i standardami najbardziej ogólnymi i pojemnymi treściowo, stanowiąc ramy aksjologiczne wykładni przepisów ustaw, posiadają różne odcienie znaczeniowe i aksjologiczne. Stąd też istotne jest, aby jeśli zarzuca się naruszenie zasady, wskazana została wyraźnie jej skala w określonym rozumieniu treści zasady…").

Zasadniczym powodem sięgania przez sądy do przepisów konstytucyjnych była konieczność ustosunkowania się do występujących w skargach odwoływaniach się do nich przez strony procesowe i wywodzenie z nich określonych roszczeń. Zjawisko coraz liczniejszego powoływania się przez strony wprost na przepisy konstytucyjne, świadczące o upowszechnieniu się przeświadczenia o realizowaniu przez Konstytucję funkcji prawnej, nie idzie jednak w parze z jakością argumentacji prezentowanej przez strony czy ich pełnomocników procesowych. Z reguły też NSA oddalał skargi kasacyjne oparte na zarzucie naruszenia przepisów Konstytucji, uznając zasadność nieuwzględnienia tego zarzutu przez sąd I instancji.

Daje się jednak zauważyć również tendencja do coraz częstszego sięgania przez sądy do przepisów konstytucyjnych już bez tej zewnętrznej inspiracji w postaci wniosku strony. Tak więc np. w wyroku z dnia 13 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 303/06 przy uchyleniu wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego dotyczącego umorzenia postępowania w zakresie odpowiedzialności zawodowej, NSA powołał się na art. 7 Konstytucji i wynikającą z niego konsekwencję dotyczącą mocy prawnej uchwał organów korporacji zawodowej, które nie mogą być sprzeczne z przepisami prawa. W rozpatrywanej sprawie WSA przyjął błędne przesłanki umorzenia postępowania (nie w postaci braku przymiotu strony lecz z powodu przedawnienia) w szczególności zaś nie wyciągnął należytych konsekwencji związanych

z brakiem interesu prawnego strony (nie odrzucenie skargi a uchylenie decyzji z powodu przedawnienia). Przymiot strony procesowej w postaci określonych uprawnień związanych z postępowaniem w sprawie odpowiedzialności zawodowej nadały w rozpatrywanym przypadku przepisy Regulaminu Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa. W innym wyroku NSA z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt 445/06 powołany przez Sąd art. 32 ust. 1 Konstytucji stał się podstawowym miernikiem oceny zachowania, przewidzianego w ustawie – Prawo budowlane, terminu do wniesienia sprzeciwu i w efekcie oddalenia skargi kasacyjnej Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W wyroku z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 764/06 oddalającym skargę kasacyjną Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej NSA podzielił pogląd wojewódzkiego sądu administracyjnego o wynikającej z wykładni art. 2 Konstytucji konsekwencji w odniesieniu do braku określenia w normie prawa materialnego prawnej formy działania organu. W rozpatrywanej sprawie normą prawa materialnego, przyznającą status pokrzywdzonego był art. 6 ustawy o IPN. Powyższy przepis nie regulował natomiast formy działania w zakresie stwierdzania przez Instytut statusu pokrzywdzonego. W związku z tym Sąd skonstatował, że w przypadku gdy norma prawa materialnego wymaga konkretyzacji, to formą tego działania winna być decyzja administracyjna. Wykładnia ta, zdaniem NSA, wynika z przewidzianej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego, z której wynikają ponadto prawo do procesu i prawo do sądu. Zasada prawa do procesu ma podstawowe znaczenie dla interpretacji przepisów prawa materialnego w kierunku załatwiania spraw jednostki w formie decyzji, gdy przepis prawa materialnego nie przyjmuje innej formy załatwienia sprawy. Nie jest zgodne z powołanymi zasadami takie postępowanie organu, w którym wnioski obywateli załatwiane są poza procedurą. Jeszcze w innym wyroku (wyrok z dnia 22 maja 2007 r. sygn. akt I GSK 1608/06) NSA przy uchyleniu wyroku WSA oparł się na art. 217 Konstytucji wyrażając pogląd, że przy rozważaniu kwestii wartości celnej i kosztów transportu jako elementów służących do obliczenia podstawy opodatkowania, włączenie do nich składników, które nie zostały wyraźnie wymienione w przepisie a jedynie na podstawie jego rozszerzającej wykładni, prowadziłoby do ponoszenia obowiązków podatkowych wbrew konstytucyjnej zasadzie wyłączności ustawowej w sferze prawa daniowego. Zdaniem NSA, wynikające z art. 217 Konstytucji, a także jej art. 2 i 7 zasady ustrojowe nie pozwalają na dokonywanie rozszerzającej wykładni żadnego z wymienionych w art. 30 § 1 kodeksu celnego składników (kosztów dodanych) podwyższających wartość celną. Również w wyroku z dnia 26 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 1085/06 NSA, oddalając skargę kasacyjną gminy w przedmiocie obciążenia opłatą za przeprowadzenie badania wody, przywołał samoistnie szereg przepisów konstytucyjnych (art. 166 ust. 1, art. 7), a także przewidzianą w preambule zasadę pomocniczości celem uzasadnienia ciążącego na gminie obowiązku zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej.

Drugim, ważnym źródłem zewnętrznej inspiracji sądów administracyjnych, prowadzącym do zastosowania przepisów konstytucyjnych było orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, i to zarówno treść poszczególnych jego orzeczeń dotyczących konstytucyjności przepisów aktów normatywnych mających zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, jak też związana z nimi konieczność oceny skutków tych orzeczeń dla spraw rozstrzyganych przez sądy.

Treść wielu rozstrzygnięć sądów zdeterminowana była wprost wyrokami Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczyło to np. oddalenia przez NSA skarg kasacyjnych od wyroków

WSA w przedmiocie pozbawienia uprawnień kombatanckich (wyrok z dnia 30 stycznia 2007 r. sygn. akt II OSK 254/06, wyrok z dnia 22 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 810/06, czy też wyrok z dnia 14 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1214/06). Jedną z zasadniczych przesłanek oddalenia tych skarg było uprzednie orzeczenie TK dotyczące stosowanych w sprawie bądź związanych z nimi przepisów ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego stwierdzające ich zgodność z przepisami konstytucyjnymi (zwykle z art. 2, art. 19 czy też art. 32 Konstytucji). Oddalenie jednego z podstawowych zarzutów skargi kasacyjnej (naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji a także jej art. 18 i 71) w odniesieniu do wyroku WSA akceptującego decyzję przeniesienia funkcjonariuszki służby celnej na stanowisko służbowe w innej miejscowości (wyrok z dnia 21 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 861/06) oparte zostało na dokonanej przez TK wykładni przepisów ustawy o służbie celnej wskazującej na szczególny status funkcjonariuszy tej służby, na który składają się nie tylko pewne przywileje ale również zwiększone obowiązki i ograniczenia, również w zakresie korzystania z praw chronionych konstytucyjnie (wyrok TK z dnia 19 października 2004 r. sygn. akt K 1/04). Ocena treści wyroków Trybunału dotyczących wykładni konstytucyjnej zasady proporcjonalności była jedną z zasadniczych przesłanek oddalenia zarzutu dotyczącego naruszenia przez podstawę prawną zaskarżonej decyzji (art. 13 ust 2a ustawy o drogach publicznych) art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji i w efekcie oddalenia skargi kasacyjnej dotyczącej nałożenia kary pieniężnej za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia (wyrok z dnia 10 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1131/06), z kolei wyrok TK stwierdzający niezgodność przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie opłat drogowych z art. 92 ust. 1 Konstytucji zaważył na uwzględnieniu skargi kasacyjnej i uchyleniu zaskarżonego wyroku a także zaskarżonej w nim decyzji (wyrok z dnia 10 lipca 2007 r. sygn. akt I OSK 1130/06).

W szeregu innych wyroków NSA akceptacja zarzutów zawartych w skargach kasacyjnych i w efekcie uchylenie zaskarżonych wyroków WSA zdeterminowana była też wprost uprzednimi wyrokami TK dotyczącymi np. oceny skutków prawnych wynikających z własnościowego, spółdzielczego prawa do lokalu (wyrok z dnia 9 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 70/06), czy też pomocnym dla wykładni art. 64 ust. 2 Konstytucji wyrokiem TK dotyczącym niezgodności z przepisami Prawa budowlanego przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 14 grudnia 1994 r. uzależniających wydanie pozwolenia na budowę przy granicy nieruchomości od wyrażenia na to zgody przez właściciela działki sąsiedniej (wyrok z dnia 27 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 897/06).

Godny odnotowania i szerszego omówienia w zakresie oceny skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2007 r. sygn. akt I OSK 1030/06 oddalający skargę kasacyjną od wyroku WSA w przedmiocie pobrania opłaty za wydanie karty pojazdu. W sprawie tej istotne znaczenie ma wyrok TK z dnia 17 stycznia 2006 r. sygn. akt U 6/04, mocą którego przepis[444], na podstawie którego wydano zaskarżoną decyzję uznany został za niezgodny z oraz art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji z tego powodu,

[444] § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. Nr 137, poz. 1310) jest niezgodny: a) z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, Nr 175, poz. 1462, Nr 179, poz. 1486 i Nr 180, poz. 1494 i 1497), b) z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

że poprzez zawyżenie wysokości opłaty wykroczył poza zakres upoważnienia zawartego w ustawie. Jednakże Trybunał odroczył termin utraty jego mocy obowiązującej do dnia 1 maja 2006 r. WSA w Olsztynie wyrokiem z dnia 4 maja 2006 r. stwierdził bezskuteczność czynności Starosty uznając, że pobranie opłaty za kartę pojazdu na mocy zakwestionowanego przepisu rozporządzenia nie jest zgodne z treścią delegacji ustawowej i odmówił jego zastosowania w rozpatrywanej sprawie. W ocenie sądu rozpatrując sprawę był on zobowiązany do wypowiedzenia się, czy wobec orzeczenia TK przepis § 1 pkt. 1 rozporządzenia, którego utratę mocy obowiązującej określono na dzień 1 maja 2006 r., mógł stanowić podstawę do pobrania opłaty za kartę pojazdu. Powołując się na orzecznictwo NSA wskazał, że w oparciu o art. 178 ust. 1 Konstytucji ma możliwość dokonania samodzielnej oceny konstytucyjności przepisów powołanego rozporządzenia. Sąd uznał wyższość konstytucyjnej zasady niezawisłości sądu nad zasadą ochrony interesu finansowego organu rejestrującego pobierającego opłatę za dokonaną czynność wydania karty pojazdu. W uzasadnieniu tego stanowiska WSA podkreślił, że organ administracji publicznej może odmówić zastosowania przepisu aktu wykonawczego w sytuacji, w której sąd administracyjny kontrolując legalność zaskarżonej decyzji, bądź czynności odmówi zastosowania aktu podustawowego sprzecznego z ustawą. Wówczas na podstawie art. 153 p.p.s.a. organ administracji publicznej przy ponownym rozpoznaniu sprawy będzie związany oceną prawną sądu. W innych przypadkach, wydając decyzję, czy też podejmując czynność z zakresu administracji organy administracji mają obowiązek zastosować przepis aktu podustawowego – rozporządzenia sprzecznego z ustawą, zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP i w art. 6 k.p.a.

Zasadniczą podstawą skargi był zarzut naruszenia art. 190 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym w związku z § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu. NSA oddalając skargę kasacyjną uznał trafność rozstrzygnięcia WSA, jak i związanej z nim argumentacji. Na tle wskazanej wyżej, złożonej sytuacji związanej z faktem, że niekonstytucyjność przepisu rozporządzenia stwierdzona została przez TK po wniesieniu skargi a przed wydaniem wyroku przez WSA przepis utracił moc jako niezgodny z konstytucją, powstał problem oceny znaczenia prawnego jakie w sprawie rozpoznawanej przez Sąd ma stwierdzenie przez Trybunał, że przepis rozporządzenia, który ma być podstawą oceny legalności zaskarżonego do sądu aktu administracyjnego jest niezgodny z konstytucją. Przy czym orzeczono równocześnie, że przepis ten traci moc obowiązującą w późniejszym terminie określonym przez Trybunał.

W kwestii tej w szeregu wypadkach Trybunał Konstytucyjny prezentował jednolite stanowisko, iż odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu ma ten skutek, iż mimo, że obalone w stosunku do niego zostało domniemanie konstytucyjności, winien być stosowany przez organy wymiaru sprawiedliwości. Wynika to z art. 190 ust. 1 Konstytucji, także bowiem to rozstrzygnięcie zamieszczone w orzeczeniu TK jest nie tylko ostateczne ale i ma moc powszechnie obowiązującą. Stanowisko to wyrażone było jednak w sprawach, w których Trybunał orzekał o niezgodności z konstytucją przepisów ustawowych. Dodatkową komplikację stwarza przypadek, gdy Trybunał stwierdza niezgodność z konstytucją i ustawą przepisów rozporządzenia. Jeżeli bowiem sąd może odmówić i odmawia zastosowania w sprawie niekonstytucyjnego przepisu rozporządzenia, mimo tego że przepis ten

nadal formalnie obowiązuje, to późniejsze stwierdzenie niekonstytucyjności takiego przepisu przez TK powoduje dylemat, czy przepis ten uzyskuje specjalną moc obowiązującą, zwłaszcza wtedy gdy Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej takiego przepisu.

Na problemy, jakie wiążą się z odroczeniem utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu zwracał również uwagę TK podnosząc m. in., że obowiązywanie przez określony czas niekonstytucyjnego przepisu stawia przed sądem możliwość wyboru takiego środka proceduralnego, który najlepiej pozwoli na osiągnięcie efektu najbliższego nakazowi wykładni i stosowania prawa w zgodzie z Konstytucją (wyrok TK z dnia 27 października 2004 r. sygn. akt SK 1/04). Do treści tego wyroku nawiązywał też NSA w 2006 r. w szeregu orzeczeniach (np. z dnia 31 stycznia 2006 r. sygn. akt I OSK 810/05, z dnia 23 lutego 2006 r. sygn. akt II OSK 1403/05 czy też z dnia 12 września 2006 r. sygn. akt I OSK 365/06) wskazując, że podstawowy skutek orzeczenia TK o niekonstytucyjności aktu normatywnego powodujący utratę jego mocy obowiązującej z chwilą wejścia w życie orzeczenia TK (jego ogłoszenia, bądź w późniejszym terminie wyraźnie wskazanym w sentencji orzeczenia) nie musi oznaczać konieczności jego stosowania w rozpatrywanych przez sąd sprawach z okresu sprzed wejścia w życie orzeczenia TK. Podobnie jak we wcześniejszych orzeczeniach (sygn. akt IIOSK 1403/05 oraz sygn. akt I OSK 365/06), do czynników mogących mieć znaczenie dla odstąpienia od stosowania formalnie obowiązującego, lecz niekonstytucyjnego przepisu NSA zaliczył: „przedmiot regulacji objętej niekonstytucyjnym przepisem, przyczyny naruszenia i znaczenie wartości konstytucyjnych naruszonych takim przepisem, powody dla których Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu, a także okoliczności rozpoznawanej przez sąd sprawy i konsekwencje stosowania lub odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu."

Ocena rozstrzygnięcia WSA przy uwzględnieniu powyższych czynników, pozwoliła NSA na konstatację, że sąd I instancji miał podstawy do stwierdzenia bezskuteczności czynności Starosty poprzez przyjęcie, iż w rozpatrywanym przypadku zakwestionowany przepis rozporządzenia nie powinien być zastosowany. Nie tylko z tego powodu, że Trybunał stwierdził, iż przepis rozporządzenia jest niekonstytucyjny, ale także dlatego, że sąd może odmówić zastosowania przepisu rozporządzenia, który jest niezgodny z Konstytucją. Dodatkowym argumentem, uwzględniając fakt, iż rozpoznanie sprawy nastąpiło nie tylko po wydaniu przez TK wyroku, ale także po upływie terminu, do którego Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej przepisu może być również, zdaniem NSA, treść art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Omówiony wyrok wpisuje się w zapoczątkowaną w roku ubiegłym tą linię orzeczniczą, która przewiduje możliwość odróżnienia obowiązywania aktu normatywnego od jego stosowania. Dopuszczalność odmowy zastosowania aktu podustawowego niezgodnego z Konstytucją, co do którego Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej, traktowane jest jednak w kategoriach możliwości limitowanej uwzględnieniem przez sąd wskazanych wyżej czynników.

Interpretacyjne zastosowanie przepisów konstytucyjnych znalazło również miejsce w podjętych przez NSA w rozszerzonym, siedmioosobowym składzie, na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a, dwóch uchwałach zawierających rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej. W pierwszej z nich

(uchwała z dnia 22 lutego 2007 r. sygn. akt II GPS 2/06) odwołanie się do konstytucyjnej konstrukcji prawa do sądu, a w szczególności do treści art. 2 Konstytucji proklamującego zasadę państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości, pozwoliło Sądowi na rozstrzygnięcie wątpliwości czy art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1, zdanie pierwsze kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczący wyłączenia pracownika organu administracyjnego biorącego udział w wydaniu zaskarżonej decyzji w niższej instancji, ma zastosowanie do członka samorządowego kolegium odwoławczego w postępowaniu wszczętym na wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przewidziany w art. 127 § 3 tego kodeksu. W oparciu o argumentację odwołującą się do treści i funkcji zasady państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej („Prawo obywatela do wniesienia odwołania oznacza według tej zasady jego prawo do ponownego i sprawiedliwego rozpoznania sprawy. Z kolei „sprawiedliwość" wymusza między innymi takie cechy procesowe, jak obiektywizm w orzekaniu oraz związaną z tym konieczną niezależność osób wydających decyzje administracyjne. Przesłanka wyłączenia pracownika z powodu brania przez niego udziału w wydaniu zaskarżonej decyzji (…) nawiązuje w swojej istocie do zasady dwuinstancyjności postępowania i zasady hierarchicznego podporządkowania organów orzekających. W takim klasycznym modelu postępowania administracyjnego odwołanie rozpatruje inny organ, oczywiście w innym składzie osobowym. Na tym polega zasada i jednocześnie gwarancja procesowa, że nikt nie może być sędzią we własnej sprawie, bo z wydanym poprzednio rozstrzygnięciem zwykle się identyfikuje przy jego ponownej ocenie.") NSA uznał, iż postanowienie k.p.a. dotyczące wyłączenia pracownika organu administracji biorącego udział w wydaniu decyzji w niższej instancji mają zastosowanie również do członka samorządowego kolegium odwoławczego, mimo iż czynność określona w art. 127 § 3 k.p.a. nie posiada przymiotu dewolutywności. Dodać należy, ze w sprawie o sygn. akt 886/06 NSA nie podzielił stanowiska przyjętego w uchwale II GPS 2/06 i przedstawił zagadnienie prawne. Skład siedmioosobowy przejął sprawę do rozpoznania i wystąpił do TK z pytaniem prawnym (postanowienie o sygn. akt II OPS 3/07), omówionym w tym rozdziale.

W drugiej z uchwał (uchwała z dnia 30 października 2007 r. sygn. akt II GPS 2/07) NSA stwierdził, że „w razie nieprzestrzegania określonych w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi warunków sprzedaży napojów alkoholowych (art. 18 ust. 10 pkt 2) objętych zezwoleniem na sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwo (art. 18 ust. 3 pkt 1) organ zezwalający cofa wszystkie zezwolenia udzielone temu samemu podmiotowi na sprzedaż napojów alkoholowych w tym samym miejscu". Przy podjęciu powyższej uchwały podstawowe znaczenie miało również odwołanie się do przepisów konstytucyjnych, w szczególności zaś rozstrzygnięcie kwestii, czy zaprezentowany w uchwale pewien rygoryzm nie narusza wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności (adekwatności pomiędzy dolegliwością interwencji podjętej w imię dobra wspólnego a celem jakiemu służy ta interwencja).W kwestii tej NSA uznał, że „Konstytucja RP dopuszcza ograniczanie wolności gospodarczej w drodze ustawy, jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny (art. 22). Z kolei przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska i moralności publicznej albo wolności i praw innych

osób. Nie ulega wątpliwości, że cele ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, wynikające z tytułu ustawy i określone w jej preambule oraz w przepisach prawnych całkowicie usprawiedliwiają ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych. Życie obywateli w trzeźwości jest wartością nie dającą się w żaden sposób porównać z utratą korzyści majątkowych przez przedsiębiorcę prowadzącego sprzedaż napojów alkoholowych niezgodnie z prawem. Stąd powoływanie się na zasadę proporcjonalności nie jest w tym przypadku uzasadnione." W obu uchwałach argumentację wzmacnia również szeroko prezentowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wydanych w 2007 roku wskazuje, że spośród różnych form współstosowanie Konstytucji formą zasadniczą było opisane jej stosowanie interpretacyjne. Brak było zasadniczo wyroków gdzie przepisy konstytucyjne pełniły rolę jedynie swoistych ozdobników (stosowanie ornamentacyjne), bądź też takich, w których powołanie przepisów konstytucyjnych służyć miało „ratowaniu" konstytucyjności przepisu poprzez nadanie mu znaczenia, które czyniłoby go zgodnym z Konstytucją (stosowanie modyfikacyjne). W sytuacjach stwierdzenia przez sąd istnienia konfliktu między normami konstytucyjnymi a normami niższego rzędu, sądy stosowały procedurę pytań prawnych, bądź też uprawniony wobec aktów podustawowych sposób odmowy stosowania niekonstytucyjnych przepisów.

VII. Zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej

1. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie uchybień administracji publicznej

W materiałach przedstawionych w *Informacji*, zarówno w części statystycznej, jak i w części poświęconej zagadnieniom orzeczniczym, zwracano uwagę na uchybienia w działalności administracji publicznej o różnym charakterze. W większości przypadków prowadziły do uchylenia zaskarżonych aktów i czynności. Jednym z częściej występujących uchybień było pozostawanie organu w bezczynności, niezauważone przez organ nadzorujący. Wielokrotnie powtarzanym uchybieniem było nieuwzględnienie w decyzji, przekazanej przez sąd administracyjny do ponownego rozpoznania, wskazówek sądu odnoszących się do interpretacji przepisów prawa. W sytuacjach powtarzających się uchybień sądy administracyjne, w uzasadnieniach wyroków, wytykały błędy, próbując w ten sposób zdyscyplinować organ do prawidłowego działania. Jednakże z analizy orzecznictwa wynika, że funkcjonowanie organów administracji publicznej nie ulega poprawie. Zauważalny jest brak właściwego nadzoru organów wyższego stopnia nad podległymi. Można domniemywać, że organy nadzorujące nie dokonują oceny funkcjonowania organów podległych w aspekcie decyzji i innych czynności administracyjnych eliminowanych z obrotu wskutek wyroków sądów administracyjnych.

Jedną z form wskazywania na uchybienia organów jest odpowiednie wytknięcie błędów w uzasadnieniu wyroku. Znajdują się one niemalże we wszystkich uzasadnieniach

uchylających decyzje organów. Jako przykład można wymienić wyrok z dnia 24 października 2007 r. sygn. akt SA/Ol 920/07, w uzasadnieniu którego Sąd wskazał na przypadek rażącej przewlekłości postępowania administracyjnego prowadzonego przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Elblągu. Odwołanie na decyzję utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej z dnia 13 października 2006 r. w sprawie odmowy przyznania prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do tego zasiłku na córkę skarżąca wniosła 9 listopada 2006 r., które organ niezwłocznie przekazał do SKO. Decyzja utrzymująca w mocy decyzję organu pierwszej instancji została wydana w dniu 18 czerwca 2007 r., czyli po upływie ponad 7 miesięcy od dnia otrzymania odwołania. Mocą wymienionego na wstępie wyroku WSA w Olsztynie uchylił decyzje obu organów.

2. Postanowienia sygnalizacyjne składów orzekających sądów administracyjnych

2.1. Zagadnienia ogólne

W 2007 r. składy orzekające wojewódzkich sądów administracyjnych wydały 29 postanowień sygnalizacyjnych, w tym: NSA: Izba Finansowa – 1 i Izba Ogólnoadministracyjna – 1, WSA w Warszawie – 14 i jedno zawiadomienie sygnalizacyjne, WSA w Bydgoszczy – 5, WSA w Łodzi – 2, WSA w Poznaniu – 2, WSA w Lublinie – 2 WSA w Białymstoku i WSA w Gliwicach po jednym.

Postanowienia sygnalizacyjne zostały skierowane głównie do naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, m.in.: Prezesa Rady Ministrów, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Finansów, Ministra Transportu, Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, Ministra Budownictwa, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Głównego Inspektora Transportu Drogowego, Głównego Geodety Kraju, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Dowódcy Wojsk Lądowych w Warszawie, Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności, Dyrektora Izby Celnej, do Wojewodów: Mazowieckiego, Kujawsko-Pomorskiego i Śląskiego. Adresatami postanowień sygnalizacyjnych były również Samorządowe Kolegia Odwoławcze i Rady Miast: Ozorkowa, Chodcza i Bydgoszczy. Izba Finansowa NSA skierowała postanowienie sygnalizacyjne do Krajowej Rady Doradców Podatkowych.

2.2. Przedmiot postanowień sygnalizacyjnych

2.2.1. *Przewlekłość postępowania*. W porównaniu z rokiem ubiegłym, w 2007 r. znacznie mniej postanowień sygnalizacyjnych wskazywało na nieuzasadnioną bezczynność organu.

Jednakże tak jak w roku ubiegłym adresatem kilku sygnalizacji w przedmiocie bezczynności organu był Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, a skargi dotyczyły Mazowieckiego Inspektora Nadzoru Budowlanego – w jednym przypadku rozpatrzenie zażalenia na

Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego nastąpiło w jednej sprawie po upływie 4 lat od daty jego otrzymania (postanowienie z dnia 3 lipca 2007 r. sygn. akt VII SA/Wa 674/07), a w drugim przypadku po upływie 2 lat (postanowienie z dnia 11 września 2007 r. sygn. akt VII SA/Wa 562/07). Podobnie jak w roku ubiegłym zauważono bezczynność organu w Izbie Celnej w Toruniu – przekazanie skargi do sądu przez Dyrektora Izby Celnej w Toruniu nastąpiło po upływie 23 miesięcy od jej wniesienia (postanowienie z dnia 19 czerwca 2007 r. sygn. akt I SA/Bd 107/07).

Poza tym trzy postanowienia sygnalizacyjne odnosiły się do bezczynności organu. Dwa postanowienia zostały zaadresowane do Prezesa Rady Ministrów – jedno dotyczyło przypadku przekazania skargi do WSA po upływie 8 miesięcy od jej złożenia (postanowienie z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SO/Lu 51/06) – WSA wymierzył grzywnę Wojewodzie Lubelskiemu w wysokości 9909 zł, drugie dotyczyło podjęcia decyzji przez Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych po upływie 7 miesięcy od złożenia wniosku (postanowienie z dnia 19 stycznia 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 1659/06). Kolejne polegało na rozpatrzeniu odwołania od decyzji przez służby geodezyjne po upływie 8 miesięcy od dnia przekazania akt sprawy przez organ pierwszej instancji (postanowienie z dnia 26 września 2007 r. sygn. akt II SA/Bd 476/07).

O bezczynności Ministra Pracy i Polityki Społecznej poinformował Prezes WSA w Warszawie w piśmie z dnia 20 kwietnia 2007 r. skierowanym do Prezesa Rady Ministrów, Minister bowiem nie reagował na wezwania Sądu wzywające do nadesłania oryginału skargi, zaskarżonej decyzji lub jej uwiarygodnionego podpisu. Na kolejne wezwanie udzielił odpowiedzi, że akta zostały zagubione przez byłego pracownika[445]. W niniejszej sprawie Sąd wymierzył Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej grzywnę w wysokości 2500 zł[446]. W innej sprawie[447] Sąd również wymierzył Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej grzywnę w wysokości 2500 zł za nieprzekazanie skargi, odpowiedzi na skargę oraz akt sprawy na bezczynność Ministra Pracy i Polityki Społecznej w przedmiocie wykonania wyroku WSA w Warszawie z dnia 1 lutego 2006 r. sygn. akt II SA/Wa 1418/05. Pomimo wymierzonej grzywny Minister Pracy i Polityki Społecznej nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 54 § 2 p.p.s.a. W kolejnym piśmie z dnia 14 czerwca 2007 r. Prezes WSA w Warszawie poinformował Prezesa Rady Ministrów o niewykonaniu przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej 4 wyroków WSA w Warszawie: z dnia 1 lutego 2006 r. sygn. akt II SA/Wa 1418/05, z dnia 7 listopada 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 1509/05, z dnia 4 maja 2006 r. sygn. akt II SA/Wa 1417/05 i z dnia 19 grudnia 2005 r. sygn. akt II SAB 432/02.

Niedotrzymywanie terminów załatwiania spraw zauważono także w działalności organów podległych Ministrowi Transportu (postanowienie z dnia 9 marca 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 2305/06 – adresat – Minister Transportu).

2.2.2. *Rażące naruszenie procedury administracyjnej*. Liczne postanowienia sygnalizacyjne wskazywały na, zauważone przez składy orzekające, rażące naruszenie procedury admini-

[445] Przedmiotem rozpoznania Sądu była skarga na decyzję Ministra Pracy i Polityki Społecznej odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasiłku dla bezrobotnych i statusu osoby bezrobotnej, sygn. akt II SA/Wa 1055/06.

[446] Postanowieniem z dnia 2 października 2006 r. sygn. akt II SO/Wa 48/06.

[447] O sygn. akt II SO/Wa 112/06.

stracyjnej w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego, które miały wpływ na rozstrzygnięcie, a także na niedociągnięcia w organizacji pracy urzędów, np.:

a) wydanie decyzji w oparciu i niepełną lub niewłaściwą dokumentację:
   - niewłaściwa dokumentacja prac Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych – protokół będący podstawą do podjęcia decyzji o umorzeniu postępowania miał charakter blankietowy, nie odnotowano przebiegu dyskusji i sposobu głosowania, a ponadto głosowanie nad uchwałą przeprowadzono w tzw. trybie obiegowym[448] (postanowienie z dnia 19 stycznia 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 1659/06 – adresat – Prezes Rady Ministrów),
   - wydanie decyzji odmawiającej przyznania zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku do zasiłku rodzinnego w oparciu o nieprawomocne orzeczenie o niepełnosprawności skarżącej – orzeczenie ww. zostało zmienione w wyniku odwołania skarżącej, wskutek czego została ona zaliczona do osób niepełnosprawnych (postanowienia z dnia 6 czerwca 2007 r. sygn. akt: IV SA/Wr 102/07 i IV SA/Wr 103/07 – adresaci – Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Świebodzicach oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu);

b) pozostawienie w obrocie prawnym nieprawomocnych decyzji lub decyzji wydanych z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a.:
   - w postępowaniu w przedmiocie przyznania emerytury rolniczej w drodze wyjątku Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego pozostawił w obrocie prawnym nieprawomocną i nieostateczną decyzję odmawiającą przyznania emerytury w drodze wyjątku – decyzją z dnia 29 czerwca 2005 r., nr SW 80–8013–311/05 Prezes odmawia przyznania emerytury rolniczej, po ponownym rozpatrzeniu sprawy utrzymuje w mocy decyzję nr SW 80–8013–299/05 z dnia 9 sierpnia 2005 r. – WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 15 marca 2006 r. stwierdza nieważność decyzji Prezesa KRUS z dnia 21 września 2005 r., a Prezes KRUS zamiast przystąpić do rozpoznania wniesionego przez stronę odwołania od swojej decyzji z dnia 29 czerwca 2005 r. w dniu 20 października 2006 r. ponownie wydaje decyzję pierwszoinstancyjną, którą następnie utrzymuje w mocy decyzją z dnia 26 kwietnia 2007 r. (postanowienie z dnia 19 października 2007 r. sygn. akt II SA/Wa 1148/07 – adresat – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi),
   - wydając orzeczenie o nieważności postanowienia Ministra Obrony Narodowej w przedmiocie wezwania do opróżnienia, opuszczenia i wydania na rzecz wierzyciela kwatery stałej Sąd wskazał, że decyzja, na podstawie której zarządzono przymusowe wykwaterowanie skarżącego wraz ze wszystkimi wspólnie zamieszkałymi osobami ze spornej kwatery stałej. została wydana przez podmiot nieuprawniony, bowiem Dyrektor Oddziału Regionalnego WAM w Bydgoszczy[449]

[448] Niezgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz o Rzeczniku Ubezpieczeniowym – obowiązującej w dacie podejmowania uchwały.

[449] Upoważniono Kierownika Zespołu Windykacji i Egzekucji Oddziału Regionalnego WAM w Bydgoszczy do reprezentowania organu jako wierzyciela zobowiązań pieniężnych i niepieniężnych wobec Agencji, w postępowaniu egzekucyjnym, a nie do wydawania decyzji administracyjnych w trybie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

nie miał kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych – Prezes WAM powinien z urzędu wszcząć postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 157 § 2 k.p.a. (postanowienie z dnia 17 października 2007 r. sygn. akt II SA/Wa 648/07 – adresat – Prezes WAM);

c) naruszenie przepisów w zakresie przekazywania skargi do sądu administracyjnego:
   - wydanie decyzji zmieniającej w części własną decyzję ostateczną po wniesieniu na nią skargi do WSA zamiast przekazania skargi, w terminie 30 dni od jej wniesienia do sądu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę – Wielkopolski Kurator Oświaty po wniesieniu skargi przez wójta mógł jedynie, w zakresie swojej właściwości, uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy (postanowienie z dnia 23 marca 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 271/07 – adresat – Minister Edukacji Narodowej i Sportu),
   - rozpatrzenie skargi do sądu na bezczynność organu przez Przewodniczącego Rady i poinformowanie skarżącą pismem, że Rada Miejska oddaliła skargę uznając ją za bezzasadną – skarga wpłynęła bezpośrednio do WSA, sąd przesłał skargę Burmistrzowi powołując się na art. 54 § 1 p.p.s.a. natomiast powinien przesłać skargę do sądu, zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a., organ bowiem nie jest uprawniony do oceny dopuszczalności, czy zasadności skargi (postanowienie z dnia 21 marca 2007 r. sygn. akt II SAB/Łd 55/06 – adresat – Rada Miasta Ozorkowa);

d) adresowanie i doręczanie decyzji stronom postępowania administracyjnego:
   - uchybienia polegające na adresowaniu wszystkich rozstrzygnięć w sprawie do podmiotu niemającego przymiotu strony, co skutkowało orzeczeniem nieważności decyzji wydanych w obu instancjach oraz niedotrzymywaniu terminów załatwiania spraw (postanowienie z dnia 9 marca 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 2305/06 – adresat – Minister Transportu),
   - nałożenie w drodze decyzji na administratora budynku, pełniącego obowiązki zarządcy nieruchomości na podstawie umowy cywilnoprawnej ze wspólnotą mieszkaniową, obowiązku wykonania określonych robót budowlanych – stroną w postępowaniu jest wspólnota mieszkaniowa jako właściciel nieruchomości, zatem powinna być adresatem decyzji wydanej przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (postanowienie z dnia 8 marca 2007 r. sygn. akt II OZ 185/07 – adresat – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego);

e) naruszenie przepisów dotyczących elementów decyzji:
   - brak pouczenia strony o terminie złożenia wniosku o wznowienie postępowania i o możliwości jego przywrócenia – organ miał obowiązek udzielenia stronie informacji o trybie i sposobie złożenia wniosku o wznowienie postępowania, w tym także o terminie złożenia wniosku i wniosku o przywrócenie terminu w przypadku jego uchybienia – konsekwencją tego uchybienia była, po wznowieniu postępowania, odmowa uchylenia decyzji i umorzenie postępowania z uwagi na uchybienie terminu, a ponadto za rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) uznano wydanie decyzji w stanie zawieszenia postępowania[450] – niedopełnienie

[450] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2006 r. sygn. akt II SA/Wa 137/06.

obowiązku podjęcia zawieszonego postępowania, gdy ustąpiły przyczyny uzasadniające jego zawieszenie (postanowienie z dnia 21 września 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 908/07 – adresat – Główny Inspektor Transportu Drogowego),

- brak pouczenia o prawie i terminie wniesienia odwołania od decyzji o odmowie przyznania zasiłku celowego wydanej z up. Burmistrza Gminy Kozienice przez Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (brak upoważnienia w aktach) – w konsekwencji skarżąca wniosła za pośrednictwem SKO pismo zatytułowane jako odwołanie, które zostało przekazane do WSA w Warszawie – uchybienia organu pierwszej instancji nie zostały zauważone przez organ odwoławczy, który powinien sprawę rozpatrzyć, zgodnie z art. 78 Konstytucji, a nie przesyłać do WSA (postanowienie z dnia 20 lipca 2007 r. sygn. akt VIII SA/Wa 449/07 – adresat – Prezes SKO w Radomiu);

f) inne naruszenia:

- organ drugiej instancji, rozpatrując odwołanie od decyzji wydanej w pierwszej instancji odmawiającej przyznania świadczenia przedemerytalnego na podstawie art. 37k ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, wydał decyzję utrzymującą w mocy decyzję organu pierwszej instancji na podstawie innych przesłanek niż te, które stanowiły podstawę decyzji pierwszej instancji – art. 37j ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (postanowienie z dnia 7 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/Wa 535/07 – adresat – Minister Pracy i Polityki Społecznej),
- nierozpoznanie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania od orzeczenia o niepełnosprawności wydanego przez Powiatowy Zespół do spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Łomży w dniu 17 kwietnia 2007 r. – organ błędnie poinformował skarżącą, że wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania od orzeczenia o niepełnosprawności nie może być rozpoznany w związku z wydaniem w dniu 26 kwietnia 2007 r. postanowienia o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania, a także nieprawidłowo wezwał skarżącą do wyjaśnienia, czy złożony wniosek o przywrócenie terminu należy potraktować jako skargę do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie uchybienia terminu (postanowienie z dnia 27 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/Bk 560/07 – adresat – Przewodniczący Wojewódzkiego Zespołu do spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Białymstoku),
- stwierdzenie uchybienia terminu do wniesienia odwołania na podstawie pieczęci biura podawczego wpływu odwołania do Prezydenta m.st. Warszawy bez sprawdzenia, czy odwołanie zostało złożone osobiście, czy za pośrednictwem poczty[451] – skarżąca załączyła do akt sądowych dowód nadania odwołania w Urzędzie Pocztowym z adnotacją o numerze decyzji pierwszej instancji w wymaganym ter-

[451] Identyczna sytuacja związana z przyjęciem przekroczenia terminu do wniesienia odwołania zaistniała w trzech innych sprawach i w tych czterech sprawach zapadły wyroki uchylające postanowienia Wojewody Mazowieckiego z powodu braku wnikliwego zbadania, czy odwołanie zostało złożone w terminie, spowodowane zaniedbaniem bądź organu pierwszej instancji, bądź organu odwoławczego zagubienia kopert, w których odwołania zostały nadesłane do organu.

minie (postanowienie z dnia 17 kwietnia 2007 r. sygn. akt VII SA/Wa 239/07 – adresat – Wojewoda Mazowiecki),

- wydanie przez Dyrektora Izby Celnej w Białej Podlaskiej decyzji na podstawie art. 365 zamieszczonego na stronach internetowych Ministra Finansów tekstu roboczego rozporządzenia Komisji EWG nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny – w Dzienniku Urzędowym UE instytucja alternatywnych dowodów przy realizacji procedury tranzytu unormowana jest w art. 379 i art. 380 (postanowienie z dnia 8 marca 2007 r. sygn. akt III SA/Lu 14/06 – adresat – Minister Finansów).

2.2.3. *Nierespektowanie wskazówek i oceny prawnej sądów administracyjnych*. Na uchybienia polegające na nieuwzględnieniu wskazań sądu odnoszących się do oceny prawnej lub też interpretacji przepisów prawa zwrócono uwagę w dwóch postanowieniach sygnalizacyjnych.

Uchylając decyzje Wojewody Śląskiego i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w przedmiocie przejęcia nieruchomości na rzecz Państwa na podstawie przepisów dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej Sąd zaznaczył, że w tej sprawie, przed rozpatrzeniem niniejszej skargi, sądy administracyjne dwukrotnie się wypowiadały dając organom wytyczne do oceny, czy przejęcie nieruchomości ziemskiej, obejmującej zespół parkowo-pałacowy, podpadało pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz wytyczne co do dalszego postępowania w sprawie[452]. Organy nie stosowały się do tych wytycznych, lub robiły to w sposób nieprawidłowy. W konsekwencji Sąd, wyrokiem z dnia 6 września 2006 r., uchylił ponownie decyzje obu organów i wskazał, że organy, mimo wytycznych zawartych w ww. wyrokach, nie ustaliły czy zespół pałacowo-parkowy został przejęty na cele reformy rolnej[453] (postanowienie z dnia 10 stycznia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 2303/05 – adresat – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Istotne naruszenie prawa polegające na nieuwzględnieniu przez organy oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania wyrażonych w orzeczeniu sądu stwierdzono w postępowaniu prowadzonym przez Wojewodę Łódzkiego (postanowienie z dnia 26 października 2007 r. sygn. akt II SA/Łd 673/07 – adresat – Minister Budownictwa).

2.2.4. *Wadliwa interpretacja przepisów prawa i rozbieżności w ich stosowaniu*. WSA w Poznaniu wskazał na wadliwą interpretację art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, na podstawie którego odmówiono udostępnienia Gminne-

[452] Wyrok z dnia 2 kwietnia 2001 r. sygn. akt IV SA 2108/01 – NSA uchylił decyzje obu instancji – i wyrok z dnia 13 grudnia 2004 r. sygn. akt IV SA/Wa 647/04 – WSA stwierdził nieważność rozstrzygnięć obu organów wydanych przy ponownym rozpatrywaniu sprawy.

[453] Zdaniem Sądu, decyzje obu organów odbiegają od aktualnej linii orzecznictwa sądowego, zgodnie bowiem z aktualną linią orzeczniczą dekret PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN nie dawały podstaw do przejęcia całego majątku nieruchomego właścicieli ziemskich, lecz tylko te nieruchomości lub ich części, które są lub mogą być wykorzystane do prowadzenia działalności rolniczej. Ponadto Sąd wskazał na uchwałę TK z dnia 19 września 1990 r. sygn. akt W 3/89, w której TK wyjaśnił, że ustawodawca pojęcie „ziemskie" rozumiał jako nieruchomości mające charakter rolniczy wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej, zwierzęcej czy sadowniczej.

mu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w P. danych osobowych będących w posiadaniu Biura Powiatowego Agencji w W. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jako podmiot gromadzący dane dotyczące m.in. powierzchni działek rolniczych zgłoszonych we wniosku o przyznanie dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych oraz z tytułu wsparcia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, zobligowana była udostępnić dane osobowe wnioskowane przez wskazany organ pomocowy, ponieważ zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy przetwarzanie danych jest dopuszczalne, gdy jest niezbędne dla celów realizowanych przez administratorów danych lub ich odbiorców, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą. W przedmiotowej sprawie organ gminy wykonuje zadania związane z systemem wsparcia dla rodzin o najniższych dochodach przy pomocy ośrodka pomocy społecznej, który może przyznać świadczenie po ustaleniu sytuacji materialnej wnioskodawcy. Zatem gdy organ prowadzący postępowanie w sprawach świadczeń rodzinnych zwróci się do podmiotu, który dysponuje danymi osobowymi, o udostępnienie informacji umożliwiających ustalenie lub zweryfikowanie sytuacji materialnej strony wnioskującej, to występują przesłanki określone w art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie danych osobowych (postanowienie z dnia 8 listopada 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 315/07 – adresat – Kierownik Biura Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Poznaniu).

2.2.5. *Istotne okoliczności faktyczne mające wpływ na powstanie naruszenia prawa*. Postanowienia sygnalizacyjne odnosiły się głównie do zagadnień związanych z prawem budowlanym.

Prezydent m.st. Warszawy nie uchylił decyzji o pozwoleniu na budowę w sytuacji określonej w art. 36a ust. 2 Prawa budowlanego[454], lecz mocą kolejnej decyzji przeniósł tę, która powinna być uchylona na inny podmiot, w konsekwencji bowiem powiatowy organ nadzoru budowlanego wydał postanowienie wstrzymujące prowadzone roboty budowlane, a następnie, na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 1[455] Prawa budowlanego, decyzją nałożył na inwestora obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczasowych robót budowlanych (postanowienie z dnia 23 stycznia 2007 r. sygn. akt VII SA/Wa 1508/06 – adresat – Wojewoda Mazowiecki).

Z kolei Wójt Gminy G. wydał pozwolenie na budowę w okolicznościach, gdy realizowana już była inwestycja objęta pozwoleniem, co potwierdził Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w P. podczas kontroli budowy (postanowienie z dnia 29 stycznia 2007 r. sygn. akt VII SA/Wa 2076/06- adresat – Wojewoda Mazowiecki).

---

[454] 2. Właściwy organ uchyla decyzje o pozwoleniu na budowę, w przypadku wydania decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1 pkt 3.

[455] Art. 51 ust. 1. Przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania postanowienia, o którym mowa w art. 50 ust. 1, właściwy organ w drodze decyzji: 3)w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę – nakłada, określając termin wykonania, obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz – w razie potrzeby – wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem; przepisy dotyczące projektu budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian.

Wydział I Izby Finansowej NSA skierował postanowienie sygnalizacyjne do Krajowej Rady Doradców Podatkowych informując o istotnym naruszeniu przez doradcę podatkowego, występującego przed NSA w charakterze pełnomocnika, art. 176 u.p.p.s.a. oraz art. 36 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 1996 roku o doradztwie podatkowym (Dz. U. Nr 9, poz. 86 ze zm.), poprzez brak podstawowej wiedzy w zakresie postępowania przed sądami administracyjnymi, zamieszczanie w skardze kasacyjnej, będącej sformalizowanym środkiem zaskarżenia, treści niemających związku z konkretną sprawą (sygn. akt I FSK 884/06).

2.2.6. *Niewykonanie wyroku*. Wyrokiem z dnia 5 listopada 2004 r. sygn. akt II SA/Wa 4703/03 WSA w Warszawie uchylił decyzję Dowódcy Wojsk Lądowych w Warszawie oraz poprzedzającą ją decyzję Pomorskiego Okręgu Wojskowego w Bydgoszczy odmawiającej uchylenia na podstawie art. 155 k.p.a. decyzji ostatecznej Komendanta 1 Ośrodka Szkolenia Kierowców w Grudziądzu o zachowaniu dodatku za klasę specjalisty wojskowego do czasu uzyskania na nowym stanowisku służbowym uposażenia o charakterze stałym, co najmniej równego z dotychczas otrzymywanym. Odbiór prawomocnego wyroku wraz z aktami pokwitowano w Dowództwie Wojsk Lądowych w dniu 25 lutego 2005 r., a przekazanie ich do Pomorskiego Okręgu Wojskowego w Bydgoszczy nastąpiło 28 września 2006 r. Wyrok ten do chwili obecnej nie został wykonany (postanowienie z dnia 16 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Bd 733/06 – adresat – Dowódca Wojsk Lądowych w Warszawie).

2.2.7. *Inne akty prawa miejscowego*. W kilku postanowieniach sygnalizacyjnych zwrócono uwagę na uchybienia w aktach prawa miejscowego. Dwa postanowienia dotyczą Rady Miejskiej w Ch., która wysłała do publikacji, a Wojewoda Kujawsko-Pomorski opublikował w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego tekst oznaczony jako załącznik do uchwały nr XIV/93/04 Rady Miejskiej w Ch. z dnia 25 lutego 2004 r., podczas gdy w opublikowanym tekście uchwały brak jest wzmianki o tym, że jej częścią jest załącznik, a na podstawie treści uchwały nie można uznać, że ów dodatkowy tekst jest częścią aktu prawa miejscowego (postanowienie z dnia 7 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Bd 22/07, adresat – Wojewoda Kujawsko-Pomorski).

Radzie Miejskiej w Ch. zwrócono uwagę na nieprawidłowości w redagowaniu uchwał. W uchwale (nr XIV93/04 z 25 lutego 2004 r.) zmieniającej uchwałę (nr IV/41/03 z 20 marca 2003 r.)[456] nie określono, której części dotyczą zmiany, wskazano nową treść jednostki redakcyjnej oznaczonej jako § 1 ust. 2, skreślono § 2 oraz dokonano zmian oznaczeń bliżej nieokreślonych paragrafów poprzez przypisanie im numeru bezpośrednio niższego. W kolejnej zmianie (z 26 lipca 2006 r.) dodano pkt 7 do § 3 załącznika uchwały pierwotnej. Ponieważ w § 3 załącznika brak jest punktów 1–6, zatem nie było możliwe dodanie pkt 7 (postanowienie z dnia 7 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Bd 22/07 – adresat – Rada Miejska w Ch.).

Z kolei Rada Miasta w Bydgoszczy – w uchwale z dnia 26 maja 2004 r., Nr XXIX/674/04[457] wydanej na podstawie art. 81 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej usta-

[456] W sprawie ustalenia liczby punków sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania na terenie Miasta i Gminy Chodecz miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

[457] W sprawie warunków częściowego lub całkowitego zwalniania z opłaty za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w placówce opiekuńczo-wychowawczej rodziców dziecka, osoby pełnoletniej lub jej rodziców, a także opiekunów prawnych lub kuratorów.

liła wysokość opłaty za pobyt dziecka w domu dziecka w powiązaniu z dochodem przypadającym na osobę w rodzinie (w § 1 ust. 3 załącznika), natomiast zgodnie z wyżej wskazanym upoważnieniem powinna ustalić warunki zwalniania z opłaty[458] i tym samym naruszyła kompetencję zastrzeżoną dla starosty, którego funkcję w gminie Miasto Bydgoszcz[459] pełni (postanowienie z dnia 7 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Bd 712/06 – adresat – Wojewoda Kujawsko-Pomorski).

Wojewoda Śląski, stwierdzając nieważność uchwały Rady Miasta w Piekarach Śląskich, zakwestionował jedynie § 2 pkt 2 lit. a/ odnoszący się do kręgu osób uprawnionych do przyznania stypendium. Nie zauważył m.in., że jako organ uprawniony do odwołania się od niekorzystnej decyzji w uchwale wskazano Radę Miasta za pośrednictwem Prezydenta Miasta. Zgodnie z ust. 5 § 2 rozstrzygnięcie Rady Miasta jest ostateczne. Zdaniem Sądu prawidłowo przyjęto, że przyznanie stypendium następuje w drodze decyzji administracyjnej, zatem organem odwoławczym jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze, co Wojewoda był zobowiązany zakwestionować i wyeliminować ten przepis z obrotu prawnego (postanowienie z dnia 1 października 2007 r. sygn. akt IV SA/GL 572/07 – adresat – Wojewoda Śląski).

2.3. Informacja organu o zajętym stanowisku – art. 155 § 2 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 155 § 2 p.p.s.a. organ, który otrzymał postanowienie, obowiązany jest je rozpatrzyć i powiadomić sąd w terminie trzydziestu dni o zajętym stanowisku.

Ad 2.2.1. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował, że wystąpił do Mazowieckiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o pilne podjęcie działań zmierzających do zapobieżenia w przyszłości przypadków bezczynności organu. Z kolei Mazowiecki INB wyjaśnił, że bezczynność jest skutkiem znacznej liczby przejętych od organów administracji architektoniczno-budowlanej przewlekłych spraw jeszcze w 2003 r., kiedy do kompetencji organów nadzoru budowlanego przeszły sprawy dopuszczania do użytkowania obiektów budowlanych. W celu wyeliminowania nieprawidłowości Główny INB wprowadził szereg

[458] Art. 81. 1. Za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej, o której mowa w art. 80 ust. 8, w placówce opiekuńczo-wychowawczej opłatę ponoszą, do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania, rodzice dziecka, osoba pełnoletnia lub jej rodzice, a także opiekunowie prawni lub kuratorzy, w przypadku gdy dysponują dochodami dziecka, z tym że opłata ponoszona przez opiekunów prawnych, kuratorów lub osobę pełnoletnią nie może być wyższa niż 50% kwoty stanowiącej dochód dziecka lub osoby pełnoletniej.

2. Przepis ust. 1 stosuje się również do rodziców pozbawionych władzy rodzicielskiej lub których władza rodzicielska została zawieszona albo ograniczona.

3. Opłatę, o której mowa w ust. 1, ustala, w drodze decyzji administracyjnej, starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed skierowaniem do placówki.

4. Starosta może częściowo zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1, na wniosek lub z urzędu, ze względu na trudną sytuację materialną rodziny lub osoby.

5. Starosta, ustalając wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1, uwzględnia sytuację rodzinną, zdrowotną, dochodową i majątkową rodziny lub osoby.

6. Rada powiatu określa, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwalniania z opłaty, o której mowa w ust. 1.

[459] Miasto na prawach powiatu.

zmian mających na celu usprawnienie pracy Inspektoratu. Należy jednak przypomnieć, że co do sądy wielokrotnie w latach poprzednich stwierdzały bezczynność Mazowieckiego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Odnosząc się do postanowienia adresowanego Głównego Geodety Kraju odpowiedzi na sygnalizację udzielił Wojewoda Kujawsko-Pomorski[460] i wyjaśnił, że opóźnienie w rozpatrzeniu odwołania nastąpiło z powodu trudnej sytuacji kadrowej. Wojewoda poinformował, że podejmie działania zmierzające do efektywnego i terminowego załatwiania spraw.

Dyrektor Izby Celnej w Toruniu poinformował, że przeprowadził postępowanie dyscyplinarne wobec osoby winnej naruszenia, w wyniku którego winnej udzielono kary upomnienia. Należy dodać, że w ubiegłym roku sygnalizowano podobne przypadki bezczynności i stanowisko organu było identyczne.

Minister Transportu wyjaśnił, że powodem przewlekłości postępowania były zmiany organizacyjne, co miało wpływ na funkcjonowanie urzędu.

Ad 2.2.2. Na sygnalizacje skierowane do Prezesa Rady Ministrów informację o zajętym stanowisku przedstawił Szef Kancelarii i poinformował Sąd o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych oraz o kontroli w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej i zaleceniach pokontrolnych.

Podobne stanowisko zajął Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który zobowiązał się do wydania decyzji uwzględniającej wskazania Sądu, a odnośnie do uchybień w działalności KRUS zobowiązał się do usunięcia uchybień. Ponadto mimo wskazania w wyniku kontroli, że uchybienia wystąpiły jednostkowo, zostały szczegółowo omówione z właściwymi służbami.

Minister Transportu odnosząc się do błędów w kierowaniu pism do osób niebędących stroną stwierdził, że podjęte działania dyscyplinujące spowodują wyeliminowanie tego typu niedociągnięć. Minister pracy i Polityki Społecznej poinformował o stwierdzeniu nieważności decyzji Wojewody Pomorskiego, zgodnie ze wskazaniami Sądu. Podobnie Prezes WAM poinformował Sąd o stwierdzeniu nieważności decyzji Dyrektora Oddziału Regionalnego WAM uwzględniając wskazane w postanowieniu sygnalizacyjnym uchybienia.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze poinformowało Sąd, że na naradzie wszystkich członków Kolegium omówiono kwestę obowiązku dokładnego wyjaśniania woli stron zawartych w pismach kierowanych do SKO.

Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Białymstoku poinformował o rozpatrzeniu wniosku o odmowie przywrócenia terminu do złożenia odwołania i postanowieniem z dnia 27 grudnia 2007 r., odmówił przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od orzeczenia o niepełnosprawności przez Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Łomży.

Dwa organy nie zgodziły się ze stanowiskiem sądu zawartym w postanowieniach sygnalizacyjnych. Minister Infrastruktury i Główny Inspektor Transportu Drogowego nie podzielili stanowiska składów orzekających co do stwierdzonych naruszeń. Minister Infrastruktury stwierdził, że umorzenie postępowania o wznowienie postępowania w spra-

[460] Główny Geodeta Kraju polecił Wojewodzie jako sprawującemu nadzór nad służbami geodezyjnymi – administracją zespoloną udzielić odpowiedzi.

wie wywłaszczenia nieruchomości za odszkodowaniem przez Wojewodę Łódzkiego oraz utrzymanie w mocy ww. decyzji przez Ministra Budownictwa było zasadne, bowiem decyzja Komisji Odwoławczej do Spraw Wywłaszczenia przy Ministrze Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 1973 r. nie została doręczona stronom postępowania, a zatem nie weszła do obiegu prawnego, a wznowienie postępowania może dotyczyć jedynie decyzji ostatecznej. Natomiast Główny Inspektor Transportu Drogowego uznał, że rażące naruszenia prawa musi wynikać z przesłanek nie budzących wątpliwości, dotyczyć stanów, w których zastosowanie prawa nie wymaga interpretacji i subsumcji do konkretnego stanu faktycznego. Zdaniem organu pouczenie strony w przedmiocie wznowienia postępowania było wystarczające, bowiem organ będąc przeświadczony o znajomości przez stronę przepisów uznał, ze jest zwolniony z obowiązku udzielania stronie niezbędnych wyjaśnień i wskazówek w tym zakresie. Należy zaznaczyć, że sądy nie wyraziły opinii co do ww. stanowisk.

Ad 2.2.5. Wojewoda Mazowiecki ustosunkował się jedynie do postanowienia sygnalizacyjnego odnoszącego się do nieprawidłowości w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Wójta Gminy G. i poinformował sąd, że zażądał od wójta wyjaśnień, a w kolejnym piśmie przypomniał wójtowi o obowiązku udzielenia wyjaśnień. Natomiast nie ustosunkował się do pozostałych dwóch postanowień sygnalizacyjnych.

Krajowa Rada Doradców Podatkowych poinformowała o podjęciu uchwały wszczynającej wobec doradcy podatkowego postępowanie wyjaśniające i zobowiązała się do powiadomienia NSA o wyniku tego postępowania prowadzonego przez Rzecznika Dyscyplinarnego Krajowej Izby Doradców Podatkowych.

Ad 2.2.6. Dowódca Wojsk Lądowych poinformował, że osoby winne naruszeń już nie pracują, a pracownicy Oddziału Prawnego zostali przeszkoleni.

Ad 2.2.7. Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformował, że wskutek jego interwencji Rada Miejska podjęła w dniu 12 czerwca 2007 r., uchwałę Nr VIII 35/07[461], mocą której uchylono uchwały zawierające wskazane w sygnalizacji uchybienia. Także Rada Miasta w Bydgoszczy zmieniła uchwałę z dnia 26 maja 2004 r., nr XXIX/674/04 w sprawie warunków częściowego lub całkowitego zwalniania z opłaty za pobyt dziecka lub osoby pełnoletnie w placówce opiekuńczo-wychowawczej rodziców dziecka, osoby pełnoletniej lub jej rodziców, a także opiekunów prawnych lub kuratorów, w którym uwzględniono wytyczne sądu.

Pozostałe organy nie poinformowały sądów o zajętym stanowisku.

2.4. Uwagi

Składy orzekające informując w trybie art. 155 § 1 organy o istotnym naruszeniu prawa stwierdzonym w trakcie rozpoznawania sprawy wskazują potrzebę doskonalenia funkcjonowania administracji publicznej w celu doprowadzenia do stanu orzekania zgodnego z zasadą praworządności. Celem sygnalizacji jest wskazanie na niewłaściwe działanie organu

[461] W sprawie ustalenia liczby punków sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, jak i w miejscu sprzedaży oraz zasad usytuowania na terenie Miasta i Gminy Ch. miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych.

w zakresie przestrzegania przepisów postępowania administracyjnego, właściwej interpretacji przepisów prawa materialnego, respektowania wskazówek i zaleceń sądów, a także wykonywania wyroków sądów. Liczba wydanych postanowień sygnalizacyjnych w stosunku do rozstrzygniętych w 2007 roku spraw jest niewielka.

Pozytywnym zjawiskiem jest zmniejszenie liczby postanowień sygnalizacyjnych odnoszących się do przewlekłości postępowania, ale niepokoi, że odnoszą się one do tych samych organów, którym wskazywano na to uchybienie w latach poprzednich. Dotyczy to głównie organów nadzoru budowlanego. Można przyjąć do wiadomości fakt, że w konkretnej sprawie organ zwierzchni podejmuje stosowne działania, jednakże wskutek sygnalizacji powinien podjąć działania organizacyjne pozwalające na wyeliminowanie tego typu przypadków.

Z materiału przedstawionego w pkt 2 ppkt 2 wynika znaczny wzrost postanowień sygnalizacyjnych wskazujących na naruszenie w toku postępowania administracyjnego przepisów proceduralnych mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie. Uchybienia stwierdzone przez składy orzekające świadczą o niewłaściwym przygotowaniu kadry urzędniczej (zarówno rządowej jak i samorządowej) z zakresu postępowania administracyjnego. Zagadnienie to powinno być przedmiotem analizy właściwych organów administracji publicznej.

Kompetencja sądu administracyjnego polegająca na wskazywaniu organom zwierzchnim zauważonych w toku postępowania sądowoadministracyjnego istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie została ustanowiona w celu umożliwienia eliminowania nieprawidłowości występujących w postępowaniu administracyjnym. Ustawodawca nie określił, co należy rozumieć pod pojęciem „o zajętym stanowisku" i stopniu szczegółowości wypowiedzi lecz pozostawił to do swobodnego uznania organu. Nie oznacza to jednak, że stanowisko organu ograniczy się do tzw. blankietowej informacji, z której nie wynika, że w przyszłości uchybienia zostaną wyeliminowane. Zresztą postanowienia sygnalizacyjne z 2007 r. adresowane do niektórych organów wskazują na identyczne lub podobne naruszenia prawa przez organ. Ponieważ ustawodawca nie przewidział konsekwencji w stosunku do organu uchybiającemu obowiązkowi wynikającemu z art. 155 § 2 p.p.s.a. brak jest możliwości wyegzekwowania od organu informacji o zajętym stanowisku.

3. Grzywny

3.1. Zagadnienia ogólne

Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje możliwość orzeczenia o wymierzeniu organowi kary grzywny na wniosek skarżącego, jeśli organ nie przekaże do sądu skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od jej wniesienia (art. 55 § 1[462] w zw. z art. 54 § 2 p.p.s.a.), jeśli organ uchyla się od zastosowania się do postanowienia sądu podjętego w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem

[462] Art. 55. § 1. W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 (Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia), sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

sprawy (art. 112[463] p.p.s.a.), lub jeśli organ nie wykona wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności (art. 154. § 1[464] p.p.s.a.).

Grzywnę wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa GUS (art. 154 § 6[465] p.p.s.a.).

3.2. Dane statystyczne dotyczące wpływu i załatwienia wniosków o wymierzenie grzywny w 2007 r. w wojewódzkich sądach administracyjnych

	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
Ogółem	551	106	19,2
Art. 55 § 1 p.p.s.a.	267	59	22
Art. 112 p.p.s.a.	5	5	100
Art. 154 § 1 p.p.s.a.	279	42	15

Z danych ogólnych przedstawionych w tabeli wynika, że sądy uwzględniały co piąty wniosek o wymierzenie organowi grzywny. Najwięcej orzeczeń o wymierzeniu organowi grzywny zapadło na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a., czyli za nieprzekazanie przez organ skargi wraz z aktami i stanowiskiem organu w terminie 30 dni od momentu złożenia skargi. Równie duża liczba orzeczeń o wymierzeniu organowi grzywny zapadła na podstawie art. 112 p.p.s.a., czyli za niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność organu, jak też bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynność.

Ponad połowa wniosków wpłynęła do WSA w Warszawie. Poniżej podano dane statystyczne z wpływu i załatwienia grzywien w WSA w Warszawie:

	Wpływ	Wymierzono grzywnę	% wpływu
Ogółem	277	66	23,8
Art. 55 § 1 p.p.s.a.	155	38	24,5
Art. 112 p.p.s.a.	4	4	100
Art. 154 § 1 p.p.s.a.	118	24	20,3

[463] Art. 112. W razie uchylania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu podjętego w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy, sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154§ 6. Przepisy art. 55§ 1 i 3 stosuje się.

[464] Art. 154. § 1. W razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie żądając wymierzenia temu organowi grzywny.

[465] Art. 154. § 6. Grzywnę, o której mowa w§ 1, wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów.

Z powyższego zestawienia wynika, że przeważały tu skargi na wymierzenie grzywny za niedostarczenie w ustawowym terminie skargi wraz z aktami i stanowiskiem organu. Co czwarty wniosek skarżącego został uwzględniony. Co piąty uwzględniony wniosek niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność organu, jak też bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynność.

W kilku wojewódzkich sądach administracyjnych liczba wymierzonych grzywien na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. stanowiła: 5 w Łodzi, 4 w Gdańsku, 3 we Wrocławiu i w Krakowie, po dwie w Lublinie i w Poznaniu. Jedną grzywnę wymierzono w sądach: w Rzeszowie i w Szczecinie. W pozostałych wojewódzkich sądach administracyjnych nie wymierzono ani jednej grzywny.

3.3. Dane statystyczne dotyczące wpływu i załatwienia skarg kasacyjnych na orzeczenia o wymierzeniu grzywny przez wojewódzkie sądy administracyjne

W 2007 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 36 skarg na orzeczenia sądów pierwszej instancji w przedmiocie wymierzenia grzywny (około 34% orzeczeń sądów pierwszej instancji o wymierzeniu kary grzywny), spośród których w 8 sprawach uchylono orzeczenia sądu pierwszej instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania, w 3 sprawach uchylono orzeczenia sądu pierwszej instancji i rozpoznano skargę[466], natomiast w 20 przypadkach oddalono skargi kasacyjne.

3.4. Omówienie niektórych orzeczeń o wymierzeniu grzywien

3.4.1. Adresatami grzywien za naruszenie art. 55 § 1 p.p.s.a. są przede wszystkim ministrowie, a także Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, Sejmik Województwa Mazowieckiego oraz organy samorządu terytorialnego. Wysokość grzywien wahała się od 100 zł do ponad 9000 zł. Niektóre organy naczelne zostały ukarane dwukrotnie, np. Minister Pracy i Polityki Społeczne (2 grzywny po 2500 zł) czy też Minister Środowiska (300 i 200 zł).

Poniżej podano przykłady niektórych spraw:

- Najwyższa grzywna, bo w wysokości 9909 zł została wymierzona Wojewodzie Lubelskiemu (postanowienie z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SO/Lu 51/06) za nieprzekazanie WSA w Lublinie skargi P.W. z dnia 23 stycznia 2006 r. na bezczynność Wojewody;
- Jako przykład można wskazać Ministra Pracy i Polityki Społecznej, który został w 2007 r. dwukrotnie ukarany grzywną w wysokości 2500 zł. W sprawie o sygn. akt II SO/Wa 48/06 kara grzywny została wymierzona za nieprzesłanie do Sądu kompletnych akt (oryginału skargi, zaskarżonej decyzji lub jej uwiarygodnionego podpisu), mimo wielokrotnych wezwań. Na jedno z kolejnych wezwań Minister poinformował Sąd, że akta zostały zagubione przez byłego pracownika. W sprawie tej Prezes WSA wystosował wystąpienie sygnalizacyjne do Prezesa Rady Ministrów. Natomiast w sprawie o sygn. akt II SO/Wa 112/06 Sąd również wymierzył Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej grzywnę w wysokości 2500 zł za nieprzekazanie skargi, odpowiedzi na skargę oraz akt sprawy na bezczynność Ministra Pracy

[466] W jednym przypadku wymierzono grzywnę, w jednym oddalono i jedną skargę załatwiono w inny sposób.

i Polityki Społecznej w przedmiocie wykonania wyroku WSA w Warszawie z dnia 1 lutego 2006 r. sygn. akt II SA/Wa 1418/05. Pomimo wymierzonej grzywny Minister Pracy i Polityki Społecznej nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 54 § 2 p.p.s.a. Sytuacja uległa poprawie dopiero pod koniec II kwartału 2007 r., po interwencji Prezesa Rady Ministrów;

- Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi WSA w Warszawie wymierzył grzywnę w wysokości 1000 zł za niedopełnienie obowiązku przekazania skargi wraz z aktami w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia (postanowienie z dnia 1 października 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 105/07). Mimo że w dniu wydania postanowienia skarga wraz z aktami sprawy była już w Sądzie, to Sąd uznał, że wymierzenie grzywny jest uzasadnione, akta bowiem zostały przesłane po upływie 7 miesięcy od daty ich złożenia. Zdaniem Sądu, organ nie może dowolnie traktować trzydziestodniowego terminu określonego w ustawie;
- Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego wymierzono grzywnę w wysokości 1000 zł za nieprzekazanie skargi wraz z aktami do WSA w Warszawie w ustawowym terminie. Skarga została złożona w dniu 21 czerwca 2007 r., natomiast przekazanie jej nastąpiło w dniu 3 października 2007 r. Skarga dotyczyła odmowy uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy (postanowienie z dnia 31 października 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 135/07);
- Ministrowi Obrony Narodowej wymierzono grzywnę w wysokości 1000 zł za nieprzekazanie skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy w sprawie o sygn. akt II SAB 103/06. Grzywna została wymierzona postanowieniem NSA z dnia 8 sierpnia 2007 r. sygn. akt I OSK 1103/07, w którym NSA uchylił postanowienie sądu pierwszej instancji oddalające wniosek skarżącego o wymierzenie kary grzywny i postanowił jak na wstępie. W uzasadnieniu NSA wskazał, że powodem oddalenia skargi o wymierzenie grzywny przez sąd pierwszej instancji był fakt, że Minister w dacie wniesienia skargi nie dysponował wskazanymi pismami. Jednakże, zdaniem NSA, organ nie wypełnił ciążącego na nim z mocy art. 55 § 2 p.p.s.a. obowiązku i pomimo wezwania Sądu i znacznego upływu czasu (wniosek wpłynął do organu w dniu 9 kwietnia 2003 r.) przedmiotowy wniosek do sądu nie został nadesłany. Wniosek jako dowód i informacje z niego wynikające miały znaczący wpływ na kierunek rozstrzygnięcia sprawy. Wskazana przez organ przyczyna powyższego uchybienia w postaci problemów wewnętrznych występujących w jego działalności nie zasługuje, zdaniem NSA na uwzględnienie;
- Ministrowi Gospodarki Morskiej wymierzono grzywnę w wysokości 300 zł za nieprzekazanie skargi na bezczynność organu (Ministra Gospodarki Morskiej) w przedmiocie odmowy dokonania wpisu statku do rejestru statków rybackich oraz o odmowie wydania licencji (postanowienia z dnia 12 listopada 2007 r. sygn. akt IV SO/Wa 125/07);
- Ministrowi Środowiska wymierzono grzywnę w wysokości 300 zł za nieprzekanie skargi Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków, złożonej w dniu 14 maja 2007 r. – skarga wraz z aktami została przesłana do WSA w Warszawie w dniu 28 listopada 2007 r. (postanowienie z dnia 5 grudnia 2007 r. sygn. akt IV SO/Wa 147/07) – oraz w wysokości 200 zł za nieprzekazanie skargi Stowarzyszenia Ochrony Sikornika z dnia 15 lutego 2006 r. – Minister przekazał skargę w dniu 18 września 2007 r. (postanowienie z dnia 18 grudnia 2007 r. sygn. akt IV SO/Wa 136/07);
- Ministrowi Zdrowia WSA w Warszawie wymierzył grzywnę w wysokości 200 zł za nieprzekazanie akt[467];

[467] Wniosek o wymierzenie grzywny wpłynął w dniu 20 listopada 2006 r., natomiast skarga wraz z całością akt została przekazana do sądu w dniu 4 stycznia 2007 r. (sygn. akt VII SO/Wa 3/07).

• Prezesowi Rady Ministrów WSA w Warszawie postanowieniem z dnia 16 lipca 2007 r. sygn. akt IV SO/Wa 100/07 wymierzył grzywnę w wysokości 100 zł za niewykonanie obowiązku przekazania do Sądu skargi wraz z aktami na bezczynność organu;

• Sejmikowi Województwa Mazowieckiego WSA w Warszawie wymierzył grzywnę w wysokości 200 zł[468]. Wprawdzie naruszenie terminu było nieznaczne, to Sąd wziął pod uwagę fakt, że organ nie przekazał wszystkich dokumentów (przesłano kserokopię skargi, natomiast jej oryginał został przekazany po dwukrotnym wezwaniu przez Sąd, co uniemożliwiło nadanie biegu sprawie przez Sąd (postanowienie z dnia 16 listopada 2007 r. sygn. akt IV SO/Wa 140/07);

• Grzywnę w wysokości 500 zł wymierzył WSA w Warszawie, postanowieniem z dnia 25 lipca 2007 r. sygn. akt IV SO/Wa 92/07, Burmistrzowi Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy za niewykonanie obowiązku przekazania do Sądu skargi wraz z aktami na bezczynność organu;

• Grzywna w wysokości 500 zł została nałożona przez WSA w Warszawie na Wójta Gminy Wiązowna za przesłanie skargi i akt sprawy w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy po upływie 7 miesięcy od dnia ich złożenia (postanowienie z dnia 22 października 2007 r. sygn. akt IV SO/Wa 97/07).

3.4.2. Z danych statystycznych wynika, że równie dużą liczbę grzywien nałożono na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. Adresatami orzeczeń byli ministrowie, wojewodowie i podległe im terenowe organy, starostowie oraz organy samorządu terytorialnego. Oto kilka przykładów:

• wyrokiem z dnia 1 sierpnia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 581/07 wymierzono grzywnę w wysokości 500 zł Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi z powodu niewykonania wyroku WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2006 r. sygn. akt IV SA/Wa 2246/05 w przedmiocie reformy rolnej – chodziło o uznanie, że zespół willowo-parkowy nie podpadał pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Minister wydał stosowną decyzję po upływie 5 miesięcy od otrzymania odpisu prawomocnego wyroku sądu;

• wyrokiem z dnia 10 lipca 2007 r. sygn. akt II SA/Lu 479/07 została wymierzona grzywna Wojewodzie Lubelskiemu w wysokości 5000 zł za niewykonanie wyroku Sądu z dnia 7 lutego 2007 r. sygn. akt II SA/Lu 934/06;

• wyrokiem z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt VII SA/Wa 690/07 wymierzono grzywnę Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy w wysokości 3000 zł za niewykonanie wyroku Sądu z dnia 22 marca 2006 r. sygn. akt VII SAB 92/05, mocą którego został zobowiązany do wydania decyzji rozstrzygającej o wniosku dotyczącym zbadania zgodności inwestycji z projektem budowlanym i przepisami prawa budowlanego w terminie 3 miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia;

• wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/Lu 96/07 wymierzono Staroście Lubelskiemu grzywnę w wysokości 8000 zł za niewykonanie wyroku WSA w Lublinie z dnia 28 września 2006 r. w sprawie II SAB/Lu 30/06. Organ po upływie zakreślonego przez Sąd terminu (11 stycznia 2007 r.) wydał decyzję o zwrocie części wywłaszczonej nieruchomości

[468] Grzywna została nałożona po ponownym rozpoznaniu sądu pierwszej instancji, wskutek uchylenia przez NSA postanowienia o oddaleniu wniosku.

(24 stycznia 2007 r.), natomiast do dnia rozpoznania skargi nie wydał decyzji dotyczących pozostałych dwóch działek. Zdaniem Sądu wymierzenie Staroście Lubelskiemu grzywny w wysokości 8000 zł (w wysokości przewyższającej trzykrotność jej stawki podstawowej) stanowić będzie sankcję na tyle dotkliwą, że zapobiegnie w przyszłości niewywiązywaniu się przez organ z obowiązku wykonywania orzeczeń sądowych;

- wyrokiem z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SAB/Bk 3/07 wymierzono grzywnę w wysokości 3000 zł Wójtowi Gminy T.K. z tytułu niewykonania wyroku w sprawie o sygn. akt II SA/Bk 16/06. Chodziło o wydanie, w terminie 3 miesięcy od zwrotu akt administracyjnych – orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie rozgraniczenia.

3.5. Podsumowanie

Ustawodawca stanowiąc przepisy umożliwiające wymierzenie organowi grzywny za naruszenia prawa przez organy administracji publicznej w przedmiocie czynności związanych z postępowaniem administracyjnym (art. 55 § 1 p.p.s.a.) czy też wykonaniem orzeczeń sądu administracyjnego wyposażył sądy administracyjne w narzędzie umożliwiające dyscyplinowanie organów do wykonywania obowiązków procesowych. Jednakże przepisy prawa umożliwiają sądowi skorzystanie z tego instrumentu wyłącznie na wniosek skarżącego. W związku z powyższym liczba wymierzonych grzywien poszczególnym organom nie zawsze odzwierciedla rzetelność organu w wykonywaniu obowiązków związanych z postępowaniem administracyjnym czy też z czynnościami procesowymi. Zależy to bowiem od aktywności skarżących.

VIII. Zagadnienia legislacyjne

1. Wybrane problemy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie prawa podatkowego wywołane złą jakością legislacji

W orzecznictwie sądów administracyjnych, w przedmiocie przepisów prawa podatkowego sygnalizowano, że wątpliwości interpretacyjne odnoszące się do przepisów podatkowych wynikają często z niedociągnięć legislacyjnych i powodują, że zamiast sprawnego i skutecznego stosowania określonej normy procesowej dochodzi do wydłużenia postępowania, wbrew oczywistym zamiarom jej twórców. Odnotowano także negatywne skutki zaniechania prawodawcy. Odnosi się to głównie do organu władzy ustawodawczej, który pozostaje w bezczynności po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, mocą którego przepis ustawy zostaje wyeliminowany z porządku prawnego (często Trybunał Konstytucyjny korzysta z możliwości zastosowania art. 190 ust. 3 określając inny termin utraty mocy obowiązującej przepisu) i powstaje luka prawna, której nie można usunąć w drodze interpretacji, jak np. wskutek wyroku TK z dnia 19 kwietnia 2006 r. sygn. akt K 6/06 z dniem 1 stycznia 2007 r. utraciły moc obowiązującą niektóre przepisy ustawy – Prawo o adwokaturze,

m.in. art. 78i ust. 2 i 3[469]. Aktualnie jest kilka skarg kasacyjnych złożonych przez Ministra Sprawiedliwości od wyroków sądu pierwszej instancji, w których uchylono decyzje Ministra wydane na podstawie art. 78i ust. 2 Prawa o adwokaturze. Po pierwszym stycznia 2007 r. Minister już nie jest organem właściwym do ponownego rozpatrzenia odwołania. W sytuacji gdy NSA oddali skargę kasacyjną, nie będzie organu właściwego do ponownego rozpoznania decyzji. Identyczna sytuacja jest z niektórymi przepisami ustawy o radcach prawnych uchylonymi wyrokiem TK z dnia 8 listopada 2006 r. sygn. akt K 30/06 (przepisy utraciły moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2007 r.). Natomiast korporacja notariuszy ma jeszcze organ odwoławczy, wniosek bowiem czeka na rozstrzygnięcie TK[470]. W Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK w 2006 r. wyrażono niepokój z powodu braku realizacji tych wyroków.

Brak reakcji ustawodawcy po wyroku TK z dnia 25 czerwca 2002 r. sygn. akt K 45/01 spowodował sytuację, w której brak było podstaw do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty w podatku od towarów i usług podlegającej zwrotowi. Problem ten został rozwiązany przez siedmioosobowy skład NSA, który w uchwale z dnia 14 marca 2005 r. sygn. akt FPS 4/04 wskazał art. 190 ust. 4. Konstytucji w związku z przepisami Ordynacji podatkowej. Natomiast sądy administracyjne mają wątpliwości konstytucyjne co do braku przepisów przejściowych podmiotów, które uzyskały status zakładu pracy chronionej bezterminowo. W tej sprawie w Trybunale Konstytucyjnym oczekuje na rozstrzygnięcie pytanie prawne WSA w Bydgoszczy (postanowienie z dnia 13 grudnia 2006 r. sygn. akt I SA/Bd 435/06).

Zaniechanie prawodawcze zauważano także w wydawaniu aktów podustawowych, np. mocą ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw[471] zmieniono m.in. art. 74 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych zawierający upoważnienie dla Ministra Pracy i Polityki Socjalnej do nadania statutu ZUS i przekazano tę kompetencję Prezesowi Rady Ministrów. Ustawa nowelizująca weszła w życie z dniem 24 lutego 2007 r., zatem w tej dacie przepis upoważniający Ministra Pracy i Polityki Socjalnej do nadania statutu ZUS utracił moc obowiązującą, co w konsekwencji spowodowało utratę mocy obowiązującej rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 4 października 1999 r. w sprawie nadania statutu ZUS, ustawa nowelizująca bowiem nie zawierała przepisów przejściowych określających utrzymanie w mocy obowiązującej dotychczasowego aktu wykonawczego. Od dnia 24 lutego do 15 sierpnia brak było przepisów upoważniających dyrektorów oddziałów ZUS, działających jako organy pierwszej instancji, do wydawania w imieniu ZUS decyzji w oparciu o art. 28 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (decyzja o umorzeniu należności w części lub w całości, bądź o odmowie). Luka w prawie, która powstała wskutek niewydania aktu wykonawczego spowodowała w konsekwencji nieważność decyzji dyrektorów oddziałów ZUS wydanych od dnia 24 lutego 2007 r.

[469] Art. 78i ust. 2 Od uchwały komisji służy zdającemu odwołanie dotyczące wyniku jego egzaminu do Ministra Sprawiedliwości. ust. 3. Minister Sprawiedliwości zawiadamia okręgowe rady adwokackie o wynikach egzaminu adwokackiego oraz publikuje w Biuletynie listę osób, które uzyskały pozytywny wynik z egzaminu.

[470] Rozprawa wyznaczona na dzień 26 marca 2008 r. sygn. akt K 4/07.

[471] Dz. U. Nr 21, poz. 125.

W omówieniu działalności orzeczniczej sądów administracyjnych wskazywano na rozbieżności w orzecznictwie wynikające z niejasności przepisów prawa, braku norm intertemporalnych czy też innych wad legislacyjnych. Wynikało to głównie z nieprzestrzegania zasad prawidłowej legislacji. Częste nowelizacje ustaw i aktów podustawowych, szczególnie w sprawach podatkowych, wpływały na powstawanie rozbieżności w interpretacji przepisów prawa. Dla przykładu można podać, że Ordynacja podatkowa była 8 razy nowelizowana w 2007 r. Ustawa o VAT z 2004 r. była 12 razy nowelizowana od jej wejścia w życie, natomiast ustawa o podatku akcyzowym 4 razy. Trudno jest zliczyć nowelizacje ustaw o podatku dochodowym od osób fizycznych (12 razy w 2007 r.) i prawnych.

2. Orzeczenia wskazujące na wadliwie sformułowane przepisy prawa podatkowego powodujące trudności interpretacyjne

W wyroku z dnia 1 lutego 2007 r. sygn. akt II FSK 1289/06, Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na szczególnie skomplikowaną konstrukcję art. 15 ust. 1, ust. 2, ust. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. I tak ust. 1 tego artykułu określa krąg podmiotów obowiązanych do uiszczania opłaty targowej; są to więc osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, dokonujące sprzedaży na targowiskach. Pojęcie targowiska definiuje ust. 2 stanowiąc, że są nimi wszelkie miejsca, w których jest prowadzony handel, z zastrzeżeniem ust. 2a. Ten ostatnio wymieniony przepis zawiera z kolei zwolnienia od opłaty targowej i przewiduje, że opłacie tej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach lub częściach budynków, z wyjątkiem targowisk pod dachem oraz hal używanych do targów, aukcji i wystaw. Zdaniem NSA, przedstawione wyżej przepisy mają niezwykle skomplikowaną konstrukcję (zasada, wyjątek od zasady oraz wyjątek od tego wyjątku), co w sposób oczywisty utrudnia ocenę, w jakich sytuacjach osoby dokonujące sprzedaży obowiązane są do zapłacenia opłaty targowej. Dotyczy to w szczególności znajdującego się w końcowej części ust. 2 w art. 15 wyrażenia „z zastrzeżeniem ust. 2a". Sugeruje ono, że przepis ust. 2a zawęża zakres niezwykle pojemnego, obejmującego „wszelkie miejsca", pojęcia „targowisko", gdy tymczasem przepis ten ogranicza działanie ustanowionej w ust. 1 art. 15 ustawy zasady powszechności pobierania opłaty targowej od każdej sprzedaży na targowiskach.

Należy także wspomnieć o wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt I FSK 93/06, w którym NSA odniósł się do zagadnienia zgodności z Konstytucją działań legislacyjnych prawodawcy (Ministra Finansów), w których wyłączono podatników dokonujących czynności związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w okresie 54 dni. W sprawie tej przedmiotem rozważania była sytuacja, w której dla podatników podatku VAT podstawę do opodatkowania do 1 maja 2004 r. stanowiła marża, od 1 maja 2004 r. do 26 czerwca 2004 r. kwota należna z tytułu dostawy, natomiast od 26 czerwca 2004 r. marża. Podatnicy, którzy dokonali odliczeń w okresie od 1 maja do 26 czerwca 2004 r. zobowiązani byli do odprowadzenia podatku od wyższej kwoty. Stało się tak, dlatego że Minister Finansów, w drodze nowelizacji rozporządzenia przywrócił stan prawny sprzed 1 maja 2004 r., z tym że regulacja nastąpiła z dniem wejścia w życie znowelizowanego rozporządzenia pozosta-

wiając ww. okres jako wyłom w systemie opodatkowania podmiotów, którzy właśnie w tym okresie dokonywali rozliczeń z fiskusem.

Inne przepisy prawa powodujące trudności interpretacyjne omówiono w części dotyczącej uchwał podjętych w 2007 r., w części omawiającej zagadnienia wynikające z orzecznictwa sądów administracyjnych oraz w części odnoszącej się do zagadnień konstytucyjnych.

3. Podsumowanie

Dla procesu prawodawczego w Polsce, szczególnie w zakresie prawodawstwa podatkowego, konstytucyjny przepis o państwie prawnym, ma istotne znaczenie. Prawodawstwo to określa zasady, jakim podporządkowane są relacje między władzą publiczną a podatnikiem. Prawo, w państwie prawnym, ma być także instrumentem wolności. Jednoznacznie świadczą o tym przepisy Konstytucji (art. 64 w związku z art. 20, 21). Tym samym pojawia się zagadnienie takiego ukształtowania treści obowiązków podatkowych, które skutecznie chroniąc dobro publiczne nie naruszają przy tym konstytucyjnie chronionych dóbr podatnika. Przepisy Konstytucji o państwie prawnym sprzeciwiają się zarówno arbitralności rozwiązań w dziedzinie prawodawstwa podatkowego, jak i nieprzewidywalności prawodawcy stanowiącego te obowiązki. Zwracają się ku zasadzie lojalności, która winna obowiązywać w demokratycznym państwie prawnym, w stosunkach pomiędzy władzą publiczną a jednostką.

Władza publiczna wymaga od podatnika rzetelności w deklarowaniu podstaw opodatkowania i rzetelności w realizacji obowiązków podatkowych. Ale jednocześnie podatnik żąda od państwa tylko konstytucyjnych działań w sferze kształtowania treści obowiązku podatkowego. Jeżeli władza publiczna przekracza swoje uprawnienia normodawcze, to sprzeniewierza się zasadzie lojalności. Rozwiązania o charakterze niekonstytucyjnym podważają zaufanie do porządku prawnego w państwie, albowiem stanowią negację istoty państwa prawnego.

Proces tworzenia prawa podatkowego jest bardzo mocno zabarwiony politycznie, co może być zrozumiałe. Ale ma to swoje negatywne strony, kształtuje się bowiem zjawisko politycznej instrumentalizacji prawodawstwa podatkowego. Zauważalna jest stała, systematyczna ingerencja w treść procesu legislacji podatkowej, a przesłanką dla tej ingerencji i jednocześnie jej uzasadnieniem stają się polityczne impulsy o bardzo indywidualnym charakterze. Podejmowane są nie w imię dobra publicznego. Wywołują, jako negatywne następstwo, erozję mentalności i moralności podatkowej. Dochodzi bowiem do łamania zasad rzetelnej legislacji. Mimo że Rada Ministrów jest głównym inicjatorem procesu legislacyjnego, to impulsy w zakresie podjęcia prac legislacyjnych pochodzą od wielu podmiotów. Na etapie prac parlamentarnych wyraźnie zaznacza się łatwość podejmowania inicjatyw prawodawczych; inicjatywę, dotyczącą poprawek do projektów ustaw, zgłaszają posłowie, czyniąc to w różnych stadiach prac parlamentarnych. Taki tryb umożliwia reprezentowanie indywidualnych interesów. Łatwość inicjowania prac ustawodawczych, a jednocześnie wyraźny partykularyzm prawodawczych inicjatyw, przyczyniają się do dezintegracji procesu legislacji podatkowej, a to wyraźnie przekłada się na jakość prawa podatkowego.

Prawodawca podatkowy powinien uwzględniać w pracach legislacyjnych orzecznictwo sądów administracyjnych. Orzecznictwo to bowiem zawsze sygnalizuje podstawowe, a więc

i systemowe wady rozwiązań prawnopodatkowych. Przygotowanie założeń dla nowej regulacji podatkowej lub jej nowelizacji wymaga tego, by uwzględniać oceny sformułowane w tej materii w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, a także uwzględniać uzasadnienie tych ocen. Tym samym racjonalne postępowanie prawodawcze wymaga analizy orzecznictwa sądowoadministracyjnego, oraz wniosków, jakie z tej analizy wynikają. Sprzyjałoby to zapewnieniu funkcjonalności prawa podatkowego, chroniłoby przed lukami prawnymi, zapewniałoby spójność prakseologiczną, a także aksjologiczną.

Można odnotować przykłady wpływu bieżącego orzecznictwa sądowego na zmiany obowiązujących aktów prawnych. Odnosi się to m.in. do nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, w której w art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 października 1994 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu…[472] wpisano możliwość udzielanie przez rady gmin ulg przy sprzedaży mieszkań komunalnych, ustaleniu podstawy prawnej do powoływania przez rady gmin rad młodzieżowych[473], zwolnienie gminy z obowiązku wezwania wojewody do usunięcia naruszenia prawa przed wniesieniem skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody (wyłączone jest stosowanie art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a.) dokonane nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym wskutek uchwały NSA (z dnia 23 marca 1998 r. sygn. akt OPS 9/97) czy też dodanie do ustawy o drogach publicznych[474] art. 13b, który uprawnia rady gmin do ustalania opłat za parkowanie, i szereg innych.

Dodać należy, że orzecznictwo NSA miało istotny wpływ na nowelizację ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw[475], mocą której wprowadzono w art. 83 ust. 4 dodatkowe postanowienie, w myśl którego od decyzji w nim określonych przysługuje stronie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Można zatem stwierdzić, że orzecznictwo sądów administracyjnych inicjuje zmiany prawodawcze, ale zdarza się to incydentalnie. Należałoby dążyć do spowodowania prawidłowej reakcji na wypowiedzi orzecznicze wskazujące na niejasność lub niespójność rozwiązań wprowadzanych aktami prawa powszechnie obowiązującego. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby prowadzenie w poszczególnych resortach bieżącego monitorowania orzecznictwa sądowego i w uzasadnionych przypadkach podejmowanie szybkiej interwencji legislacyjnej.

---

[472] Dz. U. Nr 123, poz. 601.

[473] Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw Dz. U. Nr 45, poz. 497.

[474] Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.

[475] Dz. U. z 2005 r. Nr 150, poz. 1248.

CZĘŚĆ TRZECIA

POZAORZECZNICZA DZIAŁALNOŚĆ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

I. Realizacja zadań i nadzór Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynikający z Konstytucji i ustaw

Kompetencje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego określone zostały w p.u.s.a. Nadzór nad działalnością sądów administracyjnych Prezes NSA sprawuje poprzez Biuro Orzecznictwa, którego działalność w 2007 r. została opisana w pkt II tej części.

1. Zagadnienie jednolitości w orzecznictwie

W ramach nadzoru nad działalnością sądów administracyjnych Prezes NSA inicjował podjęcie uchwał oraz składanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego.

Z art. 36 § 1 p.u.s.a. i art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. wynika kompetencja Prezesa NSA do kształtowania jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych poprzez zainicjowanie podjęcia przez NSA uchwał wyjaśniających przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Powyższe zagadnienia zostały szczegółowo omówione w części pierwszej, pkt II.

Prezes NSA korzysta z kompetencji określonej w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji i w przypadku powzięcia wątpliwości co do zgodności przepisu prawa z postanowieniami Konstytucji występuje z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

W 2007 r. Prezes NSA wystąpił z dwoma wnioskami. Pierwszy z nich odnosił się do § 3 ust. 1 pkt 3 lit a/ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich[1]. Przepis ten ograniczył prawo do otrzymania płatności na wspieranie gospodarstw niskotowarowych wyłącznie do producentów rolnych prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot odrębnej własności producenta rolnego albo jego małżonka, albo przedmiot ich

[1] Dz. U. Nr 286, poz. 2870 ze zm.

wspólnej własności. Wyłączył natomiast producentów rolnych prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym stanowiącym przedmiot współwłasności z osobą niebędącą współmałżonkiem (w tej konkretnej sprawie gospodarstwo rolne stanowiło współwłasność brata i siostry). Zdaniem Prezesa NSA przepis ten wykracza poza delegację zawartą w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej[2], a tym samym art. 92 ust. 1 Konstytucji (sygn. akt TK U 6/07).

W drugiej sprawie wątpliwości Prezesa NSA odnoszą się do art. 23b ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej[3], na podstawie którego niepełnosprawni sportowcy, którzy otrzymali medale na igrzyskach paraolimpijskich po 1992 r., mogą się ubiegać o świadczenie z budżetu państwa. Przepis ten pozbawił prawa do ubiegania się o świadczenia medalistów igrzysk paraolimpijskich sprzed 1992 r. Zdaniem Prezesa NSA, jest to rozwiązanie arbitralne, które w sposób nieuzasadniony różnicuje medalistów paraolimpijskich na podstawie formalnego kryterium (sygn. akt TK K 11/07).

Na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego oczekuje, złożony w kwietniu 2005 r., wniosek Prezesa NSA odnoszący się do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem Prezesa NSA przepis, który wyłącza wywłaszczonych użytkowników wieczystych z kręgu uprawnionych do ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, jeśli nie została wykorzystana na cele określone w decyzji o wywłaszczeniu, narusza art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Ponadto wątpliwości Prezesa NSA budzi również przepis, który uzależnia zwrot części wywłaszczonej nieruchomości niezagospodarowanej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu od istnienia możliwości zagospodarowania jej zgodnie z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w dniu złożenia wniosku o zwrot części nieruchomości, a w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot (sygn. akt TK K 6/05).

Nadto na naradach, szkoleniach i spotkaniach roboczych, zarówno z sędziami NSA jak i w sądach wojewódzkich, omawiano zagadnienia związane z interpretacją przepisów prawa oraz zagadnienia związane ze stosowaniem przepisów prawa, co do których Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie o niezgodności przepisu prawa z Konstytucją i odroczył w czasie wejście w życie wyroku na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji. W wielu sprawach, m.in. dzięki tej działalności, udało się wypracować wspólne stanowisko.

2. Współpraca międzynarodowa

W ramach współpracy międzynarodowej Prezes NSA profesor Janusz Trzciński brał udział w spotkaniach zagranicznych związanych z działalnością sądownictwa administracyjnego oraz przyjmował delegacje zagraniczne i organizował spotkania z udziałem zagranicznych przedstawicieli sądownictwa.

W ramach tej działalności Prezes NSA uczestniczył w uroczystości rozpoczęciu roku orzeczniczego w Sądzie Kasacyjnym Francji, w dniu 8 stycznia 2007 r. w Paryżu.

[2] Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.

[3] Dz. U. z 2001 r. Nr 81, poz. 889 ze zm.

Prezes NSA uczestniczył w posiedzeniu Zarządu i Zgromadzeniu Ogólnym Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych UE (w Warszawie, w dniach 13-14 maja 2007 r.). Oba spotkania poświęcone były ocenie bieżącej działalności Stowarzyszenia oraz programowaniu przyszłych przedsięwzięć. Sekretarz Generalny Stowarzyszenia –Yves Kreins przedstawił informację nt. zawartości strony internetowej Stowarzyszenia oraz znajdujących się na niej baz danych *JuriFast* i *DecNat*, a także organizowanych seminariów oraz nowych publikacji. Prezes Stowarzyszenia – Prezes NSA – dokonał symbolicznego uruchomienia najnowszej części strony: *Tour of Europe*, czyli internetowego leksykonu rodzajów europejskiego sądownictwa administracyjnego. Prof. Stanisław Biernat przekazał wstępne informacje nt. programu XXI Kolokwium, jakie odbędzie się w dniach 15–18 czerwca 2008 r. w Warszawie. W trakcie Zgromadzenia podjęto kilka ważnych decyzji, m.in. o nawiązaniu współpracy z innymi europejskimi stowarzyszeniami sędziów, z Europejską Siecią Szkolenia Sędziów (EJTN) na czele. Zgromadzenie podjęło także uchwałę (przekazaną następnie władzom UE) o potrzebie przeprowadzenia reformy w sprawie procedury pytań wstępnych do ETS oraz o powołaniu grupy roboczej ds. tej reformy. Grupa ta, pod przewodnictwem przedstawicieli wnioskodawcy – niderlandzkiej Rady Stanu – ma za zadanie przedstawić propozycje środków, które zapobiegłyby narastaniu opóźnień w rozpatrywaniu pytań przez ETS. Ponadto powołano Komitet Wsparcia dla członków Stowarzyszenia, którzy w nikłym stopniu wykorzystują zasoby informacyjne Stowarzyszenia.

W dniu 24 maja 2007 r. w Brukseli Prezes NSA wziął udział w spotkaniu z przedstawicielami Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego poświęconym prezentacji *Tour of Europe*. Jej celem było przekazanie przedstawicielom organów władzy wykonawczej państw członkowskich w Brukseli kompleksowej informacji o działalności Stowarzyszenia. Natomiast 12 listopada 2007 r. Prezes NSA wziął udział w posiedzeniu Zarządu Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych UE zorganizowanym w Brukseli. Poza bieżącą działalnością Stowarzyszenia, omówiono zagadnienia związane z dotacją z budżetu UE dla Stowarzyszenia, uzgodniono tematykę seminariów planowanych w 2008 r. i przygotowania do XXI Kolokwium oraz współpracę z innymi organizacjami.

Ważnym wydarzeniem było nawiązanie współpracy z turecką Radą Stanu. W dniach 11–14 marca 2007 r. w Warszawie Prezes NSA przyjął delegację Rady Stanu Turcji pod przewodnictwem Prezesa Rady Stanu – Sumru Çörtoğlu. W trakcie rozmów zaprezentowano podstawowe cechy systemów sądowniczych obu państw oraz zainicjowano dyskusję o możliwej współpracy obu instytucji, w tym w ramach Stowarzyszenia Rad Stanu. Wymieniono także wiele doświadczeń z praktyki organizacji i funkcjonowania sądów administracyjnych. Natomiast w dniach 20–23 października Prezes NSA złożył, wraz z delegacją sędziów NSA, rewizytę w Radzie Stanu Turcji w Ankarze. Tematami rozmów były m.in: organizacja i działalność sądownictwa w Turcji, ze szczególnym uwzględnieniem cywilnego sądownictwa administracyjnego, kwestie organizacji pracy wydziałów i sędziów, spory kompetencyjne, stosowane modele orzekania i uzasadniania decyzji sądów, wpływ spraw i kwestia zaległości orzeczniczych, perspektywy współpracy obu instytucji.

Kontynuowano także współpracę z Najwyższą Radą Sądownictwa Rumunii, m.in. 25 września 2007 r. Prezes NSA przyjął delegację Najwyższej Rady Sądownictwa, która przebywała w Polsce na zaproszenie Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa.

W tej części *Informacji* warto dodać, że prezesi izb oraz sędziowie brali udział w konferencjach organizacji międzynarodowych i krajowych, uczestniczyli w seminariach.

Prezes Izby Finansowej NSA prof. Marek Zirk-Sadowski wraz z sędzia NSA Ryszardem Pękiem uczestniczyli w seminarium i kolokwium podsumowującymi projekt badawczy *Sądownictwo administracyjne w Europie* (Paryż, 15–16 marca). Dodać należy, że ten projekt prowadzony był przez francuską Mission de Recherche we współpracy ze Stowarzyszeniem. Jego efektem jest zgromadzenie w ujednoliconej formie obszernych informacji nt. miejsca w krajowym porządku konstytucyjnym, organizacji, struktury i funkcjonowania rodzajów europejskiego sądownictwa administracyjnego. Część tych danych została opublikowana w dwujęzycznym wydawnictwie *Administrative Justice in Europe/La justice administrative en Europe*. Całość zebranych informacji jest dostępna na stronie internetowej Stowarzyszenia – *Tour of Europe*.

Prezes Izby Gospodarczej NSA dr Andrzej Kisielewicz wraz z sędzią NSA dr. Jackiem Chlebnym uczestniczyli w IX Kongresie Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych (IASAJ) w Bangkoku, w dniach 21–25 listopada. Tematem Kongresu był status sędziego administracyjnego. Dyskusja toczyła się w grupach roboczych i na forum plenarnym na podstawie raportu generalnego, opracowanego na podstawie sprawozdań krajowych nadesłanych przez instytucje członkowskie. Organizatorem Kongresu był tajski Sąd Administracyjny, którego prezes kierował pracami IASAJ. Goście Kongresu zostali przyjęci przez króla Tajlandii.

Prof. Stanisław Biernat – naczelnik Wydziału Prawa Europejskiego BO NSA uczestniczył w dniach 1–2 grudnia w Hadze w posiedzeniu grupy roboczej Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych UE ds. reformy procedury pytań wstępnych. Grupa została powołana przez Zgromadzenie Ogólne Stowarzyszenia na wniosek Wiceprezesa Rady Stanu Niderlandów w maju 2007 r. w Warszawie. Ma ona za zadanie przedstawić propozycje środków, które zapobiegłyby narastaniu opóźnień w rozpatrywaniu pytań przez ETS. Ponadto prof. S. Biernat wziął udział w sympozjum nt. *Wpływu prawa krajowego i orzecznictwa sądów państw członkowskich na interpretację prawa wspólnotowego* (Luksemburg, 25–28 marca). Sesja została zorganizowana z okazji 50-lecia Traktatu Rzymskiego.

Sędzia NSA Bogusław Gruszczyński – wicedyrektor BO NSA uczestniczył w konferencji nt. *Oszustwa podatkowe w Unii Europejskiej* (Madryt, 10–11 maja). Seminarium poświęcone było teoretycznym i praktycznym aspektom zapobiegania oszustwom podatkowym w UE; współorganizatorem spotkania była ERA.

Sędzia NSA prof. Jan Tarno uczestniczył w konferencji nt. *Aktualne kwestie funkcjonowania i orzecznictwa sądów administracyjnych* (Častá-Papiernička k. Bratysławy, 21-22 maja). Międzynarodowe seminarium było zorganizowane przez Sąd Najwyższy Słowacji.

Ponadto sędziowie Izby Finansowej NSA Adam Bącal i Juliusz Antosik uczestniczyli w Konferencji Prawa Europejskiego we Florencji, w dniach 13–18 października. Konferencja była organizowana przez Zrzeszenie Prawników Polskich – Oddział w Katowicach.

Sędziowie Izby Ogólnoadministracyjnej NSA w dniach 22–26 października złożyli wizytę w Brukseli oraz w Luksemburgu (w dniu 25 października). Wizyta miała charakter szkoleniowy. Program obejmował wizyty, prezentacje i spotkania w ETS, Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim, a także w Radzie Stanu Belgii.

Należy także wspomnieć o udziale wiceprezesa NSA prof. Marka Zirk-Sadowskiego w uroczystości wręczenia tytułu doktora *honoris causa* profesorowi Jerzemu Stelmachowi,

zorganizowanej przez Wydział Prawa Uniwersytetu w Heidelbergu, 24 października oraz uzdziale sędzi NSA Anny Robotowskiej w Konferencji ERA nt. *Community Trademarks and Designs* (Alicante, 21–24 listopada). Konferencja była poświęcona nowym rozwiązaniom we wspólnotowych przepisach z zakresu ochrony własności przemysłowej.

Specjaliści Biura Orzecznictwa NSA zajmujący się prawem europejskim uczestniczyli w spotkaniach międzynarodowych w celu omówienia zagadnień stosowania prawa wspólnotowego.

Warto także nadmienić, że NSA w dniach 3–6 września zorganizował szkolenie dla sędziów i pracowników Wyższego Sądu Administracyjnego Ukrainy (12 osób). W ten sposób spełniono prośbę Fundacji Kolegium Europy Wschodniej, prowadzącej program *Study Tours to Poland*. Tematyka szkolenia obejmowała strukturę, organizację i funkcjonowanie sądów administracyjnych w Polsce, ich finansowanie, nabór i kształcenie kadr, biurowość, zapewnienie jednolitości orzecznictwa, egzekucję wyroków, informowanie o orzecznictwie i działalności sądów, stosowanie prawa europejskiego i międzynarodowego, warunki pełnienia funkcji sędziego oraz zabezpieczenie techniczno-administracyjne funkcjonowania sądu. Szkolenie prowadzili sędziowie i pracownicy NSA. Sędziowie przysłuchiwali się także rozprawom w NSA i WSA w Warszawie. Na zakończenie szkolenia 40 sędziów i pracowników ukraińskich sądów administracyjnych przyjął wiceprezes NSA Włodzimierz Ryms. Zadawano wiele pytań dotyczących m.in. wielkości izb, organizacji pracy, możliwości transferu sędziego z izby do izby, występowania sporów kompetencyjnych, właściwości sądów administracyjnych, instytucji mediacji.

II. Biuro Orzecznictwa

1. Zagadnienia ogólne

W Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego pracują sędziowie i specjaliści różnych dziedzin prawa. Zgodnie z art. 40 § 3 p.u.s.a. do zakresu działania Biura Orzecznictwa należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Zakres spraw należących do właściwości Biura Orzecznictwa określony został w § 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych[4]. W zakresie działań związanych z ujednolicaniem orzecznictwa sądów administracyjnych Biuro Orzecznictwa dokonuje analizy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, by w przypadku rozbieżności w orzecznictwie przedstawić Prezesowi NSA stosowne wnioski. Bada również zasadność wystąpień różnych podmiotów o złożenie przez Prezesa NSA wniosku, w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego. W Biurze Orzecznictwa opiniowane są także projekty aktów prawnych. Ponadto Biuro Orzecznictwa udostępnia, w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej, orzeczenia NSA. W 2007 r. udostępniono łącznie 1641 orzeczeń (e-mail, fax, poczta).

[4] Dz. U. Nr 169, poz. 1645.

2. Analiza orzecznictwa

Biuro Orzecznictwa kontynuowało działania związane z ujednolicaniem orzecznictwa i interpretacji przepisów p.p.s.a. Analizowano orzeczenia NSA i niektóre orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie stosowania i interpretacji prawa wspólnotowego i orzecznictwa ETS, ratyfikowanych umów międzynarodowych, Konstytucji, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także pod kątem jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych. Ponadto wskazywano uchybienia organów administracji publicznej oraz uchybienia sądów. Na podstawie informacji specjalistów, odnoszącej się do analizowanych orzeczeń, sporządzana jest miesięczna analiza, przekazywana Prezesowi NSA, prezesom izb oraz specjalistom Biura. Powyższa analiza jest podstawą do przygotowywania wniosków Prezesa NSA o podjęcie uchwały, wniosków Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności określonych przepisów z Konstytucją, czy też podjęcie sygnalizacji w trybie art. 15 § 2 p.u.s.a. W oparciu o tę analizę oraz inne wnioski przygotowywano projekt zmiany ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Ważnym elementem działalności Biura jest analiza jednolitości orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. Specjaliści Biura, każdy w obszarze swoich symboli, wskazują rozbieżności w orzecznictwie w danym sądzie (czasem w jednej izbie), pomiędzy poszczególnymi sądami wojewódzkimi oraz pomiędzy sądami wojewódzkimi a NSA. W ramach tej działalności okresowe analizy są podstawą do zaproponowania danemu sądowi lub sądom omówienia określonego zagadnienia na naradzie bądź stanowią podstawę do przygotowania projektu pytania prawnego abstrakcyjnego w trybie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. lub projektu wniosku Prezesa NSA do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Omawiane analizy były podstawą do wypracowania opinii Biura Orzecznictwa odnoszącej się do zagadnień jednolitości orzecznictwa, zamieszczonej w *Informacji*, po omówieniu zagadnień orzeczniczych poszczególnych izb.

W ramach badania orzecznictwa specjaliści analizują tezy wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych i przedkładają Prezesowi NSA okresowe sprawozdania w tym zakresie.

Ponadto specjaliści na bieżąco monitorują postanowienia sygnalizacyjne składów orzekających na podstawie art. 155 § 1 p.p.s.a. i przedkładają Prezesowi NSA informacje o poszczególnych sygnalizacjach oraz udzielonych przez organ odpowiedziach.

3. Działalność wydawnicza

Jednym z ważniejszych aspektów działalności Biura Orzecznictwa jest wybór orzeczeń do publikacji i merytoryczne przygotowywanie do druku zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych, zgodnie z § 2 zarządzenia nr 3 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2004 r. w sprawie utworzenia w Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wydziałów problemowo-wizytacyjnych, Wydziału Gromadzenia i Publikacji Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz Wydziału Prawa Europejskiego. Wydawanie zbioru orzeczeń reguluje zarządzenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wydawania zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych. W 2007 r. ukazało się 6 zeszytów zbioru urzędowego „Orzecznictwo

Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych", w których opublikowano łącznie 156 orzeczeń. Zgodnie z § 8 zarządzenia, orzeczenia budzące wątpliwości kierowane są do ekspertów z poszczególnych dziedzin prawa w celu glosowania. W 2007 r. zamówiono 16 glos, natomiast opublikowano 33 w tym 13, które wpłynęły z inicjatywy autorów. Glosy te zostały opublikowane w „Orzecznictwie Sądów Polskich".

Poza publikacjami w zbiorze orzeczeń, Biuro Orzecznictwa prowadzi merytoryczny nadzór nad komputerową bazą danych OBO, w której gromadzone są orzeczenia wraz z uzasadnieniami oraz informacje dotyczące miejsca publikacji orzeczeń, glos i komentarzy.

4. Działalność nadzorcza

Realizując postanowienia § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych[5], w 2007 r. dokonano analizy informacji o działalności wojewódzkich sądów administracyjnych za rok 2006 (§ 2 pkt 12), przeprowadzono kompleksowe wizytacje – w WSA w Krakowie, w WSA w Lublinie oraz rozpoczęto wizytację w WSA w Warszawie (Wydział I). Protokoły i zalecenia powizytacyjne zostały przekazane prezesom wizytowanych sądów.

Ponadto prowadzono na bieżąco monitoring spraw zaległych, toczących się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi powyżej 12 miesięcy. Biuro prowadzi kwartalne analizy wyników z zakresu postępowań sądowych osiąganych przez poszczególne sądy i wydawane są zalecenia, mające na celu usprawnienie wyników postępowania oraz procesów sądowych.

Przeprowadzono także planowane kontrole biurowości sądowej i organizacji pracy sekretariatów (§ 2 pkt 5 rozporządzenia, § 12 pkt 4 regulaminu oraz pkt A. V zarządzenia) w WSA w Krakowie, w WSA w Lublinie, w WSA w Warszawie (wydziały I i III) oraz we współpracy z Wydziałem Informacji Sądowej NSA w WSA w Rzeszowie i w WSA w Łodzi. Stosowne protokoły pokontrolne i zalecenia zostały przekazane kontrolowanym sądom.

Specjaliści Biura Orzecznictwa, wspólnie z Wydziałem Informacji Sądowej NSA analizują skargi i wnioski składane w trybie działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego i w miarę potrzeb podejmują działania mające na celu wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości. Omówienie tej działalności zawarto w części drugiej, pkt II *Informacji*.

Sędziowie Biura Orzecznictwa wzięli udział w naradach i szkoleniach sędziów, asesorów, referendarzy oraz innych pracowników wojewódzkich sądów administracyjnych (§ 2 pkt 11 rozporządzenia oraz pkt A. XI zarządzenia).

5. Wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych

W minionym roku Biuro Orzecznictwa zaopiniowało 12 projektów aktów prawnych. Do 4 projektów aktów prawnych zgłoszone zostały uwagi, natomiast do pozostałych nie zgłoszono uwag. Odnośnie do projektów aktów prawnych niezwiązanych z zakresem działania sądownictwa administracyjnego odmówiono wyrażenia opinii.

[5] Dz. U. Nr 1269, poz. 1645.

Do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych, przygotowanego przez Kancelarię Prezydenta RP, zgłoszono uwagę odnoszącą się do treści art. 48b, w którym określono, że wniesienie skargi od decyzji o nałożeniu kary pieniężnej wstrzymuje jej wykonanie, sąd administracyjny wyznacza rozprawę w ciągu 30 dni od dnia przekazania odpowiedzi na skargę. Wskazano, że przepis ten narusza zasadę wyznaczania posiedzeń sądowych zgodnie z kolejnością wpływu skarg, określoną w przepisach postępowania sądowoadministracyjnego. Wprawdzie ustawa może określać odstępstwa od tej zasady, ale powinno to być uzasadnione wagą interesu chronionego, a takich argumentów nie zawarto w uzasadnieniu projektu. Ponadto terminy określone w proponowanym przepisie mogą być niemożliwe do dotrzymania z przyczyn natury proceduralno-technicznej.

Uwagi zgłoszono także do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych uznając, że projekt rozszerza możliwości nierespektowania woli sędziego co do jego miejsca pracy w stosunku do dotychczas obowiązujących rozwiązań odnoszących się do delegowania sędziego bez jego zgody do pełnienia obowiązków w innym sądzie. Zaznaczyć należy, że opinia była wydawana przed rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego z wniosku Krajowej Rady Sądownictwa, zatem zaproponowano wstrzymanie prac legislacyjnych do czasu wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Ponadto poinformowano przewodniczącego sejmowej Komisji Sprawiedliwości Społecznej i Praw Człowieka, że w przyjętym przez komisję tekście zmian nie uwzględniono uwag odnoszących się do tzw. sądów 24 godzinnych.

Do projektu ustawy o zmianie ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych zgłoszono propozycję, by zarówno dla uprawnionych do zgłoszenia wniosków o kompensatę w przypadku przestępstw popełnionych od 1 lipca do 20 września 2005 r., jak i w odniesieniu do przestępstw popełnionych po tej dacie, termin do złożenia wniosku wynosił dwa lata (w projekcie pierwsza grupa miała termin jednego roku, druga dwa lat).

Ponadto zgłoszono uwagi do prezydenckiego projektu zmiany Konstytucji oraz do ustawy o zmianie ustawy o izbach lekarskich. Do pozostałych projektów ustaw i aktów podustawowych nie zgłoszono uwag.

III. Wydział Informacji Sądowej NSA

Wydział Informacji Sądowej NSA w roku 2007 r., podobnie jak w poprzednich latach swej działalności, wykonywał zadania w zakresie przewidzianym w §3 ust. 1 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego ustanowionego uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z dnia 9 lutego 2004 r.[6] oraz zadania nadzorcze, wynikające z § 10 powołanego regulaminu, a także z zarządzenia Prezesa NSA z dnia 4 kwietnia 2006 r. w sprawie nadzoru Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych. W omawianym okresie sprawozdawczym Wydział przystąpił do realizacji nowych obowiązków wynikających z zarządzenia nr 9 Prezesa NSA z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informa-

[6] M.P. z 2004 r. Nr 11, poz. 176.

cji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez internet. Wydział Informacji Sądowej NSA wykonywał również obowiązek informacyjny, wynikający z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej[7].

1. Informowanie i udostępnianie akt

Sekretariat informacji o sprawach odpowiadając na pytania zgłaszane przez strony i uczestników postępowań, a także dziennikarzy i inne zainteresowane osoby, udzielał informacji o toczących się postępowaniach. Udzielano również szczegółowych informacji dotyczących procedury postępowania przed sądami administracyjnymi. Zwracano przy tym uwagę, aby informacja obejmowała istotne dla zainteresowanych, praktyczne aspekty omawianych zagadnień procesowych. Informowano wyczerpująco o zakresie sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli nad działalnością administracji publicznej.

Podobnie jak w latach poprzednich, zdecydowana większość zainteresowanych uzyskaniem informacji kontaktowała się telefonicznie. Korzystano również z możliwości zgłaszania zapytań w drodze elektronicznej. W tej formie WIS NSA w roku 2007 udzielił informacji w ponad 500 przypadkach.

W czytelni akt udostępniano do wglądu akta średnio 100 spraw miesięcznie. Przyjmowano także składane do akt wnioski i za zgodą przewodniczących wydziałów wydawano żądane kserokopie dokumentów z akt.

2. Dostęp do informacji publicznej

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 regulaminu, Wydział Informacji Sądowej NSA realizował obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Aktualne informacje o NSA i o działalności NSA udostępniane były w ramach Biuletynu Informacji Publicznej, jak również na oficjalnej stronie internetowej. Dodatkowo, pod adresem „orzeczenia.nsa.gov.pl", uruchomiona została nowa baza orzeczeń sądów administracyjnych, dostępna przez internet. Obecnie, dzięki skutecznej i przyjaznej dla użytkownika wyszukiwarce, korzystać można z bogatej bazy orzeczeń sądów administracyjnych, uzupełnianej na bieżąco najnowszym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

Przy współpracy Wydziału Informatyki Kancelarii Prezesa NSA i WIS NSA powstała również nowa wersja oficjalnej strony internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego, uwzględniająca wymogi określone w zarządzeniu nr 10 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie publikowania informacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego. Strona internetowa w nowym kształcie ma zostać udostępniona do powszechnego użytku na początku 2008 r.

[7] Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm. – art. 11 ust. 2. Sądy przekazują organowi podatkowemu właściwemu w sprawie opłaty skarbowej zbiorczą informację o przypadkach nieuiszczenia należnej opłaty skarbowej od złożonych w sądzie dokumentów stwierdzających udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz ich odpisów, wypisów lub kopii.

Wprowadzane udogodnienia, zgodnie z przyjętym założeniem, wpłynąć mają na stopniowe zmniejszenie się liczby indywidualnych zapytań zgłaszanych z wykorzystaniem procedury wnioskowej, przewidzianej w ustawie o dostępie do informacji publicznej. W niektórych sądach, w tym w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, taki skutek jest już dostrzegalny.

W 2007 r. w wydziałach informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych zarejestrowano ogółem 3229 wniosków o udostępnienie informacji publicznej (w 2006 r. było ich 1608), z tego ponad 1/3 w WIS WSA w Warszawie. W sumie 2758 spośród zgłoszonych wniosków dotyczyło wydania treści orzeczeń, przy czym w zdecydowanej większości przypadków wniosek dotyczył nie jednego, a kilku orzeczeń. Zdarzały się także wnioski o udostępnienie kilkunastu i kilkudziesięciu orzeczeń. Znacznym zainteresowaniem cieszyły się również dane statystyczne obrazujące działalność sądów administracyjnych.

Wnioski, co do zasady, załatwiane były pozytywnie, zgodnie z żądaniem, przez udzielenie informacji tak w formie elektronicznej, jak i tradycyjnej (papierowej). Jeżeli chodzi informacje o treści orzeczeń przekazywane na podany przez wnioskodawcę adres e-mail, przyjęto zasadę, że za udostępnienie nie pobiera się żadnych opłat.

Ogółem we wszystkich sądach administracyjnych wydano w omawianym okresie sprawozdawczym 4 decyzje o odmowie udzielenia dostępu do informacji oraz jedną decyzję umarzającą postępowanie w przedmiocie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o uzupełnienie decyzji. W trzech przypadkach odwołano się od tych decyzji.

I tak w sprawie nr V Inf/ S 0412/1/07, od decyzji Prezesa WSA w Krakowie o odmowie udzielenia informacji publicznej wniosła odwołanie osoba, która podała, że działa w imieniu i na rzecz określonego stowarzyszenia. Prezesowi NSA wiadome było z urzędu, że w uzasadnieniu postanowienia z dnia 28 września 2006 r., sygn. akt I OZ 1330/06 NSA zauważył, iż w dziale 2, rubryka 1, pkt 2 (sposób reprezentacji podmiotu) załączonego do akt sprawy wypisu z KRS oraz w uchwale Zarządu wskazanego stowarzyszenia jednoznacznie wskazano, że do ważności czynności prawnych potrzeba podpisu dwóch osób. Nadto zgodnie z orzecznictwem NSA (sprawa o sygn. akt I OZ 1330/06) czynnością prawną jest nie tylko wniesienie sprzeciwu od orzeczenia referendarza, ale także złożenie odwołania od decyzji organu wydanej w sprawie udostępnienia informacji publicznej. Wnioskodawca został wezwany, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., do wykazania uprawnienia do jednoosobowej reprezentacji stowarzyszenia w postępowaniu administracyjnym, w tym do podejmowania w imieniu i na rzecz stowarzyszenia czynności prawnych. Jednocześnie poinformowano wskazywane stowarzyszenie, że w zaistniałej sytuacji może ono nadesłać odpis z Krajowego Rejestru Sądowego wraz ze stosownym pełnomocnictwem dla osoby, która wniosła odwołanie, ewentualnie odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego wraz z wniesionym uprzednio pismem procesowym, podpisanym przez upoważnioną do tego osobę bądź grupę osób upoważnionych. Ponadto pismo zawierało pouczenie, że w przypadku nieuzupełnienia dokumentacji odwołanie pozostawione będzie bez rozpoznania. Z uwagi na milczenie wnioskodawczyni odwołanie pozostawiono bez rozpoznania.

Ta sama osoba, wskazując że działa w imieniu tego samego stowarzyszenia, wniosła również odwołanie od decyzji Prezesa WSA w Łodzi w przedmiocie umorzenia postępowania o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o uzupełnienie decyzji (nr V Inf/S 0412/3/07). Konsekwentnie prezentując dotychczasowe stanowisko, organ odwoławczy wezwał

wnoszącego odwołanie do wykazania uprawnienia do reprezentowania stowarzyszenia w postępowaniu administracyjnym, w tym do podejmowania w imieniu i na rzecz stowarzyszenia czynności prawnych, pod rygorem pozostawienia odwołania bez rozpoznania. Także w tym przypadku równocześnie poinformowano stowarzyszenie o możliwości nadesłania odpisu KRS wraz z pełnomocnictwem, ewentualnie odpisu KRS wraz z wniesionym wcześniej pismem procesowym, podpisanym przez upoważnionego bądź upoważnionych. Wskazane pisma zostały wysłane w dniu 20 grudnia 2007 r., a wobec tego według stanu na koniec omawianego okresu sprawozdawczego sprawa była w toku.

Przedmiotem odwołania stała się również decyzja Prezesa WSA w Warszawie. W sprawie nr V Inf/ S 0412/2/07 ustalono, że radca prawny zwrócił się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z prośbą o udostępnienie informacji publicznej we wskazanym zakresie. Treść wniosku nie pozostawia żadnych wątpliwości, że wnioskodawca działał we własnym imieniu i na swoją rzecz, nie zaś w cudzym imieniu i z upoważnienia. W zaistniałej sytuacji organ pierwszej instancji, po zbadaniu sprawy, skierował decyzję administracyjną właśnie do niego, albowiem to właśnie ta osoba, w związku ze złożonym wnioskiem, była stroną postępowania o udzielenie informacji publicznej. Od powyższego rozstrzygnięcia administracyjnego wniesione zostało do Prezesa NSA odwołanie, podpisane przez osobę, która wystąpiła z wnioskiem i była adresatem decyzji pierwszoinstancyjnej, jednak działającą, jak sama wskazała, nie w imieniu własnym, lecz jako pełnomocnik.

W celu wyjaśnienia oraz usunięcia powstałych wątpliwości, co do podmiotu kierującego odwołanie do organu drugiej instancji, Prezes NSA wezwał występującego radcę prawnego do wskazania, czy odwołanie wniósł w imieniu własnym, czy też w imieniu mocodawcy. Zobowiązano też ww., aby na wypadek odpowiedzi wskazującej, iż działa w cudzym imieniu, dostarczył udzielone mu na tą okoliczność pełnomocnictwo (wymagane przepisami k.p.a.). W odpowiedzi na wezwanie radca prawny nie wskazał, aby wnosząc odwołanie działał w imieniu własnym, a nadto przesłał udzielone mu pełnomocnictwo, tym samym przesądzając, że odwołanie od skierowanej do niego decyzji administracyjnej wniósł jako pełnomocnik. W powyższym stanie sprawy nie ma wątpliwości co do tego, że osobą kwestionującą decyzję Prezesa WSA w Warszawie jest w istocie mocodawca działający przez pełnomocnika. Postępowanie odwoławcze zostało umorzone z uwagi na to, że odwołanie zostało wniesione nie przez stronę postępowania administracyjnego[8].

Podobnie jak w roku poprzednim, do sądów administracyjnych wpłynęły również wnioski dotyczące m. in. udostępniania zbiorów wokand sądowych. Wnioskodawcy, będący podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, na użytek tej działalności, chcieli zapewnić sobie stały dostęp do wokand Naczelnego Sądu Administracyjnego drogą elektroniczną. Powołując się na ustawę o dostępie do informacji publicznej oczekiwali systematycznego przesyłania wokand przez Sąd na wskazany adres e-mail. Przewodniczący Wydziału Informacji Sądowej NSA wyjaśniał w takich przypadkach, że nie jest możliwe

[8] Prezes NSA wydał decyzję o umorzeniu postępowania w tej sprawie, powołując się na stanowisko zaprezentowane w uchwale siedmiu sędziów NSA z dnia 5 lipca 1999 r. sygn. akt OPS 16/98, zgodnie z którym, stwierdzenie przez organ odwoławczy, że wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., następuje w drodze decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.

podjęcie przez Sąd działań we wskazanym zakresie z uwagi na rozmiar zgłoszonego żądania, a także ograniczone możliwości sądu administracyjnego, warunkowane jego bieżącą działalnością. Uzasadniono, że istotą udostępniania informacji publicznej jest zapewnienie przejrzystości funkcjonowania organów państwa poprzez politykę informacyjną o podejmowanych działaniach. Wgląd do dokumentów urzędowych, zapewniany przez organy państwa, nie może być mylony z podejmowaniem przez te organy współpracy o cechach w istocie współpracy gospodarczej i dostarczanie materiałów do funkcjonowania podmiotu świadczącego usługi prawne. Jednocześnie podkreślono, iż wgląd do wokand sądowych może być realizowany bezpośrednio w siedzibie NSA. Wokandy wywieszane są przed salami posiedzeń, a nadto udostępniane w czytelni akt NSA, czynnej w dni powszednie w godzinach pracy Sądu.

3. Skargi, wnioski, petycje

W 2007 r. w wydziałach informacji sądowej sądów administracyjnych zarejestrowano ogółem 2091 spraw do załatwienia w trybie przewidzianym w dziale VIII k.p.a. Z tej liczby blisko połowę zarejestrował WIS NSA. Warto jednocześnie zauważyć, że utrzymała się, dostrzeżona w 2006 r. tendencja rosnąca, co do wpływu pism ponownych tj. kolejnych pism dotyczących zarejestrowanej już sprawy. W WIS NSA odnotowano w 2007 roku 515 takich pism, co stanowi wzrost w stosunku do roku poprzedniego o blisko 17%.

Wnioski zawierały prośby o przedstawienie stanu spraw i wyjaśnienie różnych kwestii procesowych. Skargi stanowiły najczęściej wyraz niezadowolenia z orzeczeń sądów administracyjnych, a także ze sposobu działania sądów. W zdecydowanej większości zbadanych spraw nie stwierdzano sugerowanych uchybień. Zarzuty zgłaszane przez skarżących potwierdziły się jedynie w 28 przypadkach.

Załatwianie skarg nie ograniczało się jednak wyłącznie do oceny zasadności przedstawionych zarzutów. Badaniem objęto zgodność podejmowanych w toku postępowania działań z regulaminami wewnętrznego urzędowania sądów oraz z obowiązującymi zasadami biurowości. W sytuacjach, gdy potwierdzały się zarzuty podnoszone przez wnioskodawców, ewentualnie gdy w ramach badania spraw dostrzeżono uchybienia, o których w pismach nie było mowy, podejmowano działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości, zapobieżenie ich następstwom oraz powtarzaniu błędów w przyszłości. O wszelkich dostrzeżonych przejawach nieprawidłowości Wydział Informacji Sądowej NSA informował: Prezesa NSA, prezesów izb, Biuro Orzecznictwa oraz prezesów poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych. Wskazywano na konieczność przeprowadzenia lustracji referatów sędziów i asesorów, omawiania zagadnień podczas wizytacji i uwzględnienia konkretnej problematyki w tematyce najbliższych szkoleń dla sędziów i asesorów.

Dostrzeżone w roku 2007 nieprawidłowości polegały m.in. na: pozostawieniu pism procesowych bez nadania biegu (nr V Inf/S 041/327/07), nierozpatrzeniu wniosków o wydanie kopii dokumentów z akt sprawy sądowoadministracyjnej (nr V Inf/ S 041/110/07, V Inf/S 041/370/07), nieprzesłaniu stronie odpisu wydanego w jej sprawie orzeczenia (nr V Inf/S 041/538/07), a także na stwierdzeniu prawomocności wyroku i zwróceniu akt administracyjnych organowi pomimo znajdującej się w aktach i oczekującej na przekazanie do NSA skargi kasacyjnej (nr V Inf/ S 041/370/07).

W jednym przypadku, w sprawie prowadzonej przez WIS NSA (nr V Inf/S 041/524/07) ustalono, że wojewódzki sąd administracyjny, do którego wpłynęła skarga bezpośrednio przesłana do sądu, zobowiązał skarżącego do podania, czy przedmiotem skargi jest załączone postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, czy też bezczynność organu. Jednocześnie sąd określił termin do wywiązania się z nałożonego zobowiązania (sprecyzowania przedmiotu skargi) pod rygorem przyjęcia, że skarga dotyczy załączonego do niej postanowienia. Sąd pominął w ten sposób wynikającą z art. 53 § 1 p.p.s.a. zasadę, zgodnie z którą datą wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego jest dzień doręczenia skargi organowi administracji[9]. Prostą konsekwencją tej zasady jest, że w sytuacji, gdy strona kieruje skargę bezpośrednio do sądu, powinien on przekazać skargę do właściwego organu w celu nadania jej biegu. W badanej sprawie, wezwanie przez sąd skarżącego, na tym w istocie przedprocesowym etapie, do sprecyzowania przedmiotu skargi, oceniono jako działanie nieuprawnione. Drugą kwestią budzącą wątpliwości w tej sprawie było nałożenie przez sąd na skarżącego obowiązku sprecyzowania przedmiotu skargi, przy jednoczesnym zastosowaniu wspomnianego rygoru. Jako kolejne, zasadnicze uchybienie sądu w opisywanej sprawie wytknięto nieprzekazanie skargi organowi. Sąd nie podjął żadnych działań w celu nadania skardze prawidłowego biegu i doprowadzenia do merytorycznego jej załatwienia w okresie od kwietnia do listopada 2007 r. Wydział Informacji Sądowej przekazał stosowne uwagi do wojewódzkiego sądu administracyjnego i przedłożył Biuru Orzecznictwa do ewentualnego wykorzystania.

Przedmiotem skargi na działalność wojewódzkiego sądu administracyjnego był m.in. sposób postępowania w sytuacji cofnięcia wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalającego skargę (nr V Inf/S 041/309/07). W omawianej sprawie skarżąca w terminie złożyła wniosek o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalającego skargę. Przewodniczący wydziału zarządził przedstawienie akt sędziemu sprawozdawcy celem sporządzenia uzasadnienia. Akta zostały niezwłocznie doręczone. Jednocześnie przewodniczący wydał zarządzenie o ściągnięciu od skarżącej opłaty kancelaryjnej z tego tytułu. Odpis zarządzenia doręczony został skarżącej. W dniu, w którym sędzia sprawozdawca zwrócił akta wraz z uzasadnieniem, skarżąca cofnęła wniosek o sporządzenie uzasadnienia. Wniosek został cofnięty przed doręczeniem skarżącej zarządzenia o ściągnięciu opłaty kancelaryjnej. Sąd po rozpoznaniu wniosku umorzył postępowanie w przedmiocie sporządzenia uzasadnienia wyroku na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Odpis postanowienia doręczono stronom bez uzasadnienia i pouczenia o przysługujących środkach zaskarżenia. Następnie przewodniczący wydziału wystąpił do komornika o ściągnięcie od skarżącej opłaty kancelaryjnej. Jak wynika z akt, postępowanie egzekucyjne doprowadziło do ściągnięcia tej należności.

Na tle przedstawionego przebiegu postępowania w sprawie wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia nasunęły się kolejno wątpliwości co do prawidłowości działań podejmowanych przez Sąd w przedmiotowej sprawie, a mianowicie, czy możliwe jest skuteczne cofnięcie wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia wyroku wojewódzkiego

[9] Zob. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 160–161.

sądu administracyjnego oddalającego skargę. A także, czy w sytuacji, gdy uzasadnienie zostało już sporządzone przez sędziego (znajduje się w aktach), można umorzyć postępowanie w sprawie sporządzenia tegoż uzasadnienia. Wątpliwości wzbudziła w szczególności kwestia, czy instytucja prawna umorzenia postępowania sądowego może mieć zastosowanie w omawianej sprawie, w szczególności gdy rozstrzygnięcie to uznawane jest za kończące postępowanie sądowe, od którego służy skarga kasacyjna do NSA[10].

O ww. sprawie poinformowano Biuro Orzecznictwa NSA, które zaprezentowało stanowisko, że podstawowym skutkiem złożenia przez stronę wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku jest powstanie po stronie sądu obowiązku jego uzasadnienia. Obowiązek taki powstaje, jeżeli wniosek został złożony w terminie i nie może być on już uchylony na skutek działań podjętych przez stronę, która wniosek złożyła. Od dnia złożenia wniosku rozpoczyna bieg termin do sporządzenia uzasadnienia. Wtedy też powstaje po stronie sądu obowiązek doręczenia wyroku wraz z uzasadnieniem stronie, która złożyła wniosek. Jak podkreśliło Biuro, bieg terminów i obowiązek dopełnienia czynności sądowych nie może być zahamowany czynnościami strony, a więc cofnięcie wniosku przez stronę nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Cofnięcie wniosku nie wymaga wobec tego żadnego procesowego załatwienia. Błędem zatem było umorzenie postępowania w przedmiocie wniosku o uzasadnienie wyroku – art.161 p.p.s.a. nie znajduje tu zastosowania. Błędem jest także, w takiej sytuacji, zaniechanie sporządzenia uzasadnienia wyroku i doręczenia odpisu wyroku wraz z uzasadnieniem stronie, która złożyła wniosek. Uzasadnienie powinno zostać sporządzone, a odpis wyroku wraz z uzasadnieniem doręczony stronie. Konsekwencją tego stanowiska jest obligatoryjne uiszczenie opłaty kancelaryjnej, o której mowa w art. 234 § 2 p.p.s.a. Obowiązek uiszczenia opłaty bowiem powstaje z chwilą wniesienia wniosku o sporządzenie uzasadnienia i nie można zwolnić się od tego obowiązku przez cofnięcie wniosku. Wobec powyższego skargę uznano za zasadną.

Nieprawidłowości stwierdzone w ramach badania konkretnych spraw przedstawianych w skargach obywateli obrazowały często problemy natury ogólnej. Z perspektywy rozpatrzonych skarg i wniosków, jako problematyczne na gruncie obowiązujących przepisów, ocenione zostały następujące kwestie.

1) Udostępnianie stronom do wglądu dołączonych do akt sądowych akt sprawy administracyjnej oraz wydawanie kopii i odpisów dokumentów z tych akt (nr V Inf/ S 041/110/07, V Inf/ S 041/18/07).

Regulująca postępowanie przed sądami administracyjnymi ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[11] stanowi w tym zakresie jedynie pośrednio, że sąd wydaje odpisy, zaświadczenia, wyciągi i inne dokumenty na podstawie akt, wiążąc przy tym ten fakt z obowiązkiem uiszczenia co do zasady opłaty kancelaryjnej (art. 234 § 1 p.p.s.a.). Taka opłata jest pobierana również za odpisy, wyciągi,

[10] Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że NSA rozpoznając zażalenie skarżącej w postępowaniu o przyznanie prawa pomocy, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 16 stycznia 2006 r. sygn. akt II FZ 598/05 wskazał, że w wyniku umorzenia przez wojewódzki sąd administracyjny postępowania o sporządzenie uzasadnienia wyroku na skarżącej przestał ciążyć obowiązek ponoszenia kosztów sądowych. W dalszej części rozważań NSA wskazuje brak obowiązku ponoszenia przez stronę kosztów postępowania, jako podstawową przesłankę oddalenia wniosku o przyznanie prawa pomocy.

[11] Dz. U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.

kopie i wydruki oraz zaświadczenia i inne dokumenty wydawane na podstawie zbiorów gromadzonych i prowadzonych w sądach (art. 235 p.p.s.a.). Traktując literalnie wskazane przepisy możliwe jest uznanie, że akta administracyjne nie mieszczą się w żadnej z dwóch wymienionych kategorii. Używając na gruncie p.p.s.a. terminu „akta" ustawodawca wiąże go bowiem jedynie z aktami sądowoadministracyjnymi, pomijając milczeniem status akt administracyjnych na etapie postępowania sądowego. Powiązanie tej luki prawnej z zasadą możliwych do podjęcia działań sądów jedynie w granicach obowiązującego prawa (tak jak i wszelkich organów Państwa) powoduje ryzyko uznania, że brak jest podstaw prawnych do wydania stronie przez sąd administracyjny uwierzytelnionych odpisów kart pochodzących z akt administracyjnych. W tej sytuacji, niektóre sądy odmawiały stronom dostępu do akt administracyjnych i wydania kopii dokumentów z tych akt prezentując stanowisko, że o udostępnienie do wglądu akt administracyjnych zwrócić się należy do właściwego organu administracji, nie zaś do sądu. Biorąc pod uwagę, że ogranicza się w ten sposób, a nawet uniemożliwia, na czas trwania postępowania sądowego, dostęp strony do akt sprawy administracyjnej, której to postępowanie sądowoadministracyjne bezpośrednio dotyczy, praktyka taka może być oceniana jako niewłaściwa.

2) Doręczanie pism procesowych stronom postępowań, które ustanowiły pełnomocnika do reprezentowania w sprawie, ewentualnie pełnomocnika do doręczeń (nr V Inf/S 041/523/07, V Inf/S 041/533/06).

Sądy administracyjne wykazują niejednolitą praktykę w tym zakresie. Ponadto, z ustaleń WIS NSA, podejmowanych w ramach badania spraw skarg, wynika, że w niektórych sądach (m.in. w NSA) dopuszcza się doręczanie odpisów orzeczeń jednocześnie stronie postępowania, jak i jej pełnomocnikowi. Tymczasem odczytując art. 34 i n. p.p.s.a. można dojść do wniosku, że praktyka taka nie znajduje oparcia w treści ustawy. Ustawodawca wskazuje bowiem, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym strony i ich organy lub przedstawiciele ustawowi mogą działać osobiście lub przez pełnomocników. Regulacja ta stanowi odpowiednik art. 86 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – kodeks postępowania cywilnego[12], na tle którego to przepisu wykształciła się praktyka orzecznicza, zaaprobowana także przez doktrynę, że pełnomocnik procesowy działa za stronę, nie zaś obok niej. Kwestia ta nie budzi również wątpliwości wśród komentatorów procedury sądowoadministracyjnej[13]. Podkreślić należy, że jedynie na gruncie postępowania karnego obrońca działa obok strony (oskarżonego) nie zaś za nią[14].

Konsekwencją ukształtowania takiej roli pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest także i to, że wszelkie czynności dokonane przez niego w granicach umocowania pociągają za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego (podobnie jak stanowi o tym art. 95 § 2 k.c.). Od tej zasady wyjątek stanowi art. 41 p.p.s.a., w myśl którego jedynie w sytuacji, gdy mocodawca staje jednocześnie z pełnomocnikiem, może niezwłocz-

[12] Dz. U. Nr 43 poz. 296 ze zm.

[13] Tak m.in. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 185 i n.; J.P. Tarno, *Pełnomocnictwo w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Ius et Lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004, s. 403 i n..

[14] Art. 82 i n. ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89 poz. 555 ze zm.

nie prostować lub odwoływać oświadczenia tegoż pełnomocnika[15]. Z tego też względu ustawodawca w art. 67 § 5 p.p.s.a. wprost wyłączył stosowanie tzw. doręczeń bezpośrednich pism sądowych stronie postępowania w sytuacji, gdy ma ona ustanowionego pełnomocnika. W ocenie WIS NSA na gruncie praktyki orzeczniczej należałoby zatem rozważyć możliwość przyjęcia zasady, wedle której w takich przypadkach pisma doręcza się wyłącznie pełnomocnikom, nie zaś także reprezentowanym przez nich stronom.

Związany jest z tym także drugi problem z zakresu praktyki orzeczniczej, który dotyczy konieczności ścisłego rozróżniania przez sądy rodzajów składanych do nich pełnomocnictw (ogólnego, do prowadzenia poszczególnych spraw i do niektórych czynności w postępowaniu). Dokonane bowiem przez ustawodawcę w art. 36 p.p.s.a. rozróżnienie niesie za sobą określone konsekwencje procesowe w zakresie m. in. doręczania odpisów orzeczeń. Jeżeli okaże się, że pełnomocnictwo dotyczyło konkretnej czynności procesowej, to – jak może się wydawać – odpisy postanowień związanych z inną sprawą wpadkową należałoby doręczyć już jedynie stronie, nie zaś jej pełnomocnikowi. Zajęcie takiego stanowiska przemawiałoby również za koniecznością wzywania przez sądy strony w sytuacji, w której treść dokumentu pełnomocnictwa jest niejasna, do określenia zakresu udzielonego przez nią upoważnienia. Zakres umocowania oceniany jest bowiem na podstawie treści dokumentu, a w związku z tym treść ta nie może pozostawiać pola dla dokonywania dowolnej oceny. Brak ustalenia przez Sąd, jaki zakres ma udzielone przez stronę pełnomocnictwo, w opinii WIS NSA, może doprowadzić na pewnych etapach postępowania do pozbawienia strony prawa do obrony jej interesów przez uprzednio upoważnionego, fachowego zastępcę procesowego.

3) Doręczanie pism procesowych w obrocie zagranicznym (nr V Inf/ 041/110/07).

W 2007 r., podobnie, jak w roku poprzednim, analiza spraw zgłaszanych w ramach skarg obywateli na działalność sądów administracyjnych prowadziła do wniosku, że przewidziana przez ustawodawcę, niekompletna regulacja kwestii doręczeń pism procesowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a w szczególności zawiadomień, o których mowa w art. 299 § 3 p.p.s.a. powoduje w praktyce sądów administracyjnych trudności i prowadzi do powstawania nieprawidłowości. Zmiany regulacji prawnej w tym zakresie zaproponowane zostały w opracowanym w Biurze Orzecznictwa NSA projekcie nowelizacji ustawy[16] – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

4) Zwrot kosztów postępowania w zakresie kosztów stawiennictwa na rozprawie strony i reprezentującego stronę pełnomocnika, który nie działa w ramach wykonywania zawodu (nr V Inf/ S 041/408/07).

To zagadnienie procesowe wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Często w tym zakresie prezentowane było stanowisko, że stosownie do treści art. 13 w zw. z art. 2–5 dekretu z 26 października 1950 r. o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym[17] w przypadkach, gdy obowiązujące przepisy przewidują przyznanie stronie należności z tytułu jej udziału w postępowaniu sądo-

[15] Tak też: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 112 i n.

[16] Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi omówiono w części drugiej, pkt IV *Informacji*.

[17] Dz. U. Nr 49, poz. 445.

wym, należności te przyznaje się pod tym wszakże warunkiem, że strona (analogicznie traktowana jak świadek) została wezwana do udziału w rozprawie. Ponieważ skarżący oraz ich pełnomocnik zostali jedynie poinformowani o miejscu i terminie rozprawy, żądanie zwrotu kosztów przejazdu nie mogło zostać uwzględnione.

Badając zasadność skarg w WIS NSA zauważono, że oprócz kosztów sądowych, na które składają się opłaty sądowe, takie jak wpis oraz opłata kancelaryjna, a także zwrot wydatków, w myśl art. 205 p.p.s.a. do niezbędnych kosztów postępowania prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem lub radcą prawnym, zalicza się poniesione przez stronę koszty przejazdów do sądu strony lub jej niezawodowego pełnomocnika oraz równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie, przy czym suma kosztów przejazdu i utraconego zarobku nie może przekraczać wynagrodzenia jednego adwokata lub radcy prawnego. Działanie przez stronę w postępowaniu sądowoadministracyjnym za pośrednictwem osób, które nie wykonują zawodowo czynności pośrednictwa, jest dopuszczalne w świetle art. 35 § 1 i 2 p.p.s.a. Takimi osobami mogą być inni skarżący lub uczestnicy postępowania, a także osoby najbliższe stronie (rodzice, małżonek, rodzeństwo, zstępni oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia), a w przypadku gdy strona jest przedsiębiorcą, osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, pełnomocnikami mogą być jej pracownicy lub pracownicy jej organu nadrzędnego. Regulacjami odrębnymi, do których stosowania odsyła § 3 art. 205 p.p.s.a. w zakresie ustalania wysokości kosztów przejazdu do sądu oraz równowartości utraconego zarobku przez strony lub ich nieprofesjonalnych pełnomocników, są przepisy zawarte w dekrecie o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym. Analizując przepisy wspomnianego dekretu autorzy szeregu komentarzy do przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[18] wyprowadzili wniosek, że odszkodowanie za utracony zarobek, a także zwrot kosztów podróży przysługuje stronie jedynie wówczas, gdy jej stawiennictwo w sądzie wystąpiło na skutek wezwania sądu (art. 2 i 3 w zw. z art. 13 dekretu). Tymczasem wspomniany art. 13 dekretu stanowi, że w przypadkach, gdy obowiązujące przepisy przewidują przyznanie stronie należności z tytułu jej udziału w postępowaniu sądowym, należności te przyznaje się w wysokości przewidzianej dla świadków. Uprawniona – jak się wydaje – mogłaby być zatem także i taka interpretacja omawianego przepisu, wedle której w procesie ustalania wysokości zasądzanej na rzecz strony należności sąd powinien stosować wyłącznie stawki przewidziane dla świadków, nie zaś korzystać z reguł odnoszących się do zasad przyznawania wynagrodzenia, które są inne dla świadków, a inne dla stron postępowania. Zupełnie różna bowiem jest procesowa rola tych podmiotów. I na ten fakt Wydział Informacji Sądowej zwrócił uwagę. Co więcej, zgodnie z art. 2 ust. 1 dekretu świadkowi na jego żądanie może być przyznane odszkodowanie za zarobek utracony z powodu stawiennictwa na wezwanie sądu. Wynagrodzenie, o którym mowa, przyznaje się w wysokości udowodnionej przeciętnego jego dziennego zarobku, jednak nie wyższej niż górna granica należności określona w rozporządzeniu

[18] W tym najnowszej pracy: M. Niezgódka-Medek, S. Babiarz, B. Dauter, *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2007.

Ministra Sprawiedliwości z 4 lipca 1990 r. w sprawie wysokości należności świadków i stron w postępowaniu sądowym[19].

Istotne jest przy tym to, że strony w postępowaniu przed sądami administracyjnymi są, co do zasady, informowane o terminie rozprawy. W postępowaniu zasadą jest bowiem, że nieobecność stron lub ich pełnomocników nie wstrzymuje rozpoznania sprawy (art. 107 p.p.s.a.). Jedyny przypadek wzywania strony przewiduje art. 91 § 3 p.p.s.a., który stanowi, że sąd może w celu dokładniejszego wyjaśnienia sprawy zarządzić stawienie się stron lub jednej z nich osobiście albo przez pełnomocnika.

Z tego też względu trafność argumentacji, zgodnie z którą wydatki poniesione w związku z dobrowolnym udziałem strony lub jej pełnomocnika związane z utraconym zarobkiem lub kosztami podróży nie muszą zostać uznane przez sąd za niezbędne, może budzić uzasadnione wątpliwości. Powoływaną niekiedy na uzasadnienie wspomnianego poglądu okoliczność, że sąd administracyjny pierwszej instancji wydaje wyrok na podstawie akt sprawy i w jej granicach, nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 133 § 1 i art. 134 § 1 p.p.s.a.) i tylko wyjątkowo może przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów (art. 106 § 3 p.p.s.a.), należy ocenić jako pozbawioną prawnego znaczenia. Strona postępowania sądowoadministracyjnego bowiem ma pełne prawo realizować swoje uprawnienia procesowe, do których należy w szczególności prawo do osobistego przedstawienia sądowi swoich racji. Wydaje się zatem, że nie można tego prawa w sposób pośredni ograniczać, a to choćby poprzez obciążanie strony kosztami związanymi z dojazdem do siedziby sądu, utratą zarobków etc. Problem ten dotyczy przecież takich sytuacji, gdy strona skarżąca wygrała sprawę, a więc jej działania okazały się zasadne.

Powyższy pogląd podzielili wszyscy sędziowie Biura Orzecznictwa. Biuro poinformowało o swoim stanowisku prezesów izb NSA.

Prezesowi NSA przedstawiono także sprawę skargową obrazującą rozbieżność istniejącą w orzecznictwie sądowoadministracyjnym na tle zagadnienia pobierania wpisu sądowego od wniosku przewidzianego w art. 55 § 1 p.p.s.a. (V Inf/S 041/449/07). Treść nadesłanej korespondencji wskazywała w tym przypadku na potrzebę zajęcia się dwoma zagadnieniami. Pierwsze zagadnienie dotyczyło możliwości zwrotu skarżącemu uiszczonego przez niego wpisu sądowego od wniosku o wymierzenie grzywny z art. 55 § 1 p.p.s.a. (w trybie procesowym). Drugie, bardziej ogólne, odnosiło się do zasadności pobierania przez sądy administracyjne wpisu w tego rodzaju sprawach.

W odniesieniu do pierwszego z poruszonych zagadnień zauważono, że skarżący domagał się ukarania organu grzywną na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. oraz zasądzenia od tego organu zwrotu uiszczonego wpisu. Rozstrzygając w tym przedmiocie, wojewódzki sąd administracyjny, postanowieniem z dnia 31 maja 2007 r., sygn. akt III SO/Lu 6/07, odmówił ukarania organu grzywną. Wobec takiego orzeczenia skarżący skierował do sądu wniosek, żądając uzupełnienia wydanego postanowienia o rozstrzygnięcie w zakresie zasądzenia kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia swych praw. W jego ocenie, sąd co prawda nie wymierzył grzywny, ale stwierdził w uzasadnieniu, iż po stronie organu doszło do naruszenia obowiązków ustawowych, zatem – jak podnosił skarżący – strona po-

[19] Dz. U. Nr 48, poz. 284.

winna otrzymać zwrot poniesionych kosztów. Sąd w dniu 28 czerwca 2007 r. odmówił jednak uwzględnienia wniosku, w związku z tym skarżący wniósł na to rozstrzygnięcie zażalenie do NSA. Środek odwoławczy został, po zbadaniu, oddalony (sygn. akt I OZ 638/07).

Analiza powyższej sprawy nasunęła wniosek, że skarżący wybrał niewłaściwy tryb kwestionowania, a w istocie dochodzenia wpisu sądowego od wniosku o wymierzenie grzywny z art. 55 § 1 p.p.s.a. – w jego mniemaniu nienależnie uiszczonego. Skarżący w opisywanej sprawie bowiem domagał się zasądzenia zwrotu wpisu od organu administracyjnego (żądając stosownego uzupełnienia postanowienia w tym zakresie), pomimo że – jak sam wskazuje – uznaje ów wpis za nienależny. W sytuacji procesowej skarżącego, procedura uzupełnienia postanowienia o rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów postępowania nie jest jednak właściwa. Tryb ten bowiem zakłada, że wpis sądowy, będący częścią składową kosztów postępowania sądowoadministracyjnego, był wpisem należnym, w związku z tym jego ciężar powinien obciążać stronę przegrywającą sprawę i o takie rozstrzygnięcie może zostać uzupełnione orzeczenie. Natomiast przekonanie o bezzasadności pobrania przez sąd wpisu sądowego nie uzasadnia obciążenia nim strony przeciwnej. We wspomnianym trybie (uzupełnienia orzeczenia w zakresie kosztów), nie można więc kwestionować pobrania oraz wysokości wpisu sądowego, czego w istocie domagał się skarżący. Podważenie prawidłowości ustalenia i wezwania (przez sąd) do uiszczenia wpisu, może być, co do zasady, przeprowadzone po doręczeniu stosownego zarządzenia w tym zakresie, na które przysługuje zażalenie do NSA. Jeżeli więc skarżący kwestionował obowiązek uiszczenia wpisu w sprawie z art. 55 § 1 p.p.s.a., powinien, tak jak w powołanej przez niego sprawie o sygn. akt II OZ 1197/05, zaskarżyć do NSA doręczone mu zarządzenie Przewodniczącego Wydziału wzywające do uiszczenia wpisu. NSA mógłby wówczas ocenić prawidłowość pobrania wpisu w sprawie dotyczącej wymierzenia grzywny z art. 55 § 1 p.p.s.a. i wiążąco się w tym zakresie wypowiedzieć. Innego rodzaju kwestią jest procedura zwrotu przez sąd nienależnie uiszczonych opłat sądowych (nadpłata, opłata nienależna), jeżeli sąd dojdzie do takiego przekonania.

Zagadnieniem budzącym wątpliwości jest zaskarżenie do NSA rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji w przedmiocie kosztów postępowania, w sytuacji, gdy sąd wprawdzie nie wymierza grzywny z art. 55 § 1 p.p.s.a. (oddalając wniosek), jednakże stwierdza w uzasadnieniu, że po stronie organu doszło do naruszenia ustawowych obowiązków dot. przesłania skargi i akt administracyjnych, a wymierzenie grzywny uznaje z pewnych względów za niecelowe. Zasadny wydaje się pogląd, z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej, iż w takiej sytuacji organ powinien ponosić ciężar postępowania wywołanego wnioskiem o wymierzenie grzywny. Oczywiście w każdej sprawie należy oceniać indywidualne okoliczności faktyczne sprawy, od których zależy m.in. decyzja, czy obciążać organ kosztami, czy też nie. Badanie prawidłowości danego rozstrzygnięcia o kosztach może być jednak prowadzone wyłącznie przez NSA w trybie rozpoznania zażalenia na postanowienie wydane w tym przedmiocie. Wprawdzie istnieją wątpliwości, czy obowiązujący stan prawny w tym zakresie pozwala na takie działanie sądu, jednakże wydaje się, że przy odpowiednim rozumieniu art. 208 p.p.s.a., możliwe jest to do wyinterpretowania.

Odnosząc się do drugiej z poruszonych kwestii wskazano na istniejący w doktrynie jak też judykaturze spór co do tego, czy sprawa z wniosku o wymierzenie grzywny z art. 55 § 1 p.p.s.a. inicjuje nowe postępowanie, od którego pobiera się wpis sądowy w kwocie

100 zł (§ 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi), czy też takiego postępowania (nowego) nie wszczyna. W konsekwencji pojawia się również, o czym dalej, problem środka zaskarżenia, przysługującego od wydanego w tym zakresie postanowienia. Z jednej strony bowiem zwolennicy poglądu „nowego" postępowania twierdzą, że postanowienie rozstrzygające wniosek z art. 55 § 1 p.p.s.a. kończy postępowanie, a zatem jest zaskarżalne skargą kasacyjną (pogląd taki, choć niejednomyślnie, prezentowany jest w większości przez sędziów Izby Ogólnoadministracyjnej NSA – por. m.in. II OZ 859/07, I OZ 650/06, I OZ 810/06, I OZ 1465/06, I OZ 1611/06, I OZ 104/07, II OSK 262/06, II OSK 1024/06). Z drugiej jednak strony zwolennicy stanowiska, że omawiany wniosek nie wszczyna nowego postępowania, uważają, iż od postanowienia w tym przedmiocie przysługuje zażalenie. Nadto, istnieje również pogląd, wskazujący, że kwestia inicjowania bądź nie nowego postępowania przez wniosek z art. 55 § 1 p.p.s.a. jest bez większego znaczenia dla rodzaju środka zaskarżenia, jaki przysługuje od wydanego w tym przedmiocie postanowienia. Zwolennicy takiego stanowiska wskazują bowiem, iż istnieje przepis szczególny (art. 194 § 1 pkt. 10 p.p.s.a.), stanowiący podstawę do zaskarżania w drodze zażalenia rozstrzygnięć w zakresie wniosku z art. 55 § 1 p.p.s.a. Możliwość takiego zaskarżenia jest jednak ograniczona wyłącznie do sytuacji uwzględnienia przez wojewódzki sąd administracyjny wniosku i wymierzenia organowi grzywny. W sytuacji zaś oddalenia wniosku zażalenie w ogóle nie przysługuje (pogląd ten prezentowany jest w Izbie Gospodarczej NSA, por. II GZ 31/07, II GZ 101/07, prezentuje go również część sędziów Izby Finansowej NSA).

Na tle powyższego zasadne wydaje się zatem rozważenie dwóch aspektów opisanej praktyki sądowoadministracyjnej.

Po pierwsze, należy rozstrzygnąć, czy przeważający w sądach administracyjnych pogląd o konieczności pobierania wpisu od wniosków o wymierzenie grzywny z art. 55 § 1 p.p.s.a. jest prawidłowy i znajduje uzasadnienie w przepisach prawa. Wątpliwości, jakie się na tym gruncie rysują, mają swoje źródło w stanowisku, że pobieranie wpisu w sprawie o wymierzenie organowi grzywny za niewywiązywanie się z ustawowego obowiązku przekazania skargi wraz z odpowiedzią oraz aktami administracyjnymi nie odpowiada regułom sprawiedliwości. Z punktu widzenia strony skarżącej sprawa wygląda bowiem tak, że nie dość, że musi ona uiścić wpis od skargi (czasami jeszcze przed jej wpływem do sądu), to jeszcze żąda się od niej opłacenia wniosku o wymierzenie grzywny organowi, a więc przymuszenia do wykonania czynności, które umożliwią merytoryczne rozpoznanie sprawy. Taka praktyka powoduje, że po stronie skarżącej rodzą się wątpliwości, co do jej prawa do rozpoznania sprawy przez sąd, na przeszkodzie bowiem temu staje nadmierny fiskalizm. Nadto, strony napotykają trudności z uzyskaniem zwrotu kosztów wpisu od wniosku z art. 55 § 1 p.p.s.a. w sytuacji, gdy Sąd wprawdzie oddala żądanie wymierzenia grzywny, ale w uzasadnieniu wskazuje, że po stronie organu doszło do nieprzekazania akt skargi i odpowiedzi w terminie, jednakże wymierzenie grzywny jest niecelowe. Stosowany w takich sprawach wprost przepis art. 200 p.p.s.a powoduje, że strona zwrotu kosztów od organu nie uzyskuje, jej wniosek bowiem został oddalony.

Wydaje się również, że kwestia wykonania przez organ ustawowych obowiązków przekazania do sądu administracyjnego skargi wraz z aktami dotyczy w większym stopniu in-

teresu publicznego, niż prywatnego interesu strony skarżącej. Wyjaśnieniem dla pobierania wpisu od wniosku o przymuszenie organu do wykonania ustawowych obowiązków nie może być przy tym wzgląd na zasadę kontradyktoryjności postępowania sądowoadministracyjnego, która w odróżnieniu do postępowania cywilnego nie ma charakteru pełnego. Uzasadnieniem do pobierania wpisu nie może być również możliwość nadużywania instytucji wniosku o wymierzenie grzywny przez niektórych skarżących. Naruszenie prawa w tym zakresie jest bowiem łatwe do weryfikacji.

Po drugie, rozbieżność (w ramach izb NSA), co do rodzaju środka odwoławczego przysługującego w „sprawie" z wniosku przewidzianego w art. 55 § 1 p.p.s.a., nie wpływa korzystnie na stabilność orzecznictwa sądowoadministracyjnego ani na jasność reguł orzekania przez sądy administracyjne. Problem ten, jak podkreślono, ma swój wydźwięk zarówno w wojewódzkich sądach administracyjnych, które, jak podniesiono na konferencji kierowników sekretariatów wojewódzkich sądów administracyjnych[20], w zależności od rodzaju sprawy (ta przesądza o tym, do jakiej izby NSA trafi ewentualnie wniesiony środek odwoławczy), stosują różne pouczenia o prawach strony do zaskarżenia wydanego postanowienia, którym rozstrzygnięto wniosek o wymierzenie grzywny z art. 55 § 1 p.p.s.a., jak też w świadomości samych stron postępowania. Częstokroć zdarza się tak, że środki prawne, wniesione przez skarżących zgodnie z przesłanym im przez wojewódzkie sądy administracyjne pouczeniem, są następnie odrzucane przez NSA z uwagi na fakt, iż dana izba prezentuje stanowisko odmienne, niż to zawarte w pouczeniu (np. zamiast zażalenia stwierdza się, że przysługuje skarga kasacyjna).

Taka sytuacja przyczynia się do nasilenia zjawiska przewlekłości postępowań, na co zwraca szczególną uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu.

Wobec powyższego Przewodniczący WIS NSA zwrócił się do Prezesa NSA z prośbą o rozważenie możliwości skorzystania z uprawnienia do wystąpienia – w trybie art. 264 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 15 § 2 p.p.s.a. – z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Prośba ta spotkała się z aprobatą.

Podobnie, jak w latach ubiegłych, w 2007 r. nadal zgłaszano w ramach skarg i wniosków problem polegający na uchylaniu się przez pełnomocników ustanowionych w ramach prawa pomocy od wykonywania powierzonego im obowiązku (np.V Inf/ S 041/ 117/07,V Inf/ S 041/423/07, V Inf/ S 041/543/07). Zwykle dotyczyło to sytuacji, w których pełnomocnik złożył oświadczenie o braku podstaw do sporządzenia skargi kasacyjnej. W ramach wyjaśnień, konsekwentnie wskazywano skarżącym, powołując się na stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy (wyrok z dnia 21 września 2000 r. w sprawie III CZP 14/00 – OSNC 2001, nr 2, poz. 21), że udzielenie pełnomocnictwa adwokatowi nie oznacza powstania po jego stronie obowiązku dokonania czynności procesowej. Może on odmówić sporządzenia np. skargi kasacyjnej, jeżeli jest ona niedopuszczalna lub oczywiście bezzasadna. Ponadto według art. 28 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – prawo o adwokaturze[21] adwokat może odmówić udzielenia pomocy prawnej tylko z ważnych powodów, o których informuje zainteresowanego. Możliwość odmowy udzielenia pomocy prawnej przewiduje

[20] W Jadwisinie (17–19 października 2007 r.).
[21] Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.

również art. 22 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[22]. Jednocześnie informowano skarżących, że wątpliwości co do udzielenia lub odmowy udzielenia pomocy prawnej przez profesjonalnych pełnomocników rozstrzygają organy samorządu zawodowego poszczególnych zawodów prawniczych.

Odnotowano również skargę obywatela, który domagał się interwencji w sprawie odmowy uznania przez wojewódzki sąd administracyjny składanych w drodze elektronicznej pism procesowych, za podpisane w sposób prawidłowy (nr V Inf/S 041/205/07). W tym przypadku, powołując się na art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a., wyjaśniono skarżącemu, że pismo procesowe powinno być podpisane przez stronę. Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje innych (poza pismem) form składania wystąpień do sądu administracyjnego. Gramatyczna wykładnia słowa „pismo", według *Słownika Języka Polskiego*[23], wskazuje, że pismo to: „tekst napisany ręcznie lub maszynowo na kartce (kartkach) papieru". W definicji tej nie można, w opinii WIS NSA, dowolnie rozszerzać dla innych nośników przekazywanych treści, wówczas bowiem nie będziemy mieli do czynienia z „pismem". Jeżeli zatem ustawodawca przewidział możliwość wnoszenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym wystąpień wyłącznie w formie papierowej, to fakt ten determinuje jednocześnie formę składania podpisu pod wystąpieniem do sądu. Podpis ten może być wyłącznie własnoręczny.

Odmienną sytuację kształtuje Kodeks postępowania administracyjnego, którego przepisy nie mają zastosowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Art. 63 § 1 k.p.a. zawiera katalog form, w których można dokonywać czynności w postępowaniu przed organami administracji publicznej. Przewiduje on m. in. możliwość wnoszenia podań za pośrednictwem poczty elektronicznej oraz za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej organu. Skoro zatem ustawa dopuszcza składanie do organu podań w formie elektronicznej, oczywiste jest, że takie wystąpienia opatrzone być powinny elektronicznym podpisem, o ile jest on wymagany.

Jak zatem wynika z powyższego każda ze wskazanych ustaw kreuje odmienną sytuację strony postępowania administracyjnego i odmienną strony postępowania sądowoadministracyjnego w momencie składania wystąpień do organu administracji publicznej oraz do sądu administracyjnego.

W sytuacji, gdy pismo strony postępowania sądowoadministracyjnego nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, przewodniczący wydziału ma obowiązek wezwać stronę do uzupełnienia lub poprawienia tego pisma. Na mocy art. 49 § 2 p.p.s.a., pismo nieuzupełnione w terminie siedmiu dni pozostawia się bez rozpoznania. Na zarządzenie o pozostawieniu pisma bez biegu przysługuje zażalenie do NSA.

Przy okazji tej sprawy, odnosząc się do kwestii związanych z zakresem stosowania przez sądy administracyjne ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[24] wskazano, że na mocy art. 1 pkt 6 tej ustawy podmioty realizujące zadania publiczne zobowiązane są do wymiany informacji drogą elek-

[22] Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.
[23] Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
[24] Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.

troniczną, w tym także dokumentów elektronicznych pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi. Art. 2 ust. 3 powołanej ustawy zawiera katalog podmiotów wyłączonych ze stosowania wskazanych przepisów. W katalogu tym znalazły się m. in. sądy administracyjne. Oznacza to, że przepisy prawa zwalniają wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny od stosowania w swojej działalności zasad zawartych w art. 1 ustawy. Przykładem może być właśnie zwolnienie sądów administracyjnych od obowiązku wymiany informacji droga elektroniczną, w tym dokumentów elektronicznych, z podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi.

Z powyższego wynika, że za niezasadne uznać należy żądanie uznawania pism w postępowaniu sądowoadministracyjnym nadesłanych drogą elektroniczną za prawidłowo złożone i nadawania im stosownego biegu.

Sporadycznie w ramach skarg zgłaszanych do prezesów sądów administracyjnych w 2007 r. pojawiały się zarzuty, co do sposobu i kultury prowadzenia rozpraw (19 skarg). Wydział Informacji Sądowej NSA, w wykonaniu zadań wynikających z zarządzenia z dnia 4 kwietnia br. w sprawie nadzoru nad sądami administracyjnymi, przygotował i przedstawił Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego pełną informację na ten temat, z wykorzystaniem sprawozdań sporządzonych przez wydziały informacji sądowej wojewódzkich sądów administracyjnych (nr V Inf/ S 043/3/07).

4. Sygnalizacje

Skargi na niewłaściwe działanie organów administracji publicznej odnosiły się m.in. do niewywiązania się przez organ z obowiązku przewidzianego w art. 54 § 2 p.p.s.a.[25] Wystosowano w tym zakresie dwie sygnalizacje: do Prezesa Rady Ministrów (nr V Inf/ S 041/58/07), a także do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (nr V Inf/ S 041/8/07).

Wystąpienia o charakterze sygnalizacyjnym wymagała również odmowa załatwienia sprawy dotyczącej przyznania świadczenia przedemerytalnego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w sytuacji, gdy organy, które zgodnie z wcześniejszymi przepisami orzekały w tych sprawach, tj. PUP i właściwy wojewoda, straciły możliwość rozstrzygania, bez narażenia się na zarzut wydania decyzji nieważnej z uwagi na naruszenie przepisów o właściwości – art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. (nr V Inf/S 041/48/07). Zakład uchylał się od załatwienia tej sprawy, występując tym samym wbrew wiążącej wykładni przepisów prawa w wyrokach WSA w Bydgoszczy i NSA. Prezes NSA wystąpił do Prezesa ZUS zwracając uwagę, że z niekwestionowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, a także wprost z uzasadnień wyroków WSA w Bydgoszczy i NSA wydanych w sprawie, których nie uwzględniono w przyjętej przez ZUS Oddział w Bydgoszczy, interpretacja przepisów prawa, że określenie prawa do świadczenia przedemerytalnego przez powiatowe urzędy pracy po dniu 1 sierpnia 2004 r. nie może być przez nie realizowane. W wyniku działania organu ZUS powstała swoisty „pat prawny" powodując, że sprawa zasiłku przedemerytalnego w konkretnym zgłaszanym przypadku nie mogła zostać załatwiona. Podkreślono przy tym, że cała sytuacja wywołuje u skarżącego uzasadnione przekonanie, iż działania organu zmie-

[25] Nieprzekazanie do sądu skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od jej złożenia do organu.

rzają w kierunku ograniczenia jego prawa do gwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji zabezpieczenia społecznego oraz braku poszanowania przez organy administracji publicznej prawomocnych orzeczeń sądowych. O sprawie został również poinformowany Prezes RM, sprawujący na mocy art. 66 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nadzór nad zgodnością działań ZUS z obowiązującymi przepisami prawa, z prośbą o rozważenie podjęcia ewentualnych działań dyscyplinujących w odniesieniu do ZUS, które wymogą załatwienie sprawy bez dalszej, nieuzasadnionej zwłoki.

Niezależnie od tego poinformowano skarżącego o możliwości skorzystania – w celu załatwienia sprawy – ze środków prawnych przewidzianych w ustawie Kodeks postępowania cywilnego[26]. Zgodnie z art. 476 § 3 k.p.c., sprawa jest bowiem sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych, albowiem ZUS o/Bydgoszcz (organ rentowy), będąc do tego zobowiązany, nie wydaje decyzji we właściwym terminie. Stosownie zatem do treści art. 477^9 § 4 k.p.c., jeżeli organ rentowy nie wydał decyzji w terminie dwóch miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia roszczenia, strona niezadowolona może wnieść odwołanie w każdym czasie po upływie tego terminu.

W związku z prowadzeniem spraw skarg i wniosków dostrzeżono również problem natury praktycznej dotyczący współpracy sądów administracyjnych, w tym także Naczelnego Sądu Administracyjnego z Pocztą Polską. Stwierdzono mianowicie częste przypadki odmowy przyjmowania przez pracowników Poczty korespondencji (listów poleconych) kierowanej do stron postępowań sądowoadministracyjnych na podany przez te strony numer skrytki pocztowej, jako adres do doręczeń w rozumieniu art. 46 § 2 p.p.s.a. Sprawa została zasygnalizowana Prezesowi NSA przez Prezesa WSA w Gdańsku. Poczta Polska odmawia także przyjęcia listów zawierających odpowiedzi adresowane do obywatela, nadawanych przez organy jako listy polecone. Dotyczy to korespondencji wysyłanej w trybie skarg i wniosków do obywateli. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego poinformował pełniącego obowiązki Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej, że przyjęta przez podległych mu pracowników interpretacja art. 46 § 2 p.p.s.a. oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowego trybu doręczania pism sądowych przez pocztę w postępowaniu cywilnym[27], znajdującym zastosowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym z mocy art. 65 § 2 p.p.s.a., może niejednokrotnie prowadzić do naruszenia prawa obywatela do sądu, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz przepisów wynikających z międzynarodowych zobowiązań Polski. Dodatkowo wskazano, że zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych[28] prawodawca ograniczył możliwość odmowy przez operatora (w tym i Pocztę Polską) przyjęcia od nadawcy listu poleconego wyłącznie do przypadków, gdy formularz lub blankiet listu został wypełniony przez nadawcę nieczytelnie lub niekompletnie, jeżeli zawiera skreślenia, zamazania lub inne poprawki, a ponadto w przypadku zastosowania przez nadawcę innych formularzy lub blankietów, aniżeli te stosowane przez operatora. Oznacza to, że w każdym innym wypadku obowiązkiem operatora jest przyjęcie i dostarczenie listu poleconego pod wskazany w nim adres,

[26] Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 ze zm.
[27] Dz. U. Nr 62, poz. 697 ze zm.
[28] Dz. U. Nr 5, poz. 34 ze zm.

w tym i *poste restante*. Świadczy o tym w szczególności treść § 11 wskazanego rozporządzenia, wedle którego operator przyjmuje do przemieszczenia i doręczenia każdą przesyłkę lub przekaz pocztowy nadane na *poste restante*, jeżeli na opakowaniu przesyłki lub na blankiecie przekazu pocztowego nadawca umieścił imię i nazwisko lub nazwę adresata, napis „Poste restante" oraz oznaczenie placówki operatora, wraz z pocztowym numerem adresowym, do której adresat ma się zgłosić po odbiór przesyłki lub przekazu pocztowego. Prezes NSA zwrócił się z prośbą o dokonanie stosownych zmian w wydawanych przez Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej regulacjach i zaleceniach o charakterze wewnętrznym[29], które zmieniłyby w sposób zasadniczy opisaną powyżej negatywną praktykę, zapewniając należyte wypełnianie przez organy (sądy, prezesów sądów) swoich funkcji. Pismo Prezesa NSA nr V Inf/ S 041/125/07) otrzymali również Minister Transportu, jako organ sprawujący nadzór założycielski oraz Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Sygnalizacja ta osiągnęła zamierzony skutek. Dyrektor Generalny Poczty Polskiej zadeklarował, że odpowiednie wytyczne zostały przekazane jednostkom jemu podległym do bezwzględnego respektowania. Niezależnie od tego, w opracowanym przez Biuro Orzecznictwa NSA projekcie nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uwzględnione zostały zmiany polegające na wprowadzeniu przepisu dopuszczającego wprost dokonywanie doręczeń na adres poste restante.

5. Obsługa medialna

W 2007 r. obsługa medialna Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych polegała w dużej mierze na udzielaniu dziennikarzom informacji dotyczących bieżącego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz administracyjnych aspektów funkcjonowania tych sądów. Ponadto Wydział Informacji Sądowej NSA w ramach istniejącej od początku swojego funkcjonowania ścisłej współpracy z redakcjami dzienników i czasopism prawniczych, obok udzielania dziennikarzom ustnych informacji na temat linii orzeczniczej sądu w danych sprawach, przekazywał orzeczenia, a także przesyłał do publikacji, przygotowane przez pracowników Wydziału, opracowania wybranych orzeczeń NSA. Stała współpraca z przedstawicielami mediów dotyczyła również przygotowywania i przekazywania potrzebnych zestawień statystycznych dotyczących pracy orzeczniczej sądów administracyjnych.

Przewodniczący WIS NSA, jako Rzecznik Prasowy NSA wielokrotnie wypowiadał się na potrzeby dziennikarzy prasowych, rozgłośni radiowych i telewizji. Licznych komentarzy wymagała między innymi sprawa dotycząca kierowników urzędów stanu cywilnego. Wyrokiem z dnia 17 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1445/07 NSA wskazał, że nabór kandydatów na wolne stanowiska kierowników urzędów stanu cywilnego wymaga przeprowadzenia konkursu. Wobec mało rzetelnych publikacji prasowych i telewizyjnych, co do skutków faktycznych i prawnych tego orzeczenia, na stronie internetowej NSA umieszczono stosowny komunikat Rzecznika Prasowego NSA.

[29] W rozumieniu art. 20 ustawy z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska" (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.).

W dniu 13 marca 2007 r. przeprowadzono wspólną konferencję prasową goszczących w Polsce przedstawicieli Rady Stanu Republiki Tureckiej i NSA.

Zorganizowano również obsługę medialną Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA w dniu 23 kwietnia 2007 r. oraz Sesji Zgromadzenia Ogólnego Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (14 maja 2007 r., Warszawa). Szczegółowe informacje prasowe ta temat przebiegu tych wydarzeń, uzupełnione, gdy to było możliwe, o teksty wygłoszonych przemówień, zostały umieszczone na stronie internetowej NSA.

6. Statystyka

Wydział Informacji Sądowej NSA przedstawił Prezesowi NSA, Dyrektorowi Biura Orzecznictwa NSA oraz Szefowi Kancelarii Prezesa NSA zbiorcze sprawozdania statystyczne z ruchu i sposobu załatwienia spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA[30]. Na bieżąco sporządzane również były zbiorcze sprawozdania statystyczne za poszczególne miesiące. Na potrzeby Biura Orzecznictwa gromadzono dane statystyczne dotyczące załatwienia spraw o wymierzenie organom administracji publicznej grzywien w trybie art. 55 § 1, art. 112 i art. 154 § 1 p.p.s.a., w poszczególnych kwartałach roku 2007.

7. Działania nadzorcze

W 2007 r. w ramach wykonywania nadzoru przewidzianego w § 10 regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego Przewodniczący WIS NSA, kierownik sekretariatu WIS NSA wraz z wyznaczonym pracownikiem, przeprowadzili wizytacje w wojewódzkich sądach administracyjnych[31].

Ponadto, na prośbę Przewodniczącego WIS NSA, przewodniczący WIS wojewódzkich sądów administracyjnych przedstawili informacje roczne o działalności kierowanych przez nich wydziałów. Informacje te zostały przeanalizowane z punktu widzenia sprawności i prawidłowości wykonywania przez wydziały powierzonych im zadań. Problemy, które pojawiły się w praktyce funkcjonowania wydziałów informacji sądowej zostały omówione podczas konferencji przewodniczących WIS zorganizowanej przez Wydział Informacji Sądowej NSA (27–29 czerwca, Sterdyń).

Na bieżąco analizowano również w WIS NSA kwartalne informacje o załatwieniu skarg i wniosków dotyczących sposobu i kultury prowadzenia rozpraw oraz o publikacjach prasowych w tym zakresie.

[30] Za rok 2006 (V Inf/S 0213/1/07; V Inf/S 0213/2/07), a także za pierwsze półrocze 2007 roku (V Inf/S 0213/19/07; V Inf/S 0213/20/07).

[31] W Rzeszowie (24–25 maja 2007 r.), Łodzi (13–14 czerwca 2007 r.), Gdańsku (5–7 listopada 2007 r.) i Szczecinie (3–5 grudnia 2007 r.). Opis przebiegu tych wizytacji, wyciągnięte wnioski i zalecenia pokontrolne przedstawione zostały w sprawozdaniach powizytacyjnych (V Inf/S 0421/1-4/07).

8. Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach

W 2007 r. uruchomiono nowy system informatyczny, tzw. Centralną Bazę Orzeczeń i Informacji o Sprawach[32]. W bazie tej gromadzi się, przechowuje, udostępnia i umożliwia przetwarzanie orzeczeń sądów administracyjnych oraz informacji o sprawach rozpoznawanych w tych sądach. W wykonaniu zarządzenia nr 9 Prezesa NSA z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet Wydział Informacji Sądowej NSA przygotował wykaz haseł tematycznych do stosowania w OSO i Centralnej Bazie, a także podjął realizację wyznaczonych zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad prawidłowością i terminowością wpisów dokonywanych w Centralnej Bazie, prowadzenia i aktualizowania centralnego słownika haseł tematycznych i słownika aktów prawnych, wprowadzania do Centralnej Bazy korekt i poprawek w zanonimizowanych orzeczeniach udostępnionych w Internecie, a także wprowadzania do Centralnej Bazy informacji dotyczących glos oraz publikacji orzeczeń w zbiorze urzędowym.

Ponadto, Wydział zobowiązany został do dokonania anonimizacji orzeczeń wydanych w terminie od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia wejścia w życie zarządzenia. W 2007 r. podjęto działania zmierzające do umożliwienia, od strony technicznej, realizację tego zadania.

Jako materiał pomocniczy dla wszystkich pracowników, którzy zgodnie z zarządzeniem, zajmować się mają anonimizacją orzeczeń, Wydział Informacji Sądowej NSA opracował Zasady anonimizacji orzeczeń sądów administracyjnych stanowiące załącznik do zarządzenia nr 9. Zasady te mają charakter ramowy i należy je rozumieć jako pewne ogólne wytyczne.

9. Konferencje, spotkania, współpraca

W dniach 27–29 czerwca 2007 r. w Sterdyni odbyła się konferencja przewodniczących wydziałów informacji sądowej zorganizowana przez WIS NSA. Konferencja ta poświęcona była problematyce dostępu do informacji publicznej, jak również zagadnieniom wynikającym ze skarg i wniosków kierowanych do Prezesa NSA oraz prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych. Referat wprowadzający na temat skarg i wniosków w praktyce Naczelnego Sądu Administracyjnego wygłosił prof. Janusz Trzciński Prezes NSA, zwracając uwagę na istotne problemy w zakresie organizacji oraz pracy sądów administracyjnych dostrzegalne właśnie na płaszczyźnie skarg i wniosków kierowanych przez obywateli. Przewodniczący Wydziału WIS NSA sędzia Janusz Drachal omówił wybrane problemy z zakresu postępowania sądowoadministracyjnego na tle skarg i wniosków nadsyłanych przez obywateli. Poruszane były między innymi zagadnienia związane z doręczaniem korespondencji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z szeroko rozumianą kulturą prowadzenia rozpraw, z szybkością badania dopuszczalności przez WSA wnoszonych środków odwoławczych, wreszcie z dopuszczaniem do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym organizacji społecznych. Zastępca Przewodniczącego WIS NSA Sędzia Małgorzata Jaśkowska omówiła problematykę udostępniania informacji publicznej w prak-

[32] Zob. pkt IV. Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

tyce wydziałów informacji sądowej. Poruszone zostały kwestie udostępniania wokand sądowych i akt spraw, weryfikacji tożsamości wnioskodawców, form udostępniania informacji. Najwięcej kontrowersji, zgodnie z przewidywaniami, wzbudziło zagadnienie kosztów udostępniania informacji i ponoszenia opłat przez wnioskodawców. W tym zakresie praktyka w poszczególnych sądach była niejednolita, szczególnie w odniesieniu do przesyłania orzeczeń drogą mailową. W niektórych sądach za takie udostępnianie drogą elektroniczną pobierano opłatę kancelaryjną w wysokości określanej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądowych (Dz. U. Nr 221, poz. 2192), w innych natomiast żadnych opłat w takiej sytuacji nie pobierano. Ostatecznie, jako godne aprobaty i powszechnego zastosowania, przyjęto rozwiązanie zastosowane w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, zgodnie z którym udostępnianie treści orzeczeń drogą mailową odbywa się, co do zasady, bez konieczności ponoszenia opłat.

W dalszej części konferencji sędzia Janusz Drachal podjął temat dostępu do dokumentów znajdujących się w sądach administracyjnych. Obecnie obowiązujące przepisy, jak podkreślił Przewodniczący, nie zapewniają jasnych reguł postępowania w tym zakresie, co prowadzi do zaistnienia rozbieżności. Należy zatem zwrócić uwagę na potrzebę respektowania ogólnej zasady dostępu obywatela do akt postępowania. W ramach konferencji przewidziano obszerny panel dyskusyjny, umożliwiając w ten sposób wymianę poglądów, uwag i opinii dotyczących bieżącej pracy wydziałów informacji sądowej. Tematyka konferencji spotkała się z dużym zainteresowaniem. Z uwagi na bardzo szeroki zakres poruszanej problematyki, nie wszystkie kwestie udało się omówić w sposób wyczerpujący. Sądząc jednak chociażby z niewielkiej ilości decyzji odmownych wydanych w trybie dostępu do informacji publicznej oraz bardzo małej liczby odwołań od wydanych decyzji, przy jednoczesnym zdecydowanym wzroście liczby zarejestrowanych w wydziałach informacji sądowej wniosków o udostępnienie informacji publicznej, stwierdzić należy, że konferencja przyczyniła się do usprawnienia działania wydziałów i wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości.

W ramach współpracy z Fundacją Solidarności Polsko-Czesko-Słowackiej, Wydział Informacji Sądowej NSA zorganizował w 2007 r. spotkanie przedstawicieli sądownictwa administracyjnego z dziennikarzami, działaczami organizacji pozarządowych oraz przedstawicielami władz lokalnych Republiki Gruzji. Odbyły się również spotkania ze studentami wydziałów prawa i administracji Uniwersytetu Gdańskiego i Uniwersytetu Warszawskiego, z członkami Studenckiego Koła Naukowego Prawników Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz z młodzieżą należącą do „Klubu Młodego Prawnika" przy zespole Szkół Ogólnokształcących w Legionowie. Podczas spotkań przybliżano problematykę funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce i jego roli w systemie kontroli administracji.

WIS NSA wziął udział w przedsięwzięciu polegającym na przygotowaniu cyklu wykładów dla delegacji Wyższego Sądu Administracyjnego Ukrainy (3-6 września 2007 r.). Przewodniczący WIS NSA zaprezentował przybyłym gościom problematykę jawności i przejrzystości działalności organów władzy sądowniczej oraz współpracy z mediami. Omówił również temat zaopatrzenia w opracowania naukowe dotyczące sfery działalności systemowej sądownictwa, stan i możliwość współpracy z instytutami naukowymi oraz udział w działalności ustawodawczej, systematyzacji ustaw oraz formułowanie wniosków z pracy

sądownictwa. Wykład, którego tematem było funkcjonowanie i organizacja samorządu zawodowego sędziowskiego przedstawiła sędzia Małgorzata Jaśkowska – zastępca Przewodniczącego WIS NSA. Temat „Gromadzenie danych i opracowywanie statystyki sądowej, stosowane metody i narzędzia" zreferował Michał Folcholc – asystent sędziego w WIS NSA.

Formą wymiany doświadczeń istotną z punktu widzenia praktyki Wydziału Informacji Sądowej NSA w 2007 r. był udział przewodniczących wydziału w konferencjach naukowych organizowanych przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego we współpracy z Biurem Informacji Rady Europy w Warszawie (Konferencja naukowa „Mediacja w sprawach administracyjnych", 23–24 kwietnia 2007 r.), Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (Konferencja „Prawo do prywatności w społeczeństwie nadzorowanym", 22–23 października 2007 r.), a także Rzecznika Praw Obywatelskich („Dzień Praw Człowieka", 10 grudnia 2007 r.) i Centrum Promocji Informatyki (VII edycja Forum Administratorów, Koordynatorów i Redaktorów BIP „Biuletyn Informacji Publicznej w realizacji obywatelskiego prawa do informacji", 13 listopada 2007 r. – z referatem sędziego Janusza Drachala „Realizacja prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych").

IV. Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Zgodnie z art. 40 § 1 p.u.s.a działalnością administracyjno-ekonomiczną w Naczelnym Sądzie Administracyjnym zajmuje się Kancelaria Prezesa NSA. Ogólny zakres zadań Kancelarii określony został w art. 40 § 2 p.u.s.a, który stanowi, że jest to wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych. Szczegółowy zakres zadań Kancelarii Prezesa NSA określa Regulamin wewnętrznego urzędowania NSA, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z dnia 9 lutego 2004 r. oraz zarządzenia Prezesa NSA.

Działania Kancelarii Prezesa NSA ukierunkowane były w 2007 r. przede wszystkim na usprawnienie funkcjonowania pracy sądów administracyjnych, w szczególności poprzez:

– uzupełnienie obsady kadrowej na stanowiskach sędziów i pracowników administracyjnych;

– rozwijanie nowych form szkolenia i doskonalenia zawodowego sędziów oraz pracowników;

– organizację udziału sędziów i pracowników w seminariach, konferencjach i posiedzeniach stowarzyszeń i organizacji Wspólnoty Europejskiej, a także w spotkaniach z przedstawicielami organizacji międzynarodowych i sądów z innych państw;

– organizację współpracy z instytucjami krajowymi;

– wdrożenie nowoczesnych technologii informatycznych, w celu zapewnienia wymiany informacji między sądami i dostępu do zasobów orzeczniczych;

– uporządkowanie i uaktualnienie zagadnień z zakresu biurowości sądowej oraz zakresu właściwości rzeczowej wydziałów orzeczniczych;

– kontynuowanie działalności wydawniczej i wymianę publikacji z ośrodkami naukowymi i sądami w kraju i za granicą;

– modernizację działalności archiwów zakładowych sądów administracyjnych;

– zapewnienie wojewódzkim sądom administracyjnym właściwych warunków lokalowych oraz kontynuowanie budowy nowej siedziby NSA;

– właściwą realizację polityki finansowej oraz prawidłowe wydatkowanie środków budżetowych.

W 2007 r. powołanych zostało i otrzymało nominacje od Prezydenta RP 33 sędziów sądów wojewódzkich. Kancelaria Prezesa NSA przygotowała akty nominacji na stanowiska asesorów i referendarzy sądowych dla 11 osób oraz 53 akty przedłużające wotum asesorom sądowym w wojewódzkich sądach administracyjnych.

Obsługę administracyjną sądów administracyjnych w 2007 r. zapewniało 1628 pracowników administracji i obsługi, w tym: w Naczelnym Sądzie Administracyjnym 303 pracowników i w wojewódzkich sądach administracyjnych 1325 pracowników.

Kancelaria Prezesa NSA zapewniła obsługę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA, dziesięciu posiedzeń Kolegium NSA oraz narady prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych.

W ramach podnoszenia kwalifikacji 68 sędziów NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych ukończyło drugą edycję Podyplomowego Studium Prawa Europejskiego, organizowanego przez Instytut Nauk Prawnych PAN. Organizowane były także narady i konferencje sędziów sądów administracyjnych z udziałem kierownictwa NSA, poświęcone przede wszystkim zagadnieniom bieżącego orzecznictwa.

W zakresie szkolenia pracowników sądów administracyjnych Kancelaria Prezesa NSA przygotowała odpowiednie zmiany systemu szkolenia asystentów sędziów, w celu objęcia szkoleniem również referendarzy sądowych. Przygotowano propozycje dotyczące wyznaczenia wojewódzkich sądów administracyjnych właściwych do prowadzenia szkolenia i powołania składu Komisji egzaminacyjnej. Dzięki tym pracom system szkolenia asystentów sędziów sądów administracyjnych, wprowadzony zarządzeniem nr 19 Prezesa NSA z dnia 8 grudnia 2006 r. w sprawie szkolenia asystentów sędziów sądów administracyjnych został znacznie rozwinięty i stworzył podstawy do objęcia nim większej grupy zawodowej oraz uruchomienia w 2008 r. szkoleń w kolejnych wojewódzkich sądach administracyjnych, tj. w Gliwicach, Wrocławiu i Łodzi. W 2007 r. w NSA w ww. szkoleniu uczestniczyły dwie grupy asystentów sędziów, tj. 52 osoby, a w wojewódzkich sądach administracyjnych w Warszawie, Kielcach, Gorzowie Wlkp. i Gdańsku prowadzono szkolenie dla ok. 170 osób.

Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników sądów administracyjnych prowadzone było również poprzez stwarzanie pracownikom możliwości korzystania z różnych form szkoleń zewnętrznych, w tym ze szkoleń z zakresu zamówień publicznych, finansowo-księgowych, kadrowo-płacowych i dotyczących archiwizacji oraz z kursów językowych. Z tych ostatnich skorzystało łącznie 19 osób. Ponadto Kancelaria Prezesa NSA zorganizowała, w celu doskonalenia kwalifikacji i ujednolicenia zasad pracy w sądach administracyjnych, cykl własnych szkoleń dla pracowników administracyjnych, stwarzając im w ten sposób nie tylko możliwość podnoszenia wiedzy, ale również wymiany doświadczeń i poglądów. Przeprowadzono m.in. szkolenia kierowników sekretariatów wydziałów, kierowników archiwów oraz informatyków z sądów administracyjnych.

W ramach realizowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny współpracy międzynarodowej najważniejszym w roku 2007 wydarzeniem były zorganizowane w maju w Warszawie doroczne obrady Zgromadzenia Ogólnego Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej oraz jego Zarządu. Ponadto przedstawiciele NSA uczestniczyli w zjazdach, konferencjach i seminariach organizowanych przez Stowarzyszenie lub inne instytucje w poszczególnych krajach członkowskich. Należy tutaj wymienić w szczególności:

– udział Prezesa NSA w posiedzeniu Zarządu Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych UE (Bruksela);

– udział wiceprezesa NSA w IX Kongresie Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych – IASAJ (Bangkok);

– udział sędziów Izby Finansowej NSA w „Konferencji Prawa Europejskiego" (Florencja);

– udział w spotkaniu grupy roboczej Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych UE ds. reformy procedury pytań wstępnych (Haga);

– udział w Konferencji ERA „Comumunity Trademarks and Designs" (Alicante).

Oprócz tego były realizowane dwustronne formy współpracy międzynarodowej, takie jak:

– wizyta delegacji Rady Stanu Turcji w Warszawie, a następnie rewizyta Prezesa NSA z delegacją w Ankarze;

– wizyta w NSA delegacji Najwyższej Rady Sądownictwa Rumunii, przebywającej w Polsce na zaproszenie przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa.

Współpraca międzynarodowa obejmowała także problematykę szkoleniową, w tym m.in.:

– wyjazd 25 sędziów Izby Ogólnoadministracyjnej NSA do Brukseli i Luksemburga, obejmujący spotkania w Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim, a także w ETS i Radzie Stanu Belgii;

– szkolenie w NSA 12 sędziów i pracowników Wyższego Sądu Administracyjnego Ukrainy z zakresu problematyki organizacji i funkcjonowania sądów administracyjnych w Polsce, a następnie wizyta w NSA czterdziestu sędziów i pracowników ukraińskich sądów administracyjnych.

Kancelaria Prezesa NSA realizowała zadania dotyczące współpracy z organami władzy państwowej i stowarzyszeniami oraz organizacjami prawniczymi. Zapewniano właściwą oprawę organizacyjną, protokolarną i logistyczną związaną z udziałem Prezesa NSA w takich uroczystościach jak:

– wręczeniu nominacji sędziowskich przez Prezydenta RP;

– zgromadzeniach sędziów Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego;

– posiedzeniu Krajowej Rady Sądownictwa;

– uroczystościach 35-lecia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów;

– posiedzeniu otwierającym VII kadencję Sejmu i VIII kadencję Senatu RP,

a także w uroczystościach państwowych takich jak: Obchody 63 Rocznicy wybuchu Powstania Warszawskiego, Uroczystości Katyńskie oraz Narodowe Święto Niepodległości.

W ramach współpracy z ośrodkami naukowymi i szkołami wspierania podejmowano zadania związane z patronatem honorowym Prezesa NSA w Ogólnopolskim konkursie na

glosę do orzeczenia Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Konkursie podatkowym „Moneta Aurea" oraz w związanych z pracami Prezesa NSA w Kapitule Konkursu Prawnik „Pro Bono".

W Kancelarii Prezesa NSA w 2007 r. podejmowano działania na rzecz szerszego wykorzystania informatyzacji w pracy sądów administracyjnych oraz realizacji prawa obywateli do informacji, co znalazło wyraz w utworzeniu Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o sprawach sądów administracyjnych oraz udostępnianiu orzeczeń przez Internet na stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego. Głównym celem utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o sprawach jest zapewnienie narzędzi informatycznych umożliwiających szybki dostęp do orzeczeń wydanych przez sądy administracyjne oraz ułatwienie zainteresowanym podmiotom dostępu do orzecznictwa wszystkich sądów administracyjnych.

Udostępnienie orzeczeń sądów administracyjnych umożliwi m.in. organom administracyjnym uwzględnianie orzecznictwa administracyjnego w wydawanych przez siebie decyzjach. Jak wynika z charakterystyki użytkowników CBO, najczęściej z bazy korzystają pracownicy organów administracji. Bezpłatny dla wszystkich zainteresowanych dostęp do zasobu orzecznictwa sądów administracyjnych odróżnia Centralną Bazę NSA od komercyjnych rozwiązań tego typu. Centralna Baza powinna ułatwić także pracę wydziałom informacji sądowej, które realizują wnioski o udostępnienie orzeczeń.

Do końca 2007 r. w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach zgromadzono ponad 580 tys. orzeczeń, w bazie zaś udostępnianej przez Internet ponad 58 tys. orzeczeń zanonimizowanych. W celu zwiększenia sprawności wykorzystywania bazy opracowano zalecenia i przeprowadzono szkolenia dla informatyków z wojewódzkich sądów administracyjnych oraz szkolenia dla pracowników NSA. Prowadzono stały monitoring wdrażania systemów i zachodzących zmian oraz realizacji anonimizacji orzeczeń.

W zakresie doskonalenia zasad biurowości sądowej prowadzono prace zmierzające do uporządkowania i zaktualizowania tej sfery działalności sądowej, a także zaktualizowania właściwości rzeczowej poszczególnych wydziałów orzeczniczych w wojewódzkich sądach administracyjnych oraz w izbach NSA. W tym celu przeprowadzono ankietę dotyczącą potrzeby dokonania zmian w dotychczas obowiązujących zarządzeniach oraz określenia zakresu tych zmian. W wyniku przeprowadzonej ankietyzacji dokonano zmiany obowiązującego zarządzenia w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych. Problematyka ta została kompleksowo uregulowana poprzez wydanie trzech nowych zarządzeń Prezesa NSA, tj. zarządzenia nr 15, 16 i 17.

W 2007 r. opracowano i wprowadzono w życie 16 zarządzeń Prezesa NSA, regulujących w szczególności:

– liczbę stanowisk sędziowskich, stanowisk sędziowskich zajmowanych przez asesorów sądowych i stanowisk referendarzy sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych;

– zasady i sposób funkcjonowania Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet;

– zasady i sposób publikowania informacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego;

– system szkolenia asystentów sędziów i referendarzy sądowych w sądach administracyjnych;

– zasady biurowości w sądach administracyjnych;
– prowadzenie statystyki dotyczącej załatwiania spraw w sądach administracyjnych;
– zmiany w zakresach działania wydziałów orzeczniczych w wojewódzkich sądach administracyjnych i izbach NSA.

Prowadzona przez NSA działalność wydawnicza miała na celu prezentowanie dorobku orzeczniczego sądownictwa administracyjnego, jak również popularyzację związanej z działalnością sądów administracyjnych problematyki naukowo-badawczej.

W ramach działalności wydawniczej 2007 roku nakładem NSA ukazały się:

– „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" – dwumiesięcznik wydawany na podstawie zarządzenia nr 16 Prezesa NSA z dnia 20 czerwca 2005 r. Ukazało się w 2007 r. 5 numerów, w tym jeden podwójny. Opublikowano w nich m.in. 26 artykułów i materiałów studyjnych polskich i zagranicznych autorów oraz 11 glos do orzeczeń sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego. Nakład czasopisma wynosi 1000 egz. Od początku istnienia czasopisma ukazało się łącznie 15 numerów;

– *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2006 roku*, Warszawa, 23 kwietnia 2007 r.;

– w serii wydawniczej „Materiały Szkoleniowe" – zeszyt *Prawo pomocy w orzecznictwie NSA*;

– publikacja okolicznościowa *Wmurowanie kamienia węgielnego – aktu erekcyjnego pod nową siedzibę Naczelnego Sądu Administracyjnego*, bogato ilustrowana;

– księga jubileuszowa *Ratio est anima legis*.

Ponadto do druku przygotowano:

– wersję niemiecką aktów prawnych sądownictwa administracyjnego;

– *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja. Materiały z konferencji naukowej*.

Podjęto działania mające na celu przekształcenie działającego w Kancelarii Prezesa NSA archiwum zakładowego w nowoczesną, w pełni zinformatyzowaną placówkę. W związku z czym zintensyfikowano prace związane z pozyskiwaniem archiwaliów w celu skompletowania zbiorów i przygotowania ich do przeniesienia na nośniki elektroniczne. Prowadzono prace związane z porządkowaniem zasobów archiwalnych. Uporządkowano i objęto ewidencją zbiory orzecznictwa z lat 1983–1991 oraz skargi z lat 1980–1994. Prowadzono stałe prace studialne związane z projektowaną modernizacją archiwum, w ramach których opracowano wymagania użytkowe dla archiwalnego systemu informatycznego oraz dokonano oceny ofert systemów informatycznych dla archiwów, w tym systemów już pracujących w archiwach sądowych. Pracownicy archiwum zapoznali się z działalnością wybranych archiwów urzędów centralnych oraz uczestniczyli w konferencji zorganizowanej przez Stowarzyszenie Archiwistów Instytucji Wymiaru Sprawiedliwości, której tematem były „Zadania archiwum wobec informatyzacji – dokumentacja elektroniczna" i szkoleniu zorganizowanym przez Centrum Promocji Informatyki pt. „Archiwizacja dokumentacji elektronicznej w wymiarze sprawiedliwości" oraz w obradach Powszechnego Zjazdu Archiwistów Polskich.

W celu podniesienia poziomu i jakości pracy służby archiwalnej w sądownictwie administracyjnym dokonano oceny funkcjonowania archiwów zakładowych we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych oraz opracowano „Informację o organizacji i funkcjonowaniu archiwów sądów administracyjnych", co poprzedzone zostało wszechstronnym

badaniem ankietowym tych archiwów. Następnie zorganizowano spotkanie z osobami kierującymi archiwami i omówiono m.in. wyniki ankiety ze zwróceniem szczególnej uwagi na takie zagadnienia jak: archiwa w strukturze organizacyjnej sądów administracyjnych, zatrudnienie w służbie archiwalnej, wielkość i struktura zbiorów archiwalnych, kwalifikacja zbiorów archiwalnych, w tym wydzielanie zbiorów kategorii A, procedury postępowania z aktami sądowymi i dokumentacją administracyjną, współpraca z nadzorem archiwalnym.

W zakresie działalności inwestycyjnej prowadzono kompleksowy nadzór inwestorski oraz koordynowano pracę inspektorów branży budowlanej, elektrycznej i sanitarnej w związku z kontynuowaną budową nowej siedziby NSA przy ul. Boduena 3/5. Przygotowywano dokumentację w celu zawarcia umów na dostawę poszczególnych mediów takich jak: energia cieplna, energia elektryczna, dostawa wody, odprowadzanie ścieków, przeniesienia linii telefonicznych. Współpracowano z projektantami nad opracowaniem aranżacji pomieszczeń, uwzględniającej zaistniałe zmiany w strukturze zatrudnienia. Ponadto prowadzono prace związane z zapewnieniem wyposażenia nowego budynku w meble oraz inne niezbędne urządzenia. Przeprowadzono szereg analiz związanych z ochroną budynku, dotyczących m.in. systemu monitoringu, kontroli dostępu, kontroli ruchu osobowego, organizacji wykorzystania ciągów komunikacyjnych.

Jednocześnie prowadzono prace przygotowawcze związane z modernizacją i adaptacją obecnej siedziby NSA przy ul. Jasnej 6. Prace te obejmują swym zakresem opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego i inwestycyjnego oraz wykonanie niezbędnej ekspertyzy dotyczącej stanu technicznego budynku. Podjęto czynności mające na celu sporządzenie inwentaryzacji budynku, opracowanie koncepcji architektonicznej i specyfikacji technicznej oraz wstępnej wyceny kosztów realizacji całego zadania.

Wykonywano funkcje nadzorcze nad realizacją inwestycji budowlanych w wojewódzkich sądach administracyjnych, w tym kontrolę zgodności wydatków z założonym planem finansowo-rzeczowym, m.in. takich inwestycji jak: „Adaptacja budynku w Radomiu dla Wydziału Zamiejscowego WSA w Warszawie", „Adaptacja pomieszczeń stacji transformatorowej w budynku WSA Warszawie", „Prace uzupełniające – instalacja wentylacji mechanicznej i klimatycznej w budynku WSA w Kielcach", „Modernizacja systemu ppoż. w budynku WSA w Poznaniu". W ramach realizowanego od kilku lat programu inwestycyjnego, związanego z budową i modernizacją budynków wojewódzkich sądów administracyjnych, zakończono budowę siedziby WSA w Krakowie. W efekcie tych działań wszystkie wojewódzkie sądy administracyjne dysponują obecnie nowymi obiektami. Dalsze skoordynowane działania, planowane w roku 2008 dotyczą rozbudowy siedzib sądów wojewódzkich w Łodzi i Poznaniu.

We wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych przeprowadzone zostały kontrole w zakresie gospodarki finansowej. Kontrolą objęto m.in. realizację wydatków budżetowych pod kątem zgodności z założeniami planu i wymogami racjonalnego gospodarowania, prawidłowości i terminowości odprowadzania dochodów do budżetu państwa, prawidłowości przebiegu procesu realizacji należności sądowych, prawidłowości stosowania ustaleń ustawy Prawo zamówień publicznych, przestrzegania zasad gospodarki kasowej, celowości i oszczędności ponoszonych wydatków, prawidłowości stosowania klasyfikacji dochodów i wydatków, przestrzegania terminowości sprawozdań statystycznych oraz

naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Protokoły pokontrolne wraz z zawartymi w nich zaleceniami przekazane zostały Prezesom sądów. Założenia planów finansowych sądownictwa administracyjnego jak również ich realizacja oraz inne problemy działalności sądów administracyjnych były przedmiotem dwóch narad dyrektorów WSA, organizowanych przez Szefa Kancelarii Prezesa NSA.

Zakończono procedurę uregulowania stanu prawnego w zakresie trwałego zarządu nieruchomościami będącymi siedzibami wojewódzkich sądów administracyjnych.

Kancelaria Prezesa NSA realizowała swoje zadania w oparciu o środki finansowe przyznane w ustawie budżetowej na 2007 r. Na sfinansowanie działalności sądów administracyjnych wydatkowano w 2007 r. – 309 015 791,67 zł w tym na wydatki inwestycyjne – 45 076 403,33 zł. Jednocześnie w omawianym roku uzyskano dochody budżetowe w wysokości 23 815 590,32 zł.

ZAŁĄCZNIK

Spis tabel i wykresów (dane za 2007 rok)

Tabela I. Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych 367
Tabela II. Skargi na akty i inne czynności organów 368
Tabela III. Skargi na bezczynność organów 370
Tabela IV. Skargi na akty i czynności organów według rodzaju spraw 372
Tabela V. Skargi na bezczynność organów według rodzaju spraw 387
Tabela VI. Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności ministrów, centralnych organów administracji rządowej i innych naczelnych organów ... 402
Tabela VII. Skargi na akty i czynności izb skarbowych oraz inspektorów urzędów kontroli skarbowej 404
Tabela VIII. Załatwione wyrokiem skargi na akty i czynności izb celnych 405
Tabela IX. Wpływ i załatwienie wyrokiem skarg na akty i czynności samorządowych kolegiów odwoławczych 405
Tabela X. Wpływ skarg kasacyjnych 407
Tabela XI. Załatwienie spraw w postępowaniu mediacyjnym 408
Tabela XII. Skargi kasacyjne z 2007 roku (z podziałem na WSA) 409
Tabela XIII. Zażalenia na postanowienia (zarządzenia) sądu I instancji w 2007 roku (wg WSA) 410
Tabela XIV. Skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki za 2007 rok 411

Wykres I. Redukcja zaległości przez wojewódzkie sądy administracyjne w latach 2005–2007 412
Wykres II. Wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2007 roku (SA i SAB) 413
Wykres III. Liczba skarg na akty i inne czynności rozpoznanych przez wojewódzkie sądy administracyjne w 2007 roku 414
Wykres IV. Liczba skarg na bezczynność rozpoznanych przez wojewódzkie sądy administracyjne w 2007 roku 415
Wykres V. Liczba skarg kasacyjnych rozpoznanych przez Naczelny Sąd Administracyjny w latach 2005–2007 (według izb NSA) 416